ESTUDIOS MACRO

103

Índice de Gobernabilidad Local

Alcaldía de Bogotá

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN -SDP

Alcalde Mayor de Bogotá
Enrique Peñalosa Londoño

Secretario Distrital de Planeación
Andrés Ortiz Gómez

Subsecretario de Información y Estudios Estratégicos
Antonio José Avendaño Arosemena

Director de Estudios Macro
David Monroy Londoño
Diana Marcela Cuéllar Orjuela (E)

Investigadores
Diego Buelvas Ramirez
Carlos Cantor Ortiz
Diana Cuellar Orjuela
Nelson Chaparro Escobar

Equipo de la Dirección de Estudios Macro
Camilo Gaitán Victoria
Diana Marcela Cuellar
Diana Esperanza Sánchez
Henry Rincón Melo
Karen Jackeline Vargas
Myriam Cecilia Dueñas Parada
Nelson Arturo Chaparro
Silvia Adriana Roa Pineda
Vanessa Cediel Sánchez

Resumen

La gobernabilidad entendida como una situación en la que es posible la correcta implementación de políticas públicas por parte de una administración, implica la existencia de facultades adecuadas por parte de las instituciones responsables, de una correcta asignación de recursos vistos como capacidad para actuar y de unas relaciones armónicas entre los diferentes niveles de gobierno y, de estos a su vez, con la sociedad en conjunto.

El documento elabora el ajuste de la metodología para la medición de la gobernabilidad local de la ciudad y lleva a cabo la actualización de la medición, analizando los resultados por dimensiones y componentes.

Descriptores: Gobierno, Gobernanza, Políticas Públicas, Relaciones intergubernamentales, Democracia.

Abstract

Governance understood as a situation in which the correct implementation of public policies by an administration is possible, implies the existence of adequate faculties on the part of the responsible institutions, of a correct allocation of resources seen as capacity to act, and harmonious relations between the different levels of government, and of these in turn with society as a whole.

The document elaborates the adjustment of the methodology to measure the index of local governability of the city and leads the updating of the measurement, analyzing the results by dimensions and components.

Keywords: Government, Governance, Public Policy, Intergovernmental Relations, Democracy.

Contenido

Resumen **3**

Abstract **3**

1. Introducción **7**

2. Marco teórico y conceptual **9**

2.1 Gobierno, gobernabilidad y gobernanza 9

2.2 Gobernabilidad urbana 14

2.3 Organización territorial de Bogotá 15

3. Diseño metodológico **29**

3.1 Dimensiones y componentes 29

3.2 Ponderación y agregación 31

4. Resultados y Conclusiones **33**

5. Referencias **36**

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Causas de la ingobernabilidad 12

Gráfico 2: Población por Localidades según estrato y extensión del área urbana. 25

Gráfico 3: Estructura sectorial y de descentralización de la administración distrital 28

Lista de Mapas

Mapa 1: Territorio de la RAPE Región Central 19

Mapa 2: Entidades territoriales participantes del CIT 20

Mapa 3: Localidades de Bogotá D.C. según estrato del área urbana 26

Mapa 4: Índice de Gobernabilidad Local 35

Lista de Tablas

Tabla 1: Competencias de los Alcaldes Locales y de las Juntas Administradoras Locales 21

Tabla 2: Dimensiones y metas propuestas por el PNUD para la medición de la gobernabilidad local 30

Tabla 3: Indicadores y dimensiones del Índice de Gobernabilidad Local 31

Tabla 4: Resultados por dimensión del Índice de Gobernabilidad Local 2018 33

Lista de Abreviaturas

- AL – Alcaldía(s) Local(es)
- BM – Banco Mundial
- CAR – Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
- CC – Canal Capital
- CCB – Cámara de Comercio de Bogotá
- CDPB – Corporación para el Desarrollo y Productividad de Bogotá-Región (*Invest in Bogota*)
- CIT – Comité de Integración Territorial
- CONFIS - Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal
- CVP – Caja de la Vivienda Popular
- DADEP – Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacia Público
- DASCD – Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital
- DC – Distrito Capital
- EAB – Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP
- EEB – Empresa de Energía de Bogotá S.A. ESP
- ERU – Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano
- ESP – Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios
- ETB- Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP
- FDL – Fondo(s) de Desarrollo Local
- FFDS – Fondo Financiero Distrital de Salud
- FGAA – Fundación Gilberto Alzate Avendaño
- FONCEP – Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones
- FONDATT – Fondo de Educación y Seguridad Vial
- Hab. – Habitantes
- ha – Hectáreas
- IDARTES – Instituto Distrital de las Artes
- IDEP – Instituto Distrital para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico
- IDIGER – Instituto Distrital para la Gestión del Riesgo y el Cambio Climático
- IDIPRON – Instituto Distrital para LA Protección de la Niñez y la Adolescencia
- IDPC – Instituto Distrital de Patrimonio Cultural
- IDPYBA – Instituto Distrital para la Protección y el Bienestar Animal
- IDRD – Instituto Distrital de Recreación y Deporte
- IDT – Instituto Distrital de Turismo
- IDU – Instituto de Desarrollo Urbano
- IPES – Instituto para la Economía Social
- JAL – Junta(s) Administradora(s) Local(es)
- JBB – Jardín Botánico de Bogotá
- LB – Lotería de Bogotá
- METRO – Empresa Metro de Bogotá S.A.
- OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OFB – Orquesta Filarmónica de Bogotá

- PDD –Plan de Desarrollo Distrital
- PDL – Plan(es) de Desarrollo Local
- POT – Plan de Ordenamiento Territorial
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- RAPE – Región Administrativa y de Planeación Especial Central
- SDA – Secretaría Distrital de Ambiente
- SDCRD – Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte
- SDDE – Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Industria y Turismo
- SDG – Secretaría Distrital de Gobierno
- SDH – Secretaría Distrital de Hacienda
- SDHT – Secretaría Distrital del Hábitat
- SDIS – Secretaría Distrital de Integración Social
- SDM – Secretaría Distrital de Movilidad
- SDMU – Secretaría Distrital de la Mujer
- SDP – Secretaría Distrital de Planeación
- SDS – Secretaría Distrital de Salud
- SDSCJ – Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia
- SED – Secretaría de Educación Distrital
- SG – Secretaría General
- SJD – Secretaría Jurídica Distrital
- TM – Empresa de Transportes del Tercer Milenio S.A.
- TTB – Terminal de Transportes de Bogotá S.A.
- UAECOB – Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá
- UAECD – Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
- UAESP – Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
- UD – Universidad Distrital Francisco José de Caldas
- UMV – Unidad Administrativa Especial de Mantenimiento y Rehabilitación Vial
- UPR – Unidad(es) de Planeamiento Rural
- UPZ – Unidad(es) de Planeamiento Zonal

1. Introducción

A lo largo del siglo XX la cuestión política que atañó a los gobiernos alrededor del mundo fue su legitimidad. Los procesos de descolonización en Asia y África y de transición democrática en América y Europa, fueron muestra de la exigencia de mecanismos participativos de ascenso al poder público. Hoy en día la cuestión es distinta, trata sobre la efectividad en garantizar libertades y derechos, y proveer bienes y servicios públicos. Este no es un aspecto menor, pues la permanencia de un régimen político depende de sus resultados, los cuales son los que le confieren aceptación a su gestión frente a la opinión pública (Aguilar, 2016).

En la actualidad, la existencia de buenas condiciones de gobernabilidad es considerada como un factor clave para la elevación del desempeño económico, mejores condiciones de vida para la población y la toma de decisiones de inversión por parte del sector privado, así como el marco para el ajuste de la administración pública. Siendo por ello un tema cada vez más importante en la agenda de los organismos multilaterales como el Programa de las Naciones Unidades para el Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y el Banco Mundial.

La puesta en relevancia de la gobernabilidad como categoría de análisis y como campo de acción político-administrativa se dio en medio de la "guerra fría", donde las naciones de Occidente empezaron a preocuparse por el aparente desinterés de sus ciudadanos frente a la democracia. Luego de la disolución del bloque soviético, el punto de atención se ha desplazado hacia la implementación de arreglos institucionales que aseguren la inserción exitosa en los circuitos globales, sin embargo, el núcleo problemático sigue siendo el mismo: lograr una adecuada gestión pública que dé lugar a mejores índices de desarrollo a través de mecanismos en los cuales los ciudadanos se encuentren integrados.

De manera general, la gobernabilidad puede ser entendida como una situación en la que es posible la correcta implementación de políticas públicas por parte de una administración, implicando la existencia de facultades adecuadas de las entidades responsables, así como una correcta asignación de recursos vistos como capacidad para actuar y unas relaciones armónicas entre los diferentes niveles de gobierno y, de estos a su vez, con la sociedad en su conjunto. Entonces, el logro de la gobernabilidad no depende solo de un sector administrativo, de un nivel de gobierno o del Estado, sino que articula las diferentes tramas institucionales y las redes de actores sociales, siendo por esta razón una categoría compleja sobre la cual vale la pena detenerse.

Bogotá se erige como capital de la República y del departamento de Cundinamarca y se organiza como Distrito Capital sujeto a un régimen especial, teniendo su territorio dividido en localidades. No obstante, el territorio sobre el cual existen vínculos funcionales metropolitanos que dan lugar a la existencia de una misma unidad socioeconómica, se

extiende por sobre el límite de la jurisdicción distrital. En este sentido, Bogotá y sus dinámicas deben entenderse al menos a tres escalas: local, distrital y regional[1].

Así, puede verse cómo la gobernabilidad de Bogotá depende tanto del desenvolvimiento de la administración de la ciudad a través de su actuación sectorial, como de su despliegue territorial producto del proceso de descentralización y a su vez, de la dinámica de metropolización en curso en la Sabana de Bogotá, que junto a la interacción con la sociedad civil organizada conforman el marco relacional en el cual son ejecutadas las políticas públicas e implementados los planes de desarrollo y de ordenamiento.

La Secretaría Distrital de Planeación, consciente de la importancia de este tema, desarrolló una metodología para la medición del "Índice de Gobernabilidad para las localidades de Bogotá", la cual fue aplicada en los años de 2014 y 2016 arrojando información que ha permitido a la ciudad conocer diferentes aspectos de la gestión de la administración distrital. Sin embargo, al hacer revisión de las fuentes de información tenidas en cuenta para replicar el índice, se identificó que varias no se encuentran disponibles en la actualidad por diversas razones. De este modo, se hace necesario replantear la medición del Índice de Gobernabilidad Local para que cumpla con el objetivo de servir como instrumento de valoración de la gestión del nivel local de gobierno.

El objetivo general de la investigación es ajustar y actualizar la medición del Índice de Gobernabilidad Local para Bogotá, desarrollado a través de cinco objetivos específicos: primero, definir un marco conceptual para medir la gobernabilidad. Segundo, examinar el marco jurídico de la organización territorial de Bogotá. Tercero, establecer las dimensiones y los componentes de la gobernabilidad a escala local. Cuarto, definir las fuentes de información y la metodología de cálculo del índice. Y quinto, analizar los resultados obtenidos con la nueva metodología.

Por lo tanto, el documento inicia con la problematización de las nociones de gobierno, gobernabilidad y gobernanza como categorías que es necesario clarificar, deteniéndose sobre las especificidades de la gobernabilidad entendida en un contexto urbano. Se continúa con la revisión del régimen de organización territorial de la ciudad como marco que determina las relaciones intergubernamentales presentes. Luego, se proponen las dimensiones y componentes del índice, al igual que su forma de agregación. Por último, se presentan y analizan los resultados obtenidos, ofreciendo algunas reflexiones en torno a aspectos por mejorar en la gestión distrital como conclusión.

---

[1] El alcance de este documento se circunscribe solamente a la escala local de la gobernabilidad de Bogotá, sin embargo, es importante poner de manifiesto la multi-escalaridad de la problemática, instando a que futuros ejercicios investigativos integren y amplíen los avances aquí presentados, aprovechando para identificar los logros del sector central distrital en las diferentes zonas de la ciudad (escala distrital), e incluyendo el análisis de la dinámica metropolitana como ámbito en el que se desarrollan las apuestas estratégicas de la ciudad (escala regional).

2. Marco teórico y conceptual

2.1 Gobierno, gobernabilidad y gobernanza

El gobierno como práctica política existe como tal solo desde la modernidad, donde a través de diferentes medios el Estado moldea las características de la población sobre la cual ejerce soberanía. Entendiendo este concepto como los cambios en su población, localización, actividades, salubridad, instrucción, propiedades, relaciones entre sí y con la naturaleza. En pocas palabras, todo lo que afecta directamente el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y, por esta vía, la balanza de poder y la posición del Estado en el sistema internacional.

La diferenciación entre gobierno y Estado aparece con las democracias liberales producto de las revoluciones burguesas del siglo XVIII, donde el Estado es la institución resultante de un "contrato social". Por su lado, el concepto de gobierno remite a la rama ejecutiva del poder público y a la gestión de una administración concreta resultante del ascenso al poder de un grupo político. La distinción entre gobierno como grupo de políticos y gobierno como conjunto de organizaciones, es la diferencia entre lo efímero y lo perdurable (Rose, 1998).
El gobierno es entonces un conjunto de organizaciones públicas, con funciones y estructura interna que responden a:

- Una distribución de recursos financieros, humanos, físicos, etc., los cuales hacen operativo el funcionamiento de las organizaciones.
- Un marco legal que regula la interacción jerárquica, cruzada y recíproca entre organizaciones.
- Un conjunto de políticas, programas y proyectos, que toman carácter de permanencia como compromisos adquiridos, siendo su implementación el objetivo de las organizaciones.

A la postre, las políticas públicas sintetizan el quehacer del gobierno, persiguiendo objetivos considerados necesarios o deseables por medios y acciones que son tratados -al menos parcialmente- por organizaciones públicas, para orientar el comportamiento de actores individuales y/o colectivos con el propósito de modificar situaciones percibidas como problemáticas o insatisfactorias (Roth, 2002).

En este contexto, surge el concepto de gobernabilidad, el cual en su forma actual se alimenta de tres fuentes. Inicialmente, la gobernabilidad aparece en el debate disciplinar al interior de la Ciencia Política con motivo de la crisis económica por la cual atravesaron diferentes países del mundo desarrollado en la década de 1970. Esta evidenció que la credibilidad en la democracia como sistema político se estaba erosionando debido a distintas causas referidas a la socavada hegemonía de Occidente, la proliferación de nacionalismos

extremistas y la aparición de un movimiento intelectual adverso (Crozier, Hungtington, & Watanuki, 1975).

Frente a esto, la Comisión Trilateral conformada por expertos de Europa, América y Asia concluyó que la aceptabilidad de la democracia representativa frente a otros regímenes no solamente se basa en la superioridad ética por la elección popular de sus autoridades, sino porque la población encuentra en la efectividad de su gestión un criterio con el cual valorar la existencia de la democracia. De manera que, si los gobiernos de dichas repúblicas no encontraban la forma de solucionar las diferentes problemáticas que estaban afectando tal efectividad, podría existir el riesgo del paulatino devenir hacia formas autoritarias.

Tales problemáticas no se encontraban en los aspectos constitutivos del Estado de derecho ni de la economía de mercado, sino en el propio gobierno el cual se encontraba "sobrecargado". Por un lado, las exigencias crecieron a causa la ampliación de los derechos humanos a las esferas económica, social, cultural y ambiental. Por otro, las capacidades de respuesta-recursos y autoridad- se mantuvieron sin cambios significativos, lo cual creó un irremediable desequilibrio, en el cual el Estado Social de Derecho funge al mismo tiempo como árbitro entre particulares y como una poderosa corporación económica (Aguilar, 2016).

En consecuencia, el Estado se ve obligado a entrar en el mercado para dar satisfacción a las demandas de provisión de bienes y servicios, haciéndolo depender de las fluctuaciones de este. Así, la crisis de la democracia no se debe a falta de consenso en torno a sus reglas fundamentales, sino a la expectativa de los participantes sobre que van a obtener para sí mismos, lo cual la desdibuja el proceso de construcción del interés general (Crozier, Hungtington, & Watanuki, 1975).

Una segunda fuente de la cual se alimentó el concepto contemporáneo de gobernabilidad surge de los procesos de transición democrática acaecidos en Europa meridional y orientaljunto con América Latina durante las décadas 1970, 1980 y 1990, tanto desde regímenes autoritarios como desde democracias restringidas. En diversos países, una vez se surtió el proceso hacia la libre alternancia en el poder de diferentes tendencias políticas a través de la vía electoral, se hizo evidente que esto no era suficiente para eliminar la corrupción, evitar los extremismos políticos o avanzar en el logro de reducir la pobreza y la desigualdad.

Algunos de estos países pese a ser "democracias", arrastran una cultura política ligada a un presidencialismo delegativo (O´Donnell, 1993). En estos casos, el líder carismático una vez triunfa en las urnas se atribuye la potestad de gobernar la Republica como un feudo personal, mediante prácticas clientelistas que se alimentan de la precariedad del imperio de la Ley y la miseria es persistente, donde las voces de la oposición terminan enmudecidas

por el ensordecedor clamor populista, cuando no por los disparos de las fuerzas paraestatales del orden.

Finalmente, una tercera fuente provino de una renovada corriente del institucionalismo en su vertiente económica, donde autores como North, Ostrom, March u Olsen, entre otros, demostraron en sus análisis como las instituciones formales e informales existentes en una sociedad se encuentran en relación con el nivel de bienestar y desarrollo. En consecuencia, un clima favorable a la competencia es resultado de los valores sociales imperantes y encuentra relación con el diseño de las organizaciones públicas.

De esta forma el concepto fue evolucionando, primero desde una categoría descriptiva que daba cuenta de una situación en la cual los gobiernos se veían en aprietos para ejecutar con efectividad políticas públicas, originándose en rigor como una teoría de la "ingobernabilidad" y del quehacer del gobierno democrático en tiempos de crisis de sus instituciones (Aguilar, 2009), pasando a un concepto normativo en el cual ciertas formas, prácticas y mecanismos son calificados como objetivos deseables en medio del proceso de reacomodamiento institucional de los Estados en el tránsito de regímenes autoritarios a otros más abiertos.

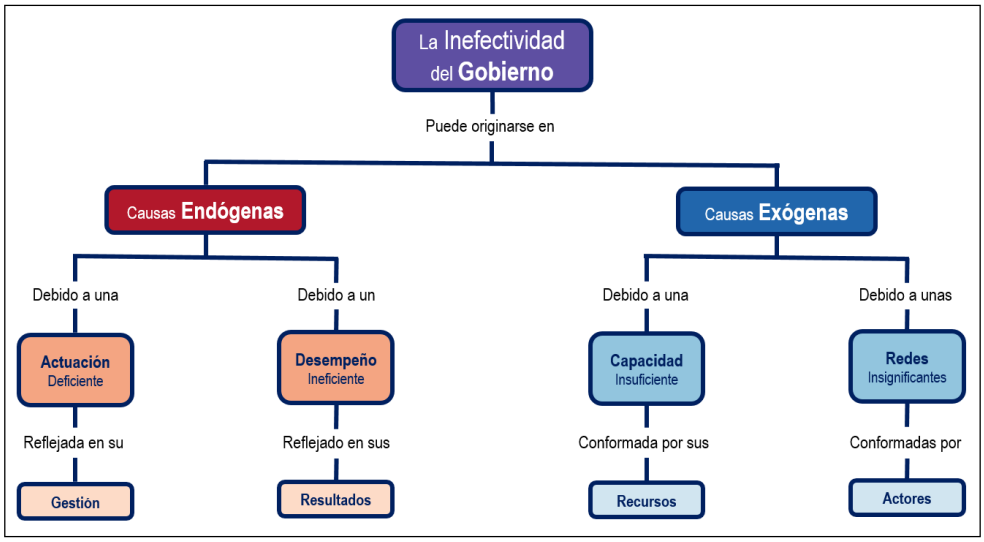
Gobernar necesariamente es una relación en la existen al menos dos partes, los gobernantes y los gobernados y en la que la existencia de gobernabilidad o ingobernabilidad no solo es responsabilidad del gobierno, sino que también halla su origen en la sociedad. Por lo tanto, puede asistirse a una situación en la que, pese a que un gobierno tome las decisiones acertadas, la falta de disposición, interés, capacidad, civilidad u organización de la sociedad lleven al traste cualquier iniciativa. Ahora bien, los desafíos coyunturales no indican ingobernabilidad, la ingobernabilidad cristaliza cuando el gobierno es estructuralmente incapaz de responder a los problemas.

Teniendo esto presente, puede decirse que los problemas de (in)gobernabilidad con origen en el gobierno pueden ser de dos clases: por un lado, se encuentran los endógenos al gobierno mismo y que pueden ser descritos como defectos en su actuación (deficiencia) o en su desempeño (ineficiencia) institucional, fiscal, administrativo o político. Por otro lado, los exógenos que pueden ser descritos como fallas en sus capacidades (insuficiencia) para afrontar desafíos provenientes del entorno como los choques financieros o el cambio climático.

En este punto es posible establecer la diferenciación entre gobernabilidad y gobernanza, teniendo que en esta última la localización del núcleo problemático de la inefectividad del gobierno se debe a causas "exógenas". La gobernanza concibe que en una sociedad tan compleja como la contemporánea, en la cual muchas de las soluciones a los problemas de mayor importancia sencillamente escapan a su control, ya sea por la naturaleza misma del problema, por la insuficiencia de capacidades o por no saber usar las que posee

adecuadamente, el gobierno es insuficiente para la gobernar la sociedad (Aguilar, 2009). De tal forma que, es en la gestión de esa misma complejidad originada de la multiplicidad de actores presente y su interacción, donde la gobernanza pretende hallar las soluciones a la inefectividad del gobierno (Prats, 2003).

Gráfico 1: Causas de la ingobernabilidad



Fuente: Elaboración propia.

La gobernanza como enfoque también trae a la discusión la diferenciación entre capacidad y funcionamiento (Prats, 2003). Así, los recursos vistos como las capacidades con las que cuenta el gobierno son solamente una potencia o atributo, la cual solo a través de la red de actores sociales es posible poner en funcionamiento, convertirla en relación y volverla ejercicio de poder.

El gobierno se conforma por un conjunto de organizaciones públicas cada una de ellas con unos objetivos propios atados a las políticas que implementan. Esas organizaciones interactúan entre sí constituyendo las relaciones intergubernamentales, definidas como las actividades cruzadas, recíprocas o jerárquicas entre las diferentes organizaciones del gobierno (Barbosa, 2007). La gestión de la forma en cómo el Estado se despliega en su organización territorial como nación y en la estructura administrativa de su organización funcional, puede entenderse como gobernanza corporativa del sector público (Aguilar, 2016), donde la red de actores que conforma el entorno gubernativo, se integra no solo por actores provenientes de la sociedad civil sino del propio gobierno, compitiendo entre sí por los recursos públicos entendidos como capacidad para actuar -atribuciones, personal, instalaciones, etc.- y no solo como asignaciones presupuestales (Rose, 1998).

Frente a esta gobernanza "interna" al gobierno, la gobernanza que se dirige hacia la sociedad puede presentar tres formas en las cuales se teje la implementación de las políticas:

- Gobernanza por gobierno: visión tradicional en la cual el gobierno define el sentido de dirección de la sociedad y lo ejecuta a través de sus organizaciones y con cargo a sus propios recursos.

- Gobernanza por co-gobierno: existe reconocimiento de valores, conocimiento y recursos presentes al interior de la sociedad por parte del gobierno, adoptando un paradigma colaborativo en la cual se respeta la capacidad de la sociedad de gobernarse a sí misma cuando acredita poder hacerlo.

- Gobernanza por auto-gobierno: es la sociedad por sí misma la que define sus objetivos e intenta alcanzarlos con cargo a sus propios recursos, al margen de la dirección del gobierno.

Como puede observarse, no en todas las sociedades los actores sociales tienen el conocimiento, recursos y/o autorregulación para decidir el ordenamiento y la dirección de su vida en común (Aguilar, 2016), pero igualmente la creciente complejidad de los campos en los cuales se le exige al gobierno direccionar la conducta de los actores sociales y ejecutar acciones para atacar el núcleo de situaciones problemáticas, implica que no puede prescindir de la sociedad para alcanzar sus objetivos, de manera que el "co-gobierno" es la táctica del arte de gobernar que el enfoque de la gobernanza propone como aquel que garantiza efectividad en el mundo contemporáneo.

En el contexto de la "crisis de ingobernabilidad", la transformación de los conceptos analíticos de gobernabilidad y gobernanza a preceptos normativos para superar las causas de la crisis implicó la adopción generalizada de una serie de cambios que pretendían mejorar la capacidad gubernamental de respuesta y alivianar la presión social sobre el gobierno. Así fue como se efectuaron reformas a los sistemas electorales y de partidos propendiendo por la integración de toda la pluralidad de fuerzas políticas, y la inclusión de la participación ciudadana como proceso de validación de los objetivos y resultados de las acciones públicas.

Igualmente, se empezó a implementar esquemas dirigidos a la descentralización territorial entregando mucha de la responsabilidad de proveer bienes y servicios públicos a los entes territoriales. También se efectuó la retirada del Estado de distintas actividades económicas a través de la privatización y la desregulación, encontrando en una gestión pública que prioriza los resultados sobre el proceso, que hace uso de plataformas digitales y que conforma meritocráticamente su cuerpo de funcionarios, herramientas con las cuales reforzar la lucha contra la corrupción y hacer más austero el gasto público.

Todos esos cambios se dirigieron al Estado entendido como burocracia (organizaciones públicas de la rama ejecutiva), pero el Estado se manifiesta también como imperio de la Ley

e ideología del interés general (O´Donnell, 1993). De modo que, al reforzar la tendencia a la confrontación más que a la agregación de intereses particulares, se ha devenido hacia la atomización social (colapso de las identidades populares, crisis de los partidos tradicionales, impotencia de las asociaciones gremiales), la cual puede volverse en contra de la gobernabilidad al horadar el sustrato de la gobernanza que es la asociatividad social.

2.2 Gobernabilidad urbana

En general, puede afirmarse que la función de los gobiernos locales es ofrecer los bienes y servicios públicos por los cuales los residentes estén dispuestos a pagar (Bird, 2001). Sin embargo, esta definición considera que el gobierno local es autónomo y cuenta con la capacidad de hacerlo, lo cual no necesariamente se cumple en todos los casos.

Uno de los procesos más importantes en medio de la reestructuración que significó la implementación de medidas tendientes a la mejora de la gobernabilidad fue la descentralización territorial. Esta respondió tanto a las demandas ciudadanas de apertura a la democracia participativa, acercando los ámbitos de toma de decisiones y ejecución de recursos a las comunidades locales,así como a las exigencias de la nueva división internacional del trabajo, la cual a partir de la inicial fragmentación espacial del proceso productivo, ha llevado a una re-territorialización de la esfera económica sobre las aglomeraciones urbano-regionales (Rojas, 2005).

La competencia suscitada llevó a los gobiernos locales a reclamar la asignación de competencias -descentralización administrativa- y recursos -descentralización fiscal- gestionados por autoridades electas popularmente -descentralización política- para lograr una inserción exitosa en los circuitos globales (Brenner, 1998), lo cual se traduce en la posibilidad de llevar a cabo grandes proyectos, principalmente en los campos de la provisión de infraestructuras de trasporte, logísticas, servicios públicos domiciliarios y el fortalecimiento del tejido empresarial (Lefèvre, 2005).

Así, las grandes ciudades se posicionan como actores políticos de envergadura incursionando con fuerza en la arena intergubernamental, ya sea a través del reconocimiento de autonomía por parte de los gobiernos de nivel superior como resultado de la movilización cívico-social (Borja, 1997), o por las dinámicas económicas que acogen y que las proyectan como un aliado estratégico, sin el cual ninguna iniciativa puede echarse a andar satisfactoriamente (Lefèvre, 2005). Entonces, puede observarse cómo existe un desplazamiento del ámbito territorial pertinente para la regulación y el fomento de la actividad económica desde la escala nacional a la urbano-regional (Brenner, 1998).

La concentración de la población y el crecimiento económico en las áreas urbanas ha estado acompañada del afianzamiento de la dualidad de la estructura social y espacial (Rojas, 2005), en donde los profesionales bien remunerados y vinculados a los sectores más

dinámicos de la economía, se distancian cada vez más de las masas de trabajadores no cualificados, que habitan al borde la subsistencia en las periferias metropolitanas. Si bien la concentración de la pobreza en las ciudades permite desarrollar esquemas de provisión de bienes y servicios públicos a menor costo por las economías de escala que se crean, el reto al que se enfrentan los gobiernos locales es enorme, pues no siempre cuentan con la capacidad para encarar adecuadamente las competencias entregadas en medio del proceso de descentralización, ya sea por la insuficiencia de recursos financieros, administrativos o técnicos (Bird, 2001).

La complejidad de gestionar un ámbito de gobierno urbano se incrementa significativamente cuando asiste a un proceso de metropolización, el cual hace referencia al desborde de la dinámica urbana por sobre el límite de la jurisdicción de la ciudad central, siendo esta el asentamiento original desde el cual se extendió en forma radio-concéntrica el área edificada y que conserva características de centralidad económica de la aglomeración entera (Buelvas, 2014). Aquí lo urbano es entendido no solo como el fenómeno físico-espacial de continuidad entre varios núcleos (conurbación), sino que lo urbano es así mismo un fenómeno socioeconómico, en el cual la articulación funcional del territorio metropolitano se refleja en la especialización del uso del suelo y la existencia de conmutación regular.

El desajuste existente entre la unidad socioeconómica presente y la multiplicidad de unidades político-administrativas que la gestionan es un problema de gobernanza, en el cual se hace patente la necesidad de coordinación entre las organizaciones que hacen parte de la aglomeración, donde cada una de ellas en su calidad de gobierno no se basta a sí misma para solucionar sus problemas por separado (Buelvas, 2014). Ahora bien, debe tenerse en cuenta que a mayor número de actores más elevados serán los costos de transacción y más opacos los niveles de responsabilidad (Bird, 2001).
En este contexto, el liderazgo del gobierno de la ciudad central o la ausencia de él, definirán el nivel de gobernabilidad de la aglomeración metropolitana (Borja, 1997), de tal forma que su habilidad del gobierno para tejer redes de apoyo a las políticas estratégicas es fundamental para la concreción de la viabilidad de un proyecto territorial compartido.

2.3 Organización territorial de Bogotá

La organización del Estado es un proceso a través del cual se constituye, transforma y gobierna un territorio articulado por diferentes lógicas político-administrativas, socioeconómicas y ambientales. Por su lado, el ordenamiento territorial es una práctica constituida por una serie de políticas, estrategias e instrumentos mediante los que se prevé la clasificación, ocupación, uso y aprovechamiento del suelo (Barbosa, 2007).

De esta forma, la organización territorial implica dos tipos de relaciones intergubernamentales; por un lado, vertical entre los diferentes niveles de gobierno al interior de un Estado. Por otro lado, la horizontal entre gobiernos del mismo nivel, o entre las organizaciones que conforman esos niveles de gobierno. En Colombia existen tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal-distrital. La existencia de los niveles intermedios se debe a la intensión de armonizar las políticas entre los niveles de gobierno macro (nacional) y micro (municipal) territoriales, respondiendo a la necesidad de proveer de un conjunto de bienes y servicios públicos que desbordan los límites municipales pero que no alcanzan a tener interés nacional (Barbosa, 2007).

Ahora bien, el despliegue del gobierno no es homogéneo, ni territorial, ni funcionalmente (O´Donnell, 1993), pues no dispone de los mismos recursos, desarrolla la misma gestión ni obtiene los mismos resultados en todas partes, menos aún entre diferentes sectores administrativos, lo cual es válido ya sea a nivel nacional, intermedio o local.

La ciudad de Bogotá se erige como capital de la República y del departamento de Cundinamarca y se organiza como Distrito Capital sujeto a un régimen especial, teniendo su territorio dividido en Localidades según el Artículo 322 de la Constitución Política de 1991, reglamentado por el Decreto-Ley 1421 de 1993 que la escindió para efectos prácticos del departamento de Cundinamarca. En Bogotá, como caso excepcional, existe un cuarto nivel de gobierno constituido por las Localidades y se mantiene una relación especial con Cundinamarca diferente a la que tienen el resto de los municipios del departamento.

El origen de esta particularidad de Bogotá en la organización territorial colombiana, se remonta al Acto Legislativo 01 de 1945 que reformó la Constitución Política de 1886 al organizar la ciudad como Distrito Especial sin sujeción al régimen municipal ordinario, estableciendo la posibilidad de incorporar los municipios circunvecinos a su jurisdicción y determinando que participaría de las rentas departamentales que se causaran en su territorio. La ejecución de estas disposiciones tendría que esperar el ascenso del Gral. Gustavo Rojas Pinilla como dictador, donde a través del Decreto de Estado de Sitio 3640 de 1954, se erige efectivamente a la ciudad en Distrito Especial y se anexa a su jurisdicción la de los municipios de Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme, recogiendo las disposiciones de la Ordenanza 7 de 1954 del Concejo Administrativo de Cundinamarca, organismo que suplantó a la Asamblea Departamental y que se atribuyó la competencia de los suprimidos Concejos municipales de avalar la anexión.

Puede decirse que la anexión fue la manera en la cual se resolvió la creación del gobierno para la primera corona metropolitana de Bogotá, replicando la técnica denominada "*Town-County Separation*" puesta en práctica para crear las jurisdicciones de grandes ciudades como San Francisco, Denver, Saint Louis, Baltimore, entre otras en los Estados Unidos de América a comienzos del siglo XX (Roscoe, 1967).

El antecedente directo de las Localidades fueron las Alcaldías Menores, teniendo que para integrar a las áreas de los seis municipios anexados a la estructura institucional de la ciudad y contar con una transición más "diáfana", se crea la figura de los Alcaldes Menores a través del Acuerdo 11 de 1954, encontrándose subordinados al Alcalde Mayor a través del Secretario de Gobierno. Estos dispondrían de una Junta Consultiva a su servicio compuesta por los mismos miembros de desaparecidos Concejos respectivos, ajustándose su conformación y denominación por el Acuerdo 20 de 1959 como Juntas Locales de Fomento. Su delimitación permaneció sin cambios con respecto a su extensión previa a la anexión.

Esta figura fue extendida de los seis municipios anexados por el Acuerdo 26 de 1972, el cual creó diez[2] Alcaldías Menores adicionales a partir del territorio del antiguo municipio de Bogotá como subdivisiones administrativas encargadas de desconcentrar parte de las funciones de la Alcaldía Mayor. Esto reformó las composición y funciones de las Juntas pasando a ser Comités Asesores. Con el paso de los años llegaron a ser veinte con la creación de las Alcaldías Menores de La Candelaria y Rafael Uribe U. por el Acuerdo 7 de 1974, de Ciudad Bolívar por el Acuerdo 14 de 1983 y de Sumapaz por el Acuerdo 9 de 1986, estabilizándose su número y delimitación general desde entonces.

El régimen especial reglamentado por el Decreto de Ley 1421 de 1993 que se encuentra vigente en la actualidad, establece un marco diferencial para las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo distrital. También establece la diferencia entre el gobierno distrital y el departamental, así como sobre el esquema interno de descentralización distrital. En primer lugar, se fortaleció a la rama ejecutiva frente a la legislativa al determinar la iniciativa del Alcalde Mayor en el trámite por parte del Concejo de los Acuerdos sobre los siguientes temas:

- Adoptar del Plan de Desarrollo Económico.
- Establecer tributos, contribuciones y tasas.
- Dictar el presupuesto de rentas y gastos.
- Adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial.
- Determinar la estructura y funciones de la administración central.
- Crear establecimientos, empresas y sociedades públicas.
- Fijar la cuantía de la contratación directa.
- Dividir el territorio en Localidades y asignarles competencias.
- Autorizar el cupo de endeudamiento.
- Regular la carrera administrativa de los servidores públicos.

[2] Santafé, Los Mártires, Chapinero, San Cristóbal, Teusaquillo, Antonio Nariño, Barrios Unidos, Puente Aranda, Tunjuelito y Ciudad Kennedy.

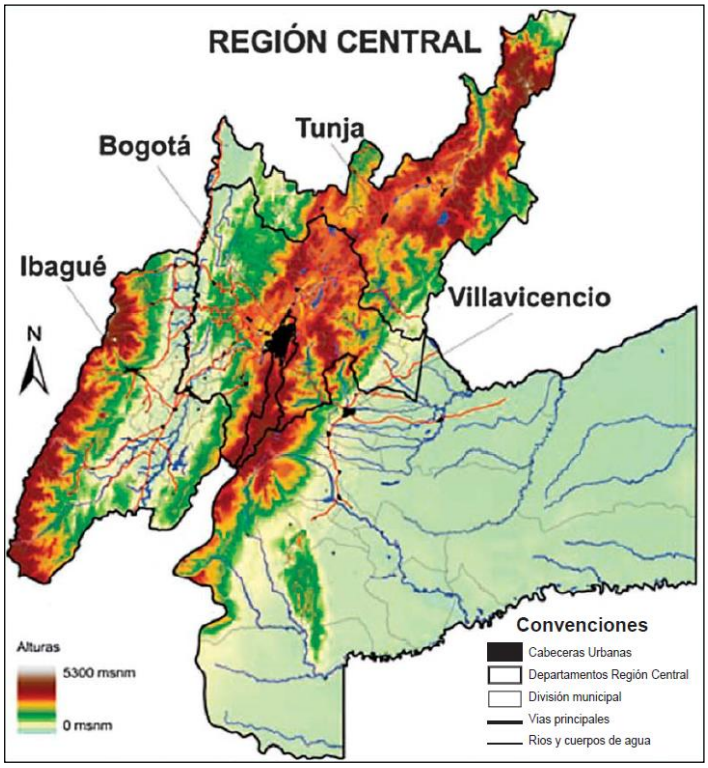
Puede observarse cómo el ejecutivo distrital se encuentra en posición preeminente frente al Concejo de la ciudad, al disfrutar de unos poderes más amplios que un alcalde municipal ordinario. De manera que, posee en la práctica mayor poder de veto sobre aspectos estratégicos para el gobierno de la ciudad.

Igualmente, se confirmó la particular situación de Bogotá con respecto a Cundinamarca existente desde 1954, donde la ciudad es la capital del departamento, pero ni las disposiciones del Gobernador y la Asamblea, ni las del Alcalde Mayor y el Concejo tienen efectos en la jurisdicción contraria, eligiéndose asimismo estas autoridades por separado, de manera que el Distrito Capital disfruta de las mismas atribuciones administrativas que un departamento al interior de su territorio y participa de las rentas departamentales causadas a su interior en un 50%. Además, al poseer una población mayor a un millón de habitantes, Bogotá ejerce la autoridad ambiental dentro de su perímetro urbano (Ley 99 de 1993, Artículo 66), de manera que solo debe concertar con la CAR las medidas a tomarse sobre el suelo rural.

De esta forma, Bogotá mantiene con Cundinamarca una relación más horizontal que vertical, siendo ambos entes territoriales parte de la Región Administrativa y de Planeación Especial Central -RAPE-, conformada por el Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta en 2014 en el marco de las alternativas de integración que brindó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011).

La RAPE tiene cinco principales líneas de acción: competitividad y proyección internacional; gobernanza y buen gobierno; infraestructura de transporte, de logística y de servicios públicos; seguridad alimentaria y el desarrollo rural; y sustentabilidad ecosistémica y la gestión de riesgos.

Mapa 1: Territorio de la RAPE Región Central

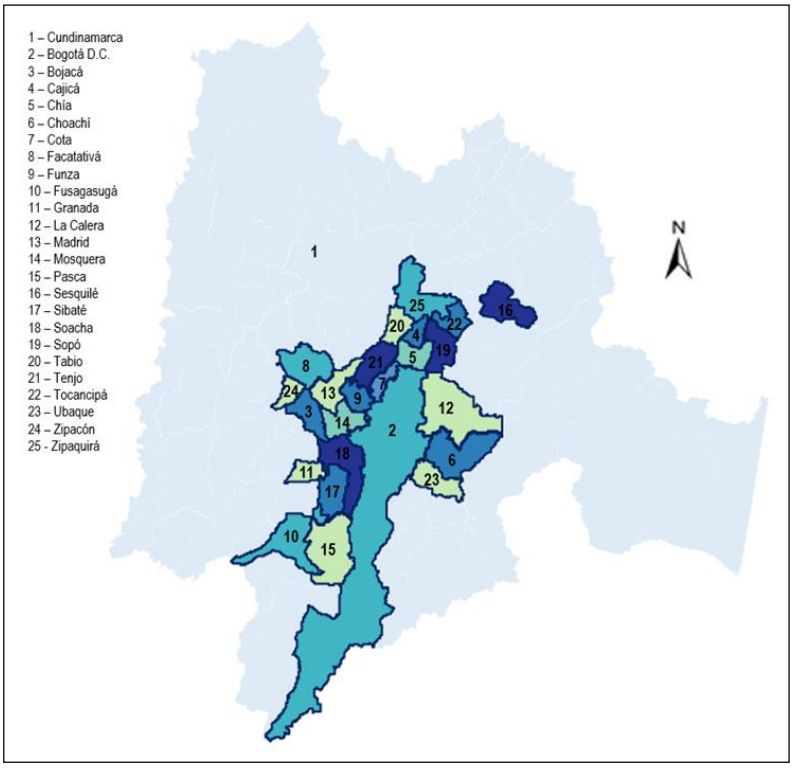


Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobernación de Boyacá; Gobernación de Cundinamarca; Gobernación del Meta; Gobernación del Tolima (2014).

El segundo escenario formal del cual participa el Distrito Capital en cabeza de la Alcaldía Mayor junto a otras Alcaldías municipales[3] y entidades del orden regional[4] y nacional[5], es el Comité de Integración Territorial -CIT-. Esta figura fue creada por la Ley 614 de 2000 con el objetivo de armonizar los contenidos de los respectivos planes y esquemas de ordenamiento territorial y de obligatoria conformación en las áreas de influencia de municipios o distritos con más de 500 mil habitantes, pero que fue establecida solo hasta 2015.

[3] Bojacá, Cajicá, Chía, Choachí, Cota, Facatativá, Funza, Fusagasugá, Granada, La Calera, Madrid, Mosquera, Pasca, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Ubaque, Zipacón y Zipaquirá.
[4] Gobernación de Cundinamarca, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía.
[5] Ministerio del Interior; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Mapa 2: Entidades territoriales participantes del CIT



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, las Localidades materializan el proceso de descentralización al interior del Distrito Capital bajo los principios de la eficiencia administrativa y democracia participativa, de manera que al acercar el gobierno al ciudadano se espera una mejora en la respuesta a sus necesidades. Así mismo, so contempla que el ciudadano pueda contar con más oportunidades para incidir en la toma de decisiones y solicitar rendición de cuentas. Es importante aclarar que este nivel de gobierno se dirige al fortalecimiento de la participación ciudadana, mas no de la acción gubernamental, pues está probado que el sector central distrital puede proveer bienes y servicios públicos eficientemente (Botero, 2010).

Las Localidades no son entidades territoriales sino divisiones administrativas del Distrito Capital, de modo que en algunos aspectos son autónomas mientras que en otros se encuentran subordinadas. Poseen dos autoridades, las primeras son las Juntas Administradoras Locales –JAL- como corporaciones públicas que producen normatividad (Acuerdos Locales) sobre los asuntos de su competencia y, por este motivo, se asimilan a un órgano legislativo a este nivel con carácter político autónomo en razón a la elección popular de los ediles que las conforman.

Tabla 1: Competencias de los Alcaldes Locales y de las Juntas Administradoras Locales

		COMPETENCIAS
ALCALDES LOCALES	COORDINACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA	Dirigir la acción administrativa de la Alcaldía Local.
		Coordinar la acción de las entidades del sector central distrital en la localidad.
		Coordinar la gestión administrativa asignada a las inspecciones de policía, casas de justicia y, al programa de mediación y conciliación.
		Garantizar el desarrollo armónico e integrado de la Localidad.
		Velar por que los funcionarios bajo su dependencia cumplan las funciones que les hayan sido asignadas.
		Actuar como representante legal y ordenador de gastos del Fondo de Desarrollo Local.
		Control de la industria minera.
		Control de los derivados del petróleo.
		Vigilar el cumplimiento de las obligaciones tributarias
	FORMULACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE PLANEACIÓN	Garantizar el adecuado apoyo logístico y administrativo al Consejo Territorial de Planeación Distrital y a los Consejos Locales de Planeación.
		Coordinar según el grado de delegación los programas del sector central en la localidad.
		Presentar a consideración del Alcalde Mayor, los planes, programas y proyectos de la Junta Administradora Local.
		Presentar a la Junta Administradora Local el proyecto del Plan de Desarrollo Local.
		Velar por la pronta, cumplida y cabal ejecución de los planes, programas y proyectos del orden distrital que deben realizarse en el territorio de la localidad.
	GESTIÓN DE OBRAS Y PROCESOS DE URBANIZACIÓN	Autorización de pasacalles, pendones y otros.
		Hacer cumplir las normas urbanísticas.
		Expedir permisos de funcionamiento en razón al uso autorizado del suelo.
		Velar por la conservación de los antejardines.
		Vigilar la prestación de servicios públicos.
		Hacer cumplir las normas de construcción.
		Ornato y embellecimiento.
	INSPECCIÓN DE POLICIA	Cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.
		Inscribir a los profesiones de las ciencias de la salud que ejerzan en la Localidad.
		Control metrológico (pesos y medidas).
		Aplicación de las normas de policía.

COMPETENCIAS		
		Control (sellamiento) establecimientos de comercio por incumplir las normas de funcionamiento.
		Velar por la seguridad y la sana convivencia.
		Vigilar las actividades relacionadas con la pirotecnia.
		Llevar a cabo los procesos de restitución del espacio público.
		Proteger el patrimonio cultural y ambiental.
		Conceptuar sobre el desempeño del comandante de policía.
	ATENCIÓN A LA COMUNIDAD	Responder quejas y reclamos.
		Fomentar la participación ciudadana.
		Fortalecer las organizaciones sociales.
	COORDINACIÓN INTERSECTORIAL	Coordinarse con las autoridades de policía.
		Rendir informes de ejecución del Plan de Desarrollo Distrital y del Plan de Desarrollo Local.
		Estimular la articulación con el sector privado.
		Remitir copia de sus actuaciones al Alcalde Mayor.
	ATENCIÓN DE EMERGENCIAS	Desarrollar un plan para la atención de emergencias.
		Atender las emergencias que se presenten.
	EXPEDICIÓN DE PERMISOS y CERTIFICADOS	Autorizar el desarrollo de rifas, juegos y espectáculos.
		Autorizar demoliciones.
		Expedir certificados de vecindad.
		Expedir certificados a las organizaciones de Propiedad Horizontal.
	TESORO PÚBLICO	Presentar a la Junta Administradora Local los proyectos de inversión.
		Celebrar convenios.
		Celebrar contratos.
	OTRAS	Apoyar las iniciativas de empleo.
		Promover las actividades artísticas y culturales.
JAL	**COORDINACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA**	Solicitar informes a las entidades distritales.
		Aprobar el presupuesto del Fondo de Desarrollo Local.
		Colaborar con la Secretaría de Educación Distrital en la asignación de cupos.
		Vigilar el desarrollo de los contratos.
		Controlar la evasión fiscal.
	FORMULACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE PLANEACIÓN	Presentar al Concejo proyectos de Acuerdo.
		Participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Distrital.
		Organización del tránsito y el trasporte.
		Expedir el Plan de Desarrollo Local.
		Vigilancia de la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios.

COMPETENCIAS		
	GESTIÓN DE OBRAS Y PROCESOS DE URBANIZACIÓN	Desarrollar obras civiles.
		Veeduría de la maquinaria de obras civiles.
		Control del cumplimiento de las normas urbanísticas.
	INSPECCIÓN DE POLICIA	Preservar y hacer respetar el espacio público.
		Desarrollar campañas ambientales.
	ATENCIÓN A LA COMUNIDAD	Promover la participación ciudadana (convocar los encuentros ciudadanos).
	TESORO PÚBLICO	Presentar proyectos de inversión.

Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía Mayor de Bogotá (2010) y Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal (2016).

De otro lado, se encuentran los Alcaldes Locales nombrados de una terna presentada al Alcalde Mayor por la JAL correspondiente. Estos pueden ser removidos de sus funciones por el Alcalde Mayor en cualquier momento y no cuentan con autonomía administrativa, entendida como la potestad de disponer de su propia planta de personal. Es importante aclarar que las Alcaldías Locales son una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010), encontrándose por estas razones bajo presiones encontradas que los ponen en una situación bastante complicada (Botero, 2010).

En términos fiscales, el Decreto-Ley 1421 de 1993 creó los Fondos de Desarrollo Local[6] -FDL- como entidades con personería jurídica y patrimonio propio, las cuales se encargan de administrar como mínimo el 10% de los ingresos corrientes del Distrito Capital[7]. Tienen como representante legal al Alcalde Local respectivo y de los cuales la JAL correspondiente hace las veces de Junta Directiva. Los recursos que ejecutan corresponden a los proyectos previstos en los Planes de Desarrollo Local -PDL-, los cuales son elaborados por los Alcaldes Locales y siguen las directrices del Plan de Desarrollo Distrital -PDD- y del Plan de Ordenamiento Territorial -POT- y son aprobados por las JAL.

[6] Mediante providencia del 6 de junio de 2018, el Concejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, falló sobre la Acción de Nulidad por inconstitucionalidad con radicación 11001-03-15-000-2008-01255-00, declarando nulos los Artículos 87, 88, 90, 92 y 94 del Decreto-Ley 1421 de 1993 referentes a los Fondos de Desarrollo Local, e instando al Concejo de Bogotá a adoptar las medidas necesarias sobre la estructura administrativa de las Localidades en el plazo de un año.
[7] El Concejo de Bogotá podría aumentar esta participación hasta el 20%, pero nunca se ha hecho.

Las competencias detentadas y las funciones ejercidas por las autoridades locales se encuentran definidas de manera dispersa en diferentes actos administrativos[8]. Estos definen la gestión administrativa, el ejercicio de planeación, la ejecución de obras, el control urbanístico, la inspección de policía, la vigilancia de los servicios públicos, la coordinación interinstitucional, la atención de emergencias, la promoción de la participación, entre otros muchos temas.

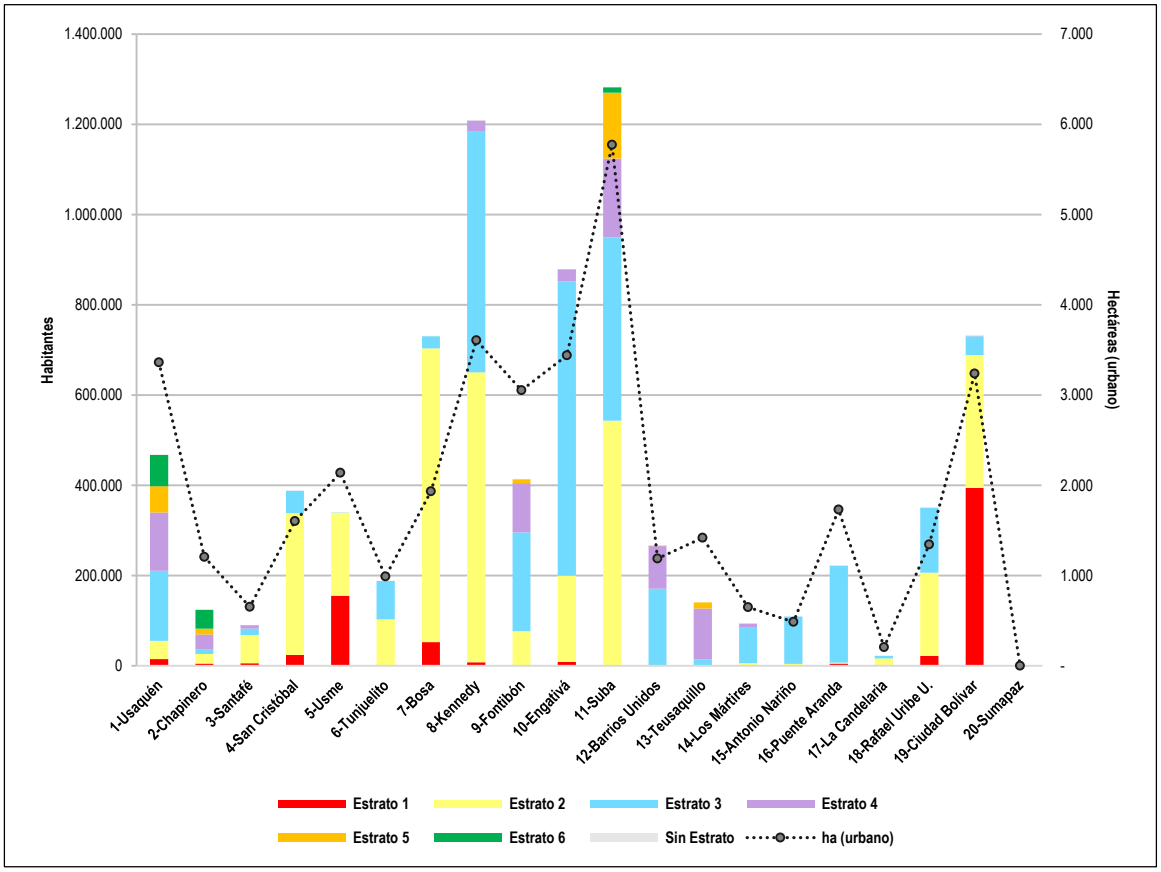
Sin embargo, las Alcaldías Locales concentran la mayor parte de sus esfuerzos administrativos y recursos de inversión en los siguientes puntos, debido a que desde 1998 diferentes documentos elaborados en el seno del CONFIS han fijado lineamientos al que hacer del gobierno local (Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal , 2016):

- Construcción y/o mantenimiento de la malla vial local y los espacios peatonales de circulación.
- Construcción, mantenimiento y/o dotación de parques de escala vecinal y de bolsillo.
- Promoción de la seguridad y la convivencia ciudadana.
- Ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control urbanístico.
- Atención a la población vulnerable (adulto mayor).
- Fortalecimiento institucional (honorarios de los ediles).

Las Localidades son muy variables en cuanto al tamaño de su población, teniendo que en promedio alcanzan aproximadamente 400 mil habitantes, pero algunas superan el millón (Suba, Kennedy), mientras que otras no llegan a los 100 mil (Santafé, Los Mártires, La Candelaria). Lo cual, se encuentra relacionado con la amplitud de su área urbana, siendo más extensas las Localidades periféricas que las centrales, respondiendo a que su delimitación en la década de 1970 pretendió hacerlas equilibradas en tamaño poblacional (no mayor a 300 mil habitantes). Aunque, no previó la dinámica de desarrollo urbano futuro en función del área urbanizable no urbanizada para entonces (Restrepo, 2011).

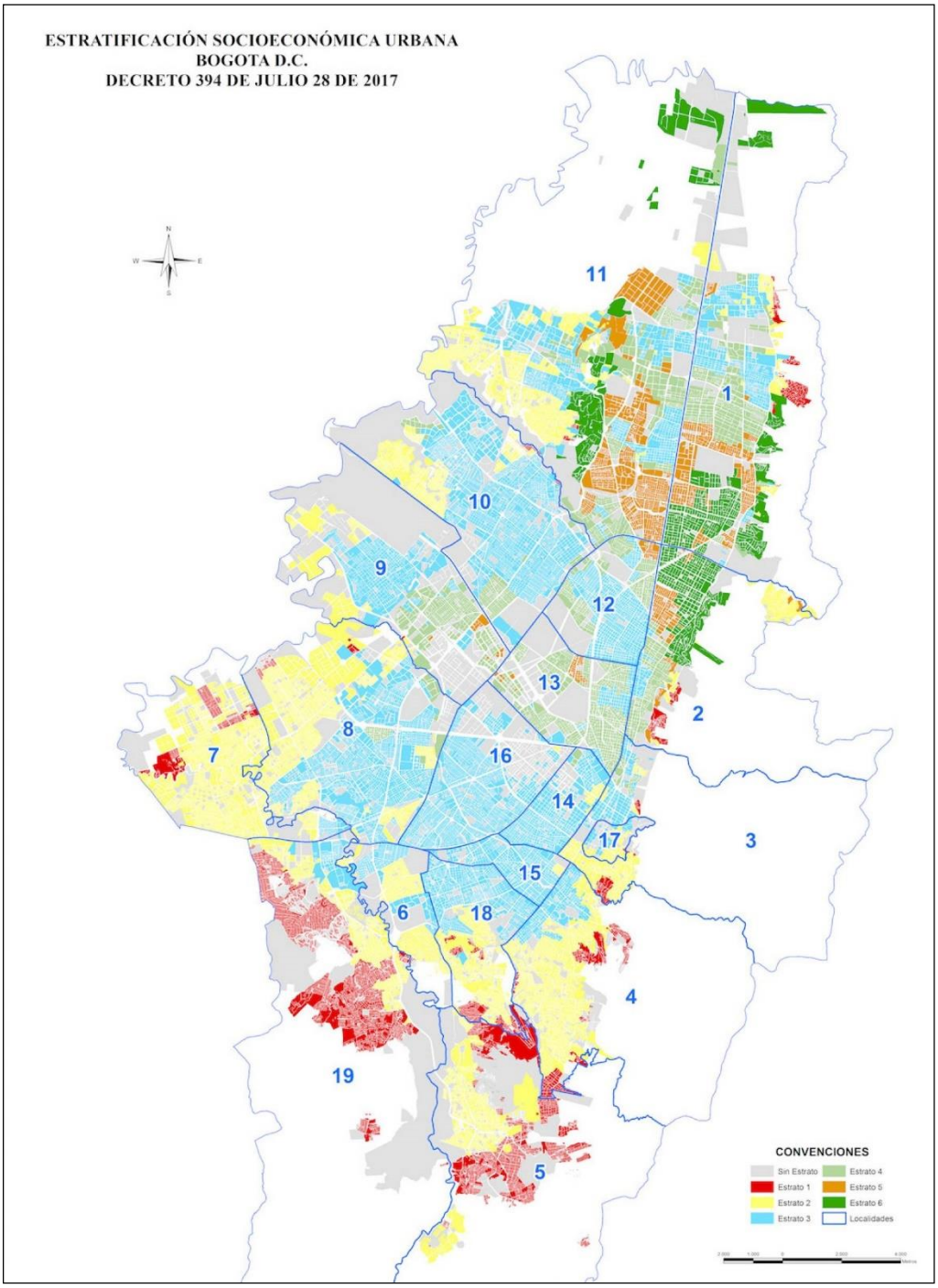
[8] El Acuerdo 6 de 1992, el Decreto-Ley 1421 de 1993, el Acuerdo 13 de 2000, el Acuerdo 79 de 2003, el Decreto 190 de 2004, el Acuerdo 135 de 2004, el Acuerdo 257 de 2006, el Acuerdo 267 de 2006, el Decreto 386 de 2008, el Decreto 101 de 2010, el Decreto 531 de 2010, el Decreto 544 de 2012, el Decreto 106 de 2013, entre otros.

Gráfico 2: Población por Localidades según estrato y extensión del área urbana.



Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobernación de Cundinamarca; Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018).

Mapa 3: Localidades de Bogotá D.C. según estrato del área urbana



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (2017).

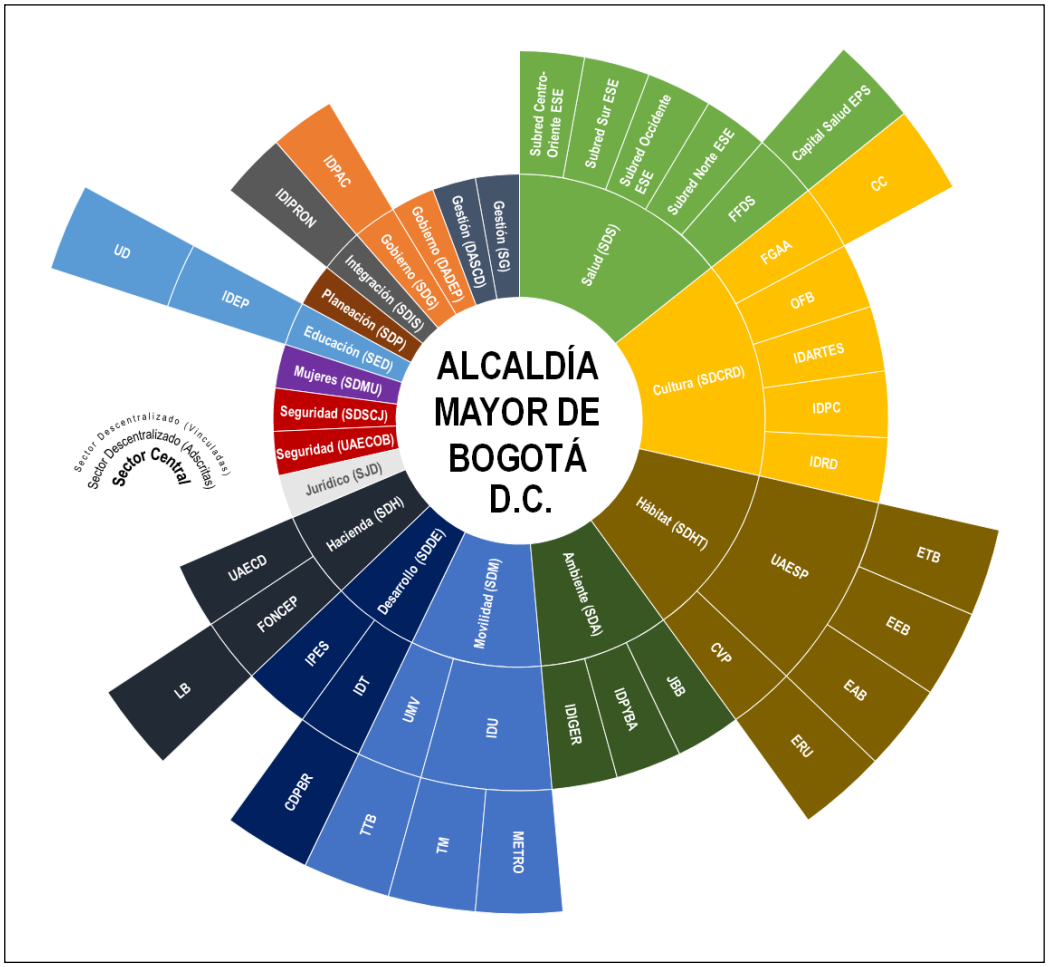
Asimismo, existe una gran diversidad en la conformación socioeconómica de su población, donde algunas son bastante heterogéneas (Suba, Usaquén), mientras que otras son homogéneas, ya sea por la gran participación de los niveles de bajos ingresos (Usme, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Bosa) o de los de altos (Chapinero, Teusaquillo), evidenciando los procesos de segregación socioespacial existentes en la ciudad.

Esta situación de divergencia en el tamaño poblacional y territorial, ha desembocado en una situación en la que las Localidades que tienen una alta población y un área urbana extensa, presenten problemas en cumplir con su propósito principal que es acercar la administración al ciudadano y se vean abrumadas por el volumen de asuntos que son de su competencia, en especial aquellas de bajo nivel socio-económico por la asociación existente con los procesos de urbanización informal y, de esta a su vez, con los déficit de soportes urbanos.

Sumándole a todo esto la actual estructura sectorial de la administración distrital, es producto de la reforma establecida por el Acuerdo 257 de 2006 -y sus normas complementarias y modificatorias-, el cual estableció la diferenciación entre entidades pertenecientes al sector central[9] y las descentralizadas funcionalmente o por servicios[10]. Esta diferenciación no es tajante y encuentra grados de subordinación de las entidades pertenecientes al mismo sector administrativo de coordinación -15 en total- para con la Secretaría de Despacho que funge como "cabeza" de sector. Esta pasa desde las entidades adscritas, pasando por las vinculadas hasta las de vinculación especial, en una escala en la que la autonomía efectiva en el manejo de sus asuntos es menor por parte de las adscritas y mayor por las de vinculación especial.

[9] Despacho de la Alcaldía Mayor, Secretarías de Despacho, Departamentos Administrativos, Unidades Administrativas sin personería jurídica.
[10] Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas con personería jurídica, Empresas y Sociedades con participación pública, Entes Universitarios Autónomos.

Gráfico 3: Estructura sectorial y de descentralización de la administración distrital



Fuente: Elaboración propia.

3. Diseño metodológico

3.1 Dimensiones y componentes

Desde la década de 1990 se han generado diversos índices que miden la gobernabilidad, gracias a un renovado interés en este tema que halla su origen en diferentes fuentes (Arndt & Oman, 2006). Por una parte, las instituciones financieras internacionales han encontrado en la evaluación de las condiciones de gobernabilidad, un parámetro con el cual calificar el nivel de riesgo para la adjudicación de empréstitos. Igualmente, luego de la adopción de reformas dirigidas a mejorar la capacidad de respuesta gubernamental, se hizo necesario contar con instrumentos que permitieran valorar si los cambios implementados estaban teniendo el efecto deseado. Así mismo, en medio del ajuste de la economía global y la aceleración de los flujos transnacionales de capital, los índices de gobernabilidad se convierten en una valiosa herramienta con la cual prever la posible inestabilidad política para los inversionistas privados.

Muchos de estos índices[11] se componen de una multiplicidad de indicadores individuales, dado que al ser la gobernabilidad una categoría compleja, no es posible capturar sus diferentes aristas con único instrumento, de manera que se hace uso de la mezcla de fuentes como forma tanto de aprehender la complejidad del fenómeno, como de neutralizar los posibles sesgos y reemplazar los vacíos de información con variables proxy (Kaufmann, Kraay, & Zoido-Lobatón, 1999). Por otra parte, en el momento en que se desea desarrollar la comparabilidad de las mediciones, ya sea en un sentido histórico o territorial, cobran importancia los indicadores de percepción, debido principalmente a la menor accesibilidad de las fuentes de información, la periodicidad y los costos de producción de los indicadores basados en hechos (Kaufmann, Kraay, & Zoido-Lobatón, 1999).

En términos de gobernabilidad local, los documentos elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004)(2010) se han convertido en la guía más utilizada para el desarrollo de mediciones alrededor del mundo, lo cual ha permitido

---

[11] Algunos de los índices internacionales de gobernabilidad más difundidos son los siguientes:

- *Freedom in the World Index:* Elaborado por la organización no gubernamental estadounidense *Freedom House* desde 1972, reúne información en torno al proceso electoral, el pluralismo político, la libertad de expresión, el derecho de asociación y el imperio de ley.
- *International Country Risk Guide:* Desarrollado por la firma consultora estadounidense *PRS* desde 1980, aborda aspectos financieros, económicos, políticos, legales y sociales, con uso principalmente para la calificación de riesgo de inversión.
- *Corruption Perception Index:* Construido por la organización no gubernamental alemana Transparencia Internacional desde 1995, hace uso de información de diversas fuentes de organizaciones privadas, no gubernamentales, académicas, multilaterales, entre otras.
- *KKZ Index:* Desarrollado por el *World Bank Institute* desde 1996, reúne información en torno a la existencia de rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, imperio de la ley y control de la corrupción.

difundir el conocimiento frente a la importancia de la gobernabilidad y ha generalizado la elaboración de mediciones (Arndt & Oman, 2006).

Tabla 2: Dimensiones y metas propuestas por el PNUD para la medición de la gobernabilidad local

DIMENSIÓN	METAS
VISION DE LARGO PLAZO	Existencia de un plan estratégico de desarrollo local que contenga la formulación consensuada de una visión estratégica.
LEGITIMIDAD Y LIDERAZGO	Identificación de personas y organizaciones con capacidad de convocatoria.
	Apoyo ciudadano de los procesos que se emprenden.
RELACIÓN PROPOSITIVA ENTRE ACTORES	Ejercicio pleno del derecho de autogobernarse.
	Armonía en las relaciones horizontales de poder.
	Participación constructiva de organizaciones sociales y el sector privado en los propósitos colectivos.
CAPACIDAD INSTITUCIONAL	Transparencia en la gestión pública.
	Equipo técnicamente capacitado.
	Sostenibilidad financiera de los procesos.
	Eficacia de la Ley.
	Calidad en la prestación de servicios.
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Participación electoral significativa.
	Promoción de la Participación Ciudadana.
DESARROLLO HUMANO	Las políticas públicas siguen los principios del desarrollo humano.
	La planificación se hace en términos de fines de desarrollo humano.
	Impacto efectivo de las acciones en el desarrollo humano local.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004).

Al interior del Plan Distrital de Desarrollo -PDD- "Bogotá mejor para todos" (Acuerdo 645 de 2016) la gobernabilidad es abordada en su Capítulo VIII a través del cuarto Eje Transversal "Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia", teniendo que se definen como programas:

- Transparencia, gestión pública y servicio a la ciudadanía.
- Modernización institucional.
- Gobierno y ciudadanía digital.
- Gobernanza e influencia local, regional e internacional.
- Participación de organizaciones sociales, comunitarias y comunales.

Específicamente al interior del programa "Gobernanza e influencia local, regional e internacional", se plantea como meta de resultado la mejora del "Índice de Gobernabilidad" de la ciudad, liderando esta estrategia los sectores administrativos de Gestión Pública, Gobierno, Salud, Planeación e Integración Social.

Teniendo en cuenta la naturaleza compleja de la gobernabilidad, a continuación, se presenta la estructura ajustada del Índice de Gobernabilidad para la ciudad, la cual se desarrolla en torno a cuatro dimensiones que recogen los aspectos endógenos y exógenos. El cálculo se realiza a escala local en las que se desenvuelve la ejecución de las políticas públicas de la ciudad. Se hace uso de las fuentes de información más actualizadas disponibles, teniendo presente la facilidad de acceso a los datos, su transparencia de interpretación y la confiabilidad de la continuidad de su medición como criterios para su selección.

Tabla 3: Indicadores y dimensiones del Índice de Gobernabilidad Local

DIMENSIÓN	INDICADORES
RECURSOS	$ Presupuesto de inversión programado (POAI) per cápita 2017.
	# de habitantes por Servidor público 2017.
ACTORES	Votos válidos cómo % del censo electoral con los cuales fue elegida la JAL 2015.
	% de la población mayor de 10 años que hace parte de una organización social 2017.
	% de Presupuesto de inversión programado ejecutado en Contratos/Convenios Interadministrativos 2017.
GESTIÓN	% de ejecución presupuestal (Contratado Acumulado PDL) 2017.
	% de ejecución presupuestal (Entregado Acumulado PDL) 2017.
RESULTADOS	% malla vial local en buen estado 2018-2.
	m^2 de parque vecinal y de bolsillo per cápita 2018.
	# de ocupaciones ilegales por hectárea monitoreada 2018.
	% de personas mayores de 60 años que NO se encuentran en pobreza monetaria 2017.

Fuente: Elaboración propia.

3.2 Ponderación y agregación

La metodología que se va a utilizar para ponderar y agregar es un sistema lineal, en donde se estandariza de 0 a 100 todas las variables que van a ser parte del Índice de Gobernabilidad Local. Al final, cada una de las cuatro dimensiones tiene el mismo peso dentro del indicador, es decir, que cada una pesa un cuarto. De este modo, una localidad debe tener recursos suficientes, una diversidad apropiada de actores, una buena gestión y

resultados notables para tener un buen comportamiento en el Índice de Gobernabilidad Local. Es importante aclarar que cien significa la mejor gobernabilidad posible, mientras que cero es completa y total ingobernabilidad.

Ahora bien, como el índice se encuentra planteado de 0 a 100, todas las variables que hacen parte de éste, se estandarizaron en la misma medida. Entonces, la mayoría de las variables se establecieron como porcentajes de la población y no como número absoluto. Por su lado, las variables que se encuentran en términos per cápita, se estandarizaron de 0 a 100 con la siguiente metodología: se toma la localidad con mayor desempeño como el puntaje máximo, es decir 100. Luego, este valor en términos absolutos divide a todas las demás y se multiplica por 100. De tal manera que, si una localidad solo tiene el 20 por ciento de la capacidad de la mejor, su puntaje en esta variable es 20.

Es importante aclarar que en las dimensiones donde a mayor sea el dato, éste es interpretado como más negativo, la estandarización siguió el mismo procedimiento, solo que al resultado final se le resta 100 y se le multiplica por menos 1. De esta manera, la localidad que menos tiene obtiene un puntaje de 100, mientras el que más tiene un puntaje de cero. Este procedimiento se aplica específicamente a las variables "ocupaciones ilegales por hectárea monitoreada" y "número de habitantes por servidor público".

Así mismo, se divide el índice en cuatro partes iguales: Recursos, Actores, Gestión y Resultados. Esto quiere decir que las variables de Recursos equivalen a 12,5% del Índice de Gobernabilidad. Las variables de Actores son iguales a 8,33%, mientras que las de Gestión tienen el mismo valor que las de la primera dimensión. Las variables de la cuarta dimensión –Resultados-, son iguales a 6,75%. La ponderación se establece de este modo porque todas las dimensiones son igualmente importantes para que un gobierno tenga una buena gobernabilidad.

En la siguiente sección se presentan los resultados para las localidades de Bogotá, siguiendo la metodología anteriormente descrita. Es importante señalar que el método de estandarización logra controlar las particularidades de cada localidad, haciendo que todas comparables entre sí y se puedan mostrar los resultados de una manera consistente e igual para todas. Por lo que no se hace necesario separar las zonas rurales de las urbanas.

4. Resultados y Conclusiones

Como se puede observar en la Tabla 4, la localidad que mejor desempeño tiene en el Índice de Gobernabilidad Local es Sumapaz, la única localidad que es completamente rural en el Distrito Capital. Este resultado se explica principalmente por la dimensión de Recursos, pues obtiene casi la totalidad de los puntos posibles. Dicho comportamiento se da por la baja densidad poblacional que tiene esta localidad, pues es la más extensa en territorio, pero es la que menos habitantes tiene. También, se puede observar que esta localidad es la que peor comportamiento tiene en la dimensión de Resultados.

Tabla 4: Resultados por dimensión del Índice de Gobernabilidad Local 2018

LOCALIDAD	RECURSOS	ACTORES	GESTIÓN	RESULTADOS	GOBERNABILIDAD
Sumapaz	24,92	9,25	5,78	9,75	**49,70**
Puente Aranda	10,89	13,50	4,60	20,68	**49,67**
Los Mártires	12,68	8,37	5,01	17,58	**43,64**
La Candelaria	13,60	4,66	7,45	16,75	**42,46**
Teusaquillo	11,24	4,95	3,76	20,92	**40,88**
Antonio Nariño	11,15	4,52	5,08	18,04	**38,78**
Chapinero	11,09	4,96	4,68	15,90	**36,63**
Barrios Unidos	9,57	4,93	3,65	16,88	**35,03**
Santa Fe	12,49	4,10	4,45	13,60	**34,64**
Rafael Uribe U.	7,10	4,23	5,81	16,86	**34,00**
San Cristóbal	9,71	4,19	4,96	14,60	**33,46**
Usaquén	7,92	5,35	3,19	15,73	**32,19**
Usme	10,05	4,01	3,64	14,27	**31,97**
Engativá	6,28	4,78	5,61	14,68	**31,36**
Fontibón	6,37	5,28	2,95	16,70	**31,30**
Tunjuelito	9,06	4,19	4,29	13,52	**31,05**
Kennedy	3,39	4,39	3,21	16,95	**27,94**
Bosa	2,96	4,13	3,41	14,92	**25,43**
Suba	2,99	4,88	4,50	12,56	**24,93**
Ciudad Bolívar	0,41	3,81	3,65	15,80	**23,67**

LOCALIDAD	RECURSOS	ACTORES	GESTIÓN	RESULTADOS	GOBERNABILIDAD
BOGOTÁ (Promedio)	*9,19*	*5,42*	*4,48*	*15,83*	***34,94***

Fuente: Elaboración propia.

La segunda localidad con mejor comportamiento en el Índice de Gobernabilidad es Puente Aranda, una localidad central, completamente urbana y con una extensión territorial mediana y con pocos habitantes en comparación con las demás localidades. Esta localidad fue la que mejor comportamiento tuvo en la dimensión de Actores, lo cual se explica especialmente por los convenios/contratos interinstitucionales que elabora para implementar los proyectos de su Plan de Desarrollo Local.

La localidad con la mejor Gestión es La Candelaria, pues ha sido la localidad con mayor compromiso presupuestal y entrega de bienes y servicios. Es importante señalar que al haber tomado como año de referencia 2017, y al ser indicadores acumulado para la totalidad de la vigencia cuatrienal de los Planes de Desarrollo Local, hace que en general se aprecie un mal comportamiento de estas variables, sin embargo, este debe interpretarse a la luz del tiempo transcurrido de vigencia del PDL.

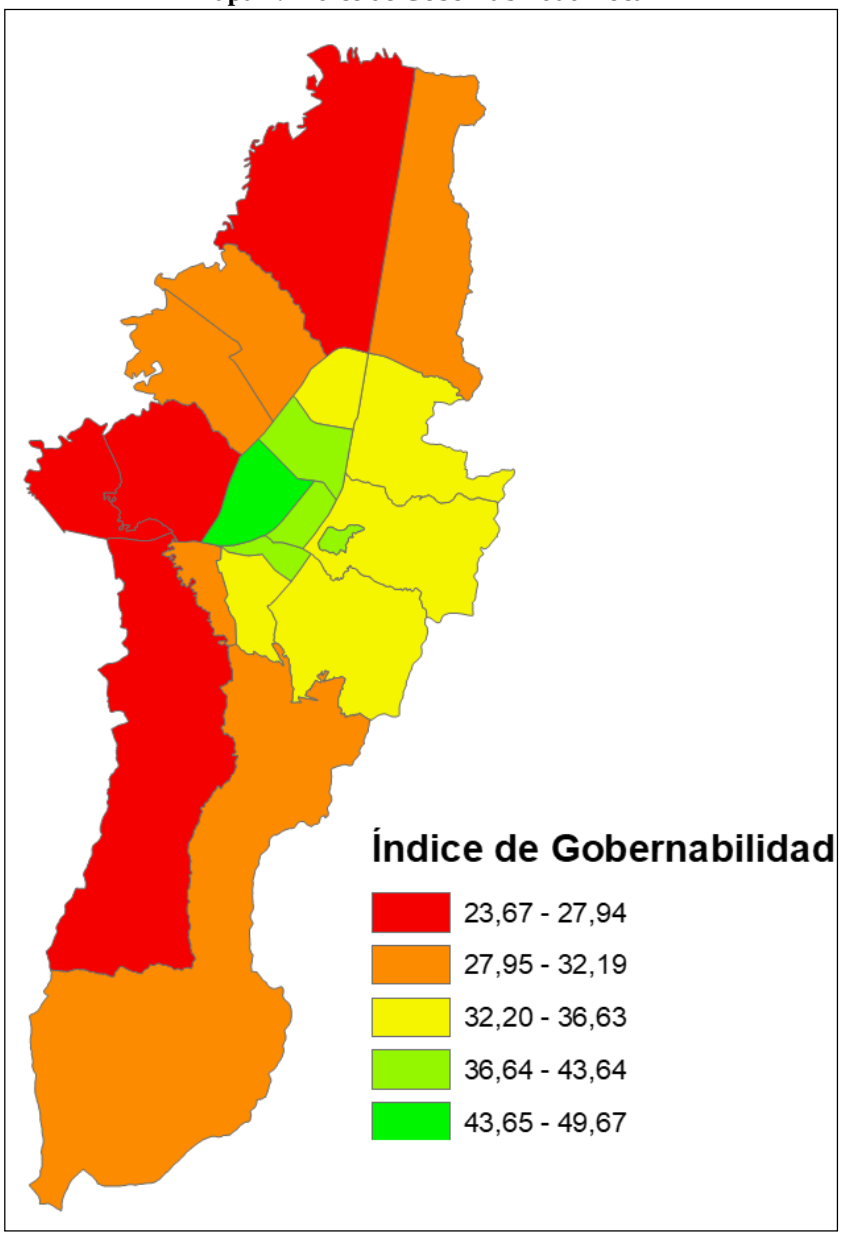
Por su lado, en la dimensión de resultados, Teusaquillo fue la que mejor comportamiento obtuvo, seguida muy de cerca por Puente Aranda. Estas dos localidades tienen la particularidad de ser relativamente pequeñas en territorio y cuentan con baja población en relación con las demás localidades de Bogotá. De hecho, esta característica se presenta en las cinco primeras localidades según del Índice de Gobernabilidad Local para la zona urbana del Distrito. Es importante señalar que la localidad que peor desempeño tuvo en la dimensión de Resultados fue Sumapaz, lo cual se explica por el tamaño de la localidad, aunque en las demás dimensiones tiene un muy buen comportamiento por el bajo número de habitantes que viven en su territorio.

La ubicación geográfica es otra característica que tienen las localidades con buen desempeño en el Índice de Gobernabilidad Local, pues se ubican en la parte central de la ciudad. De hecho, se observa que las localidades que tienen indicadores socioeconómicos relativamente malos, tienen un buen comportamiento en el Índice de Gobernabilidad Local, más específicamente las localidades de Puente Aranda y Los Mártires. Así mismo, es importante resaltar el caso de Usaquén, una localidad que tiene buenos indicadores socioeconómicos, pero con un desempeño mediocre en el Índice de Gobernabilidad Local. Esto se explica por su tamaño territorial y poblacional.

En este sentido el Índice de Gobernabilidad Local no refleja las condiciones socioeconómicas de la población que habita en cada localidad, sino que muestra como la

gobernabilidad depende principalmente de la extensión territorial, la cantidad de habitantes y la localización diferenciando entre centro y periferia (esta última asociada a desarrollo urbano informal), encontrándose en mejor situación aquellas localidades centrales, poco extensas y poco pobladas. Así, la mejora en la gobernabilidad local en Bogotá, pasa necesariamente por el ajuste de su delimitación, haciéndolas más equilibradas poblacional y territorialmente.

Mapa 4: Índice de Gobernabilidad Local



Fuente: Elaboración propia.

5. Referencias

Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y gestión pública.* México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, L. (2016). *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza.* México: Instituto Nacional Electoral.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *Diagnóstico sobre las competencias de las localidades y las autoridades locales.* Bogotá: Secretaría Distrital de Gobierno - Universidad del Rosario.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014). *Índice de desempeño organizacional distrital.* Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014). *Índice de gobernabilidad para las Localidades de Bogotá.* Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Índice de gobernabilidad para las Localidades de Bogotá: Actualización de resultados.* Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 Bogotá mejor para todos.* Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Noveno informe de seguimiento a proyectos del Distrito Capital con alcance regional 2016-2017.* Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). *Informe de gestión y ejecución de recursos de cooperación del Distrito Capital 2017.* Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). *Informes de Rendición de Cuentas Vigencia 2017 por Alcaldía Local.* Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación - Secretaría Distrital de Gobierno.

Alcaldía Mayor de Bogotá et. Al. (2014). *Comité de Integración Territorial de Bogotá y los municipios Circunvecinos.* Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación - Cámara de Comercio de Bogotá - Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional.

Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobernación de Boyacá; Gobernación de Cundinamarca; Gobernación del Meta; Gobernación del Tolima. (2014). *Documento Técnico de Soporte RAPE Región Central.* Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación - Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional.

Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobernación de Cundinamarca; Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). Encuesta Multipropósito 2017. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Arndt, C., & Oman, C. (2006). *Uses and abuses of governance indicators.* Paris: OECD Publishing.

Barbosa, O. (2007). Relaciones intergubernamentales en Colombia. *Cuadernos de administración*(37).

Bird, R. (2001). Presentación del escenario: Finanzas municipales e intergubernamentales. En M. Freire, & R. Stren, *Los retos del gobierno urbano.* Bogotá: Banco Mundial - Alfaomega.

Bogotá Como Vamos. (2018). *Encuesta de Percepción Ciudadana 2018.* Bogotá: Punto Aparte.

Borja, J. (1997). Las ciudades como actores políticos. *América Latina Hoy*(15).

Botero, M. (2010). Bogotá y la descentralización intraterritorial. *Documentos de investigación*(37).

Brenner, N. (1998). Global cities, local states. *Review of international political economy*(5).

Buelvas, D. (2014). El Gobierno Metropolitano. *Papeles de Coyuntura*(39).

Concejo Privado de Competitividad. (2018). *Índice de Competitividad de Ciudades.* Bogotá: Universidad del Rosario.

Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal . (2016). *Lineamientos de política para las líneas de inversión local.* Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Crozier, M., Hungtington, S., & Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy.* New York: New York University Press.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Medición del Desempeño Municipal, Informe de Resultados 2017.* Bogotá: DNP.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobatón, P. (1999). Aggregating governance indicators. *Policy Research Working Paper*(2195).

Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. En E. Rojas, J. Cuadrado-Roura, & J. Fernández-Güell, *Gobernar las Metrópolis.* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo - Universidad Alcalá de Henares.

O´Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*(128).

Organisation for Economic Cooperation and Development. (2008). *Handbook on constructing composite indicators.* Paris: OECD Publishing.

Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo*(15).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *Agenda para la gobernabilidad local en América Latina.* Bogotá: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Bogotá, una apuesta por Colombia: Informe de Desarrollo Humano para Bogotá.* Bogotá: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Guía del usuario para medir la gobernabilidad local.* Oslo: PNUD.

Restrepo, E. (5 de Abril de 2011). Una nueva división territorial para Bogotá D.C. (F. U. descentralización, Recopilador) Bogotá: Secretaría Distrital de Gobierno. Recuperado el 30 de Octubre de 2018, de http://wwwold.gobiernobogota.gov.co/Documentacion/Normatividad/biblioteca/10_presentacion_Eduardo_Restrepo_Foro_abril_5(division_territorial).pdf

Rojas, E. (2005). Las regiones metropolitanas de América Latina. En E. Rojas, J. Cuadrado-Roura, & J. Fernández-Güell, *Gobernar las Metrópolis.* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo - Universidad Alcalá de Henares.

Roscoe, M. (1967). Metropolitan governmental integration. En T. Dye, & B. Hawkins, *Politics in the metropolis.* Columbus (OH): Charles E. Merrill Publishing Co.

Rose, R. (1998). *El Gran Gobierno.* México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Roth, A.-N. (2002). *Políticas Públicas.* Bogotá: Aurora.

www.sdp.gov.co

@planeacionbog

PlaneacionBogota

Alcaldía de Bogotá