

# Building Democratic Governability and Changing Government Style

## Sumario

*Introducción, Governabilidad y Gobernanza en la Política Pública Local SITM, Nuevos elementos al debate de la Governabilidad en el caso de la Política Pública- SITM, Aspectos internos y Aspectos Externos: a). Situación actual, b). Percepciones, c). Acciones generadas por la crisis. Aproximación Metodológica de la Investigación de la Gobernanza en la Implementación de la Política Pública SITM, Conclusiones. Referencias.*

## Resumen

*El artículo desarrolla los conceptos de gobernabilidad democrática y gobernanza a partir del caso de la Política Pública – Sistema Integrado de Transporte Masivo en la ciudad de Bucaramanga; retoma los resultados de la investigación Governabilidad en Santander: Un estudio de caso, en la cual se determinó el grado de gobernabilidad a partir de la participación ciudadana en la formulación de la política, enseguida se reúnen nuevos elementos para el análisis de la política durante su implementación y posteriormente se propone analizar e investigar la gobernanza durante el proceso de toma de decisiones mediante algunas aproximaciones metodológicas.*

**Palabras claves:** *Governabilidad Democrática, Gobernanza, política pública de transporte Masivo.*

## Abstract

*This paper develops the meanings of Democratic Governability and Governance, building on the case study “Public Policy: Complex Mass Transit System in Bucaramanga”. It works with the results of an earlier research which determined the degree of governance by citizen participation in policy formulation. It gathers new information for the analysis of public policy at its implementation. Then it studies governance in the process of decision-making, using a number of methodological tools.*

**Key words:** *Democratic governability, governance, public policy of mass transit.*

**Artículo:** *Recibido Octubre 7 de 2010; Aprobado Octubre 31 de 2010.*

**Lya Fernández de Mantilla:** *Maestría en Ciencia Política para Iberoamérica-Universidad Internacional de Andalucía; Maestría en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana- Bogotá. Docente e Investigadora del Grupo de Investigación Instituciones políticas y Opinión Pública, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, -UNAB- Colombia.*

**Esther Parra Ramírez:** *Maestría en Estudios Políticos Pontificia Universidad Javeriana- Bogotá. Doctorando en Ciencia Política Universidad de Barcelona. Investigadora del Grupo de Investigación Instituciones políticas y Opinión Pública, Instituto de Estudios Políticos Universidad Autónoma de Bucaramanga –UNAB-, Colombia.*

**Andrea Juliana Briceño:** *Trabajadora Social, Asistente del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga –UNAB-, Colombia.*

# Gobernabilidad Democrática en Construcción y Estilo de Gobierno en Transición

**Lya Fernández de Mantilla**

**Esther Parra Ramírez**

**Andrea Juliana Briceño**

## **Introducción**

Desde 1991 el sistema político colombiano se define como democrático, pluralista y participativo, es decir, diversos actores e intereses al lado del gobierno convergen en la formulación, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, de tal manera que se abre paso a la gobernabilidad democrática basada en la corresponsabilidad y según afirma Tomassini (2001) en:

“La necesidad por parte del gobierno y de los sectores sociales de poner en práctica la habilidad para combinar tres aspectos: un crecimiento económico dinámico, márgenes aceptables de equidad, igualdad de oportunidades y protección social, y niveles crecientes de participación ciudadana en las decisiones de carácter político” (p.49).

Según Camou (1995), Garretón (1993) y O´Donell (1993), la gobernabilidad debe sustentarse en aspectos como la participación política de los ciudadanos, los acuerdos sociales y políticos, el reconocimiento y fortalecimiento institucional, así como también a través de la canalización y respuesta efectiva a las demandas sociales.

Si bien es cierto que la gobernabilidad democrática en Colombia es un proceso en construcción, aún permanece el modelo tradicional de dirigir y dar respuesta a las demandas de la sociedad caracterizado por la verticalidad (de arriba-abajo).

Desde el enfoque institucionalista de la gobernabilidad se analiza la distribución del poder en las diferentes instancias territoriales. El gobierno local al encontrarse dentro de una unidad articulada en el sistema político, basa sus decisiones o su acción 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, (Navarro; Ramírez, 2005).

Sin embargo, en el contexto actual globalizado e interdependiente, promotor de la democracia participativa, la sociedad civil incide de forma directa en la toma de decisiones; este nuevo estilo de gobierno denominado *gobernanza* se caracteriza por promover en un grado más amplio la interacción entre sociedad civil y Estado en la formulación de las políticas públicas. En este sentido, Mayntz (1998) afirma que “la conducción de la sociedad no depende exclusivamente de las capacidades del aparato político administrativo gubernamental, si no de su habilidad para involucrar y coordinar actores privados, públicos y sociales para la co-producción de las mismas (p. 1)”.

## Gobernabilidad y Gobernanza en la Política Pública Local SITM

Si se toma a manera de caso el proceso de la política pública Sistema Integral de Transporte Masivo SITM - Metrolínea<sup>1</sup> en la ciudad de Bucaramanga (Colombia) desde el ámbito de la gobernanza, se puede afirmar que representa la transición entre un estilo de gobierno jerárquico y vertical pues de un lado la formulación de la política pública<sup>2</sup> se realizó desde el gobierno central y de otro lado su adaptación a las particularidades municipales e implementación<sup>3</sup> se dio mediante la interacción, la coordinación y coproducción entre gobierno y sociedad civil.

El desarrollo en la ciudad de Bucaramanga y su área metropolitana se inscribe en la tendencia de concentración poblacional y creciente conectividad e interdependencias económicas, sociales, políticas y culturales, característica de las ciudades modernas globalizadas; y en esta lógica se producen las políticas públicas. De allí, la puesta en marcha por parte del gobierno nacional de los “*Sistemas Integrales de Transporte Masivo*” con los cuales se ha buscado mejorar los tiempos de desplazamiento y los índices de movilidad de los habitantes, disminuir la contaminación ambiental, reducir los niveles de accidentalidad y optimizar la oferta de transporte de acuerdo CON la demanda, teniendo en cuenta que el transporte público es el principal medio de desplazamiento de la población.

En la ciudad de Bucaramanga, a pesar de la poca participación en la formulación de la política pública y de no ser percibida como una necesidad prioritaria para la ciudadanía, el SITM - Metrolínea comenzó a ser implementado invirtiendo cerca de 750 mil millones de pesos de los cuales se han registrado pérdidas de 230 millones de pesos<sup>4</sup>.

Para llevar a cabo este megaproyecto se dispuso la intervención de diferentes actores y fue conformada la Sociedad Anónima: Metrolínea S.A<sup>5</sup> cuyos accionistas son el Municipio de

Bucaramanga, el Área Metropolitana de Bucaramanga, el Instituto Municipal de Empleo, la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga y el Instituto de Fomento Empresarial de Bucaramanga. Esta compañía ha sido la encargada de coordinar y administrar el sistema buscando la transformación del esquema actual de movilidad dentro de los municipios de su jurisdicción; asimismo, según la misión de la empresa esta debe encargarse de educar la población con respecto al sistema.

Por su parte, las empresas de transporte público colectivo de Bucaramanga actores clave del sistema en mención conformaron dos empresas operadoras de transporte: METROCINCO PLUS S.A; a quien en el año 2007 se adjudicó la concesión de operación del transporte del 60% y MOVILIZAMOS S.A; con el 40 % restante<sup>6</sup>. De esta manera, se observa que la política pública empezó a desarrollarse con la participación directa, la coordinación y la toma de decisiones entre el gremio de los transportadores, el sector privado y la administración pública de Bucaramanga y de los otros municipios pertenecientes al Área Metropolitana: Floridablanca, Girón y Piedecuesta.

Durante esta fase de formulación el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga realizó la Investigación “Gobernabilidad en Santander: Un Estudio de Caso”<sup>7</sup>, el cual buscó “Establecer si la participación ciudadana fue un factor determinante en la formulación e implementación de la política pública de transporte masivo y con ello evidenciar el proceso de la gobernabilidad en el departamento de Santander”. Es decir, se analizó la capacidad de los gobiernos locales involucrados en el proyecto para canalizar de manera efectiva las demandas sociales y brindar soluciones adecuadas a las mismas sobre la base del equilibrio en la relación Gobierno-ciudadanos.

1 En adelante SITM.

2 CONPES 3260. Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo. Departamento Nacional de Planeación. Ministerio de Transporte. Ministerio de Hacienda y Crédito Público Versión aprobada Bogotá, D.C., Diciembre 15 de 2003

3 CONPES 3370. Sistema integrado del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del área metropolitana de Bucaramanga. Ministerio de hacienda y crédito público. Ministerio de transporte. Versión aprobada. Bogotá, d.c., 1 de agosto de 2005

4 (2010, Septiembre 20). Luego de 6 meses de funcionamiento, no cuadran las cuentas del sistema Metrolínea de Bucaramanga. *Periódico El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/colombia/oriente/unos-61000-pasajeros-de-los-135000-proyectados-lo-utilizan-a-diario-7939280-1#>

5 De acuerdo con el documento CONPES 3370 de 2005, este sistema deberá contar con la participación de cuatro municipios, además de la Nación, el departamento y el Área Metropolitana de Bucaramanga, de la siguiente forma: La nación 66.5%, Bucaramanga 19.7%, Piedecuesta 2.9%, Girón 3.1%, Floridablanca 5.2%, Santander 1.9% y el AMB 0.7%.

6 Según los decretos 3167 de mayo 23 de 2002 y 3260 de diciembre 15 de 2003 se debe: “Garantizar la participación de las industrias transportadoras locales de las distintas áreas de influencia en las que se adelanten proyectos de transporte Masivo. Y el Estimular el fortalecimiento y creación de empresas operadoras de transporte masivo con participación democrática.

7 Esta Investigación concluyó en el año 2007; fue financiada por la Universidad Autónoma de Bucaramanga-UNAB, realizada por Denisse Herreño Castellanos y Lya Fernández de Mantilla pertenecientes al Grupo de Investigación de Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos.



Dentro de las conclusiones de la investigación se encuentran las siguientes:

1. Las Juntas de Acción Comunal<sup>8</sup> siendo espacios donde se desarrollan liderazgos y se realiza trabajo comunitario éste se ha enfocado principalmente a satisfacer necesidades específicas como mejoramiento de la infraestructura barrial: vías, parques, construcción y remodelación de centros educativos; proyectos para la superación de los problemas de seguridad, frentes de seguridad.

2. Los líderes de las Juntas de Acción Comunal (JAC) conciben su función como intermediarios con las administraciones locales y han concentrado su labor en la formulación y gestión de proyectos de incidencia directa sobre la comunidad ante la alcaldía. Para el caso concreto del proyecto Metrolínea los líderes comunales

aseguraron no tener ningún nivel de participación ni en el proceso de su formulación ni de su implementación, lo que conlleva dificultad a la hora de desarrollar sentido de pertenencia con dicho proyecto. No obstante, la investigación demostró que durante la formulación de la política pública la ciudadanía participó en la medida en que vio sus intereses directamente afectados, tal fue el caso del gremio de los transportadores, los taxistas y los comerciantes.

3. Con relación al carácter del proyecto Metrolínea respecto a las necesidades de la ciudadanía especialmente en el sector social, y al mismo tiempo en relación con la política pública se afirmó que las verdaderas necesidades consistía en la ampliación de las vías, en la construcción de intercambiadores y en la renovación de los buses.

Cuadro 1: Gobernabilidad en la Formulación de la Política Pública-SITM		
Categoría	Análisis de Resultados	Conclusión
• Funcionamiento del movimiento gremio y/o partido participativo	- Los ciudadanos atribuyen influencia ocasional por parte de las J.A.C en las decisiones gubernamentales y en el caso del proyecto Metrolínea, sienten casi nula su intervención. - Se percibe en el ciudadano clara apatía por manifestarse ante las decisiones gubernamentales.	-Es manifiesto el bajo nivel de cultura política por parte de la ciudadanía, lo que repercute en debilidad en los procesos de gobernabilidad.
• Intervención en el proceso de toma de decisiones.	- La ciudadanía relaciona el proyecto con aspectos de modernización –opinión forjada mediante Los medios de comunicación nacionales y/o locales.  - Se percibe en el ciudadano bastante pesimismo sobre la efectividad o influencia de las opiniones ante el proyecto.  - La opinión acerca del proyecto es de carácter general; los ciudadanos no tienen claros los beneficios o perjuicios directos que el proyecto le representa. El proyecto se relaciona más bien con una tendencia nacional, lo que ha generado incredulidad en su capacidad de interlocutor válido con la administración.	- La política pública de transporte masivo responde más a los criterios de gobernabilidad que se enmarcan en un enfoque institucionalista, demeritando un enfoque tipo localista que fundamenta los criterios de la gobernabilidad democrática.
• Satisfacción de las demandas ciudadanas	-Se observó la tendencia general a percibir el proyecto como una alternativa para mejorar las condiciones de transporte en la ciudad, sin que ello fuese considerado una necesidad prioritaria pues las necesidades se orientan más a sectores como la salud, la educación, la vivienda, el empleo y la seguridad.	-Para los habitantes, esta política no tenía carácter prioritario, pues consideraban que esta medida corresponde más a una ciudad de mayor tamaño y donde el problema de movilidad hubiese sido solucionado con medidas de otro tipo, por ejemplo: el mejoramiento y ampliación de la malla vial.
• Formulación de la política pública.	- Se evidenció que la ciudadanía percibe la política como una posibilidad para estar a la par con otras ciudades del país y como iniciativa de la Alcaldía para mejorar el sistema de transporte.	-El estudio demuestra la escasa interacción entre gobernante y gobernados, concebida como una decisión unilateral del gobierno y no producto del diálogo permanente característico de los sistemas políticos democráticos.

Elaboración Propia; basado en: Herreño, D, Fernández, L. (2007). Caracterización de la Gobernabilidad en Santander. Revista Reflexión Política IEP-UNAB 9(18), p. 67-70.

<sup>8</sup> Según el Decreto 2851 de 1984, las Juntas de Acción Comunal: Constituyen 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.

4. Si bien durante el periodo de formulación, los ciudadanos percibieron al proyecto Metrolínea como un mecanismo para mejorar la movilidad, también fue visto como un problema en el futuro debido al incremento en los costos del transporte, la disminución de las rutas en algunos puntos de la ciudad y el aumento del desempleo, teniendo en cuenta el gran número de empleos directos o indirectos que el sector del transporte genera.

Finalmente, el estudio manifiesta las dificultades y problemas en la cultura política de los ciudadanos, en el sentido de que en un régimen democrático, la participación debe ser un derecho y un deber, un medio y no un fin; de ello puede resultar el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, ampliación de la comprensión de la realidad circundante por parte de la ciudadanía y proposición de las alternativas de solución o mejoramiento para las situaciones problemáticas que vive la ciudad.

Teniendo en cuenta que el SITM – Metrolínea ha empezado a evidenciar serios problemas de tipo financiero y se han generado conflictos entre actores claves relacionados con el cumplimiento de sus metas, se hace necesario avanzar en la discusión y en el aporte de elementos para el análisis que permitan acercarse a la comprensión de este complejo entramado de intereses, acciones u omisiones de uno u otro actor implicado.

Proyectos como este ya han sido formulados e implementados en ciudades como Bogotá y se han caracterizado por acumular un gran acervo de conocimiento producto de los aciertos y/o dificultades que deberían ser revisados por las administraciones municipales que pretenden dar continuidad a esta política nacional; pero sobre todo se debe insistir en que la formulación se apoye en la ciudadanía y en el conocimiento científico que avale iniciativas de este orden en lo local. De no hacerse así, las dificultades en el mejoramiento de la movilidad y las falencias en el funcionamiento eficaz del Sistema Integral de Transporte Masivo empezarán a reflejarse en el momento de la implementación de la política.

## **Nuevos Elementos al Debate de la Gobernabilidad en el Caso de la Política Pública SITM**

Los resultados de la investigación señalada permitieron pronosticar algunas dificultades que hoy se observan en la implementación de la política pública de SITM en la ciudad de Bucaramanga relacionadas con el aumento del desempleo, movilidad inadecuada debido a la afluencia en la malla vial y aumento en el costo del transporte.

Los problemas empezaron a expresarse luego del inicio de las operaciones del sistema y se han evidenciado con la pérdida de 230 millones de pesos<sup>9</sup>, aumento en la congestión de las principales vías de la ciudad, manifestaciones y protestas producto de algunas medidas impuestas sin previa concertación y desconfianza hacia el proyecto de parte de los ciudadanos.

Se han identificado aspectos internos concernientes al funcionamiento del SITM es decir, las dinámicas en la relación Metrolínea S.A., y sus operadores de transporte, las medidas impulsadas por la administración local de Bucaramanga, Piedecuesta Girón y Floridablanca tanto al sistema como a otros gremios de transporte y algunos aspectos externos como las acciones, las percepciones, y las propuestas de los ciudadanos frente a los diversos problemas.

### **Aspectos internos:**<sup>10</sup>

#### *a) Situación actual*

Desde Junio, el promedio de usuarios diarios se ha mantenido prácticamente estable, alrededor de los 61.000 pasajeros, siendo 75.000 el punto de equilibrio del sistema. Es decir, faltan 14 mil pasajeros por día para que el proyecto no cause pérdidas. En Agosto de 2010, Metrolínea perdió 230 millones de pesos, que fueron cubiertos a través de un fondo de contingencia que tiene la entidad. En conclusión, el sistema no se está usando de manera masiva.

#### *b) Percepciones*

Los concesionarios del SITM aseguran que no se ha llegado al número de pasajeros ideal por día, el sistema es usado por 61.000 pasajeros diarios, muy por debajo de los 135.000 que se habían proyectado para la primera etapa\*.

9 (2010, Septiembre 20). Luego de 6 meses de funcionamiento, no cuadran las cuentas del sistema Metrolínea de Bucaramanga. *Periódico El Tiempo*. Recuperado de [http://www.eltiempo.com/colombia/oriente/unos-61000-pasajeros-de-los-135000-proyectados-lo-utilizan-a-diario-\\_7939280-1#](http://www.eltiempo.com/colombia/oriente/unos-61000-pasajeros-de-los-135000-proyectados-lo-utilizan-a-diario-_7939280-1#)

10 Con fundamento en: Chío, J.C (2010, Septiembre 18). Metrolínea a las puertas de problemas financieros. *Vanguardia Liberal*. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/bucaramanga-region/bucaramanga/76017-metrolinea-las-puertas-de-problemas-financieros>

\*Publicación (2010, Septiembre 20). Luego de 6 meses de funcionamiento, no cuadran las cuentas del sistema Metrolínea de Bucaramanga. *Periódico El Tiempo*. Recuperado de [http://www.eltiempo.com/colombia/oriente/unos-61000-pasajeros-de-los-135000-proyectados-lo-utilizan-a-diario-\\_7939280-1#](http://www.eltiempo.com/colombia/oriente/unos-61000-pasajeros-de-los-135000-proyectados-lo-utilizan-a-diario-_7939280-1#)





El gerente de Metrolínea S.A., identifica como factores que causan el bajo flujo de usuarios: transporte informal, paralelismo entre el SIMT y los buses convencionales y el aumento del número de vehículos. TISA S.A y Estaciones Metrolínea sugieren mejorar el servicio y rediseñar las rutas<sup>11</sup>.

#### c) *Acciones generadas por la crisis*

Implementación de pico y placa para carros particulares y motos una vez a la semana para disminuir la congestión vial. Medidas con las que, según el Alcalde de Bucaramanga, se busca disminuir en un 20% el parque automotor, y la congestión, la polución y el riesgo de accidentalidad<sup>12</sup>.

#### **Aspectos externos:**<sup>13</sup>

##### a) *Condiciones Actuales*

Los ciudadanos identifican desorganización del transporte público en varios barrios de la ciudad pues la movilidad inadecuada causante de afluencia en la malla vial produce subutilización de las principales vías de la ciudad.

##### b) *Percepciones*

Los ciudadanos perciben que el proyecto Metrolínea ha presentado resultados notables como la reducción de la contaminación en el centro de la ciudad de Bucaramanga y la optimización del tráfico en varios sectores; sin embargo, al ver congestionadas las vías debido a la masiva presencia de rutas de buses en circulación por determinados sectores y a la reducción de carriles para permitir el paso de los buses articulados perciben al sistema como causante de la congestión vial en la ciudad.

##### c) *Acciones ante la crisis*

Presentación del Plan de Movilidad formulado por el grupo de Geomática de la Universidad Industrial de Santander en convenio con la Alcaldía de Bucaramanga, el cual plantea algunas recomendaciones y soluciones de infraestructura que, en el corto y mediano

plazo, se tienen que realizar para aliviar el caos vehicular de la ciudad. Entre ellas se encuentran la adecuación de nuevas vías, un moderno plan de semaforización y la construcción de varios intercambiadores, los cuales hacen parte de una solución integral que debe, según el estudio, ir de la mano de otras iniciativas como modificaciones al pico y placa, la recuperación del espacio público, la realización de campañas de cultura ciudadana y el uso de estrategias para desestimular el aumento en el parque automotor.

De manera hipotética se puede establecer que las dificultades en gran parte se deben a que el sistema no está siendo usado de forma masiva por la población; por tanto, las acciones implementadas para fomentar su uso han sido de carácter coercitivo, prevaleciendo el estilo de gobierno tradicional - vertical, sobre la gobernanza o cooperación entre actores del Estado y la sociedad civil.

Por tanto las “necesidades (demandas) y las capacidades (políticas efectivas) se deben construir socialmente” (Jiménez; Ramírez, 2008) pues de esta forma se aumentan los niveles de gobernabilidad y se avanza en la consolidación de un estilo de gobierno caracterizado por la cooperación entre Estado y sociedad civil para la formulación de políticas públicas; es decir, la Gobernanza moderna.

#### **Aproximación Metodológica de la Investigación de la Gobernanza en la Implementación de la Política Pública SITM:**

De manera preliminar, se puede afirmar que el nivel de gobernabilidad durante la implementación de la política de Transporte Masivo en Bucaramanga estuvo conferida por los niveles de gobernanza (Prats, 2003) producto de la interacción mediada por la institucionalidad entre los actores claves. Con el fin de continuar la investigación, el siguiente cuadro sintetiza los elementos claves que posibilitarían analizar desde el nivel de la gobernanza, la etapa de implementación de este megaproyecto de gran impacto para el Área Metropolitana de Bucaramanga.

11 Chío, J.C (2010, Septiembre 18). Metrolínea a las puertas de problemas financieros. *Vanguardia Liberal*. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/bucaramanga-region/bucaramanga/76017-metrolinea-las-puertas-de-problemas-financieros>

12 Ardila, E. (2010, Septiembre 21). Desde el 11 de octubre, nuevo Pico y Placa. *Vanguardia Liberal*. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/bucaramanga-region/bucaramanga/76309-desde-el-11-de-octubre-nuevo-pico-y-placa>

13 Con fundamento en: Muñoz, S.E. (2010, Septiembre 20). La Crisis de Metrolínea. *Vanguardia Liberal*. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/opinion/columnistas/76161-la-crisis-de-metrolinea>

Cuadro 2: Aproximación Metodológica de Investigación de la Gobernanza				
Elementos claves en el análisis de la Gobernanza	Concepto	Preguntas claves	VARIABLES/TEMAS	Fuentes de información y técnicas
1. Actores estratégicos y recursos de poder que poseen	Individuos o grupos con recursos de poder que son suficientes para influir en el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos.	¿Quiénes son los actores, intereses y recursos de poder que poseen?	Descripción del contexto socio-político desde la interrelación de: -Actores que ejercen cargos públicos, controlan las funciones públicas, que controlan los factores de producción, actores que ejercen control social, ejemplo: La iglesia.	-Revisión Documental
2. Las Reglas del juego	Son los reglamentos, leyes y demás procedimientos que regulan la forma en que se lleva a cabo el debate, se alcanzan acuerdos y se dirimen conflictos en los espacios públicos de decisión.	¿Cómo aparece el bien común/colectivo en los procesos de decisión?	-Procedimientos Formales reforzados por canales oficiales.  -Procedimientos no formales, prácticas alternativas a las oficiales.	-Revisión Documental.  -Entrevistas en profundidad.
3. Las asimetrías de poder entre los actores sociales	Diferencia de acceso a los recursos de poder por los actores claves. Los recursos de poder pueden ser: los cargos públicos, los factores de producción, instituciones de autoridad, conocimientos técnicos, etc.	-¿Cómo están representados los grupos excluidos de los espacios de decisión? -¿Cuáles son las asimetrías de poder que existen entre los actores involucrados? -¿Las prácticas institucionales, los insumos y las reglas del juego exacerbaban o reducen las asimetrías de poder?	Diferencias entre los participantes en los siguientes aspectos: -Nivel Educativo. -Habilidades técnicas, conocimiento y experiencia. -Acceso a la información. -Toma de decisiones financieras o de otros recursos relevantes.	Revisión Documental. -Entrevistas en profundidad

Elaboración Propia; basado en (Prats 2001), (Helmke G & S. Levitsky 2006), (Morriss 2002), (Poggi, 2001).

Avanzar en la investigación desde el análisis de la gobernanza a través de la implementación de la política pública de Transporte Masivo es fundamental en tanto permitirá: identificar los espacios estratégicos para la incidencia política, la participación y el fortalecimiento de la ciudadanía, identificar el proceso de prestación del servicio, las relaciones de poder, los niveles de influencia y los diferentes conflictos presentados durante la implementación de la política pública SITM y brindar una lectura estratégica de los actores y de las posibilidades técnicas y políticas de la política pública de Transporte Masivo - Metrolínea.

### Conclusión

La reflexión en torno al caso SITM – Metrolínea que afecta aproximadamente a un millón de

habitantes que hacen parte del área metropolitana de Bucaramanga deja ver que gobernabilidad y gobernanza son dos conceptos que están estrechamente relacionados con las tomas de posición de los gobiernos tanto en lo nacional como en lo local y, especialmente, cuando se trata de megaproyectos en los cuales se establecen múltiples interacciones entre actores públicos y privados con diversidad de intereses.

Recogiendo los resultados del análisis del proceso de formulación del SITM en los cuatro municipios involucrados en el proyecto Metrolínea en el periodo 2007 es posible concluir que los bajos niveles de gobernabilidad se evidenciaron en la escasa participación, conocimiento y proposición en la formulación del proyecto por parte de los ciudadanos



representados por las Juntas de Acción Comunal; además en municipios como Floridablanca y Girón la dirección y la orientación del proyecto fue criticada debido a la irrisoria interacción con la administración Municipal correspondiente. Si bien el sistema colectivo de transporte anterior fue identificado como el principal medio de transporte por la población el proyecto no representa una respuesta efectiva a las necesidades consideradas como prioritarias.

Dadas las dificultades referidas, desde cuando esta política empezó su etapa de implementación, se hace necesario avanzar en el proceso de investigación principalmente a través de la combinación de perspectivas tanto neoinstitucionales como de redes de actores que constituyen una visión multidisciplinaria del análisis de la problemática y cuyos resultados serán una importante herramienta que permita orientar a las administraciones municipales involucradas con miras a tomar las acciones necesarias para el rediseño de las metas y estrategias que hacen parte de este megaproyecto de gran impacto para la gobernabilidad democrática de la región. Lo anterior exige avanzar en el análisis del *contexto sociopolítico, las reglas del juego y las asimetrías de poder entre los actores sociales* con la finalidad de comprender la Gobernanza en el proceso de implementación de la política Pública –SIMIT, y cómo este proceso puede contribuir en la dirección de una sociedad más equitativa y con mayor bienestar social.

## Referencias Bibliográficas

Camou, A. (1995). Gobernabilidad y democracia. Colección “Cuadernos de divulgación de la cultura democrática” N° 6. México: Instituto Federal Electoral.

CONPES 3167. Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros. Ministerio de Transporte DNP: DIE – GEINF. Versión aprobada. Bogotá, D.C., mayo 23 de 2002

CONPES 3260. Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo. Dnp: die-geinf. Ministerio de Transporte. Ministerio de Hacienda y Crédito Público Versión aprobada. Bogotá, D.C., Diciembre 15 de 2003

CONPES 3370. Sistema integrado del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del área metropolitana de Bucaramanga. Ministerio de hacienda y crédito público. Ministerio de transporte. Versión aprobada. Bogotá, D.C., 1 de Agosto de 2005

Garretón, M. (1993). Aprendizaje y gobernabilidad en la redemocratización chilena. *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, N°128, Noviembre-Diciembre 1993.

Helmke G & S. Levitsky, (2006). Informal Institu-

tions & Democracy. *Lessons from Latin America*. Baltimore, USA, The Johns Hopkins University Press.

Herreño, D., & Fernández de Mantilla, L. (2007). Caracterización de la gobernabilidad en Santander. *Reflexión Política*, IEP-UNAB 9(18), p. 60 – 75.

Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de governance. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 7, Barcelona.

Mayntz, R. (1998). New Challenges to Governance Theory. *Jean Monet Chair Papers* No. 50, European University Institute .

Morriss P. (2002) *Power: a philosophical analysis*. Manchester, Manchester University Press.

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 Políticos y Constitucionales. Madrid, España.

O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and Some conceptual problems. (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries) Working Paper # 192.

Poogy G., (2001) *Form of power*. Cambridge, Polity Press.

Prats J., (2001) Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico, *Revista Instituciones y Desarrollo*. Número 10, pp.103-148. Disponible en: <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=187384&art=187477>

Prats J., (2003) El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Número 14-15, pp. 239-269

Tomassini, L. (2001). Gobernabilidad y Políticas Públicas. *Democracia en Déficit: Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington: B.I.D.

Tomassini, L. (1998), *Gobernabilidad y políticas públicas*. Fracturas en la gobernabilidad democrática, R. Urzúa y F. Agüero (eds.), Santiago, Universidad de Chile.

(2010, Septiembre 20). Luego de 6 meses de funcionamiento, no cuadran las cuentas del sistema Metrolínea de Bucaramanga. Periódico *El Tiempo*. Recuperado de [http://www.eltiempo.com/colombia/oriente/unos-61000-pasajeros-de-los-135000-proyectados-lo-utilizan-a-diario-\\_7939280-1#](http://www.eltiempo.com/colombia/oriente/unos-61000-pasajeros-de-los-135000-proyectados-lo-utilizan-a-diario-_7939280-1#)

Ardila, E. (2010, Septiembre 21). Desde el 11 de octubre, nuevo Pico y Placa. *Vanguardia Liberal*. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/bucaramanga-region/bucaramanga/76309-desde-el-11-de-octubre-nuevo-pico-y-placa>

Chio, J.C (2010, Septiembre 18). Metrolínea a las puertas de problemas financieros. *Vanguardia Liberal*. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/bucaramanga-region/bucaramanga/76017-metrolinea-las-puertas-de-problemas-financieros>

Muños, S.E. (2010, Septiembre 20). La Crisis de Metrolínea. *Vanguardia Liberal*. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/opinion/columnistas/76>