

# Reflexiones sobre Gobernabilidad: El SITM como política pública. (Santander - Colombia)

## Sumario

*A modo de Introducción. Los actores sociales en la gobernabilidad. Participación ciudadana y políticas públicas. Enfoques para el estudio de la gobernabilidad. Contextualización de la política pública de transporte masivo para el departamento de Santander: Proyecto Metrolínea. El dispositivo metodológico.*

## Resumen

*La gobernabilidad, entendida como la capacidad del gobierno de canalizar de manera efectiva las demandas sociales y brindar soluciones adecuadas a las mismas, expresa el equilibrio en la relación gobierno-ciudadanos producto de un consolidado sistema político democrático. En Colombia, aunque la participación ciudadana ha sido uno de los pilares del concepto de "democracia participativa" avalado por su Constitución Política, éste aún no se expresa en el diseño y la aplicación de políticas públicas, ejemplo de ello es la implementación del Sistema Integral de Transporte Masivo en los municipios de Bucaramanga y su Área Metropolitana, la cual no contó con la participación del ciudadano promedio, ni con una demanda social manifiesta, creando así un contexto de incertidumbre en la agenda pública sobre su conveniencia y efectos.*

*Palabras clave: Gobernabilidad. Políticas públicas. Participación ciudadana. Transporte Masivo.*

## Abstract

*The governance expresses the balance in the relation government - citizen as a result of a consolidated political democratic system. In Colombia, although the civil participation has been one of the bases of the concept of "participative democracy" -supported by the Political Constitution- this one has not yet expressed in the design and the application of public policies. Example of this situation is the implementation of the Integral System of Massive Transport in Bucaramanga's municipalities and her Metropolitan Area, which did not have neither the participation of the average citizen, nor a social manifest demand, creating in consequence a context of uncertainty in the public.*

*Key Words: Governance, public policies, participative democracy and massive transport.*

*Artículo: Recibido, Febrero 20 de 2008; Aprobado, Marzo 30 de 2008.*

*Denisse Herreño Castellanos: Magíster en Estudios Políticos Aplicado, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, España. Docente Investigadora Instituto de Estudios Políticos, Universidad Autónoma de Bucaramanga IEP-UNAB, Colombia.*

*Lya Fernández de Mantilla: Magíster en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana-Colombia. Magíster en Ciencia Política para Iberoamérica, Universidad Internacional de Andalucía-España. Docente Investigadora Instituto de Estudios Políticos, Universidad Autónoma de Bucaramanga IEP-UNAB, Colombia.*

*Correos electrónicos: lyafernandez0109@yahoo.com; denissehc70@hotmail.com*

# Reflexiones sobre Gobernabilidad: El SITM como política pública (Santander - Colombia)\*

Denisse Herreño Castellanos  
Lya Fernández de Mantilla

## A modo de Introducción

Actualmente las sociedades locales y regionales buscan la inclusión de los actores en el desarrollo de las políticas públicas, de acuerdo a los principios de la Reforma del Estado, los cuales pretenden integrar los actores sociales a las respuestas gubernamentales. En este contexto las políticas públicas deben resultar de un acuerdo entre Estado y sociedad, que permita llevar a cabo el proceso de integración para el eficaz ejercicio de la gobernabilidad.

El tema presenta gran importancia en el escenario actual donde el nuevo papel del Estado exige que el actor social desde la participación ciudadana, se integre a la gestión pública en el marco de la descentralización política y administrativa. A su vez la participación de estos actores responde al auge de los paradigmas de autogestión y eficiencia a escala política, así como en la interacción de los diferentes actores sociales en los asuntos públicos, siendo esta la razón que nos impulsa a producir información que permita el análisis y la comprensión de estos fenómenos.

Por lo anterior y, en el marco del desarrollo de la investigación sobre Liderazgo Político en Santander (realizada por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga)<sup>1</sup> y desde la estrecha relación entre el liderazgo y gobernabilidad, como fenómenos políticos, también en estudios consultados durante la fase exploratoria, surge la inquietud por el tema de la gobernabilidad. Igualmente, a partir del estudio de aspectos concernientes a las dinámicas que conllevan al desarrollo de las políticas públicas en el contexto del sistema político, se plantea el caso del SITM (Sistema Integral de Transporte Masivo) para Bucaramanga y Área Metropolitana (Piedecuesta, Floridablanca y Girón).

Bucaramanga, junto con los municipios de Girón, Floridablanca, Piedecuesta, conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), departamento de Santander, localizada en la Cordillera Oriental, región oriente de Colombia, a una altura de 1000 metros; se ha caracterizado por una buena cobertura de servicios públicos<sup>2</sup>, transporte, educación y una tradicional actividad comercial. Su crecimiento poblacional se decuplicó<sup>3</sup> entre 1938 y 1985, y en las últimas décadas hace

---

\* Este artículo es producto del Proyecto de Investigación. Gobernabilidad en Santander. Un estudio de caso. La investigación corresponde a la Línea de Investigación Gobernabilidad, Grupo de Investigación en Democracia Local; y a la Línea de Investigación en Políticas Públicas del Grupo de Investigación en Ciencia Política, del Instituto de Estudios Políticos IEP-UNAB, Universidad Autónoma de Bucaramanga. Bucaramanga, Santander, Colombia.

1 En el contexto de la investigación sobre Liderazgo Político, se identificaron los estadios que afectan esta temática en el proceso investigativo: el fenómeno de la globalización, las crisis del Estado y los partidos políticos. También se señalaron los desafíos más significativos que enfrenta hoy la gobernabilidad, entre otros: mecanismos de integración, de cohesión social, la nueva correlación entre fuerza y poder, la novedad en las demandas, las expectativas de las sociedades, las nuevas identidades y los actores sociales, las nuevas formas de conflicto social, el crecimiento económico, la competitividad, el bienestar social, la equidad, el desarrollo humano, la construcción de un tejido social fuerte, el capital social y la preservación ambiental.

2 Barrera F, e Higuera, L. Encuesta social de desarrollo: evolución de la situación social de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga y Cali. (Informe final). Bogota. Fedesarrollo, Febrero de 2004, p. 59 y ss. Ver: [www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&task=section&id=55&Itemid=658](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=section&id=55&Itemid=658)

3 Flórez, C. Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX. Bogotá. Tercer Mundo. 2000, pp. 72 -74.

parte de los municipios receptores de mayor afluencia de migración rural de los departamentos aledaños, y de otras regiones como la Costa Atlántica. La población afectada por el desplazamiento forzado, generalmente se asienta en los barrios periféricos del Área Metropolitana, que desde entonces ha mantenido una tasa de crecimiento de 2.4% anual. De tal forma que para 2005 Bucaramanga contaba con 577 mil habitantes, mientras que los municipios vecinos de Floridablanca, Piedecuesta y Girón sumarían 485 mil habitantes<sup>4</sup>.

El desarrollo de la ciudad ha estado asociado a la infraestructura vial que se hizo a Bucaramanga y el AMB, debido al paso obligado entre el interior del país (Bogotá) con la Costa Atlántica; también entre el interior hasta Cúcuta, para llegar a Venezuela.

Por tanto a través de este estudio se consideran en su realización, las alternativas y consecuencias, desde la observación minuciosa de una situación que nos afecta directamente como comunidad y que como sociedad busca identificar cursos de acción, que en algún modo puedan cerrar la brecha que hay entre una situación actual y las expectativas, que implican nuevos modelos de relación entre participación ciudadana, gestión pública, gobernabilidad y Reforma del Estado.

### Los actores sociales en la gobernabilidad

La gobernabilidad hace referencia a la capacidad de los gobiernos en la toma de decisiones, de forma efectiva, en pro de dar solución a las demandas de los ciudadanos, promoviendo el desarrollo integral de la sociedad, a partir de la relevancia de los diversos actores sociales y de las organizaciones políticas como canalizadores de las prioridades y demandas. Por lo anterior, el sistema político para su efectivo funcionamiento, garantiza un alto grado de legitimidad de la acción gubernamental, pues al satisfacer las demandas reales de la comunidad, el gobernante establece una relación de retroalimentación que acerca el ejercicio del poder político a los principios de la democracia participativa.

La gobernabilidad se convierte en el reflejo de la cultura política de una sociedad, entendida de acuerdo con Almond, citado por

Madueño, como “una variable relativamente dúctil, influida significativamente por la experiencia histórica y por la estructura y el desempeño gubernamentales y políticos”<sup>5</sup>, al ser la participación activa de los ciudadanos la que promueve de forma efectiva el cumplimiento de los derechos fundamentales y colectivos, garantizando una fluida relación sociedad civil - Estado. Los valores de la cultura política se asocian básicamente a la democratización de la gestión pública, al igual que a promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones (Ramos; Reyes: 2005).

Por lo tanto, de acuerdo con Goma y Font (2001): el debate “sobre los gobiernos locales y la participación ciudadana en temas tales como redes participativas, participación local, planes estratégicos y gobierno local, presupuestos participativos, desarrollo y sostenibilidad, políticas públicas y agenda local y, por último, equipamiento de servicios”<sup>6</sup>, debe permitir la concertación actores-Estado, para el desarrollo de la gobernabilidad local a partir de la participación y del rol que desempeña cada individuo en la promoción de las políticas públicas.

La gobernabilidad se ha orientado en dos grandes enfoques: el primero, “el que tiene que ver con la posibilidad de dirigir las sociedades en medio de la crisis del Estado, de los partidos y con el desencanto de los ciudadanos con la política; el segundo, coloca énfasis en la capacidad de dirección y coordinación de los gobiernos en entornos agitados y difíciles, a esta se refiere el término *governance*, diferenciándose entre aquello que concierne al colectivo sobre el cual se ejerce la acción de gobierno y aquello que concierne a la acción misma de gobernar”. Brito (2002: 249, 275).

Siguiendo a Brito, los elementos principales que se le atribuyen a la gobernabilidad, son: *La eficacia*, que se entiende como la eficiencia, honestidad, transparencia y responsabilidad por parte del gobierno, requisitos mínimos para el buen ejercicio de la gobernabilidad. Su observación se localizaría en aspectos como la capacidad del gobierno en la formulación y aplicación de las políticas económicas, en la administración eficiente del presupuesto y la ejecución de los proyectos de inversión entre otros.

4 Documento Cede 2006-42, Noviembre de 2006. Informalidad de la vivienda y el suelo en Bucaramanga y Cartagena.

5 Almond, citado por Luis Madueño. (1999). Sociología política de la cultura. Universidad de los Andes. Centro de Política Comparada. Mérida. Venezuela, p. 45.

6 Goma Ricardo y Joan Font. (coord.). (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas, en: Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona.



El segundo, tiene que ver con las *condiciones necesarias*, un poco más amplias que las primeras, para el buen desempeño de la gobernabilidad. Se incluyen aquí aspectos relacionados con el mantenimiento del Estado de Derecho, la legalidad de las actuaciones públicas, la función legislativa, la gestión de los intereses regionales y locales, la administración urbana y la seguridad. El tercer elemento, es fundamental y tiene que ver con la *relación entre el Estado y los diferentes agentes no estatales*. Esto involucra necesariamente mecanismos de diálogo y participación entre el gobierno, el sector privado, la sociedad civil y las comunidades locales y de base; es decir, entre gobernante y gobernados. Finalmente el cuarto elemento, apunta a la medida en que la gobernabilidad pasa por las relaciones entre el Estado y los agentes no estatales, que conllevan a un fortalecimiento de este último y a cambios en el Estado mismo, donde los agentes no estatales, a través del conjunto de organizaciones que los conforman, adquieren una tarea de tipo público en lo que se puede denominar como una redistribución de las funciones públicas.

Entonces puede afirmarse de acuerdo con Bowman y Hampton (1993: 40), “el gobierno local como institución democrática ha aumentado por el reciente interés en la implicación directa del ciudadano en la toma de decisiones”, a su vez la gobernabilidad en un marco democrático motiva la interacción entre los agentes gubernamentales entre sí y de estos con los no estatales en la resolución de los problemas que plantean las crisis y las complejidades sociales.

Según Joaquín Marta Sosa, podemos remitirnos: “a dos posibles caras de la gobernabilidad: una de ellas, los gobiernos dictatoriales; otra, los sistemas democráticos. En cada uno de estos casos la capacidad y las condicionantes de la gobernabilidad tienen naturaleza y recursos diversos. (Marta, 1994, p. 70).

Igualmente, advierte que la gobernabilidad contiene el componente político del buen decidir y la aplicación de la tecnología. Estos dos elementos son necesarios para dotar de eficiencia la labor estatal: “La gobernabilidad tiene una dimensión de dos rostros; uno político, como necesidad de un compromiso eficaz e indolegable con el buen decidir; otro, constituido por la tecnología instrumental necesaria para dotar de eficiencia a la gestión y gerencia públicas” (Ibídem, p. 71).

Por su parte, Bordón considera que la gobernabilidad se da en sistemas democráticos,

participativos y de desarrollo tecnológico donde exista corresponsabilidad entre las demandas sociales y la manera como se responde a ella: “Cuando hablamos de gobernabilidad no podemos referirnos exclusivamente al fortalecimiento y profundización de la estabilidad democrática y monetaria. Se trata también, ahora de superar la baja calidad de nuestros sistemas institucionales, el estancamiento y el retraso tecnológico que sufre nuestro sistema productivo, y de recuperar las décadas socialmente perdidas” (Bordón, 2001, p. 55).

Tomassini incluye dos aspectos importantes, el manejo de la pobreza y la desigualdad social y el clima internacional favorable para la gobernabilidad. Es decir la gobernabilidad no sólo depende de la adecuación del Estado a la cultura cívica imperante sino también de la participación del mayor número posible de agentes en los procesos económicos y sociales. Así mismo, anticipa el elemento de la globalización como aspecto influyente sobre la gobernabilidad.

En tal sentido, Joan Prats i Catalá afirma, que se requieren espacios de liderazgo y participación ciudadana en los sectores políticos, económicos y sociales, componente sin los cuales, la gobernabilidad es un fracaso. “Una estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad exige el surgimiento de liderazgos políticos, económicos y sociales, capaces de articular una visión, traducible en una agencia o política de Estado, apoyada por una coalición suficientemente amplia, fuerte y duradera como para articular y resolver adecuadamente la suma de tensiones que se producirán al tener que enfrentar los retos y las oportunidades representados por el nuevo modelo de desarrollo” (Prats, 2001, p. 86). Según ésta concepción, la gobernabilidad se relaciona con espacios de participación ciudadana, donde la población encuentre reciprocidad y equilibrio entre las políticas públicas y las necesidades sociales.

En ese orden de ideas y a propósito de la actual coyuntura, se definió como objeto de estudio a Bucaramanga y su Área Metropolitana (Floridablanca, Piedecuesta y Girón), con el fin de observar y revisar las dinámicas de gobernabilidad en las administraciones municipales, al igual que poder analizar el nivel de estas y su incidencia en la percepción de la sociedad en general, así como en un espacio concreto de la comunidad organizada, alrededor del fenómeno que concierne al proceso de implementación y formulación de la política pública de transporte masivo SITM.

Esta situación también genera cambios y efectos políticos, económicos, sociales y culturales, por lo cual se hace necesario definir como objetivo del estudio: el análisis del ejercicio de la gobernabilidad en el marco de desarrollo de las políticas públicas, a partir del cuestionamiento *¿Se puede afirmar que en el proceso de formulación e implementación de la política pública de Transporte Masivo en Bucaramanga y su Área Metropolitana, la participación de los ciudadanos se constituyó en un factor determinante, y sí permitió evidenciar un proceso de gobernabilidad en el Departamento de Santander?*

Por tanto el proyecto se fundamentó en el estudio y análisis de las dinámicas de gobernabilidad en Bucaramanga y su Área Metropolitana desde la sociedad civil y las organizaciones comunales, en el proceso de fortalecimiento e implementación de la política pública del Sistema Integrado de Transporte Masivo - SITM.

#### Participación ciudadana y políticas públicas

El equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión y respuestas de los gobiernos depende la consolidación de la democracia y la estabilidad del sistema político a través de la gobernabilidad. Por lo tanto, y de acuerdo con Ballar, la presencia del ciudadano en las decisiones públicas que le afectan, debe facilitar la conformación de centros de decisión a partir del nivel local, y que a su vez le permitan incidir en las decisiones a manera de política pública que ofrece el Estado.

El autor la define como "un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve" (Ballar: 2003). Igualmente expone, que la participación no es realmente efectiva mientras no modifique y amplíe las relaciones de poder.

En Colombia la participación del ciudadano, está debidamente sustentada bajo un amplio marco jurídico, que a pesar de ser un buen comienzo aún se queda corto ante un antecedente de varios años de democracia restringida y excluyente. Entonces, esta

ampliación de espacios y modalidades de participación es un proceso que está en construcción y avanza en la medida en que se involucre tanto a la población como a los organismos públicos y privados. El concepto de democracia participativa es más moderno y amplio, puesto que comprende el traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral. Es una extensión del concepto de ciudadanía y un replanteamiento de su papel en una esfera pública que rebasa lo meramente electoral y estatal.

Dentro del sistema político, se entiende que la forma en que responde el gobierno a las demandas de los ciudadanos en su calidad de actores sociales, se da por medio de la generación de políticas públicas. Éstas se entienden, a juicio de Alcántara (1995), como un flujo del sistema político, como producto del mismo; son entonces "el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes y, que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos" (Peters: 1982, citado por Pallares, 1988: 143 y citado por Alcántara 1995: 106).

En el marco de esta definición es relevante el papel del actor social como pieza clave en la estructura dinámica del sistema político, al convertirse en el encargado de proveer los insumos (demandas) que requiere la sociedad en procura del desarrollo y el bienestar.

Para Muller (2002: 48), la política pública es un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aún entre un sector y una sociedad global.

De la misma forma, la participación ciudadana hace referencia a la extensión de los espacios de gestión pública, en la medida en que ésta se convierte en efectiva y eficaz ante la problemática de los diversos sectores sociales, lo cual hace que dicha gestión se encamine a elevar los índices de desarrollo y de gobernabilidad en las llamadas sociedades democráticas. De acuerdo con los criterios que definen la gobernabilidad en los regímenes democráticos, la participación ciudadana es uno de los factores claves que determinan el grado de acercamiento y satisfacción de demandas de los ciudadanos por parte del Estado. En tal sentido se entiende la participación ciudadana como una expresión de la democracia participativa, la cual "reconoce que la participación es un principio de



organización de la vida social. Es decir, un mecanismo de articulación de las relaciones sociales entre sujetos participantes que actúan en ejercicio de la cultura democrática” (DAFP, 2003, p.16).

El actuar de los ciudadanos se apoya en el principio de la cooperación, la cual se sustenta en la construcción colectiva que hace posible la creación de condiciones satisfactorias de bienestar o la modificación del orden social mismo. Pero la forma más viable de intervención en el ejercicio de lo público es por medio de la creación de organizaciones, entendidas éstas como el medio que convierte al ciudadano en un actor social activo.

Por ello, y haciendo alusión a North (1993), se puede afirmar que las instituciones son reglas de juego en una sociedad, son limitaciones creadas por el hombre, que dan forma a la interacción y comportamiento humano, convirtiéndose por tanto, en el mecanismo estructurador de intercambio, sea este político, social o económico.

En este sentido, se establece que la participación ciudadana crece en la medida en que el nivel de intercambio entre los actores sociales se fortalezca y las transacciones sean más útiles para el conjunto de la sociedad en que viven. Y es por ello, que la creación y el desarrollo de las organizaciones se convierte en un factor pedagógico de formación de ciudadanía, fortalecimiento de la democracia y por ende la construcción del tejido social. Es esta, entre otras, la razón que motiva a estudiar las formas locales de hacer las políticas públicas, el nivel de concertación entre los actores y sus efectos sobre la sociedad que conforman.

#### Enfoques para el estudio de la gobernabilidad

De acuerdo como expone el documento: “una propuesta para el análisis de los gobiernos locales” (Navarro; Ramírez, 2005), parte del proyecto “Bienestar y sociedad política local”, en el cual se presentan avances teóricos y empíricos sobre la gobernabilidad local a partir de dos enfoques: institucionalista y el localista.

#### *Enfoque Institucionalista*

Este enfoque analiza la distribución del poder en las diferentes instancias territoriales. El gobierno local se encuentra dentro de una “unidad articulada en el sistema político, legal y económico de la nación o Estado” (Ibidem, p. 163), aquel basa sus decisiones o su acción de gobierno dentro del marco legal, denominado marco institucional, que lo define primariamente el legislador nacional y luego el gobierno local lo “recibe” para materializarlo en pro de la comunidad, facilitando así la canalización de demandas ciudadanas, considerado el gobierno local como el sujeto pasivo de estas demandas, se deben tener presente (Ibidem, p. 165) las siguientes relaciones, dentro de este proceso: a. La importancia de los mesogobiernos en la configuración del marco institucional, en los límites y oportunidades que restan a la capacidad de la acción local. b. La naturaleza autónoma de los gobiernos locales, no debe dar lugar a una expresión recíproca de las relaciones de poder. c. Debe incluirse el elemento dinámico en consonancia con el aumento de actores y con el cambio de las reglas de juego, este elemento dinámico se centra en enfoques como: las elecciones intergubernamentales y el de los sistemas multi-governance<sup>7</sup>.

De este proceso de distribución de poder, se deriva el conjunto de recursos que ostentan los gobiernos locales para el desarrollo de las políticas que implantan en su comunidad, aquellos, se determinan así: “estructura de oportunidades de acción de los gobiernos locales”, del que se derivan la capacidad política y de gestión, la primera es la “magnitud de sus atribuciones” (Ibidem, p. 166) percibidas por la ley o por la importancia que se tenga en el sistema político, en otras palabras, es la capacidad de influir en niveles de gobierno superiores. De otra parte, la capacidad de gestión, es la dimensión negociadora, como lo son los recursos financieros utilizados en el logro de los objetivos establecidos, también la división del trabajo político en el diseño y ejecución de

7 “La polisemia que presenta la Governance, es posible diferenciarla de gobierno y gobernabilidad por su énfasis de la dimensión relacional de la política, se constituye así en el concepto analítico más apropiado para observar la coordinación social y política en los espacios subnacionales, e incluso en espacios no regionales y no locales... La Governance puede ser entendida como una construcción intersubjetiva de la interdependencia entre actores sociales que influyen en el resultado colectivo; así en un espacio-tiempo encontramos una estructura relacional intersubjetiva de interdependencias que define el modo de governance. Tomado de: X Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, Chile 18- 21, Oct. 2005. Governance regional para el desarrollo económico: estructuras de governance y capital social.

políticas públicas. Finalmente, de acuerdo con la disponibilidad de estas capacidades, se pueden desarrollar los programas asociados a la acción de los gobiernos locales.

### *Enfoque Localista*

A partir de las dinámicas de los procesos políticos locales, se presenta una mayor o menor fortaleza institucional frente a las demandas de la ciudadanía y el desarrollo de las estrategias para responder a éstas.

Este enfoque presenta desarrollos teóricos y empíricos, en un primer aspecto presenta formas de gestión pública, orientándose hacia la acción de los políticos, manteniendo una visión pluralista y reconociendo el desigual acceso de los grupos a la autoridad local. Una posición más reciente es la *New Urban Left*<sup>8</sup>, en la cual la democracia representativa pasa a un segundo plano, y las demandas de las minorías se dan a través de las nuevas formas de participación ciudadana en la toma de decisiones.

En las últimas décadas se han presentado dos posiciones frente a este enfoque: la primera, es la aproximación gobierno local - sociedad civil; la segunda, la agenda política de los gobiernos en los nuevos aportes sobre cultura política.

La primera de ellas se conoce como redes políticas, interpretada como el “conjunto de instituciones en las que la producción de la norma es la manifestación de ese poder” (Ibidem, p. 169), pero es la teoría del régimen, la que fundamenta las condiciones que explican la formación de la red “basada ésta en presupuestos pluralistas, elitistas, empresariales o de otro tipo, donde debe identificarse una agenda política definida y la capacidad de los actores para mantenerse tanto en sus recursos como en sus intereses; la segunda, Clak, citado por (Navarro; Ramírez, 2005, p. 170), “los asuntos incluidos en la agenda política de los gobiernos locales, varían según la cultura política que atraviesa la comunidad. Estos pueden estar orientados bien hacia la mejora de las condiciones sociales de la población que hasta ahora señalaba el cleavage de clase que caracterizaba los partidos políticos de la izquierda y la derecha, tales como sanidad, educación, condiciones de trabajo”.

Contextualización de la política pública de transporte masivo para el departamento de Santander: Proyecto Metrolínea

Bucaramanga y los municipios que conforman su Área Metropolitana han adquirido con el tiempo una connotación estratégica, por su empuje económico como capital de departamento, pero así mismo, ello ha traído consigo en una serie de complejidades producto del grave conflicto y el decaimiento de los factores propios del bienestar social que han generado profundos descontentos en la población; los cuales pueden ser factores de potencialización o cambio en las diferentes organizaciones sociales. Entonces, se hace imprescindible, responder por estos factores que son igualmente constitutivos de la gobernabilidad, pero más que eso, de la esencia del accionar político y del marco social en que esta se desarrolla.

### El dispositivo metodológico

Para la realización de esta investigación, se parte del supuesto teórico según el cual la gobernabilidad es un proceso que determina la capacidad del Estado para canalizar y responder a los intereses y demandas de la sociedad de forma eficiente y eficaz, en una dinámica de interacción continua, mediante mecanismos de diálogo y participación, para alcanzar el bienestar social dentro de un marco institucional adecuado, que refleja los valores y las reglas que la sociedad ha impuesto.

La investigación se desarrollo en el marco del ejercicio de la gobernabilidad en Bucaramanga y su Área Metropolitana, a partir de la participación ciudadana respecto a la política pública de transporte masivo, desarrollada por las Administraciones involucradas. La metodología se concreto en la aplicación de encuestas de opinión pública, la realización de grupos focales y el seguimiento de noticias sobre el Metrolínea con el fin de aportar al concepto de Gobernabilidad desde la participación ciudadana.

La investigación se determinó como un estudio complementario descriptivo transversal con un muestreo aleatorio por conveniencia, al pretender observar la gobernabilidad local desde la participación ciudadana por parte de los bumanguenses, florideños, piedecuestanos y

<sup>8</sup> Se refiere a la nueva izquierda urbana o las nuevas formas de organizar el gobierno local.



girones del Departamento de Santander en su ambiente natural frente a la política pública de transporte masivo para posteriormente analizar los resultados obtenidos. Se considero transversal, puesto que la recolección de la información se efectuó en un solo momento, aún cuando el seguimiento de noticias se hace en un periodo entre 2005 y 2007, se aplicó en cada uno de éstos momentos, encuestas de opinión y conocimiento, además de llevarse a cabo la realización de discusiones a través de grupos focales y un seguimiento del desarrollo de la política pública de transporte masivo a través de los comunicados en prensa local aplicados en los municipios.

### *Participantes*

La muestra objeto de estudio está definida a partir de la ruta trazada para el Metrolínea. Se escogieron al azar diferentes barrios<sup>9</sup> que hacen parte de las comunas<sup>10</sup> cercanas a las rutas del Metrolínea descritas anteriormente y, que por la cercanía son afectadas directamente por las obras para el desarrollo del mismo. De igual manera se tuvieron en cuenta a aquellos líderes comunales del municipio de Bucaramanga que representan a las comunas para ser parte del grupo focal. Respecto a Floridablanca, Piedecuesta y Girón, fueron invitados los presidentes de las Juntas Administradoras Locales y de Acción Comunal, al pasar el Metrolínea alrededor y /o a las afueras de cada uno de estos municipios.

A partir de lo anterior, la muestra con la cual se aplicó las encuestas finalmente contó con la participación de 240 personas de diferentes barrios pertenecientes a las 11 comunas que fueron seleccionadas para la muestra. Para hacer la distribución de las encuestas por municipio, se tuvo en cuenta la cantidad de personas que harían parte de los grupos focales, así que se invitaron a 60 presidentes de Acción Comunal (incluidos los tres presidentes de las Juntas Administradoras Locales), con el fin de contar con 30 personas en total citadas en diferentes momentos para hacer desarrollar

esta técnica, sin embargo, solo se logró la participación real de 14 presidentes comunales, un presidente de la Junta Administradora Local y dos invitados por parte de los presidentes de la Junta de Acción Comunal, para el primer momento de esta investigación. Aún cuando solo asistieron 17 personas a los grupos focales, se tomó como referencia las 30 para aplicar el doble de esta cantidad a las encuestas realizadas al ciudadano común en los diferentes municipios que hicieron parte del estudio.

### *Instrumentos*

Para la recopilación de datos se aplicaran encuestas de opinión, junto a un seguimiento de comunicaciones públicas sobre el Metrolínea y resultados del mismo, así como la realización de grupos focales en los Municipios de Bucaramanga, Piedecuesta y Floridablanca.

### *Resultados*

La encuesta realizada en los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, con la que se pretendía establecer las percepciones de los ciudadanos habitantes de dichos municipios, frente a la política pública de transporte masivo y en concreto al proyecto Metrolínea, nos permite de acuerdo a los objetivos previstos para este estudio, determinar el grado de participación del ciudadano en la formulación de esta política pública, como un indicador relevante del ejercicio de la gobernabilidad en el departamento de Santander.

### *Encuesta de Opinión Pública (aplicación)*

La encuesta realizada en Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, tanto a ciudadanos en general como a aquellos que participaron de los grupos focales; permite distinguir algunos aspectos relevantes para el análisis del fenómeno de la gobernabilidad en su componente de participación ciudadana; de acuerdo a las categorías discriminadas a partir del marco teórico y que se observan en el proceso

<sup>9</sup> Cada una de las partes es que se dividen los pueblos grandes o sus distritos. Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición. ESPASA. España, 2001, p. 295. Su origen puede ser una decisión administrativa, o privada, o una iniciativa urbanística con sentido común de pertenencia de sus habitantes. Se entiende como una subdivisión administrativa menor que corresponde a una zona urbana, y que administrativamente corresponde al municipio, algunas veces a otras instancias de gobierno local.

<sup>10</sup> Conjunto de habitantes de un pueblo o lugar. Diccionario de la real Lengua Española. Vigésima Segunda Edición. ESPASA. España, 2001, p. 609. Se entiende como una subdivisión administrativa menor que corresponde a una zona urbana, basada en la proximidad y muchas veces reforzado por el antagonismo con el barrio vecino.

de formulación e implementación de la política pública de transporte.

Este instrumento denota como principal componente la participación del ciudadano, entendida como “un proceso de involucramiento e integración de sectores sociales antes relegados de las decisiones políticas, en una dinámica de permanente construcción y reconstrucción de una visión colectiva y plural de identidad nacional, sin que llegue a significar co-administración o co-gobierno” (Ibídem, p. 100).

En este orden de ideas, se podría afirmar que la formulación e implementación de la política pública de transporte masivo en Bucaramanga y el Área Metropolitana, a través del proyecto Metrolínea; permite, en una primera fase y dado su nivel de actualidad e importancia para la región, evidenciar desde la perspectiva del ciudadano común y de aquellos que lideran algunos espacios de participación, que para este caso sería a través de las Juntas de Acción Comunal, la forma como éstos percibieron el proceso y la interacción gobernante - gobernado en el mismo.

Por tanto, la percepción del ciudadano se convierte en esta investigación, en un factor clave para determinar si desde el terreno pragmático se consolida la afirmación teórica según la cual, el carácter público de una política se basa en que su proceso decisional corresponda a las necesidades de la población y surja de la interacción permanente entre ésta última y el gobierno; pues dichas decisiones, tienen una influencia directa en la vida y el bienestar de los ciudadanos y su comunidad.

Bajo estos fundamentos, se pueda afirmar que al analizar los resultados llama la atención como la población encuestada en la ciudad de Bucaramanga y en los otros municipios que conforman el Área Metropolitana, en su mayoría hace uso del bus como medio de transporte, especialmente los jóvenes, estudiantes universitarios y los trabajadores dependientes. Factor que convierte a estos sectores de la población en los directamente beneficiados o afectados por la política pública de transporte masivo; toda vez que el proyecto Metrolínea, tiene como prioridad mejorar las condiciones de movilidad y superar los inconvenientes, que a juicio de la administración, presenta el actual sistema de transporte.

Por otra parte, buen número de las personas entrevistadas usan como medio de transporte moto/cicla o el vehículo propio, las cuales se mostraron o indiferentes ante la

política o, como en el caso de los segundos la ven como un beneficio para los municipios al proyectarla como una opción para ordenar el tráfico. Este aspecto, indica que para un sector significativo de la población encuestada, especialmente aquella que habita en los municipios de Girón y Piedecuesta, la política de transporte masivo si bien puede promover el proceso de modernización de los municipios implicados, no necesariamente llega a satisfacer algún tipo de necesidad de carácter prioritario para la población.

### *Grupos Focales*

Con el fin de obtener la opinión de ciudadanos directamente relacionados con los procesos democráticos, se tuvo en cuenta la técnica de los grupos focales, con el fin de realizar una entrevista grupal localizada abierta y estructurada, sobre la gobernabilidad: participación ciudadana frente a la política pública de transporte masivo instaurada en Bucaramanga y su Área Metropolitana.

Los grupos focales enfocaron su trabajo con personas que se desempeñan como presidentes de las Juntas de Acción Comunal (JAC) de diversos barrios de la ciudad de Bucaramanga y Floridablanca; toda vez que para efectos de esta investigación las Juntas se constituyen a la luz del Decreto 2851 de 1984 “como parte de la organización comunitaria, es un medio de participación activa, organizada y consciente, para la planeación, evaluación y ejecución de programas de desarrollo de la comunidad”.

En este sentido, de los resultados se infiere, que quienes presiden dichos órganos, cuentan en algunos casos con una amplia trayectoria política ya sea como funcionarios, con cargos de elección popular, o trabajo comunitario, entre otros. Mientras que otro sector de los participantes, manifestó que no contaba con experiencia alguna en el sector político y que decidió participar en la junta para satisfacer necesidades específicas.

Teniendo en cuenta, que las JAC son los entes primarios para fortalecer la participación ciudadana, conforme a lo expresado en los grupos focales, las acciones políticas de estas organizaciones, se concentra en:

- Proyectos encaminados a mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable en su sector: jóvenes, tercera edad, madres cabeza de familia.



- Proyectos dirigidos al mejoramiento de la infraestructura en su barrio, tales como: vías, parques, construcción y remodelación de centros educativos.
- Proyectos para la superación de los problemas de seguridad: frentes de seguridad.

Los presidentes de las Juntas, entienden como su principal función ser los intermediarios entre la Administración Municipal y la Comunidad; por ello, su labor se ha concentrado en la formulación y gestión ante la Alcaldía de proyectos cuya incidencia es directa en la comunidad.

Los mecanismos de interacción que manifiestan usar los presidentes de las JAC, para emitir cualquier opinión de conformidad e inconformidad ante la Administración es principalmente por medio de cartas, reuniones directas con la Alcaldía, reuniones con la comunidad, manifestaciones o concentraciones.

Con ello y en su papel de canalizadores de la opinión del ciudadano, los participantes aportaron a la discusión aquellos comentarios de la comunidad sobre el Proyecto Metrolínea, en los que se observa un amplio desconocimiento del mismo y de incertidumbre sobre sus posibles beneficios; llama la atención el temor reinante, manifestado reiteradamente, ante un posible aumento en los impuestos. Por otro lado, el proyecto ha generado gran expectativa, de acuerdo a los resultados de Transmilenio en la ciudad de Bogotá, pues se espera que el mejoramiento urbano y la inversión en modernización sean similares; pero hasta el momento se desconoce por parte de la comunidad, cualquier proyecto en ese sentido.

En cuanto a los beneficios que le atribuye la población al proyecto Metrolínea se cuenta la disminución del tráfico en la ciudad; pero a su vez manifiestan su incomodidad ante las molestias ocasionadas por las obras. También se manifiesta como las obras han afectado el sector comercial, el cual ha visto reducir sus ingresos sustancialmente.

Los líderes comunales afirman mayoritariamente que no existió ningún tipo de consulta a la comunidad, ni en el proceso de formulación ni implementación del proyecto; y por tanto, es muy difícil que exista un sentido de pertenencia de la comunidad hacia el proyecto. En opinión de los participantes la ciudad no está preparada para el proyecto Metrolínea y ello se debe a la falta de conocimiento frente al mismo.

## A modo de conclusión

La tendencia de los ciudadanos a no participar activamente de este proceso se vio claramente reflejada, la cual sólo varió cuando se adoptaron medidas gubernamentales como la del pico y placa, con la que se afectó de forma directa el ritmo de vida del ciudadano. Un factor explicativo de esta situación obedece a lo que desde el marco teórico (del proyecto) se denominó como escasa cultura política, en la cual el ciudadano no se apropia de su papel como actor social y difícilmente promueve una interacción con la administración local, haciendo que las políticas públicas no respondan a las necesidades e intereses reales de la población en su mayoría.

La escasa cultura política (también la escasa cultura ciudadana) trae consigo un mínimo sentido de pertenencia hacia los proyectos desarrollados por el ente gubernamental; y es aquí donde el estudio demuestra que para el ciudadano promedio de la ciudad de Bucaramanga y los municipios del Área Metropolitana, el proyecto Metrolínea es una política que si bien no descalifican y la ven como una opción de modernización, tampoco la sienten como un proyecto que resuelva algún problema inmediato y que por el contrario trae algún tipo de implicaciones negativas de índole económica como el aumento en los costos de transporte, el incremento en el valor de los impuestos, la variación de los ritmos de vida, entre otros.

Este estudio permite afirmar que en el departamento de Santander, el fenómeno de la gobernabilidad es un tema que aún se encuentra en discusión; pues si bien, se puede hablar de una efectiva y eficaz implementación de la política pública de transporte masivo, el carácter de las relaciones que se presentaron en el marco de dicho proceso, permiten interpretar el fenómeno como un ejemplo de gobernabilidad vertical, en donde la interacción con la sociedad no se planteó al momento de la formulación de la política pública, pues ésta no surgió como una necesidad imperiosa de la población, sino como la alternativa de integrarse a un proyecto de carácter nacional.

Analizar el proceso de formulación e implementación de una política pública se constituye en un aspecto fundamental para examinar el estado de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos. Tanto así, que al estudiar la gobernabilidad, se estudian también tanto las capacidades de gestión política y

administrativa del gobierno mismo, como su forma de manejo de las relaciones colectivas y para ello, se habla en una perspectiva más general del término gobernanza, bajo el cual confluye el sistema de valores de los actores e instituciones que responden a las necesidades prioritarias de la población.

Finalmente, la investigación demostró que el ciudadano participa en la medida en que vea afectado directamente sus intereses, situación que se evidenció con el gremio de transportadores, los taxistas y los comerciantes, pero ello, dista de la actitud pasiva de los ciudadanos promedio, ante las implicaciones que se citaron anteriormente. Entonces se puede concluir, que la participación como un factor de gobernabilidad para el proceso de implementación de la política pública de transporte masivo sólo es evidente en la ciudad de Bucaramanga, cuando ésta es realizada por los ciudadanos agremiados, llamando la atención la escasa acción de los entes de representación primarios: las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las Juntas Administradoras Locales (JAL).

Es por ello, que llama la atención alrededor de este estudio la forma como la pregunta problema, plantea un escenario de complejidad, que sin duda enriquece el estudio de la gobernabilidad en el plano local. En consecuencia, se convierte en un indicador de la escasa interacción requerida, conforme a los criterios de formulación de una política pública, que caracterizan a los regímenes democráticos y que permiten hablar de criterios de gobernabilidad efectiva en lo referente a la gestión pública.

## Referencias

- Alcantará, M. (1995). Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. Fondo de Cultura Económico de México. México.
- Alguacil, J. (2005). Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local, en: Revista Polis On-Line de la Universidad Bolivariana. Volumen 4 Número 12. Chile.
- Arandia, I. (2005). Notas sobre la democracia, gobernabilidad democrática y gobernanza municipal en Bolivia, en: *Revista Reflexión Política*. Año 7. No. 13. Junio de 2005. Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB, Bucaramanga-Colombia.
- Ballar, R. (2003). Consolidación y participación en Honduras. [www.rds.org/participación-ciudadana/](http://www.rds.org/participación-ciudadana/)
- Barrera F, e Higuera, L. (2004). Encuesta social de desarrollo: evolución de la situación social de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga y Cali. (Informe final). Bogotá. Fedesarrollo, Febrero de 2004, p. 59 y ss. Ver: [www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&task=section&id=55&Itemid=658](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=section&id=55&Itemid=658)
- Brito, M. (2002). "Buen gobierno" local y calidad de la democracia, en: Revista Instituciones y desarrollo No. 12 -13. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. Barcelona, España.
- Bordón, J. (2001). Liderazgos, políticas y gestión pública para la nueva gobernabilidad, en: *Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- Bowman, M; Hampton, H. (1993). Democracias locales. Un estudio comparativo. Primera reimpresión en español 1993. Fondo de Cultura Económica. México.
- Brugué, Q; Font, J; Goma, R. Font, J. (2005): "Nuevos instrumentos de participación ciudadana en el gobierno local". Ponencia presentada en el curso "Poder local y participación democrática". Cursos de Verano de la Fundación Complutense, El Escorial. España.
- Brugué, Q; Gomá, R. (Coords). (1998). Gobiernos locales y política públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio. Ariel. Barcelona.
- Cárdenas, J; Santamaría, W., Editores. "Gobernabilidad y Reforma del Estado". Conserjería Presidencial para la Modernización del Estado y la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. Bogota-Colombia.
- Congreso Internacional CLAD - X. Sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, Chile 18- 21, Oct. 2005. Governance regional para el desarrollo económico: estructuras de governance y capital social.
- Del Águila. R. (1996). "La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad", en: Revista Iberoamericana de Educación Numero 12. Organización para los Estados Americanos para la Educación la Ciencia la Cultura. Washington, D.C., U.S.
- Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición. ESPASA. España, 2001
- Documento Cede 2006-42, Noviembre de 2006. Informalidad de la vivienda y el suelo en Bucaramangay Cartagena.



Fernández de M. Lya. (2000). "Algunas aproximaciones a la participación política", en: *Revista Reflexión Política*. Año 2. No. 3, Junio. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB, Bucaramanga - Colombia.

Flórez, C. (2000). *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*. Bogotá. Tercer Mundo.

Madueño, L. (1999). *Sociología política de la cultura*. Universidad de los Andes. Centro de Política Comparada. Mérida. Venezuela.

Marta, J. (2004). "Problemas y agenda para la gobernabilidad democrática en Venezuela", en: Cárdenas, J; Santamaría, W., Editores. "Gobernabilidad y reforma del Estado". Conserjería Presidencial para la Modernización del Estado y la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. Bogotá-Colombia.

Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*.

Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Colombia.

Navarro, C; Ramírez, A. (2005). "Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales", en: *Revista de Estudios Políticos*. Centro de Estudios Constitucionales. Abril - Junio. No. 128. Madrid, España.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.

Ramos, J; Reyes. M. (2005). *Gobiernos Locales y participación ciudadana*, en: *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y sociedad*. Universidad de Guadalajara, Sept/Dic.

Prats I Catalá, J. (2001). "Gobernabilidad y globalización". Editor: Carrillo, F. "Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.