



# Proceso de implementación y operación del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP– de Bogotá (Colombia) a la luz de los principios de la Teoría del Gobierno Corporativo

## Process of implementation and operation of the Integrated Public Transport System - IPTS- of Bogotá in the light of the principles of the Theory of Corporate Governance

CABRERA-MOYA, Diego R. 1

Recibido: 26/11/2018 • Aprobado: 12/02/2019 • Publicado 08/04/2019

### Contenido

1. Introducción

2. Concepto e importancia del análisis del Gobierno Corporativo (GC)

3. Elementos de las Alianzas Público Privadas (APP) en Colombia a tener en cuenta en la implementación de buenas prácticas de GC para el SITP de Bogotá

4. Consideraciones para las prácticas de buen GC para el futuro del SITP de Bogotá

5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

#### RESUMEN:

Este artículo analiza el proceso de implementación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá (SITP) bajo la óptica de la Teoría del Gobierno Corporativo. Se reseñan algunos ejemplos de su práctica en empresas colombianas y se proponen algunas consideraciones sobre los niveles de utilización que estas prácticas han tenido en la evolución del Sistema de Transporte, se concluye con algunas propuestas para mejorar las condiciones de sostenibilidad surgidas a partir de la adopción de buenas prácticas de gobierno corporativo.

**Palabras clave:** Gobierno Corporativo, Transporte Público, Gestión, Bogotá.

#### ABSTRACT:

This article analyzes the process of implementation of the Integrated Public Transportation System of Bogotá (SITP) under the perspective of the Theory of Corporate Governance. To this end, some examples of its practice in Colombian companies are outlined and some considerations are proposed regarding the levels of utilization that these practices have had in the evolution of the Transportation System, it concludes with some proposals to improve the sustainability conditions arising from the adoption of good corporate governance practices.

**Keywords:** Corporate Governance, Public Transport, Management, Bogotá

## 1. Introducción

Diferentes autores al abordar el tema resaltan la importancia de las decisiones derivadas de una política de Gobierno Corporativo (GC) claramente definida y su influencia en las decisiones estratégicas de las organizaciones (LaPorta, López-de-Silanes, Shleifer y Vishny, 2000; Lefort, 2003; Peralta y García, 2010; Agrawal y Knoeber, 2012; Panditharathna, 2016). Pero así mismo, muchos de ellos puntualizan en la necesidad de profundizar más en el abordaje desde las reflexiones en las organizaciones hasta en el quehacer académico de la investigación sobre este campo, al existir incógnitas sobre su pertinencia y aplicabilidad que surgen sobre el tema (Aglietta, 2000, Bebchuk y Weisbach, 2012; Acharya, Gottschalg, Hahn y Kehoe, 2013).

En este artículo se aborda inicialmente la temática del buen Gobierno Corporativo al revisar diferentes posturas, definiciones, estructuras y desarrollos sobre el tema a la luz de diferentes autores, para luego dar una mirada a la evolución del GC en Colombia y proponer algunos aspectos a analizar sobre estas prácticas en el país haciendo un paralelo entre estas buenas prácticas para los sectores público y privado de la economía.

Este abordaje permite analizar críticamente algunos aspectos del proceso de adjudicación de la operación del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá que se presentaron en las pasadas licitaciones y que se están presentando a propósito del vencimiento de las mismas y ante la necesidad de un nuevo proceso. Es así que a pocos meses de la publicación de las condiciones para la nueva contratación, aún no existe claridad ni siquiera sobre la modalidad de Alianza Pública Privada que se utilizará, siendo una incógnita si se originará del interés del sector privado o por medio de una licitación.

Las conclusiones presentan la opinión del autor sobre los principios de buen gobierno corporativo que han sido ignorados, vulnerados o incumplidos en este proceso.

## 2. Concepto e importancia del análisis del Gobierno Corporativo (GC)

Al adelantar una revisión en la literatura reciente sobre el concepto de Gobierno Corporativo en las organizaciones (GC), es posible identificar diferentes definiciones y diferentes ópticas de análisis sobre el concepto, alcance y componentes al respecto. Para ilustrar esta amplia variedad de abordajes, en primer lugar citaremos algunas propuestas comunes resaltando la óptica desde la cual se plantean, para luego presentar en la Tabla 1 una síntesis de las corrientes de análisis más comunes, destacando algunos de sus exponentes y una breve reseña de sus trabajos.

Una primera aproximación sobre este concepto se encuentra al consultar autores tales como Lefort (2003) o Santonja y Borges (2005), quienes plantean la relación entre los diferentes actores y grupos de interés (*stakeholders*) en una organización y la búsqueda de una asignación óptima de beneficios. Esta definición inicial permite entender que las diferentes corrientes de

análisis que pueden formarse alrededor de este concepto, responderán precisamente a la óptica desde la cual se ubique el investigador en un momento determinado.

Autores como Haw, Ho y Li (2011) o Martynova y Renneboog (2011) analizan el GC desde una óptica disciplinar en particular referente a las leyes de mercado. Otros como Hambrick, Werder y Zajac (2008), Baker y Anderson (2010), DuPlessis, Hargovan y Bagaric (2010) destacan los aspectos epistemológicos del concepto que permiten distinguir claramente el abordaje positivista y el abordaje normativo del GC y cómo esta elección permite definir de manera clara el concepto. Donaldson (2012) propone la importancia de definir los supuestos normativos de cada organización en su propio modelo de gobernanza.

Analizando lo anterior se pueden identificar diferentes aspectos que permiten entender sus principios y fundamentos. En el presente artículo se propondrá un proceso que permita distinguir y simultáneamente relacionar las teorías de la organización con las teorías de la gobernanza, tomando como caso de estudio el Sistema Integrado de Transporte Público en Bogotá (SITP).

De Andrés y Santamaría (2010) y Lefort (2003) analizan el concepto de GC desde las ópticas con enfoque disciplinario, cognitivo y económico y lo relacionan con el ejercicio de la autoridad en la toma de decisiones y en la afectación de intereses de cada uno de los participantes en un proceso organizacional. Soportando sus argumentos presentan una revisión importante sobre el concepto con base en autores tales como Grossman y Hart (1986) y Shleifer y Vishny (1986) y Zingales (1997) donde se plantea que existen diferentes formas de gobierno corporativo, en atención a la forma en que sus participantes ejercen la autoridad delegada de manera institucional y la manera en que este ejercicio, que permite configurar su definición, afecta la toma de decisiones y a las partes involucradas.

Autores como Rodríguez (2008) y Riaño (2011) puntualizan que el gobierno corporativo es realmente una "figura" o institución organizacional importante para alcanzar el fin que buscan los diferentes componentes de la organización. En este sentido y analizando el funcionamiento de un gobierno corporativo, se anota que se pueden identificar algunas "cuestiones" o tópicos cruciales y críticos asignados al GC para alcanzar estos objetivos:

1. Diferenciar los roles de la dirección (board) y la administración (management).
2. Seleccionar los funcionarios de la Dirección y sus funciones.
3. Distinguir y diferenciar las funciones del CEO y de la Presidencia.
4. Remuneración de los altos ejecutivos.
5. Divulgación y auditoría de aspectos claves de la empresa e información privilegiada a aquellos que les pueda concernir.
6. Velar por los intereses de los accionistas.
7. Asuntos relacionados con la responsabilidad corporativa y con la imagen proyectada hacia los posibles nuevos inversionistas.

Tirole (2012), cuyas ideas principales se consolidan en este artículo, ha sostenido que este concepto debe entenderse desde la óptica de los acuerdos entre los participantes de la organización que vean afectados sus intereses (económicos, financieros, comerciales o societarios) en relación al funcionamiento y dirección de la institución. Tirole destaca como un problema de agencia la división entre la propiedad y el control, o como él las enuncia, entre inversionistas (outsiders) y agentes o gerentes (insider). Resalta la definición que afirma que el GC es la manera en que los inversionistas o fuentes de capital se aseguran de obtener un rendimiento sobre su capital y al mismo tiempo aseguran la seguridad de este.

En cuanto a la evolución del anterior concepto acuñado especialmente por economistas y juristas del valor de la empresa para sus accionistas, se reconoce a Tirole (2001) como responsable de la evolución reciente de este enfoque tradicional para lograr uno más amplio que abarcará a todos los componentes de la organización interesados en estos temas de agencia, lográndose el renovado stakeholder society o "sociedad de grupos interesados". Para este caso Freeman (2010) utiliza el término con el que Tirole denotaba a todos aquellos actores que pueden afectar o se ven afectados por las actividades de una organización. En este sentido, Tirole también hace interesantes planteamientos sobre el ámbito de interés más amplio de estos últimos, comparado con el de los accionistas o *shareholders*.

A manera de conclusión de este apartado, se puede afirmar que el GC debe concertar simultáneamente el interés de los accionistas, los clientes y la sociedad, en un intento por lograr que el desempeño de las organizaciones aporte al desarrollo del país con "buenas prácticas" empresariales. Pero, ¿qué son buenas prácticas? En algunas fuentes las relacionan directamente y casi que le dan el mismo significado al concepto de Responsabilidad Social. Pero al consultarlas se encuentra que algunas de estas fuentes continúan en el discurso (necesario para fundamentar). Por eso llama la atención entre otras, algunas tendencias en la literatura que se ocupan también de la aplicabilidad de las prácticas del buen gobierno donde algunas proponen marcos de actuación (Lefort, 2003; Torre, 2005; Jovell y Navarro, 2006), estudios empíricos al respecto (Baracaldo, 2013) y acerca de las prácticas de buen gobierno con participación de las TIC's en lo que algunos autores denominan e-gobierno corporativo, que por su naturaleza tiene sus propias características (Alonso, 2007, Alonso, 2008; Mas, Martínez, Rivera y Grañana., 2008). Finalmente se resalta la propuesta de Rodríguez (2004) que plantea ciertas características del gobierno corporativo como estrategias de creación de valor.

Así mismo, se enuncia nuevamente la definición de la Bolsa de Valores de Colombia (BVC, 2009) reseñada anteriormente: El GC "es un conjunto de prácticas, procesos y sistemas para dirigir y controlar una empresa. El GC regula las relaciones a nivel de accionistas, junta directiva y alta gerencia. También regula las relaciones de la empresa con los grupos de interés y fortalece la disposición ética de la compañía".

Para resolver algunas de las incógnitas que se plantean a lo largo de este artículo, en la Tabla 1 se presentan los principales resultados de esta exploración agrupándolos de acuerdo al aspecto común o a la óptica sobre la que las fuentes consultadas elaboran sus planteamientos.

**Tabla 1**  
Consideraciones sobre el gobierno corporativo

Fuente	Informes institucionales
Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE (2004, 2014)	Basan su propuesta en las normas y directrices concordantes con las de los gobiernos nacionales y con las organizaciones de índole público y privado, que permitan evaluar y complementar los marcos normativos para un buen desarrollo de las prácticas de GC, a ser aplicadas en las empresas participantes en el mercado de valores. Dentro de las consideraciones incluidas se resaltan los derechos de los accionistas, la necesidad de un marco eficaz para estos procesos, el papel de cada uno de los interesados en estos procesos, el manejo de la información y garantía de transparencia y las responsabilidades del Órgano definido para su control (Consejo Directivo)

Corporación Andina de Fomento CAF (2005)	En la página 26 de este manual, se expresa el concepto de GC con una idea sencilla. Aunque se reconoce como necesario el análisis de todos los demás aspectos de los que trata este artículo, se destaca la simplicidad de su enunciado: "El GC refleja la manera como se conduce una empresa".
Comité de Basilea (2006)	<p>En su documento sobre el tema relacionado con principios básicos para una supervisión bancaria eficaz y para la mejora de las acciones del GC en organizaciones bancarias, resaltan la importancia de las actividades de intermediación financiera que estas cumplen en una economía y el alto grado de sensibilidad de sus actos ante las dificultades potenciales por un GC ineficiente en su papel tendiente a proteger el dinero depositado.</p> <p>Por esta razón se hace referencia a la forma en que las transacciones de las empresas deben ser gobernadas por los Consejos de Administración y por los Consejos Directivos. Esta gobernanza debe tratar entre otros, los siguientes tópicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Objetivos corporativos</li> <li>Operaciones de negocio</li> <li>Intereses de los <i>stakeholders</i></li> <li>Operación de acuerdo con la legislación aplicable</li> <li>Proteger los intereses de los depositantes</li> </ul>
Colombia Capital – Bolsa de Valores de Colombia (2009, p.3)	"Es un conjunto de prácticas, procesos y sistemas para dirigir y controlar una empresa. El GC regula las relaciones a nivel de accionistas, junta directiva y alta gerencia. También regula las relaciones de la empresa con los grupos de interés y fortalece la disposición ética de la compañía".
<b>Autor</b>	<b>Corriente Financiera</b>
Shleifer y Vishny (1997) Mongrut, Fuenzalida, Carrillo et al. (2017)	El GC se relaciona con la forma en que los oferentes de fondos aseguran un flujo de caja deseado sobre su inversión y con el costo de capital.
Charreaux (1997) Delgado y Velthuis (2015)	GC como conjunto de mecanismos pertenecientes a la organización que regulan la capacidad de influencia de los actores sobre las decisiones de los directivos.
La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer y Vishny, R. (2000)	El GC como ese conjunto de mecanismos con los que los inversores externos se protegen de las posibles prácticas inadecuadas de los agentes internos que pudieran ocasionar daño o apropiación de su capital.
<b>Autor</b>	<b>Corriente de acuerdos entre los participantes</b>
Fernández, Gómez y Fernández (1998)  Martínez Ferrero, Vaquero Cacho, Cuadrado Ballesteros et al. (2015)  Mongrut et al. (2017)	<p>Un sistema de gobierno debe referenciar el sistema completo de procesos y acuerdos intra-institucionales, así como las relaciones al interior de ella por medio de las cuales las empresas son dirigidas y controladas.</p> <p>Análisis sobre la influencia del tamaño y la composición del Consejo de Administración así como sus características, como referente para la valoración de una empresa en el mercado. Las características de los órganos de dirección y de GC se relacionan de manera directa con el valor mismo de la empresa.</p>
Urquiaga (2000)  Tirole (2001, 2012)	<p>Casos de normatividad legal que regula la relación entre los participantes de una Sociedad. Acciones de GC tendientes a proteger a los accionistas minoritarios.</p>
Salas (2003) Azofra y Santamaría (2004); Azofra (2005)	La adecuada gobernabilidad de las empresas se convierte en un elemento fundamental para las organizaciones, debido a que de ella depende el éxito y la gestión de consecución de recursos. Se relaciona con el proceso de protección de las cuasi-rentas derivadas de las inversiones de los <i>stakeholders</i> .
Briano Turrent y Saavedra García (2015)	Se plantea la reducción de costos de agencia para la organización, derivada de la eficiente supervisión y control por parte del GC en relación al acuerdo contractual entre las fuentes y usos de recursos.
<b>Autor</b>	<b>Modelo cognitivo de Gobierno</b>
	Estos autores destacan el hecho de que el GC fue un tema candente durante la última década del siglo anterior. El análisis crítico presentado

O´ Sullivan (2001)	derivado del hecho de que las empresas dieron total y absoluta importancia a los intereses de los accionistas, olvidando la tradición exitosa del pasado que también contemplaba las relaciones de larga duración con los trabajadores y el compromiso de sustentabilidad con el mercado, analiza el sustento teórico que soporta el privilegio de los intereses de los denominados <i>shareholders</i> y aclara que en el pasado nunca encontró contraposición entre los intereses de los accionistas y el desempeño económico de la industria, como en ese momento si lo hacía.
Charreaux (2004)	
Donaldson (2012)	
Pardo López (2015)	En esta obra se explica de manera clara el surgimiento del principio de "maximización del valor para los accionistas" y las consecuencias que estas prácticas tuvieron para la economía mundial, cuando ningún otro interés (colectivo o social) se tuvo en cuenta.  Se evalúan diferentes teorías sobre la gobernanza. En primer lugar presenta una visión disciplinaria desde la óptica basada en conocimiento y en una segunda parte separa aquellas teorías basadas en la renta de aquellas basadas en la productividad. Destaca que las teorías basadas en el aspecto financiero son limitadas. Define el GC como "el conjunto de mecanismos que permiten obtener el mayor potencial de creación de valor basados en el aprendizaje y en la innovación". Knowledge-based e Innovation-based.  Distinción entre relacionar las teorías de la organización con las teorías de la gobernanza

Fuente: El autor a partir de la revisión de la bibliografía reciente sobre GC.

### 3. Elementos de las Alianzas Público Privadas (APP [2]) en Colombia a tener en cuenta en la implementación de buenas prácticas de GC para el SITP de Bogotá

En esta sección se expondrán algunas características generales que pueden ser analizadas desde la óptica de estos componentes a fin de obtener el insumo de análisis para las consideraciones de políticas de buen GC para la APP definida para el SITP de Bogotá.

La complejidad del papel del Estado en los procesos de modernización y participación en diversas industrias y sectores incluyendo el de transporte y el de infraestructura vial tanto a nivel nacional como para las ciudades, ha tenido como consecuencia la adopción en el país de las denominadas Alianzas Público Privadas (APP) que en diferentes países tiene una trayectoria exitosa de varias décadas.

En casos como el de Australia, Reino Unido, India, España, México, Chile o Perú, estas alianzas presentan trayectorias exitosas donde un gran número de proyectos fueron adelantados bajo esta tipología y en su gran mayoría, fueron culminados con éxito y presentan un funcionamiento adecuado de acuerdo con el objetivo para el cual fueron desarrollados. Para Gerrard (2001), Jefe del Gobierno de Asociaciones entre los sectores Público y Privado en el Reino Unido, las APP combinan la intervención e inversión de organizaciones privadas y públicas para mejorar, operar y administrar los bienes y servicios públicos. Simultáneamente esta alianza ofrece un proceso de administración del riesgo más eficiente y una relación más favorable entre la operación y el capital invertido.

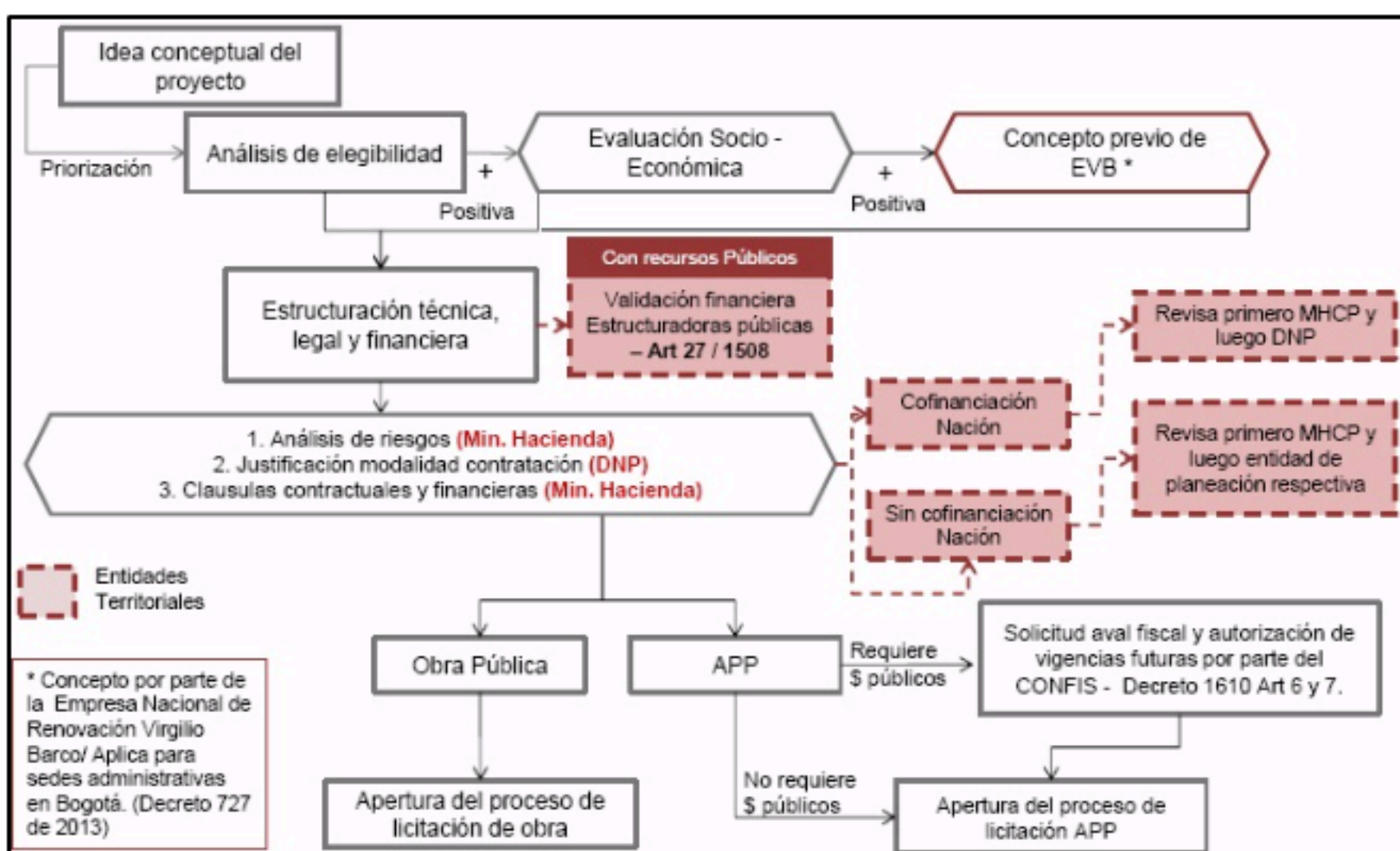
Estas APP cubren los costos de adquisición de activos a largo plazo e impactan los balances de los organismos privados, lo que se considera una ventaja para el Estado. La adecuada conformación de la propuesta y posterior firma de la APP obliga al sector público a tener claramente definidos los objetivos a largo plazo para cada una de las etapas que se definan, definiendo claramente las necesidades de servicio en el horizonte de tiempo establecido y garantiza la seguridad y explotación del capital empleado por el contratista privado en el tiempo, sin arriesgar la posibilidad de malos manejos o de la búsqueda no adecuada de intereses adicionales por parte de este último.

En Colombia, estas APP están reglamentadas por la Ley de Asociaciones Público Privadas No. 1.508 del 10 de enero de 2012 y que las define como un instrumento de vinculación de capital privado que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona jurídica o de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio. Así mismo existen consideraciones al respecto plasmadas en la Resolución 3.656 de 2012 y en la Resolución 1.464 de 2016 del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP) y en el Decreto 1.082 de 2015.

En las Figuras 1, 2 y 3 se presentan las etapas de los procesos de las APP de iniciativa pública y privada

**Figura 1**

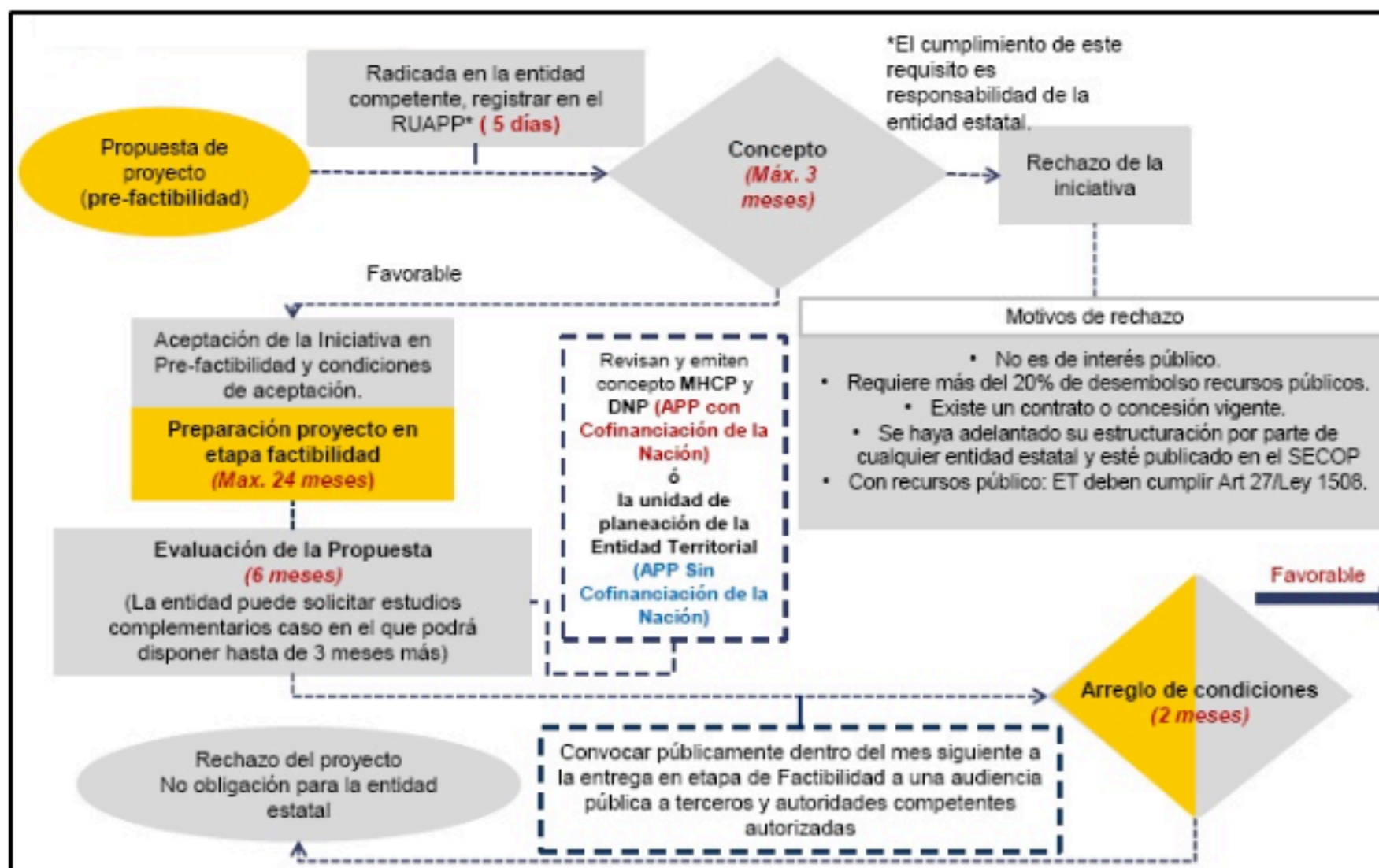
Proceso de presentación, estudio, licitación y aprobación de una APP de iniciativa pública



Fuente: El autor a partir de la Dirección Nacional de Planeación -DNP (2014)

**Figura 2**

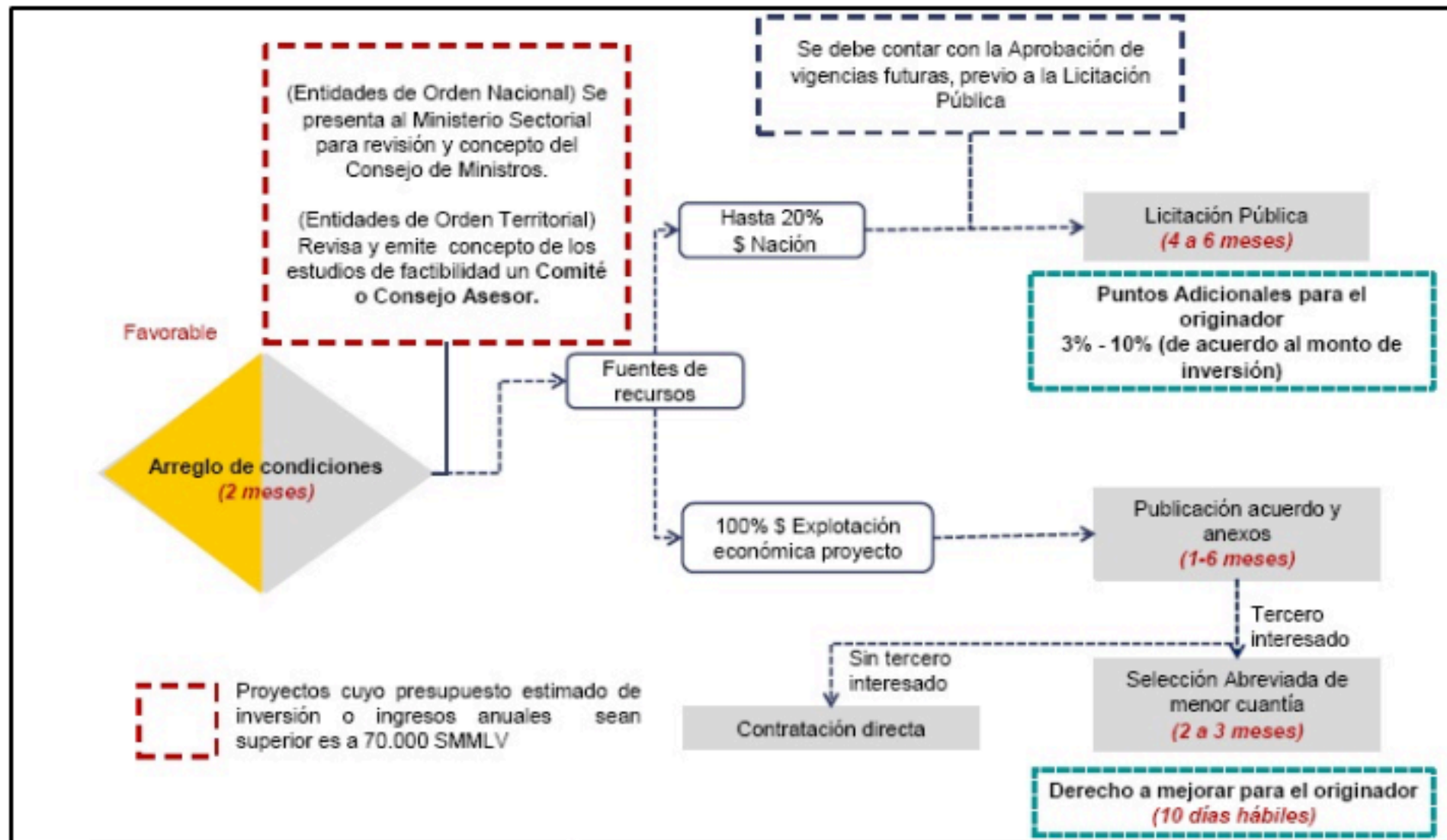
Proceso de presentación, estudio, licitación y aprobación de una APP de iniciativa privada (1)



Fuente: El autor a partir de la Dirección Nacional de Planeación -DNP (2014)

**Figura 3**

Proceso de presentación, estudio, licitación y aprobación de una APP de iniciativa privada (cont. 2)



Fuente: El autor a partir de la Dirección Nacional de Planeación -DNP (2014)

## 4. Consideraciones para las prácticas de buen GC para el futuro del SITP de Bogotá

En este apartado se analizarán los elementos conceptuales expuestos anteriormente en cuanto a los procesos y estructuras de GC para organizaciones públicas y privadas y las características para adelantar procesos al respecto de manera adecuada, analizando esto a la luz del instrumento definido para la asociación de recursos de origen público con la operación y recursos de origen privado para el SITP de Bogotá.

Revisando los antecedentes, se encuentra que en octubre de 2009 se anunció la licitación (APP de iniciativa pública) que adjudicaría la operación y el recaudo de los 13 sectores de transporte zonal en las que se dividió Bogotá y la operación de las troncales de las fases I y II a través de 4 operadores.

En noviembre de 2010 se anunció que la operación de los 13 sectores zonales quedaba a cargo de 9 operadores. Esta asignación se muestra en la Tabla 2.

Sin embargo, diferentes problemas financieros y precisamente algunos otros relacionados con la gobernabilidad interna de dos operadores que se habían conformado por la reunión de pequeños transportadores del esquema anterior, llevaron a que estos quebraran económicamente y en el 2016 fuera declarada su liquidación. De esa forma, al momento de elaboración de este artículo las rutas que dejaron libres las empresas salientes son atendidas por algunos de los 7 operadores restantes. Sin embargo, en varios de ellos también existen serias dificultades de funcionamiento por problemáticas similares a las de los extintos operadores. La situación actual se evidencia en la Tabla 3.

Así mismo, desde el 2010 se estableció que estos operadores utilizarían diferentes tipos de vehículos para el servicio, que se diferencian principalmente por las características de la flota y por las rutas y servicios que ofrecerían. Los diferentes tipos de servicio tendrían como característica diferencial además de las tipologías y tamaños de los vehículos en sí, el color de la carrocería, tal y como se observa en la Tabla 4.

La operación que debería empezar en febrero de 2011 inició en junio de 2012 y tenía establecido que en diciembre de 2013 tendría el 100% de la flota en operación y las estrategias de integración con los demás componentes del sistema totalmente implementadas, involucrando una inversión bajo la modalidad de riesgo-proyecto con créditos por 2.5 billones de pesos. Al momento del cierre de este artículo, el sistema solo ha alcanzado un nivel de implementación global calculado en 81%.

**Tabla 2**  
Operadores del SITP por zona 2010

Empresa	Zona / Troncal
Tranzit S.A.S.	Usme
Gmóvil S.A.S.	Engativá
Masivo Capital S.A.S.	Kennedy
	Suba Oriental
Etib S.A.S.	Bosa
Este es mi bús S.A.S.	Calle 80
	Tintal / Zona Franca
Organización Suma S.A.S.	Ciudad Bolívar
Egobús	Perdomo
	Suba Centro
Coobus S.A.S.	Fontibón
Consorcio Express S.A.S.	Usaquén
	San Cristóbal

Fuente: Elaboración propia a partir de Transmilenio S.A.

**Tabla 3**  
Operadores del SITP por zona 2017

Empresa	Zona / Troncal
Tranzit S.A.S.	Usme
Gmóvil S.A.S.	Engativá
Masivo Capital S.A.S.	Kennedy
	Suba Oriental
Etib S.A.S.	Bosa
Este es mi bús S.A.S.	Calle 80
	Tintal / Zona Franca
Organización Suma S.A.S.	Ciudad Bolívar
Consortio Express S.A.S.	Engativá
	San Cristóbal Sur

Fuente: Elaboración propia a partir de Transmilenio S.A.

-----

**Tabla 4**  
Flota de los Operadores del SITP

Transporte	Tipo de ruta	Tipo de vehículo	Color vehículo
Zonal	Especial	Microbús	
	Complementario	Bus y Padrón	
	Urbano	Microbús, buseta, Bus y Padrón	
Alimentador	Alimentador	Padón	
Troncal	Troncal	Articulados y Biarticulados	

Fuente: Elaboración propia a partir de Transmilenio S.A.

Según el estado actual del SITP de Bogotá y conforme a lo indicado hasta el momento, se presenta a continuación una primera propuesta de las condiciones necesarias para la ejecución de políticas de buen gobierno para el Sistema.

La ausencia de condiciones claras de operación, los cambios en las condiciones previstas en los contratos, la falta de cumplimiento de algunos operadores zonales y el retraso en la implementación del SITP que se tenía prevista inicialmente para el 2012 y que se había prorrogado para el 2014 pero que al momento aún no se ha logrado completamente, evidencia que todos los principios expuestos anteriormente para un buen GC no se cumplen de manera adecuada o se incumplen totalmente.

Es por esta razón que el autor de este artículo destaca el hecho de que deberían darse cambios de fondo en la administración del SITP que no involucren intereses particulares ni políticos y que cuente con mecanismos que detengan las actividades de corrupción que rodean este sector para lograr dar inicio a un proceso que a futuro posibilite la implementación total de prácticas de buen gobierno en el SITP. A manera de propuesta a continuación se presentan algunas acciones posibles que de igual manera redundan en buenas prácticas de GC.

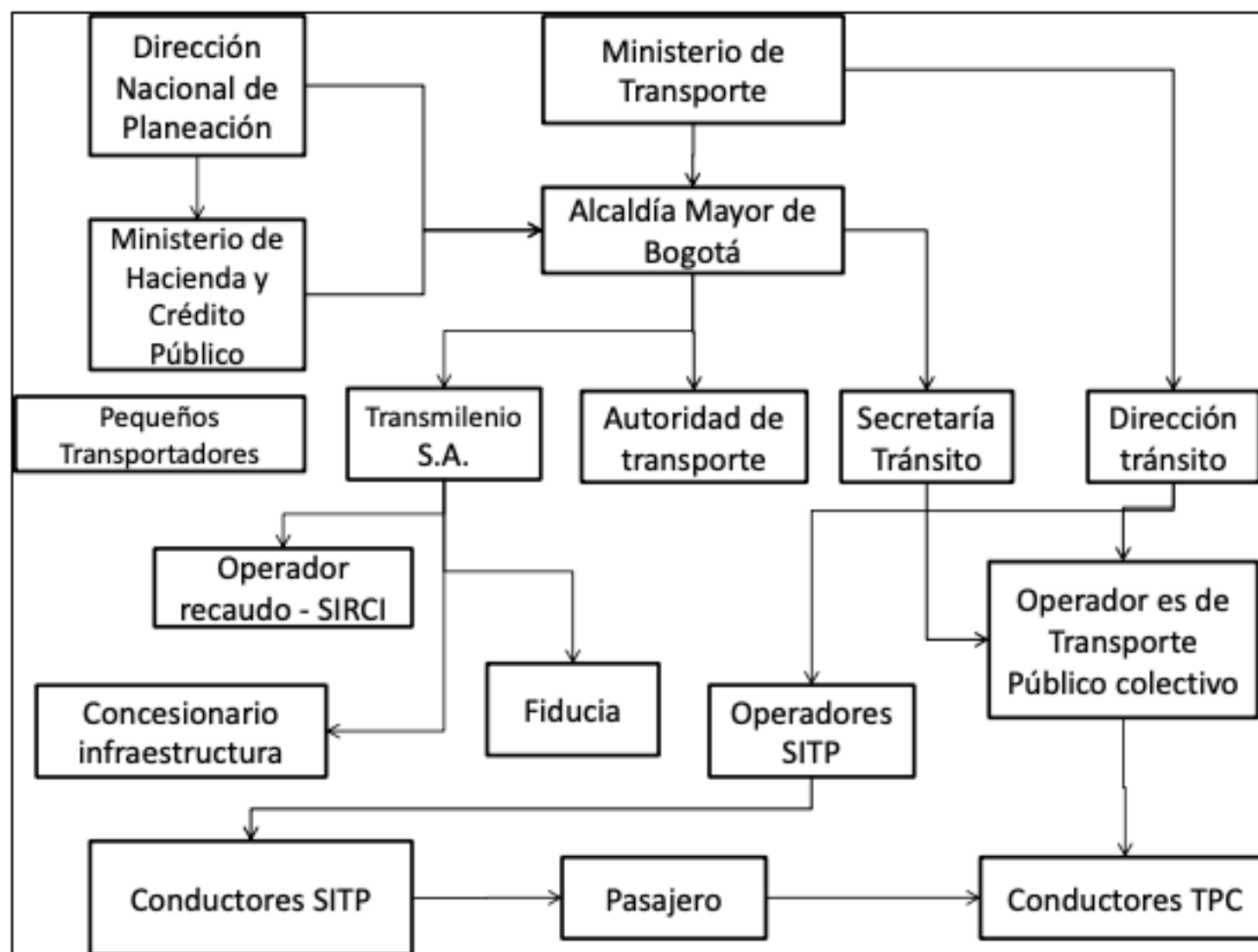
La necesidad de definir un esquema de toma de decisiones que contemplen de manera igualitaria los intereses de propietarios, accionistas y grupos de interés participantes en un mercado, es la primera condición que este proceso ha vulnerado. Como se evidencia en la situación actual, las decisiones políticas han favorecido primordialmente algunos intereses políticos ofreciendo prebendas a algunos componentes de los grupos de interés, en detrimento del interés de accionistas y usuarios del Sistema. En el caso de accionistas, la disminución del porcentaje de aceptación del Sistema por parte de los usuarios evidenciada en los últimos informes presentados en 2014, causa un detrimento en el capital social del Distrito al percibirse la elección errónea de estrategias para el servicio de transporte en la ciudad.

Las acciones tendientes al favorecimiento a nivel técnico y financiero para los operadores en detrimento, opera en contravía con la calidad del servicio y por lo tanto interfiere con otra de las condiciones establecidas para un buen GC: el trato igualitario en cuanto a "calidad, oportunidad y dignidad del servicio para los usuarios" de los derechos de algunos de los componentes del sistema. Por esta razón el ente gestor debe definir políticas que permitan el mejoramiento del Sistema pero que eviten el trato diferencial para sus componentes.

Por otro lado, el retraso en el proceso de estructuración y publicación de las condiciones de una posible nueva licitación de operación para las troncales del sistema, contradice otro de los principios de GC elegidos en este escrito y que se refiere a la existencia de procedimientos adecuados para la divulgación de información de interés para cada una de las partes. El riesgo de ausencia de procesos transparentes de divulgación afecta tanto a los organismos estatales, como a los privados y a la sociedad en general.

Adicionalmente y según se muestra en la Figura 4, existe una gran variedad de actores y grupos de interés involucrados en el SITP que se verán afectados por falencia de esta premisa básica del buen gobierno en cuanto a la definición de mecanismos que permitan su información y participación en la toma de decisiones. Entre los diferentes *stakeholders* se pueden distinguir entre otros y de manera adicional a los que se acaban de enunciar, el Ministerio de Transporte, la DNP, el Ministerio de Hacienda, diferentes organizaciones participantes en el sector transporte, los conductores del SITP y de transporte público colectivo y tal vez el grupo de interesados más afectado por este tipo de prácticas: el ciudadano, el pasajero y la sociedad.

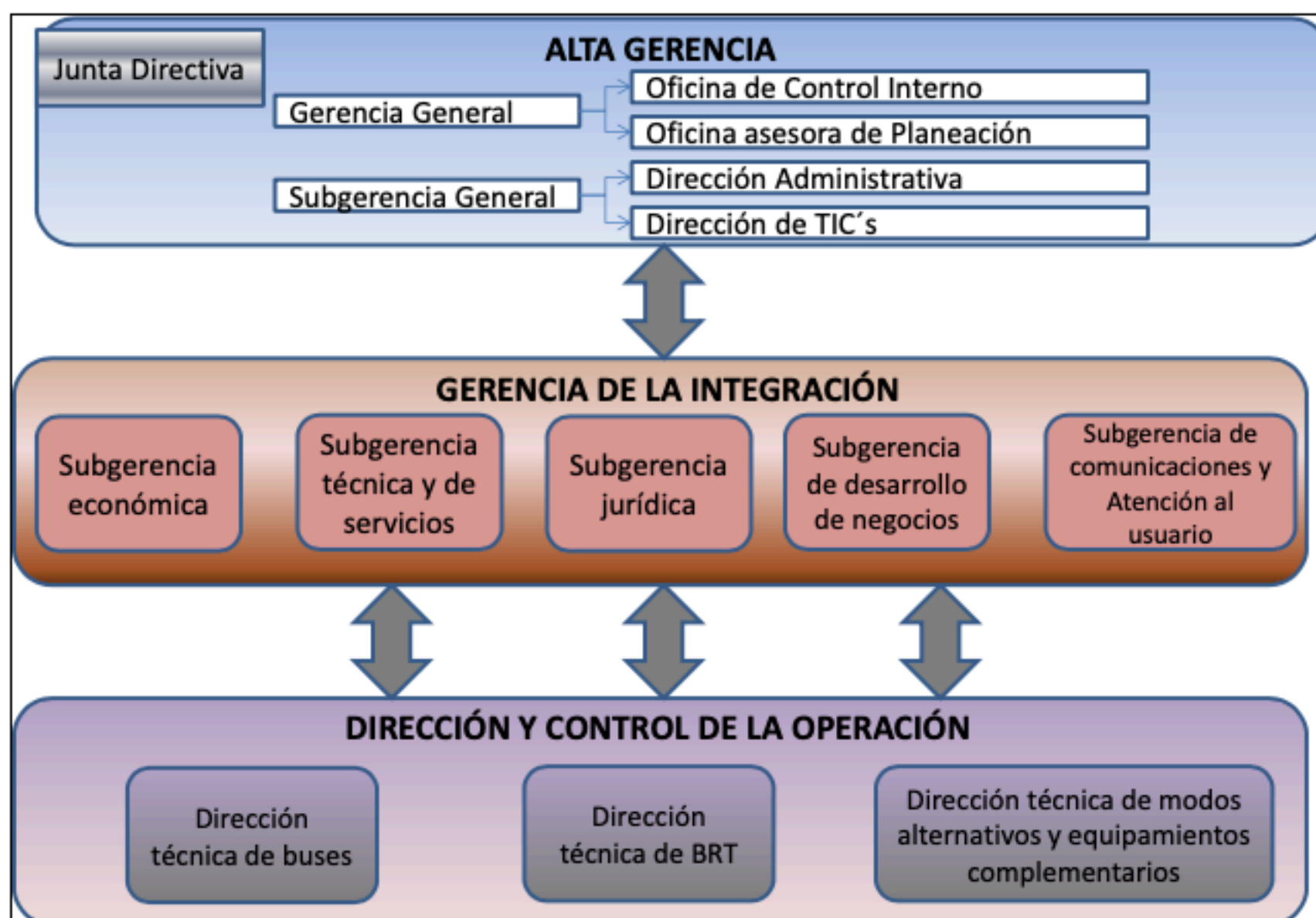
**Figura 4**  
Detalle del esquema institucional del SITP  
y de las relaciones entre sus componentes



Fuente: El autor (Cabrera-Moya, 2016)

En cuanto a la premisa de la necesidad de existencia de funciones y obligaciones claras para los componentes de los órganos de dirección y control, esta es una condición que debe asegurarse de manera total e integral para todos los órganos y para la Junta Directiva de Transmilenio S.A. como ente gestor del Sistema. Debido a la multiplicidad de componentes de los mismos y a la variedad de entes que se involucran en la gestión, esta característica debe garantizarse. Sin embargo, en esta entidad existe una estructura clara de órganos de control que debería ser el punto de partida para la implementación de prácticas adecuadas en este sentido. En la Figura 5 se presenta esta estructura y el esquema institucional definido para la operación del transporte público masivo en Bogotá y en la Figura 6 el esquema institucional del SITP.

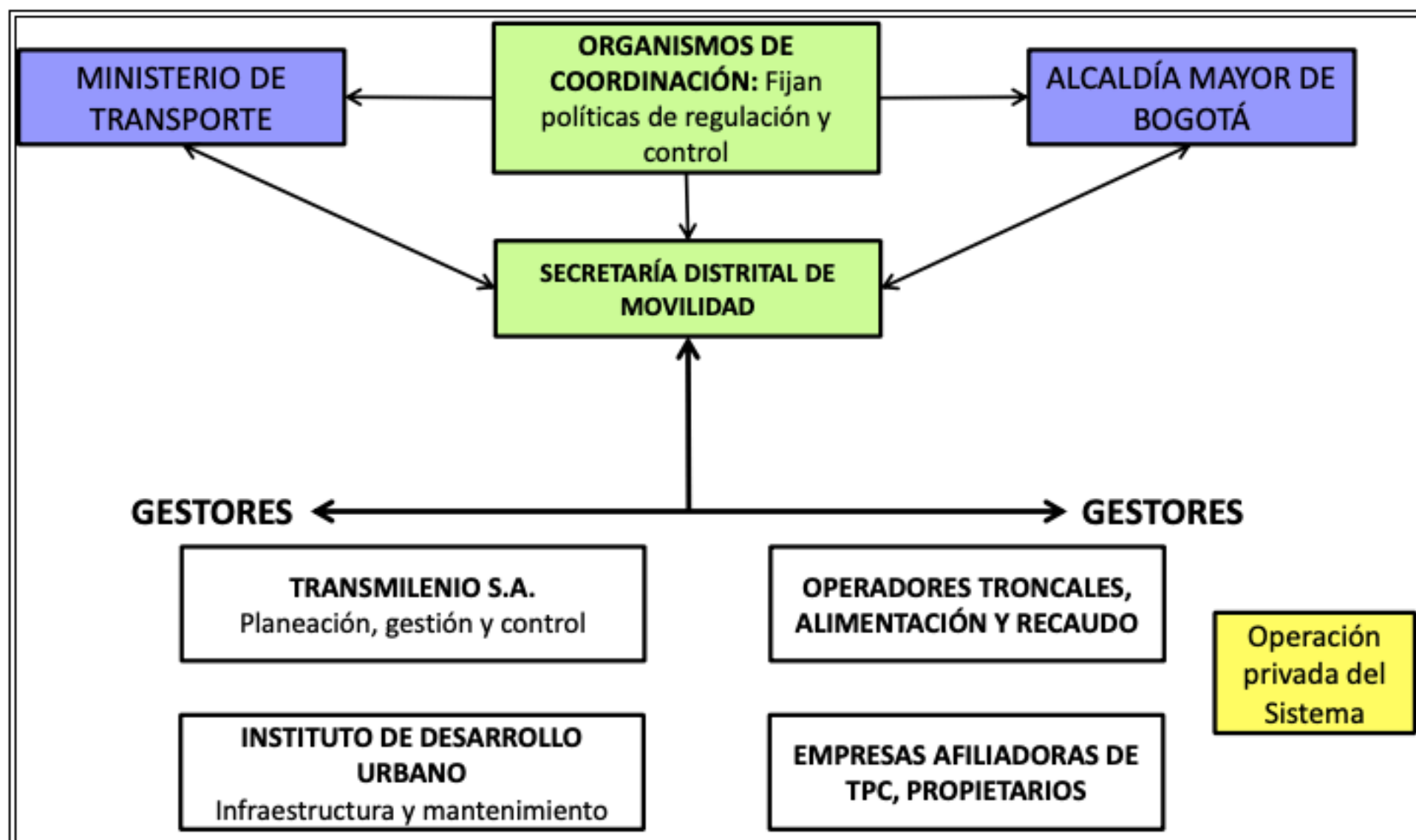
Figura 5  
Estructura organizacional de Transmilenio S.A.



Fuente: El autor a partir de Transmilenio S.A. (Cabrera-Moya, 2014)

-----  
**Figura 6**  
Esquema institucional del SITP





Fuente: El autor a partir de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá (Cabrera-Moya, 2016)

Las diferentes versiones expuestas tanto por la Alcaldía Mayor de Bogotá como por las organizaciones de transportadores del Sistema en cuanto a las condiciones de operación y a las prórrogas de contratación de la flota de transporte donde cada uno de estos actores expone versiones contrarias a la de su contraparte, contradice la que es considerada una de las más grandes e importantes premisas del buen GC en relación a la transparencia en el manejo de información a los interesados, donde alguna de las dos partes está usando esta información para su propio beneficio, hecho que puede acarrear graves consecuencias para la calidad de prestación del servicio dado que en cada uno de los casos el proceso de formalización de la oferta y de los contratos es totalmente diferente a la otra.

Adicionalmente a lo anterior, cuando se han iniciado los procesos de modificación o adición contractual y en diferentes momentos durante la historia de la operación del Sistema, se ha permitido que se filtre entre los medios de comunicación algunas de las que serían las nuevas condiciones de los contratos y que tendrían que ver con el uso de tecnologías limpias asociadas con la propulsión eléctrica e híbrida para los vehículos.

Esta situación contradice nuevamente los principios de GC al configurarse faltas a la reserva informativa de un proceso público que aún no había sido publicado oficialmente pudiéndose favorecer algunos intereses y a su vez creando desinformación en el sector, afectando el equilibrio y el trato igualitario a los actuales y futuros accionistas del proceso. La información filtrada crearía desequilibrios en el mercado.

En algunos casos, los cambios en las condiciones de funcionamiento del Sistema donde algunos expertos consideran que se trata de situaciones improvisadas que intentan corregir algunos errores ya cometidos, contradice el principio de buen gobierno acerca de la necesidad de contar con objetivos claros para el Sistema que en este caso evitarían afectar a algunas de las partes, en particular a las finanzas del Distrito, dada la ausencia de mecanismos claros de financiación, de establecimiento de objetivos a largo plazo y de mecanismos de gestión de la billonaria inversión.

En respuesta a lo que algunas fuentes denominan una falta de claridad para el futuro del Sistema cuya decisión debería haberse tomado a más tardar en abril de 2015 pero que en el 2017 aún no había logrado consolidar el 100% de integración de la operación, algunos operadores han respondido creando una nueva figura jurídica de asociación entre algunos de ellos, denominada Bogotá Eléktrika S.A.S. para responder a las condiciones de las nuevas licitaciones, cualquiera que ellas sean. Esta sociedad ha definido como miembros de la Junta Directiva a algunos propietarios y socios de los actuales operadores del SITP. También se ha definido el interés de la Empresa de Energía de Bogotá en formar parte de la nueva APP.

Esta nueva situación contradice nuevamente al buen GC. La creación anticipada de una sociedad para participar en una APP que no ha definido su modalidad, la posibilidad de participación de una entidad distrital en el proceso, la falta de definición clara de objetivos para una empresa nueva y para un proceso de adjudicación que afecta a la ciudad, la participación en la Junta Directiva de la nueva empresa de socios y directores de otras empresas que también participan en el mercado pudiéndose configurar un conflicto de intereses, las posibles prácticas de monopolio en una industria controlada por las mismas empresas y familias que han tenido el control en el pasado y la falta de transparencia en el proceso, entre otras, son algunas de las razones por las que desde este escrito se llama la atención sobre la posible situación recurrente que falta a los más básicos principios de GC tanto en el sector público como en el privado, en la prestación de un servicio vital para el desarrollo de la ciudad.

## 5. Conclusiones

Queremos iniciar la presentación de conclusiones de este artículo con una de las propuestas iniciales presentadas, donde se expone la idea de la creciente necesidad de impulsar actividades de investigación académica en el campo del GC, por medio de aproximaciones como la de este escrito que pueden servir como punto de partida para profundizar en lo pertinente, sobre todo para los países de América Latina como Colombia y Venezuela, que afrontan épocas de grandes dinamismos sociales y económicos. La presente propuesta pretende aportar como uno de estos puntos de partida.

Como se destacó a lo largo de diferentes apartados de este artículo, diferentes fuentes académicas, empresariales e institucionales destacan el papel importante que las buenas prácticas de GC han representado para las organizaciones y en general para las economías de Colombia y de algunos países de Latinoamérica. Así mismo, estudios han demostrado la relación e importancia existente entre la adopción de prácticas relacionadas con el buen gobierno como contribución al mejoramiento de la gestión empresarial. Esta situación pone en evidencia no solo la importancia de estas prácticas, sino del papel de las Juntas Directivas en esta implementación para el consecuente mejoramiento de la empresa, permitiendo a los accionistas el acceso y la

posibilidad de seguimiento a las actividades de la empresa para de esta forma asegurar la protección legítima de sus intereses. Aun así y habiéndose demostrado las bondades de estas prácticas, los estudios empíricos demuestran que aún se presenta un bajo nivel en la divulgación en los resultados de investigaciones que se han abordado al respecto.

Partiendo del concepto y de los principios de las denominadas buenas prácticas de gobierno corporativo, en este artículo ha querido presentarse un análisis histórico de la evolución del SITP de Bogotá a la luz de estas. En este artículo se destacan aquellos que el autor considera de esencial importancia para el buen desarrollo del Sistema, entre los que se destacan los relacionados con la necesidad de la existencia de un marco regulatorio lo suficientemente robusto para el GC, los tópicos relacionados con los derechos de los accionistas y los mecanismos para asegurar esta situación, el tratamiento equitativo y el acceso transparente a la información por parte de los accionistas (*shareholders*) y por parte de los interesados en el mercado (*stakeholders*), el papel de estos últimos en el proceso y su evolución, la garantía de equidad y transparencia en la divulgación de datos de interés para las partes interesadas y las responsabilidades de los gerentes y de la Junta o Consejo Directivo.

Como se ha expuesto en diferentes apartados a lo largo del artículo, se resalta nuevamente una propuesta dirigida a aquellas instancias encargadas de dirigir el proceso, que expone la necesidad de adelantar cambios de fondo en la administración del SITP que no involucren intereses particulares ni políticos y que permitan la definición de mecanismos que detengan las actividades de corrupción que podrían presentarse en este sector, de forma que pueda garantizarse un proceso que posibilite la implementación total de prácticas de buen gobierno en el SITP.

En cuanto a la adopción de las buenas prácticas de GC en Colombia, el recorrido presentado evidencia una evolución positiva en cuanto a la implementación de las mismas o a la reforma de prácticas y estatutos existentes de acuerdo a estas directrices. Sin embargo, el nivel de penetración de este concepto en Colombia aún es muy bajo en comparación con el de otros países. La evolución presentada por Gaitán (2009) y que tomaba como base la información disponible en la Superintendencia Financiera en ese momento, es reflejo de esta situación pero al mismo tiempo evidencia el aún mejorable desempeño en el nivel de penetración de estas prácticas.

Una de las posibles explicaciones de lo anteriormente expuesto, puede responder a la composición que existe en Colombia de las empresas analizadas por su tamaño y/o nivel de activos. Si en una economía el porcentaje de micro, pequeñas y medianas empresas se acerca aproximadamente al 95% del total de empresas del país, se puede entender que la realidad de estas se centra prioritariamente en su supervivencia y en la búsqueda de participación en el mercado para garantizar en primera medida su continuidad. Numerosos estudios han demostrado que esta es su prioridad y que esto relega en el tiempo otras prácticas de mejoramiento organizacional, a propósito de las buenas prácticas de gobernabilidad.

Pese a lo anterior, se evidencian diferentes iniciativas para promover el conocimiento y la práctica de este tipo de actividades, convirtiéndose en un aspecto de especial relevancia entre académicos, profesionales, ejecutivos, empresarios y servidores públicos. Este hecho ha despertado el interés y la elaboración de investigaciones y publicaciones al respecto en diferentes instituciones de educación tanto en el ámbito público como en el privado, habiéndose abordado temáticas relacionadas con temas de empresa y de dirección de organizaciones.

---

## Referencias bibliográficas

- Acharya, V. V., Gottschalg, O. F., Hahn, M., & Kehoe, C. (2013). Corporate governance and value creation: Evidence from private equity. *Review of Financial Studies*, 26(2), 368-402.
- Aglietta, M. (2000). Shareholder value and corporate governance: some tricky questions. *Economy and Society*, 29(1), 146-159.
- Agrawal, A., & Knoeber, C. (2012). Corporate governance and firm performance.
- Alonso, M. (2007). *El gobierno corporativo electrónico, Análisis desde el enfoque de confianza*. Editorial Visión Libros.
- Alonso, M. (2008). El gobierno corporativo electrónico: su desarrollo en la empresa española. *Gestión Joven Revista de la Agrupación Joven Iberoamericana de Contabilidad y Administración de Empresas*. (1).
- Azofra, V. (2005). El gobierno corporativo en la era del conocimiento. *Curso de Doctorado Nuevas Tendencias en Dirección de Empresas*, Universidad de Valladolid.
- Azofra, V., & Santamaría, M. (2004). El gobierno de las cajas de ahorro españolas. *Universia Business Review*, 2, 48-59.
- Baker, H. K., & Anderson, R. (Eds.). (2010). *Corporate governance: A synthesis of theory, research, and practice* (Vol. 8). John Wiley & Sons.
- Baracaldo, N. (2013). Diagnóstico de gobierno corporativo como mecanismo en la prevención del fraude en empresas familiares (Aplicación de método de casos). *Cuadernos De Contabilidad*, 14(35), 581-615.
- Bebchuk, L. A., & Weisbach, M. S. (2012). *The state of corporate governance research* (pp. 325-346). Springer Berlin Heidelberg.
- Bolsa de Valores de Colombia (2009). *Gobierno corporativo*. Recuperado de <http://www.governanceconsultants.com/wp-content/uploads/2013/05/Cartilla-BVC-GOBIERNO-CORPORATIVO.pdf>
- Briano Turrent, G. d. C. & Saavedra García, M. L. (2015). La composición del consejo de administración y la estructura accionaria como factores explicativos de la transparencia en el gobierno corporativo en Latinoamérica: evidencia en empresas cotizadas de Argentina, Brasil, Chile y México. *Estudios Gerenciales*, 31(136), 275-286.
- Cabrera-Moya, D. R. R. (2014, 19 y 20 de noviembre de 2014). *Backlogs in operating conditions in Transmilenio in Bogotá. Is it a problem of exploitation or exploration?*. Paper presented at the Encuentro Internacional de Investigadores en Administración 2014, Cali, Colombia.
- Cabrera-Moya, D. R. R. (2016). Elementos para analizar al Sistema Integrado de Transporte Público De Bogotá (SITP) como un sistema saludable y resiliente. In M. P. Grueso Hinestroza (Ed.), *Organizaciones saludables y procesos organizacionales e individuales: Comprensión y retos* (pp. 49-73). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Cabrera-Moya, D. y Reyes, G. (2018). Resource-based view (RBV) review, conceptual model and application methodology for the Integrated Public Transport System (IPTS) of Bogotá-Colombia. *Revista Espacios*. 39(22), 25-40. Recuperado de: <http://www.revistaespacios.com/a18v39n22/18392225.html>
- Charreaux, G. (1997). L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace? *Revue française de gestion*, 115, 38-56.
- Charreaux, G. (2004). Corporate governance theories: from micro theories to national systems theories. *Centre de recherche en finance, architecture et gouvernance des organisations*, décembre, 1-57.
- Comité de Basilea (2006). *La mejora del buen gobierno corporativo en organizaciones bancarias*. Banco de Pagos Internacionales.

- Corporación Andina de Fomento (2005). *Lineamientos para un código Andino de Gobierno Corporativo*. CAF.
- De Andrés, P., & Santamaría, M. (2010). Un paseo por el concepto de gobierno corporativo. *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, 1-20.
- Delgado, A. P. & Velthuis, M. P. (2015). Proposal for a continuous improvement IT governance framework at financial institutions/Propuesta de marco de mejora continua de gobierno TI en entidades financieras. *RISTI (Revista Iberica de Sistemas e Tecnologías de Informacao)*(15), 51-68.
- Departamento Nacional de Planeación (2014). *Asociaciones público privadas APP en Infraestructura en Colombia*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Oficial%20Diciembre.pdf>
- Donaldson, T. (2012). The epistemic fault line in corporate governance. *Academy of Management Review*, 37(2), 256-271.
- Du Plessis, J. J., Hargovan, A., & Bagaric, M. (2010). *Principles of contemporary corporate governance*. Cambridge University Press.
- Fernández, A., Gómez-Ansón, S., & Fernández, C. (1998). El papel supervisor del consejo de administración sobre la actuación gerencial. Evidencia para el caso español. *Investigaciones económicas*, 22(3), 501-516.
- Freeman, R. E. (2010). *Strategic management: A stakeholder approach*. Cambridge University Press.
- Gaitán, S. (2009). Gobierno corporativo en Colombia. Tendencias actuales. *Revista de la Escuela de Administración, AD-MINISTER*, (15), 137-153.
- Gerrard, M. B. (2001). Asociaciones entre los sectores público y privado: ¿qué son las asociaciones entre entidades de los sectores público y privado y en qué difieren de las privatizaciones? *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 38(3), 48-50.
- Grossman, S. J., & Hart, O. D. (1986). The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration. *The Journal of Political Economy*, 691-719.
- Hambrick, D. C., Werder, A. V., & Zajac, E. J. (2008). New directions in corporate governance research. *Organization Science*, 19(3), 381-385.
- Haw, I. M., Ho, S. S., & Li, A. Y. (2011). Corporate Governance and Earnings Management by Classification Shifting\*. *Contemporary Accounting Research*, 28(2), 517-553.
- Jovell, A. J., & Navarro, M. (2006). *Profesión médica en la encrucijada: hacia un nuevo modelo de gobierno corporativo y de contrato social*. Fundación Alternativas.
- La Porta, R., López-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (2000). Investor protection and corporate governance. *Journal of financial economics*, 58(1), 3-27.
- Lefort, F. (2003). Gobierno corporativo: ¿qué es? y ¿Cómo andamos por casa? *Cuadernos de economía*, 40(120), 207-237.
- Martínez Ferrero, J., Vaquero Cacho, L. A., Cuadrado Ballesteros, B. & García Sánchez, I. M. (2015). El gobierno corporativo y la responsabilidad social corporativa en el sector bancario: el papel del consejo de administración. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 21(3), 129-138.
- Martynova, M., & Renneboog, L. (2011). Evidence on the international evolution and convergence of corporate governance regulations. *Journal of Corporate Finance*, 17(5), 1531-1557.
- Mas, E., Martínez, G., Civera, A., & Grañana, I. (2008). La innovación en el gobierno de las cajas rurales españolas: evaluación de su e-gobierno corporativo. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, (60), 155-178.
- Mongrut, S., Fuenzalida, D., Carrillo, J. D. & Gamero, L. A. (2017). Integración Financiera y costo de capital propio en Latinoamérica. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas Nueva Época REMEF (The Mexican Journal of Economics and Finance)*, 6(1).
- O'Sullivan, M. (2001). *Contests for corporate control: Corporate governance and economic performance in the United States and Germany*. Inglaterra: OUP Catalogue, Oxford University Press
- OCDE Organisation for Economic Co-operation and Development. (2004). *OECD Principles of Corporate Governance 2004*. OECD Publishing.
- OCDE Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014). *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. Colombia: la implementación del buen gobierno*. OECD Publishing.
- Pardo López, S. (2015). Prácticas de valoración y gobierno corporativo: medios para la resignificación del control en las organizaciones colombianas. *Cuadernos de Contabilidad*, 16(40).
- Peralta, N. Á., & García, B. M. (2010). La influencia de la financiarización sobre el gobierno corporativo de la empresa: el papel de los inversores institucionales. *Revista de economía mundial*, (24), 165-191.
- Riaño, C. (2011). *Análisis de la cooperación internacional para el desarrollo en el marco del gobierno corporativo. Estudio de las iniciativas de CIPE y SECO (2009-2013)* (Doctoral dissertation, Universidad del Rosario). Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/2624>
- Rodríguez, J. (2008). Modelo stakeholder y responsabilidad social: el gobierno corporativo global. *Management*, 11(2), 81-111.
- Santonja, A. & Borges, A. (2005). *Teoría y práctica del buen gobierno corporativo*. Marcial Pons.
- Salas, V. (2003). El Gobierno de la Empresa Bancaria desde la Regulación. *Revista de Estabilidad Financiera*, 5, 197-228.
- Shleifer, A., & Vishny, R. (1986). Large shareholders and corporate control. *The Journal of Political Economy*, 461-488
- Shleifer, A., & Vishny, R. (1997). A survey of corporate governance. *The journal of finance*, 52(2), 737-783.
- Tirole, J. (2001). Corporate Governance. *Econometría*, 69 (1), 1-35.
- Tirole, J. (2012). El gobierno corporativo. *Economía*, 22(44), 9-60.
- Torre, P. (2005). Responsabilidad social y gobierno corporativo: información y transparencia. *RAE: Revista Asturiana de Economía*, (34), 9-29.
- Urquiaga, F. P. (2000). Nuevas normas sobre gobierno corporativo y mayores responsabilidades para los directores de sociedades anónimas. *Revista Chilena de Derecho*, 485-499.
- Zingales, L. (1998). Corporate Governance. En P. Newman (Ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and Law*. Nueva York: Stockton Press.

1. Ph.D (c) in Management Sciences, Universidad del Rosario at Bogotá, Colombia. Associate professor, Universidad Jorge Tadeo Lozano at Bogotá, Colombia. [diegor.cabreram@utadeo.edu.co](mailto:diegor.cabreram@utadeo.edu.co) (D.R.R. Cabrera-Moya).

2. Las Alianzas Público Privadas (APP) son mecanismos contractuales de vinculación entre empresas privadas y empresas estatales donde se involucran entre otros aspectos el capital financiero privado para la construcción de infraestructura pública y sus servicios asociados, o para la prestación de servicios públicos. Existen diferentes modalidades en atención a la estructura buscada. Para más información puede consultarse la dirección web <https://www.dnp.gov.co/programas/participaci%C3%B3n-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/asociaciones-publico-privadas/Paginas/asociaciones-publico-privadas.aspx>

---

Revista ESPACIOS. ISSN 0798 1015  
Vol. 40 (Nº 11) Año 2019

[Índice]

[En caso de encontrar algún error en este website favor enviar email a [webmaster](mailto:webmaster)]