



ÍNDICE DE GOVERNABILIDAD LOCAL 2021



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE
PLANEACIÓN



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

Claudia Nayibe López Hernández

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

María Mercedes Jaramillo Garcés

SUBSECRETARÍA DE INFORMACIÓN Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Antonio José Avendaño Arosemena

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS MACRO

Daniela Pérez Otavo

INVESTIGADORES

Diego Luis Buelvas Ramírez – DEM

Resumen

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

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

Descriptor: Gobierno, Gobernanza, Políticas Públicas, Relaciones intergubernamentales, Localidades, Bogotá.

Abstract

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

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

Keywords: Government, Governance, Public Policies, Intergovernmental Relations, Localities, Bogotá.

Contenido

1. Introducción	9
2. Marco teórico.....	13
2.1 Gobierno, gobernabilidad y gobernanza	14
2.2 Gobernabilidad urbana.....	19
2.3 Organización territorial de Bogotá	21
3. Diseño metodológico	32
3.1 Dimensiones, componentes y escalas.....	33
3.1.1 Recursos	34
3.1.2 Gestión	39
3.1.3 Actores	43
3.1.4 Resultados.....	47
3.2 Normalización, Ponderación y agregación	63
4. Gobernabilidad por Dimensiones y Localidades	66
5. Conclusiones	80
6. Referencias.....	90

Lista de gráficos

Gráfico 1: Causas de la ingobernabilidad	17
Gráfico 2: Estructura sectorial y de descentralización de la administración distrital	28
Gráfico 3: Población total residente por estrato; Población residente en pobreza multidimensional; Población flotante cotidiana.....	29
Gráfico 4: Área total, urbana y de expansión urbana, y de uso predominantemente no residencial por localidad.	31
Gráfico 5: Dimensiones del Índice de Gobernabilidad Local para Bogotá D.C. ...	65
Gráfico 6: Participación ponderada de los indicadores en la dimensión de Recursos.	68
Gráfico 7: Participación ponderada de los indicadores en la dimensión de Gestión.	70
Gráfico 8: Participación ponderada de los indicadores en la dimensión de Actores.	72
Gráfico 9: Participación ponderada de los indicadores en la dimensión de Resultados.	74

Gráfico 10: Puntaje IGL según dimensiones por localidad	76
Gráfico 11: Índice de Gobernabilidad Local 2021	83

Lista de Mapas

Mapa 1: Límites municipales y perímetro urbano 1951	22
Mapa 2: Jurisdicción de las Alcaldías Menores de 1972	23
Mapa 3: Escalas de integración territorial del Distrito Capital	25
Mapa 4: Recursos de funcionamiento per cápita	35
Mapa 5: Recursos de inversión directa per cápita	36
Mapa 6: Habitantes por servidor público	37
Mapa 7: Metros cuadrados de sedes administrativas de las alcaldías locales y de atención a la ciudadanía per cápita	38
Mapa 8: Porcentaje de avance contratado acumulado PDL.....	39
Mapa 9: Porcentaje de avance entregado acumulado del PDL.....	40
Mapa 10: Porcentaje de recursos de inversión directa comprometidos en contratos-convenios de cuantía igual o superior a 200 millones.....	41
Mapa 11: Razón de inversión directa e inversión en obligaciones por pagar	42
Mapa 12: Porcentaje de participación para la elección de la JAL	43
Mapa 13: Porcentaje de población mayor de 10 años y más que hace parte de una organización social	44
Mapa 14: Porcentaje de población que votó por los presupuestos participativos	45
Mapa 15: Porcentaje de recursos de inversión directa comprometidos en contratos-convenios interadministrativos.....	46
Mapa 16: Porcentaje de personas de 5 años y más que asisten a eventos deportivos en su tiempo libre	47
Mapa 17: Porcentaje de personas de 5 años y más que asisten a eventos culturales y artísticos en su tiempo libre	48
Mapa 18: Porcentaje de malla vial local en buen estado	49
Mapa 19: Porcentaje de malla vial intermedia en buen estado	50
Mapa 20: Porcentaje de malla vial rural en buen estado	51
Mapa 21: Metros cuadrados de parques vecinales y de bolsillo per cápita	52
Mapa 22: Tasa de denuncias de violencia sexual atendidas en comisarías de familia por cada 100 mil habitantes.....	53

Mapa 23: Tasa de casos de Delitos de Alto Impacto Social por cada 100 mil habitantes.....	54
Mapa 24: Tasa de comparendos impuestos por cada 100 mil habitantes	55
Mapa 25: Árboles per cápita en suelo urbano.....	56
Mapa 26: Porcentaje de hogares que clasifica los residuos sólidos.....	57
Mapa 27: Emergencias atendidas por hectárea en amenaza alta	58
Mapa 28: Ocupaciones ilegales por hectárea monitoreada.....	59
Mapa 29: Cobertura de acueducto rural	60
Mapa 30: Porcentaje de adultos mayores en situación de pobreza monetaria	61
Mapa 31: Cobertura de atención en Jardines Infantiles	62
Mapa 32: Tasa de Embarazo por cada mil adolescentes femeninas.....	63
Mapa 35: Tasa de crecimiento poblacional anual promedio 2005-2018 por UPZ.....	84
Mapa 36: Índice de Gobernabilidad Local 2021.....	85
Mapa 37: índice de Gobernabilidad Local 2021 (sin Sumapaz).....	86

Lista de Abreviaturas

- AL – Alcaldía(s) Local(es)
- BM – Banco Mundial
- CAR – Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
- CC – Canal Capital
- CCB – Cámara de Comercio de Bogotá
- CDPB – Corporación para el Desarrollo y Productividad de Bogotá-Región (Invest in Bogota)
- CIT – Comité de Integración Territorial
- CONFIS - Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal
- CVP – Caja de la Vivienda Popular
- DADEP – Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público
- DASCD – Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital
- DC – Distrito Capital
- EAB – Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP
- EEB – Empresa de Energía de Bogotá S.A. ESP

- ERU – Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano
- ESP – Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios
- ETB- Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP
- FDL – Fondo(s) de Desarrollo Local
- FFDS – Fondo Financiero Distrital de Salud
- FGAA – Fundación Gilberto Alzate Avendaño
- FONCEP – Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones
- FONDATT – Fondo de Educación y Seguridad Vial
- Hab. – Habitantes
- ha – Hectáreas
- IDARTES – Instituto Distrital de las Artes
- IDEP – Instituto Distrital para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico
- IDIGER – Instituto Distrital para la Gestión del Riesgo y el Cambio Climático
- IDIPRON – Instituto Distrital para LA Protección de la Niñez y la Adolescencia
- IDPC – Instituto Distrital de Patrimonio Cultural
- IDPYBA – Instituto Distrital para la Protección y el Bienestar Animal
- IDRDR – Instituto Distrital de Recreación y Deporte
- IDT – Instituto Distrital de Turismo
- IDU – Instituto de Desarrollo Urbano
- IPES – Instituto para la Economía Social
- JAL – Junta(s) Administradora(s) Local(es)
- JBB – Jardín Botánico de Bogotá
- LB – Lotería de Bogotá
- METRO – Empresa Metro de Bogotá S.A.
- OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OFB – Orquesta Filarmónica de Bogotá
- PDD –Plan de Desarrollo Distrital
- PDL – Plan(es) de Desarrollo Local
- POT – Plan de Ordenamiento Territorial
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- RAPE – Región Administrativa y de Planeación Especial Central
- SDA – Secretaría Distrital de Ambiente

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



1. Introducción



“Sueña el Rey que es Rey, y vive con este engaño mandando, disponiendo y gobernando”.

Don Pedro Calderón de la Barca.

La Vida es Sueño.

Madrid, 1635.

A lo largo del siglo XX, la cuestión política que más preocupó a los gobiernos alrededor del mundo fue su legitimidad. Los procesos de descolonización en Asia y África y, de transición democrática en América y Europa, fueron muestra de la exigencia de mecanismos participativos de ascenso al poder público. Hoy en día la cuestión es otra, centrándose en la efectividad en el logro de la garantía de libertades y derechos, y la provisión de bienes y servicios públicos, de forma que la permanencia de un régimen político depende de sus resultados, los cuales son los que confieren aceptación a su gestión frente a la opinión pública (Aguilar, 2016).



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

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

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

Bogotá se erige como capital de la República de Colombia y del departamento de Cundinamarca, y se organiza como Distrito Capital sujeto a un régimen especial, teniendo su territorio dividido en Localidades. No obstante, el territorio sobre el cual existen vínculos funcionales que dan lugar a la existencia de una misma unidad socioeconómica, se extiende por sobre el límite de la jurisdicción distrital. En este sentido, la gobernabilidad de Bogotá debe entenderse al menos a tres escalas: local, distrital y regional¹.

Es así que puede verse como la gobernabilidad de Bogotá depende tanto del desenvolvimiento de la administración central, a través de su actuación sectorial,

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

como de su despliegue territorial producto del proceso de descentralización interno, y a su vez de la dinámica de metropolización en curso en la Sabana de Bogotá, que junto a la interacción con la sociedad civil organizada conforman el marco relacional dentro del cual son ejecutadas las políticas públicas e implementados los planes de desarrollo y de ordenamiento.

La Secretaría Distrital de Planeación, consciente de la importancia de este tema, desarrolló una metodología para la medición de la Gobernabilidad Local, la cual fue aplicada por primera vez en 2013-2014 y posteriormente en 2015-2016 (con ajuste en sus variables, pero manteniendo las líneas generales de abordaje). En la aplicación elaborada en 2018-2019, se hizo una revisión integral del planteamiento conceptual de la medición de la gobernabilidad local, encontrando aspectos por mejorar y replanteando la construcción del índice, tanto en sus indicadores simples como en las dimensiones de agregación, buscando que se cumpliera adecuadamente con el objetivo de servir como instrumento de evaluación de la gestión del nivel local de gobierno al responder a las funciones de su competencia y no del desempeño del nivel central distrital en cada localidad, así como para identificar fuentes de información más estables, adecuadas, precisas y accesibles.

Para la presente aplicación 2020-2021, la actualización de la medición a elaborarse tiene como determinante la adopción por parte del Concejo de Bogotá del Acuerdo 740 de 2019, el cual dictó normas sobre la organización y el funcionamiento de las localidades, precisando las competencias de las Alcaldías Locales e introduciendo la aplicación del procedimiento de presupuestación participativa a nivel local, entre otros cambios que hacen pertinente el ajuste de la metodología de cálculo del Índice de Gobernabilidad Local para incluir este nuevo panorama institucional que no alcanzó a ser integrado en la anterior medición. Por otra parte, la actual coyuntura de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial y de trámite de un proyecto de ley en el Congreso de la República que insta al Distrito Capital a reformar la organización territorial del nivel de gobierno local, hacen pertinente contar con información actualizada frente a esta temática, la cual pueda aportar insumos al debate público y a la toma de decisiones sobre la materia.



2. Marco teórico

2.1 Gobierno, gobernabilidad y gobernanza

El gobierno como práctica política remite a los medios a través de los cuales el Estado moldea las características de la población sobre la cual ejerce soberanía, entendiendo que los cambios en su número, localización, actividades, salubridad, instrucción, propiedades, relaciones entre sí y con la naturaleza afectan directamente el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y, por esta vía, la balanza de poder y la posición del propio Estado en el sistema internacional.

La diferenciación entre gobierno y Estado aparece con las democracias liberales producto de las revoluciones burguesas del siglo XVIII, donde el Estado es la institución resultante de un “contrato social”, mientras que el gobierno remite por un lado a la rama ejecutiva del poder público y, por otro a la gestión de una administración concreta resultante del ascenso al poder de un grupo político. La distinción entre gobierno como grupo de políticos y gobierno como conjunto de organizaciones, es la diferencia entre lo efímero y lo perdurable (Rose, 1998).

El gobierno es entonces un conjunto de organizaciones públicas, con funciones y estructura interna que responden a:

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

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

En este contexto, surge el concepto de gobernabilidad, el cual en su forma actual se alimenta de tres fuentes. Inicialmente, la gobernabilidad aparece en el debate disciplinar al interior de la Ciencia Política con motivo de la crisis económica por la cual atravesaron diferentes países del mundo desarrollado en la década de 1970, la cual evidenció que la credibilidad en la democracia como sistema político se estaba erosionando debido a distintas causas referidas a la socavada hegemonía de Occidente, la proliferación de nacionalismos extremistas y la aparición de un movimiento intelectual adverso (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975).

Frente a esto, la Comisión Trilateral conformada por expertos de Europa, América y Asia, concluyó que la aceptabilidad de la democracia frente a otros regímenes



políticos, no solamente se basa en la superioridad ética de esta forma de gobierno en términos de la legitimidad que detenta a causa de la elección popular de sus autoridades, sino que la población encuentra en la efectividad de su gestión un criterio con el cual valorar la existencia de la democracia en sí, de manera que si los gobiernos de dichas repúblicas no encontraban la forma de solucionar las diferentes problemáticas que estaban afectando tal efectividad, podría existir el riesgo del paulatino devenir hacia formas autoritarias.

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

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

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

Algunos de estos países pese a ser “democracias”, arrastran una cultura política ligada a un presidencialismo delegativo (O’Donnell, 1993), donde el líder carismático una vez triunfa en las urnas se atribuye la potestad de gobernar la República como un feudo personal, mediante prácticas clientelistas que se alimentan de la precariedad del imperio de la Ley y la miseria persistente, donde las voces de oposición terminan enmudecidas por el clamor populista cuando no por las fuerzas paraestatales del orden.

Finalmente, una tercera fuente provino de una renovada corriente del institucionalismo en su vertiente económica, donde autores como Douglas North, Elinor Ostrom, James March y Johan Olsen, entre otros, demostraron en sus análisis cómo las instituciones formales e informales existentes en una sociedad, se encuentran

en relación con el nivel de bienestar y desarrollo, de manera que un clima favorable a la competencia es resultado de los valores sociales imperantes y se relacionan con el diseño de las organizaciones públicas.

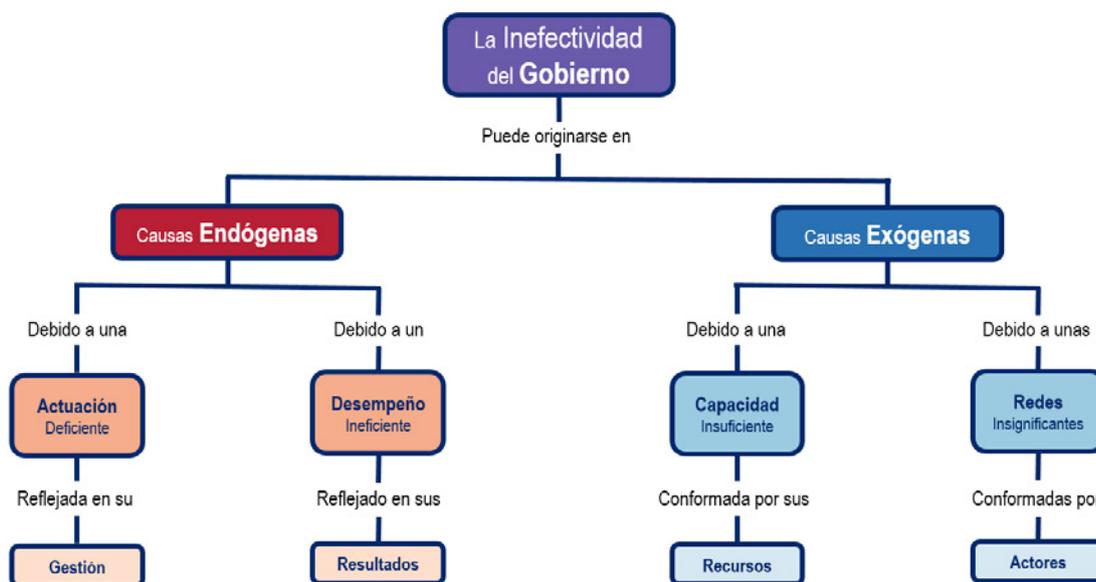
De esta forma el concepto fue evolucionando, primero desde una categoría descriptiva que daba cuenta de una situación en la cual los gobiernos se veían en aprietos para ejecutar con efectividad políticas públicas y, en este sentido, originándose en rigor como una teoría de la “ingobernabilidad” y del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

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

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

En este punto es posible establecer la diferenciación entre gobernabilidad y gobernanza, teniendo en cuenta que en esta última la localización del núcleo problemático del cual se origina la insatisfacción frente a la efectividad del gobierno se encuentra del lado de los problemas o causas “exógenas”. La gobernanza concibe que en una sociedad tan compleja como la contemporánea, en la cual muchas de las soluciones a los problemas de mayor importancia sencillamente escapan al control gubernamental, ya sea por la naturaleza misma del problema, por la insuficiencia de capacidades o por no saber usar las que posee adecuadamente, el gobierno es insuficiente para la gobernar la sociedad aún en el caso de que contara con su máxima capacidad institucional y supiera aprovecharla a nivel óptimo (Aguilar, 2009), de manera que es en la gestión de esa misma complejidad originada de la multiplicidad de actores presente y su interacción, donde la gobernanza pretende hallar las soluciones a la ineffectividad del gobierno (Prats, 2003).

Gráfico 1: Causas de la ingobernabilidad



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

- Gobernanza por co-gobierno: Existe reconocimiento de valores, conocimiento y recursos presentes al interior de la sociedad por parte del gobierno, adoptando un paradigma colaborativo en la cual se respeta la capacidad de la sociedad de gobernarse a sí misma cuando acredita poder hacerlo.
- Gobernanza por auto-gobierno: Es la sociedad por sí misma la que define sus objetivos e intenta alcanzarlos con cargo a sus propios recursos, al margen de la dirección del gobierno.

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

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

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

Todos esos cambios se dirigieron al gobierno entendido como burocracia (organizaciones públicas de la rama ejecutiva), pero el gobierno democrático se manifiesta también como imperio de la Ley e ideología del interés general (O'Donnell, 1993), de manera que al reforzar la tendencia a la confrontación más que a la agregación de intereses particulares, se ha devenido hacia la atomización social (colapso de las identidades populares, crisis de los partidos tradicionales, impotencia de las asociaciones gremiales), la cual puede volverse en contra de la gobernabilidad al horadar el sustrato de la gobernanza que es la asociatividad social como aglutinante del interés general.

2.2 Gobernabilidad urbana

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

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

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

La concentración de la población y el crecimiento económico en las áreas urbanas ha estado acompañada del afianzamiento de la conformación dual de la estructura social y espacial (Rojas, 2005), donde los sectores profesionales bien remunerados y vinculados a las actividades más dinámicas de la economía, se distancian cada vez más de las masas de trabajadores no cualificados empleados en “servicios varios” y que habitan al borde de la subsistencia en las periferias metropolitanas. Si bien la concentración de la pobreza en las ciudades permite desarrollar esquemas de provisión de bienes y prestación de servicios públicos a menor costo por las economías de escala y aglomeración que se crean, el reto al que se enfrentan los gobiernos locales es enorme, pues no siempre cuentan con la capacidad para encarar adecuadamente las competencias entregadas en medio del proceso de descentralización, ya sea por la insuficiencia de recursos financieros, administrativos o técnicos (Bird, 2001).

La complejidad de gestionar un ámbito de gobierno urbano se incrementa significativamente cuando asiste a un proceso de metropolización, el cual hace referencia al desborde de la dinámica urbana por sobre el límite de la jurisdicción de la ciudad central, siendo esta el asentamiento original desde el cual se extendió en forma



radio-concéntrica el área edificada y que conserva características de centralidad económica de la aglomeración entera (Buelvas, 2014). Aquí lo urbano es entendido no solo como el fenómeno físico-espacial de continuidad entre varios núcleos (conurbación), sino que lo urbano es así mismo un fenómeno socio-económico, en el cual la articulación funcional del territorio metropolitano se refleja en la especialización del uso del suelo y la existencia de conmutación regular.

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

Finalmente, la especialización en el uso del suelo y la consecuente conmutación regular sobre patrones pendulares centro-periferia, así como sobre trayectorias inter-periféricas suscitadas por la aparición de aglomeraciones económicas auxiliares del Central Business District, dan lugar a la aparición del fenómeno de la “población flotante cotidiana” (Garrocho, 2011), ocasionada por las dinámicas de movilidad derivadas de motivaciones “obligatorias” (acceso a trabajo y/o estudio) o “voluntarias” de desplazamiento (adquisición de bienes y servicios, realización de trámites, desarrollo de la sociabilidad), la cual puede definirse como el conjunto de personas que se desplazan de la zona en la cual se ubica su residencia o domicilio, para acceder a bienes y servicios en otra zona durante el tiempo que se extiende su estancia, el cual puede variar entre solo unos minutos hasta la mayor parte de la jornada diaria, diferenciándose de la población flotante derivada de migraciones estacionales o permanentes.

La población flotante cotidiana hace uso y ejerce presión sobre la capacidad de las infraestructuras de soporte urbanístico que permiten el correcto desarrollo de las actividades allí localizadas, que en primer lugar motivaron el desplazamiento hasta allí de esa población con origen en su domicilio. De esta manera, en las divisiones territoriales que atraen este tipo de población se configura una situación en la cual parte de los beneficiarios de instalaciones y programas no son residentes permanentes, siendo este un factor que recarga a la administración pública local, municipal o distrital frente a la provisión de bienes y prestación de servicios, y que afecta en este sentido la gobernabilidad del territorio bajo su jurisdicción.

2.3 Organización territorial de Bogotá

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

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

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

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

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

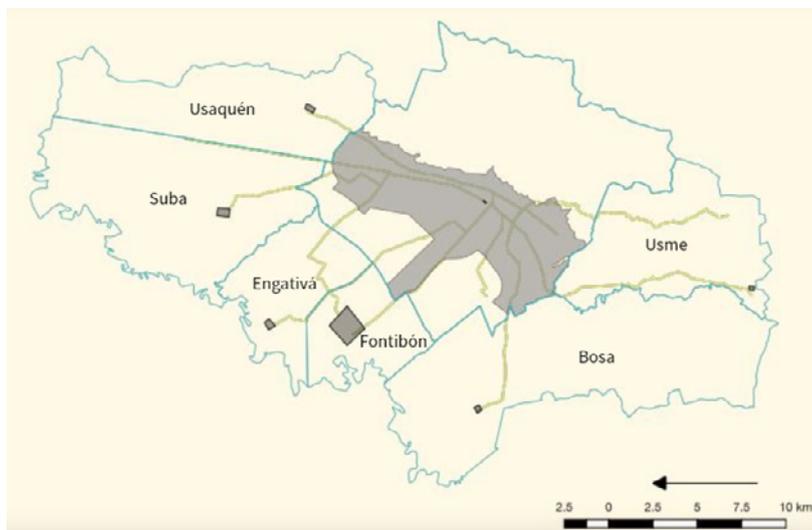


a la Asamblea Departamental y que se atribuyó la competencia de los suprimidos Concejos municipales de avalar la anexión.

La anexión fue la manera en la cual se resolvió el gobierno conjunto para la primera corona metropolitana de la antigua Santa Fe, replicando la técnica denominada “Town-County Separation” puesta en práctica para crear las jurisdicciones de grandes ciudades como San Francisco, Denver, Saint Louis, Baltimore y New York, entre otras en los Estados Unidos de América a comienzos del siglo XX (Roscoe, 1967).

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

Mapa 1: Límites municipales y perímetro urbano 1951



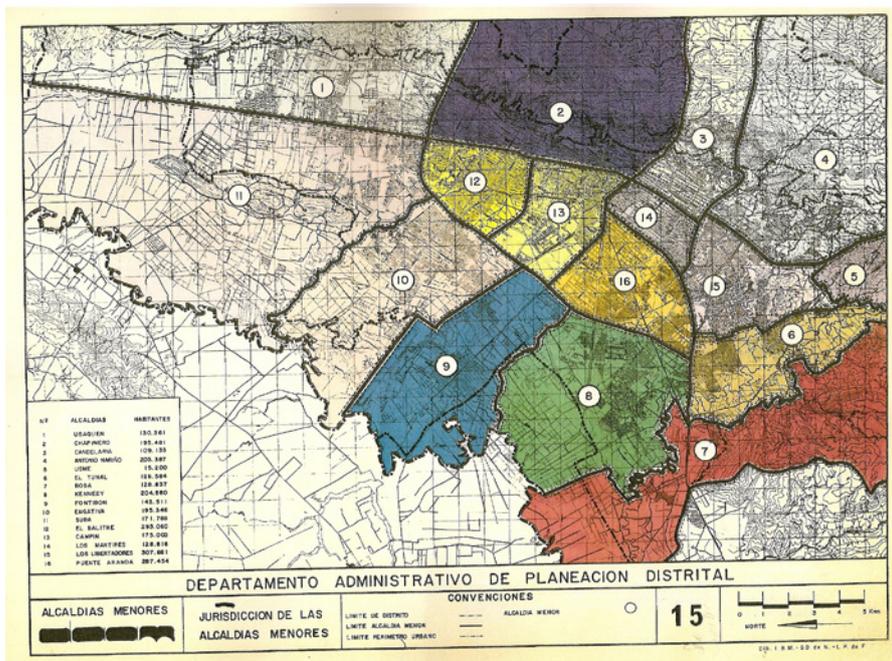
Fuente: Colón y Mejía (2019), con base en la Ordenanza 31 de 1935, el Acuerdo 11 de 1949 y el Decreto 185 de 1951.

Esta figura fue extendida por el Acuerdo 26 de 1972, el cual creó diez² Alcaldías Menores -adicionales a las seis existentes desde 1954-, a partir del territorio del antiguo municipio de Santa Fe de Bogotá, como subdivisiones administrativas en-

2 Las diez Alcaldías Menores fueron (entre paréntesis su nombre actual): Chapinero (Chapinero), Candelaria (Santa Fe y La Candelaria), Antonio Nariño (San Cristóbal), El Tunal (Tunjuelito), El Salitre (Barrios Unidos), El Campín (Teusaquillo), Los Mártires (Los Mártires), Los Libertadores (Antonio Nariño y Rafael Uribe U.), Puente Aranda (Puente Aranda).

cargadas de desconcentrar parte de las funciones de la Alcaldía Mayor, reformando la composición y funciones de las Juntas de Fomento, pasando a ser Comités Asesores. Con el paso de los años llegaron a ser veinte con la creación de las Alcaldías Menores de La Candelaria y Rafael Uribe Uribe, por el Acuerdo 7 de 1974, de Ciudad Bolívar por el Acuerdo 14 de 1983 y de Sumapaz por el Acuerdo 9 de 1986, estabilizándose su número y delimitación general desde entonces.

Mapa 2: Jurisdicción de las Alcaldías Menores de 1972



Fuente: DAPD (1972), con base en el Acuerdo 26 de 1972, citado por Restrepo (2009).

El régimen especial consagrado en la Constitución Política de 1991 y reglamentado por el Decreto-Ley 1421 de 1993 que se encuentra vigente en la actualidad, establece un marco diferencial para las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo distrital, y entre el gobierno distrital y el gobierno departamental, así como sobre el esquema interno de descentralización distrital.

En primer lugar, se fortaleció la rama ejecutiva frente a la legislativa, donde el Alcalde Mayor se encuentra en una posición preeminente al disfrutar de unos poderes más amplios que un alcalde municipal ordinario al contar con la iniciativa legislativa sobre los siguientes aspectos estratégicos para el gobierno de la ciudad:

- Adoptar del Plan de Desarrollo Económico.
- Establecer tributos, contribuciones y tasas.
- Dictar el presupuesto de rentas y gastos.
- Adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial.
- Determinar la estructura y funciones de la administración central.

- Crear establecimientos, empresas y sociedades públicas.
- Fijar la cuantía de la contratación directa.
- Dividir el territorio en Localidades y asignarles competencias.
- Autorizar el cupo de endeudamiento.
- Regular la carrera administrativa de los servidores públicos.

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

De esta forma, Bogotá mantiene con Cundinamarca una relación más horizontal que vertical, siendo ambos entes territoriales parte de la Región Administrativa y de Planeación Especial Central –RAPE–, conformada por el Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Meta y Huila en 2014 en el marco de las alternativas de integración que brindó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011)³.

El segundo escenario formal del cual participa el Distrito Capital en cabeza de la Alcaldía Mayor junto a otras Alcaldías municipales⁴ y entidades del orden regional⁵ y nacional⁶, es el Comité de Integración Territorial –CIT–, figura creada por la Ley 614 de 2000 con el objetivo de armonizar los contenidos de los respectivos planes y esquemas de ordenamiento territorial, y de obligatoria conformación en las áreas de influencia de municipios o distritos con más de 500 mil habitantes, pero que fue establecida solo hasta 2015.

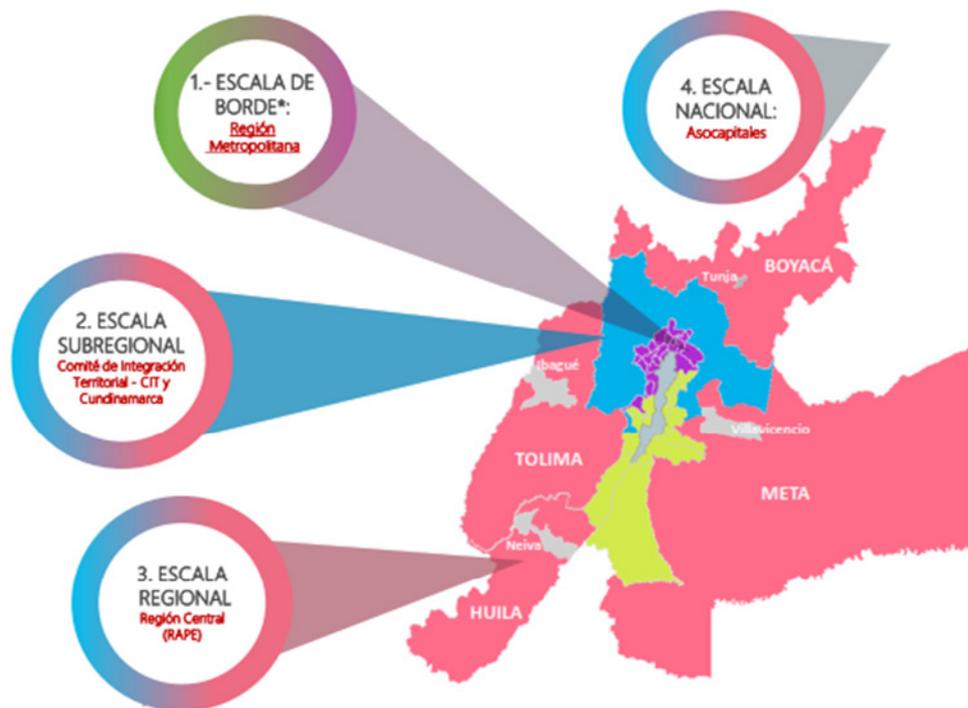
3 El Acto Legislativo 02 de 2020 modificó el artículo 325 de la Constitución Política de 1991, instando a la creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, constituida por estas dos entidades territoriales y los municipios que se integren. Su puesta efectiva en funcionamiento como entidad administrativa depende de la expedición de la ley orgánica que reglamente su funcionamiento. La Región Metropolitana constituye una figura de ordenamiento especial, diferente del área metropolitana al no poseer municipio núcleo, ni ejercer autoridad ambiental, entre otros aspectos, y distinta también de otras figuras de asociación contempladas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

4 Bojacá, Cajicá, Chía, Choachí, Cota, Facatativá, Funza, Fusagasugá, Granada, La Calera, Madrid, Mosquera, Pasca, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Ubaque, Zipacón y Zipaquirá.

5 Gobernación de Cundinamarca, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía.

6 Ministerio del Interior; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Mapa 3: Escalas de integración territorial del Distrito Capital



Fuente: SDP (2020).

Finalmente, las Localidades materializan el proceso de descentralización al interior del Distrito Capital bajo los principios de la eficiencia administrativa y la democracia participativa, de manera que al acercar el gobierno al ciudadano se espera una mejora en la respuesta a sus necesidades, al poder ese mismo ciudadano contar con más oportunidades para incidir en la toma de decisiones y solicitar rendición de cuentas, dentro de lo cual es claro que la importancia de la existencia de este nivel de gobierno radica más en el fortalecimiento de la participación que de la efectividad de la acción gubernamental distrital, pues está probado que el sector central distrital puede proveer bienes y servicios públicos eficientemente a esta escala (Botero, 2010).

Las Localidades no son entidades territoriales sino divisiones administrativas del Distrito Capital, de modo que en algunos aspectos son autónomas mientras que en otros se encuentran subordinadas⁷. Poseen dos autoridades, las primeras son las Juntas Administradoras Locales –JAL- como corporaciones públicas que producen normatividad (Acuerdos Locales) sobre los asuntos de su competencia, y por este

⁷ De acuerdo con la Radicación 1359 de 2001 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, las Juntas Administradoras Locales “son corporaciones públicas, cuerpos de representación elegidos por el pueblo, que participan en la elaboración de planes y programas, de propuestas de inversión, que tienen funciones de vigilancia y control de la gestión pública, etc. -, y hacen parte de la administración municipal o distrital” (Subrayado fuera de texto).

motivo, se asimilan a un órgano legislativo a este nivel, manteniendo un carácter político autónomo en razón a la elección popular de los ediles que las conforman.

De otro lado se encuentran los Alcaldes Locales, nombrados de una terna presentada al Alcalde Mayor por la JAL correspondiente, pudiendo ser removidos de sus funciones por el Alcalde Mayor en cualquier momento y sin autonomía administrativa entendida como la potestad de disponer de su propia planta de personal, pues las Alcaldías Locales son una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno, encontrándose por estas razones bajo presiones encontradas (Botero, 2010).

En términos fiscales, el Decreto-Ley 1421 de 1993 fijó la asignación⁸ de mínimo el 10% de los ingresos corrientes del Distrito Capital a las localidades⁹, recursos que son administrados por los Fondos de Desarrollo Local -FDL-¹⁰ como entidades con personería jurídica y patrimonio propio cuyo representante legal es el Alcalde Mayor de Bogotá¹¹, encargados de formular, ejecutar y hacer seguimiento a los proyectos de inversión en el marco de los Planes de Desarrollo Local -PDL-, los cuales son elaborados por los Alcaldes Locales siguiendo las directrices del Plan de Desarrollo Distrital -PDD- y del Plan de Ordenamiento Territorial -POT-, y aprobados por las Juntas Administradoras Locales -JAL-, quienes ejercen vigilancia y control de los recursos asignados a los FDL.

Así mismo, de conformidad con la disposiciones de la Ley 1757 de 2015, adoptadas a nivel distrital por el Acuerdo 740 de 2019, mínimo el 10% de los recursos presupuestales de inversión de los FDL deben someterse a un proceso abierto a la ciudadanía de presupuestación participativa, el cual según la reglamentación dispuesta por el Decreto 768 de 2019, cuenta con un esquema de coordinación general compuesto de manera tripartita por la Secretaría Distrital de Planeación -SDP-, la Secretaría Distrital de Gobierno -SDG-, y el Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal -IDPAC-.

Las competencias detentadas por los Alcaldes Locales fueron fijadas por el artículo 5 del Acuerdo 740 de 2019 así:

1. Administrar las alcaldías locales y los Fondos de Desarrollo Local.

- 8 La asignación se realiza de acuerdo con el Índice de Distribución de Recursos Locales elaborado por la SDP, de acuerdo con el artículo 89 del Decreto-Ley 1421 de 1993 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020), el cual tiene en cuenta de manera obligatoria el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (actualmente reemplazado por el Índice de Pobreza Multidimensional que lo subsume) y otras variables que sean consideradas pertinentes.
- 9 El Concejo de Bogotá podría aumentar esta participación hasta el 20%, pero nunca se ha hecho.
- 10 Mediante providencia del 6 de junio de 2018, el Concejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, falló sobre la Acción de Nulidad por inconstitucionalidad con radicación 11001-03-15-0002008-01255-00, declarando nulos los Artículos 87, 88, 90, 92 y 94 del Decreto-Ley 1421 de 1993 referentes a los Fondos de Desarrollo Local, e instando al Concejo de Bogotá a dictar normas en relación con la organización y el funcionamiento de las localidades, lo cual se efectuó a través del Acuerdo 740 de 2019.
- 11 La ordenación del gasto se encuentra delegada en los Alcaldes Locales de conformidad con el artículo 40 del Decreto-Ley 1421 de 1993.

2. *Realizar inversiones complementarias a las realizadas por el sector en la prestación de servicios culturales, recreativos y deportivos locales.*
3. *Adelantar el diseño, construcción y conservación de la malla vial local e intermedia, del espacio público y peatonal local e intermedio; así como de los puentes peatonales y/o vehiculares que pertenezcan a la malla vial local e intermedia, incluyendo los ubicados sobre cuerpos de agua. Así mismo, podrán coordinar con las entidades del sector movilidad su participación en la conservación de la malla vial y espacio público arterial, sin transporte masivo.*
4. *Adelantar la construcción y mantenimiento de parques vecinales y de bolsillo.*
5. *Desarrollar acciones que promuevan los derechos de las mujeres, desde los enfoques de género, de derechos, diferencial y territorial.*
6. *Promover la seguridad y convivencia ciudadanas.*
7. *Orientar la gestión ambiental.*
8. *Atender y prevenir riesgos de desastres naturales.*
9. *Fomentar la participación ciudadana.*
10. *Coordinar la inspección, vigilancia y control.*
11. *Realizar inversiones complementarias a los programas y proyectos de la Administración Distrital en los sectores de Salud, Integración Social, Educación, Mujer, poblaciones, ruralidad, de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto.*
12. *Realizar inversiones complementarias a las realizadas por la Administración Central y desarrollar acciones en el ámbito social que promuevan la prevención del embarazo en adolescentes, así como de los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas.”*

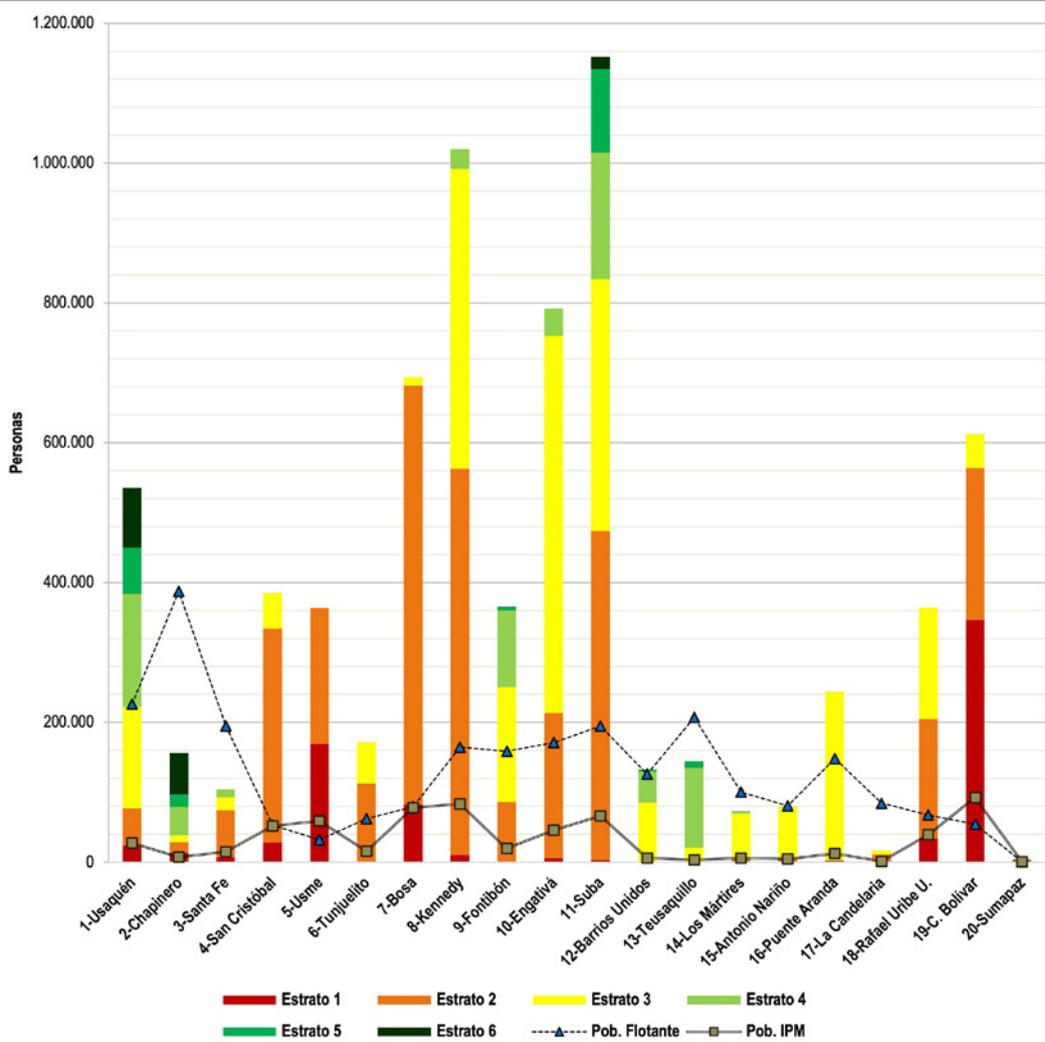
La formulación ejecución y seguimiento a los proyectos de inversión en el marco de los PDL que desarrollan los FDL, mediante los que se concreta el ejercicio de las competencias de los Alcaldes Locales, se enmarca en las Líneas de Inversión Local y Conceptos de Gasto aprobados por el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS-¹², y los Criterios de Elegibilidad y Viabilidad elaborados por las secretarías cabeza de sector administrativo de coordinación, que por su misionalidad tengan relación con las inversiones a efectuarse.

12 Desde 1998 el CONFIS a través de diferentes documentos, ha fijado lineamientos a la inversión de los FDL, la cual históricamente se ha concentrado en 6 temáticas principales: Malla vial local y espacios peatonales; parques de escala vecinal y de bolsillo; convivencia y la seguridad ciudadana; población vulnerable; inspección, vigilancia y control; fortalecimiento institucional (Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal , 2016).



rollo urbano futuro en función del área urbanizable no urbanizada para entonces (Restrepo, 2009)¹⁵.

Gráfico 3: Población total residente por estrato; Población residente en pobreza multidimensional; Población flotante cotidiana.



Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda DANE (2018); Encuesta de Movilidad SDM (2019).

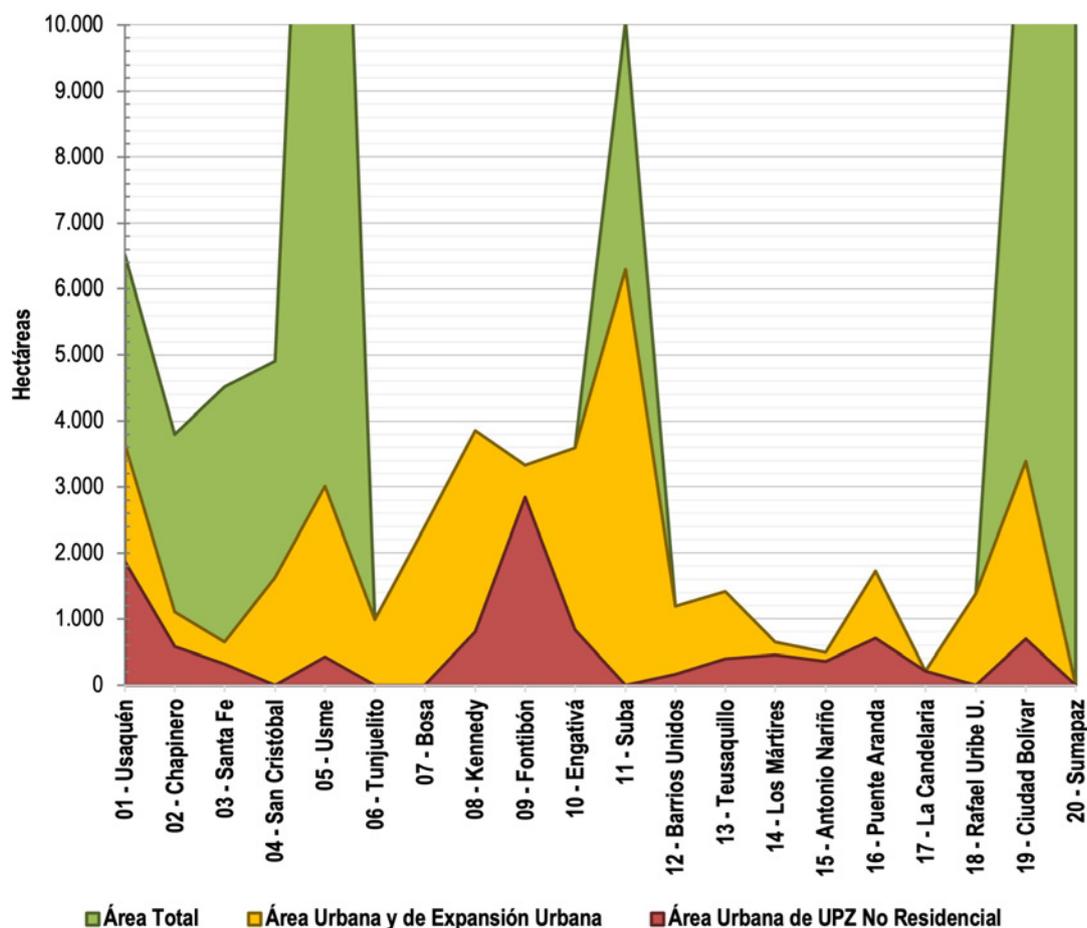
También existe una gran diversidad en la conformación socioeconómica de su población, donde algunas son bastante heterogéneas (Suba, Usaquén), mientras que otras son homogéneas, ya sea por la gran participación de los niveles de bajos ingresos (Usme, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Bosa) o de los de altos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

15 También se tuvieron en cuenta los elementos naturales, las grandes vías urbanas y los límites de los barrios como criterios para la fijación del perímetro de las Alcaldías Menores.

Entre la escala territorial de las localidades, y la vecinal de los barrios, el Plan de Ordenamiento Territorial (Artículo 49 del Decreto 619 de 2000, compilado por el Decreto 190 de 2004) estableció la escala zonal representada por las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ-, las cuales son un conjunto de barrios de la misma localidad que presentan características comunes en su desarrollo urbanístico, así como en sus usos del suelo y actividades económicas predominantes, conformando unidades de análisis, planeamiento y gestión del tejido social y urbano. Las UPZ se encuentran clasificadas en ocho tipos de acuerdo con su caracterización al interior de la estructura urbana de la ciudad:

- Tipo 1 – Residencial de urbanización incompleta: sectores periféricos no consolidados, mayoritariamente de estratos bajos, de uso residencial predominantemente de origen informal, y con deficiencias en su infraestructura, accesibilidad, equipamientos y espacio público.
- Tipo 2 - Residencial consolidado: sectores consolidados de estratos medios y de uso predominantemente residencial, donde se presenta cambio de usos y aumentó en la intensidad ocupación territorial.
- Tipo 3 - Residencial cualificado: sectores consolidados de estratos medios y altos con uso casi netamente residencial, que cuentan con infraestructura de espacio público, equipamientos colectivos y condiciones de hábitat y ambiente sobresalientes.
- Tipo 4 – Desarrollo: sectores destinados a ser urbanizados en el horizonte de vigencia del POT, actualmente la mayoría de ellas cuentan con características residenciales consolidadas o residenciales cualificadas.
- Tipo 5 – Centralidad urbana: sectores consolidados que cuentan con aglomeraciones económicas que desplazaron el uso residencial antes predominante, y que se encuentran localizadas fuera del Centro Metropolitano (Centro expandido, Eje occidente, Nodo metropolitano), sirviendo al tejido residencial circundante.
- Tipo 6 – Comercial: sectores del centro metropolitano donde el uso está destinado a las actividades económicas terciarias de intercambio de bienes y servicios (locales y oficinas).
- Tipo 7 – Industrial: sectores donde la actividad predominantemente industrial de gran escala, aunque hay comercio y lugares de dotación urbana.
- Tipo 8 – Dotacional: grandes áreas destinadas a la administración pública, la infraestructura servicios urbanos básicos, a áreas protegidas urbanas, a plataformas logísticas y de transporte, a parques metropolitanos, o equipamientos colectivos extensivos de educación, que son de manejo especial dentro de la estructura urbana.

Gráfico 4: Área total, urbana y de expansión urbana, y de uso predominantemente no residencial por localidad.



*UPZ No residencial: Comercial, Industrial, Dotacional y con Centralidad.

Fuente: Elaboración propia con base en base de datos geográfica SDP (2020).

Esta situación de divergencia en el tamaño poblacional y territorial ha desembocado en una situación en la que la implementación del mismo esquema de gestión pública local aplicado indistintamente a todas las Localidades, al ser en principio iguales desde una perspectiva político-administrativa, tenga efectos significativamente distintos en cada una de ellas debido a las características constitutivas de su territorio y la población que lo habita, complejizando la trama de relaciones intergubernamentales del nivel local de gobierno distrital.



3. Diseño metodológico

3.1 Dimensiones, componentes y escalas

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

Muchos de estos índices¹⁶ se componen de una multiplicidad de indicadores individuales, dado que al ser la gobernabilidad una categoría compleja, no es posible capturar sus diferentes aristas con único instrumento, de manera que se hace uso de la mezcla de fuentes como forma tanto de aprehender la complejidad del fenómeno, como de neutralizar los posibles sesgos y reemplazar los vacíos de información con variables proxy (Kaufmann, Kraay, & Zoido-Lobaton, 1999). Por otra parte, en el momento en que se desea desarrollar la comparabilidad de las mediciones ya sea en un sentido histórico o territorial, cobran importancia los indicadores de percepción, debido principalmente a la menor accesibilidad de las fuentes de información, la periodicidad y los costos de producción de los indicadores basados en hechos (Kaufmann, Kraay, & Zoido-Lobaton, 1999).

En términos de gobernabilidad local, los documentos elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) (2010) se han convertido en la guía más utilizada para el desarrollo de mediciones alrededor del mundo, lo cual ha permitido difundir el conocimiento frente a la importancia de la gobernabilidad y, ha generalizado la elaboración de mediciones (Arndt & Oman, 2006).

16 Algunos de los índices internacionales de gobernabilidad más difundidos son los siguientes:

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



El estudio hace revisión de los indicadores seleccionados en las cuatro dimensiones de la gobernabilidad (Recursos, Redes, Gestión, Resultados) identificadas por la medición elaborada en 2018-2019, especialmente aquellos que responden a las competencias de los Fondos de Desarrollo Local frente a su precisión realizada por el Acuerdo 740 de 2019, para así, validar, eliminar, reemplazar o adicionar aquellos a que haya lugar, bajo los principios de coherencia y sensibilidad a los aspectos de la realidad sobre los cuales obra la actuación e intervención pública local, haciendo uso de las fuentes de información más actualizadas disponibles, teniendo presente la facilidad de acceso a los datos, su transparencia de interpretación y la confiabilidad de la continuidad de su medición como criterios para su selección.

3.1.1 Recursos

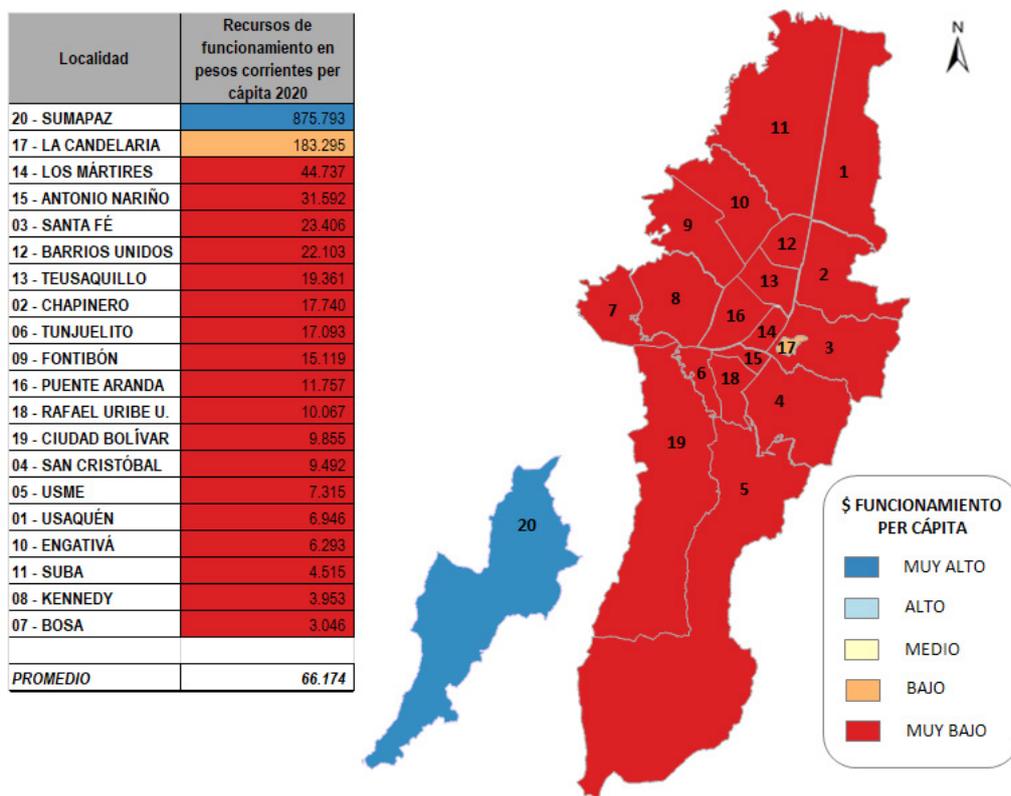
- *Recursos de Funcionamiento per cápita*

Los recursos de funcionamiento asignados por la SDH a los FDL, financian gastos ligados al pago de facturas de servicios públicos de las sedes administrativas de las Alcaldías Locales, suministros de oficina, mantenimiento de instalaciones y equipos, seguridad y vigilancia, combustible de automotores y gastos de personal de planta, así como los honorarios de los ediles de las Juntas Administradoras Locales, entre otros, siendo la mayor parte gastos recurrentes que permiten la operación rutinaria de la administración local.

En 2020, el promedio de recursos de funcionamiento de los FDL fue de \$3.960.612.800, siendo este el valor que cuesta a los contribuyentes la operación de una Localidad al año. Este valor se presenta ajustado por la población a la cual presta servicios y provee bienes cada administración local, teniendo que los recursos de funcionamiento deberían ser proporcionales a la población que atiende la administración local.

-
- **KKZ Index:** Desarrollado por el World Bank Institute desde 1996, reúne información en torno a la existencia de rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, imperio de la ley y control de la corrupción.

Mapa 4: Recursos de funcionamiento per cápita



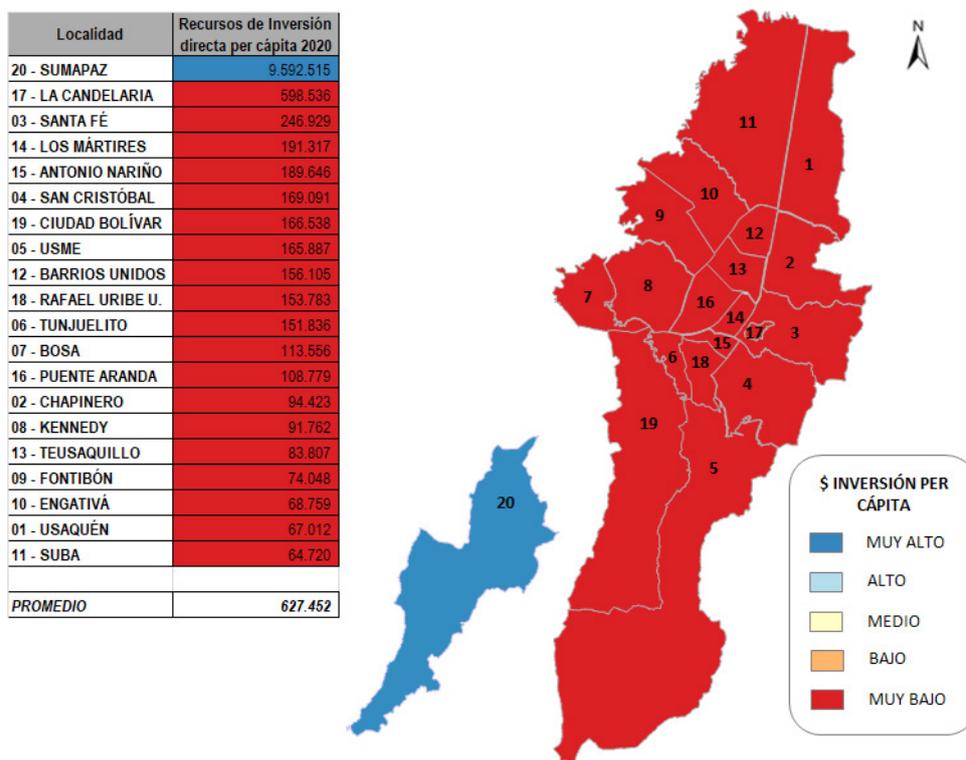
Fuente: Elaboración propia con base en los Decretos Locales de liquidación presupuestal para la vigencia 2020 (2019) y las proyecciones poblaciones DANE/SDP (2020).

Puede verse como las localidades con una población relativamente pequeña tienen una relación más alta de recursos de funcionamiento per cápita y viceversa. Igualmente, existe una amplia brecha entre la localidad de Sumapaz y todas las demás, siendo 4,7 veces superior a La Candelaria que es la siguiente y 287 veces superior a Bosa, que es la localidad que menos recursos de funcionamiento dispone.

- *Recursos de inversión directa per cápita*

Los recursos de inversión directa son determinados por el Índice de Distribución de Recursos Locales elaborado por la SDP de conformidad con lo dispuesto por el Decreto-Ley 1421 de 1993, y financian la ejecución de los proyectos de desarrollo local que materializan el PDL, incluyendo la prestación de servicios (transferencias económicas a población vulnerable; control policivo y urbanístico; promoción artística y deportiva; entre otros) y la provisión de bienes públicos (mantenimiento de la malla vial local, construcción de parques vecinales, dotación de jardines infantiles, siembra de árboles, entre otros) ligados a las competencias establecidas por el Acuerdo 740 de 2019, pero también al fortalecimiento institucional como actividad que suple necesidades de recursos humanos no cubiertas por el personal de planta.

Mapa 5: Recursos de inversión directa per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en SDP-SEGPLAN/POAI (2020) y las proyecciones poblaciones DANE/SDP (2020).

De forma similar a los recursos de funcionamiento, las localidades de población relativamente pequeña cuentan con una asignación per cápita de recursos de inversión más alta y viceversa, teniendo una menor capacidad para cumplir correctamente con las competencias que tienen asignadas, la cual puede verse disminuida aún más cuando la población residente necesita de servicios sociales al encontrarse en situación de pobreza, y/o tienen una alta población flotante cotidiana que impone una carga adicional al mantenimiento de infraestructuras e instalaciones.

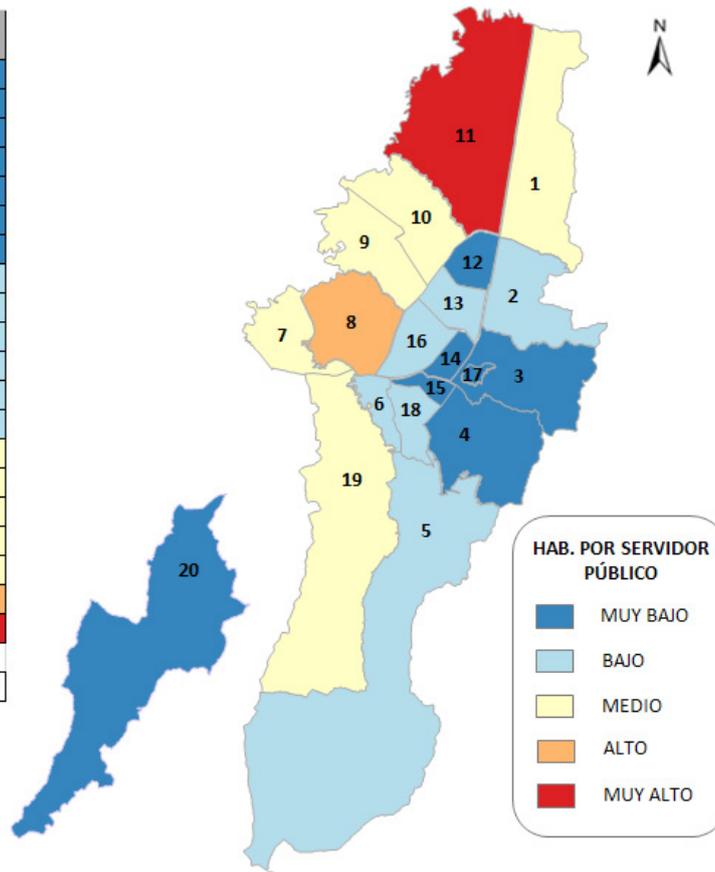
Así mismo, existe también una amplia brecha entre la localidad de Sumapaz y todas las demás, la cual es 16 veces superior a La Candelaria que es la siguiente, y 148 veces superior a la de Suba, que es la localidad con que menos recursos de inversión directa per cápita dispone.

- *Habitantes por Servidor Público*

Tanto los funcionarios de planta como el personal vinculado por contrato de prestación de servicios apoyan el fortalecimiento institucional de la gestión local, siendo el recurso humano parte fundamental de las capacidades con que cuenta la administración local para dar respuesta a las problemáticas de la población a la que sirve, la cual a mayor tamaño impone un mayor número de requerimientos que se reflejan en la carga laboral soportada por los equipos de trabajo.

Mapa 6: Habitantes por servidor público

Localidad	Habitantes por servidor público 2020
20 - SUMAPAZ	13,1
17 - LA CANDELARIA	74,9
14 - LOS MÁRTIRES	396,2
15 - ANTONIO NARIÑO	550,5
12 - BARRIOS UNIDOS	555,3
03 - SANTA FÉ	597,0
04 - SAN CRISTÓBAL	688,8
02 - CHAPINERO	748,0
06 - TUNJUELITO	760,3
18 - RAFAEL URIBE U.	793,5
16 - PUENTE ARANDA	801,8
05 - USME	1.021,1
13 - TEUSAQUILLO	1.354,8
01 - USAQUÉN	1.546,7
09 - FONTIBÓN	1.625,5
19 - CIUDAD BOLÍVAR	1.687,6
10 - ENGATIVÁ	1.795,3
07 - BOSA	1.934,5
08 - KENNEDY	2.788,1
11 - SUBA	3.611,1
PROMEDIO	1.167,2



Fuente: Elaboración propia con base en registros administrativos de la SDG (2020) y las proyecciones poblacionales DANE/SDP (2020).

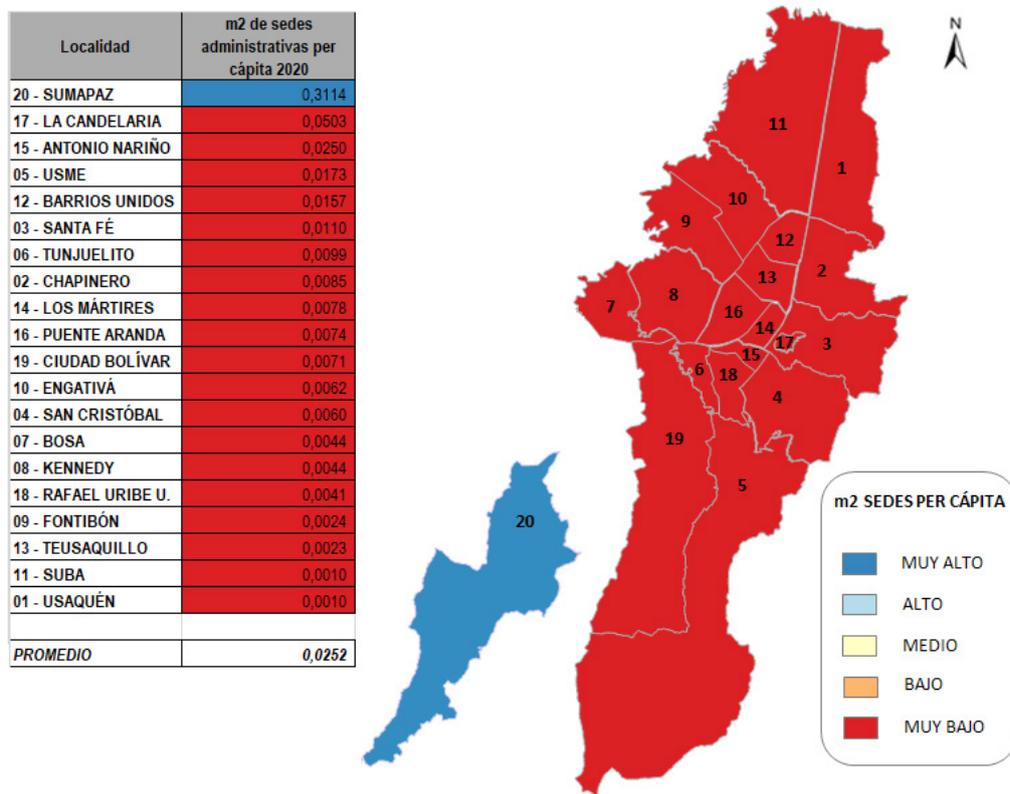
Puede observarse como las localidades con población relativamente pequeña, presentan una mejor relación entre los servidores públicos y los habitantes a los que sirven, y a la inversa, de forma tal que se evidencia la desproporcionalidad del recurso humano disponible para la gestión pública local.

- *Metros cuadrados de sedes administrativas y de atención a la ciudadanía per cápita*

Las instalaciones físicas adecuadas permiten el desarrollo de los procesos administrativos, misionales, estratégicos y de apoyo, incluyendo la atención a la ciudadanía y la disposición de espacios para el desarrollo de algunas actividades ligadas a los proyectos de inversión como jornadas de inscripción o talleres de sensibilización, facilitando la gestión pública.



Mapa 7: Metros cuadrados de sedes administrativas de las alcaldías locales y de atención a la ciudadanía per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en registros administrativos de la SDG (2020) y las proyecciones poblacionales DANE/SDP (2020).

Al igual que en los demás indicadores de la dimensión Recursos, las localidades de relativo pequeño tamaño poblacional obtienen una mejor posición que aquellas más populosas, contando con mayores espacios para el desarrollo de actividades administrativas y de atención a la ciudadanía, independientemente de tener sedes propias o en arrendamiento (Suba, Los Mártires, Sumapaz).

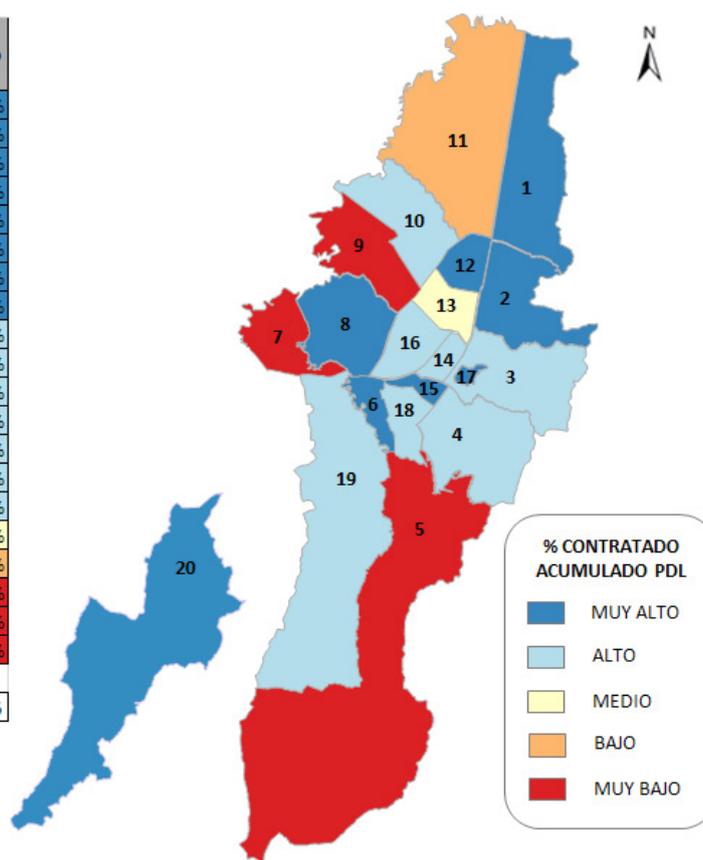
3.1.2 Gestión

- *Porcentaje de avance contratado acumulado del PDL*

El compromiso presupuestal de los recursos de inversión es la forma en la cual la administración local apalanca la gestión de los bienes y servicios que presta a la ciudadanía establecidos en las metas del PDL, dependiendo en gran medida de la ejecución presupuestal en contratos y/o convenios que afectan directamente la meta, más no de aquellos ligados a actividades como el apoyo a la supervisión. El porcentaje de avance contratado acumulado refleja las magnitudes de meta que ya cuentan con un compromiso presupuestal, agregándolas y ponderándolas de acuerdo con su participación en el Plan Plurianual de Inversiones del propio PDL.

Mapa 8: Porcentaje de avance contratado acumulado PDL

Localidad	Porcentaje de avance Contratado acumulado PDL 2020-4
02 - CHAPINERO	99,8%
20 - SUMAPAZ	98,9%
15 - ANTONIO NARIÑO	98,4%
17 - LA CANDELARIA	98,3%
12 - BARRIOS UNIDOS	97,3%
08 - KENNEDY	96,9%
01 - USAQUÉN	95,0%
06 - TUNJUELITO	94,5%
16 - PUENTE ARANDA	92,5%
19 - CIUDAD BOLÍVAR	91,0%
03 - SANTA FÉ	89,2%
10 - ENGATIVÁ	89,2%
14 - LOS MÁRTIRES	88,7%
18 - RAFAEL URIBE U.	88,4%
04 - SAN CRISTÓBAL	88,1%
13 - TEUSAQUILLO	84,2%
11 - SUBA	79,3%
05 - USME	71,6%
07 - BOSA	70,8%
09 - FONTIBÓN	66,3%
PROMEDIO	88,9%



Fuente: Elaboración propia con base en SDP-SEGPLAN/MUSI (2020).

Para el año 2020 a corte de diciembre, el acumulado recoge la contratación desarrollada a lo largo de todo el cuatrienio de vigencia de todos los Planes de Desarrollo Local 2017-2020, teniendo presente que estos entran en vigor un año después de la posesión del Alcalde Mayor al depender de la expedición del Plan de Desarrollo Distrital, y para los mismos no se realiza armonización presupuestal.

Los recursos de inversión directa no comprometidos en la vigencia entran a ser parte de los excedentes financieros, los cuales pasan a una bolsa común que es reasignada a los FDL sin consideración del aporte a la misma de cada localidad, y de acuerdo con prioridades de inversión distrital establecidas por el CONFIS.

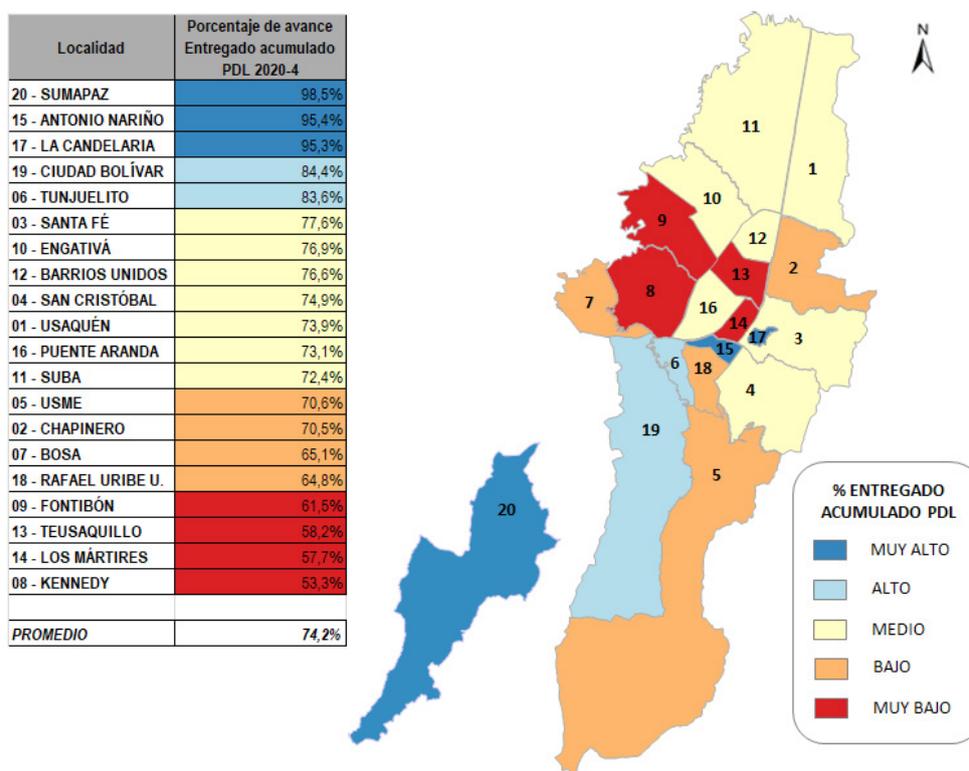
- *Porcentaje de avance entregado acumulado del PDL*

Si bien el compromiso presupuestal de los recursos garantiza la destinación de estos a las metas del PDL, la entrega efectiva de los bienes y servicios es la que hace realidad para la ciudadanía la mejora en la calidad de vida, de manera que entre el compromiso presupuestal y la finalización de la entrega efectiva de la magnitud prevista, se encuentra el periodo de tiempo en el cual se lleva a cabo la ejecución, existiendo un desajuste entre el avance contratado y el avance entregado por esta

causa, de manera que el avance entregado no puede ser mayor al contratado al depender de este.

Igual que para el avance contratado acumulado, para el año 2020 a corte de diciembre, el acumulado recoge la entrega desarrollada a lo largo de todo el cuatrienio de vigencia de los Planes de Desarrollo Locales 2017-2020. Se observa la calificación en rango “bajo” o “muy bajo” de las localidades de Usme, Bosa y Fontibón tanto en el avance contratado como en el avance entregado, mientras que las localidades de Sumapaz, Antonio Nariño y La Candelaria se encuentran en el rango de “muy alto” en ambos.

Mapa 9: Porcentaje de avance entregado acumulado del PDL

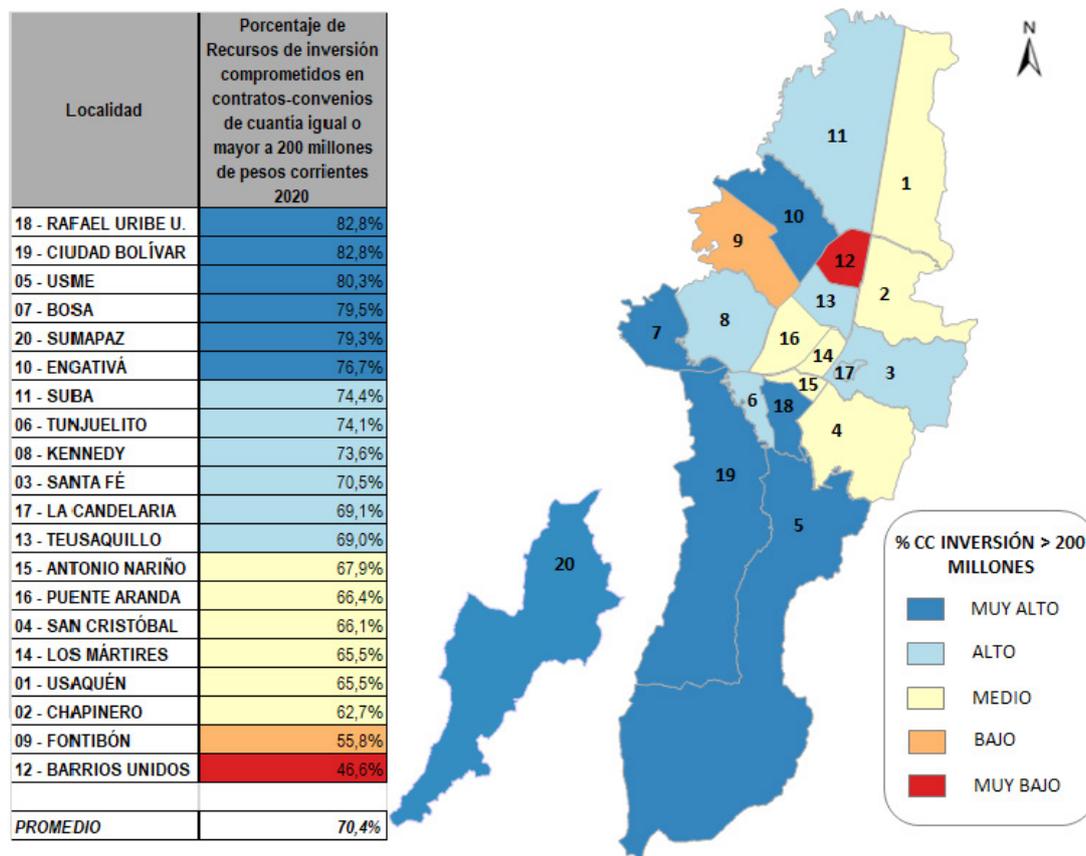


Fuente: Elaboración propia con base en SDP-MUSI (2020).

- *Porcentaje de recursos de inversión directa comprometidos en contratos-convenios de cuantía igual o mayor a 200 millones.*

La dispersión de la gestión contractual refleja falencias en el proceso de planeación estratégica y formulación de los proyectos de inversión, asociándose con una menor eficiencia y transparencia en la ejecución de los recursos, y con una alta participación de contratos de prestación de servicios con personas naturales. Se toma como límite la cuantía de 200 millones de pesos corrientes del año 2020, retomando el parámetro establecido por la Coordinación General de Presupuestos Participativos para considerar un mínimo de asignación por meta que garantice una magnitud significativa de bienes y servicios.

Mapa 10: Porcentaje de recursos de inversión directa comprometidos en contratos-convenios de cuantía igual o superior a 200 millones



Fuente: Elaboración propia con base en SDH-PREDIS (2020) y SDP-SEGPLAN/POAI (2020).

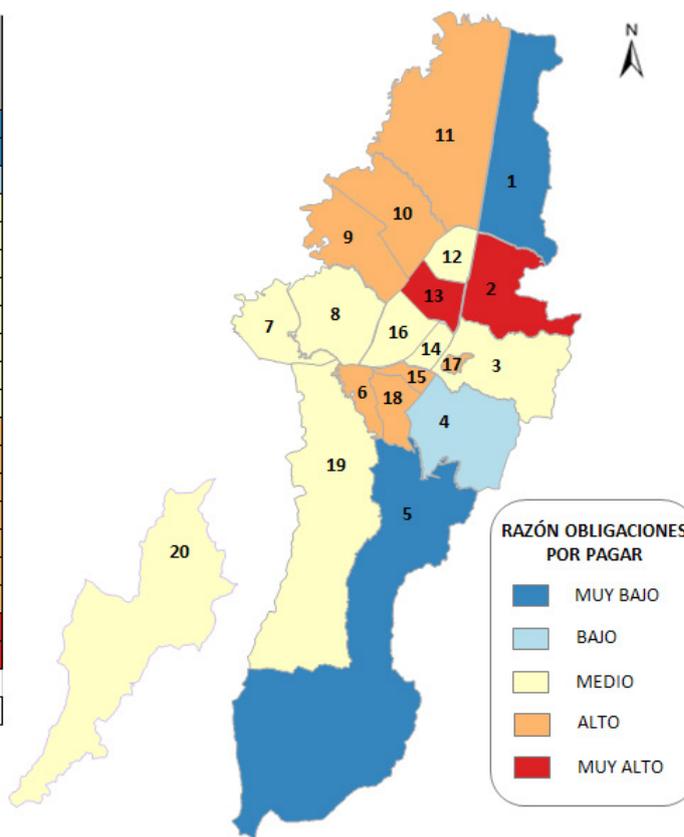
Existe una alta variación de este indicador, teniendo que las localidades con un porcentaje más alto aventajan en casi el doble a las más bajas, reflejando prácticas de gestión contractual diversas que no pueden relacionarse solamente con el monto total de recursos de inversión directa administrados.

- *Razón de Inversión Directa e inversión en Obligaciones por Pagar*

Las obligaciones por pagar como parte de los recursos de inversión están constituidas por los compromisos presupuestales causados en una vigencia que no son liquidados antes de su finalización al no haberse entregado la totalidad de los bienes o servicios contratados, siendo reasignados estos recursos para poder llevar a cabo los giros de pago correspondientes una vez finalice la ejecución. Una alta participación de obligaciones por pagar se relaciona con la realización de compromisos presupuestales en el último trimestre de las vigencias anuales, teniendo que la ejecución efectiva pasa a la siguiente vigencia, siendo esto una práctica inadecuada en los procesos de planeación estratégica, gestión contractual y ejecución misma de los proyectos de inversión local.

Mapa 11: Razón de inversión directa e inversión en obligaciones por pagar

Localidad	Razón Obligaciones por Pagar frente a Inversión Directa en pesos corrientes 2020
01 - USAQUÉN	0,00
05 - USME	0,00
04 - SAN CRISTÓBAL	0,76
08 - KENNEDY	0,89
12 - BARRIOS UNIDOS	0,91
16 - PUENTE ARANDA	0,93
03 - SANTA FÉ	0,99
07 - BOSA	1,02
20 - SUMAPAZ	1,07
14 - LOS MÁRTIRES	1,18
19 - CIUDAD BOLÍVAR	1,21
17 - LA CANDELARIA	1,24
10 - ENGATIVÁ	1,26
15 - ANTONIO NARIÑO	1,29
11 - SUBA	1,33
09 - FONTIBÓN	1,57
18 - RAFAEL URIBE U.	1,60
06 - TUNJUELITO	1,61
02 - CHAPINERO	1,93
13 - TEUSAQUILLO	2,03
PROMEDIO	1,1



Fuente: Elaboración propia con base los Decretos Locales de liquidación presupuestal para la vigencia 2020 (2019) y SDP-SEGPLAN/POAI (2020).

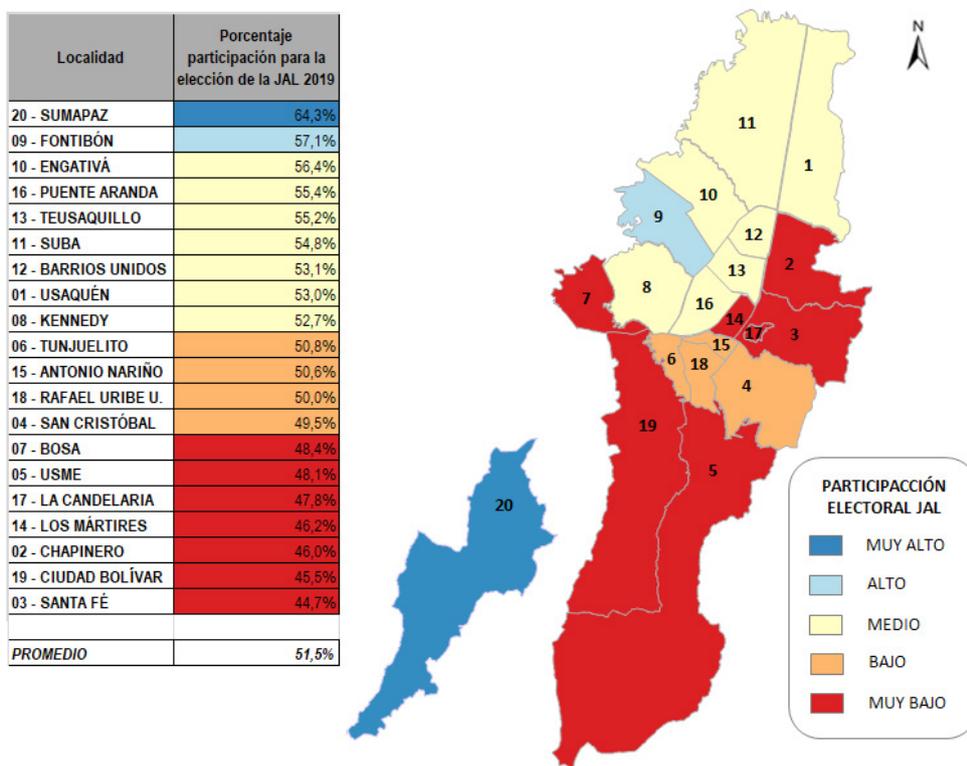
En promedio la asignación de recursos de inversión en obligaciones por pagar frente a los de inversión directa es de 1,1, de manera que se asignan más recursos para finalizar las obligaciones contraídas en vigencias anteriores que para efectuar nuevos compromisos en la vigencia a la que se hace la asignación global, reflejando un rezago generalizado que no puede ser atribuido solamente a la finalización de compromisos de gran cuantía como la construcción de sedes administrativas.

3.1.3 Actores

- *Porcentaje participación para la elección de la JAL*

La refrendación en las urnas de la autoridad entregada a los cargos de elección popular es el núcleo del proceso democrático representativo, teniendo que en las localidades dichos cargos son ejercidos solamente por los ediles que conforman las Juntas Administradoras Locales. Se toman solamente los votos válidos (excluyendo los votos nulos y los no marcados) como muestra del apoyo ciudadano a la corporación misma y la legitimidad que detenta, más que a cualquiera de sus miembros o aspirantes.

Mapa 12: Porcentaje de participación para la elección de la JAL



Fuente: Elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil (2019).

El comportamiento político electoral frente a las autoridades del nivel local en Bogotá no difiere del expresado a nivel distrital, teniendo que la mitad de las personas habilitadas para votar no ejerce este derecho, reflejando una cultura política en la que la ciudadanía no se reconoce en este tipo de instituciones y cuestionando el interés general representado por sus autoridades electas. Resaltan las localidades del centro y el sur de la ciudad como aquellas en las que existe una menor participación electoral, e igualmente la alta participación en la localidad de Sumapaz, la única completamente rural.

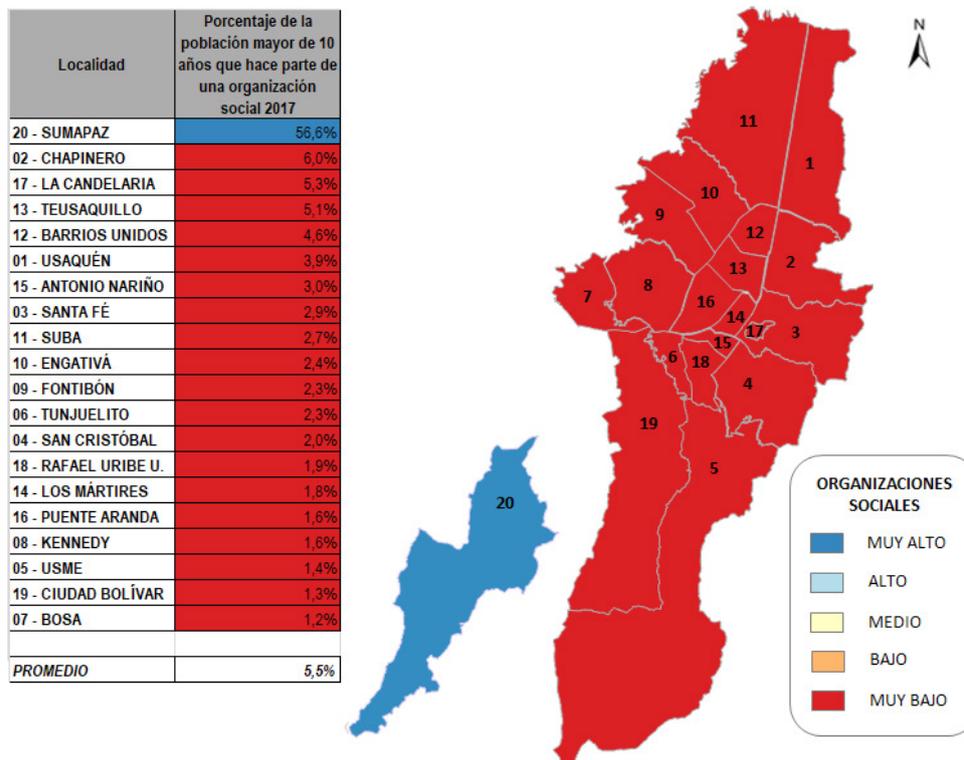
- *Porcentaje de población mayor de 10 años y más que hace parte de una organización social*

La sociedad civil organizada se constituye en el sustrato básico sobre el cual descansa el tejido social que necesita la gobernanza para paradigma de gestión pública, siendo las organizaciones sociales los interlocutores válidos de la administración pública que expresan intereses de sectores sociales amplios, y con los cuales es posible asociarse para la construcción mancomunada de alternativas de desarrollo. De las organizaciones sociales identificadas por la Encuesta Multipropósito, se toman solo las reconocidas por el Acuerdo 13 de 2000 como aquellas que nombran representantes para la conformación de los Concejos de Planeación Local, siendo

esta la instancia de participación ciudadana oficial para la formulación y seguimiento a los Planes de Desarrollo Local y sus proyectos de inversión.

Se observa una mayor organización social en las localidades de la parte central de la ciudad que en las ubicadas en sus bordes, igualmente resalta la localidad de Sumapaz la cual aventaja por mucho a las demás localidades, principalmente debido a la participación en organizaciones veredales de servicios públicos, pero que sirven de soporte a la participación comunitaria en otros ámbitos.

Mapa 13: Porcentaje de población mayor de 10 años y más que hace parte de una organización social

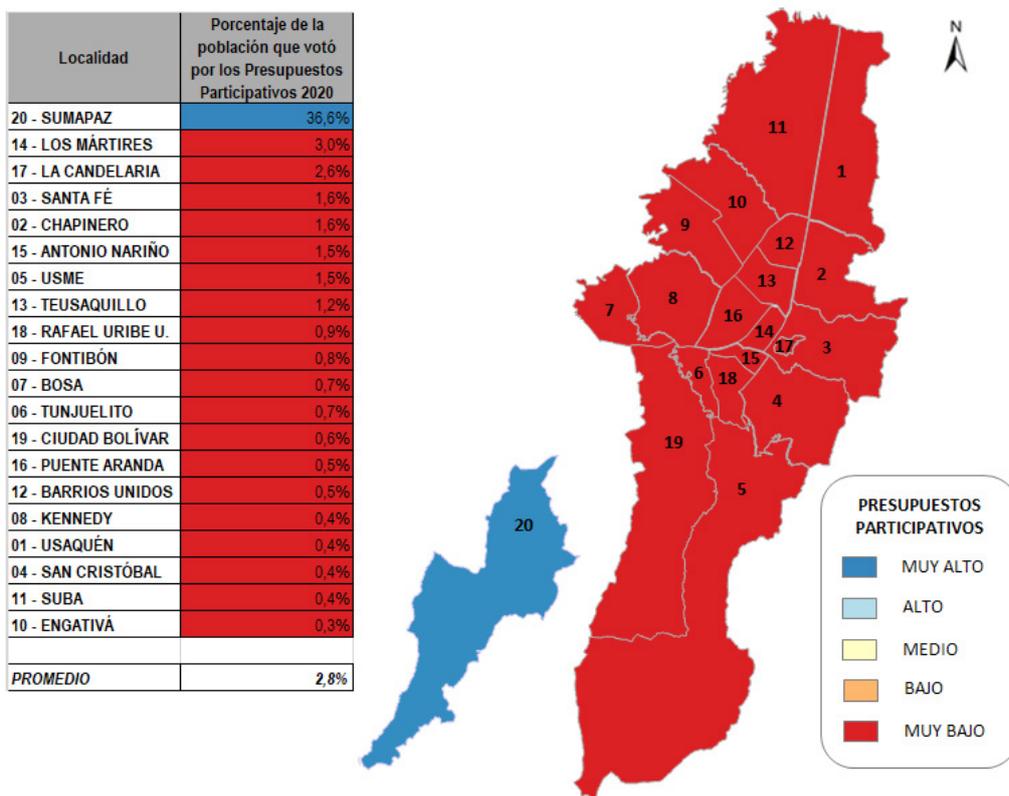


Fuente: Elaboración propia con base en DANE/SDP-Encuesta Multipropósito (2017).

- *Porcentaje de la población que votó por los Presupuestos Participativos*

La participación ciudadana incidente se materializa en el nivel local con claridad a través de la puesta en práctica de la presupuestación participativa, en donde la ciudadanía escoge libre y vinculantemente la destinación de la inversión de los recursos locales, de acuerdo con las líneas de inversión establecidas por el CONFIS y sobre un mínimo del 10% de los recursos de los FDL (el cual para el periodo 2021-2024 fue definido como del 50% por la Circular CONFIS 003 de 2020). Los presupuestos participativos materializan la democracia participativa sobre el nivel local de gobierno en Bogotá, permitiendo a la población acercarse a las instituciones distritales para incidir de acuerdo con sus necesidades e intereses de manera diferencial en la gestión pública.

Mapa 14: Porcentaje de población que votó por los presupuestos participativos



Fuente: Elaboración propia con base en IDPAC (2020).

Se toman solo los votos emitidos en la Fase 1 establecida por el Decreto 768 de 2019, teniendo que en esta fase de celebración cuatrienal es donde efectivamente se incide sobre el Plan Plurianual de Inversiones del PDL, mientras la Fase 2 de celebración anual, tiene efectos sobre los contenidos de los proyectos de inversión y no sobre el presupuesto en sí, siendo más un ejercicio de planeación participativa territorializada.

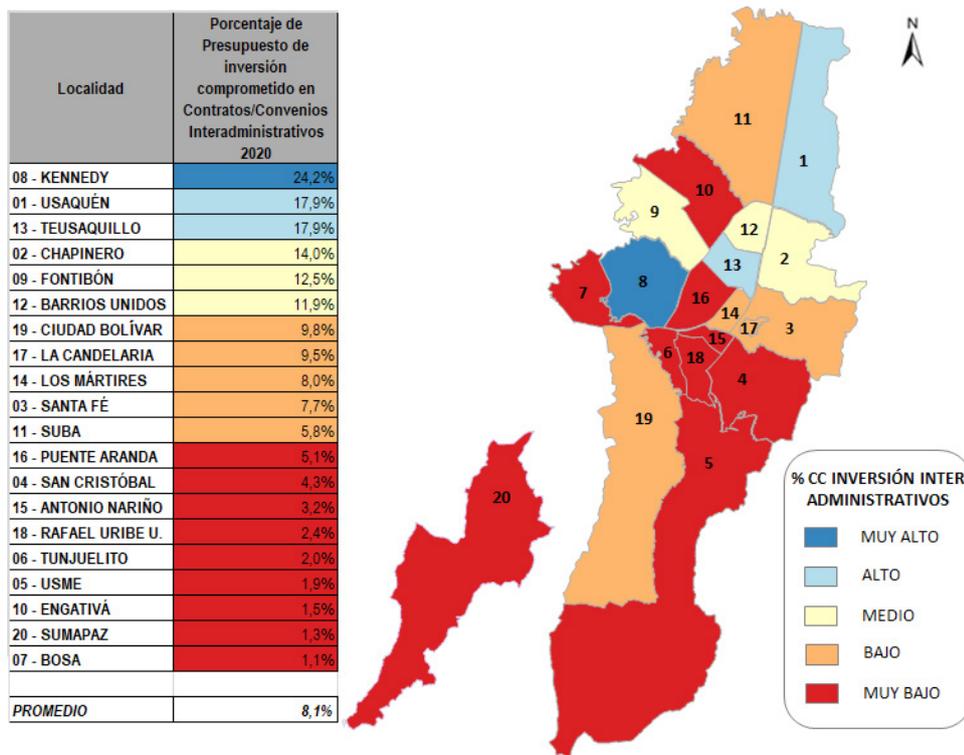
Puede observarse como existió una mayor participación en las localidades centrales que en las periféricas, patrón espacial similar al presentado en el porcentaje de personas pertenecientes organizaciones sociales, y que se corrobora con la muy alta participación realizada en la localidad de Sumapaz frente a todas las demás localidades, mientras que en promedio solo el 2,8% de ciudadanos acepto la invitación a participar.

- *Porcentaje recursos de inversión directa comprometidos en Contratos-Convenios Interadministrativos*

La gestión de las relaciones intergubernamentales horizontales por parte de las administraciones locales, con otras entidades públicas nacionales y distritales refleja la coordinación interinstitucional para la materialización de la concurrencia de los Planes de Desarrollo Local a las metas del Plan de Desarrollo Distrital, y de la misma

forma, brinda garantía al cabal cumplimiento de los Criterios de Elegibilidad y Viabilidad de los proyectos de inversión, como herramienta técnica que fija aspectos mínimos de calidad de los bienes y servicios a entregar.

Mapa 15: Porcentaje de recursos de inversión directa comprometidos en contratos-convenios interadministrativos



Fuente: Elaboración propia con base en SDH-PREDIS (2020) y SDP-SEGPLAN/POAI (2020).

Existe gran diversidad en el compromiso de los recursos de inversión bajo las modalidades de contratos y convenios interadministrativos, las cuales si bien son utilizadas por todas las administraciones locales, no pueden relacionarse con el monto total de recursos de inversión asignados, ni con un patrón espacial específico.

3.1.4 Resultados 17

- Porcentaje de personas de 5 años y más que asisten a eventos deportivos en su tiempo libre

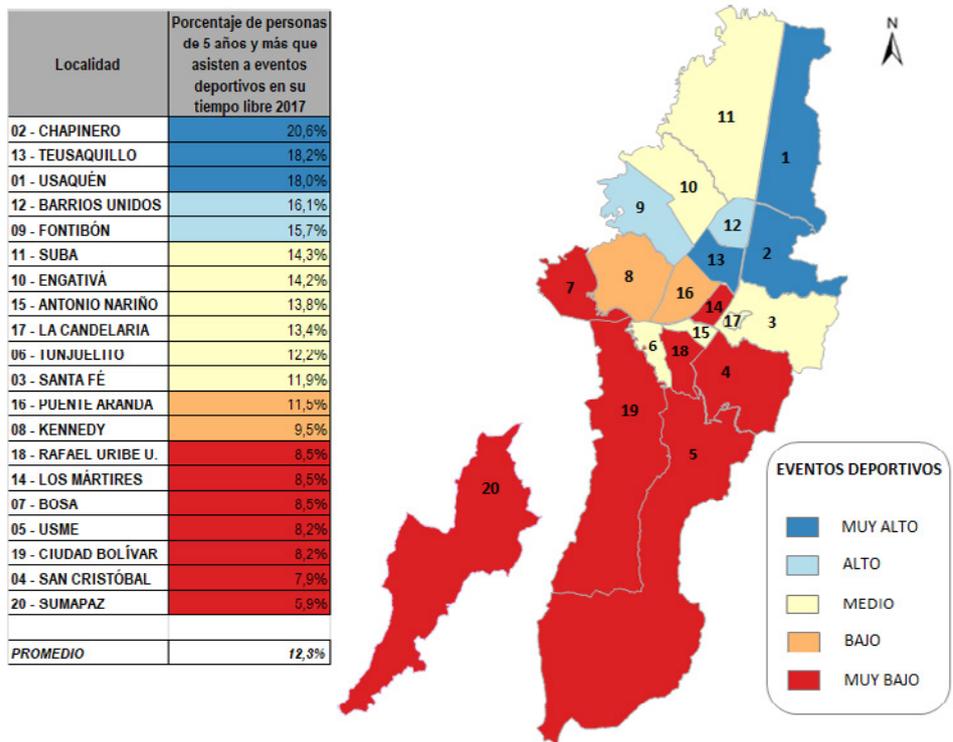
La realización de escuelas y eventos deportivos responde a la implementación de proyectos que responden a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de

17 La selección de los indicadores de la dimensión resultados toma como referente las competencias de las Alcaldías Locales establecidas por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, identificando variables que son sensibles a la gestión realizada por las administraciones locales. Las competencias del Numeral 1 (“Administrar las Alcaldías Locales y los Fondos de Desarrollo Local”) y el Numeral 9 (“Fomentar la participación ciudadana”), no se incluyen en la dimensión resultados al abordarse en las dimensiones de gestión y actores.

2019, Artículo 5, Numeral 2: “Realizar inversiones complementarias a las realizadas por el sector en la prestación de servicios culturales, recreativos y deportivos locales”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia, son concurrentes con las del sector central de la administración distrital.

Se observa un patrón en el cual las localidades de más alto nivel socioeconómico igualmente presentan una mayor asistencia a actividades deportivas como forma de recreación, estando relacionado el acceso con el nivel de ingresos de los residentes.

Mapa 16: Porcentaje de personas de 5 años y más que asisten a eventos deportivos en su tiempo libre



Fuente: Elaboración propia con base en DANE/SDP-Encuesta Multipropósito (2017).

- *Porcentaje de personas de 5 años y más que asisten a eventos culturales y artísticos en su tiempo libre*

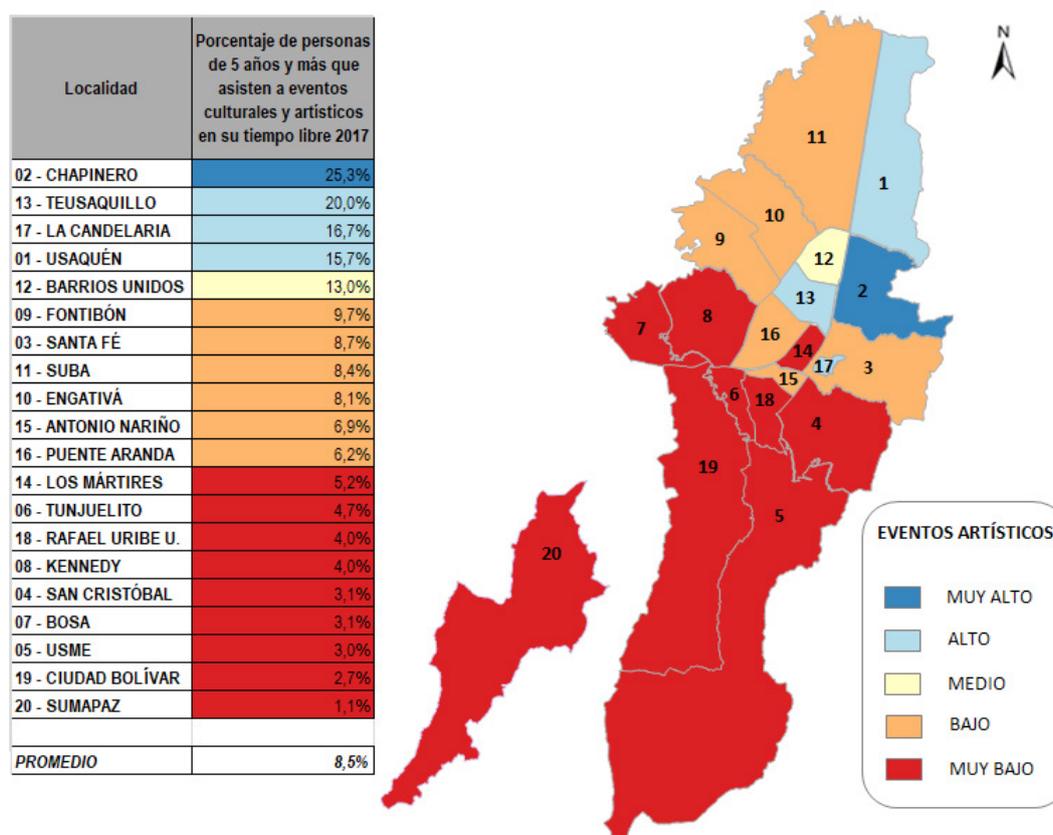
La realización de escuelas y eventos artísticos responde a la implementación de proyectos que responden a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, Numeral 2: “Realizar inversiones complementarias a las realizadas por el sector en la prestación de servicios culturales, recreativos y deportivos locales”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia son concurrentes con las del sector central de la administración distrital.

Se observa un patrón en el cual las localidades de más alto nivel socioeconómico igualmente presentan una mayor asistencia a actividades artísticas como forma de



recreación, estando relacionado el acceso con el nivel de ingresos de los residentes de forma aún más acusada que con la recreación con asistencia a eventos deportivos.

Mapa 17: Porcentaje de personas de 5 años y más que asisten a eventos culturales y artísticos en su tiempo libre



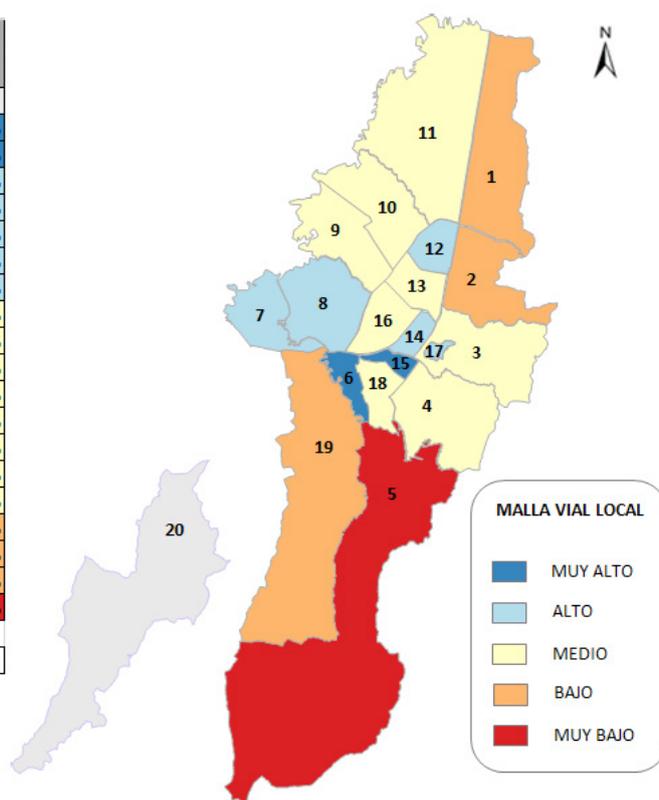
Fuente: Elaboración propia con base en DANE/SDP-Encuesta Multipropósito (2017).

- *Porcentaje de malla vial local en buen estado*

La intervención a través de la construcción y conservación (mantenimiento preventivo y correctivo, rehabilitación y reconstrucción) de la malla vial local (perfiles viales V7, V8 y V9), responde a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, Numeral 3: “Adelantar el diseño, construcción y conservación de la malla vial local e intermedia, del espacio público y peatonal local e intermedio; así como de los puentes peatonales y/o vehiculares que pertenezcan a la malla vial local e intermedia, incluyendo los ubicados sobre cuerpos de agua. Así mismo, podrán coordinar con las entidades del sector movilidad su participación en la conservación de la malla vial y espacio público arterial, sin transporte masivo”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia NO son concurrentes con las del sector central de la administración distrital.

Mapa 18: Porcentaje de malla vial local en buen estado

Localidad	Porcentaje de malla vial local en buen estado 2020
20 - SUMAPAZ	NA
06 - TUNJUELITO	66,0%
15 - ANTONIO NARIÑO	64,0%
14 - LOS MÁRTIRES	55,0%
08 - KENNEDY	50,0%
12 - BARRIOS UNIDOS	50,0%
17 - LA CANDELARIA	50,0%
07 - BOSA	48,0%
16 - PUENTE ARANDA	47,0%
04 - SAN CRISTÓBAL	45,0%
13 - TEUSAQUILLO	44,0%
03 - SANTA FÉ	42,0%
09 - FONTIBÓN	42,0%
10 - ENGATIVÁ	42,0%
18 - RAFAEL URIBE U.	42,0%
11 - SUBA	40,0%
19 - CIUDAD BOLÍVAR	38,0%
02 - CHAPINERO	36,0%
01 - USAQUÉN	35,0%
05 - USME	21,0%
PROMEDIO	45,1%



Fuente: Elaboración propia con base en diagnóstico IDU (2020).

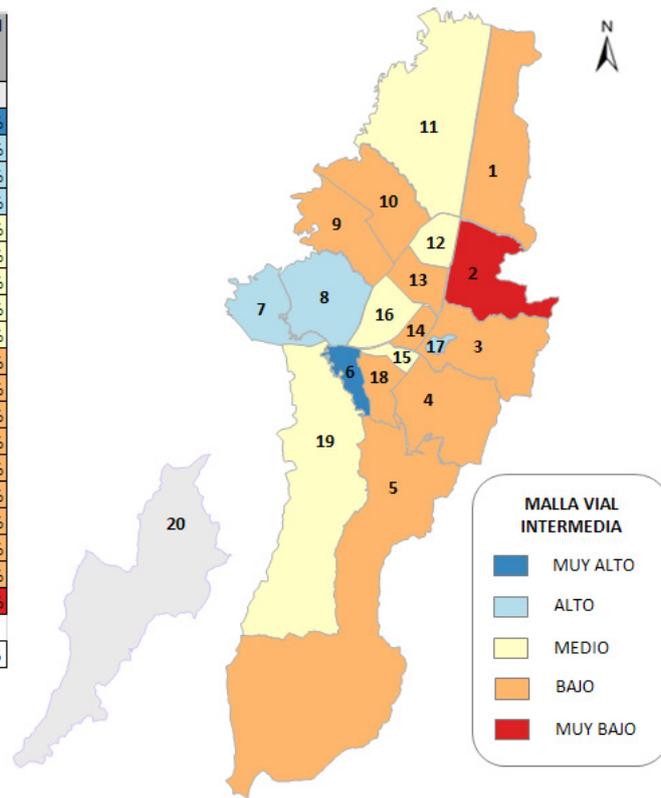
No se observa un patrón definido, teniendo que independientemente del tipo de poblamiento, del nivel socioeconómico y de la extensión del área urbana, existe diversidad frente al nivel de conservación de la malla vial.

- *Porcentaje de malla vial intermedia en buen estado*

La intervención a través de la construcción y conservación (mantenimiento preventivo y correctivo, rehabilitación y reconstrucción) de la malla vial intermedia (perfiles viales V4, V5 y V6), responde a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, Numeral 3: “Adelantar el diseño, construcción y conservación de la malla vial local e intermedia, del espacio público y peatonal local e intermedio; así como de los puentes peatonales y/o vehiculares que pertenezcan a la malla vial local e intermedia, incluyendo los ubicados sobre cuerpos de agua. Así mismo, podrán coordinar con las entidades del sector movilidad su participación en la conservación de la malla vial y espacio público arterial, sin transporte masivo”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia NO son concurrentes con las del sector central de la administración distrital.

Mapa 19: Porcentaje de malla vial intermedia en buen estado

Localidad	Porcentaje de malla vial intermedia en buen estado 2020
20 - SUMAPAZ	NA
06 - TUNJUELITO	72,0%
08 - KENNEDY	64,0%
07 - BOSA	63,0%
17 - LA CANDELARIA	59,0%
15 - ANTONIO NARIÑO	58,0%
19 - CIUDAD BOLÍVAR	58,0%
16 - PUENTE ARANDA	56,0%
12 - BARRIOS UNIDOS	55,0%
11 - SUBA	54,0%
05 - USME	51,0%
18 - RAFAEL URIBE U.	50,0%
09 - FONTIBÓN	49,0%
13 - TEUSAQUILLO	49,0%
01 - USAQUÉN	48,0%
04 - SAN CRISTÓBAL	48,0%
03 - SANTA FÉ	47,0%
10 - ENGATIVÁ	47,0%
14 - LOS MÁRTIRES	46,0%
02 - CHAPINERO	39,0%
PROMEDIO	53,3%



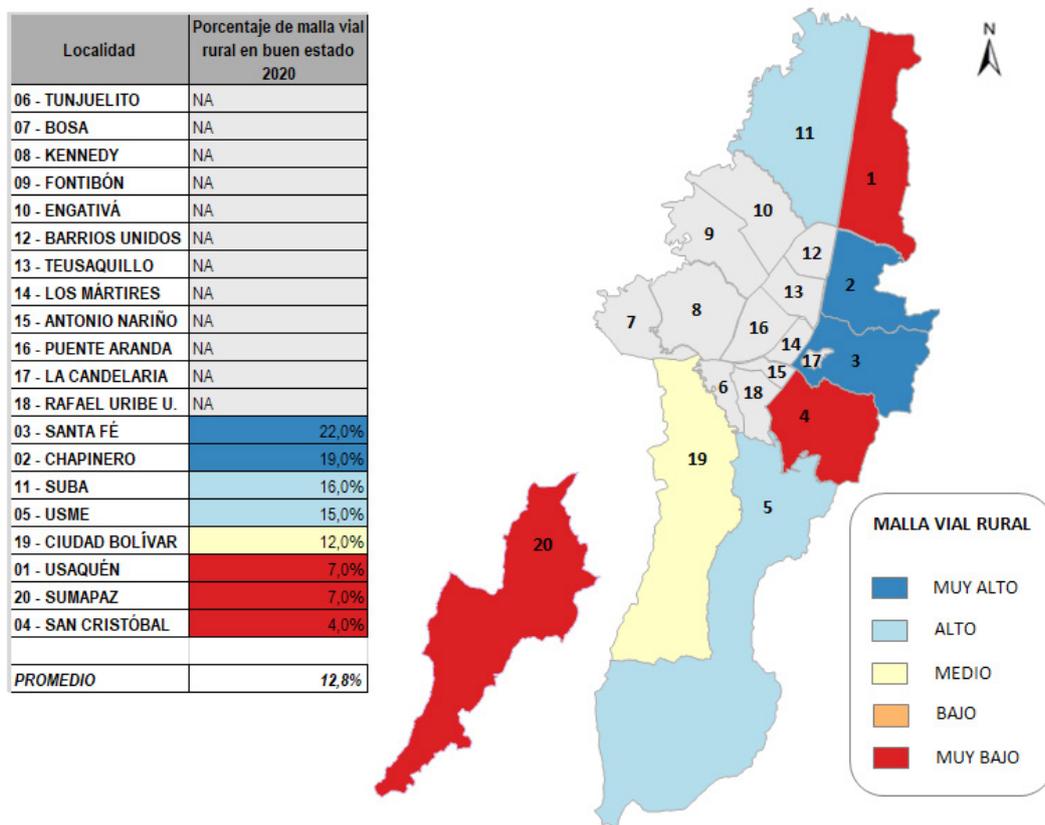
Fuente: Elaboración propia con base en diagnóstico IDU (2020).

No se observa un patrón definido, teniendo que independientemente del tipo de poblamiento, del nivel socioeconómico y de la extensión del área urbana, existe diversidad frente al nivel de conservación de esta.

- *Porcentaje de malla vial rural en buen estado*

La intervención a través de la construcción y conservación (mantenimiento preventivo y correctivo, rehabilitación y reconstrucción) de la malla vial rural, responde a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, Numeral 3: “Adelantar el diseño, construcción y conservación de la malla vial local e intermedia, del espacio público y peatonal local e intermedio; así como de los puentes peatonales y/o vehiculares que pertenezcan a la malla vial local e intermedia, incluyendo los ubicados sobre cuerpos de agua. De igual manera, podrán coordinar con las entidades del sector movilidad su participación en la conservación de la malla vial y espacio público arterial, sin transporte masivo”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia NO son concurrentes con las del sector central de la administración distrital.

Mapa 20: Porcentaje de malla vial rural en buen estado



Fuente: Elaboración propia con base en diagnóstico IDU (2020).

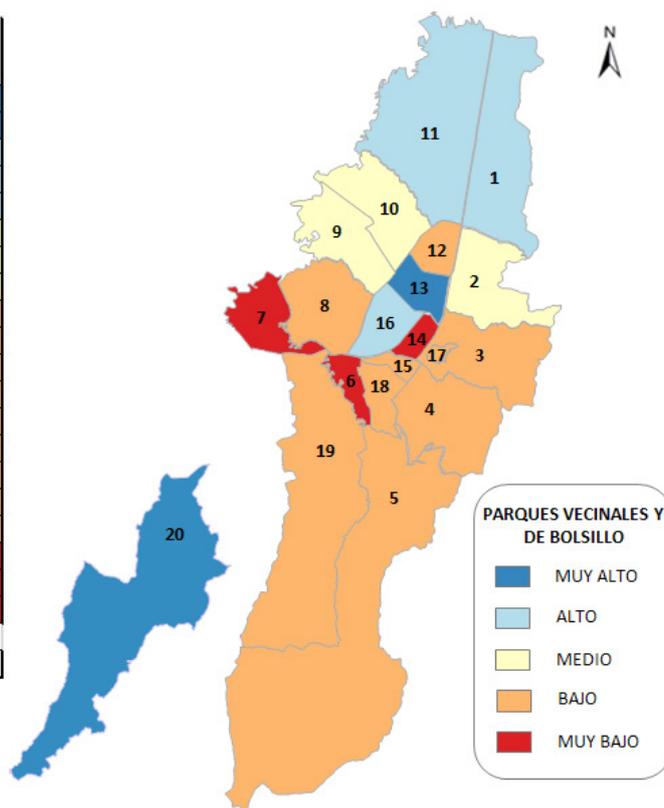
No se observa un patrón definido, teniendo que independientemente del tipo de poblamiento y de la extensión de la malla vial, existe diversidad frente al nivel de conservación de esta.

- *Metros cuadrados de parques vecinales y de bolsillo per cápita*

La intervención a través de la construcción y conservación (mantenimiento preventivo y correctivo, rehabilitación y reconstrucción) de los parques vecinales y de bolsillo de extensión menor a 1 hectárea de acuerdo con el artículo 243 del Decreto 190 de 2004, responde a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, Numeral 4: “Adelantar la construcción y mantenimiento de parques vecinales y de bolsillo”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia NO son concurrentes con las del sector central de la administración distrital.

Mapa 21: Metros cuadrados de parques vecinales y de bolsillo per cápita

Localidad	m2 parque vecinal o de bolsillo per cápita 2020
20 - SUMAPAZ	2,68
13 - TEUSAQUILLO	2,32
16 - PUENTE ARANDA	2,25
01 - USAQUÉN	1,92
11 - SUBA	1,88
09 - FONTIBÓN	1,74
10 - ENGATIVÁ	1,62
02 - CHAPINERO	1,60
03 - SANTA FÉ	1,44
15 - ANTONIO NARIÑO	1,33
05 - USME	1,32
12 - BARRIOS UNIDOS	1,32
08 - KENNEDY	1,30
04 - SAN CRISTÓBAL	1,28
19 - CIUDAD BOLÍVAR	1,19
18 - RAFAEL URIBE U.	1,11
17 - LA CANDELARIA	1,11
14 - LOS MÁRTIRES	1,06
06 - TUNJUELITO	0,73
07 - BOSA	0,66
PROMEDIO	1,49



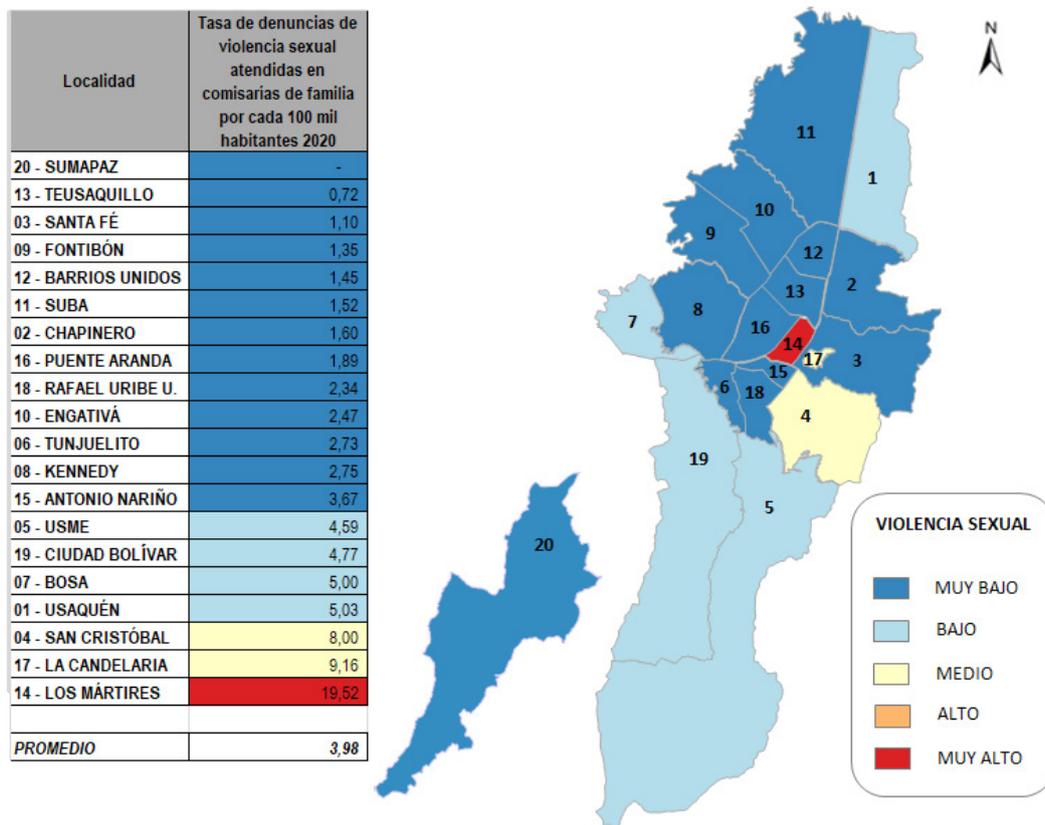
Fuente: Elaboración propia con base en información geográfica IDR/SDP (2020) y proyecciones poblacionales DANE/SDP (2020).

Se observa la existencia de una mayor dotación de parques vecinales y de bolsillo hacia el norte de la ciudad especialmente, pero también en su parte central geográficamente hablando, estando su presencia relacionada con procesos de urbanización planificada, mientras que el desarrollo urbano informal por la lógica de poblamiento con que opera deja pocos espacios libres, teniendo que posteriormente a su consolidación es muy difícil la gestión del suelo para su construcción.

- *Tasa de denuncias de violencia sexual atendidas en comisarías de familia por cada 100 mil habitantes*

La realización campañas de sensibilización, talleres de prevención, cursos de capacitación y estrategias de empoderamiento, entre otras actividades, responde a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, Numeral 5: “Desarrollar acciones que promuevan los derechos de las mujeres, desde los enfoques de género, de derechos, diferencial y territorial.”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia son concurrentes con las del sector central de la administración distrital.

Mapa 22: Tasa de denuncias de violencia sexual atendidas en comisarías de familia por cada 100 mil habitantes



Fuente: Elaboración propia con base en registros administrativos SDIS-SIRBE (2020) y proyecciones poblacionales DANE/SDP (2020).

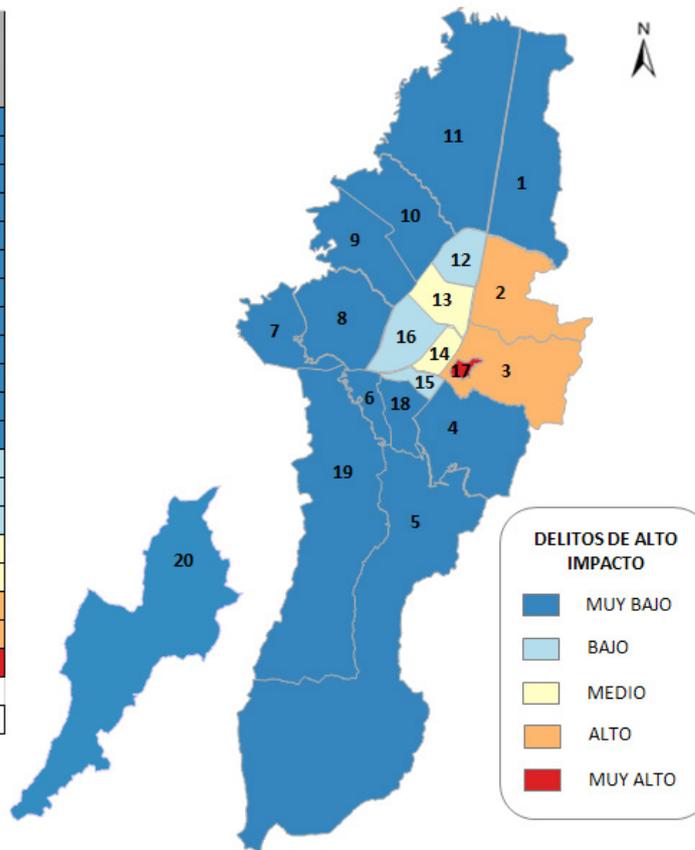
Destaca la localidad de Los Mártires, estando su alto valor posiblemente relacionado con la localización de la Zona Especial de Servicios de Alto Impacto en su territorio.

- *Tasa de casos de Delitos de Alto Impacto Social por cada 100 mil habitantes*

La realización de procesos pedagógicos, estrategias de prevención, procesos de fortalecimiento organizativo, acuerdos de convivencia, esquemas de resolución de conflictos y dotación de seguridad, entre otras actividades, responde a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, Numeral 6: “Promover la seguridad y convivencia ciudadanas”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia son concurrentes con las del sector central de la administración de la administración distrital.

Mapa 23: Tasa de casos de Delitos de Alto Impacto Social por cada 100 mil habitantes

Localidad	Tasa de Delitos de Alto Impacto Social por cada 100 mil habitantes 2019
20 - SUMAPAZ	849,0
19 - CIUDAD BOLÍVAR	1.300,8
07 - BOSA	1.306,3
05 - USME	1.334,8
04 - SAN CRISTÓBAL	1.409,0
11 - SUBA	1.542,7
18 - RAFAEL URIBE U.	1.822,6
08 - KENNEDY	2.004,3
10 - ENGATIVÁ	2.112,3
06 - TUNJUELITO	2.330,7
01 - USAQUÉN	2.549,3
09 - FONTIBÓN	2.761,7
16 - PUENTE ARANDA	3.580,0
15 - ANTONIO NARIÑO	4.834,3
12 - BARRIOS UNIDOS	5.202,6
13 - TEUSAQUILLO	6.582,1
14 - LOS MÁRTIRES	8.420,0
03 - SANTA FÉ	9.355,6
02 - CHAPINERO	10.074,3
17 - LA CANDELARIA	14.476,8
PROMEDIO	4.192,5



Fuente: Elaboración propia con base en registros administrativos PONAL/SDSCJ (2020) y proyecciones poblacionales DANE/SDP (2020).

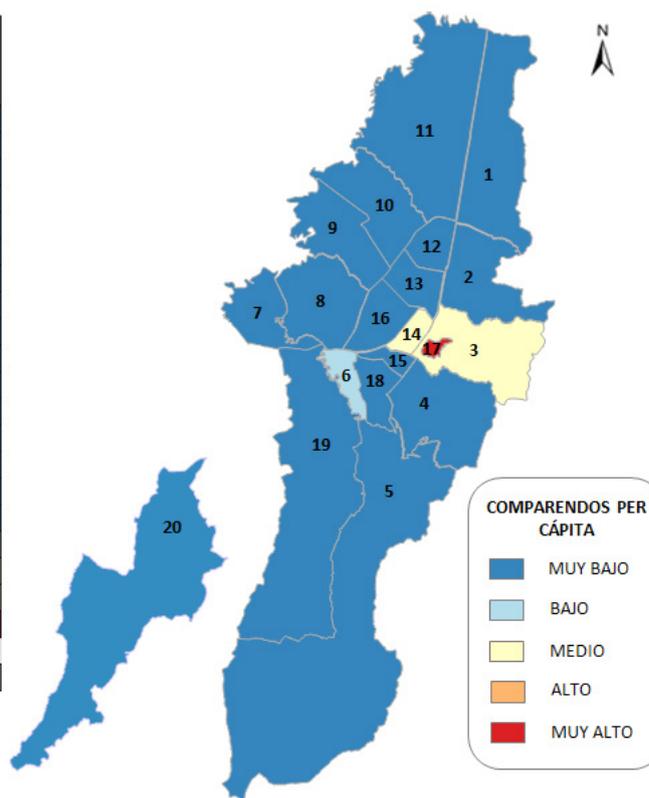
Se observa un patrón espacial de concentración de hechos delictivos sobre las localidades de la zona central de la ciudad, siendo éstas localidades las mismas que acogen la mayor parte de las actividades económicas y atraen una mayor población flotante.

- *Tasa de comparendos impuestos por cada 100 mil habitantes*

La realización de acciones inspección, vigilancia y control policivo, responde a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, Numeral 6: “Promover la seguridad y convivencia ciudadanas”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia son concurrentes con las del sector central de la administración distrital.

Mapa 24: Tasa de comparendos impuestos por cada 100 mil habitantes

Localidad	Tasa de comparendos impuestos por cada 100 mil habitantes 2019
20 - SUMAPAZ	29,0
10 - ENGATIVÁ	3.135,9
01 - USAQUÉN	3.717,9
11 - SUBA	4.265,2
04 - SAN CRISTÓBAL	4.316,2
19 - CIUDAD BOLÍVAR	4.985,0
09 - FONTIBÓN	5.109,0
05 - USME	5.739,3
08 - KENNEDY	6.734,2
07 - BOSA	6.927,0
16 - PUENTE ARANDA	7.648,0
18 - RAFAEL URIBE U.	8.183,2
13 - TEUSAQUILLO	9.769,8
15 - ANTONIO NARIÑO	11.099,5
02 - CHAPINERO	12.483,4
12 - BARRIOS UNIDOS	14.596,0
06 - TUNJUELITO	19.386,3
14 - LOS MÁRTIRES	35.473,1
03 - SANTA FÉ	46.377,2
17 - LA CANDELARIA	82.914,1
PROMEDIO	14.644,5



Fuente: Elaboración propia con base en registros administrativos PONAL/SDSCJ (2019) y proyecciones poblacionales DANE/SDP (2019).

Se observa la mayor concentración en las localidades del centro tradicional de la ciudad, las cuales concentran actividades económicas que atraen un alto flujo de población flotante y facilitan la formación de aglomeraciones.

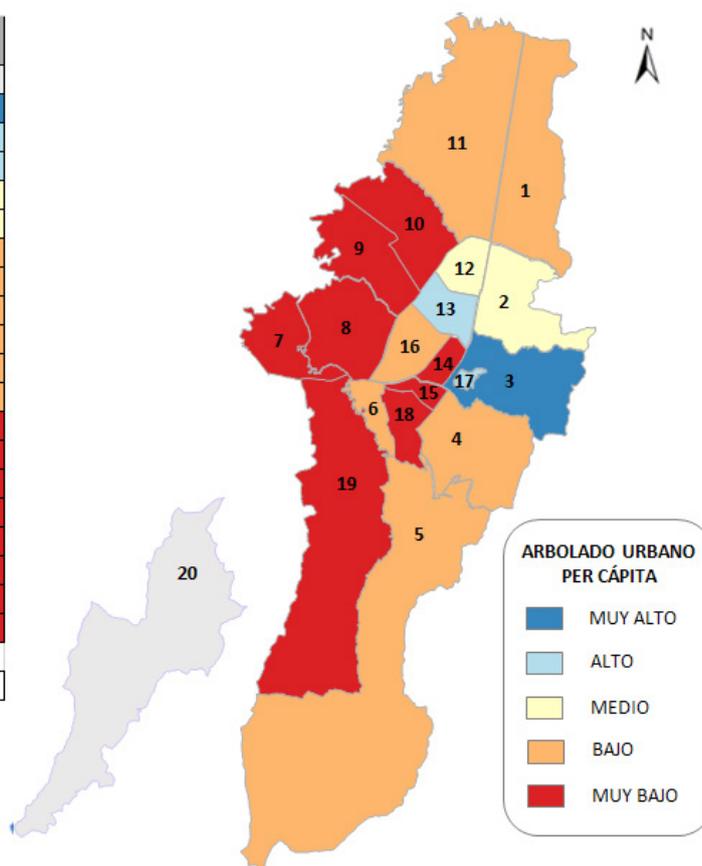
Se toma como año de referencia 2019 y no 2020, debido a la particular situación de anormalidad debida a la pandemia global COVID-19 y el consecuente estado de emergencia y restricción de la movilidad, la cual altero significativamente la serie histórica.

- *Árboles per cápita en suelo urbano*

La plantación y siembra de árboles, las acciones de educación ambiental y restauración ecológica, entre otras actividades, responde a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, Numeral 7: “Orientar la gestión ambiental”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia son concurrentes con las del sector central de la administración distrital.

Mapa 25: Árboles per cápita en suelo urbano

Localidad	Árboles en suelo urbano per cápita 2019
20 - SUMAPAZ	NA
03 - SANTA FÉ	0,55
17 - LA CANDELARIA	0,44
13 - TEUSAQUILLO	0,38
02 - CHAPINERO	0,33
12 - BARRIOS UNIDOS	0,25
05 - USME	0,24
11 - SUBA	0,24
01 - USAQUÉN	0,21
06 - TUNJUELITO	0,19
16 - PUENTE ARANDA	0,17
04 - SAN CRISTÓBAL	0,16
09 - FONTIBÓN	0,15
18 - RAFAEL URIBE U.	0,14
15 - ANTONIO NARIÑO	0,14
10 - ENGATIVÁ	0,12
08 - KENNEDY	0,12
14 - LOS MÁRTIRES	0,08
19 - CIUDAD BOLÍVAR	0,08
07 - BOSA	0,05
PROMEDIO	0,21



Fuente: Elaboración propia con base en inventario JBB (2019) y proyecciones poblacionales DANE/SDP (2019).

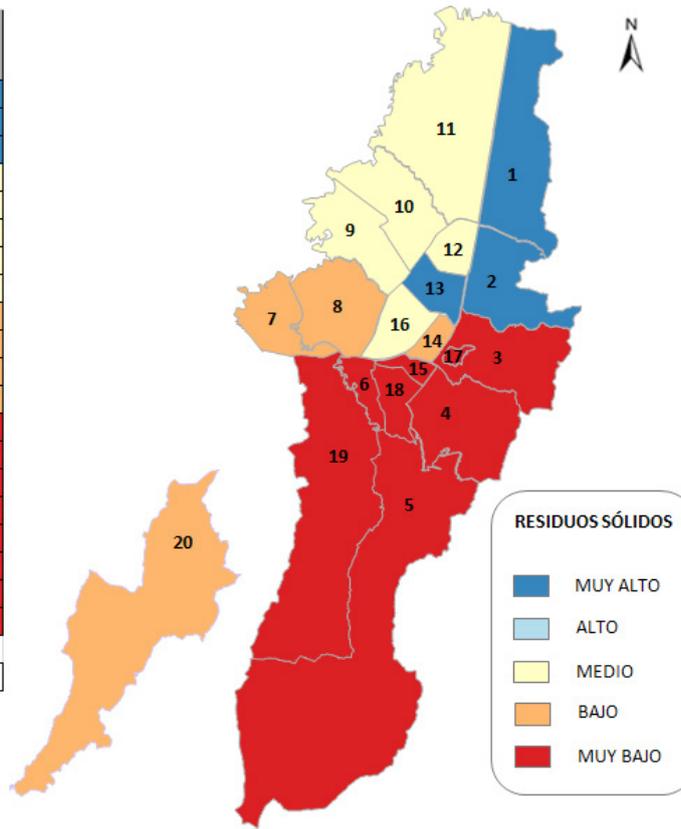
Se observa como localidades con baja población y en las cuales se localizan parques metropolitanos como Santa Fe y Teusaquillo obtienen valores relativamente altos para la ciudad, mientras que las localidades de la zona suroccidental presentan los valores más bajos.

- *Porcentaje de hogares que clasifican los residuos sólidos*

La plantación y siembra de árboles, las acciones de educación ambiental y restauración ecológica, entre otras actividades, responde a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, Numeral 7: “Orientar la gestión ambiental”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia son concurrentes con las del sector central de la administración distrital.

Mapa 26: Porcentaje de hogares que clasifica los residuos sólidos

Localidad	Porcentaje de hogares que clasifican los residuos sólidos 2017
13 - TEUSAQUILLO	81,4%
02 - CHAPINERO	77,6%
01 - USAQUÉN	76,0%
11 - SUBA	66,4%
12 - BARRIOS UNIDOS	65,3%
10 - ENGATIVÁ	64,9%
16 - PUENTE ARANDA	61,8%
09 - FONTIBÓN	61,0%
07 - BOSA	56,5%
20 - SUMAPAZ	56,3%
08 - KENNEDY	53,9%
14 - LOS MÁRTIRES	52,1%
15 - ANTONIO NARIÑO	51,5%
18 - RAFAEL URIBE U.	51,2%
17 - LA CANDELARIA	50,7%
05 - USME	50,2%
04 - SAN CRISTÓBAL	48,0%
06 - TUNJUELITO	47,0%
03 - SANTA FÉ	44,4%
19 - CIUDAD BOLÍVAR	44,4%
PROMEDIO	58,0%



Fuente: Elaboración propia con base en DANE/SDP-Encuesta Multipropósito (2017).

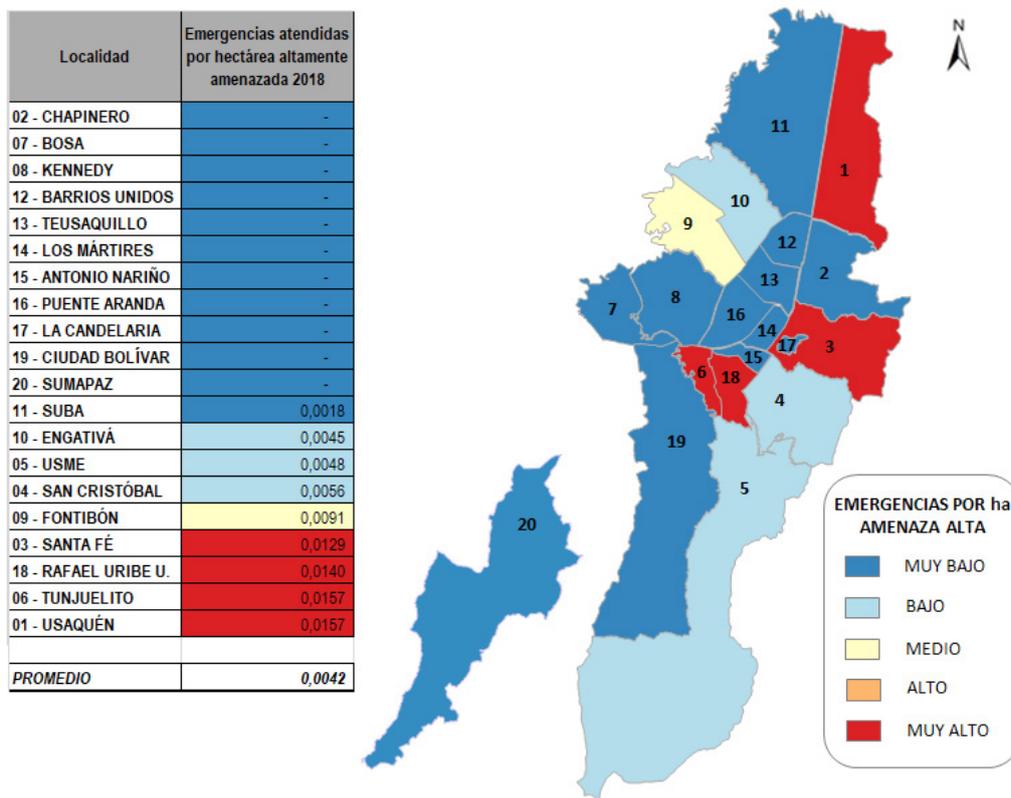
Es posible observar como las localidades de más alto nivel socioeconómico son las mismas en donde en mayor proporción se separan los residuos sólidos al interior de los hogares para facilitar su aprovechamiento y viceversa.

- *Emergencias atendidas por hectárea en amenaza alta*

La realización de acciones de mitigación del riesgo, y las estrategias de atención de emergencias y desastres, responde a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, Numeral 8: “Atender y prevenir riesgos de desastres naturales”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia son concurrentes con las del sector central de la administración distrital.



Mapa 27: Emergencias atendidas por hectárea en amenaza alta



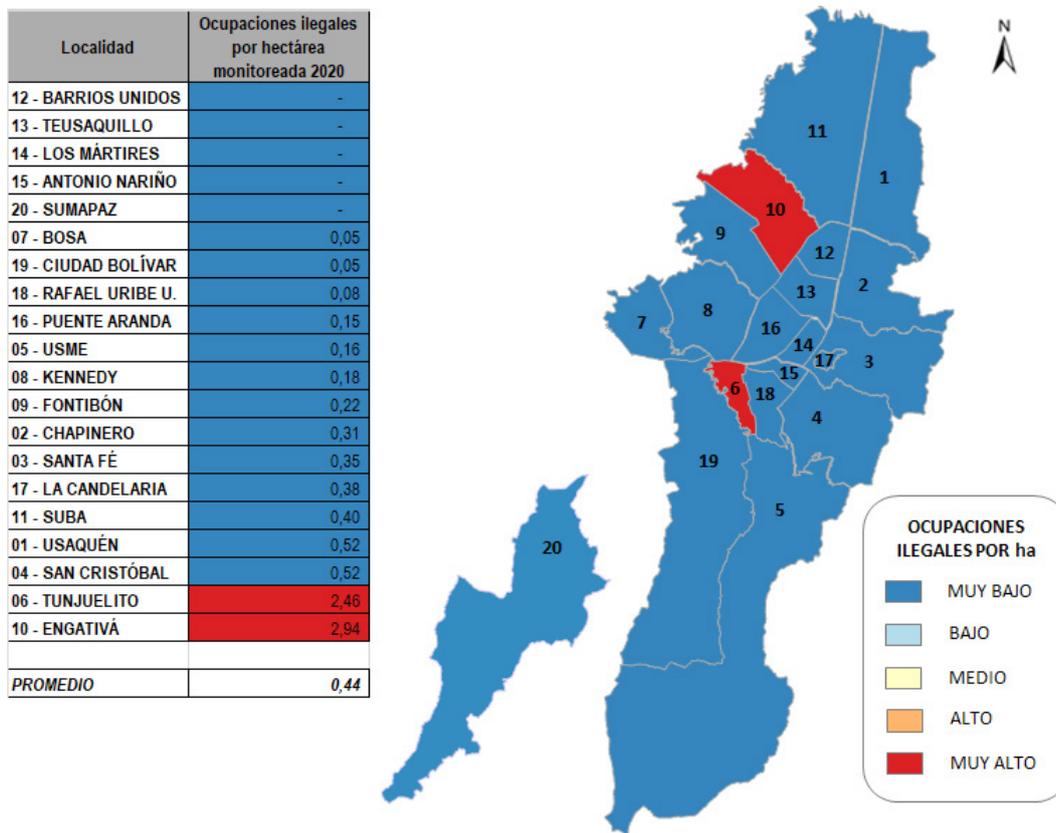
Fuente: Elaboración propia con base en reporte IDIGER (2018) y diagnóstico IDIGER/SDP (2020).

Se observa que las localidades en las cuales la ocurrencia de emergencias es más frecuente de acuerdo con la extensión del área en amenaza alta por razones de inundación y/o remoción en masa, no son aquellas en las cuales dicha extensión es mayor. Así mismo, son localidades en las cuales el área en amenaza alta se relaciona predominantemente con remoción en masa y no con inundación.

- *Ocupaciones ilegales por hectárea monitoreada*

La realización de acciones inspección, vigilancia y control urbanístico, responde a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, Numeral 10: “Coordinar la inspección, vigilancia y control”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia NO son concurrentes con las del sector central de la administración distrital.

Mapa 28: Ocupaciones ilegales por hectárea monitoreada



Fuente: Elaboración propia con base en información geográfica SDHT (2020).

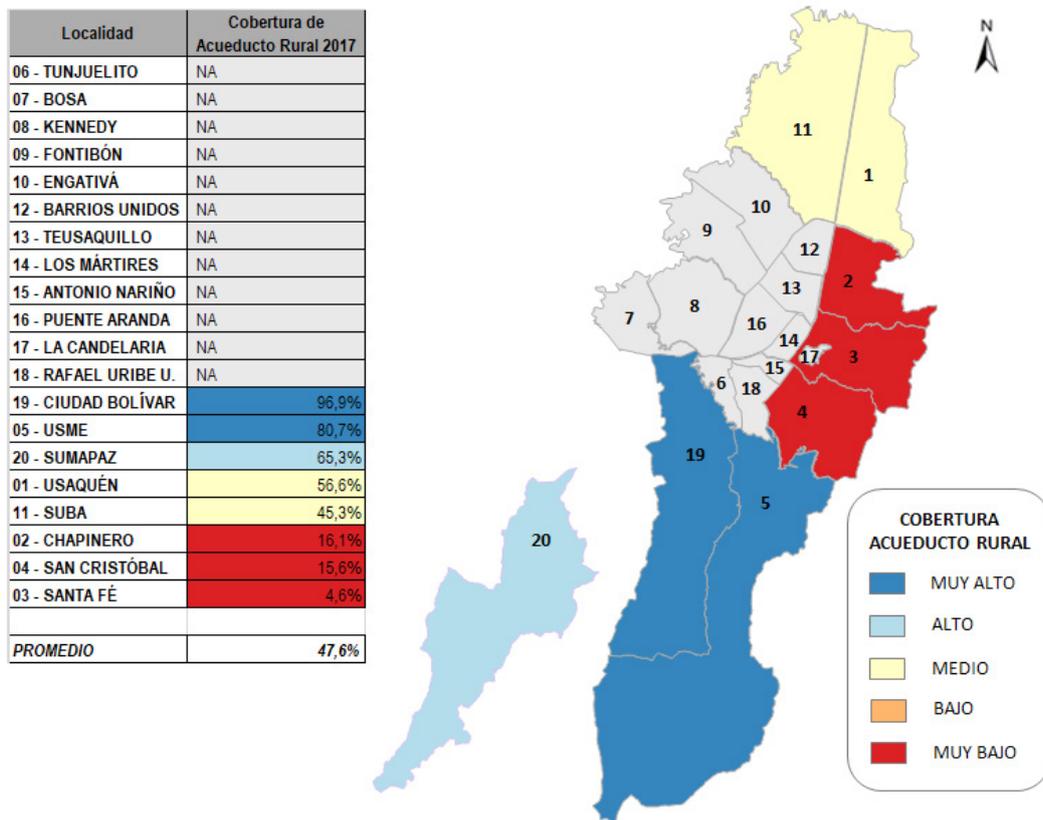
A pesar de concentrar un área relativamente pequeña del total de polígonos de monitoreo, las localidades de Engativá y Tunjuelito presentan un alto número de ocupaciones, evidenciando fallas en la prevención y corrección de la ocupación, el cual una vez consolidado da lugar a grandes déficits urbanísticos que impactan negativamente la calidad de vida de sus pobladores indefinidamente.

- *Cobertura de acueducto rural*

La realización de acciones de intervención técnica y organizacional de sistemas de acueducto veredal, entre otras acciones de mejoramiento de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en la zona rural, responde a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, Numeral 11: “Realizar inversiones

complementarias a los programas y proyectos de la Administración Distrital en los sectores de Salud, Integración Social, Educación, Mujer, poblaciones, ruralidad, de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia son concurrentes con las del sector central de la administración distrital.

Mapa 29: Cobertura de acueducto rural



Fuente: Elaboración propia con base en DANE/SDP-Encuesta Multipropósito (2017).

La cobertura de acueducto se asocia con la existencia de fuentes de captación y el tipo de poblamiento, teniendo que hacia el sur se encuentran comunidades campesinas y más amplias fuentes superficiales que al norte, el cual es principalmente ocupado por dotacionales extensivos, agroindustria y vivienda campestre que hacen extracción de pozos profundos; sobre los cerros orientales se encuentra la más baja cobertura, la cual se relaciona con el desestimulo al poblamiento sobre la reserva forestal protectora.

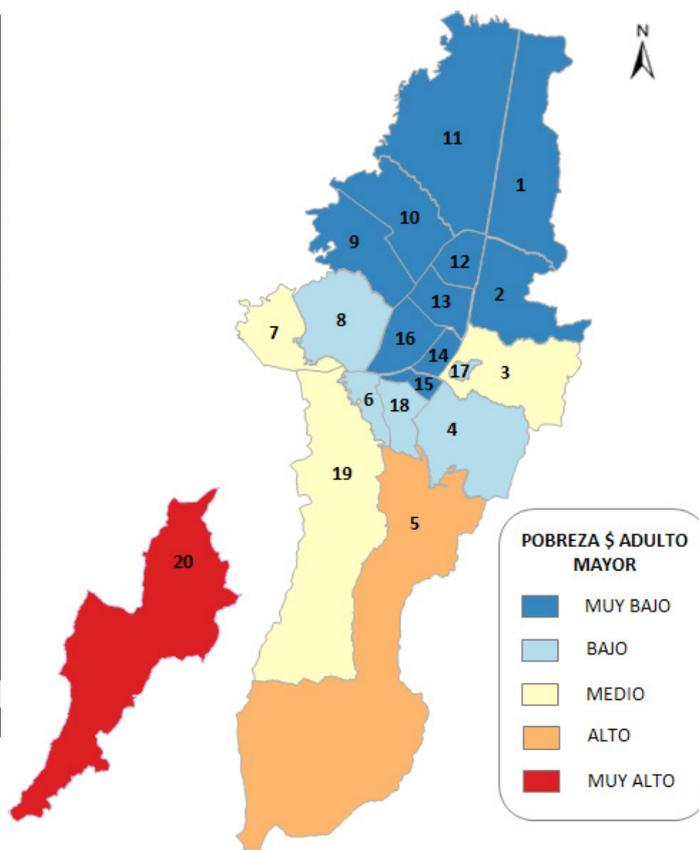
- *Porcentaje de adultos mayores en situación de pobreza monetaria*

La entrega de transferencias monetarias a población vulnerable, en especial adultos mayores, responde a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, Numeral 11: “Realizar inversiones complementarias a los programas y

proyectos de la Administración Distrital en los sectores de Salud, Integración Social, Educación, Mujer, poblaciones, ruralidad, de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia son concurrentes con las del sector central de la administración distrital.

Mapa 30: Porcentaje de adultos mayores en situación de pobreza monetaria

Localidad	Porcentaje de adultos mayores pobres por pobreza monetaria 2017
13 - TEUSAQUILLO	4,1%
10 - ENGATIVÁ	6,9%
02 - CHAPINERO	7,0%
01 - USAQUÉN	7,3%
12 - BARRIOS UNIDOS	7,4%
11 - SUBA	7,6%
15 - ANTONIO NARIÑO	8,3%
14 - LOS MÁRTIRES	9,1%
09 - FONTIBÓN	9,2%
16 - PUENTE ARANDA	10,6%
08 - KENNEDY	16,0%
17 - LA CANDELARIA	16,0%
18 - RAFAEL URIBE U.	16,2%
04 - SAN CRISTÓBAL	17,6%
06 - TUNJUELITO	18,2%
03 - SANTA FÉ	20,0%
19 - CIUDAD BOLÍVAR	23,6%
07 - BOSA	25,3%
05 - USME	31,2%
20 - SUMAPAZ	44,0%
PROMEDIO	15,3%



Fuente: Elaboración propia con base en DANE/SDP-Encuesta Multipropósito (2017).

La distribución de la pobreza monetaria en adultos mayores sigue el mismo patrón que la pobreza monetaria y multidimensional de la población general, concentrándose en la periferia y centro tradicional de la ciudad, con énfasis en el borde sur y la zona rural.

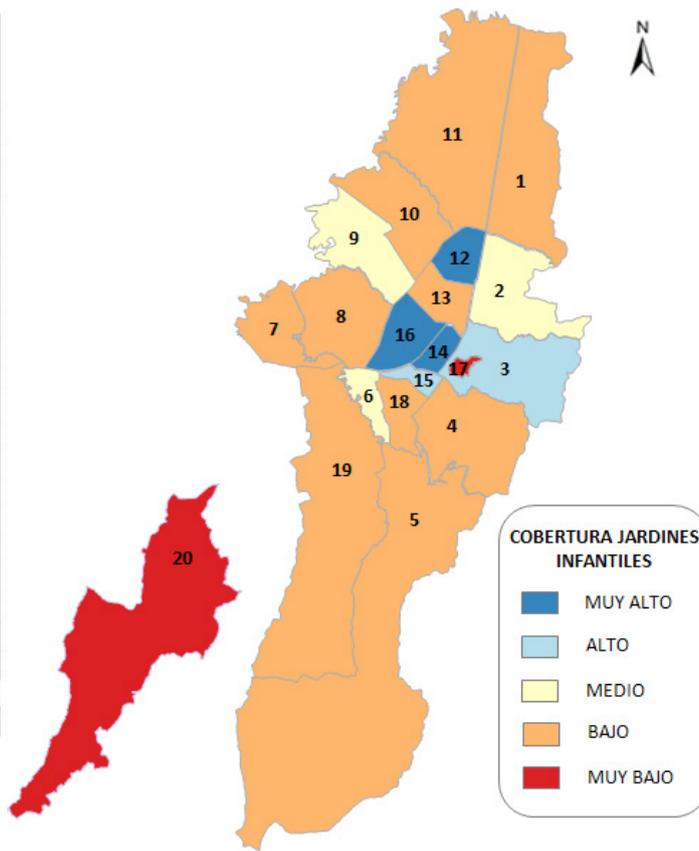
- *Cobertura de atención en Jardines Infantiles*

La construcción y adecuación de jardines infantiles, y otros centros de atención de poblaciones vulnerables, en especial niños, niñas y adolescentes, responde a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, Numeral 11:

“Realizar inversiones complementarias a los programas y proyectos de la Administración Distrital en los sectores de Salud, Integración Social, Educación, Mujer, poblaciones, ruralidad, de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia son concurrentes con las del sector central de la administración distrital.

Mapa 31: Cobertura de atención en Jardines Infantiles

Localidad	Cobertura de atención en Jardines Infantiles de niños y niñas en primera infancia
12 - BARRIOS UNIDOS	60,9%
16 - PUENTE ARANDA	50,6%
14 - LOS MÁRTIRES	49,4%
03 - SANTA FÉ	42,4%
15 - ANTONIO NARIÑO	41,5%
02 - CHAPINERO	34,7%
06 - TUNJUELITO	30,2%
09 - FONTIBÓN	27,3%
05 - USME	23,1%
18 - RAFAEL URIBE U.	20,0%
01 - USAQUÉN	20,0%
04 - SAN CRISTÓBAL	18,6%
11 - SUBA	18,5%
07 - BOSA	18,4%
08 - KENNEDY	15,5%
19 - CIUDAD BOLÍVAR	14,4%
10 - ENGATIVÁ	14,3%
13 - TEUSAQUILLO	13,5%
17 - LA CANDELARIA	0,0%
20 - SUMAPAZ	0,0%
PROMEDIO	25,7%



Fuente: Elaboración propia con base en registros administrativos SDIS-SIRBE (2020) y DNP/SDP-SISBEN (2020).

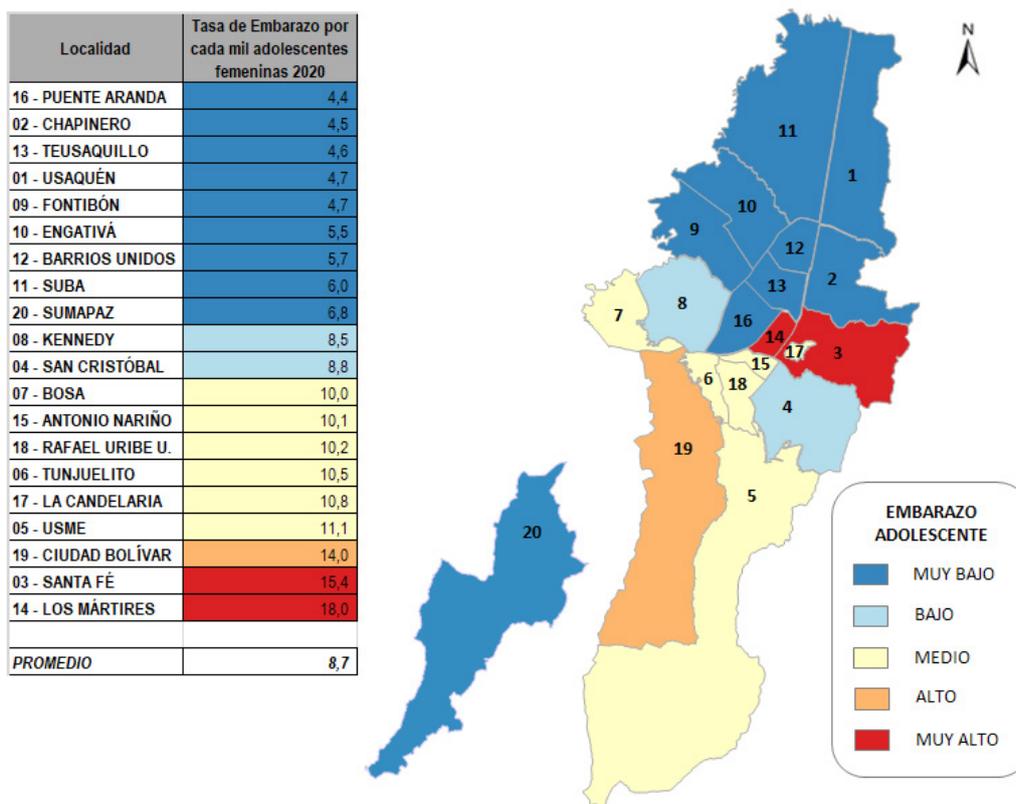
Se observa una alta cobertura en localidades de tamaño relativo pequeño y de nivel socioeconómico medio, al igual que la baja cobertura en La Candelaria, la cual puede atribuirse al cubrimiento de sus necesidades con equipamientos localizados en la vecina localidad de Santa Fe.

- *Tasa de Embarazo por cada mil adolescentes femeninas*

La realización de acciones de promoción de los derechos sexuales y reproductivos y de prevención del embarazo en adolescentes, responde a la competencia establecida por el Acuerdo 740 de 2019, Artículo 5, Numeral 12: “Realizar inversiones complementarias a las realizadas por la Administración Central y desarrollar acciones en el ámbito social que promuevan la prevención del embarazo en

adolescentes, así como de los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas”. Las inversiones realizadas sobre esta competencia son concurrentes con las del sector central de la administración distrital. Destaca la alta prevalencia en las localidades centrales y del sur de la ciudad.

Mapa 32: Tasa de Embarazo por cada mil adolescentes femeninas



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas vitales DANE (2020) y proyecciones poblacionales DANE/SDP (2020).

3.2 Normalización, Ponderación y agregación

La metodología de agregación a utilizar es un sistema lineal, en donde cada una de las cuatro dimensiones tiene la misma ponderación al interior del indicador compuesto, es decir, que cada una pesa un $\frac{1}{4}$ o 25%. Al interior de cada dimensión, el peso total final se divide en partes iguales por el número de indicadores simples que la componen, teniendo que si fueran 2 su peso sería de 12,5%, y si son 4 como sucede en las dimensiones de “Recursos”, “Gestión” y “Actores”, su peso es de 6,25%. Para la dimensión “Resultados”, teniendo presente que toma como obligada referencia las competencias establecidas por el Acuerdo 740 de 2019, cada

una de las diez¹⁸ competencias incluidas tiene el mismo peso (2,5%), y cada una de ellas se divide en partes iguales dependiendo del número de indicadores que responden a las mismas y que son aplicables en cada caso¹⁹.

De este modo, se mantiene la cardinalidad interpretativa de la agregación y se reconoce la importancia de todas las dimensiones, de manera tal que una localidad debe tener recursos adecuados y suficientes, una red de actores sociales fuerte y cooperativa, una gestión pública local eficaz y eficiente, y unos resultados notables de desarrollo para lograr un puntaje alto en la calificación que ofrece el Índice de Gobernabilidad Local.

La calificación ofrecida por el Índice de Gobernabilidad Local se encuentra en una escala de cero a cien, donde cien (100) significa la mejor gobernabilidad posible, mientras que cero (0) es completa y total ingobernabilidad. Ahora bien, como el índice se encuentra planteado en una escala de 0 a 100, todas las variables que hacen parte de éste se normalizan en la misma escala, tanto aquellas que expresan valores relativos como porcentajes de recursos, como las que muestran valores absolutos como las razones per cápita.

La normalización de 0 a 100 se realiza con la siguiente metodología: se toma la localidad con mayor desempeño como el puntaje máximo, es decir 100. Luego, este valor en términos absolutos divide a todas las demás y se multiplica por 100, de tal manera que, si una localidad solo tiene el 20 por ciento de la capacidad de la mejor, su puntaje en esta variable es 20.

Es importante aclarar que existen indicadores en los que mientras más alto sea el dato, su interpretación en términos del aporte que hace a la gobernabilidad local es negativo. En estos casos la estandarización siguió el mismo procedimiento, solo que al resultado final se le resta 100 y se le multiplica por menos uno (-1). De esta manera, la localidad con el dato más bajo obtiene un puntaje de 100, mientras el que más tiene un puntaje de cero. Este procedimiento se aplica específicamente a las variables de “habitantes por servidor público”, “Razón Obligaciones por Pagar frente a Inversión Directa”, “Tasa de denuncias de violencia sexual”, “Tasa de delitos de alto impacto social”, “Tasa de comparendos”, “Emergencias atendidas por hectárea en amenaza alta”, “Ocupaciones ilegales por hectárea monitoreada”, “Porcentaje de adultos mayores en pobreza monetaria”, y “Tasa de embarazo adolescente”.

18 Las competencias establecidas por los numerales 1 y 9 del artículo 5 del Acuerdo 740 de 2019, son abordadas por los indicadores de las dimensiones “Gestión” y “Actores”.

19 Por ejemplo, para la competencia referente a la malla vial intermedia, local y rural, en la localidad de Sumapaz al no poseer suelo urbano (y en ese sentido no contar con malla vial local ni intermedia), la totalidad del 2,5% del peso ponderado final de la competencia sobre el índice compuesto esta representado por su desempeño en malla vial rural, mientras que para una localidad como Suba que cuenta con los tres tipos de malla vial el peso del indicador simple de cada una es 0,833%, y para una localidad enteramente urbana como Teusaquillo, solo se toma la malla vial intermedia y local, cada una con 1,25%.

Gráfico 5: Dimensiones del Índice de Gobernabilidad Local para Bogotá D.C.

Recursos de funcionamiento per cápita, 6,25 %	Recursos de inversión directa per cápita, 6,25 %	Habitantes por Servidor Público 6,25 %	Metros cuadrados de sedes administrativas y de atención a la ciudadanía per cápita 6,25 %
Porcentaje de avance contratado acumulado del PDL, 6,25 %	Porcentaje de avance entregado acumulado del PDL	Porcentaje de recursos de inversión comprometidos en contratos-convenios de cuantía igual o mayor a 200 millones de pesos, 6,25 %	Razón de Inversión Directa y Obligaciones por Pagar 6,25 %
Porcentaje participación para la elección de la JAL 2019, 6,25 %	Porcentaje de población mayor de 10 años que hace parte de una organización social 6,25 %	Porcentaje de la población que votó por los Presupuestos Participativos 6,25%	Porcentaje recursos de inversión directa comprometidos en Contratos-Convenios Interadministrativos 6,25%
Servicios culturales, recreativos y deportivos 2,50 %	Malla vial y espacios peatonales 2,50 %		Parques 2,50 %
Derechos de las mujeres 2,50 %	Gestión del riesgo 2,50 %		Inspección, vigilancia y control 2,50 %
Seguridad y Convivencia 2,50 %	Integración social, salud, educación y ruralidad		SPA y embarao adolescente, 2,50 %

■ Recursos
 ■ Gestión
 ■ Actores
 ■ Resultados

Fuente: Elaboración propia.



4. Gobernabilidad por Dimensiones y Localidades

A

l analizar los puntajes obtenidos luego de su normalización, ponderación y agregación al interior de cada dimensión, pero con anterioridad a la agregación final, es posible observar patrones que es importante señalar para aprehender la complejidad de la medición y la divergencia resultante entre localidades, la cual en ocasiones se encuentra determinada por sus “condiciones iniciales”, pero en otras refleja la “cultura” administrativa existente, no solamente de la administración local correspondiente, sino también del nivel central distrital, el cual define aspectos cruciales para la gobernabilidad local.

En la dimensión de Recursos, la diferencia entre la capacidad de la localidad de Sumapaz y el resto de las localidades es enorme.

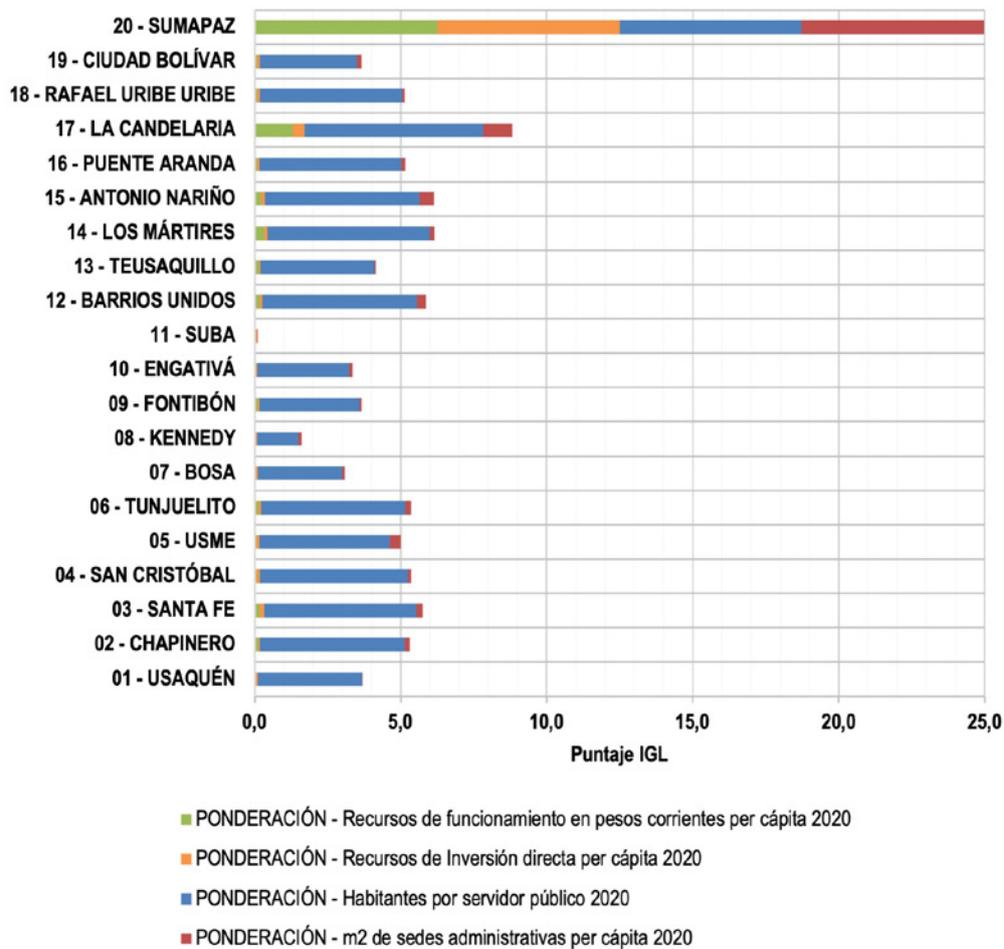
Puede observarse una fuerte relación entre contar con un área urbana poco extensa junto a tener una baja población total, y el puntaje final en cualquiera de los indicadores simples que componen esta dimensión, de tal manera que las localidades relativamente “pequeñas” de la zona central de la ciudad tienen un mejor comportamiento, en donde los recursos humanos y físicos disponibles, se encuentran en función de altos recursos financieros (inversión y funcionamiento) y la baja población total.

La brecha entre Sumapaz y las demás localidades se manifiesta en su ventaja de 16,2 puntos a la segunda localidad que es La Candelaria, triplicando su puntaje, y en 24,9 puntos a Bosa que es la última, siendo en proporción 263 veces más alto. Esta diferencia se explica principalmente por la asignación presupuestal realizada desde el nivel central distrital tanto de recursos de funcionamiento como de inversión directa²⁰, la cual incluso teniendo presente las necesidades más altas de la población de esta localidad al contar con el IPM más alto entre todas y las dificultades propias de la accesibilidad a bienes y servicios en la ruralidad dispersa, es desproporcionada para su tamaño.

20 La desviación media estándar del Índice de Distribución de Recursos Locales desde 1992 a la fecha, es de 0,73% en promedio para las 20 localidades, de forma tal que, a pesar de los grandes cambios en las condiciones territoriales, poblacionales, políticas, administrativas y metodológicas a lo largo de tres décadas, este ha permanecido con una variación insignificante.



Gráfico 6: Participación ponderada de los indicadores en la dimensión de Recursos.



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, se evidencia como la asignación de los recursos de funcionamiento de las Alcaldías Locales es menos sensible a la consideración de la población y el territorio administrados en comparación con la asignación de los recursos de inversión directa, siendo relativamente similar en todas las localidades, de forma que la desviación estándar de los recursos de funcionamiento corresponde al 31% (\$1.160.450.244) del promedio (\$3.690.612.800), mientras que en el caso de los recursos de inversión directa equivale al 69% (\$62.474.143.433) del promedio (\$90.559.458.000), siendo más sensible a las diferencias entre las condiciones de las localidades.

Este es un aspecto relevante que pone de manifiesto cómo los gastos en funcionamiento del nivel de gobierno local son bastante rígidos, de forma que entre La Candelaria y Suba como las localidades menos y más pobladas y extensas de la zona urbana respectivamente, se tiene que La Candelaria tiene una asignación correspondiente al 58% de los recursos de Suba, pero solo el 3% de su área urbana y el 1% de su población, de forma que el número total de localidades tiene una relación directamente proporcional con la magnitud de los recursos de funcionamiento necesarios de manera agregada para los 20 FDL, pero estos no con el tamaño de la población administrada en cada caso.

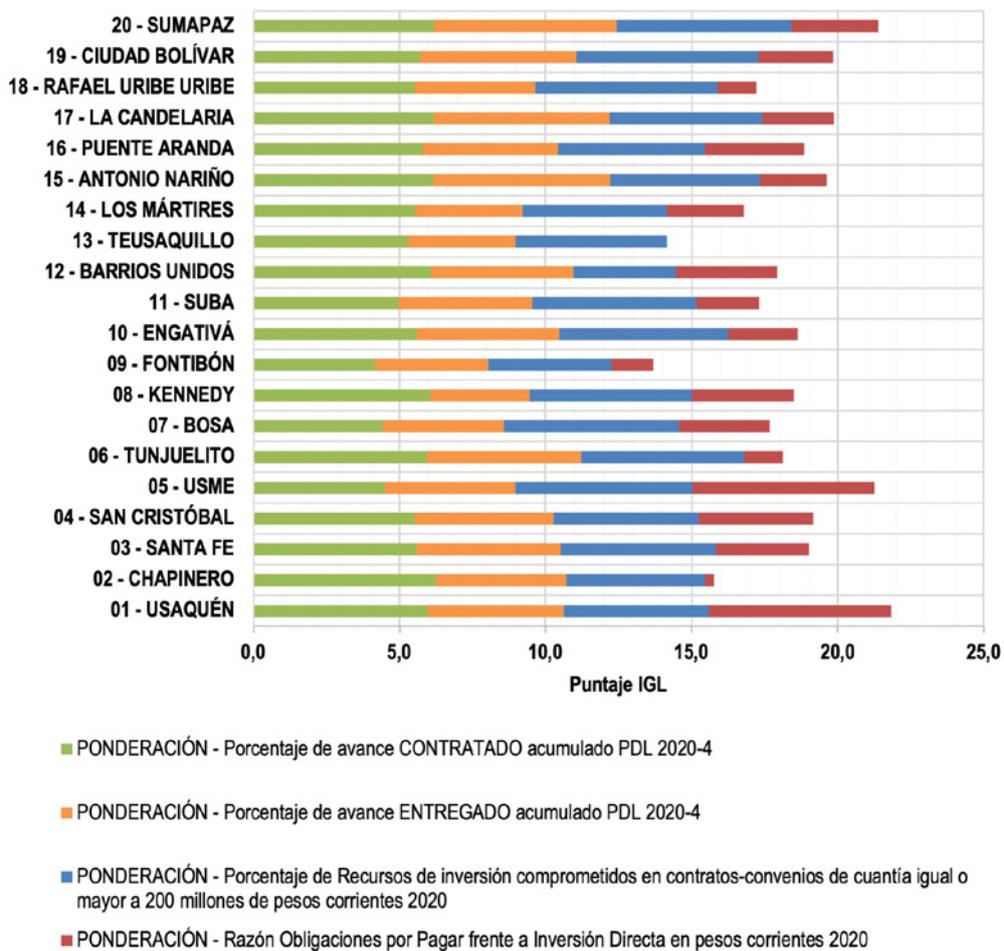
El comportamiento de los indicadores que componen la dimensión de Gestión es mucho más equilibrado que en el caso de la dimensión Recursos, siendo sobresaliente la actuación las localidades de Sumapaz, Antonio Nariño, La Candelaria, Usaquén y Usme, que se ubican en el rango más alto en dos o más indicadores de los cuatro indicadores que integran la dimensión.

Aquí las condiciones iniciales de las localidades no son determinantes, obteniendo los mejores puntajes agregados de la dimensión localidades de pequeño tamaño relativo junto a otras de gran tamaño relativo, urbanas junto a rurales, y con alta población en condición de pobreza junto a otras de elevado nivel socioeconómico.

Es posible observar cómo Usme, Bosa y en especial Fontibón presentan problemas en el cumplimiento de sus PDL, tanto desde el punto de vista de compromisos presupuestales como de entrega efectiva de bienes y servicios, situación opuesta a la de Antonio Nariño, La Candelaria y Sumapaz.



Gráfico 7: Participación ponderada de los indicadores en la dimensión de Gestión.



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, se observa una tendencia en donde a mayor asignación de recursos de inversión directa, en general también es menor la dispersión de la contratación al disponer de un presupuesto absoluto más alto que permite llevar a cabo procesos contractuales de mayor cuantía (Ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe, Engativá, Bosa), lo cual sin embargo no es concluyente, de forma que localidades con alta asignación presupuestal no se encuentran en el rango más alto (San Cristóbal, Kennedy, Suba), mientras que las localidades que cuentan con las asignaciones absolutas más bajas de recursos de inversión se ubican sobre la parte media del ranking (La Candelaria, Antonio Nariño, Los Mártires, Santa Fe), reflejando la existencia de “culturas” administrativas constituidas por valores, prácticas y hábitos distintos en cada Alcaldía Local que las llevan a comportarse de manera diferencial. Si bien se distingue el efecto del insumo presupuestal con que opera cada administración, son sus determinaciones propias las que marcan su gestión a la postre.



Esta misma tendencia se encuentra con mayor intensidad en la proporción de obligaciones por pagar del agregado de inversión frente a la inversión directa como tal, las cuales no reflejan ni el tamaño relativo de la población y/o el territorio de la localidad, ni de sus recursos asignados, ni siquiera la ejecución grandes procesos en curso como la construcción de nuevas sedes administrativas (Puente Aranda, Teusaquillo, Tunjuelito, Ciudad Bolívar, Usme).

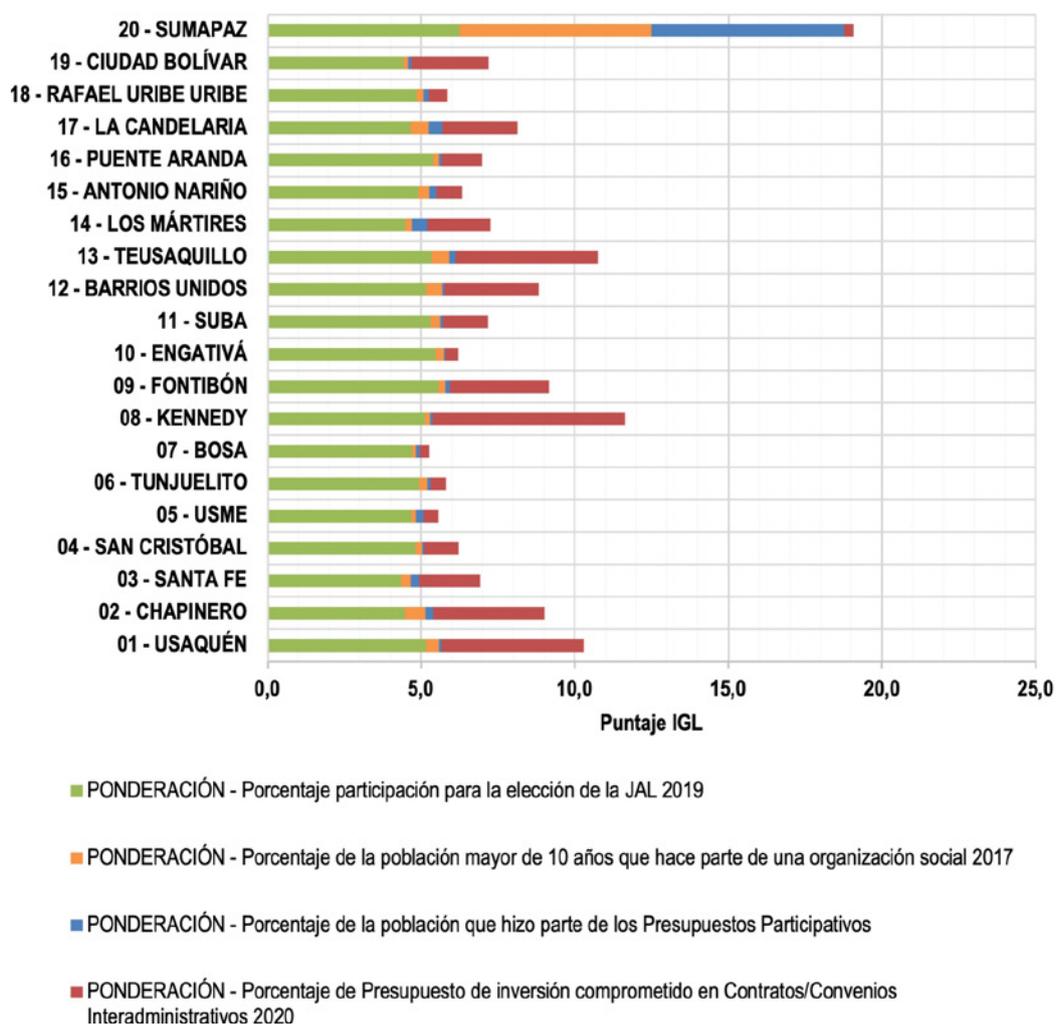
En el caso de la dimensión Actores, existe al igual que en la dimensión Recursos una brecha entre la localidad de Sumapaz y todas las demás, aunque esta es menos profunda que en la dimensión de Recursos.

La explicación a esta diferencia puede hallarse en el tejido social asociativo presente en la localidad de Sumapaz, en donde el 56% de la población mayor a 10 años hace parte de una organización social, y de estas personas el 94% lo hace en organizaciones comunales, cívicas y veredales, teniendo que las condiciones de la ruralidad apartada y dispersa existentes en el Sumapaz procuran a su población incentivos para crear y mantener redes de apoyo mutuo, situación sin comparación en cualquier otra parte del Distrito Capital, incluso en otras zonas rurales, siendo ese tejido social el que sustenta la alta participación electoral y en la presupuestación participativa, al ser plataformas para la incidencia en ámbitos más allá del propósito principal de las organizaciones, a pesar de las dificultades que pueda tener la participación democrática en las zonas rurales. Esto también es válido para las demás localidades, donde un tejido social menos fuerte y organizado, se refleja en la menor participación en los presupuestos participativos y en las urnas para elegir a la JAL.

Puede analizarse a contraluz el comportamiento de la ciudadanía en los ejercicios de democracia representativa frente a los de democracia participativa, donde pese a la gran diferencia entre la proporción de personas que apoyan uno u otro canal democrático, y así mismo, la regularidad en esas cifras (51% y 3% respectivamente en promedio), en las localidades donde más aceptación tienen los canales representativos (Engativá, Rafael Uribe Uribe, Fontibón, Kennedy, Ciudad Bolívar y Bosa), menos lo tienen los participativos y viceversa.

Puede observarse que todas estas son localidades de gran tamaño relativo por su población y extensión urbana, en donde la disposición a participar en un escenario abierto depende de la valoración y cálculo por parte de la ciudadanía de las probabilidades de incidencia efectiva, las cuales son menores al enfrentarse a un mayor número absoluto de participantes.

Gráfico 8: Participación ponderada de los indicadores en la dimensión de Actores.



Fuente: Elaboración propia.

En general -y exceptuando a Sumapaz y su particular situación- las localidades de mayor nivel socioeconómico tienen una organización social más alta, la cual se refleja en sus niveles de participación en los presupuestos participativos. Existe también una tendencia en la cual las localidades de pequeño tamaño relativo de la zona central de la ciudad tienen una mayor participación en los ejercicios de presupuestos participativos a pesar de no tener una organización social tan alta (con excepción de La Candelaria) y no ser de alto nivel socioeconómico tampoco (como Chapinero, Barrios Unidos o Teusaquillo). Estas localidades -Santa Fe, Antonio Nariño y Los Mártires-, corroboran la racionalidad colectiva existente, en donde a menor competencia en la participación, mayor es la disposición a participar. Es llamativo el caso de Los Mártires, única localidad en la cual hubo una mayor proporción de personas en los presupuestos participativos que aquella perteneciente

a organizaciones sociales, lo cual habla de un proceso singular de construcción de ciudadanía participante no mediada por organizaciones de base e incentivado por este nuevo canal democrático.

Con respecto a la intensidad de las relaciones intergubernamentales representadas en la proporción de contratos/convenios interadministrativos, a diferencia de los demás indicadores de la dimensión, no se encuentra interdeterminada entre sí, teniendo que puede observarse una tendencia a que las localidades con mayor nivel socioeconómico de su población, cuentan con una relaciones intergubernamentales distritales más activas, sin embargo dicha tendencia no alcanza a constituir un patrón fuerte como otros indicadores analizados, de manera que cobran relevancia aspectos concernientes a la cultura administrativa local dominante.

Finalmente, en la dimensión de Resultados, más allá del comportamiento de cada indicador simple por separado, o la agregación inicial de los mismos en las competencias en las que existe más de un único indicador, lo que puede observarse es que las localidades con mejor puntaje son aquellas en las cuales acaeció un proceso de urbanización planificado, son predominantemente residenciales y/o se localiza población de nivel socioeconómico medio y/o alto.

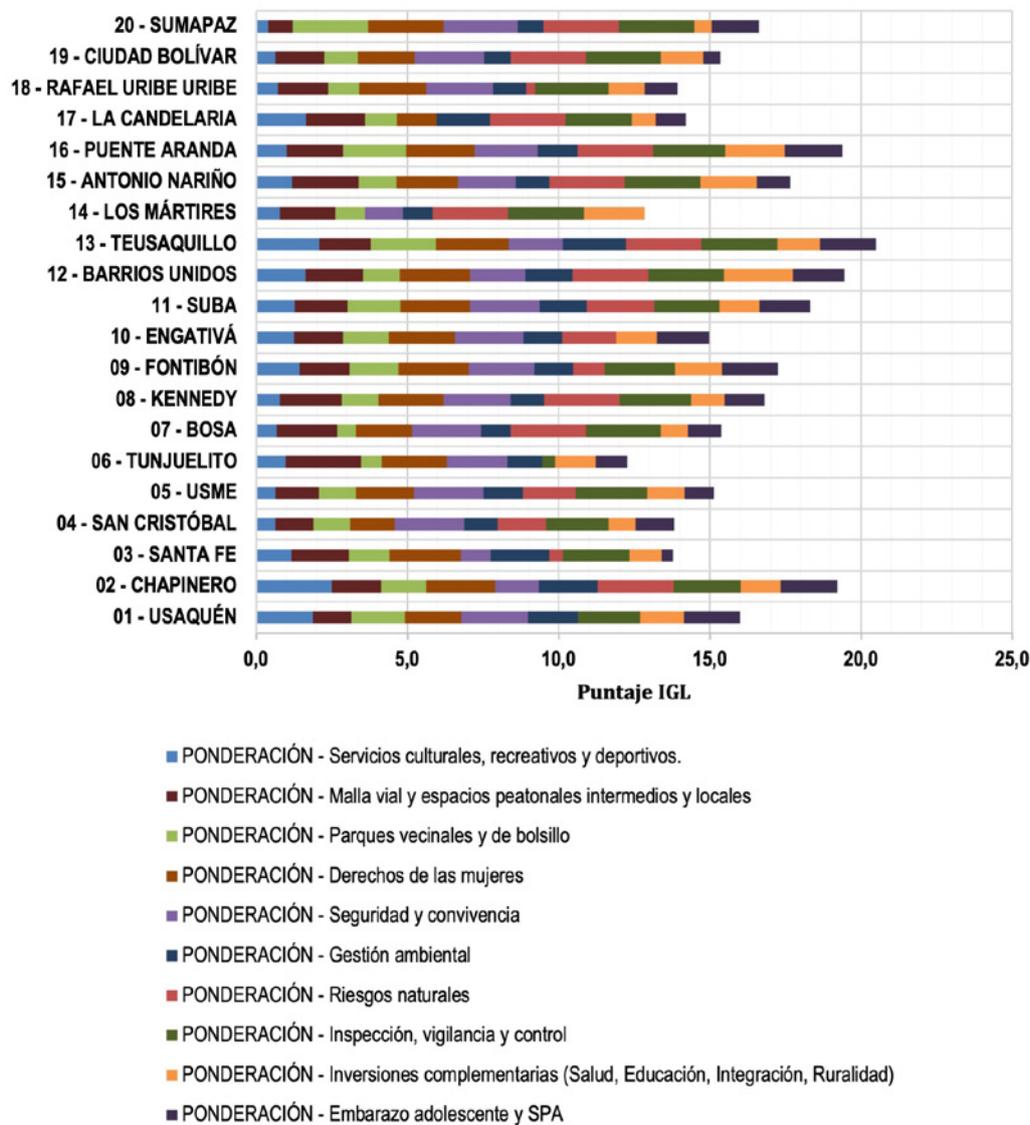
Así, los mejores desempeños se encuentran en Teusaquillo, Barrios Unidos, Puente Aranda y Chapinero, siendo localidades de pequeño o mediano tamaño relativo, ubicadas hacia la zona central de la ciudad pero que no hacen parte del centro tradicional y su dinámica económica, mientras que los puntajes más bajos se encuentran en San Cristóbal, Santa Fe, Los Mártires y Tunjuelito, localidades en las que predominó la urbanización informal y la localización de hogares de bajos ingresos (San Cristóbal) o en donde existe fuerte actividad económica y los impactos que conlleva la población flotante cotidiana (Los Mártires y Santa Fe) o ambas (Tunjuelito).

Los aspectos de competencia de las Alcaldías Locales en los cuales inciden de manera más fuerte las condiciones iniciales de urbanización, uso del suelo y población residente son servicios culturales y recreo-deportivos, parques vecinales y de bolsillo, derechos de las mujeres, seguridad y convivencia, gestión ambiental, servicios sociales y población vulnerable, mientras que aquellas más independientes, y en ese sentido sensibles a la actuación de la administración local son malla vial y espacios peatonales, gestión del riesgo, e inspección, vigilancia y control.

Vale la pena detenerse sobre los indicadores que corresponden a competencias que no son concurrentes con el sector central de la administración distrital, y que en ese sentido son de entera responsabilidad de las administraciones locales.



Gráfico 9: Participación ponderada de los indicadores en la dimensión de Resultados.



Fuente: Elaboración propia.

Frente a la malla vial (intermedia, local y rural), las localidades que obtienen un mejor desempeño son las localidades de pequeño tamaño relativo de la zona central e intermedia de la ciudad (La Candelaria, Santa Fe, Tunjuelito, Antonio Nariño), aunque también se encuentran dos localidades grandes de la periferia suroccidental (Kennedy y Bosa), mientras que las localidades con peor desempeño son localidades de la periferia suroriental principalmente (Usme, San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Sumapaz y Usaquén), teniendo en común ser localidades que cuentan con amplios sectores de origen informal y que cuentan con extensas zonas topográficas de ladera, reflejando aspectos propios de las condiciones geográficas y de pobla-

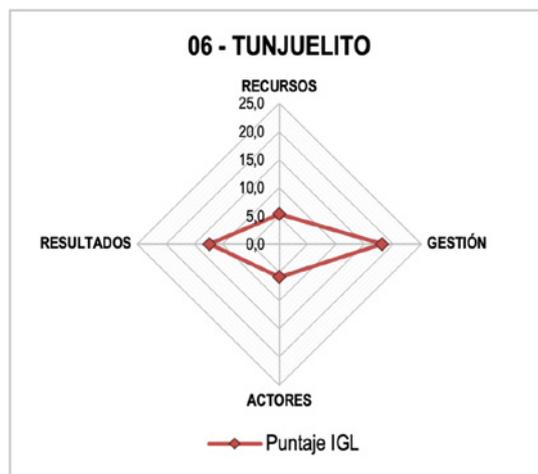
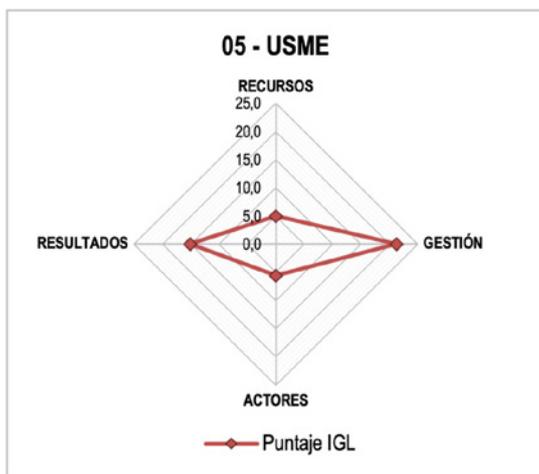
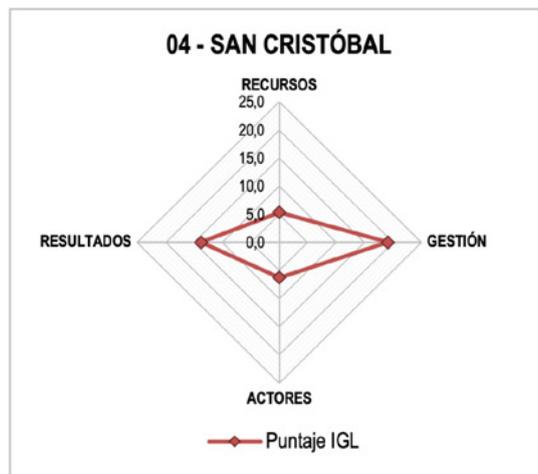
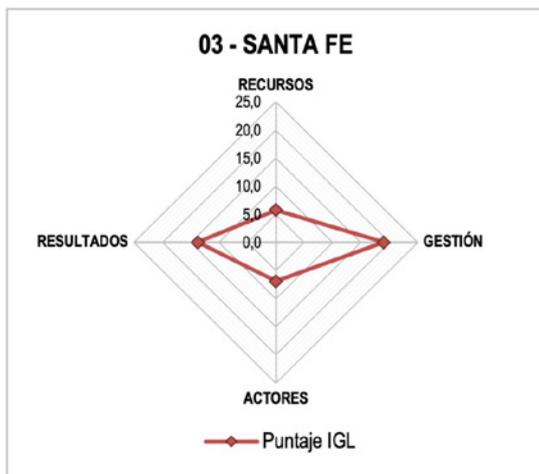
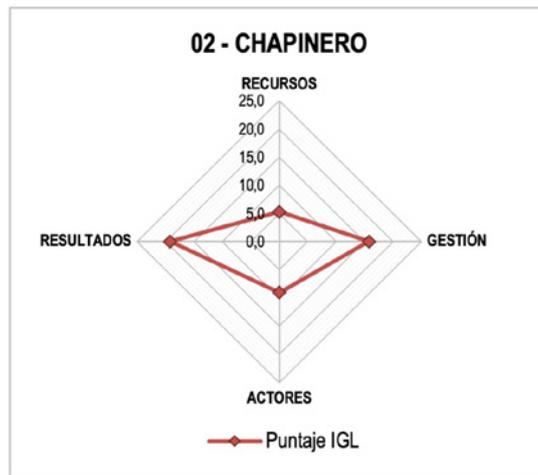
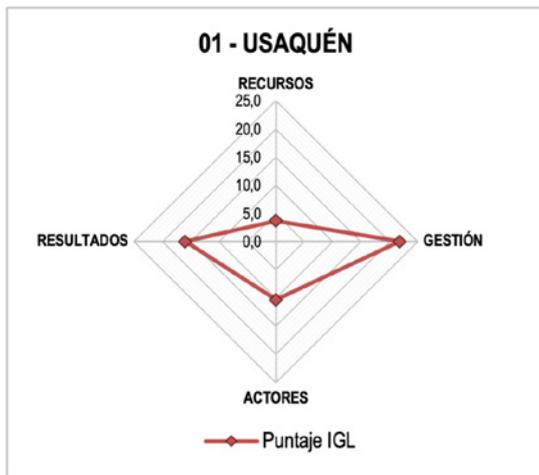
miento de estas localidades que hacen compleja la elevación del estado de conservación de la malla vial, pero también aspectos ligados a la actuación pública sobre la materia, siendo muestra de ello la presencia de Bosa (alta informalidad urbana) entre las más altas y de Usaquén entre las más bajas (baja informalidad urbana y baja participación de zonas en ladera).

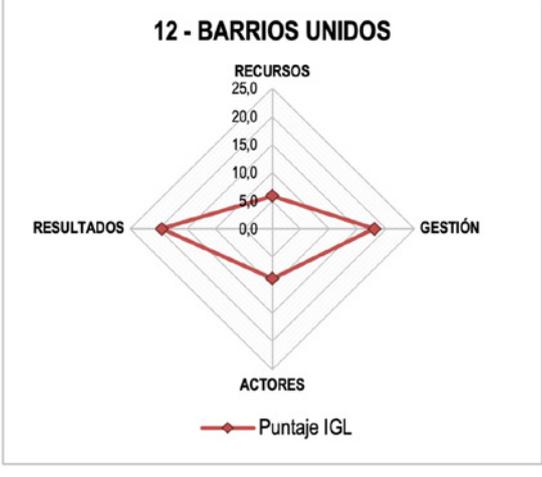
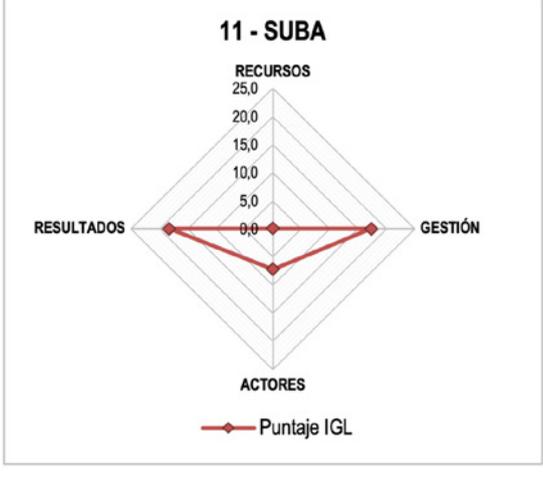
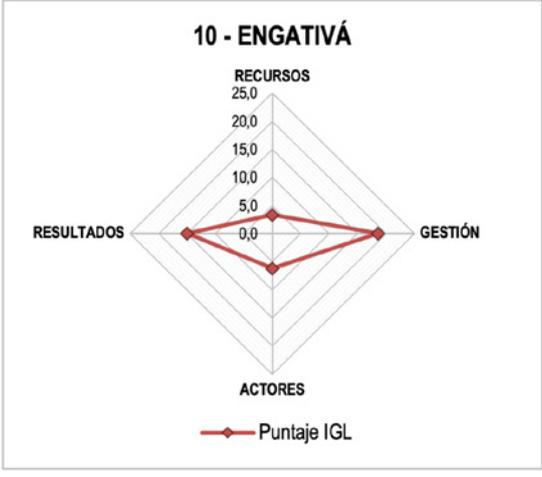
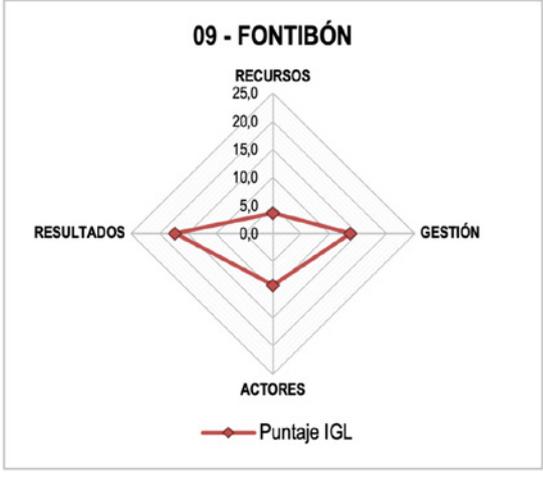
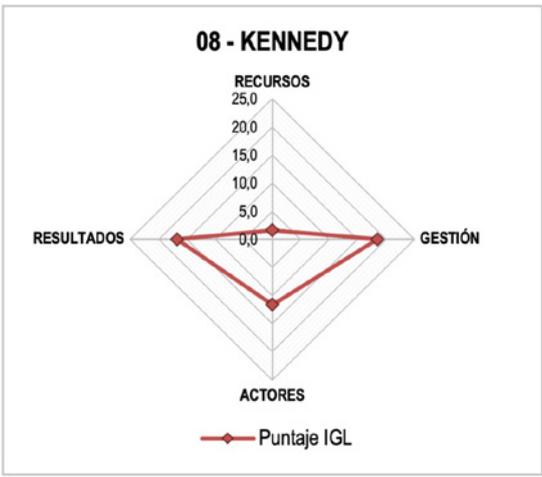
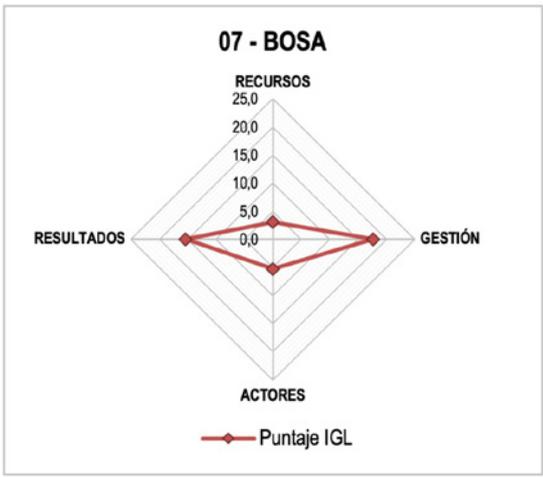
Con respecto a los parques (vecinales y de bolsillo), en definitiva, puede observarse el efecto de los procesos diferenciales de urbanización, no solo entre aquellos planificados e informales (Puente Aranda vs. Bosa), donde debido a la lógica de aprovechamiento del promotor urbano clandestino las zonas libres son escasas, sino entre las zonas antiguas y consolidadas y aquellas de urbanización más reciente (Chapinero vs. Usaquén), siendo considerada la existencia de áreas libres como una amenidad antes no contemplada con la misma relevancia por el urbanismo, encontrándose ambas lógicas explicativas en Teusaquillo (barrios residenciales planificados de la segunda mitad del siglo XX) y en Tunjuelito (barrios obreros no planificados de la primera mitad del siglo XX). En este sentido, es poco lo que la gestión local puede realizar, dependiendo la mejora de este indicador de procesos de gestión del suelo ya edificado para dotación de infraestructura que implican reubicación de población.

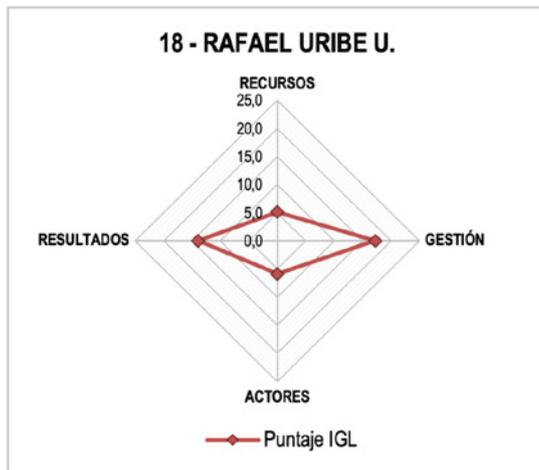
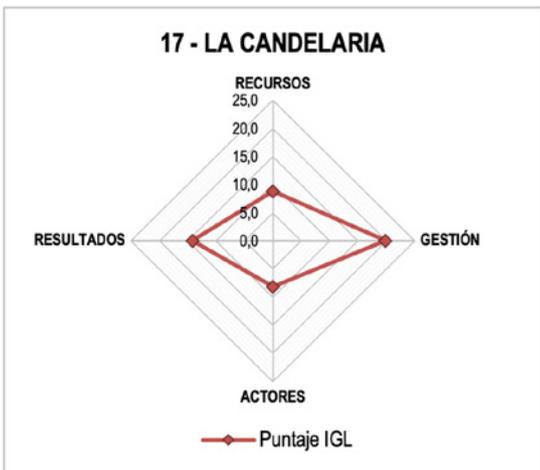
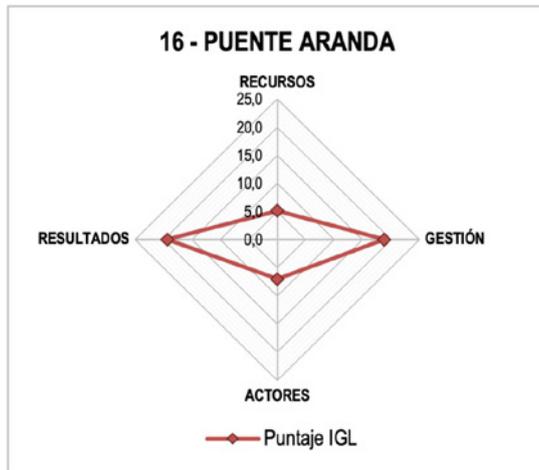
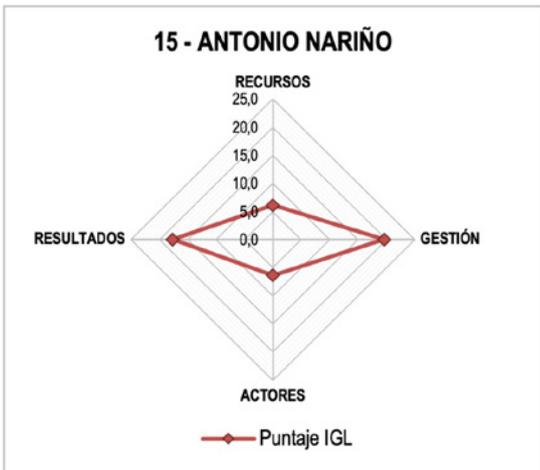
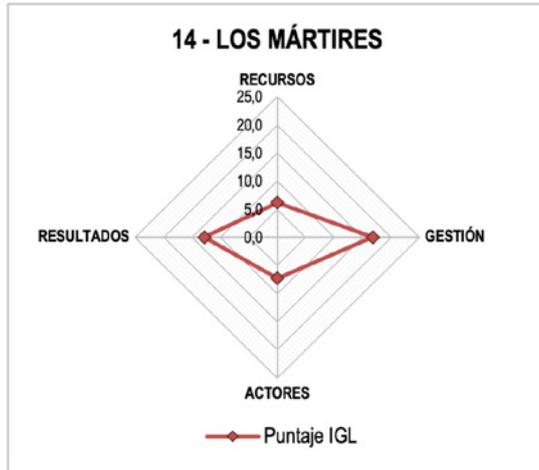
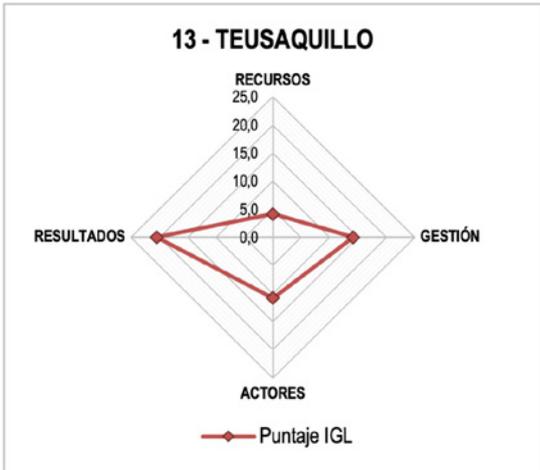
Por último, frente al control urbanístico como parte de la inspección, vigilancia y control de responsabilidad de las administraciones locales, y específicamente frente al control a la urbanización informal por expansión con nuevos desarrollos informales, más no por densificación por construcción sin licenciamiento sobre desarrollos informales ya existentes y legalizados (que también es responsabilidad de las Alcaldías Locales pero que no se incluye aquí por la dificultad del cálculo y estimación con base en información catastral y de licenciamiento), se tiene que de manera contraintuitiva son las localidades en las cuales existe un mayor dinamismo y actividad de urbanización informal al ubicarse su territorio sobre el perímetro urbano y/o en contigüidad áreas naturales protegidas evidenciado en la magnitud del área monitoreada, son las que están realizando un control más fuerte, mientras que aquellas localidades con menor área identificada para el ejercicio de prevención, al ser reducidos del suelo una vez urbanizable ya urbanizado, poco se preocupan de dicha tarea obteniendo una ocupación más intensiva de esas zonas, así sean poco extensas.

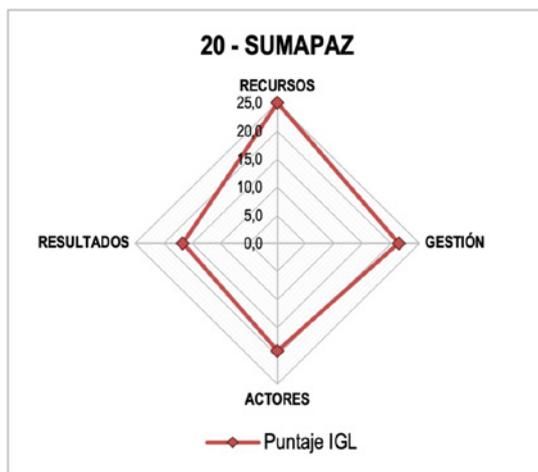
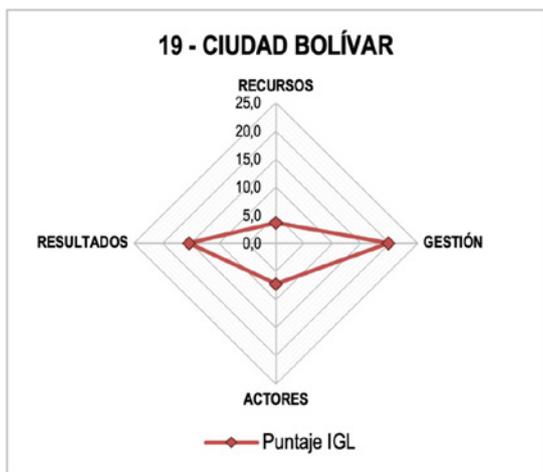


Gráfico 10: Puntaje IGL según dimensiones por localidad









Fuente: Elaboración propia.





5. Conclusiones

El esquema interno de descentralización administrativa del Distrito Capital materializado en la subdivisión territorial por localidades, sus autoridades, competencias y recursos, es producto del conjunto de fuerzas políticas y sociales que entre 1945 y 1954 optaron por dar solución institucional a la gestión de la primera corona metropolitana de Santa Fe de Bogotá a través de la anexión de los seis municipios circunvenidos y su escisión del departamento de Cundinamarca, conformando una entidad de régimen especial dentro de la organización territorial colombiana al emular un esquema que tiene antecedentes en la tradición anglo-sajona, configurando un campo relacional que se ha mantenido ya por siete décadas al haber sido ratificado en la Constitución Política de 1991.

De común se pasa por alto que Bogotá D.C. en su forma actual ya es como tal un gobierno metropolitano bajo el modelo de <Distrito Metropolitano>²¹ expuesto por autores como Lefèvre y Klink (2005), el cual se caracteriza por ser una organización unitaria que ejerce competencias generales, que posee autoridades de elección popular directa, que dispone de recursos propios y que abarca la mayor parte del territorio y población sujetos a un proceso de metropolización, siendo producto de la fusión de las municipalidades preexistentes, las cuales si bien puede que no desaparezcan por completo manteniendo una autonomía parcial, se convierten en ámbitos de aplicación de las políticas de las autoridades metropolitanas (Alcaldía Mayor y Concejo), siendo esta exactamente la situación de los municipios anexados convertidos en Alcaldías Menores en 1954, y cuyo esquema se extendió en 1972 al territorio del antiguo municipio de Santa Fe de Bogotá dividiéndolo en diez Alcaldías Menores más.

La gobernabilidad del nivel de local en Bogotá D.C. es un problema de gobernabilidad urbana de un ámbito metropolitano, donde los actuales intentos de integración con los municipios de la rivera opuesta del Río Bogotá pretenden institucionalizar un esquema integrado de gestión pública para la segunda corona metropolitana, pues la primera corona fue resuelta hace ya mucho tiempo.

Tener claro este aspecto es crucial para entender las inter-determinaciones existentes entre las decisiones del nivel central distrital y el de las Alcaldías Locales, donde las capacidades de estos gobiernos locales para gestionar los asuntos de su competencia, se encuentran supeditadas a las decisiones del nivel central distrital, y en donde pese al esfuerzo realizado por el Acuerdo 740 de 2019 para delimitar

21 Este modelo es diferente al de <Concejo Metropolitano> el cual en Colombia es el que por lo general se identifica como “Área Metropolitana” de acuerdo con la legislación existente, en donde la organización metropolitana se compone por dos niveles, el de las municipalidades y el metropolitano, ejerciendo competencias específicas, con autoridades de elección indirecta, y cuyos recursos son los que le ceden las entidades que de ella hacen parte.



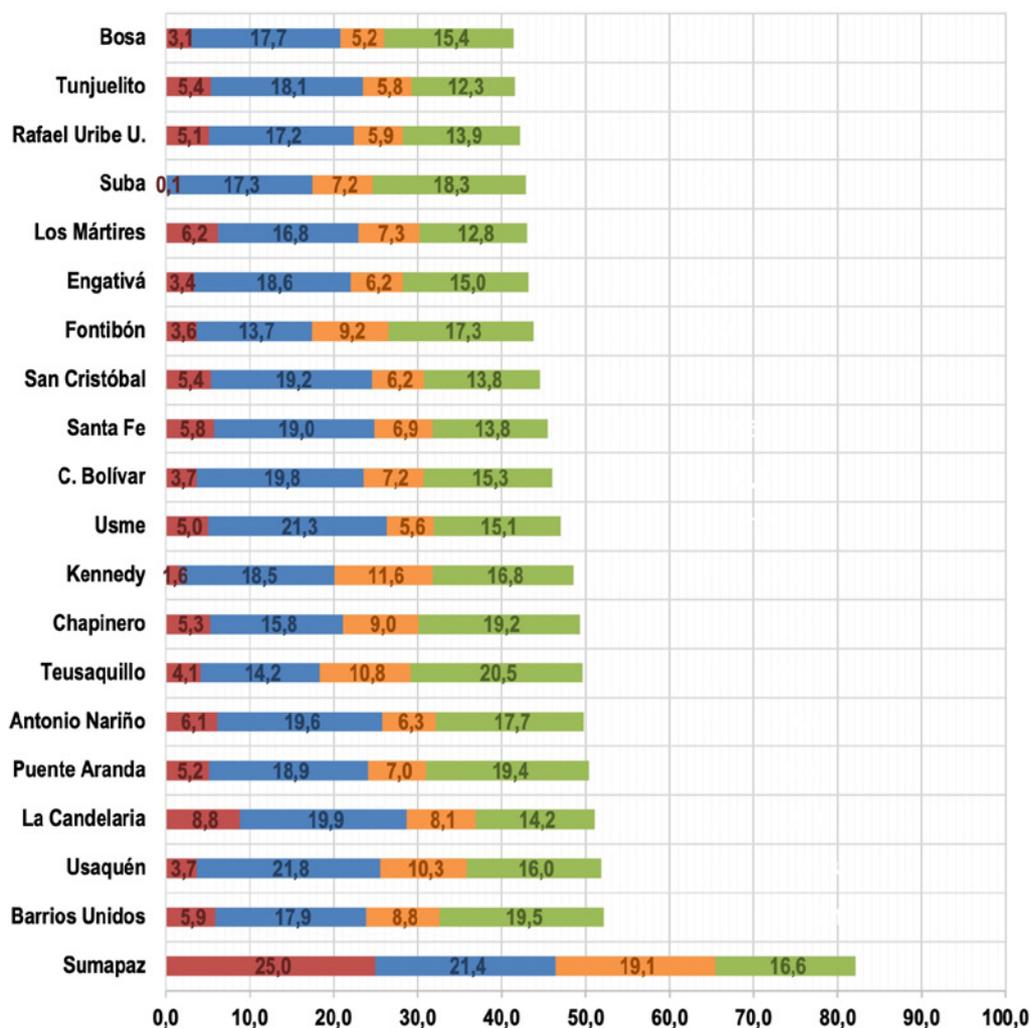
sus funciones, es evidente como en la mayoría de ellas existe una imbricación entre los resultados producto de las acciones de las administraciones locales cada una en su territorio, y de la administración central distrital de manera diferencial en cada localidad por separado, al ser competencias concurrentes entre ambos niveles de gobierno, dibujándose un reparto ambiguo de la responsabilidad, y en donde muchas de las condiciones existentes son consecuencia de procesos de urbanización ya consolidados y difíciles de modificar por muy buena o mala que sea la gestión local.

La *raison d'être* del nivel local de gobierno en Bogotá es la participación ciudadana que facilita la interacción entre administración pública y sociedad civil, para que esta de acuerdo a sus preferencias incida efectivamente en la gestión desarrollada, y en este sentido es el ámbito preferente para el desarrollo de esquemas de gobernanza entendida como táctica del arte de gobernar en donde la gestión de esa misma complejidad originada de la multiplicidad de actores sociales, permite hallar las soluciones a la ineffectividad del gobierno frente los problemas a los que se enfrenta.

Los resultados obtenidos en la presente medición del Índice de Gobernabilidad Local, en la cual se ajustó su metodología a los cambios acaecidos en el marco jurídico del nivel local de gobierno, permiten identificar como la divergencia existente entre las localidades, hace que el esquema con el cual operan obtenga resultados variables.

Teniendo en cuenta la población total como forma de clasificar las localidades para analizar su puntaje final obtenido de manera general, se tiene que las cinco localidades con menor número de habitantes (Sumapaz, La Candelaria, Antonio Nariño, Los Mártires y Santa Fe) cuentan con un promedio de 54,3 en el I.G.L., mientras de las cinco localidades más populosas (Suba, Kennedy, Engativá, Bosa y Ciudad Bolívar) cuentan con un promedio de 44,4 mientras que el promedio general es de 48,3, evidenciando como el tamaño poblacional relativo de las localidades tiene fuerte correlación con el nivel de gobernabilidad presente.

Gráfico 11: Índice de Gobernabilidad Local 2021



	Sumapaz	Barrios Unidos	Usaquén	La Candelaria	Puente Aranda	Antonio Nariño	Teusaquillo	Chapinero	Kennedy	Usme	C. Bolívar	Santa Fe	San Cristóbal	Fontibón	Engativá	Los Mártires	Suba	Rafael Uribe U.	Tunjuelito	Bosa
■ RECURSOS	25,0	5,9	3,7	8,8	5,2	6,1	4,1	5,3	1,6	5,0	3,7	5,8	5,4	3,6	3,4	6,2	0,1	5,1	5,4	3,1
■ GESTIÓN	21,4	17,9	21,8	19,9	18,9	19,6	14,2	15,8	18,5	21,3	19,8	19,0	19,2	13,7	18,6	16,8	17,3	17,2	18,1	17,7
■ ACTORES	19,1	8,8	10,3	8,1	7,0	6,3	10,8	9,0	11,6	5,6	7,2	6,9	6,2	9,2	6,2	7,3	7,2	5,9	5,8	5,2
■ RESULTADOS	16,6	19,5	16,0	14,2	19,4	17,7	20,5	19,2	16,8	15,1	15,3	13,8	13,8	17,3	15,0	12,8	18,3	13,9	12,3	15,4
■ GOBERNABILIDAD	82,1	52,1	51,8	51,0	50,4	49,8	49,6	49,3	48,5	47,0	46,0	45,5	44,5	43,8	43,2	43,1	42,9	42,2	41,6	41,4

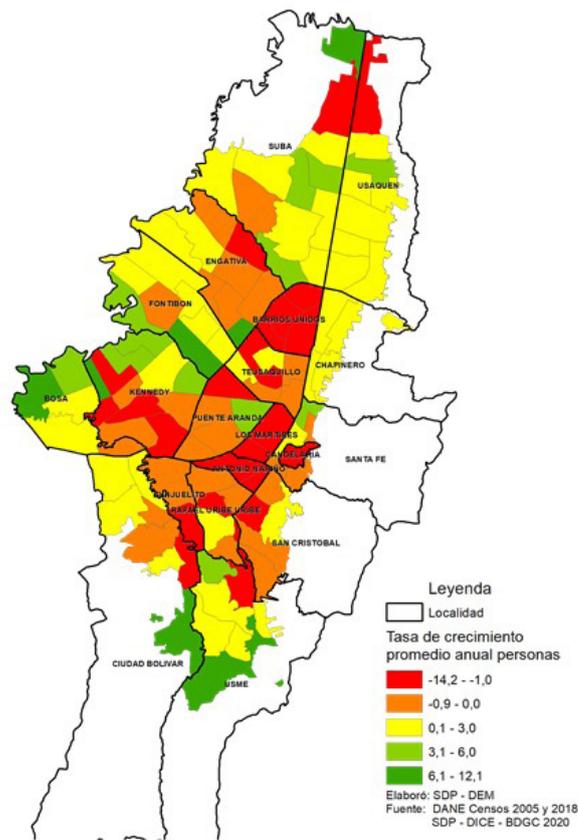
Puntaje IGL

■ RECURSOS ■ GESTIÓN ■ ACTORES ■ RESULTADOS ■ GOBERNABILIDAD

Fuente: Elaboración propia.

Las localidades más pequeñas poblacionalmente hablando -pero también en su extensión urbana-, pertenecen preferentemente a la zona central -con excepción de Sumapaz- y eran parte del antiguo municipio de Santa Fe de Bogotá, perteneciendo tres de ellas directamente al centro histórico de la ciudad el cual presenta una tendencia al despoblamiento por el desplazamiento de la actividad residencial al crecer el uso económico, mientras que las más grandes son periféricas, tres ellas son directamente el núcleo de los antiguos municipios anexados (Suba, Engativá y Bosa), y las otras dos fueron conformadas con partes de dichos municipios anexados (Kennedy y Ciudad Bolívar), todas ellas con tendencia a continuar incrementando su población al contar aun con suelo urbanizable.

Mapa 35: Tasa de crecimiento poblacional anual promedio 2005-2018 por UPZ



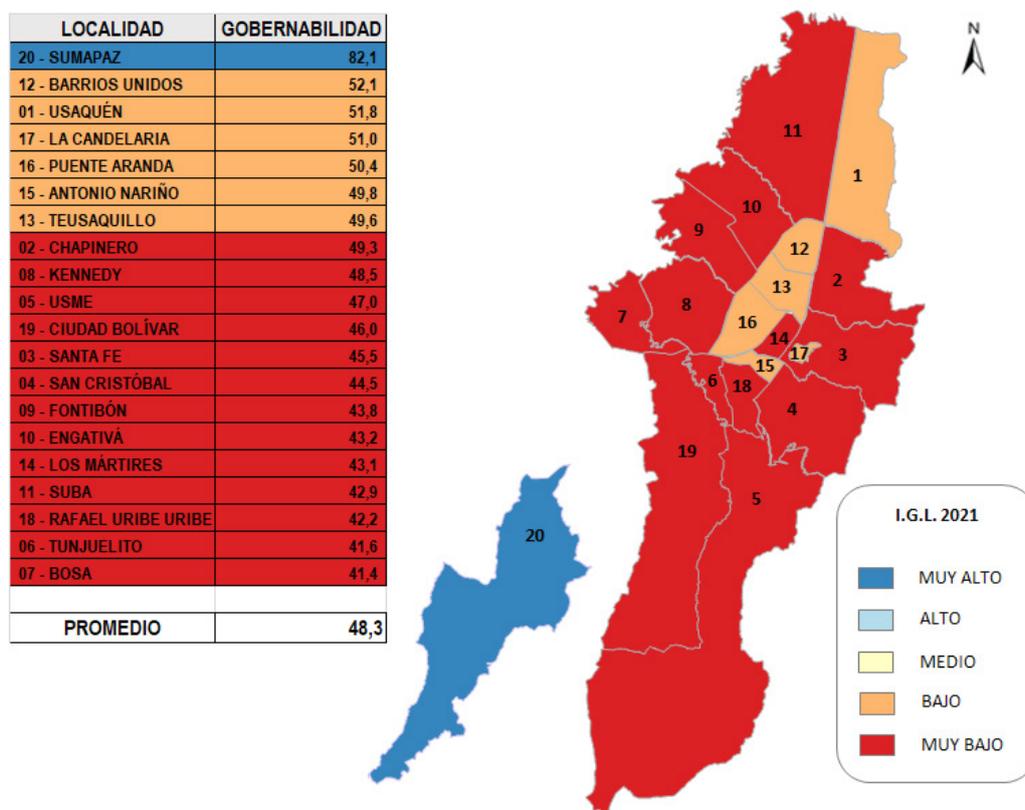
Fuente: DANE-CNPV, 2018; Cálculos SDP, 2020.

Al analizar los resultados obtenidos individualmente, salta a la vista la brecha entre la localidad de Sumapaz y todas las demás, la cual halla explicación en el robusto tejido social existente que le permite obtener un alto puntaje en la dimensión de Actores, pero es en especial el efecto de los desmesurados Recursos que maneja a la luz de su tamaño poblacional la que la ubica en este lugar. Así, la gobernabilidad local de

Sumapaz es consecuencia de tanto de sus características sin comparación con cualquier otra localidad al ser la única enteramente rural, pero también de la asignación presupuestal llevada a cabo discrecionalmente por el nivel central distrital.

De este modo, al generar rangos correspondientes al 20% de la diferencia entre los dos datos extremos mínimo y máximo de puntaje final, se tiene que la localidad de Sumapaz eleva el nivel de gobernabilidad medio escapando a la distribución normal, al ubicarse más de 3 desviaciones estándar equivalentes 8,7 puntos por encima del promedio de puntaje es que es 48,3, mientras que el resto de las localidades se mantienen por debajo de 1 desviación estándar.

Mapa 36: Índice de Gobernabilidad Local 2021

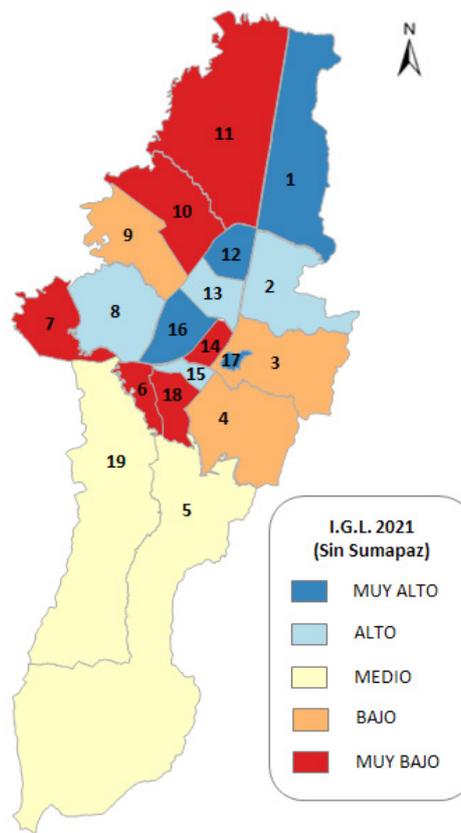


Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, al extraer a Sumapaz del ejercicio analítico y establecer cinco rangos de clasificación bajo el mismo método, se obtiene un panorama diferente, en donde se observa como en efecto la gobernabilidad local entre localidades comparables entre si al ser -mayoritariamente- urbanas todas ellas, se observan dos patrones comunes que son matizados en cada caso por la gestión de cada administración.

Mapa 37: índice de Gobernabilidad Local 2021 (sin Sumapaz)

LOCALIDAD	GOBERNABILIDAD
12 - BARRIOS UNIDOS	52,1
01 - USAQUÉN	51,8
17 - LA CANDELARIA	51,0
16 - PUENTE ARANDA	50,4
15 - ANTONIO NARIÑO	49,8
13 - TEUSAQUILLO	49,6
02 - CHAPINERO	49,3
08 - KENNEDY	48,5
05 - USME	47,0
19 - CIUDAD BOLÍVAR	46,0
03 - SANTA FE	45,5
04 - SAN CRISTÓBAL	44,5
09 - FONTIBÓN	43,8
10 - ENGATIVÁ	43,2
14 - LOS MÁRTIRES	43,1
11 - SUBA	42,9
18 - RAFAEL URIBE URIBE	42,2
06 - TUNJUELITO	41,6
07 - BOSA	41,4
PROMEDIO	46,5



Fuente: Elaboración propia.

El primero de estos patrones es el efecto del tamaño poblacional sobre los recursos, donde a mayor población se deteriora la capacidad para actuar, teniendo que 4 de las 5 localidades más pobladas pertenecen a las 5 con menores recursos.

El segundo patrón identificado, es la relación entre nivel socioeconómico y los resultados obtenidos, de forma tal que las localidades con baja población en situación de pobreza muestran un desempeño más alto, teniendo que 4 de las 5 localidades con IPM más bajo, se encuentran entre las 5 con mejores resultados.

Así, la mejora general de la gobernabilidad local en Bogotá pasa necesariamente por la intervención de las variables explicativas de estos dos patrones identificados, de manera que cobra importancia la capacidad de determinación existente sobre los recursos disponibles de acuerdo con la población residente, frente a una mucho más incierta posibilidad de transformar la estructura socioeconómica de la ciudad construida y los patrones de segregación socio-residencial.

Si bien el ajuste de las asignaciones de recursos para ser más adecuados es una alternativa a la mano de la administración distrital que debe ser aprovechada, queda claro que es a través de la modificación del número y delimitación de las localidades

y en este sentido de la población que contienen, como es posible actuar sobre el aspecto estructural que tiene el mayor impacto sobre nivel de gobernabilidad presente, el cual en su divergencia es consecuencia del normal desarrollo urbano de una metrópoli a lo largo de medio siglo, en donde la tendencia demográfica apunta a la profundización de las brechas existentes.

Para concluir, se realizan una serie de recomendaciones sobre el ajuste del número y delimitación de las localidades:

- **Población:** El ajuste debería *propender por lograr un tamaño poblacional más equilibrado entre las localidades*, de forma que, teniendo presente la asociación entre alta población y baja gobernabilidad, las localidades más populosas (Suba, Kennedy, Engativá, Bosa y Ciudad Bolívar) podrían ser objeto de división para lograr que las nuevas tengan un tamaño menor y asimismo una mejor gobernabilidad, dando lugar a un número total más alto de localidades que el existente hoy en día.

Exceptuando a Sumapaz y su comportamiento anómalo que se presenta por las razones ya expuestas, se tiene que los mejores índices de gobernabilidad local en promedio se logran en las localidades entre 100 y 300 mil habitantes (48,1) superando el promedio general (sin Sumapaz) que es de 46,5, antes o después del cual el promedio es menor al general.

Este tamaño (100-300 mil habitantes) es precisamente el mismo que fue tomado por criterio de delimitación en 1972, pero que se desdibujó con el paso del tiempo y el proceso de urbanización que hizo crecer a algunas localidades por sobre el millón de habitantes.

- **Número:** Las localidades no son solamente polígonos en un mapa, son organizaciones públicas (Alcaldías Locales) que necesitan de recursos físicos, humanos y financieros para hacer operativo su funcionamiento, el cual como partida presupuestal tiende a ser inelástica frente a la reducción de la población administrada. De hecho, reducir los recursos de funcionamiento con que cuentan actualmente en proporción a la población puede ser regresivo en términos de gobernabilidad, lo cual de ninguna manera es el objetivo.

Es este sentido, si bien es necesario un mayor número de localidades para que su tamaño sea más equilibrado, *se debe procurar porque el número total de localidades se incremente lo menos posible*, para evitar así los costos administrativos siendo coherentes con un principio de eficiencia en el gasto público. Para esto, las localidades menos pobladas (La Candelaria, Santa Fe, Los Mártires, Antonio Nariño, entre otras), podrían ser unificadas entre sí o con localidades adyacentes, mitigando el aumento en el número total de localidades generado por la división de las más populosas.

- **Territorio:** El área urbana es el ámbito sobre el cual se localiza la mayor parte de la población y existe una mayor cantidad de competencias del nivel de



gobierno, así que, de forma análoga y asociada a la población, *se debería procurar porque su extensión urbana sea más equilibrada.*

Es conveniente retomar las delimitaciones existentes de localidades y Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- a su interior, evaluando posibles agrupamientos de UPZ como forma de dividir las localidades más grandes, teniendo que el promedio de UPZ por localidad (sin Sumapaz) es de 5,9, pero algunas tienen 1 sola mientras que otras alcanzan las 12.

Las UPZ recogen en su delimitación la existencia de infraestructuras, dotacionales y dinámicas económicas de escala zonal, como escala intermedia entre la vecinal y la urbana-metropolitana que es de interés para la gestión pública local, las cuales, con 20 años de existencia, son unidad de referencia para un importantísimo acervo de información de todo tipo. Al retomar los límites de las UPZ, se garantiza la continuidad geográfica de referencia para los cálculos demográficos y de asignación presupuestal, la cual de otra forma perdería la serie histórica para aspectos tan básicos como la población residente y el Índice de Pobreza Multidimensional (tal cual como es imposible hacer comparables las cifras poblacionales entre lo que eran los municipios aun sin anexar y luego de su anexión con la consiguiente modificación de límites por este mismo motivo).

La existencia de elementos de la estructura ecológica como ríos, humedales, cerros, u otros construidos como canales, dotacionales extensivos y vías arteriales (especialmente aquellas de perfil V-0 y V-1), define *bordes* a una zona urbana, mientras que los ejes comerciales, los grandes equipamientos colectivos y los espacios públicos de permanencia son *nodos y sendas* articuladores de los mismos. La delimitación de nuevas localidades debe tener en cuenta estos aspectos básicos de diseño urbano para el éxito de la *apropiación y legibilidad territorial*, así como para que el acceso a bienes y servicios bajo el *principio de proximidad* en el urbanismo pueda darse de la mejor manera.

- **Política:** La factibilidad de cualquier modificación de las localidades, necesita del apoyo y legitimidad ofrecida por la refrendación de los grupos políticos que componen los poderes legislativos de nivel local (JAL) y distrital (Concejo) al trámite al proyecto de acuerdo que presente la Alcaldía Mayor. En este sentido el estudio de las *dinámicas electorales* puede ofrecer mayores probabilidades de éxito a una iniciativa de ajuste.
- **Historia:** La apropiación por parte de la ciudadanía de una nueva delimitación pasa necesariamente por el proceso de construcción de la memoria urbana colectiva de Bogotá, teniendo que al ser la participación ciudadana en los asuntos de interés común la razón del ser del nivel de gobierno local es importante mantener y generar una dimensión simbólica de identidad y pertenencia.

Topónimos como *Santa Fe* (con el cual fuera fundado el asentamiento original en 1538 y que acompañó como nombre oficial a esta ciudad por más de 400 años), Chapinero (como hecho urbano autónomo al menos desde 1860 y que inició la transformación de la ciudad colonial a la moderna), y los de los seis municipios anexados (*Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme*), no deberían desaparecer de la denominación de las divisiones administrativas del Distrito Capital, al ser parte de su historia e identidad colectiva como metrópoli, así sea modificada su jurisdicción actual en sus límites.





6. Referencias



- Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2016). *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *Diagnóstico sobre las competencias de las localidades y las autoridades locales*. Bogotá: Secretaría Distrital de Gobierno - Universidad del Rosario.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014). *Índice de desempeño organizacional distrital*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014). *Índice de gobernabilidad para las Localidades de Bogotá*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Índice de gobernabilidad para las Localidades de Bogotá: Actualización de resultados*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). *Encuesta de Movilidad 2019*. Bogotá: Secretaría Distrital de Movilidad.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). *Índice de Gobernabilidad Local*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Balance de las Líneas de Inversión Local 2017-2020*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Índice de distribución de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Alcaldía Mayor de Bogotá et. Al. (2014). *Comité de Integración Territorial de Bogotá y los municipios Circunvecinos*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación - Cámara de Comercio de Bogotá - Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional.
- Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobernación de Boyacá; Gobernación de Cundinamarca; Gobernación del Meta; Gobernación del Tolima. (2014). *Documento Técnico de Soporte RAPE Región Central*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación - Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional.
- Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobernación de Cundinamarca; Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Encuesta Multipropósito 2017*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Arndt, C., & Oman, C. (2006). *Uses and abuses of governance indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Barbosa, O. (2007). *Relaciones intergubernamentales en Colombia*. Cuadernos de administración(37).

- Bird, R. (2001). *Presentación del escenario: Finanzas municipales e intergubernamentales*. En M. Freire, & R. Stren, Los retos del gobierno urbano. Bogotá: Banco Mundial - Alfaomega.
- Borja, J. (1997). *Las ciudades como actores políticos*. América Latina Hoy(15).
- Botero, M. (2010). *Bogotá y la descentralización intraterritorial*. Documentos de investigación(37).
- Brenner, N. (1998). *Global cities, local states*. Review of international political economy(5).
- Buelvas, D. (2014). *El Gobierno Metropolitano*. Papeles de Coyuntura(39).
- Colón, L., & Mejía, G. (2019). *Atlas histórico de barrios de Bogotá 1884-1954*. Bogotá: Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.
- Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal . (2016). *Lineamientos de política para las líneas de inversión local*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy*. New York: New York University Press.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Medición del Desempeño Municipal, Informe de Resultados 2017*. Bogotá: DNP.
- Garrocho, C. (2011). *Población flotante, población en movimiento*. México: Concejo Nacional de Población.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobaton, P. (1999). *Aggregating governance indicators*. Policy Research Working Paper(2195).
- Lefèvre, C. (2005). *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas*. En E. Rojas, J. Cuadrado-Roura, & J. Fernández-Güell, Gobernar las Metrópolis. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo - Universidad Alcalá de Henares.
- Lynch, K. (2008). *La imagen de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- O'Donnell, G. (1993). *Estado, democratización y ciudadanía*. Nueva Sociedad(128).
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2008). *Handbook on constructing composite indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Prats, J. (2003). *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*. Instituciones y Desarrollo(15).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *Agenda para la gobernabilidad local en América Latina*. Bogotá: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Bogotá, una apuesta por Colombia: Informe de Desarrollo Humano para Bogotá*. Bogotá: PNUD.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Guía del usuario para medir la gobernabilidad local*. Oslo: PNUD.
- Restrepo, E. (5 de Abril de 2009). *Una nueva división territorial para Bogotá D.C.* Bogotá: Secretaría Distrital de Gobierno.
- Rojas, E. (2005). *Las regiones metropolitanas de América Latina*. En E. Rojas, J. Cuadrado-Roura, & J. Fernández-Güell, *Gobernar las Metrópolis*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo - Universidad Alcalá de Henares.
- Roscoe, M. (1967). *Metropolitan governmental integration*. En T. Dye, & B. Hawkins, *Politics in the metropolis*. Columbus (OH): Charles E. Merrill Publishing Co.
- Rose, R. (1998). *El Gran Gobierno*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas Públicas*. Bogotá: Aurora.
- Wiener, P., & Sert, J. (1953). *Plan regulador de de Bogotá*. Nueva York: Town Planning Associates.
- Zambrano, F. (2007). *Historia de Bogotá, siglo XX*. Bogotá: Villegas Editores.



