

**GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA EN BOGOTÁ  
2008-2013**

**PLAN ANUAL DE ESTUDIOS PAE 2014**

**DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA Y POLÍTICA PÚBLICA**

**Bogotá, D.C. Junio 2014**

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32 A No 26A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888

**Diego Ardila Medina**  
Contralor de Bogotá, D.C.

**Ligia Inés Botero Mejía**  
Contralor Auxiliar

**Ramiro Augusto Triviño Sánchez**  
Director de Estudios de Economía y Política Pública

**Carmen Aldana Gaviria**  
Subdirectora de Estudios Económicos y Fiscales

**Investigador**

Elimeleth Tapias Arias

**Pasante**

Luís Olegario Borda Silva

## TABLA DE CONTENIDO

<b>TABLA DE CONTENIDO .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>1. MARCO CONCEPTUAL.....</b>	<b>6</b>
1.1 NEOINSTITUCIONALISMO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL .....	6
1.2 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP).....	7
<b>2. GERENCIALISMO DE LO PÚBLICO, BOGOTÁ 2008-2013 .....</b>	<b>10</b>
2.1 VISIÓN DE CIUDAD.....	10
2.2 INSTITUCIONALIDAD .....	11
2.3 GESTIÓN PÚBLICA.....	14
<b>3. BOGOTÁ Y SUS COMPLEJIDADES.....</b>	<b>17</b>
3.1 ÁMBITO ECONÓMICO.....	17
3.2 ÁMBITO SOCIAL Y URBANO .....	19
<b>4. GESTIÓN RELACIONAL (GOBERNANZA).....</b>	<b>20</b>
4.1 GOBERNANZA LOCAL Y DEMOCRÁTICA .....	21
4.2 LA GOBERNANZA EN BOGOTÁ.....	25
4.2.1 Territorio y Planes Estratégicos .....	25
4.3 APLICACIÓN PRÁCTICA .....	29
4.3.1 Metodología del Banco Mundial (Worldwide Governance Indicators – WGI) .....	29
4.3.2 Análisis de resultados .....	31
<b>5. CONCLUSIONES .....</b>	<b>42</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>47</b>
<b>A N E X O .....</b>	<b>51</b>

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*“Son los pobres los que llevan la carga de una ciudad que no se ha planeado bien. Sufren de falta de transporte, de vivienda, de parques, de espacio público”. Joseph Stiglitz, Foro Urbano Mundial, WUF7, ONU-HABITAT, Medellín 2014.*

## INTRODUCCIÓN

En la última década Bogotá ha tenido un viraje en su conducción y administración, planeada y ejecutada por gobernantes con visiones políticas y propósitos similares, orientados, en particular, a privilegiar la inversión social sobre la efectuada en infraestructura y lograr efectos positivos en la reducción de la segregación y la pobreza en la ciudad.

Este propósito constituye, en la actualidad, sólo un aspecto del propósito más amplio perseguido por cualquier gobernante de un país o ente subnacional (municipios), esto es, el desarrollo sostenible y sustentable o específicamente el desarrollo humano.

En este punto, surge el interrogante de si estos propósitos (el general y el particular) se han alcanzado en la ciudad. Al respecto, debe señalarse que el desarrollo sostenible (o el humano), constituye aspiración social y global de largo plazo, pero, la reducción de la segregación y la pobreza son obtenibles en el corto y mediano plazo, siempre y cuando se tomen las acciones públicas adecuadas y se cuente con la capacidad de organización, eficacia y buena orientación de la intervención del Estado (gobernanza)<sup>1</sup>.

A partir de lo anterior, se busca con esta propuesta de trabajo investigar si en los últimos años la ciudad ha sido gobernable y si las acciones de gobierno han logrado relacionar a los diferentes actores de la ciudad para que trabajen de manera asociativa en su propio desarrollo y en el de la ciudad. Se trata de verificar la gestión de los asuntos públicos sobre la base de la participación de actores públicos, privados y la denominada sociedad civil.

---

<sup>1</sup> La Real Academia Española (DRAE) define Gobernabilidad como: cualidad de gobernable y sinónimo de gobernanza; no obstante, la gobernanza es un modo de gobernar, en tanto que la gobernabilidad es una situación social en la cual se acepta o no ese modo de gobernar, esto es, el resultado de la acción de gobierno.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Se entiende que entre más amplia sea la participación de estos actores, mayores serán las interdependencias y las sinergias logradas, de tal forma que la sumatoria de los intereses individuales y grupales, guiados con criterio de liderazgo propositivo, debería producir mejores resultados para la ciudad, en términos de desarrollo.

El razonamiento anterior, pone de manifiesto que la evaluación actual del desarrollo o rezago de la ciudad está condicionada a la revisión de su gobernanza en los últimos años; esto es, la manera como la autoridad representativa local (en otras latitudes incluye el Concejo), ha guiado, dirigido o facilitado el proceso, y la manera como la ciudadanía ha respondido (de manera pasiva o activa), así como los mecanismos o instituciones desarrolladas para ello.

Es preciso aclarar que el concepto de gobernanza que se abordará en este estudio va más allá del modo gerencial<sup>2</sup> (governance), en el cual se establece una gestión corporativa entre el gobierno y los grandes actores para el desarrollo o la gestión de proyectos concretos de infraestructura, equipamientos y servicios. Se trata de un nuevo modo de gobernar las relaciones o redes que se establecen en una sociedad y su espacio<sup>3</sup>.

La amplitud del concepto que se presenta aquí permite evaluar el modo de gobernar ejercido a través de acciones (políticas públicas) bajo el control del gobierno local, así como aquellas que sólo controla parcialmente, como las relacionadas con la seguridad ciudadana, en cuanto a su capacidad de gestionar con otros gobiernos (gobernanza democrática).

Lo expresado arriba se recoge en el presente estudio en seis secciones, incluida esta introducción. La segunda sección presenta un marco conceptual sobre la temática, el cual recoge la visión neoinstitucional y de la Nueva Gestión Pública (NGP) sobre la misma; en la tercera sección se muestra la manera como se generó la gobernabilidad en Bogotá en los últimos años (2008-2013); la cuarta sección identifica los aspectos que, en Bogotá, hacen necesario una nueva forma de gobernar la ciudad; en la quinta sección, se recoge el ejercicio de determinar cómo ha sido la gestión relacional de la ciudad, en términos de gobernanza y su cuantificación/cualificación; la última sección recoge las conclusiones del estudio.

---

<sup>2</sup> Este constituye aun el modo habitual o normal de gobernar, se conoce además como el “gerencialismo de lo público”.

<sup>3</sup> Esto es, la forma de interacción de las administraciones públicas con el mercado y las organizaciones privadas o de la denominada sociedad civil, que no obedecen a una subordinación jerárquica, sino a una integración en red, en lo que se ha denominado “redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global”, (Wikipedia).

## 1. MARCO CONCEPTUAL

### 1.1 NEOINSTITUCIONALISMO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Desde esta perspectiva teórica, las instituciones pueden ser definidas como reglas de juego en una sociedad, más exactamente, como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones pueden ser formales (Constitución, regulaciones, normas, códigos, etc.) o informales (tradicción, cultura, etc.). En ese aspecto, la visión neoinstitucionalista no reduce las instituciones simplemente a “organizaciones” o a una idea de “aparato institucional”<sup>4</sup>.

En tal contexto, una política neoinstitucional se concentra en la necesidad de fortalecer las instituciones (creándolas, eliminándolas, reformándolas). Por ello, el discurso neoinstitucional habla de “desplegar y fortalecer la capacidad institucional del estado”, de “la necesidad de instituciones fuertes”, de “la eficiencia y eficacia de las instituciones”.

Este enfoque resulta útil para proseguir la reestructuración económica y la reforma del Estado. De hecho, resulta importante para desarrollar, entre otras, políticas de eficiencia del gasto público, que superen el reduccionista criterio de costo-beneficio.

Kalmanovitz (2003), hace referencia a que según Williamson, el neoinstitucionalismo trabaja a dos niveles: uno macro, construido por el medio institucional o las reglas de juego que constriñen las acciones de los agentes y las encausa, y un nivel micro, en el que se dan las instituciones de gobierno sobre los agentes económicos, como son los mercados, los cuasi-mercados y las estructuras jerárquicas de contratación (empresas y burocracias públicas)<sup>5</sup>.

De hecho, se plantea que se trata de un conjunto de teorías que combinan las vertientes de una nueva microeconomía basada en los costos de transacción, una sección de derecho y economía, otra de teoría de la información, teoría de la elección pública, y una vertiente histórica.

Bajo la consideración que el peso del Estado y de los procesos de no – mercado, en pleno siglo XX, habían aumentado significativamente en las sociedades occidentales, J.M. Buchanan<sup>6</sup> y sus colaboradores desarrollaron un modelo

<sup>4</sup> Ver Jairo Estrada Álvarez, revista: [www.espaciocritico.com/articulos](http://www.espaciocritico.com/articulos). Universidad Nacional.

<sup>5</sup> Salomón Kalmanovitz, *El neoinstitucionalismo como escuela*, junio de 2003.

<sup>6</sup> Premio Nobel de Economía en 1986; máximo representante de la Escuela de Virginia.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

explicativo, con el cual se emprende un nuevo análisis económico de las instituciones y procesos políticos, recogido en la denominada Teoría de la Elección Pública<sup>7</sup>.

Las unidades básicas de análisis, de la Teoría de la Elección Pública, son los individuos que toman decisiones; en este marco, los gobiernos o instituciones políticas, al igual que cualquier otra institución, se conciben únicamente como complejos procesos o arreglos institucionales a través de los cuales los individuos toman decisiones colectivas, decisiones públicas o decisiones conjuntas. De hecho, los participantes en esos procesos de decisión y actuación pública orientan su comportamiento sobre la base de los dictados del criterio de racionalidad homo – economicus.

Por el contrario, cuando los economistas o los especialistas en Ciencia Política adoptan, en sus trabajos o teorías, el supuesto de que los individuos participantes en las instituciones políticas están motivados por el logro del interés general, en este caso el criterio de racionalidad se conoce como homo – benevolens.

En general, la Teoría de la Elección Pública se expresa en dos tipos de ejercicios analíticos<sup>8</sup>: por un lado, la denominada Teoría Positiva de la Elección Pública, la cual recoge las explicaciones teóricas sobre el comportamiento o acciones de los individuos que interactúan bajo las instituciones políticas existentes; y de otro lado, la Economía Política Constitucional donde se contemplan consideraciones comparativo – valorativas acerca de las características y funcionamiento de reglas, normas e instituciones políticas alternativas a las existentes, así como propuestas ofrecidas como posibles cambios o reformas a llevar a cabo con el fin de mejorar el funcionamiento de la estructura político – institucional.

## **1.2 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP)**

Durante los noventa, América Latina, y gran parte del mundo occidental, quedó cubierta por la larga sombra del denominado Consenso de Washington y en particular, su receta para la reforma del sector público: la Nueva Gestión Pública.

En el marco de la literatura sobre Gestión Pública y Teoría de la Organización, la Nueva Gestión Pública surge como *“un sistema de opciones, estrategias, recursos y procesos que tienen como propósito mejorar el rendimiento de las instituciones públicas, con base en la innovación tecnológica, la cultura de la organización y la utilización de recursos neurísticos,*

<sup>7</sup> Ver Elies Furio Blasco, *Los lenguajes de la economía*, Université Jean Moulin – Lyon 3; 2005.

<sup>8</sup> Furio Blasco, op. Cit.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*disminución de costos, aprovechamiento eficaz de los recursos, revisión de las estructuras y mejoramiento de los procesos finales del gobierno”<sup>9</sup>.*

Las estrategias planteadas por la NGP se agrupan en dos corrientes: las corrientes neoempresariales (mayoritarias) y las corrientes neopúblicas<sup>10</sup>. Las primeras *“hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y propone una clientización de los ciudadanos”*. Las segundas, *“ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública”*.

Ambas corrientes, tienen en frente a ciudadanos convertidos en “propietarios” políticos y económicos de la administración que les exigen resultados. De hecho, la ausencia de eficacia y eficiencia del sector público pone en peligro su legitimidad y estabilidad, puede llegar a poner en cuestión el propio sistema político, ya que en la medida que los gobiernos no proporcionen con eficacia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente, disminuyen los apoyos al sistema político (Bazaga, et al., 1998).

En general, según Ramió (2001), y la evidencia así lo confirma, las corrientes denominadas neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras administraciones. Las características más destacables de éstas corrientes son:

- *“Filosofía de “no remar” sino hacer que los otros “remen”*.
- *Fomentar la mutación de las administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que “venden” servicios.*
- *Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado (Sistemas de Gestión de Calidad-SGC, por ejemplo).*
- *La reducción de la relación entre la administración y la ciudadanía, y entre la Administración y los clientes.*
- *Fragmentación de la administración en unidades más pequeñas, con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc., para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes de los servicios públicos”*.

<sup>9</sup> Ver, Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, Plaza y Valdes Editores, México 2000.

<sup>10</sup> Carles Ramió Matas; Revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, No. 21 (oct. 2001) Caracas.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

No obstante, estas tendencias presentan igualmente, fallas y problemas relacionados con:

- “Algunos servicios públicos prestados por organizaciones privadas pueden generar efectos asimétricos sobre los ciudadanos”.
- Una administración que no “rema” puede olvidar los rudimentos básicos de la navegación y perder el control de la nave.
- Se confunden medios con fines, al considerarse indicadores y actuaciones modernizadoras como fines en sí mismos (tecnologías de la información, indicadores de gestión, cambios en los organigramas y en los procedimientos, etc.).
- Se tiende a formular objetivos de actuaciones públicas sin compromisos concretos, que son de difícil verificación por parte de los ciudadanos.
- Inspirarse en la gestión privada es un error conceptual grave por dos razones: por un lado, la gestión pública acredita muchos aspectos diferenciales en relación con la gestión privada y, por otro lado, la teoría de la gestión privada es una ciencia inmadura y sus prescripciones son totalmente coyunturales y suelen tener un margen de error muy elevado.
- Reducir la condición de ciudadanos a clientes es un paso atrás y no al revés. Los ciudadanos son los *accionistas políticos y económicos* de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de clientes. No existe un contrato comercial sino un contrato social y político.
- La fragmentación y la empresarización del sector público pueden provocar corrupción derivada de la defensa de intereses particulares y disminución de las responsabilidades públicas”.

A pesar que en la mayoría de ciudades españolas y europeas esta forma de administrar lo público ha sido superada ampliamente, en la mayoría de ciudades latinoamericanas y colombianas (incluida Bogotá), aun constituye la norma.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*“Las mejores ciudades son aquellas donde los ciudadanos, a partir de sus propios intereses y proyectos, están comprometidos con su desarrollo y donde el desarrollo cívico es el que genera las políticas públicas y no al revés”. Jorge Perez, director de Planeación Metropolitana de Medellín, WUF7, tomado de El Tiempo, sábado 5 de abril de 2014.*

## **2. GERENCIALISMO DE LO PÚBLICO, Bogotá 2008-2013**

### **2.1 VISIÓN DE CIUDAD**

Durante el período señalado, la forma de administrar la ciudad estuvo enmarcada por visiones sociales y acciones orientadas, fundamentalmente, a la población pobre y vulnerable. De hecho, el período de estudio comienza con las últimas acciones del gobierno saliente, el cual, bajo el lema *“Bogotá sin indiferencia”*, había adquirido en 2004 *“un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”*, a partir del cual se propuso como logro avanzar *“radicalmente”* en la solución de problemáticas como la pobreza, el hambre, la desnutrición, el trabajo infantil, la población de la calle, entre otras.

Para el período 2008-2012, bajo el lema *“Bogotá positiva: para vivir mejor”*, la administración de la ciudad se propuso lograr *“Una Bogotá positiva que cuente con unas finanzas sanas y una gestión pública efectiva, transparente, abierta a la participación ciudadana y con servicios cercanos a la ciudadanía”*. Las acciones a desarrollar se plantearon en siete (7) objetivos estructurantes: ciudad de derechos, derecho a la ciudad, ciudad global, participación, descentralización, gestión pública efectiva y transparente, y finanzas sostenibles.

En los dos últimos años (2012-2013), se ha empezado a implementar una nueva visión de ciudad denominada *“Bogotá humana”*, la cual busca mejorar el desarrollo humano de la ciudad, con prioridad en la infancia y adolescencia; Las acciones propuestas se recogen en tres ejes temáticos, los cuales apuntan a reducir la segregación social, enfrentar el cambio climático y defender lo público.

## 2.2 INSTITUCIONALIDAD

Al comienzo del período de evaluación, se acababa de acordar en la ciudad una nueva estructura administrativa (Acuerdo 257 de noviembre 30 de 2006), la cual se empezó a implementar de forma lenta a partir del 2007. La nueva estructura administrativa, en esencia, se fundamentó en dos aspectos básicos: por un lado la modernización de la estructura general de la Administración Distrital y, de otra parte, la conformación de un modelo propio de descentralización para la ciudad.

Esta reorganización de la Administración Distrital propuso mantener los niveles previos de austeridad y racionalización del gasto, por lo cual no contempló el incremento ni la reclasificación de plantas de personal; por el contrario, su propósito fue distribuir el talento humano, según la nueva arquitectura de la organización, con énfasis en el sector local.

La reorganización de la estructura general de la administración distrital se efectuó a través de la conformación de sectores administrativos y el establecimiento de sistemas de coordinación que facilitan la articulación sectorial, intersectorial y transversal. En efecto, con esta reforma se crean doce sectores administrativos; se pasa de siete a doce secretarías<sup>11</sup>, cada una de ellas cabeza de su respectivo sector. Estos sectores recogen la totalidad de los temas que comprometen a la ciudad; en cada uno quedan incluidos los institutos y departamentos administrativos, de tal manera que se faciliten los procesos de consulta, debate y toma de decisiones.

De otro lado, se crean, transforman o suprimen una serie de entidades u organismos, se reorganizan los sectores central y descentralizado y se elimina el sector del régimen especial. El sector localidades no registra cambio alguno en su ubicación estructural; de hecho, la reforma administrativa no lo afectó, sólo se ratifica su conexión con la secretaría de gobierno.

Los sectores administrativos de la ciudad son:

- **Sector Gestión Pública:** comprende del nivel central, la Secretaría General y el Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC); y no cuenta con entidades del nivel descentralizado.
- **Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia:** recoge del nivel central la Secretaría de Gobierno, el Departamento Administrativo de la Defensoría del

<sup>11</sup> En el 2013 se crea la Secretaría de la mujer, la cual constituye un nuevo sector administrativo en la ciudad (Sector Mujeres).

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Espacio Público (DADEP) y el Cuerpo Oficial de Bomberos; del nivel descentralizado, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE) y el Fondo De Vigilancia y Seguridad (FVS). Al igual que en la estructura administrativa anterior, se mantiene el nivel de vínculo con las Localidades.

- **Sector Hacienda:** comprende, del nivel central, la Secretaría de Hacienda y del descentralizado a Catastro Distrital, el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP) y la Lotería de Bogotá.
- **Sector Planeación:** comprende únicamente a la Secretaría de Planeación, del nivel central.
- **Sector Desarrollo Económico:** recoge del nivel central la Secretaría de Desarrollo Económico; y del descentralizado, el Instituto para la Economía Social (IPES), el Instituto Distrital de Turismo (IDT) y la Corporación para el Desarrollo y la Productividad Bogotá - Región.
- **Sector Educación:** está integrado por la Secretaría de Educación, del nivel central; y del descentralizado por el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- **Sector Salud:** recoge la Secretaría de Salud, del nivel central, y del descentralizado, el Fondo Financiero Distrital de Salud y 22 hospitales.
- **Sector Integración Social:** comprende la Secretaría de Integración Social, del nivel central, y el Instituto para la Protección de la Niñez y de la Juventud (IDIPRON), del descentralizado.
- **Sector Cultura, Recreación y Deporte:** está integrado por la Secretaría de Cultura Recreación y Deporte, del nivel central, y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), la Orquesta Filarmónica de Bogotá, el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC), la Fundación Gilberto Alzate Avendaño, y el Canal Capital, del descentralizado.
- **Sector Ambiente:** lo componen la Secretaría de Ambiente, del nivel central, y el Jardín Botánico José Celestino Mutis, del descentralizado.
- **Sector Movilidad:** comprende la Secretaría de Movilidad, del nivel central, y el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), el Fondo de Educación y Seguridad Vial

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

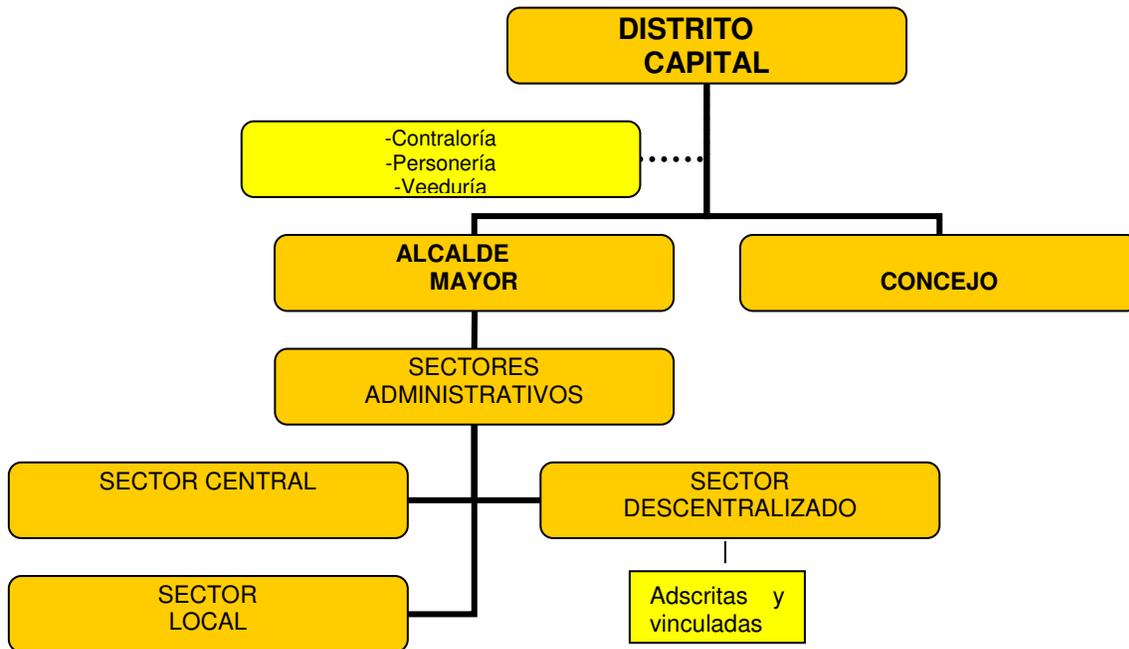
(FONDATT), la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, Transmilenio S.A. y la Terminal de Transportes S.A., del descentralizado.

- **Sector Hábitat:** se recogieron la Secretaría del Hábitat, del nivel central, y la Caja de Vivienda Popular, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), la Empresa de Renovación Urbana (ERU), Metrovivienda, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), la Empresa de Teléfonos de Bogotá y la Empresa de Energía de Bogotá (EEB), del descentralizado.
- **Sector Mujeres:** Comprende únicamente la Secretaría de la Mujer del nivel central.

La estructura administrativa del Distrito Capital, a partir de 2007, adquirió la siguiente forma:

**Esquema 1**  
**Estructura administrativa del Distrito Capital**

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**



Fuente: Evaluación a la implementación y la funcionalidad de la reforma administrativa; Contraloría de Bogotá, agosto de 2008.

## 2.3 GESTIÓN PÚBLICA

La gestión de la administración de la ciudad (la administración de los recursos de Bogotá y su gestión social), en el período de estudio, fue objeto de evaluación por parte de la Contraloría de Bogotá, a través del mecanismo denominado INGED (Informe de Gestión del Distrito), el cual incluye el seguimiento a los planes de desarrollo, y se construye a partir de la evaluación específica que efectúan los

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

grupos auditores, en las entidades sujetos de control, durante el ejercicio de Auditoría Regular<sup>12</sup>.

La calificación agregada anual se da en una escala de 1 a 100, donde 100 corresponde a una mejor gestión<sup>13</sup>, a partir de calificaciones individuales a aspectos como plan de desarrollo, balance social, presupuesto, contratación, gestión ambiental y sistema de control interno<sup>14</sup>.

Bajo estos parámetros, con algunas modificaciones en cada año, la gestión fiscal en Bogotá se evaluó así:

**Cuadro 1**  
**Evaluación a la gestión del Distrito y a los Planes de Desarrollo, 2008-2012**

Año	Calificación		Observaciones
	valor	Concepto	
2008*	2.8	Desfavorable	Disminuye respecto a 2007 (3.0), debido a una menor gestión en plan de desarrollo y en balance social (los dos aspectos de mayor ponderación en el agregado); fundamentalmente, por el bajo cumplimiento de metas físicas.
2009	71.9	Favorable con observaciones	Poco avance en la ejecución de proyectos regionales, debido a la débil coordinación interinstitucional del Distrito con los ámbitos regionales y nacionales.
2010	62.7	Favorable con observaciones	Incremento en el riesgo de incumplimiento de los objetos contractuales pactados, debido a carencia de controles efectivos (fallas de control interno).
2011	54.7	Desfavorable	Falencias en la ejecución del plan de desarrollo; debilidad en la coordinación intra e intersectorial, entre los responsables de la política pública; fallas en la focalización de la población objetivo y beneficiaria; la mayoría de entidades no formuló una política de administración del riesgo (riesgo de corrupción).
2012	49.0	Desfavorable	Bajo nivel de cumplimiento presupuestal y físico de proyectos (metas); Actuaciones administrativas que generaron hallazgos fiscales (un cuantioso presunto detrimento), principalmente en los sectores de movilidad y servicios públicos.

\* La calificación se daba en un rango de 1 a 5, siendo 5 una mejor gestión; y se calificaba: 0 a 2.9 = desfavorable, 3.0 a 3.9 = favorable con observaciones, y de 4.0 a 5.0 = favorable.

Fuente: INGED. 2008-2012; Contraloría de Bogotá.

<sup>12</sup> El ejercicio se efectúa por vigencias a una muestra de entidades, seleccionadas con base en criterios técnicos (matriz de criterios de riesgo fiscal) y con la aplicación de una metodología y formatos pre-establecidos, los cuales se agregan y consolidan en la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública.

<sup>13</sup> Los rangos se establecen así: Desfavorable, calif.<60; Favorable con observaciones, 60<=calif.<75; Favorable, calif.>=75.

<sup>14</sup> En 2008 involucraba la opinión a los estados contables, pero no incluía presupuesto y contratación; en 2009 se agregó la evaluación de transparencia.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Como se deriva del cuadro, y de la revisión de los correspondientes informes anuales, las dificultades, en cada vigencia, que frenaron o frustraron las visiones de ciudad planteadas por los distintos gobiernos están relacionadas con: baja ejecución presupuestal y de metas físicas de los proyectos; deficiente coordinación intra e intersectorial, entre los responsables y ejecutores de la política pública; debilidad de los controles internos y deficientes mecanismos de administración de riesgos; entre otros.

De otro lado, el departamento Nacional de Planeación-DNP, efectúa, con fundamento en la Ley 617 de 2000 y la Ley 715 de 2001, evaluación al desempeño integral de los municipios y en particular la evaluación del desempeño fiscal de los departamentos y municipios del país. La medición del desempeño integral de los municipios es realizada por el DNP a partir de cuatro componentes: eficacia; eficiencia; cumplimiento de requisitos legales; y gestión administrativa y fiscal.

El primer componente (eficacia), evalúa el estado de avance en el cumplimiento de la metas programadas en el Plan de Desarrollo; el segundo (eficiencia), mide la relación entre productos obtenidos e insumos utilizados por un municipio en el proceso de producción de bienes y de producción de servicios básicos en los sectores de educación, salud y agua; el tercero (cumplimiento de requisitos legales), evalúa el cumplimiento del marco normativo previsto por la Ley 715 de 2001, 1176 de 2007 y decretos reglamentarios, todo ello relacionado con la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP.

El último componente (gestión administrativa y fiscal), comprende: la capacidad administrativa, en aspectos como la estabilidad del personal directivo, la profesionalización de la planta, disponibilidad de computadores, automatización de procesos y el Modelo Estándar de Control Interno – MECI; y el desempeño fiscal, es medido por variables como: autofinanciación de los gastos de funcionamiento, respaldo del servicio de la deuda, dependencia de transferencias y regalías, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro. Los componentes anteriores tienen un peso igual en el cálculo del índice (25%), es decir, se les da la misma importancia relativa; como consecuencia, el índice reporta un valor entre cero (0) y cien (100), donde este último corresponde a un municipio con el mejor desempeño integral; es decir, cumple con su plan de desarrollo, consigue la mayor cantidad de bienes y servicios en relación con los insumos utilizados, cumple lo estipulado en las normas correspondientes y tiene una alta gestión administrativa y fiscal.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

La calificación se da en rangos de cumplimiento así:  $0 < \text{crítico} < 40$ ,  $40 \leq \text{bajo} < 60$ ,  $60 \leq \text{medio} < 70$ ,  $70 \leq \text{satisfactorio} < 80$ , y  $\text{sobresaliente} \geq 80$ . El desempeño de Bogotá, según la metodología del DNP para el período de estudio, se recoge en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2**  
**Desempeño integral de Bogotá, 2008-2013**

Año* <sup>15</sup>	Calificación		Observaciones
	valor	Concepto	
2008	75.8	Satisfactorio	A pesar del resultado, Bogotá registra dificultades en el aspecto de eficacia (cumplimiento del plan de desarrollo).
2009	81.3	Sobresaliente	Aunque en general obtuvo un nivel sobresaliente (el mayor puntaje del país por departamentos), presentó un nivel medio de eficacia; esto es, en el cumplimiento de su Plan de Desarrollo.
2010	62.8	Medio	Información incompleta y poco consistente. La información sobre requisitos legales fue entregada de forma extemporánea (calificación 0 = incumplimiento alto). Obtuvo la mayor calificación, en eficiencia y gestión administrativa.
2011	84.5	Sobresaliente	Obtuvo el mayor puntaje del país por departamentos. Nuevamente presenta problemas de desempeño en eficacia (cumplimiento del plan de desarrollo); un desempeño bajo (50.98). La calificación general obtenida se apoya en los componentes eficiencia y gestión administrativa y fiscal.
2012	81.1	Sobresaliente	Obtuvo el mayor puntaje del país por departamentos. El nivel de eficacia es bajo, no llega al 50%; contrasta con el nivel sobresaliente en los otros tres aspectos evaluados.

Fuente: Evaluación del desempeño integral de los municipios, informe de resultados; DNP-DDT.

Como se observa, el desempeño de Bogotá, según el DNP, para los años de estudio, ha sido sobresaliente, con excepción del 2010 (por envío de información extemporánea); además, en algunos años obtuvo la calificación más alta respecto al promedio departamental, fundamentalmente en la obtención de productos dados unos insumos (eficiencia) y en la gestión administrativa y fiscal.

### 3. BOGOTÁ Y SUS COMPLEJIDADES

#### 3.1 ÁMBITO ECONÓMICO

<sup>15</sup> El promedio municipal agregado en cada año fue: 2008 = , 2009 = 62.10, 2010 = 63.70, 2011 = 62.45, y 2012 = 63.4

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Bogotá es la sexta ciudad más grande en población de América Latina; con cerca de 7.7 millones de habitantes, concentra el 16% de la población colombiana y genera una cuarta parte (alrededor del 25%) del Producto Interno Bruto de Colombia. Supera a economías de países como Ecuador, Uruguay, Costa Rica, Panamá y Bolivia, entre otros.

La estructura económica de Bogotá es la más diversificada de Colombia, con alta participación de las actividades de servicios (sector terciario de la economía). No obstante, la producción de la industria manufacturera de Bogotá ha venido perdiendo su participación desde el año 2006 debido, entre otras razones, al desplazamiento de algunas industrias al departamento de Cundinamarca.

En particular, las actividades que mayor participación tienen dentro del PIB de la ciudad son: los establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias, servicios a las empresas, comercio, reparación, restaurantes y hoteles; el sector más dinámico en los últimos años ha sido el transporte, almacenamiento y comunicaciones.

Esta estructura económica ha propiciado una reducción sostenida de la tasa de desempleo en la ciudad (9% en el 2013)<sup>16</sup>; de hecho, esta cifra se redujo a un dígito, primero que en el país. Bogotá es la tercera ciudad del país con menor índice de desocupación, después de San Andrés y Barranquilla. En los últimos años, la participación laboral ha estado por arriba del 70%, reflejo de la llegada de inactivos a la fuerza laboral, en especial de mujeres y estudiantes recién graduados.

Bogotá es el principal centro económico de Colombia, su ubicación geográfica es estratégica. Por ser central y tener conexiones aéreas diarias, la convierten en un sitio ideal para atender los mercados regionales; de hecho, se ha mantenido entre el quinto y octavo lugar como mejor ciudad para hacer negocios en América Latina<sup>17</sup>. No obstante, su balance externo es totalmente deficitario; las importaciones son mucho mayores, en valor, que las exportaciones (lo que produce Bogotá se consume en gran medida a su interior), a diciembre de 2013 se estima un déficit de 24 mil millones de dólares<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Ver DANE, Cuentas departamentales, SDDE.

<sup>17</sup> Ver América economía – Chile.

<sup>18</sup> Ver cifras a 2012 en DIAN - SIEX

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Dentro de la actividad económica de la ciudad, los recursos públicos que se programan en el presupuesto anual representan cerca del 8% del PIB<sup>19</sup>; en 2013, se ejecutaron (recursos comprometidos y girados) en un 96.3%, esto es, se efectuó gasto público por valor de \$11 billones, de los cuales la inversión pública alcanzó los \$9 billones (\$7.5 billones la directa). En la vigencia señalada, los recursos obtenidos sumaron \$12.3 billones, lo cual explica un superávit presupuestal de cerca de \$1.3 billones<sup>20</sup>.

De los ingresos obtenidos, el 53.8% correspondieron a tributos pagados por los ciudadanos y las empresas. Los tributos que se recaudan en la ciudad (tanto locales como nacionales), generan un peso sobre el PIB superior al 20% (presión tributaria), similar al que se observa en algunos países de la OCDE.

### **3.2 ÁMBITO SOCIAL Y URBANO**

Bogotá es una urbe de más de 7.5 millones de habitantes, los cuales provienen, en alta proporción, de todas las regiones del país<sup>21</sup>, algunos en inmigraciones planeadas y muchos por desplazamiento forzado. Esta población se organiza en un área de 173.200 hectáreas<sup>22</sup>, de las cuales sólo 38.430 corresponden a área urbanizada. La ciudad se divide en 20 localidades, cada una con estructura administrativa y política propia, pero con dependencia económica y fiscal de la Administración Central,

El 50% del área urbanizada corresponde a cinco (5) localidades: Suba, Engativa, Kennedy, Usaquén y Ciudad Bolívar; excepto Usaquén, en las cuatro restantes se localiza la población más vulnerable de la ciudad. De hecho, Bogotá es considerada una de las ciudades con mayor segregación de Colombia y América latina, reflejo de una estructura social desequilibrada y desarticulada<sup>23</sup>. En efecto, durante gran parte del período de estudio el índice de Gini estuvo por arriba de 0.52<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> El presupuesto Anual (Administración Central, Establecimientos Públicos, Contraloría y Universidad Distrital) representó el 7.5% en 2013; la Administración Central tuvo un peso del 6.3% para el mismo año.

<sup>20</sup> En realidad este superávit no significa gestión presupuestal, por el contrario denota una baja ejecución de recursos.

<sup>21</sup> Se calcula que a 2003 las personas llegadas a Bogotá ascendían a 2.649.130 personas, el 39% de la población residente. Red Bogotá, banco de datos, Secretaría de Hacienda.

<sup>22</sup> De éstas, 122.256 ha, son área rural, y 2.974 ha corresponden a zonas de expansión.

<sup>23</sup> Relacionado con la distribución del ingreso y con la posibilidad de movilidad social.

<sup>24</sup> Indicador que mide desigualdad, en valoración de cero (0) uno (1); valores cercanos a uno denotan mayor desigualdad.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

No obstante, en los últimos años, la situación ha mejorado notoriamente como consecuencia de un mayor gasto social; las cifras muestran una reducción de la pobreza en la ciudad, del 19.7% en 2008, al 11.6% en 2012 (el mismo comportamiento se observa en la pobreza extrema), y una disminución del GINI a 0.49 en el último año. En el mismo sentido, se observa un aumento sostenido en la esperanza de vida al nacer, la cual se calculó para el 2012 en 77.8 años.

De otro lado, adicional a su estructura administrativa interna<sup>25</sup>, Bogotá tiene la condición particular de ser la capital del país y del Departamento de Cundinamarca (Distrito Capital)<sup>26</sup>, cuya sede administrativa se ubica en la ciudad. El área metropolitana de Bogotá se encuentra estrechamente conformada con municipios de Cundinamarca, los cuales operan como dormitorios para una gran masa de sus pobladores, quienes trabajan, gastan, consumen (bienes, servicios públicos e infraestructura), pero pagan impuestos en sus territorios de vivienda.

La relación con su área metropolitana y, en general, con la región (ciudad-región), no ha sido fácil. De hecho, las discrepancias, en las últimas administraciones, han estado centradas en lo político, dado el perfil ideológico distinto de sus gobernantes, además de las visiones propias del desarrollo. A pesar de ello, su proximidad y dependencia en aspectos como: las fuentes de agua y la infraestructura para su provisión, las fuentes de empleo, la seguridad (incluida la alimentaria de Bogotá), las vías terrestres y aéreas (El Dorado) para el comercio, entre otras, obligan a que el desarrollo local y regional se mire de manera conjunta y armónica.

#### **4. GESTIÓN RELACIONAL (GOBERNANZA)**

La gobernanza territorial se plantea como alternativa para el progreso de las ciudades y de las regiones; ésta, tiene como fundamento las inquietudes planteadas en la construcción de la Planificación Estratégica Urbana (PEU): *“...clarificar el modelo de ciudad deseado y avanzar en su construcción, coordinando los esfuerzos*

<sup>25</sup> Como se señaló en el numeral 2.2.

<sup>26</sup> Constitución Política, artículo 322.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*públicos y privados, canalizando las energías, adaptándose a las nuevas circunstancias y mejorando las condiciones de vida de los ciudadanos*<sup>27</sup>.

La confluencia de esfuerzos interinstitucionales, reunidos en Barcelona – España en 1993<sup>28</sup>, clarificó el modelo de ciudad deseado en los siguientes términos: “*si en las grandes ciudades se abordan procesos de colaboración para realizar procesos de planificación estratégica, y si se consigue un entendimiento razonable entre las administraciones, las empresas y una amplia representación de agentes sociales, entonces se generan sinergias organizativas que, a medio plazo, mejoran la aplicación de los recursos y la calidad de vida de los ciudadanos*”. De hecho, los PEU se consideran un tipo de gobernanza y un caso particular de Diseño Social.

#### **4.1 GOBERNANZA LOCAL Y DEMOCRÁTICA**

Los retos, sobre el desarrollo de las grandes ciudades, planteados en 1993, han venido teniendo respuesta; de hecho, en 2005, el movimiento América-Europa de Regiones y Ciudades - AERYC<sup>29</sup>, señaló que el papel que el gobierno local tiene en la mejora de la capacidad de organización y acción de una ciudad y su impacto en el desarrollo urbano está relacionado con la puesta en marcha de “*un nuevo tipo de gestión*”, denominado “*relacional o gestión de las interdependencias (redes)*”<sup>30</sup>; es decir, un nuevo modo de gobernar, al que se denominó “**gobernanza democrática territorial**”.

Se definió como: “*...un nuevo arte de gobernar los territorios, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano*”<sup>31</sup>. Nótese que se habla aquí de “*un nuevo modo de gobernar las ciudades*”, en contraposición a lo usual hasta ahora de administrarlas, propio de la “*era industrial*”.

Se habla ahora de una era “info-global”, en la cual las ciudades interaccionan con una mayor cantidad de territorios, en un marco de intercambios (económicos, culturales, sociales, ambientales, etc.), innovación y asimilación de buenas prácticas (Internet), lo que genera el surgimiento de nuevos fenómenos que superan la forma actual de gestionar los territorios.

<sup>27</sup> Planificación Estratégica Urbana – PEU; Wikipedia.

<sup>28</sup> “Aplicación de la planificación estratégica a la realidad urbana”; primer encuentro de ciudades europeas y americanas para el intercambio de experiencias en planificación estratégica, con la colaboración de instituciones multilaterales (BID, BM, entre otras); Barcelona, 1993.

<sup>29</sup> Congreso en Valencia – España, 2005.

<sup>30</sup> Interdependencias entre los gobiernos y los actores no gubernamentales, para crear o fortalecer redes de cooperación para la construcción colectiva del desarrollo.

<sup>31</sup> La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales. AERYC; Joseph M<sup>o</sup> Pascual Esteve, Amelia Fernández Paricio; Andalucía – España, 2006. Conclusiones debatidas en el IV encuentro internacional de AERYC, Bogotá – Colombia, 2006.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Esteve (2004), identifica cuatro (4) fenómenos o nuevas condiciones para las ciudades o áreas metropolitanas, a partir de la globalización y el desarrollo de la informática (era info-global)<sup>32</sup>:

- Las ciudades definen de manera autónoma su estrategia: surgimiento de la planificación estratégica con el concurso de diferentes actores y sectores de la ciudad. *“La ciudad se observa en su globalidad y no fragmentada por su observación sesgada desde las ópticas de las competencias municipales”.*
- Las estrategias definen el territorio y no el territorio las estrategias: *“un gobierno democrático y, por tanto, representativo al perseguir objetivos de calidad de vida para la ciudadanía no puede limitar el territorio de definición de sus estrategias y políticas a sus límites administrativos, y debe establecer acuerdos multinivel con actores privados y públicos a nivel horizontal, motivados en el interés común”.*
- El municipio es la unidad básica de las redes territoriales: El municipio es la unidad relacional básica, a partir de la cual se deben configurar las redes territoriales y las alianzas y acuerdos para el desarrollo de proyectos en cooperación.
- El territorio-proyecto principal factor de desarrollo: la región se estructura como un proyecto colectivo (con una estrategia compartida), articulado en base a las redes de ciudades, y empieza a actuar en consecuencia; esta región-proyecto debe estar siempre en permanente construcción y renovación. En este sentido, las estructuras creadas y aplicadas son medios (universidades, mercados, aeropuertos, etc.), son el soporte de la capacidad colectiva de construir el futuro (desarrollo).

Con base en lo anterior, la gobernanza (o gobierno en red), en términos de Prats (2000), se entiende como la gestión de las interdependencias entre los actores orientada a conseguir el desarrollo humano; éste último, se define como: la armonización del incremento de la renta, la equidad, la sostenibilidad, y el fortalecimiento de la libertad individual y de la democracia.<sup>33</sup> La gobernanza, en estos términos, implica la adopción de nuevos roles e instrumentos.

La gobernabilidad o un sistema social gobernable, aquí surge, según Prats, *“cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se*

<sup>32</sup> Joseph María Pascual Esteve; la estrategia de las regiones y la gobernanza territorial, en: Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades; Consejería de gobernación, Junta de Andalucía, España, 2004

<sup>33</sup> Prats i Catalá, Joan; Instituciones y desarrollo n° 7, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2000.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales (que pueden registrar diferentes niveles de institucionalización) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias<sup>34</sup>.*

En oposición al estilo tradicional de gobernar, es decir, a los controles jerárquicos, la planificación de arriba-abajo, y la asignación de competencias por niveles territoriales, la gobernanza propone un “nuevo paradigma político”, el cual según deriva Esteve de Mayntz (2000)<sup>35</sup>, se caracteriza por: el interés general es una construcción colectiva; la democracia como capacidad de representación; un nuevo protagonismo político: el liderazgo democrático en la sociedad red; una nueva actuación: garantizar la equidad en la sociedad red; el gobierno multinivel; la democracia como desarrollo económico; y, un nuevo tipo de gestión pública: la gestión estratégica de redes territoriales.

En este nuevo paradigma, el interés general se construye colectivamente, por consenso; las interdependencias se gestionan y se articulan con la participación activa de todos los actores y sectores; el territorio se construye socialmente, con el liderazgo del gobierno democrático como catalizador y organizador de las interacciones del entramado de actores<sup>36</sup>; la actitud de los gobiernos debe ser de acción positiva hacia los grupos con menor representación, pero evitando el favoritismo partidario; los distintos gobiernos territoriales coordinan actuaciones y colaboraciones (de tipo político), en función de objetivos y proyectos; la correlación entre democracia y desarrollo económico (crecimiento) se puede establecer a través de la capacidad de innovación, flexibilidad y nuevas estrategias del modelo de interacción; por último, se promueve el uso eficiente de todos los recursos de un territorio (no sólo los públicos), para alcanzar objetivos de progreso humano<sup>37</sup>.

El camino, señalado aquí, muestra una progresión de la gestión pública desde “**burócratas**” (todo a cargo del Estado), “**gerentes**” (Nueva Gestión Pública-neocorporativa), en los noventa e incluso actualmente, a “**coordinadores (facilitadores)**”, como se propone en la nueva gestión relacional (gobernanza).

En la aplicación de la gestión relacional, en los países que se ha implementado (España), se han desarrollado una serie de técnicas, algunas nuevas, otras sólo el

<sup>34</sup> Prats, J.; Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. Instituciones y Desarrollo n° 10, 2001, 103-148 p.

<sup>35</sup> Mayntz, R., Nuevos desafíos a la teoría de Governance, en Instituciones y Desarrollo, n° 7, 2000.

<sup>36</sup> La incapacidad del gobierno democrático puede permitir que el liderazgo lo ejerza un actor corporativo, quien impondrá sus intereses.

<sup>37</sup> La gestión pública (estratégica) tiene por finalidad la mejora de la capacidad de organización y acción del territorio.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

perfeccionamiento de las existentes, las cuales según Esteve (2013)<sup>38</sup> han demostrado su eficacia:

- Los planes estratégicos: constituyen la fase inicial o fase de planificación de la gestión estratégica.
- La negociación relacional de los conflictos públicos: es una negociación donde uno de los negociadores busca consolidar y mejorar la relación entre los actores, para obtener confianza mutua y cooperación en proyectos.
- Técnicas de mediación: El gobierno no es una de las partes en conflicto, por el contrario, debe intervenir para encontrar solución al conflicto entre actores sociales, mejorando la imagen mutua y la confianza entre las partes; es un catalizador.
- Técnicas de participación ciudadana: técnicas con procedimientos claros y sencillos, que faciliten la expresión de ideas sin que se eternicen los debates, que ayuden a generar confianza, colaboración y responsabilidad ciudadana, y que permitan legitimar objetivos y proyectos de ciudad.
- Técnicas de gestión de proyectos en red: involucra, la dinámica de la red y las estructuras. En particular se sugiere el uso de matrices de actores (dirección sistémica por objetivos).
- Gestión de la cultura emprendedora y cívica de la ciudadanía: se han desarrollado indicadores para hacer seguimiento al fortalecimiento de la cultura emprendedora y de acción de la ciudadanía; se utilizan instrumentos como “city o regional marketing” interno para la identificación de los ciudadanos con el territorio (por ejemplo una marca del territorio construida colectivamente).
- Técnicas de construcción de consensos: se propone adaptar otras distintas a la negociación relacional y participación ciudadana.
- El enfoque comprensivo en ciencias sociales: se dirige a comprender el sentido de una acción para un autor; trata de hacer inteligible la base subjetiva en la que descansan los fenómenos sociales.

---

<sup>38</sup> Josep María Pascual Esteve, la gobernanza democrática: cohesión social y desarrollo territorial; Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa – aigob, noviembre de 2013.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- La dirección sistémica por objetivos: se trata de establecer objetivos comunes a un conjunto de actores que constituyen un sistema social y concretarlos en proyectos que deben gestionarse en red.

No obstante, a pesar de la novedad, la gobernanza no está exenta de reflexión, de hecho, Zafra (2004)<sup>39</sup> pone de manifiesto: la dificultad de lograr bajo este concepto un ajuste entre la coordinación y la autonomía; las críticas que surgen al conceder prioridad al liderazgo político sobre la gestión operativa pública; la paradoja de la acción colectiva (aun sabiendo que todos mejoran con la cooperación, nadie coopera si no tiene la certeza de que los demás también lo harán); que la complementariedad de los intereses no surge espontáneamente, se necesita un marco regulador que los acerque; los fines que pretende conseguir la gobernanza coinciden con las condiciones para su ejercicio<sup>40</sup>, entre otras.

## **4.2 LA GOBERNANZA EN BOGOTÁ**

Aunque no se puede hablar propiamente de gobernanza en Bogotá, en los términos como se ha presentado en este estudio (gestión relacional), si es posible recoger ciertos patrones, instituciones, actores y acciones, que permiten inferir un interés manifiesto, desde hace algunos años, por construir un modo de gobernar que apunte al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de Bogotá y Cundinamarca, fundamentalmente, y el interés por ampliar tal propósito hacia la región (Región Administrativa y de Planificación Especial – RAPE).

### **4.2.1 Territorio y Planes Estratégicos**

Los vínculos entre Bogotá, Cundinamarca y la Región ampliada se han dado en términos institucionales, en el esfuerzo por cumplir la normatividad constitucional (LOOT), y con la mirada puesta en desarrollar sus complementariedades (competitividad).

En tal sentido, cronológicamente, entre los hitos importantes en esta relación se destacan<sup>41</sup>:

<sup>39</sup> Manuel Zafra Víctor, Gobernanza local; en Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades, Junta de Andalucía, España 2004.

<sup>40</sup> Se aduce que, “no hay gobernanza porque las condiciones no lo permiten y no lo permiten porque no hay gobernanza”.

<sup>41</sup> Señalados en dos estudios realizados por la Contraloría de Bogotá: “Competitividad en Bogotá, debilidades y fortalezas”, junio de 2012 y “Bogotá y la región capital (Región Administrativa y de Planificación Especial – RAPE)”, de agosto de 2012.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

- Estudio “La Bogotá que todos soñamos”, contratado con una firma privada en 1997, en el cual se señaló que la competitividad de la ciudad y la región depende del aumento de su productividad, a partir de tres factores: conectividad, compromiso cívico y calidad de vida.
- En el mismo año (1997) se entregó el “Plan Estratégico Bogotá 2000”, elaborado por “expertos”, en el cual se planteó una transformación completa de Bogotá para el 2010, con base en cincuenta y nueve (59) programas y apoyado en la participación ciudadana. Las propuestas de éste plan de largo plazo fueron recogidas en la planeación de mediano plazo (1998-2001) Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que Queremos”; no obstante, en la práctica, a 2010, Bogotá mejoró en competitividad, pero, no es la ciudad vivible y grata para todos sus ciudadanos, como se pensó en 1997.
- El proceso de integración de Bogotá con la región (con Cundinamarca fundamentalmente), se desarrolló a partir de 2001, con la conformación de la “Mesa de Planificación Regional” (Bogotá-Cundinamarca-CAR), la cual impulsó estudios de planificación urbana y regional; básicamente se propuso: fortalecer la cooperación, promover el desarrollo económico y social, y hacer más productiva y competitiva la región. De manera específica, se abordó la situación financiera y fiscal de cada municipio, el desarrollo institucional necesario para integrar el territorio, el conflicto armado, las tendencias de crecimiento de la población y su ubicación, entre otras.
- En 2002, se conformó el “Consejo Regional de Competitividad” (hoy Comisión Regional de Competitividad), con la participación de entidades públicas y privadas; entre otras actividades, se llevaron a cabo talleres y actividades de evaluación de avances e integración de objetivos.
- En 2003, interviene el gobierno nacional (Conpes 3256), para fortalecer y dar continuidad al proceso de construcción regional Bogotá-Cundinamarca; entre otros aspectos, se contempla la apertura en materia de comercio exterior para integrar a la región en los circuitos internacionales de negocios, integración de políticas y acciones en materia de infraestructura y conectividad, y el mejoramiento de las capacidades de planificación y gestión en materias supramunicipales.
- En 2003, se aprobaron las bases del Plan Regional de Competitividad 2004-2014 (Consejo Regional de Competitividad), cuya visión fue: asumir la competitividad como propósito para todos los actores regionales, buscar una meta de crecimiento económico sostenible en el largo plazo, trabajar por la

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

construcción de una región integrada como una unidad económica, política e institucional, respetando la identidad de cada ente territorial, entre otras.

- En 2004, el esfuerzo de integración se extendió a los departamentos de la región ampliada (Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y los alcaldes de Tunja, Bogotá, Villavicencio e Ibagué), al firmarse un “Acuerdo de Voluntades para la Cooperación Regional hacia el Desarrollo Sostenible”, con el propósito de fortalecer la economía, desarrollar el talento humano; para ello, se efectuaron ejercicios de planeación estratégica y estudios alrededor de temáticas como: hábitat, competitividad, ordenamiento territorial, turismo, y cuencas y recursos hídricos.
- En 2005 se concretó una agenda interna de productividad y competitividad de la región, con concertación público-privada, desde lo sectorial, transversal y regional; el propósito fundamental fue fomentar las exportaciones y los niveles de inversión en la región y promover encadenamientos productivos.
- En 2006, se destaca la articulación entre el Consejo Regional de Competitividad y el Sistema Nacional de Competitividad, de lo cual surge la “Comisión Regional de Competitividad”.
- En 2007 y 2008, se efectuó la evaluación de los avances del plan regional de competitividad y de la agenda interna; a partir de ello se presentó el “Plan de Competitividad Regional 2008-2019”; luego de algunos ajustes se aprobó finalmente como “Plan Regional de Competitividad de Bogotá-Cundinamarca 2010-2019”. Como plan estratégico, plantea la siguiente visión:

*“En el 2019, Bogotá y Cundinamarca será la región de Colombia más integrada en los aspectos institucional, territorial y económico, con una base productiva diversificada, pero focalizada en servicios especializados y agroindustria, articulada al mercado mundial, para ser una de las cinco primeras regiones de América Latina por su calidad de vida”.*

- En el mismo período (2007), se formuló el “Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación de Bogotá”, para el período 2007-2019, denominado “Bogotá, sociedad del conocimiento”, en el cual se plantea el conocimiento como factor de desarrollo, crecimiento, inclusión y equidad. Tras ajustes y revisiones se formuló el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación-PECTI, resultado del trabajo y activa participación de diferentes actores: el gobierno, la academia, los centros de investigación, centros de desarrollo tecnológicos, entidades nacionales, Colciencias, la Cámara de Comercio de Bogotá, líderes gremiales, entre otros. El plan se extendió hasta 2038.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- En 2008, se conformó la “Región capital”, mediante convenio interadministrativo entre Bogotá y Cundinamarca, con el propósito de *“garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo”*.
- En el período 2008-2012, los gobiernos de Bogotá y Cundinamarca incluyeron en sus respectivos planes de desarrollo importantes acciones para la consolidación y creación de la Región Capital; de hecho, en 2011 se expide la Ley 1454 (junio), conocida como Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la cual precisa: el ordenamiento urbano y las comisiones regionales de ordenamiento territorial; los esquemas asociativos de los entes territoriales; los principios para la definición de competencias entre la nación y los entes territoriales; y, específicamente, la creación de una Región Administrativa de Planificación Especial para la ciudad capital-RAPE, y su área de influencia.

Luego de la revisión de los hitos señalados arriba, esta contraloría ha puesto de manifiesto lo siguiente:

Al concepto de región (Ciudad Región) se le han opuesto intereses regionales políticos y económicos, y un desgano nacional para este tipo de iniciativas (no se ve con buenos ojos la capacidad de decisión y actuación autónoma de las regiones); no obstante, se ha avanzado en la elaboración de una agenda de proyectos, para la región Bogotá-Cundinamarca.

A la sinergia deseable entre Bogotá-Cundinamarca, se opone el divorcio entre la política y los instrumentos de planeación, entre la política y los hechos, la dificultad de armonizar el Plan de Ordenamiento Territorial - POT de la ciudad con los de los municipios vecinos. Esto último genera competencias internas por la localización de actividades industriales y de servicios, de equipamientos, fricciones por temas como el agua, la disposición de basuras, entre otras.

La conformación de la RAPE ofreció una nueva institucionalidad para promover la participación de los municipios en la formulación de políticas públicas y en la ejecución de proyectos de interés regional; no obstante, los cambios de gobierno y la adecuación de los planes de desarrollo han estancado el proceso.

En general, la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de la ciudad recoge los lineamientos de la política nacional y regional y va más allá, pues busca su articulación con la política social y propende

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

por una distribución equitativa de los resultados que se obtengan, para beneficio de toda la sociedad; sin embargo, su armonización regional no despega.

### **4.3 APLICACIÓN PRÁCTICA**

Si contrastamos lo expuesto en las secciones 4.1 y 4.2 del presente estudio, se puede afirmar que en Bogotá y su región vecina se han aplicado técnicas de gestión relacional (planes estratégicos, participación ciudadana, entre otras), pero no de manera sistemática y continua. No obstante, en la sección siguiente se buscará cuantificar/cualificar la gobernanza en la ciudad, con base en instrumentos desarrollados para ello (Banco Mundial y DataGov-BID) <sup>42</sup>, y a partir de la información pertinente disponible y asequible.

#### **4.3.1 Metodología del Banco Mundial (Worldwide Governance Indicators – WGI)<sup>43</sup>**

El grupo de Investigación del Desarrollo del Banco Mundial construyó el WGI, para 200 países, a partir de seis (6) indicadores compuestos<sup>44</sup>: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia o terrorismo, eficacia del gobierno, calidad regulatoria, estado de derecho, y control de la corrupción. Conceptualmente, las dos primeras dimensiones corresponden al proceso por medio del cual se seleccionan, monitorean y reemplazan los gobiernos; las dos siguientes describen la capacidad del gobierno para formular e implementar, efectivamente, políticas sensatas; finalmente, las dos últimas, muestran el respeto de los ciudadanos y del estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ambos.

Cada una de las dimensiones se captura por medio de cientos de variables, procedentes de 31 fuentes diferentes de información (percepciones de encuestados, Organizaciones No Gubernamentales, fuentes privadas, organizaciones multilaterales, y organizaciones del sector público a nivel mundial). Cada dimensión recoge percepciones de:

---

<sup>42</sup> Existen varias alternativas metodológicas para medir gobernanza, tales como: el Índice de Gobernanza Mundial (propuesto por Renaud Francois, en Francia en 2008) y el Barómetro de Buena Gobernanza (propuesto por la Alianza para el Impacto, en Pretoria en el 2004), entre otros.

<sup>43</sup> Define la gobernanza como el conjunto de tradiciones e instituciones por medio de las cuales se ejerce la autoridad en un país.

<sup>44</sup> Kaufmann Daniel, Kraay Aart y Mastruzzi Massimo; “The Worldwide Governance Indicators, Methodology and Analytical Issues”; Policy Research Working Paper 5430; World Bank, 2010.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- Voz y rendición de cuentas: libertad del voto, de expresión, de asociación, de medios, entre otras.
- Estabilidad política: probabilidad de desestabilización o retiro del gobierno por medios inconstitucionales o violentos.
- Efectividad del gobierno: calidad de los servicios públicos, del servicio civil y grado de independencia de presiones políticas, calidad de la formulación e implementación de la política y la credibilidad del compromiso gubernamental con tales políticas.
- Calidad regulatoria: capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sensatas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
- Estado de derecho: confianza y acatamiento de las normas, contratos, derechos de propiedad, de la policía y las cortes y, probabilidad de crimen y violencia.
- Control de la corrupción: intereses privados en el ejercicio del poder público, pequeña y gran corrupción, captura del Estado por élites y por el interés privado.

Para la agrupación de tanta información heterogénea se utilizó la metodología estadística denominada “Modelo de Componentes No Observados”, el cual permite:

- Estandarizar los datos de diversas fuentes en unidades comparables.
- Construir un indicador agregado de gobernanza, como un promedio ponderado de las variables seleccionadas.
- Construir márgenes de error que reflejen las imprecisiones inevitables en la medición.

Para cada dimensión se construye una función lineal del tipo:

$$Y_{jk} = \alpha_k + \beta_k (g_j + \varepsilon_{jk}) \quad (1)$$

Donde:

$Y_{jk}$  = estimación de la gobernanza del país j, a partir del indicador k

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

$\alpha_k$  ,  $\beta_k$  = parámetros, reflejan la diferencia de unidades en que miden gobernanza las diferentes fuentes; los resultados se utilizan para reescalar los datos.

$g_j$  = gobernanza no observada en el país  $j$

$\varepsilon_{jk}$  = perturbación que resulta de relacionar la gobernanza real y los indicadores observados.

El valor esperado de  $g_j$ , dado el valor estimado de  $Y_{jk}$  se obtiene mediante:

$$E[g_j (y_{j1}, \dots, y_{jk})] = \sum_{k=1}^k w_k \frac{y_{jk} - \alpha_k}{\beta_k} \quad (2)$$

Corresponde a la media condicional de la estimación de gobernanza; en realidad es un promedio ponderado de los registros reescalados para cada país. Como consecuencia los datos quedan expresados en unidades comunes.

Donde:

$$w_k = \frac{\Delta_k^{-2}}{1 + \sum_{k=1}^k \Delta_k^{-2}} \quad (3)$$

Mide la ponderación asignada a cada fuente  $k$  (indicador de cada dimensión); las fuentes que proveen mayor información de gobernanza, reciben el mayor peso.

De otro lado, las incertidumbres inevitables en la estimación son capturadas por la desviación estándar de la distribución de gobernanza condicional, así:

$$SD[g_j | y_{j1}, \dots, y_{jk}] = \left( 1 + \sum_{k=1}^k \sigma_k^{-2} \right)^{-1/2} \quad (4)$$

Finalmente, el indicador de gobernanza se presenta de dos maneras: como un valor dentro del rango -2.5 a 2.5, donde valores cercanos a 2.5 representan mayores niveles de gobernanza; y en rangos de percentiles, de 0 (más bajo) a 100 (más alto).

### 4.3.2 Análisis de resultados

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

La aplicación de este modelo para Bogotá (elaborado para países), necesitó varios ajustes<sup>45</sup>:

- Las fuentes utilizadas fueron diversas, tratando de recoger la mayor cantidad de señales de gobernanza en 89 datos para el periodo 2008-2013; los datos se recogieron con base en las cinco dimensiones que propone la base de datos del BID para medir gobernanza (DATAGOV)<sup>46</sup>; de todas formas, recoge información similar a la del WGI:
  - Variables socioeconómicas: las mediciones que se obtienen son de indicadores macroeconómicos, datos establecidos para medir el crecimiento económico, la inflación entre otros. También se encuentran datos sobre el bienestar social, como calidad de vida, GINI, que pueden dar una idea de la realidad económica y sus efectos en la sociedad.
  - Estado de derecho: trata de medir las desviaciones que se tienen al buscar el acatamiento de las normas, teniendo por base el cumplimiento por parte de los ciudadanos y las empresas.
  - Gestión pública: referencia la calidad de la gestión por parte de los gobernantes, así como el avance que tiene la ciudad con respecto a su mandato.
  - Sistema de mercado: este indicador muestra la capacidad del gobierno para mejorar la eficiencia de los mercados, darles la libertad necesaria para que operen de la mejor manera.
  - Sistema democrático: Mide la participación del ciudadano en la actividad democrática, el desempeño que se tiene y la representación de los grupos vulnerables o minorías
- Para los datos faltantes en la serie se realiza un procedimiento que puede aproximar la medición de esas fechas; se implementó este método como única forma de complementar la matriz. Los procedimientos que se realizaron fueron dos: promedios y aplicación de tendencias polinómicas que nos acercan más a un dato específico y en los que el grado de ajuste supera el 0.8.

---

<sup>45</sup> Se reitera que los datos del estudio representan, en gran medida, la percepción que tiene cada uno de los actores, quienes se ven afectados por una buena o mala gobernanza.

<sup>46</sup> Las fuentes de datos para el WGI cuantifican información para países; incluso, algunas requieren pago. Esto significa que los resultados no son directamente comparables.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- Para llegar al indicador agregado de gobernanza se aplicó la metodología (usada por el WGI) conocida como “Modelo de Componentes No Observables”, desarrollada en cuatro pasos:
  - 1- Las variables se llevan a un primer rango de referencia entre 0 y 1.
  - 2- Los indicadores utilizados no son comparables en este momento por el sesgo que puede tener uno del otro, lo que obliga a realizar un proceso de estandarización de variables<sup>47</sup>.
  - 3- Un indicador agregado de gobernanza como un promedio ponderado de las diferentes fuentes.
  - 4- Construcción de márgenes de error que nos muestran la imprecisión de la medición de gobernanza.

Cada uno de estos pasos permite:

1. Ayuda a tener una idea o referencia de los datos en una escala homogénea (re-escalamiento), lo cual se efectúa mediante la siguiente ecuación:

$$X^* = \frac{x_i - \min}{\max - \min} \quad (5)$$

Donde:

$X^*$  = variable que se ajusta al rango deseado entre 0 y 1.

$x_i$  = dato observado que se va a ajustar

min = valor mínimo de la muestra

max = valor máximo de la muestra

Estos datos reescalados no son forzosamente comparables a través de fuentes; por ejemplo, una fuente de datos puede utilizar una escala de 0 a 10, pero en la práctica la mayoría de las puntuaciones se agrupan entre 7 y 10, mientras que otro origen de datos también puede utilizar una escala de 0-10, pero tienen respuestas repartidas en toda la escala. El cambio de escala, por encima de max-min, no corrige para esta fuente la falta de comparabilidad.

---

<sup>47</sup> Es un método utilizado para estandarizar las variables, véase GUJARATI Y PORTER, Econometría 5 edición, Pagina 157. Se realiza este método porque nos logra unificar en un rango de preferencia los datos con diferentes fuentes.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

2 Dado que las fuentes usan diferentes medidas para sus indicadores, se requiere efectuar una estandarización mediante:

$$Xi = \frac{X_i^* - \bar{X}}{S_{X_i^*}} \quad (6)$$

Donde:

$X_i$  = la variable estandarizada

$X_i^*$  = el valor observado en (5)

$\bar{X}$  = media muestral de  $X_i^*$

$S_{X_i^*}$  = desviación estandar muestral de  $X_i^*$

Con esto se tienen todas las variables dentro de un rango entre -2.5 y 2.5. Las variables tendrán las características deseables (una distribución normal) para aplicar el modelo de Componentes No Observables, con media cero y una varianza constante.

3 y 4. El indicador agregado para cada dimensión de gobernanza se calcula conforme a las ecuaciones (2) y (4), respectivamente; (2) nos da el rango en el cual la Gobernanza real puede estar presente. Debe señalarse que la desviación estándar es menor en la medida que se tengan más fuentes de datos (entre mayor sea  $n$ ); y cuanto más precisos sean los datos se tendrá una menor varianza ( $\sigma^2$ ).

### Resultados:

El ejercicio de medir la gobernanza en la ciudad, para el último lustro, representó un reto importante, pues, se trata, como se explicó en capítulos anteriores, de mirar el ejercicio de gobierno en Bogotá, desde la perspectiva de las interacciones entre el gobierno local, el sector privado y la sociedad civil. Debido a la complejidad que implica el tema de la gobernanza, se buscó el apoyo de diferentes estudios y trabajos que aportaran información relevante sobre el estado de esas interacciones. Muchas de las fuentes, por sus características, no elaboran datos año a año, otros, han empezado a cuantificar información en años recientes, y, algunas, elaboran datos hasta ciertos años, con rezagos justificados por complejidad de la información.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Se debe señalar que las encuestas tomadas como fuentes, en la mayoría de los casos corresponden a percepciones, pueden tener sesgo por la coyuntura que vivía la ciudad en el momento de su aplicación. De igual manera, se advierte que otro inconveniente que tiene este tipo de estudio es la falta de continuidad de los procesos de medición, los cambios de dirección, cambios en la metodología que aplican ciertas organizaciones y cambios en los objetivos de las mismas.

Todo lo anterior se trató de corregir con un número robusto de variables e indicadores, tratando de tomar todos los aspectos de la vida cotidiana de la ciudad y buscando abarcar la mayor cantidad de vectores que pueden cambiar o no la dirección de la gobernanza en la ciudad.

Al aplicar la metodología señalada a la información obtenida para Bogotá (a pesar de las limitaciones encontradas), se pudo establecer un indicador agregado de gobernanza para la ciudad, en cada dimensión abordada, tal como se muestra en el cuadro 3 y en el anexo al final del trabajo:

Cuadro 3  
Indicadores Agregados de Gobernanza en Bogotá D.C. 2008-2013

INDICADOR DE GOBERNANZA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	SD
<b>VARIABLES SOCIOECONÓMICAS</b>	0,011199	0,008007	0,002482	-0,003153	-0,004632	-0,013903	10,157838
<b>ESTADO DE DERECHO</b>	0,010184	-0,097137	0,011756	0,020896	0,022734	0,031567	12,674990
<b>GESTIÓN PÚBLICA</b>	0,051252	0,018801	-0,010309	-0,034491	-0,018590	-0,006663	5,584490
<b>SISTEMA DE MERCADO</b>	0,016306	-0,014478	0,005154	-0,000719	-0,002435	-0,003829	8,714173
<b>SISTEMA DEMOCRÁTICO</b>	0,026049	0,007826	-0,017221	-0,000805	-0,005647	-0,010202	4,074348

SD, Desviación Estándar

Fuente: Base de datos construida para Bogotá y cálculos propios.

Como se observa, la gobernanza en Bogotá, en las cinco dimensiones trabajadas, se encuentra en la mitad del intervalo de calificación (-2.5 a 2.5), con valores positivos y negativos cercanos a cero, lo cual significa +/- niveles medios de gobernanza. La desviación estándar señala que, por ejemplo, para trabajar la dimensión Estado de Derecho se utilizaron menos datos que en las demás.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

La evolución de cada dimensión, para el período de estudio, se presenta en las siguientes gráficas:

Gráfica 1  
**Sistema Democrático**



Este indicador agregado recoge información sobre el proceso por medio del cual se seleccionan, monitorean y reemplazan los gobiernos, así como mecanismos de rendición de cuentas (dimensiones 1 y 2 del WGI)<sup>48</sup>. Para Bogotá, con base en la información recogida, se observa una caída pronunciada en el índice hasta 2010, y a partir de allí, sin volver a valores positivos, un comportamiento oscilante, con recuperación en 2011 pero, nueva caída hasta el 2013.

El indicador fue positivo hasta el 2009, con un promedio de 0,02, luego hasta el 2013, el promedio fue negativo (-0,01). Estos resultados reflejan las percepciones medidas, por ejemplo, la menor confianza en el Concejo de la ciudad, en los últimos años y la baja percepción de estabilidad política y ausencia de violencia, con calificaciones por debajo de 3/5 desde el 2009, entre otras; ver anexo.

Gráfica 2  
**Gestión Pública**

<sup>48</sup> En la medición efectuada por el Banco Mundial, alrededor de 200 países, los países de América Latina y el Caribe (ALC) obtuvieron un promedio de 0,26 (sin Barbados, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, Méjico, Puerto Rico, Uruguay, y Trinidad y Tobago, el promedio baja a -0,06), para el período 1996 – 2007, en “voz y rendición de cuentas”; en tanto que, los países de la OCDE obtuvieron 1,37 promedio.



Gráfica 3  
Sistema de Mercado



Estos dos indicadores agregados recogen la capacidad del gobierno para formular e implementar, efectivamente, políticas sensatas (corresponden a “efectividad del gobierno” y “calidad regulatoria” del WGI). El primero (gestión pública), muestra una

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

fuerte caída hasta el 2011 (punto de quiebre), y luego recuperación hasta el 2013, sin llegar a valores positivos; el segundo (sistema de mercado), registra mayor oscilación, pues, muestra la mayor caída del indicador en el 2009 (desde un valor positivo a uno negativo), luego se recupera a positivo en 2010 y empieza a caer lentamente, en valores negativos cercanos a cero, hasta el 2013.

El indicador de gestión pública de Bogotá fue positivo los dos primeros años de estudio, con un promedio de 0,04; en los años siguientes, el promedio fue negativo (-0,02)<sup>49</sup>. Esto quiere decir que la calidad de la gestión pública en Bogotá se deterioró notoriamente hasta el final de la “Bogotá positiva” y se ha venido recuperando lentamente en la “Bogotá Humana”; lo cual se refleja en la mejor calificación de la gestión del equipo de gobierno (2.7/5) en los dos últimos años, respecto a los años anteriores, y en el mejoramiento en la opinión favorable del alcalde, en los dos últimos años, respecto a los tres años previos.

El indicador de sistema de mercado<sup>50</sup> cayó de un valor positivo (superior a 0.02) en 2008 a un valor negativo (-0.02) en 2009, en los años siguientes mantuvo un índice promedio de -0.002; esto es, las reglas y políticas implementadas por el gobierno para el desarrollo de los negocios y el comercio externo de la ciudad fueron inconstantes durante el período analizado, con una mayor tendencia al desestímulo. De hecho, la confianza de los empresarios<sup>51</sup> se tornó negativa en el último año (-2.1 en 2013); la calidad general de la infraestructura se ha mantenido en niveles inferiores al 40/100; y los procedimientos para iniciar un negocio se han mantenido en un promedio de 10, aun comparativamente altos.

**Gráfica 4  
Estado de Derecho**

<sup>49</sup> Según los cálculos del WGI (Banco Mundial), en ALC, el promedio entre 1996 y 2000 fue de 0,29 y para los años 2002 – 2007, el promedio fue de -0,08

<sup>50</sup> Su equivalente “calidad regulatoria” en el WGI del período 1996 – 2007 fue de 0.13 promedio para ALC y de 1.40 para los países de la OCDE.

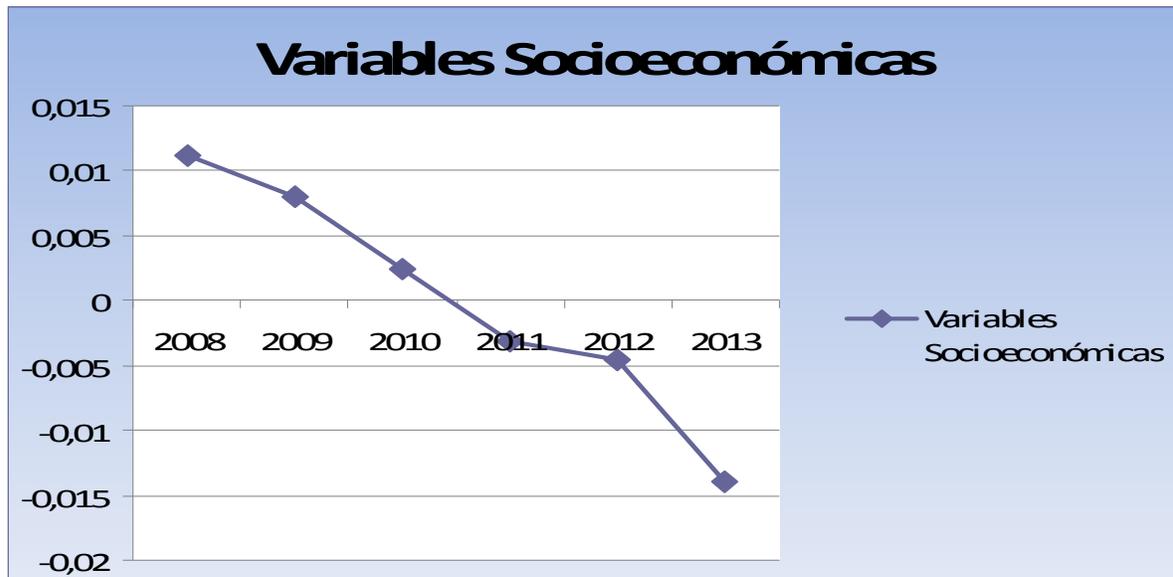
<sup>51</sup> Medida como un promedio de expectativas de producción, inventarios y volumen de pedidos.



Este indicador agregado califica el respeto (del Estado y de los ciudadanos) hacia las instituciones (que rigen las relaciones económicas y sociales de un país); en el cálculo del WGI se recoge en las dimensiones “estado de derecho” y “control de la corrupción”. Como se observa, con excepción del 2009, este es el indicador en el que Bogotá muestra el mejor desempeño entre 2008 y 2013; fundamentalmente en la percepción de reglas justas y predecibles y el respeto a las mismas, así como la percepción de transparencia de los gobernantes (con excepción del gobierno inicial de la Bogotá positiva).

Para la mayor parte del período analizado (2010-2013) el indicador promedio fue positivo 0.02, aunque se mantuvo en niveles positivos cercanos a cero (0), lo cual denota un nivel medio pero creciente de gobernanza. En efecto, a pesar de un ligero aumento en la percepción de empresas que ofrecen soborno y de corrupción en el sistema educativo, se logró disminuir la percepción de aumento de inseguridad, de soborno en la policía, y se disminuyeron (a 1.288 en 2013) los días para cumplimiento de contratos, entre otros aspectos, ver anexo.

**Gráfica 5**  
**VARIABLES Socioeconómicas**



Este indicador agregado constituye una aproximación al desarrollo económico y social observado en Bogotá, para el mismo período de estudio, a partir de la gobernanza medida a través de las dimensiones anteriores. De hecho, se afirma que “aquellos países cuyas sociedades cuentan con mecanismos eficientes para manifestar sus inquietudes y exigir que sean atendidas, evitar la corrupción y ejercer auditoría sobre la gestión pública; entre otros elementos, suelen tener un mejor desempeño en términos de su desarrollo económico y social”<sup>52</sup>.

De manera específica se señala: una correlación fuerte y positiva entre la gobernabilidad observada en los países y su nivel de ingresos, y que “una mejoría en el estado de derecho, desde un desempeño relativamente pobre a uno simplemente promedio, resultaría en un aumento estimado de cuatro veces en los ingresos per cápita en el largo plazo, una disminución en la mortalidad infantil de magnitud similar y logros significativos en alfabetización”<sup>53</sup>.

Para contrastar lo anterior, se elaboró el indicador agregado socioeconómico para Bogotá, a partir de un grupo significativo de variables relacionadas y asequibles. Como resultado, la gráfica 5 muestra una evolución decreciente del indicador agregado, el cual cae desde un valor de 0.01 en 2008 a -0.01 en 2013 (de todos modos, valores muy cercanos a un valor medio de gobernanza). Hasta el 2010 el

<sup>52</sup> Corporación Andina de Fomento – CAF, Indicadores de Gobernanza en la región: Realidades y desafíos; oficina de políticas públicas y competitividad

<sup>53</sup> Kaufmann, Daniel; replanteando la Gobernabilidad. Las Lecciones Empíricas Desafían a los Convencionalismos. Instituto del Banco Mundial, 2003.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

indicador promedio fue positivo (0,01), luego, a partir del 2011 se tornó negativo (-0,01 promedio).

Esta ligera disminución del desarrollo económico y social en la ciudad, básicamente el primero, en los años recientes, se debe fundamentalmente a: las menores tasas de crecimiento del PIB (frente a las potenciales), como consecuencia de la crisis internacional del 2008, como se refleja en la tasa de crecimiento del 2009 (2.0%, el valor más bajo de la última década); el fuerte aumento del déficit comercial externo de la ciudad (pasó de US\$-10.057 millones en 2008 a US\$-22.379 millones en 2013); el peso creciente sobre el PIB del recaudo tributario (presión tributaria), el cual llegó a niveles del 22%, parecido a la que se ejerce en países de la OCDE; entre otros.

En contraste, la caída en el indicador agregado se atenúa por los buenos resultados observados en lo social, en el período de estudio, (en consonancia con el perfil de los últimos gobiernos de la ciudad). En efecto, la pobreza disminuyó del 19.7 en 2008 al 11.6 en 2012; la pobreza extrema disminuyó de 3.5 a 2.0, en el mismo período; la tasa de mortalidad infantil pasó de 13.7 a 10.9 (por mil nacidos vivos); la cobertura neta en educación se mantuvo en un nivel promedio del 95.8; y finalmente, el Índice de Desarrollo Humano de Bogotá pasó del 0.850 en 2008 al 0.904 en 2011 (siendo 1 o 100 el mayor nivel).

Luego de analizadas las cifras de gobernanza, incluido el indicador agregado de variables socioeconómicas, se pueden señalar algunos retos para Bogotá en materia de gestión pública, si se aspira a formar parte del cada vez mayor número de ciudades que han enfrentado el reto de consolidar un nuevo modo de gobierno (en el marco del mundo global actual), que trascienda lo solamente burocrático o el accionar como un agente privado; esto es, una gestión relacional (gobernanza local).

Aunque todos los aspectos de la gobernanza se interrelacionan<sup>54</sup>, los mayores esfuerzos de las políticas públicas locales y regionales deberán concentrarse en lograr una mayor estabilidad política (disminuir la percepción de inestabilidad del gobierno y de confrontación con gobiernos regionales), así como mejorar la capacidad del gobierno para rendir cuentas y ser auditado, tanto por los ciudadanos como por las instituciones democráticas (instituciones de control y medios de comunicación).

---

<sup>54</sup> Un pobre desempeño en algún indicador tiene repercusión en los resultados desfavorables que se puedan obtener en otro (s) de la misma o diferente dimensión.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

De igual manera, se deben fortalecer las políticas encaminadas a garantizar un crecimiento económico sostenible, básicamente, mediante reglas que posibiliten un mejor funcionamiento de los mercados; la elaboración y ejecución de proyectos a través de asociaciones público-privadas apuntan en esa dirección. En este propósito, es imperativo mejorar la infraestructura (de vías y transporte), así como la necesidad de corregir la tendencia del déficit comercial externo de la ciudad, mediante las exportaciones de servicios (aprovechando las oportunidades abiertas en el TLC con EEUU).

Finalmente, se deben seguir impulsando las políticas que han mejorado el desarrollo social en la ciudad (como se identificó arriba), y corregir de manera rápida la percepción de corrupción que pudiera asentarse en la ciudad, con motivo de los malos manejos e impacto producido por el caso de la contratación (infraestructura y salud, hasta ahora), en gran parte del gobierno de la “Bogotá positiva”. Es preciso señalar que si se logra una creciente confianza y cooperación, entre los diversos actores de la ciudad y la región, se logrará una mejor gobernanza, y viceversa.

## **5. CONCLUSIONES**

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

La gestión pública ha pasado de ser simplemente el ejercicio de la función administrativa del gobierno a convertirse en la aplicación de todos los procesos e instrumentos, que posee la administración pública, para lograr los objetivos de desarrollo o de bienestar de la población. Lo primero, aunque aun parcialmente vigente, significaba un control jerárquico y de apego a la norma; lo segundo, en un entorno de globalización, plantea actuaciones gerenciales (hoy), y una propuesta, en construcción, de acción colectiva, con los gobernantes como coordinadores o facilitadores de los actores sociales y del desarrollo humano (gobernanza).

En este contexto, el presente estudio, para Bogotá, señala los siguientes hechos relevantes:

- Durante el período de estudio (2008-2013), la forma de administrar la ciudad estuvo enmarcada por visiones sociales y acciones orientadas, fundamentalmente, a la población pobre y vulnerable.
- Al comienzo del período de evaluación, se acababa de acordar en la ciudad una nueva estructura administrativa (Acuerdo 257 de noviembre 30 de 2006), la cual se empezó a implementar de forma lenta a partir del 2007. La nueva estructura administrativa, en esencia, se fundamentó en dos aspectos básicos: por un lado la modernización de la estructura general de la Administración Distrital y, de otra parte, la conformación de un modelo propio de descentralización para la ciudad.
- La reorganización de la estructura general de la administración distrital se efectuó a través de la conformación de sectores administrativos y el establecimiento de sistemas de coordinación que facilitaran la articulación sectorial, intersectorial y transversal; para ello, se crearon doce sectores administrativos, los cuales recogen la totalidad de los temas que comprometen a la ciudad.
- La gestión efectuada en Bogotá durante el período de estudio fue evaluada por la Contraloría de Bogotá y el DNP, en los siguientes términos: la primera, a través del mecanismo denominado INGED, observó que las dificultades, en cada vigencia, que frenaron o frustraron las visiones de ciudad planteadas por los distintos gobiernos están relacionadas con: baja ejecución presupuestal y de metas físicas de los proyectos; deficiente coordinación intra e intersectorial, entre los responsables y ejecutores de la política pública; debilidad de los controles internos y deficientes mecanismos de administración de riesgos; entre otros.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- El segundo (DNP), a partir de una metodología diferente y un contexto nacional, efectuó la medición del desempeño integral de los municipios a partir de cuatro componentes: eficacia; eficiencia; cumplimiento de requisitos legales; y gestión administrativa y fiscal. Se determinó que el desempeño de Bogotá, para los años de estudio, ha sido sobresaliente, con excepción del 2010 (por envío de información extemporánea); además, en algunos años obtuvo la calificación más alta respecto al promedio departamental, fundamentalmente en la obtención de productos dados unos insumos (eficiencia) y en la gestión administrativa y fiscal.
- Las complejidades de Bogotá en lo económico (el tamaño del PIB, su peso a nivel nacional, su estructura económica terciaria, y la presión fiscal que se genera, entre otras), en lo social (baja pobreza, bajo desempleo, pero alto nivel de demanda por servicios), y en lo regional (discrepancias con Cundinamarca pero un destino común por proximidad y complementariedad), tornan ineludible que el progreso de la ciudad esté fundamentado en una nueva gestión de tipo relacional o de interdependencias (gobernanza democrática territorial).
- La gobernanza, definida como *“un nuevo arte de gobernar los territorios”*, constituye un nuevo paradigma, el cual se caracteriza por: el interés general es una construcción colectiva; la democracia como capacidad de representación; un nuevo protagonismo político (el liderazgo democrático en la sociedad red); una nueva actuación (garantizar la equidad en la sociedad red); el gobierno multinivel; la democracia como desarrollo económico; y, un nuevo tipo de gestión pública (la gestión estratégica de redes territoriales).
- Aunque no se puede hablar propiamente de gobernanza en Bogotá, en los términos como se ha presentado en este estudio (gestión relacional), si es posible recoger ciertos patrones, instituciones, actores y acciones, que permiten inferir un interés manifiesto, desde hace algunos años, por construir un modo de gobernar que apunte al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de Bogotá y Cundinamarca, fundamentalmente, y el interés por ampliar tal propósito hacia la región (Región Administrativa y de Planificación Especial – RAPE).
- En efecto, en Bogotá y su región vecina se han aplicado técnicas de gestión relacional (planes estratégicos, participación ciudadana, entre otras), pero no de manera sistemática y continua. No obstante, con el presente estudio se buscó cuantificar/cualificar la gobernanza en la ciudad, con base en

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

instrumentos desarrollados para ello (Banco Mundial y DataGov-BID), y a partir de la información pertinente disponible y asequible, de lo cual se concluyó:

- La gobernanza en Bogotá, en las cinco dimensiones trabajadas, se encuentra en la mitad del intervalo de calificación (-2.5 a 2.5), con valores positivos y negativos cercanos a cero, lo cual significa +/- niveles medios de gobernanza.
- El indicador de gobernanza en “sistema democrático”, tuvo una caída pronunciada en el índice hasta 2010, y a partir de allí, sin volver a valores positivos, un comportamiento oscilante, con recuperación en 2011 pero, nueva caída hasta el 2013, lo que refleja las percepciones medidas, por ejemplo, la menor confianza en el Concejo de la ciudad, en los últimos años y la baja percepción de estabilidad política y ausencia de violencia, con calificaciones por debajo de 3/5 desde el 2009, entre otras.
- Los indicadores agregados de gobernanza en “gestión pública” y en “sistema de mercado” muestran, el primero, una fuerte caída hasta el 2011 (punto de quiebre), y luego recuperación hasta el 2013, sin llegar a valores positivos; el segundo, una mayor oscilación, pues, muestra la mayor caída del indicador en el 2009, luego se recupera a positivo en 2010 y empieza a caer lentamente, en valores negativos cercanos a cero, hasta el 2013.
- Esto quiere decir que, de un lado, la calidad de la gestión pública en Bogotá se deterioró notoriamente hasta el final de la “Bogotá positiva” y se ha venido recuperando lentamente en la “Bogotá Humana”; lo cual se refleja en la mejor calificación de la gestión del equipo de gobierno (2.7/5) en los dos últimos años, respecto a los años anteriores, y en el mejoramiento en la opinión favorable del alcalde, en los dos últimos años, respecto a los tres años previos.
- De otro lado, que las reglas y políticas implementadas por el gobierno para el desarrollo de los negocios y el comercio externo de la ciudad fueron inconstantes durante el período analizado, con una mayor tendencia al desestimulo. De hecho, la confianza de los empresarios se tornó negativa en el último año (-2.1 en 2013); la calidad general de la infraestructura se ha mantenido en niveles inferiores al 40/100; y los procedimientos para iniciar un negocio se han mantenido en un promedio de 10, aun comparativamente altos.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- El indicador agregado de gobernanza en “estado de derecho”, con excepción del 2009, es el indicador en el que Bogotá muestra el mejor desempeño entre 2008 y 2013; fundamentalmente, en la percepción de reglas justas y predecibles y el respeto a las mismas, así como la percepción de transparencia de los gobernantes (con excepción del gobierno inicial de la Bogotá positiva). Denota un nivel medio pero creciente de gobernanza.
- Finalmente, el indicador agregado de variables socioeconómicas (una aproximación al desarrollo económico y social observado en Bogotá), para el mismo período de estudio, muestra una evolución decreciente, pues, cae desde un valor de 0.01 en 2008 a -0.01 en 2013:
- Apoyaron la tendencia (variables económicas), las menores tasas de crecimiento del PIB (frente a las potenciales), como consecuencia de la crisis internacional del 2008; el fuerte aumento del déficit comercial externo de la ciudad (pasó de US\$-10.057 millones en 2008 a US\$-22.379 millones en 2013); y el peso creciente sobre el PIB del recaudo tributario (presión tributaria); entre otras.
- Ejercieron contra-tendencia (variables sociales): la pobreza disminuyó del 19.7 en 2008 al 11.6 en 2012; la tasa de mortalidad infantil pasó de 13.7 a 10.9 (por mil nacidos vivos); la cobertura neta en educación se mantuvo en un nivel promedio del 95.8; y finalmente, el Índice de Desarrollo Humano de Bogotá pasó del 0.850 en 2008 al 0.904 en 2011; entre otras.
- Luego de analizadas las cifras de gobernanza, incluido el indicador agregado de variables socioeconómicas, se pueden señalar algunos retos para Bogotá en materia de gestión pública:
  - Los mayores esfuerzos de las políticas públicas locales y regionales deberán concentrarse en lograr una mayor estabilidad política (disminuir la percepción de inestabilidad del gobierno y de confrontación con gobiernos regionales), así como mejorar la capacidad del gobierno para rendir cuentas y ser auditado, tanto por los ciudadanos como por instituciones democráticas (instituciones de control y medios de comunicación).

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- Fortalecer las políticas encaminadas a garantizar un crecimiento económico sostenible, mediante reglas que posibiliten un mejor funcionamiento de los mercados. Se sugiere, la elaboración y ejecución de proyectos a través de asociaciones público-privadas, mejorar la infraestructura (de vías y transporte), corregir la tendencia del déficit comercial externo de la ciudad mediante exportaciones de servicios, entre otras acciones.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ARIZA ROJAS, N., & ORTIZ ORJUELA, G. (2012). *Competitividad en Bogotá, debilidades y fortalezas*. Bogotá: Contraloría de Bogotá.



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- Banco de la República: Banco Central de Colombia. (2014). *Estadísticas*. Obtenido de <http://www.banrep.gov.co/>.
- Banco Mundial. (2014). *World Bank. Doing Business*. Obtenido de <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/colombia/sub/bogot%C3%A1/>
- BOGOTÁ COMO VAMOS. (s.f.). *BOGOTÁ COMO VAMOS*. Obtenido de <http://www.bogotacomovamos.org/>
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2014). *Tablero de indicadores de Bogotá y Cundinamarca*. Obtenido de <http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?conID=730&catID=86>.
- CODENSA. (2014). *Informe anual*. Obtenido de <http://corporativo.codensa.com.co/es/Prensa/centrodocumental/Paginas/home.aspx>
- Concejo de Bogotá. (2014). Obtenido de <http://concejodebogota.gov.co/concejo/site/artic/20101119/pags/20101119143738.php>
- Corpovisionarios. (2014). *Publicaciones*. Obtenido de <http://www.corpovisionarios.org/index.php/es/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (2014). *información DANE*. Obtenido de <http://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/por-departamentos>.
- Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales. (2014). *Sistema Estadístico de Comercio Exterior*. Obtenido de <http://websiex.dian.gov.co/>
- EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ- EAAB. (2014). *INFORME DE BALANCE SOCIAL*. Obtenido de <http://www.acueducto.com.co/>
- FURIO BLASCO, E. (2005). *Los lenguajes de la Economía*. Lyon : Université Jean Moulin .
- GONZÁLEZ, P. (2009). *Técnicas de predicción económica*. Vizcaya : Universidad del País Vasco .
- GRAN ENCUESTA INTEGRADA DE HOGARES. (2014). *Trabajo decente*. Obtenido de [http://www.trabajodecente.org.co/wp-content/uploads/pdf/libros/nota\\_editorial\\_81.pdf](http://www.trabajodecente.org.co/wp-content/uploads/pdf/libros/nota_editorial_81.pdf)
- INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO-IDU. (2014). *Investigación y Desarrollo*. Obtenido de [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Lnieto/Mis%20documentos/Downloads/INVENTARIO%20MALLA%20VIAL%202004-2012%20WEB\\_v3.pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Lnieto/Mis%20documentos/Downloads/INVENTARIO%20MALLA%20VIAL%202004-2012%20WEB_v3.pdf)
- Invest in Bogotá. (2014). *Invest in Bogotá*. Obtenido de <http://es.investinbogota.org/>
- JIMÉNEZ, W. G., RAMÍREZ CHAPARRO, C., & RONCANCIO FLÓREZ, P. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en la transformación de la acción pública: Propuesta teórica y estudio de caso*. Bogotá : ESAP.



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- JOLLY, J. F. (2007). Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿regir el territorio o gobernar los territorios? *A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002, Foro internacional "Globalización,, Gobernabilidad y Territorio"*. Bogotá : ESAP.
- KALMANOVITZ, S. (2003). El neoinstitucionalismo como escuela. *Economía Institucional* , 189-212.
- KAUFMANN, D. (2003). *Replanteando la Gobernabilidad. Las Lecciones Empíricas Desafían a los Convencionalismos*. Instituto del Banco Mundial.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A., & MASTRUZZI, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. The World Bank
- MAYNTZ, R. (2000). *Nuevos desafíos a la teoría de Governance*. Colonia: Instituciones y Desarrollo, n° 7.
- MEJÍA DE PUMAREJO, M. (13 de Marzo de 2014). Gobernanza para el agua rural. *PORTAFOLIO*, pág. 31.
- Misión de Observación Electoral-MOE. (2014). *BASE RIESGOS CONSOLIDADO*. Obtenido de <http://moe.org.co/observatorios/observatorio-2011.html>
- PASCUAL ESTEVE, J. (2011). La Gobernanza de democracia de la seguridad de las ciudades . *La seguridad ciudadana en las metrópolis del siglo XXI*, 34-43.
- PASCUAL ESTEVE, J. M. (1999). *Los planes estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona: GIDEU.
- PASCUAL ESTEVE, J. M. (2004). La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial . *Estrategia Regional y Gobernanza Territorial: La gestión de Redes de Ciudades*, 17-66.
- PASCUAL ESTEVE, J. M. (2013). La Gobernanza Democrática: Cohesión Social y Desarrollo Territorial . *Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa*.
- PASCUAL ESTEVE, J. M., & FERNÁNDEZ PARICIO, A. (2006). La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales. *10 tesis sobre la Gobernanza Local: Los ayuntamientos son la clave de la modernización de las ciudades, las regiones y los países* (págs. 31-52). Andalucía: RRM-Ruiz Melgarejo.
- PINEDA, S. (2007). Gobernanza territorial e integración regional en Colombia: la experiencia de Bogotá-Cundinamarca. *Los gobiernos locales en la construcción del futuro de los países: Gobernanza urbana y Desarrollo Regional* (págs. 101-125). Caguas : AERYC.
- PRATS I CATALÁ, J. (2000). *Instituciones y desarrollo n° 7*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- PRATS I CATALÁ, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 103-148.
- PRATS I CATALÁ, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- Programa de apoyo a la competitividad. (s.f.). *Corporación Andina de Fomento*. Obtenido de |: [pac.caf.com/noticia.asp?idn=257](http://pac.caf.com/noticia.asp?idn=257)
- Registraduría Nacional Del Estado Civil. (2014). *Histórico de resultados*. Obtenido de <http://w3.registraduria.gov.co/escrutinio/resultados>
- Secretaría de Desarrollo Económico. (2014). *Publicaciones Oficiales*. Obtenido de <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/>
- Secretaría Distrital de Hacienda. (2014). *Fitch ratings: Calificaciones de riesgo a la deuda pública y a emisiones de bonos*. Obtenido de [http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_internet\\_sdh/deuda/calificaciones\\_deu](http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/deuda/calificaciones_deu)
- RAMIÓ MATAS, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 21*.
- TERÁN, L. F., & TRUJILLO, L. A. (2012). *Bogotá y la región capital (región administrativa y de planificación especial-RAPE)*. Bogotá: Contraloría de Bogotá.
- Transparencia por Colombia. (2014). *Mediciones y Cifras*. Obtenido de <http://www.transparenciacolombia.org.co/>
- Universidad Nacional de Colombia. (2007). Análisis y Evaluación de las Políticas Públicas en Colombia: Experiencias, Teorías y Métodos en Debate. *Primer Coloquio Internacional*. Bogotá .
- UVALLE BERRONES, R. (2000). *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*. Mexico: Plaza y Valdes Editores.
- ZAFRA VICTOR, M. (2004). Gobernanza local. *Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades*, 133-148.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**A N E X O**

**GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD EN BOGOTÁ D. C. (2008 - 2013)**

**DIMENSIÓN: SISTEMA DEMOCRÁTICO**

INDICADOR	FUENTE	AÑO						
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	
¿La imagen que usted tiene del Concejo es? - % de buena	Bogotá Como vamos	0,51	0,52	0,41	0,52	0,37	0,32	
Votos totales como % de los votantes registrados (elecciones alcalde, total ganador )	Registraduría Nacional				14,74			
Estabilidad política y ausencia de violencia (Qué tan seguro se siente en Bogotá) Calificación: 1-5	Bogotá Como vamos	3,1	2,7	2,8	2,7	2,6	2,7	
Confianza promedio en el gobierno local (Qué tanto confía en el Alcalde?) calificación1-5	Bogotá Como vamos	3,1	2,5	2,3	1,7	2,6	2,6	
Elecciones Limpias <sup>55</sup>	MOE				3			
Evaluación de desempeño del Concejo (Cómo califica la gestión del Concejo), calificación 1-5	Bogotá Como vamos	2,9	3,1	2,7	2,9	2,7	2,5	
¿Cómo cree que se comportan los bogotanos frente a tolerar la corrupción?	Bogotá Como vamos				2,5	2,3	2,4	
Porcentaje de la representación de las mujeres en el congreso o parlamento (Concejo)	Concejo de Bogotá	15,9	15,9	15,9	15,9	20,0	20,0	
Satisfacción promedio con los servicios locales (servicios públicos)	Bogotá Como vamos	4,0	3,9	3,8	3,86	3,85	3,78	
Volatilidad electoral (votos legislativos) Concejo <sup>56</sup>	Registraduría Nacional				13,455			
Votantes totales como % de la población en edad de votar(elecciones presidenciales) Alcalde	Registraduría Nacional				47,41			
Votantes totales como % de la población en edad de votar(elecciones legislativas) Concejo	Registraduría Nacional				45,82			

<sup>55</sup> Tomamos como elecciones limpias al nivel de riesgo electoral que tiene la ciudad con respecto al trabajo que hace la MOE (Misión de Observación Electoral). La calificación de riesgo es medio.

<sup>56</sup> Esta magnitud se obtiene al dividir entre dos la sumatoria del valor absoluto de las diferencias de porcentaje de votos conseguidos por los partidos de una elección a otra. Básicamente mide el grado de concentración de votos obtenidos por una propuesta política determinada comparándolo con el ponderado obtenido en la elección anterior.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD EN BOGOTÁ D. C. (2008 - 2013)**

**DIMENSIÓN:** GESTIÓN PÚBLICA

INDICADOR	FUENTE	AÑO					
		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ingreso por impuestos (% del PIB)	DANE; Contraloría de Bogotá-Est.fisca.	3,14282206	2,96107489	3,0181101	3,05914577	3,14240284	3,259908
Confianza en alcaldía (% de encuestados)	Encuesta de cultura ciudadana	40,0			25,0		24,0
¿La ciudad está progresando? (% encuestados)	Bogotá cómo vamos (Las cosas en Bogotá van por buen camino?)	0,66	0,51	0,51	0,32	0,41	0,39
Transferencias (%PIB)	DANE; Contraloría de Bogotá-Est.fisc	1,45949486	1,53094214	1,5287775	1,36720679	1,35728285	1,2388535
Satisfacción con el manejo de recursos	Bogotá como vamos (prom. 1-5)	2,9	2,8	2,6	2,5	2,6	2,5
Gestión del equipo de gobierno	Bogotá como vamos (prom. 1-5)		2,6	2,5	2,1	2,7	2,7
Orgullo de pertenecer a la ciudad (% encuest)	Encuesta de cultura ciudadana	25					19
Opinión favorable del alcalde (encuestas)	Bogotá como vamos (%)	68	38	28	11	41	42
Calificación de gestión del alcalde	Bogotá como vamos (calificación 1-5)	3,2	2,6	2,4	1,9	2,2	2,8
Gestión del Concejo	Bogotá como vamos (calificación 1-5)	2,9	3,1	1,8	1,8	1,1	1,2
Confianza en los órganos de control de Btál*	Bogotá como vamos (% entre instituc.)				5,0	3,0	7,0
Calificación de las vías (satisfacción)	Bogotá como vamos (calificación 1-5)	2,7	2,6	2,4	2,5	2,4	2,4
Inversión directa en TICs (% del PIB)	Contraloría de Bogotá, estad. Fiscales	0,03692333	0,02575645	0,01756305	0,01830404	0,03642347	0,06275065

\*En qué institución confía más para el control de la corrupción; el mayor porcentaje en cada año lo obtuvo: nadie/ninguno.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**GOBERNANZA Y GOVERNABILIDAD EN BOGOTÁ D. C. (2008 - 2013)**

**DIMENSIÓN: SISTEMA DE MERCADO**

INDICADOR	FUENTE	AÑO					
		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Documentos para exportar ( número)	World Bank. Doing Business	6,0		6,0			6,0
Escalafón mejores ciudades para hacer negocios en América Latina (clasificación de ciudades)	Cámara de comercio de Bogotá	8,0	6,0	8,0	5,0	8,0	8,0
Confianza de los industriales % (el dato de 2013 es del primer trimestre) <sup>57</sup>	Cámara de comercio de Bogotá			2,9	7,5	1,0	-2,1
Número de días para iniciar un negocio	World Bank. Doing Business	42		20			16
Procedimientos para iniciar un negocio (número)	World Bank. Doing Business	11		9			10
Variación de la tasa de ocupación	DANE	2,7433545	-0,046693	4,1357532	4,539739	1,7177006	
% total general subsistema vial (bueno, en el que 1 es el 100%)	IDU	0,38	0,40	0,39	0,32	0,38	
Ocupados formales en Bogotá (en miles)	DANE	1.825	1.847	1.978	2.106	2.150	2.294
Capital mínimo(% INB per cápita) para iniciar un negocio	World Bank. Doing Business	0	0	0	0	0	0
Fitch ratings: Calificaciones de riesgo a la deuda pública y a emisiones de bonos.	Secretaría Distrital de Hacienda	10	10	10	10	10	10
Costo (% del ingreso per cápita) de los procedimientos para obtener una licencia	World Bank. Doing Business			354			312
Costo ( % del INB per cápita) de los procedimientos para iniciar un negocio	World Bank. Doing Business	19,0		14,3			7,6
Complemento del índice de continuidad en el servicio de agua en% <sup>58</sup>	EAAB-INFORME DE BALANCE SOCIAL	0,33	0,22	0,33	0,4	0,31	
Pago de impuestos (número)	World Bank. Doing Business	69		21			10

<sup>57</sup> El índice de confianza de los industriales es construido por FEDESARROLLO y está constituido por tres elementos: el volumen actual de los pedidos, el nivel de existencias y las expectativas de producción.

<sup>58</sup> El índice de continuidad es el porcentaje de horas diarias en las cuales se prestó efectivamente el servicio, tomamos el complemento de este porcentaje para indicar que este es el porcentaje de horas diarias en las cuales no se prestó el servicio.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**GOBERNANZA Y GOVERNABILIDAD EN BOGOTÁ D. C. (2008 - 2013)**

**DIMENSIÓN: SISTEMA DE MERCADO**

Tasa de ocupación según género en Bogotá (% de mujeres)	Gran Encuesta Integrada de Hogares	51,6	52,1	54,7	58,0	58,2	
INDICE DE PERDIDAS DE CODENSA <sup>59</sup>	CODENSA	0,0808	0,0813	0,0819	0,0778	0,0731	
Procedimientos para la obtención de una licencia (número)	World Bank. Doing Business			9			8
Procedimientos para registrar una propiedad	World Bank. Doing Business	9		7			7
Suma subempleo objetivo y subjetivo (tasa dada en %)	DANE	37,0	39,2	42,7	40,2	42,8	40,5
Tamaño del sector comercial dentro del PIB Local	DANE	13,728765	13,348262	13,74309	14,12506	14,103465	
Tiempo(días) para obtener una licencia	World Bank. Doing Business			47			46
Tiempo (días ) para registrar una propiedad	World Bank. Doing Business	23		20			15
Tiempo para el pago de impuestos (horas)	World Bank. Doing Business	268		208			203
Tiempo requerido para iniciar un negocio (número de días)	World Bank. Doing Business	42		20			16
Tasa total de impuestos (% de ganancia)	World Bank. Doing Business	82,65		76,72			76,15
Poder de marca <sup>60</sup>	Cámara de comercio de Bogotá	73,3	74,4	87,0	89,9		

<sup>59</sup> Este índice construido por Codensa mide las pérdidas físicas de la empresa que afronta problemas como hurto o subregistro, las pérdidas físicas pueden afectar directamente el desempeño de las empresas de la ciudad.

<sup>60</sup> América Economía lo construye a partir de La encuesta sobre negocios y calidad de vida. Los resultados son ajustados a un indicador de percepción considerando las noticias del último año.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**GOBERNANZA Y GOVERNABILIDAD EN BOGOTÁ D. C. (2008 - 2013)**

**DIMENSIÓN: ESTADO DE DERECHO**

INDICADOR	FUENTE	AÑO					
		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Percepción de aumento de inseguridad	Bogotá como vamos (% de encuestados)				45	38	
Empresas que ofrecen sobornos	Transparencia por Colombia (%)	91		93		94,4	
Transparencia empresarial	Transparencia por Colombia (max.100)	57	68			67	75
soborno a la policía (% de los que pagan sob)	Transparencia por Colombia, Barómetro			31			27
Corrupción en el sistema educativo (0-5)	Transparencia por Colombia, Barómetro	2,8		2,5			3,1
Corrupción en servicios de salud (0-5)	Transparencia por Colombia, Barómetro	3,0					3,8
Corrupción en la policía (0-5)	Transparencia por Colombia, Barómetro	3,5				4,0	3,7
Corrupción en las legislaturas (Concejo)(0-5)	Transparencia por Colombia, Barómetro	3,9	3,9	4,2			4,3
Corrupción en cuerpos religiosos (0-5)	Transparencia por Colombia, Barómetro	2,8		2,8			3,0
Índice de atractividad de inversiones urbanas (clasificación de ciudades)	Universidad del Rosario CEPEC			6	9	5	5
Confianza en la policía (% encuestados)	Encuesta de cultura ciudadana	42,5					33,6
Cumplimiento de contratos	World Bank - Doing business* (días)	1.346	1.346	1.346	1.346	1.346	1.288

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**GOBERNANZA Y GOVERNABILIDAD EN BOGOTÁ D. C. (2008 - 2013)**

**DIMENSIÓN: VARIABLES SOCIOECONÓMICAS**

INDICADOR	AÑO		2008	2009	2010	2011	2012	2013
	FUENTE							
Crecimiento del PIB (anual)	DANE		3,4	2,0	3,7	6,0	4,1	4,5
PIB per cápita	DANE (pesos corrientes)		17.071.155	18.023.177	18.866.392	20.337.840	21.430.538	
	BANREP (trm, junio 30)		1.923,02	2.158,67	1.916,46	1.780,16	1.784,60	1.929,00
	Valor en dólares		8.877,26337	8.349,20437	9.844,39644	11.424,7259	12.008,5946	9.925,25682
Inflación	DANE (ipc, tasa anual)		7,49	1,88	3,25	3,21	2,43	2,43
Exportaciones (fob)	DANE-DIAN,siex (millones US\$)		3.586	2.885	2.945	3.781	3.748,5	3.697
Importaciones (cif)	DANE-DIAN,siex (millones US\$)		14.408	13.974	18.085	25.166	27.321	27.979
Balanza ccial.(fob)	DANE-DIAN,siex (millones US\$)		-10.057	-10.504	-14.262	-20.304	-22.379	-24.283
Tasa de desempleo	DANE, SDDE		10,1	11,5	10,6	9,6	9,5	9,0
Tasa Global de Participación.	DANE (TGP), ECH-GEIH		65,5	66,6	68,7	70,9	72,1	72
Deuda total-miles millones	Contr.Btá-estad.fisc.. Admón Central		2.116	1.928,5	1.740,8	1.724,5	1.477,1	1.474,3
Servicio de la deuda-mm	Contr.Btá-estad.fisc.. Admón Central		459,1	528,9	486,8	236,6	354,7	164,5
Deuda/PIB	Porcentaje		1,73236727	1,47392637	1,25302315	1,13544335	0,91034032	0,86948773

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD EN BOGOTÁ D. C. (2008 - 2013)**

**DIMENSIÓN: VARIABLES SOCIOECONÓMICAS**

Deuda/Exportaciones	Porcentaje	30,0101545	31,0008044	31,1461068	24,6786002	21,9128182	21,3376569
ServDeu/Exportaciones	Porcentaje	6,51147859	8,45326694	8,70934133	3,38615261	5,26223291	2,38023165
Inversión Extranjera D.	Invest in Bogotá (miles millones US\$)	4,0	2,2	1,6	2,8		
IED/PIB	Porcentaje	6,43910107	3,62565098	2,18575377	3,40723602	2,93687183	2,92085185
Presión tributaria	Contraloría de Bogotá. (tributos/PIB)	19,1	19,1	18,8	20,7	22,0	21,9
Población	DANE (miles)	7.155	7.260	7.364	7.468	7.571	7.674
Pobreza	DANE (incidencia de pobreza)	19,7	18,3	15,4	13,1	11,6	
Pobreza extrema	DANE (incidencia de pobreza)	3,5	3,2	2,6	2,0	2,0	
Gini	DANE	0,533	0,527	0,526	0,522	0,497	
Esperanza de vida	SDP (Visor) (años)	77,1	77,3	77,5	77,6	77,8	
Índice de Desarrollo H.	SDP (Visor); DANE; Veeduría; PNUD	0,85	0,862	0,877	0,904		
Tasa Mortalidad Infantil	DANE (por mil nacidos vivos); SDP	13,74	13,57	13,4	12,88	10,9	9,6
Cobertura en educación	SDP (cobertura neta)	96,5	96,9	95,7	94,2	95,8	