

Caracterización de la gobernabilidad en Santander - Colombia

Sumario

Introducción. Aproximaciones teóricas. Participación ciudadana y gobernabilidad. Contextualización de la política pública de transporte masivo para el departamento de Santander: Proyecto Metrolínea. Desarrollo de la Investigación. Resultados. Análisis de Resultados. Conclusiones.

Resumen

El presente texto tiene como propósito exponer los resultados finales del proyecto de investigación "Gobernabilidad en Santander", a partir de la revisión y descripción de los procesos de ejecución de políticas públicas con relación al transporte público masivo en Bucaramanga y Área Metropolitana (Piedecuesta, Floridablanca y Girón), también revisa la relación de las administraciones locales con los actores sociales en el marco de la gestión pública y el control social, en el caso concreto Metrolínea.

Palabras clave: *Gobernabilidad, política pública, gestión pública, actores sociales, control social, transporte masivo.*

Abstract

This text wants to propose the final results of the investigation project "Governing ability in Santander department", a test beginning by the review and description of the executive processes related with the public policies, almost concerning the public massive transport in Bucaramanga and Metropolis Area (Piedecuesta, Floridablanca, and Girón), also revises the local administrations relation with social actors in the fact of the public management and the social control, in the Metrolínea specific case.

Key Words: *Governing ability, public policy, public management, social actors, social control, massive transport.*

Artículo: *: Recibido, Septiembre 15 de 2007; aprobado, Octubre 10 de 2007.*

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, Colombia.*

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

Correo electrónico: *lfernandez@unab.edu.co; dherreno@unab.edu.co*

Caracterización de la gobernabilidad en Santander - Colombia *

Lya Fernández de Mantilla
Denisse Herreño Castellanos

Introducción

El compromiso científico con el nororiente colombiano adquirido por el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB) para estudiar, promocionar, fortalece procesos de desarrollo y democracia, se ha manifestado con la puesta en marcha de programas e investigaciones concernientes a fenómenos como la participación social y electoral, el desarrollo, la paz y el liderazgo político en Santander.

Estas dinámicas conllevan implícitamente al tópico de gobernabilidad, razón por la cual el Grupo de Investigación en Democracia Local, presentó el Proyecto “Gobernabilidad en Santander: Un estudio de caso”, en el cual se propuso la descripción y análisis de los procesos de ejecución de las políticas públicas, más estrictamente lo referente a transporte público masivo Metrolínea, que se viene aplicando para Bucaramanga y Área Metropolitana (Piedecuesta, Floridablanca y Girón). También se identificaron los diferentes actores sociales y se describió la interacción/participación de estos en asuntos públicos y políticos locales, tema que tiene gran relevancia en el escenario politológico y responde al auge de los paradigmas de autogestión y eficiencia a escala política.

Estos criterios permitieron dirigir el estudio como aporte a la comprensión de la gobernabilidad, desde una lógica local hasta los contextos regional, nacional y latinoamericano. A su vez también se consideraron en su ejercicio las alternativas y consecuencias desde la observación minuciosa de una situación que afecta directamente a la comunidad y que como sociedad busca identificar cursos de acción que en algún modo puedan cerrar la brecha que hay entre una situación actual de las cosas y las expectativas que implican hacia el futuro.

Aproximaciones teóricas

Visión histórica del estudio de la gobernabilidad.

Norberto Bobbio hace alusión a las formas de gobernar partiendo de los criterios de estos filósofos, es decir, con los que el buen gobierno se distingue del malo: primero, el gobierno para el bien común, que es diferente del gobierno para el bien propio; segundo, el gobierno que se ejerce de acuerdo con las leyes establecidas -sean naturales o divinas, o normas de la costumbre o leyes positivas puestas por los predecesores, convertidas en normas consuetudinarias del país-, que es diferente del gobierno arbitrario, cuyas decisiones son tomadas frecuentemente fuera de toda regla preconstituida (Bobbio, 2000, p. 170).

Luciano Tomassini, argumenta que: “La gobernabilidad debe estar implícita a partir de la existencia misma de la autoridad y del Estado”, (Tomassini, p. 6). Pero después del surgimiento de las sociedades industriales y de los gobiernos representativos en el siglo pasado, este concepto atravesó por tres etapas que son:

* El presente texto es el resultado de la investigación “Gobernabilidad en Santander”, correspondiente a la Línea de Investigación Gobernabilidad, Grupo de Investigación en Democracia Local; y de la Línea de Investigación en Políticas Públicas del Grupo de Investigación en Ciencia Política. Instituto de Estudios Políticos IEP - UNAB, Universidad Autónoma de Bucaramanga. Bucaramanga, Santander, Colombia.

Primera, auge de las sociedades industriales y de los sistemas de gobierno democráticos, que se extiende desde la última parte del siglo pasado (XIX) hasta la gran depresión de los años treinta y la confrontación ideológica que dio origen a la segunda guerra mundial. El pensamiento social gestado en esa época, o inspirado en ella, giró considerablemente en torno al problema de la autoridad; segunda, el debilitamiento de las democracias occidentales, puestas a prueba por la crisis, provocó en la práctica la reacción fascista. La guerra concluyó con la derrota del fascismo y el triunfo -y la asombrosa recuperación- de las democracias industriales. Por otro lado en el mundo occidental el pensamiento social acompañó el auge y la aparente consolidación del sistema económico capitalista y de la democracia liberal, olvidando el tema de la autoridad y la gobernabilidad; por último, las protestas sociales de fines de los años sesenta, la prolongada crisis o transición de la economía mundial iniciada a partir de los años sesenta y posteriormente el surgimiento de nuevos factores sociopolíticos desestabilizadores como la aparición de ciertas reacciones conservadoras, la intolerancia racial, la corrupción, la inseguridad ciudadana, el terrorismo y el rebrote de nacionalismos.

Al respecto el autor argumenta: el mundo de la posguerra encontró una estrecha analogía entre el desarrollo y la gobernabilidad y, por ello argumentó que el crecimiento económico y la acumulación de capital eran generadores de desarrollo y éste, a su vez, forjaba las bases para la gobernabilidad sustentable. Sin embargo, las crisis políticas en países de crecimiento económico favorable demostraron lo contrario, la experiencia latinoamericana así lo confirma: “en el mundo de hoy, y muy particularmente en América Latina, el tema de gobernabilidad se ha vuelto a poner sobre la mesa. Los países latinoamericanos cuya gobernabilidad nunca estuvo garantizada, después de haber aprendido a manejar las claves del crecimiento, enfrentan actualmente la dura realidad de que dicho proceso se encuentra amenazado por factores predominantes políticos” (p. 11).

Estas posturas filosóficas y sociológicas dieron luces en la definición de la gobernabilidad. El desarrollo del concepto y su análisis estuvo influido por la cultura, la época, las crisis sociales, las políticas y las económicas y por los factores internos y los externos de los pueblos, naciones y/o Estados que, preocupados por su estabilidad sociopolítica, mantuvieron latente el

cómo gobernar. Por ello el proceso histórico muestra que la gobernabilidad es un concepto dinámico y cambiante: “la gobernabilidad no es un concepto estático, sino sumamente dinámico, voluble y en permanente mutación”. Otra posición sobre la temática es la enunciada por Marta Sosa, quien enuncia dos escenarios de análisis, en este caso: el gobierno dictatorial y los sistemas democráticos que presenten características como la participación y la interacción social, el diálogo permanente entre la población y los gobernantes, la transparencia, las garantías efectivas del pluralismo político y la libre circulación de información.

Hacia el concepto de gobernabilidad.

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 los 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” (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 aquella: “Cuando hablamos de gobernabilidad no podemos referirnos exclusivamente al fortalecimiento y profundización de la estabilidad democrática y monetaria. Se trata también 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).

Joan Prats I Catalá afirma que la gobernabilidad requiere espacios de liderazgo y participación ciudadana en los sectores políticos, económicos y sociales, componentes 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 esta 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.

De la misma forma Cepeda, (1994), afirma que la gobernabilidad: “se refiere a un Estado, a un sector privado y a una sociedad civil que deben responder a un mínimo de reglas comunes. Reglas de eficiencia, reglas de transparencia y regla de 'accountability', de rendición de cuentas, porque la responsabilidad es de todos, no es del Estado”. En tal sentido la gobernabilidad recoge las nociones de calidad total en la administración general. Gobernabilidad es, entonces, adecuación a la norma tanto del actor público como del privado. Pero no se trata de cualquier norma, sino de aquella que asegura eficiencia en la gestión, transparencia en la misma, rendición de cuentas y equidad en la competencia para el acceso a la oportunidad que brinda el sistema.

Con base en las premisas de los diferentes autores se puede sintetizar que la gobernabilidad es un concepto dinámico que está sujeto a las condiciones propias de cada país y a un factor que no se puede demeritar: la globalización, por ello, para efectos de esta investigación se entiende la gobernabilidad como la construcción de espacios democráticos, de crecimiento económico; es el control de la violencia y la corrupción, es brindar condiciones favorables de equidad e igualdad, elevar la calidad de vida, disminución de monopolios políticos y la creciente expansión de la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, para la generación de nuevos liderazgos. La gobernabilidad es la construcción de prioridades públicas y su efectiva gestión con aplicación tecnológica, es la legitimidad del Estado en el plano nacional e internacional.

Considerando lo anterior, la gobernabilidad no es una función y una responsabilidad exclusiva del Estado, aunque éste debe garantizar los medios y mecanismos para la intervención ciudadana, es la integración de los sectoriales sociales y del Estado como garantes de la misma.

El autor argumenta esta afirmación anterior exponiendo que la gobernabilidad no es atributo de un gobierno en particular sino del conjunto social. La gobernabilidad es atributo de las sociedades y no de sus gobiernos. La gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se plantean en un momento determinado. Gobernabilidad no es, estabilidad política, pues ésta puede darse sobre la base de la represión, la censura, el engaño y el bloqueo del progreso (Prats, 2001).

Teniendo en cuenta las condiciones de gobernabilidad expuestas, se identifican dos grandes marcos sociopolíticos en los cuales puede hablarse de gobernabilidad: gobernabilidad autoritaria y gobernabilidad democrática. Esta última constituye el soporte de esta investigación y hace referencia a la ampliación de la participación ciudadana en los sectores económicos, políticos, sociales (participación deliberativa y decisoria), pluralismo político y responsabilidad y transparencia del Estado, es decir, la continua comunicación entre entes gubernamentales, no gubernamentales, movimientos sociales y entidades multinacionales. Tomassini, posteriormente plantea las características de la gobernabilidad democrática, aseverando que: “Se trata más bien de entenderla en función del gobierno y de los distintos sectores sociales para combinar adecuadamente en un periodo dado tres grandes aspiraciones que han calado profundamente en la cultura cívica de esta época: un crecimiento económico dinámico basado en el mercado, márgenes satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades, protección social y grados crecientes de participación ciudadana en las decisiones políticas” (Tomassini, 2001, p. 49).

Para tal efecto, se propone entender la gobernabilidad como: capacidad del Estado para canalizar y responder a los intereses y demandas de la sociedad, de forma eficiente, en una dinámica de interacción continua mediante mecanismos de diálogo y participación, para alcanzar el bienestar social dentro de un marco institucional que refleja los valores y las reglas que la sociedad ha antepuesto. Por tanto, se parte del supuesto de que la gobernabilidad equivale a la expansión de un marco democrático que 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.

Para el caso de esta propuesta y, de acuerdo con (Dalh, 1985), la orientación semántica y política se da en la siguiente forma: en cuanto a la orientación semántica, se busca aclarar el significado que ha adquirido la gobernabilidad desde el punto de vista teórico y práctico, en la medida que muchos conceptos claves para entender las dinámicas y los procesos sociales referentes a lo político no tienen una definición comúnmente aceptada, y su inaplicabilidad parcial o total se hace evidente en diferentes contextos. La orientación política se da en el sentido en que se espera que a partir de esta investigación se busquen, por parte de la sociedad, cursos de acción que puedan cerrar una parte de la brecha que hay entre un ejercicio de consideración de alternativas y sus consecuencias desde la observación juiciosa de una situación específica, en este caso la del municipio de Bucaramanga y el Área Metropolitana (Floridablanca, Piedecuesta y Girón).

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos concluir que la gobernabilidad democrática es el reto que en conjunto asumen los actores públicos y privados de una sociedad para construir el bien público. Gobernar en la democracia es ante todo un compromiso colectivo de búsqueda del crecimiento económico, el desarrollo social, la construcción de consensos, la formulación participativa de la agenda de las prioridades públicas, una gestión pública eficiente basada en una redistribución equitativa y el acceso a lo público en condiciones de igualdad, que permita una reforma del Estado basada en la participación ciudadana.

Participación ciudadana y gobernabilidad

La participación ciudadana como elemento de gobernabilidad.

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 las 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).

Por ello la democracia participativa se define como el “intento de extensión de los mecanismos de decisión política a los escenarios sociales la escuela, la fábrica- es el traslado de la democracia desde el ámbito del Estado hacia la sociedad”. (Londoño, 1997, p.17 en AAVV, 1997). Democracia que a juicio de David Held (1992, p. 315) citado por Londoño, se caracteriza por: Participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones claves de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local; reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados; funcionamiento de los “partidos participativos” en la estructura parlamentaria del Congreso; mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas.

En Colombia, tras la expedición de la Constitución de 1991 basada en el principio del pueblo como soberano, la democracia participativa adquiere un lugar relevante en lo que se refiere al papel del ciudadano frente a lo público y frente a las actuaciones del Estado. En tal sentido se entiende lo público como lo que es de todos y para todos: “es el conjunto de elementos y acciones de los ciudadanos mediante las cuales buscan la satisfacción de sus necesidades y de la comunidad en general. Bajo este enfoque lo público se refiere a lo común, a lo colectivo, a lo que es de interés y de uso común y por ende es visible a todos” (Cunill, 1997, p. 24 en AAVV, 1997). La participación del ciudadano en Colombia, 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. Así el concepto de democracia participativa es más moderno y amplio, comprende el traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de lo 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.

El ciudadano como actor social.

El ciudadano, como tal, “una persona capaz, en cooperación con otros, de crear o transformar el



orden social que ella misma quiere vivir, cumplir y proteger, para la dignidad de todos” (Toro, 2000, p. 12). Por tanto, tal como lo concibe la Constitución de 1991 la condición de ciudadano requiere la adopción de una serie de compromisos y derechos, enmarcados dentro de una sociedad basada en un orden establecido. 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 (citado en Cárdenas, 1994), se puede afirmar que las organizaciones son reglas de juego en una sociedad, o más formalmente, son limitaciones ideadas por los hombres y las mujeres y que dan forma a la interacción humana, convirtiéndose, por tanto, en el mecanismo estructurador de intercambio humano, 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. 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, de construcción del tejido social.

El actor social como pieza clave de la gobernabilidad.

Partiendo de la premisa según la cual la gobernabilidad hace referencia a la capacidad de los gobernantes en tomar las decisiones que atiendan de forma efectiva a las demandas de los ciudadanos y de esta forma promover el desarrollo integral de la sociedad, se entiende la relevancia de los diversos actores sociales y, por ende, de las organizaciones como canalizadores de las prioridades y demandas que requiere el sistema político para su efectivo funcionamiento. De tal forma que se 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 básicos de la democracia participativa.

En tal sentido, se afirma que la gobernabilidad se convierte en un reflejo de la cultura política de una sociedad, 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. Desde esta perspectiva, la participación de los diversos movimientos sociales, no sólo en la formulación de las políticas públicas, sino en el juego electoral y en el control a la labor de los mandatarios, es un reflejo de la ampliación de los canales democráticos y la apertura de espacios que promueven la acción proveniente de los nuevos actores sociales.

Las políticas públicas como respuesta del gobernante al ciudadano.

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.

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.

De la misma forma, la participación ciudadana hace referencia a una extensión de los espacios de gestión pública, en la medida en que está 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.

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

Bucaramanga y los municipios que conforman el 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 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 ésta se desarrolla.

Demografía, infraestructura y situación socio-económica

Bucaramanga, junto con los municipios de Girón, Floridablanca y Piedecuesta, conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), localizada en la Cordillera Oriental a una altura de 1000 metros; se ha caracterizado por una buena cobertura de servicios públicos¹, transporte, educación y una tradicional actividad comercial. Son estas concepciones las que han perfilado el crecimiento y desarrollo del territorio en la medida en que, al ser considerada un buen sitio para vivir², su crecimiento poblacional se decuplicó³ entre 1938 y 1985, y en las últimas décadas hacen parte de los municipios receptores de mayor afluencia de migración rural de los departamentos circunvecinos, y de otras regiones como la Costa Atlántica. Esta población, afectada principalmente por el desplazamiento forzado, generalmente se asientan en los barrios periféricos del área metropolitana, que desde entonces han 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 habitantes⁴.

El desarrollo de la ciudad ha estado asociado a la infraestructura vial que hizo a Bucaramanga y el AMB el paso obligado entre el interior del país con la Costa Atlántica, Magdalena Medio, Bogotá, y Venezuela. Esta condición de eje de cruces viales permitió la

creación y fortalecimiento de empresas de transporte por carretera de carga y de pasajeros, donde son tradicionalmente importantes los empresarios de la región. Simultáneamente se ha desarrollado desde los años 70 un amplio y siempre creciente sector informal que complementa el cuadro de la economía local. Entre los desarrollos más recientes, de los 90 en adelante, está el significativo crecimiento del sector educativo, especialmente en la educación superior, y el sector de servicios.

Este panorama socioeconómico ha orientado la dinámica en cuanto a la planeación de proyectos de desarrollo y políticas públicas, en los cuales se inserta el Sistema Integrado de Transporte Masivo *Metrolínea*, como proyecto nacional para las principales ciudades que responde a solucionar principalmente los problemas de movilidad vehicular de transporte público y cubrir la demanda creciente de este servicio en forma ordenada y planificada a medida que el tamaño de la ciudad aumenta.

Desarrollo de la Investigación

La presente investigación se desarrolla a través de un estudio complementario descriptivo transversal con un muestreo aleatorio por conveniencia, pretende observar la gobernabilidad local desde la participación ciudadana por parte de los bumanguenses, florideños, piedecuestanos y girones del departamento de Santander, en su ambiente natural frente a la política pública de transporte masivo, para analizar posteriormente los resultados obtenidos. La recolección de la información se efectuó en un solo momento, aún cuando el seguimiento de noticias se hizo en el periodo entre 2005 y 2007, se aplicaron 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 el municipio.

1 Barrera, F. e Higuera, L. 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 s.s. Ve

R www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=section&id=55&Itemid=658

2 El INB (Índice de necesidades básicas insatisfechas) es bajo, en relación con otras ciudades del país: Bucaramanga 17.86; Floridablanca 16.17 Piedecuesta 23.84; Girón 24, Cfr. www.dane.gov.co

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

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



Participantes

La muestra objeto de estudio se definió a partir de la ruta trazada para el Metrolínea. Se escogieron al azar diferentes barrios⁵ que hacen parte de las comunas⁶ 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 aplicaron 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 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, sólo 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 tomaron 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 aplicaron encuestas de opinión, junto con 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.

Encuesta de Opinión Pública.

El análisis epistemológico abordó a las encuestas en tres dimensiones: a) su naturaleza instrumental, sirven para realizar un trabajo o una operación, b) su carácter científico, van dirigidas a explicar, aprobar o refutar una situación concreta y, c) su carácter sociopolítico, los resultados que arrojan se utilizan para justificar, legitimar y tomar decisiones (Rosales y González, 2003). Por ello, las encuestas se determinaron como la herramienta seleccionada para recolectar la información en la investigación.

Teniendo en cuenta que el estudio es transversal, la encuesta se llevó a cabo en el mes de Octubre, con el fin de indagar sobre la gobernabilidad que se ejerce en Bucaramanga y su Área Metropolitana, a partir de la participación ciudadana respecto a la política pública de transporte masivo desarrollada por la Administración Local; para ello se indagó sobre los conocimientos, sensaciones, percepciones y comportamientos entorno a la política pública de transporte masivo instaurada, a los habitantes de los barrios pertenecientes a las comunas directamente afectadas por el Metrolínea; a su vez el instrumento estuvo también sujeto a los grupos focales que se organizaron en dichos sectores.

Seguimiento del desarrollo de la política pública de transporte masivo.

Para llevar a cabo el seguimiento del desarrollo de la política pública de transporte masivo en Bucaramanga y su Área Metropolitana, se revisaron los comunicados escritos en la prensa local: periódicos Vanguardia Liberal y El Frente, Boletín de Prensa de la Alcaldía de Bucaramanga, durante un período comprendido desde enero de 2005 hasta abril de 2007. Los datos recopilados se organizarán en matrices con el fin de facilitar su lectura y análisis posterior.

⁵ Cada una de las partes en 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.

⁶ 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.

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, para hacer 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. Las categorías orientadoras para el desarrollo del grupo focal fueron las siguientes: Experiencia política; acción política; percepción; funcionamiento, intervención en el proceso de toma de decisiones; satisfacción de las demandas ciudadanas.

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 con 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.

De otra parte, teniendo en cuenta que los ciudadanos mayoritariamente sienten que se encuentran inconformes acerca de la manera como se ha llevado a cabo el proyecto Metrolínea, que no son escuchados, o por lo menos no totalmente; puede ello explicarse desde la amplia percepción de los ciudadanos, que el proyecto no surgió como una necesidad de ellos mismos, sino para estar a la par con otras ciudades, llevando a asumir que su opinión frente a dicho proyecto no es importante y, más aún, al hecho que consideran que las autoridades del municipio en el que viven no atenderían su inconformidad frente al Metrolínea. Todo ello explica el porqué en su mayoría, los ciudadanos expresan que no se han manifestado de ninguna manera frente a los beneficios y/o dificultades del Metrolínea.

Análisis de Resultados

Encuesta de Opinión Pública.

La encuesta realizada en Bucaramanga, en el marco del proyecto de investigación “Gobernabi-

lidad en el departamento de Santander: Un estudio de caso”, 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 con las categorías discriminadas a partir del marco teórico y que se observan en el proceso de formulación e implementación de la política pública de transporte masivo en el departamento de Santander. En el marco de la encuesta se distinguieron y examinaron a la luz de los supuestos teóricos las siguientes **categorías** de análisis:

o Funcionamiento del movimiento, gremio y/o partido participativo

Bajo esta categoría se interrogó sobre las acciones y el papel de las Juntas de Acción Comunal, entendiéndolas como uno de los órganos de participación más importantes y cercanos a las necesidades de la población en los municipios encuestados.

El sentido fundamental de esta categoría, consistió en determinar que tanta influencia sobre el proyecto Metrolínea, tuvieron estos entes y que tan efectivas se consideran sus actuaciones para canalizar, en efecto, las demandas e intereses de los ciudadanos.

En tal sentido se puede afirmar que esta categoría indaga sobre la forma o los mecanismos que tiene el ciudadano para ejercer la participación ciudadana en los municipios objeto del estudio; en tal sentido, se parte del supuesto según el cual el principal ente de canalización de demandas lo constituyen las Juntas de Acción Comunal (JAC), a las que, según lo demostró el estudio, los ciudadanos les atribuyen una influencia ocasional en las decisiones gubernamentales y en el caso concreto del proyecto Metrolínea, sienten casi nula su intervención en el proceso.

De igual forma, se percibe en el ciudadano una clara apatía por manifestarse ante las decisiones gubernamentales, lo que indica un sentido mínimo de su papel como actor relevante en los procesos públicos de toma de decisiones y veeduría hacia la gestión pública; por lo que se puede deducir bajo nivel de cultura política en los ciudadanos, lo cual repercute en la debilidad de los procesos de gobernabilidad.



○ *Intervención en el proceso de toma de decisiones*

En esta categoría, se distinguen aquellos aspectos relacionados directamente con la participación del ciudadano en el proceso de formulación e implementación de la política pública. Para ello se examinó el conocimiento ante el proyecto Metrolínea, los beneficios que se perciben del mismo, los medios a través de los cuales se enteraron de éste y los mecanismos utilizados para manifestar cualquier tipo de observación en concreto sobre el proyecto.

Para ahondar en este sentido se indagó a los ciudadanos sobre su conocimiento del proyecto Metrolínea; la percepción de éste como una política que satisface sus necesidades y contribuye a su bienestar; así como el interés directo de los ciudadanos frente a los asuntos públicos.

Los resultados en esta categoría indican como el ciudadano relaciona el proyecto Metrolínea con aspectos de modernización de la ciudad y mejoramiento de la movilidad, opinión que se ha forjado, de acuerdo con lo expresado en las encuestas, por la información transmitida a través de los medios de comunicación.

Pero en este sentido se podría afirmar que tal opinión es de carácter general, ya que al indagar sobre el conocimiento específico sobre el proyecto Metrolínea, el ciudadano habitante de los municipios objeto de este estudio, no tiene claros los beneficios o perjuicios directos que el proyecto le representa, relacionándolo más con una tendencia nacional; lo cual trae consigo la incredulidad en su capacidad de interlocutor válido ante la administración pública, ya que se percibe en el ciudadano bastante pesimismo sobre la efectividad o influencia de las opiniones positivas o negativas ante el proyecto, expresada éstas en forma directa o por intermedio de entidades representativas como las JAC.

Con lo anterior se puede afirmar, que la política pública de transporte masivo en Bucaramanga y el Área Metropolitana, responde más a los criterios de gobernabilidad que se enmarcan en un enfoque institucionalista; según el cual el gobierno local implementa las políticas de acuerdo con las decisiones del nivel nacional, demeritando, por tanto, un enfoque de tipo localista que fundamenta los criterios de la gobernabilidad democrática.

○ *Satisfacción de las demandas ciudadanas*

En el marco de los procesos de gobernabilidad, se establece como objetivo fundamental de la gestión pública la satisfacción de demandas e intereses prioritarios del ciudadano; en tal sentido, esta categoría pretendió indagar si los encuestados percibían que el proyecto Metrolínea efectivamente se encaminaba a satisfacer una necesidad prioritaria y si ello generó un sentimiento de apropiación ante el mismo.

Al examinar con detenimiento los resultados en esta categoría, se podría deducir hasta qué punto el ciudadano concibe el proyecto Metrolínea como una respuesta a una necesidad prioritaria para mejorar sus condiciones de bienestar; para lo cual los resultados nos indican que frente a dicho proyecto, existe una tendencia general a percibirlo como una alternativa para mejorar las condiciones de transporte en la ciudad, pero sin que ello se considere como una necesidad para los municipios estudiados; toda vez que, de acuerdo con los ciudadanos, las necesidades se orientan más a sectores como la salud, la educación, la vivienda, el empleo y la seguridad.

Sobre esto mismo se podría afirmar que, si bien en el proceso de formulación de la política pública por parte de la administración se plantea el mejoramiento del transporte como una necesidad para la ciudad, y así lo percibían en cierta forma los mismos ciudadanos ésta no tenía carácter de prioritaria para los habitantes, pues consideran que las dimensiones y la inversión del proyecto corresponden más a una ciudad de mayor tamaño y el problema de la movilidad se solucionaría con medidas de otro tipo, como el mejoramiento y ampliación de la malla vial.

Esta percepción explica en gran parte el escaso sentido de apropiación frente al proyecto y la percepción de ineficacia ante cualquier observación sobre el mismo; situación que sin duda debilita la comunicación, indispensable en el proceso dinámico al cual hace referencia la gobernabilidad.

○ *Formulación de la política pública*

La interacción entre gobernantes y gobernados se considera como una de las características fundamentales de la gobernabilidad democrática; de allí, que en esta categoría, se examine

dicha interacción como un indicador fundamental para determinar la participación directa del ciudadano en el proceso de toma de decisiones que hace alusión a la formulación de la política pública de transporte para la ciudad de Bucaramanga y su Área Metropolitana.

En esta categoría es evidente la percepción ciudadana, según la cual, las razones principales que generaron el proyecto Metrolínea giran en torno a la posibilidad de estar a la par con otras ciudades del país, como una iniciativa de la Alcaldía, o como la necesidad de mejorar el sistema de transporte.

Al examinar detalladamente los factores descritos en la encuesta y al cruzar las diferentes variables, se demuestra en el estudio una escasa interacción entre gobernantes y gobernados; pues si bien, conforme a la percepción ciudadana, el proyecto Metrolínea, respondía a la necesidad de concretar en Bucaramanga y su Área Metropolitana la política pública de transporte masivo, ésta se concibe como una decisión unilateral del gobierno, más no como el resultado de un diálogo permanente, característico de la movilidad de los sistemas políticos democráticos.

Grupos Focales

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 constituyen, a la luz del Decreto 2851 de 1984, “parte de la organización comunitaria, un medio de participación activa, organizada y consciente, para la planeación, evaluación y ejecución de programas de desarrollo de la comunidad”.

En tal sentido, los resultados arrojan 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 entes primarios para fortalecer la participación ciudadana, conforme a lo expresado en los grupos focales, las acciones políticas de estas organizaciones, se concentran 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. En sí, 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 de proyectos cuya incidencia es directa en la comunidad, ante la Alcaldía.

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 los trancones y molestias ocasionadas por las obras. Así mismo, se manifiesta cómo 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.

Lo anterior se convierte en un indicador de la escasa interacción requerida, conforme a los criterios de formulación de una política pública, que caracteriza a los regímenes democráticos y que permite hablar de criterios de gobernabilidad efectiva en lo referente a la gestión pública.

Los resultados reflejan así mismo, diversas percepciones de los participantes en las sesiones frente al proyecto Metrolínea, según las cuales, el sistema de transporte en la ciudad de Bucaramanga es bueno y la verdadera necesidad consistía en la ampliación de las vías, en la construcción de intercambiadores y en la renovación de los buses; por tanto, se sugiere que el proyecto surgió para imitar a otras ciudades.

Si bien se percibe que el Metrolínea puede generar rapidez en la movilización del transporte y orden en el mismo, se reitera que no era una necesidad para la ciudad de Bucaramanga y su Área Metropolitana, dado lo pequeña de la ciudad y las necesidades en otros sectores prioritarios, como el social. Por el contrario, se visualiza el proyecto como un problema debido al



incremento en los costos del transporte, la disminución de las rutas en algunos puntos de la ciudad y el aumento del desempleo, si se tiene en cuenta, el gran número de empleos directos e indirectos que genera el sector del transporte.

En cuanto al funcionamiento de las Juntas y su incidencia en el desarrollo del municipio, conforme a las respuestas, se evidencia un mal uso de las Juntas por parte del ciudadano, el cual sólo recurre a ellas cuando se siente afectado en el nivel económico. Se afirma que no hay un verdadero compromiso de parte de quienes integran las JAC, pues se convierten en un espacio para figurar.

A juicio de los líderes comunales, falta articulación de esfuerzos entre las juntas, los ediles y la Administración; al igual que un liderazgo real por parte de la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal -AMAC-, para que las acciones tengan repercusión en el municipio y se haga menos politiquería, especialmente de los concejales. Aún así, las JAC siguen concibiéndose como un puente entre la administración municipal y la comunidad, lo que implica que continúan siendo el canalizador primario de las necesidades de la comunidad.

En cuanto a la relación entre las Juntas de Acción Comunal y las autoridades del municipio en términos generales manifiestan que no es buena, que si bien existen algunos proyectos aprobados, son pocos y no cubren las necesidades reales de la comunidad, o cuando se presentan iniciativas, el gobierno no las atiende manifestando escasez de recursos.

Por tanto, la percepción general entre las personas que participaron en los grupos focales es que el proyecto Metrolínea no se consultó con la comunidad y que de nada sirve cualquier acción frente al mismo. Que falta mucha información y capacitación, lo cual dificulta una apropiación de los ciudadanos del Metrolínea como un bien público.

Análisis de Prensa

Para el seguimiento de prensa se consultaron dos medios de comunicación escritos de circulación regional: *Vanguardia Liberal* y *El Frente*; al igual que se hizo seguimiento al Boletín de Prensa de la Alcaldía de Bucaramanga. Dicho seguimiento se realizó en el período comprendido entre mayo de 2005 a abril de 2007; se destaca la inclusión en el análisis de aquellas noticias relacionadas con la intervención directa o indirecta de los diversos actores que integran el

escenario de formulación e implementación de la política pública de transporte masivo en los municipios de Bucaramanga y el Área Metropolitana.

Estos actores jugaron un papel relevante en el proceso ya sea por su influencia directa en el mismo, o por ser beneficiarios o afectados con las decisiones tomadas en el curso del mismo. Dentro de estos actores se definen en el marco de la sociedad santandereana: Gremios, Transportadores, Taxistas, Comerciantes, Juntas de Acción Comunal, Ediles, Asociaciones de discapacitados, Academia, ONG.

En tal sentido, la información detectada en los medios de comunicación escritos permitió distinguir las acciones de estos actores conforme a los objetivos previstos por parte de éstas frente al proyecto Metrolínea. Permitted su clasificación de la siguiente manera:

1. Tipo Decisional: consiste en las medidas adoptadas por el gobierno frente al proyecto Metrolínea y que tienen efecto directo en alguno de los actores implicados en el proceso.
2. Tipo socializador y/o educativo: son aquellas acciones realizadas por la administración y la empresa ejecutora del proyecto, tendentes a integrar en el proceso de formulación e implementación de la política pública, a los ciudadanos o demás actores relacionados de forma directa con el Metrolínea.
3. Tipo participación en las obras: son las acciones mediante las cuales diversos actores de la sociedad intervienen de forma directa en la ejecución de las obras del proyecto Metrolínea.
4. Tipo solicitud: se refieren a las acciones donde diversos actores realizan alguna petición sobre el proyecto Metrolínea, de forma directa o indirecta, a la administración.
5. Concertación: son las acciones en las cuales se generó un escenario de acuerdo entre los diversos actores y la administración municipal frente a temas relacionados con el proyecto Metrolínea.
6. Pronunciamento: son aquellas manifestaciones de apoyo o inconformidad, expresadas por alguno de los actores que intervinieron en el proceso de la política pública de transporte masivo, dirigidas a la administración y a los ejecutores del proyecto. Entre las manifestaciones de

apoyo a la gestión se encuentran las realizadas por la Sociedad Santandereana de Ingenieros ante la inclusión del adendo solicitado por ellos para la licitación; y las reacciones favorables que la Alcaldía de Bucaramanga manifiesta haber recibido por parte de los gremios, debido a la medida de pico y placa.

7. Rendición de cuentas: se denominan así a las acciones realizadas por la administración pública y por las entidades ejecutoras del proyecto Metrolínea, en las cuales rinde informe de su gestión ante la comunidad.
8. Veeduría: se entienden como las acciones de control y vigilancia realizadas por agentes externos a la administración municipal, sobre la realización de las obras y el manejo de los recursos.
9. Tipo protesta: son aquellas acciones realizadas a través de vías de hecho, por parte de algunos de los actores relacionados con el proceso.

Esta clasificación de acciones en el marco de un proceso de gobernabilidad, permite determinar la forma como la adopción de la política pública de transporte masivo para el Departamento de Santander incluyó o excluyó a diversos sectores de la población; facilitando la posibilidad de establecer los mecanismos a través de los cuales se presentó este tipo de relaciones y su influencia directa o indirecta en la acción de formular e implementar el proyecto Metrolínea por parte del gobierno local.

El recurso del seguimiento de prensa brindó para los propósitos de este estudio la posibilidad de ampliar la visión frente a los actores de la gobernabilidad; de tal forma, que permitió entender como interrelacionaron diversos intereses en torno al proceso de implementación de la política pública de transporte masivo o como el gobierno local debió informar y negociar con sectores representativos de ciudadanos.

Conclusiones

La investigación "Gobernabilidad en Santander: Un estudio de caso", se concibe como un estudio complejo, en el cual se hizo un análisis sobre la forma en que se llevan a cabo los procesos de gobernabilidad en la región y más concretamente en la ciudad de Bucaramanga y el Área Metropoli-

tana, conformada por los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta. Para tal propósito se examinó dicho proceso, a través de la formulación e implementación de una política pública de gran impacto para el departamento como es la de transporte masivo, que se concibe como un macroproyecto que desde el nivel nacional se promueve como una política de Estado, cuyo objetivo fundamental es ampliar y mejorar las condiciones del sistema de transporte en las principales ciudades del país.

Como primer antecedente, se puede afirmar que el fortalecimiento de la democracia en el orden local se concibe como una necesidad en el escenario de los estudios políticos contemporáneos, toda vez que se consideran los contextos locales como principal expresión de la democracia participativa, en consonancia con la implementación de los procesos de descentralización en la mayor parte de los países de América Latina, que en Colombia se inició a partir de la Constitución Política de 1991.

Para la realización de la investigación, se partió 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.

En tal sentido, 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 el cual la interacción con la sociedad no se planteó en el 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.

La tendencia de los ciudadanos a no participar activamente de este proceso se vio claramente reflejada en este estudio, 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 se denomina 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.

Por tanto, la escasa cultura política 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.

En este aspecto, también juega un papel fundamental el hecho de que en la ciudad de Bucaramanga y los municipios del Área Metropolitana, cada día aumenta el uso del vehículo propio y especialmente el de la motocicleta; lo cual trae consigo un sentimiento de indiferencia hacia el proyecto Metrolínea, dado el escaso beneficio directo que se percibe traerá para esta población.

Así mismo, la investigación demostró que el ciudadano participa en la medida en que vea afectados 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 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).

En los municipios del Área Metropolitana, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, se evidencia aún más esta apatía ciudadana toda vez que,

para estos últimos, el proyecto se convierte en una opción de acercamiento con la ciudad de Bucaramanga pero no en una alternativa de transporte que se integre a la mayoría de los barrios de dichos municipios. En el caso de Floridablanca, al proyectarse el paso del Metrolínea por la autopista Floridablanca - Piedecuesta - Bogotá, son varios los barrios beneficiados con el proyecto; pero también son bastantes aquellos a los cuales el Metrolínea no prestará un servicio directo y que a su vez congregan buena parte de la población del municipio.

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, pues se observa como, a pesar de entenderse al municipio como el espacio político que facilita la reestructuración de las relaciones sociales promoviendo la retroalimentación permanente del sistema político gracias al proceso de descentralización, en el terreno de lo práctico no es una realidad evidente.

Esta situación se evidenció en la formulación y posterior implementación de la política pública de transporte masivo, en la cual las relaciones gobernante-gobernado no asumieron un papel de demanda ni de consulta en la fase de formulación ni en la fase de implementación; especialmente en la ciudad de Bucaramanga asumieron un carácter socializador frente al proyecto y de concertación con aquellos sectores que ejercieron presiones directas, lo que demuestra sin duda que intervino en el proceso un gran número de actores, pero no en todos los casos las relaciones fueron permanentes ni asumieron un carácter retroalimentador.

De esta forma se puede deducir que la gobernabilidad democrática, fundamentada en la participación ciudadana y el ejercicio del control social, aún es un proceso joven en el escenario democrático del departamento de Santander, ya que si bien existen esfuerzos por parte de las administraciones locales, como en el caso de Bucaramanga, y por parte de algunos sectores de ciudadanos, el camino se queda corto ante la magnitud de los procesos sociales y políticos que el mundo moderno globalizado exige a los espacios locales.

Es, por tanto, imprescindible ahondar en los esfuerzos por promover una pedagogía de democracia participativa, en la que se estimule al

ciudadano a hacer uso de las herramientas que el sistema político democrático de Colombia promulga en la Constitución Política de 1991. Un esfuerzo en el que deben converger todos los diversos sectores sociales y políticos, de tal forma que ello sirva de motor para el impulso de la gobernabilidad democrática en los escenarios locales.

Para ello es necesario entender que la participación ciudadana y el control social son indispensables para la democracia local y no una amenaza para la labor del gobernante, toda vez que éstos se constituyen en el medio para promover la retroalimentación ciudadano-gobernante, haciendo por tanto más eficaz y eficiente la gestión pública. Pero, hasta que tanto los ciudadanos como los gobernantes, no tengan claro este principio, difícilmente se podrán promover procesos de gobernabilidad que fortalezcan el régimen democrático como un paradigma en las sociedades occidentales.

Referencias

- Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina; "Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD)", Diciembre de 2004. Bogotá D. C.
- Albuquerque, F. (2004). Cuaderno DEL - No. 1. El enfoque del desarrollo económico social. Red de desarrollo local. Argentina.
- Alcántara, 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 Económica. México.
- Araque, J. (2005). "Gobernabilidad y Calidad de la Democracia y Posibilidades de las Políticas Públicas en Venezuela", en: *Revista Reflexión Política*. Año 6. No. 12. Diciembre de 2004. Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB, Bucaramanga, Colombia.
- Autores Varios. (1996). *Descentralización y corrupción*. Bogotá. FESCOL y MILENIO.
- Autores Varios. (1994). *Sociedad civil, control social y democracia*. Bogotá. FESCOL y MILENIO.
- Autores Varios. (2003). Ministerio del Interior y de la Justicia. Departamento Administrativo de la Función Pública. "Participación de Control Social a la Función Pública". Bogotá, Colombia.
- 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.
- Bobbio, N. y Matteuci, I. (1981). *Diccionario de política*. México. Siglo XXI Editores. Tomo 1.
- Bobbio, N. (1996). La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. Bogotá, Colombia.
- Bobbio, N. (2000). El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. Bogotá, Colombia.
- Borbón, J. (2001). Liderazgo, políticas y gestión pública para la gobernabilidad. Editor: "Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- Brito, M. (2002). " 'Buen gobierno' local y calidad de la democracia", en: *Revista instituciones y desarrollo*. No. 12-13. Diciembre. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona, España.
- Bouza, R. (1998). La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo, en Revista CEPAL, Número extraordinario. Santiago de Chile.
- Cárdenas, J; Santamaría, W., Editores. "Gobernabilidad y reforma del Estado". Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. Bogotá, Colombia.
- Carrillo, F. (2001). Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- Cepeda, F. "La crisis de la gobernabilidad" Gaceta del Fondo de Cultura Económica Filial Colombia No. 23, Julio de 2005, Bogotá-Colombia.
- Cepeda, F. (2004). "La gobernabilidad: nuevos actores en busca de un nuevo tema", en: Cárdenas, J; Santamaría, W., Editores. "Gobernabilidad y reforma del Estado". Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. Bogotá, Colombia.
- Dahl, R. (1985). Análisis político actual. Universitaria, Buenos Aires.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (DAFP). (2003). Participación en el control social a la gestión pública. Documentos de Consulta. Bogotá. Ministerio del Interior y la Justicia.
- 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 y la Cultura. Washington, D.C., U.S.
- Documento CONPES 3297 Julio de 2004
- Documento CONPES 3370 Agosto de 2005



Documento CONPES 3298. República de Colombia. Departamento de Planeación. Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP; Ministerio de Transporte. Bogotá, D. C. 26 de Julio de 2004. Colombia.

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.

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. Bogota, 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.

Platón. Diálogos. Tomo I. Ediciones Universales. Bogotá, Colombia.

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.

Ramos, J; Reyes, M. (2005). "Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un

enfoque de gestión estratégica asociada", en: *Revista Espiral - Estudios sobre Estado y Sociedad*. Universidad de Guadalajara. Volumen XII. No. 34. Diciembre, Guadalajara, México.

Revéis, Ed. (1995). La gobernabilidad económica y política antes y después de la apertura y de la promulgación de la Constitución de 1991. Bogotá. Universidad de los Andes.

Rousseau, J. El Contrato Social. Taurus Ediciones S. A. Madrid, España.

Sánchez, R. (2003). "Política, democracia y ciudadanía", en: *Revista Desafíos* No. 9. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.

Santiso, C. (2001). "Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina", en: *Revista Instituciones y Desarrollo* Números 8 - 9. Barcelona, España.

Tejada, J. (2005). "El laboratorio de democracia en América Latina", en: *Revista Espiral - Estudios sobre Estado y Sociedad*. Universidad de Guadalajara. Volumen XI. No. 32. Abril. Guadalajara, México.

Tomassini, L. (2001). "Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina", en: Carrillo F. (2001). Editor. "Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Toro, J. (2000). El ciudadano y su papel en la construcción de lo social. CEJA. Pontificia Universidad Javeriana. Editorial CEJA. Bogotá.

Vargas, A. (1996). Hacia la gobernabilidad democrática en Colombia al final de siglo, en: Constitución, Gobernabilidad y Poder. Universidad Nacional de Colombia y Universidad Industrial de Santander.