

INTRODUCCIÓN

“Los retos de la tarea de gobernar obligan a emplear, cada vez con mayor frecuencia, modelos de gestión novedosos, innovadores y atingentes, que permitan imprimir mayor racionalidad y eficacia a las políticas públicas.” (Estrada 2011, pág 45)

La creciente competencia mundial de las ciudades por atraer nuevos capitales a su territorio que les permita prestar mejor sus complejas y crecientes funciones ha llevado a que estas desarrollen estrategias para su promoción y la búsqueda de nuevos socios en el mundo. En el caso de Bogotá, la estrategia de consecución de recursos y difusión de la ciudad se ha realizado a través de la creación y puesta en funcionamiento de la Corporación para el desarrollo y la productividad de Bogotá, *Invest en Bogotá*.

Las ciudades han logrado una integración económica que supera los límites territoriales nacionales, consiguiendo una interacción directa entre ellas, promoviendo directamente flujos de información y recursos que van más allá de los gobiernos centrales. Emergiendo como nuevos actores económicos y políticos en el contexto internacional, compiten por la obtención de una mejor posición y reconocimiento y por tanto mayor atracción de inversión.

Esta nueva arquitectura internacional, ha obligado a las ciudades a emplear estrategias novedosas realizando programas y proyectos direccionados a responder a las necesidades y retos un presente fuertemente marcado por la competitividad territorial. “La globalización de la actividad económica hace necesaria una nueva clase de estructura organizativa” (Sassen 2011, pág. 51) que implica una nueva forma de administración, en busca de la competitividad.

La competitividad antes mencionada esta demarcada por idoneidad de factores de diversa naturaleza, desde el capital humano hasta las políticas de desarrollo medioambiental, pasando por el desarrollo de la infraestructura y el acceso a las nuevas tecnologías. Todos estos factores son cuantificados, dando como resultado diversos rankings, donde se muestran las ventajas comparativas con respecto a otras ciudades.

Bogotá en los 4 últimos años ha ocupado el puesto número 8 en el ranking de América Economía: Las mejores ciudades para hacer negocios.¹

Lo anterior demuestra una fortaleza e independencia económica con respecto a las dinámicas y políticas nacionales y locales. Es decir, la ciudad muchas veces está blindada o por lo menos tiene cierto grado de independencia con las crisis políticas que se pueden presentar. Esto se evidencia con la crisis institucional que vivió la ciudad en el 2010 con el escándalo de corrupción del que fue protagonista el entonces alcalde Samuel Moreno, lo cual pudo afectar, pero no detener, el crecimiento de la ciudad. Sin embargo, para la consolidación de una urbe con fortaleza económica, política, social y cultural requiere de años de trabajo conjunto entre la administración distrital y otros actores sociales y económicos.

Esta sinergia involucra una nueva dinámica dentro de la dirección de la ciudad, en la que ya no solo se presenta el gobierno distrital como único actor en las decisiones públicas. La participación, por parte de organizaciones sociales y económicas, es cada vez mayor y más efectiva. Lo anterior ha generado un aumento en el flujo de demandas las cuales, para ser resueltas, necesitan de recursos a nivel monetario, humano de flujo de información y de gestión del sector privado, para el caso de este documento, la Cámara de Comercio de Bogotá. Esta vinculación del sector privado a las dinámicas públicas implica un cambio en el modelo de gerencia territorial, para este caso distrital.

No obstante, este nuevo paradigma de administración pública se tiene que materializar de alguna manera. Y la mejor forma de resolver y responder a las problemáticas y demandas sociales es a través de las políticas públicas, utilizándolas como una herramienta para intervenir directamente sobre la sociedad y de esta manera, lograr cumplir tanto con la satisfacción de las necesidades de la población como con este nuevo reto de internacionalización.

“Las políticas públicas son un marco, una estructura formal que permite la especificación de las intenciones u objetos que se desprenden de la agenda política” (Lahera 2011, pág. 23). Son fenómenos complejos en donde sus partes están estrechamente

¹ Ampliar información en página electrónica: <http://rankings.americaeconomia.com/mejores-ciudades-para-hacer-negocios-2013/>. Elaborado por la Revista América Economía.

interrelacionadas dado que sus actores y el medio en el que se desarrollan interactúan entre sí, ya sea para modificarlo o para mantenerlo inalterado. Igualmente, las políticas públicas son un proceso que se extiende en el tiempo y que se debe reinventar de acuerdo a los retos del momento.

Las políticas públicas son el resultado de la transformación de los recursos económicos y en especie, aportados por los actores durante el proceso de formulación, implementación y evaluación, que buscan intervenir una situación determinada. Para esta intervención el distrito y los actores sociales disponen de una variedad de recursos, donde cada cual aporta de acuerdo a sus intereses y su expectativa de resultados.

En el accionar del gobierno existen diversas políticas públicas, las cuales son clasificadas dependiendo de su objeto a intervenir. Más allá de esto, las políticas deben ser virtuosas, en el sentido que persiguen el bien común y son el resultado de una participación activa de agentes sociales durante todo el proceso, esto sumando a que cuentan con los recursos e instrumentos necesarios para responder a las demandas sociales. De igual forma, “En el mundo real de las políticas, encontramos algunas que se alejan de lo público o del interés común, porque grupos particulares permean las esferas de poder para obtener a través de la política una ventaja en desmedro de los intereses de una colectividad” (Velásquez 2009, pág. 151).

Con esto en mente, se podría afirmar que las políticas públicas son uno de los elementos que reflejan los valores más importantes para la sociedad, por lo tanto su madurez, y como estos entran en conflicto unos con otros. El resultado normalmente es un conflicto de preferencias en la sociedad, es por eso, que las políticas públicas implican un proceso de negociación, en el mejor de los casos, entre los actores que defienden y buscan que prevalezcan sus intereses sobre los de los demás. Este conflicto se presenta internamente dentro de la administración o con otras entidades, lo que impone un reto institucional, donde debe prevalecer el interés común sobre el particular.

Este reto institucional va de la mano de un nuevo tipo de gobierno, más gerencial y administrativo, capaz de negociar con los sectores sociales y hacerlos partícipes del proceso. Bogotá ha establecido alianzas estratégicas con el sector privado para llevar a cabo diversos procesos y programas, que van desde la protección a la infancia hasta la

internacionalización de la ciudad. En este último punto, la ciudad ha sido pionera al ser un ejemplo a nivel nacional e internacional. Entendiéndolo como un “gana-gana”, entre el sector público, que representa a la sociedad, y el sector privado. Para lograr esto es importante comprender el proceso que culminó con la creación de la Corporación para el desarrollo y la productividad de Bogotá, posteriormente *Invest in Bogotá*.

Teniendo en cuenta lo anterior, la agencia de atracción de inversión extranjera, *Invest in Bogotá*, emerge como el ejercicio conjunto del sector privado y el público, representados por la Cámara de Comercio de Bogotá, la Alcaldía de Bogotá y otros actores y organizaciones, cuya finalidad es la promoción de la ciudad a nivel internacional. Para lograr esto se configura esta agencia como un instrumento canalizador de estos esfuerzos.

El desarrollo de este ejercicio se pretende dar respuesta a la pregunta de investigación ¿puede ser considerado *Invest in Bogotá* como un mecanismo de Buen Gobierno o simplemente como una agencia que facilita que el sector privado se beneficie de recursos públicos en detrimento de lo colectivo? Para contestar esta pregunta se plantea un estudio de caso y se utilizará como instrumento de investigación el Análisis de Políticas Públicas, disciplina que nos ayudará a establecer el éxito o fracaso de la agencia de acuerdo a las dimensiones de análisis, gobernanza y gobernabilidad, que componen el Buen Gobierno.

Para su realización se plantearon tres objetivos, los cuales se desarrollan en tres capítulos. En el primero, se plantea la caracterización de *Invest in Bogotá*, realizando una breve reseña histórica y esbozando sus resultados, la cual se realiza desde comienzos de los 90 hasta el año 2006, momento de su creación, y posteriormente, hasta el año 2010. Este ejercicio busca realizar un panorama donde se visualicen los intereses y valores que posee cada uno de los actores. Este ejercicio asigna un rol central al sistema de valores que los decisores o los actores que se involucraron en el proceso, “el predominio de un sistema de valores frente a otros condiciona el modo en el que se construye la agenda de los problemas públicos, y en consecuencia, el rango o tipo de soluciones que se consideran legítimas” (Nogueira 2000, pág. 19).

Posteriormente, en el capítulo dos se explicará en que consiste el Análisis de Políticas Públicas (APP), entendido como una disciplina que evalúa la política desde el

momento de la formulación del problema hasta la implementación de la misma, analizando sus resultados y el porqué de estos. De igual manera, dentro de este punto se desarrollará el concepto de Buen Gobierno, entendido como la consecución de la Gobernabilidad y Gobernanza democrática.

Para el desarrollo del trabajo se tomará la gobernabilidad como una externalidad, entendida como un efecto positivo del correcto ejercicio de la gobernanza, centrando el trabajo en la gobernanza. Esta representa un nuevo reto para los gobiernos, involucrando a diversos actores, donde se establecen relaciones más horizontales, implicando una participación directa del sector privado en las decisiones públicas.

El APP se emplea como un apoyo para los tomadores de decisiones, donde se busca la ejecución de la mejor política, entendida como el cumplimiento o la satisfacción de las demandas de la población de manera eficaz y eficiente. “Un buen gobierno es aquel cuyas políticas públicas logran los resultados más cercanos a los óptimos, para lo cual se requiere que ellas se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social” (Lahera E 2000, pág. 1).

Como capítulo final se presenta un análisis de *Invest in Bogotá* a la luz del Análisis de Políticas Públicas, con el fin de determinar que tanto responden a las lógicas de Buen Gobierno. Finalmente, se expondrán una serie de conclusiones que se evidenciarán durante el desarrollo del trabajo.

Este trabajo representó un reto para mi formación como politólogo, al estudiar el proceso constructivo de *Invest in Bogotá*, el cual es el resultado del diálogo entre agentes públicos y privados. De igual manera, me permitió comprender la nueva forma de administración pública, donde se involucra el sector privado como un agente activo dentro del ejercicio estatal, entendiendo las problemáticas y retos que representa la gobernanza y, por consiguiente, la gobernabilidad. Se espera que el documento permita al lector acercarse más al tema de la gobernanza como un nuevo reto de la administración a través del Análisis de Políticas Públicas

1. CARACTERIZACIÓN DE LA AGENCIA DE ATRACCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA INVEST IN BOGOTÁ.

Este capítulo nos aproximará a la agencia de atracción de inversión extranjera *Invest in Bogotá*, a través de la realización de una fotografía donde se visualicen los actores que estuvieron involucrados durante el proceso de su creación y posterior evolución y las circunstancias que se presentaban en esos momentos, que facilitaron o no este proceso. Adicional a esto, cuáles fueron los acuerdos y acciones que se realizaron y, para el año 2010, qué es lo que ha sucedido. Para esto el capítulo se divide en tres partes que pretende informar al lector sobre el objeto de estudio, explorando los antecedentes, es decir, los momentos y acciones que resultaron en su constitución. Se explorará cuáles fueron los acuerdos o reglas de juego que se suscribieron para su operación. Finalmente, se realizará una breve reseña de su trabajo.

1.1. Antecedentes

Para comprender el origen de *Invest in Bogotá* es necesario remontarse al Plan Estratégico Bogotá 2000 iniciado durante el periodo de Jaime Castro, el cual respondía a “un compromiso de los gobiernos nacional y distrital, el sector privado, las organizaciones sociales y la ciudadanía para trabajar en un proyecto compartido de ciudad, [...] planear la ciudad con visión de futuro y optimizar la inversión pública y privada en sectores estratégicos de interés común” (Vélez 2007, pág. 8). En el año 1994 se realizaron los primeros talleres de discusión en donde se evaluó las ventajas comparativas de la ciudad y de cómo potencializarlas para generar mayor atracción.

Este plan se presentó como una respuesta a una planificación prospectiva del territorio, en donde converge lo económico, social y cultural, para lograr direccionar la ciudad hacia un futuro deseado. De igual manera, respondió a la constitución donde son los entes territoriales los que están encargados de dirigir su rumbo, y para el caso de Bogotá se implementa una planeación estratégica como forma de planificación territorial. La cual cuenta con componente de planificación, unos objetivos específicos y un componente de estrategia, es decir el que y el cómo:

En la adopción de un plan estratégico, la ciudad trata de identificar, construir y consolidar lo colectivo, es un entrecruce de las racionalidades privadas y semipúblicas que hoy dirigen la ciudad; el plan no es una propuesta, no es propiedad del concejo o de la administración sino es de la ciudad. El plan es una cultura, es un pacto social permanente y renovable. Es un escenario para la identificación y la concertación de proyectos o acciones que deban ejecutarse entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Es una metodología para lograr acuerdos generales o sectoriales, y para acordar reglas en la resolución de los conflictos urbanos. Es un proceso abierto y ordenado de participación ciudadana y construcción de ciudadanía. (Buendía 1994, pág. 50).

Luego del periodo de Jaime Castro, la ciudad quedó en manos de políticos independientes, Antanas Mockus, por dos periodos, y Enrique Peñalosa, que mostraban una nueva forma de gerencia. Antanas Mockus, electo en 1995, centró los esfuerzos de su gobierno en la construcción de la cultura ciudadana. Durante este gobierno se realizó el estudio sobre la competitividad de la ciudad, ejecutado por la empresa de consultoría internacional Monitor donde se evidenció “que el problema de la ciudad era su falta de visión ante la internacionalización de las economías que se estaban dando a escala mundial” (Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES], 2003, pág. 5). En 1996 concluye Plan Estratégico Bogotá 2000 con la formulación de las líneas de trabajo, dentro de las que se destaca, “Competitividad y Atractivita”, la cual pretendía la mejora del personal calificado, una estrategia regional e instituir una imagen positiva de la ciudad. (Barbosa 2009, pág. 32)

Ya una vez adoptado el Plan, comenzó una carrera por convertir a la ciudad en un lugar equitativo y a la vez competitivo a través de objetivos comunes entre la sociedad y los agentes públicos y privados.

El “Plan Bogotá 2.000” buscó diseñar la estrategia para tener una ciudad amable, descentralizada y bien administrada; que fuera transitable para lo cual era necesario reorientar técnicamente su flujo vehicular; que tuviera espacios públicos de encuentro con la recuperación del centro histórico y la protección de las zonas más valiosas; que fuera una urbe respetuosa de su entorno ambiental y una ciudad con infraestructura urbana moderna y adecuada a una economía global y de alta competitividad (Vélez 2007, Diapositiva 7).

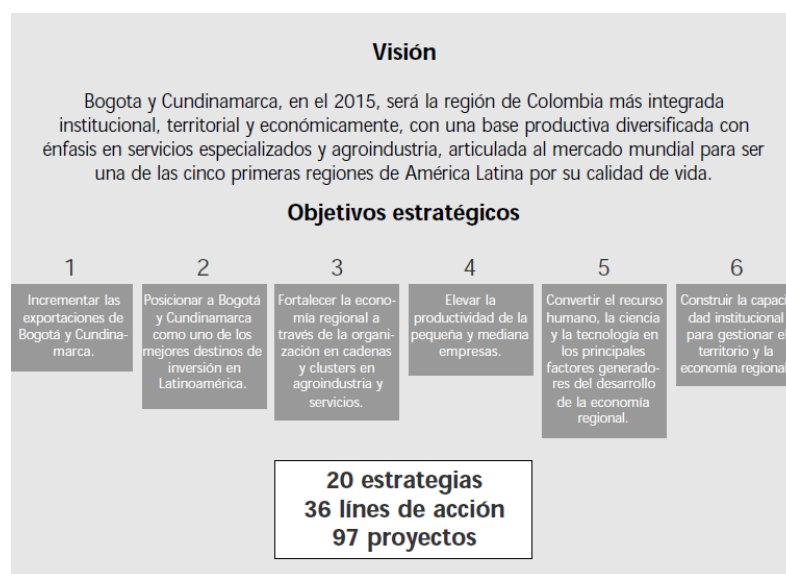
Uno de los grandes legados del proceso del Plan Estratégico fue el Consejo Regional de Competitividad (CRC). Instituido en el 2001 e instalado el 20 de marzo de 2002, el cual se constituye como la “unión de los sectores público y privado en un proceso de largo plazo para posicionar a la región entre las más competitivas de Latinoamérica” (Vélez 2007, pág. 17) conformado “por 1.800 organizaciones de los sectores público,

empresarial, académico y cívico-social de Bogotá y Cundinamarca” (Cámara de Comercio de Bogotá 2013, párr 1) el cual tuvo como propósito formular y desarrollar una visión económica regional a largo plazo.

El Consejo sentó, en el 2003, las bases del Plan de Competitividad 2004-2014, las cuales se fundamentaron en una visión de economía regional sobre la base del perfil económico del área, las perspectivas nacionales e internacionales y en los factores de crecimiento, o potencialidades regionales. Igualmente, las perspectivas tuvieron en cuenta los estudios y “aportes de los participantes públicos y privados en los talleres de identificación de los elementos para la visión económica regional, realizada por el Consejo en el 2002 (Consejo Regional de Competitividad Bogotá – Cundinamarca [CRC] 2003, pág. 33).

A partir de lo anterior, se estableció la visión y los objetivos y estrategias que buscó posicionar competitivamente a la región.

Gráfico 1. Objetivos y estrategias del Plan Regional de Competitividad.



Fuente: (CRC 2003, pág. 34)

Esta visión implicaba la búsqueda de una integración institucional, económica y territorial, promoviendo a Bogotá como un centro urbano internacional de servicios y a Cundinamarca como un centro agroindustrial, que nutre los procesos de la ciudad. De igual

manera, se reconoce la necesidad y compromiso de una articulación al mercado mundial, integrando redes de innovación y fortaleciendo lazos comerciales. Como consecuencia de estos compromisos, se pretendía que la región se caracterizara por sus sostenibilidad económica, la cual se vería reflejada en una mejora en la calidad de vida de sus habitantes, promoviendo un entorno político, económico y social seguro, y que del mismo modo, resultara atractivo para los capitales extranjeros.

El interés por captar estos capitales se debe a que la inversión extranjera directa “contribuye a aumentar la transferencia de tecnología, la formación de capital, la competitividad y la calificación de la mano de obra a, así como a reducir los costos de las empresas” (Garavito, et al. 2012, pág. 2). De esta forma se benefician a las ciudades a través de la generación de riqueza.

Para el año 2004 la administración distrital, encabezada por el entonces alcalde Luis Eduardo Garzón y la gobernación de Cundinamarca, por Pablo Ardila articularon sus planes de desarrollo con el Plan de Competitividad, respondiendo a un proceso integración regional. Como resultado de este proceso, se toma la competitividad regional como un prioridad para los entes públicos, y un compromiso de la empresa privada, en donde se preveía un crecimiento económico sostenido que convertía a la ciudad y a su región en un polo de desarrollo del país.

Bajo las administraciones del alcalde Luis Eduardo Garzón y el gobernador Pablo Ardila, tienen lugar nuevos arreglos institucionales al interior del CRC, orientados a fortalecer la Secretaría Técnica del Consejo y a focalizar su acción en la ejecución de proyectos con impacto directo en el logro de las metas en los 5 objetivos estratégicos acordados. Entre los proyectos gestionados durante este período se destacan: región bilingüe, región turística, región atractiva, megaproyecto agroindustrial, agenda regional de servicios y región emprendedora, que en la actualidad presentan grados diferentes de realización (Secretaría Distrital de Planeación [SDP] 2007, págs. 49-50).

Dentro del plan de desarrollo del distrito se plateó un Eje Urbano Regional cuyo horizonte estaba determinado así:

Conformar una ciudad de las personas y para las personas, con un entorno humano que promueva el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. Una ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible, equilibrada en sus infraestructuras, integrada en el territorio, competitiva en su economía y participativa en su desarrollo (Oficina Asesora de Prensa y Comunicaciones 2007, pág. 61).

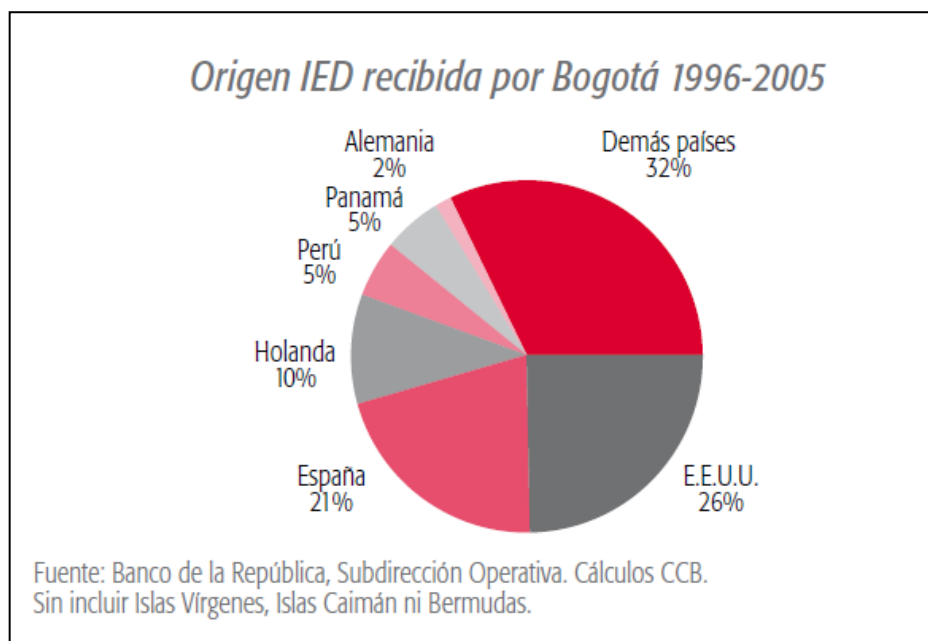
Sobre este eje se plantearon cinco estrategias, dentro de ellas “Región Integrada para el Desarrollo” la cual pretendía una continuidad con el trabajo realizado por el Consejo Regional de Competitividad en la integración regional e internacional, consolidándose Región Integrada para el Desarrollo. “El programa se concentró fundamentalmente en articular las iniciativas de impacto regional y fortalecer los lazos de cooperación para el desarrollo local y regional, estrechando las relaciones con Cundinamarca, la región central y las redes de ciudades” (Oficina Asesora de Prensa y Comunicaciones 2007, pág. 81).

Este objetivo de internacionalización daba continuidad a procesos anteriores, donde la ciudad ya venía participando en la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas – UCCI- y el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano – CIDEU- . De Igual manera “había suscrito 5 acuerdos de hermanamiento bilateral (Quito, Caracas, Miami, Seúl, Rabbat-Hassan) y un acuerdo multilateral de hermanamiento con 25 ciudades (a través de la UCCI). También suscribió convenios de cooperación descentralizada con municipios en República Dominicana, Venezuela, Italia y Ecuador” (Oficina Asesora de Prensa y Comunicaciones 2007, pág. 82).

Este fenómeno de internacionalización de las ciudades y regiones se da como consecuencia a un nuevo orden internacional. Dentro de este orden las entidades territoriales comienzan a tener relevancia y cierta independencia, especialmente en los aspectos económicos y políticos. Estos nuevos agentes deben buscar y generar complementariedades más allá de los límites político-administrativos, buscando una mayor participación en el panorama mundial, a través de la atracción de inversión extranjera directa (IED), generando un ambiente de competitividad.

Para el caso de Bogotá, que se erige como el principal destino del país para este tipo de inversión, “Cerca del 60% de los flujos de capital extranjero recibidos por el país en los últimos años (sin incluir petróleo) se han concentrado en la capital colombiana y su área de influencia, consolidando a Bogotá como el principal destino de la inversión extranjera directa en Colombia” (Invest in Bogotá 2006, pág. 5). Durante la década de 1996 a 2005, la ciudad ha recibido más de 17 mil millones de dólares provenientes de este tipo de inversión, siendo Estados Unidos y España, los principales inversionistas, representado más del 45%.

Gráfico 2. Origen de la inversión extranjera directa (IED) recibida por Bogotá 1996-2005.



Fuente: (Invest in Bogotá 2006, pág. 5).

La ciudad de Bogotá, consiente de este fenómeno, articuló en un solo documento la “Agenda Interna para la Productividad y Competitividad de la Región Bogotá–Cundinamarca”, la cual contó con la participación de una diversidad de instituciones del sector público y privado.² Este documento define la competitividad de la siguiente manera,

Por competitividad de un país o una región entendemos la capacidad de producir bienes y servicios que compitan exitosamente en mercados globalizados, generen crecimiento sostenido en el largo plazo y contribuyan de esa manera a mejorar los ingresos y la calidad de vida de sus habitantes. Está relacionada con múltiples factores que condicionan el desempeño de las actividades productivas, como la infraestructura, los recursos humanos, la ciencia y la tecnología, las instituciones, el medio ambiente y el entorno macroeconómico (DNP 2007, pág. 5).

Esta definición se estructura el planteamiento de competitividad de la ciudad. Permite comprender su complejidad donde involucra la oferta de bienes y servicios que se relaciona directamente con el ingreso y la calidad de vida de sus habitantes. De igual

² Estaba conformada por la Alcaldía de Bogotá, la Cámara de Comercio, el Comité internacional, el Consejo Regional de Competitividad y la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.

manera, implica un gran esfuerzo, en este caso, Distrital en la mejora física, institucional y de recursos humanos de la ciudad, aportando a un mejor entorno macroeconómico.

Con esto en mente, la Cámara de Comercio, que hacia parte Secretaría Técnica del Consejo Regional, firmó un convenio con la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), del Banco Mundial, para acompañar el proceso de instalación y puesta en marcha de la Corporación para el Desarrollo y la Productividad Bogotá Región. Este apoyo se materializó preparando un plan de negocios inicial, un apoyo en la transferencia de conocimiento y tecnología y finalmente la capacitación del equipo.

1.2. Creación de *Invest in Bogotá*

En septiembre de 2006, luego de un proceso, que duró más de una década, mediante el Acuerdo Distrital No. 210, el Concejo de Bogotá autorizó al Alcalde Mayor, Luis Eduardo Garzón, y María Fernanda Campo Saavedra, entonces directora de la Cámara de Comercio de Bogotá, a asociarse y constituir la Corporación para el Desarrollo y la Productividad Bogotá-Región a través Escritura Pública No. 3707, donde se establece que la corporación estará regida bajo el derecho privado y se establece como una entidad sin ánimo de lucro.

Continuando con esto, mediante acta de constitución y estatutos, el aporte inicial de la Cámara de Comercio de Bogotá era de \$50.0 millones y de Bogotá Distrito Capital, los mismos, \$50.0 millones, estableciéndose el patrimonio de la corporación con una participación del 50% cada uno (Zuñiga 2007, Art. 5). Así mismo, el estatuto establece que “Los gastos de funcionamiento y de sostenimiento de la persona jurídica se realizarán con cargo a su propio patrimonio y a sus propios recursos” (Zuñiga 2007, Art. 5). Es importante aclarar que estos recursos son aportados inicialmente por el Distrito y por la Cámara de Comercio, y que el patrimonio estará constituido por los aportes que reciba de los miembros fundadores, de los miembros adherentes o de cualquier tercera persona, sea esta natural o jurídica, nacional o extranjera, de derecho público; o de derecho privado, del nivel central o descentralizado, territorialmente o por servicios. También conformarán el patrimonio los rendimientos de los aportes efectuados y de todos los ingresos percibidos en desarrollo de su actividad.

Este estatuto, así mismo, establece a la Junta Directiva como el órgano directivo de la Corporación, el cual está conformado por nueve miembros, con sus respectivos suplentes. De estos miembros, cuatro son designados por el Alcalde, los cuales podrían ser personas de derecho privado o servidores públicos. Por otro lado, otros cuatro miembros eran designados por la Cámara de Comercio de Bogotá. Y finalmente, existe un miembro adicional, del sector privado, el cual será escogido por la Cámara de Comercio, de los miembros adherentes. Como se puede ver, esta sociedad está regida por el derecho privado con una mayor participación de este sector, representado por la Cámara de Comercio de Bogotá.

Inicialmente, la representación del Distrito estaba asignada al entonces, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, hoy Secretaría Distrital de Planeación, el cual buscaba la ejecución y funcionamiento de la Corporación mediante un seguimiento y apoyo a los procesos para el cumplimiento de sus objetivos misionales. Esta participación estaba enmarcada en el decreto 418 de 2006.

De igual manera mediante el decreto 257 de 2006, por el cual se dictaron las normas básicas sobre estructura, organización y funcionamiento de los organismos y entidades distritales, se estableció que la Corporación estaría vinculada a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Es importante comprender, que mediante este decreto se transforma el Departamento Administrativo de Planeación en la Secretaría Distrital de Planeación, al igual que la creación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, permitiendo una mejor planificación económica y territorial. Adicional a esto, en marzo del 2007 la Corporación reforma sus estatutos, aprobándose la utilización del nombre *Invest In Bogotá* y se da una actualización de la designación de sus miembros a través del Decreto 074.

De igual manera conjuntamente, entre los socios fundadores, se construye la misión de *Invest*, la cual a la letra dice:

Nuestra misión es atraer nueva inversión extranjera directa (IED) a Bogotá y su región, con el fin de contribuir al desarrollo económico, diversificando la base productiva con actividades de valor agregado, generando nuevas oportunidades de empleo, propiciando la transferencia de conocimiento y tecnología y facilitando la creación de vínculos entre el empresariado local y los inversionistas (Invest in Bogotá 2009, pág. 5).

Para lograrlo, inicialmente la Cámara de Comercio y el Distrito realizaron un aporte de 8.400 millones en partes iguales, durante los tres primeros años (*Invest in Bogotá* 2006, pág. 9). Este monto contemplaba los gastos de sostenimiento y operación de la Corporación.

Para ocupar la posición de director ejecutivo es escogido Virgilio Barco Isakson. Hijo del expresidente Virgilio Barco, graduado de Ciencia Política de la Universidad de Harvard y con maestrías en economía en la Universidad de Nueva York y en administración en MIT. Se ha desempeñado, tanto en el sector privado como en el público, como jefe de proyectos especiales del ministerio de Hacienda y asesor del, entonces, Departamento Distrital de Planeación. Virgilio Barco, cuenta con una preparación y experiencia donde logra una sinergia entre la economía y la política.

1.3. Operación de *Invest in Bogotá*

Durante los dos meses de funcionamiento que tuvo la Corporación en el 2006, ésta realizó labores de atención, apoyo y seguimiento a empresas interesadas en llegar a la ciudad, a través del suministro de información y un apoyo jurídico y atención. Durante el transcurso de este periodo la agencia recibió 700 millones de pesos, de los cuales 342 millones fueron utilizados en actividades para su operación, dando como resultado 357 millones de activo (*Invest in Bogotá* 2006, pág. 21).

Para el año siguiente, 2007, la agencia, tal como se autodenomina según los informes, logra cierto reconocimiento y consigue importantes éxitos. Obtiene seis inversiones por un valor proyectado de US\$137 millones (*Invest in Bogotá* 2008, pág. 14), que a su vez tienen un potencial de generar 3.600 empleos nuevos, en los próximos tres años,³ según aparece en los informes de *Invest*.

Este éxito es ratificado por la Contraloría de Bogotá donde, según el plan estratégico diseñado en el 2007, se proyectaron inversiones a tres años por 137.1 millones de dólares y la creación de 3.674 empleos. De acuerdo con este informe⁴, la agencia logró

³ Estos valores corresponden a estimaciones realizadas por a la agencia a través de unas encuestas a las empresas que se ubicaron en la ciudad.

⁴ Corporación para el Desarrollo y la Productividad Bogotá Región – *Invest in Bogotá* periodos 2009 y 2010.” el cual hace parte del Plan de auditoría Distrital 2011.

una inversión efectiva de 192 millones de dólares generando 3.140 puestos de trabajo, este resultado equivale a 140%, de inversión, y 85%, de empleos, según lo programado (Contraloría de Bogotá 2011, pág. 6). Estas inversiones responden a la principal potencialidad de la ciudad, según su entonces director, Virgilio Barco Isakson, el talento humano.

Este es el resultado de gestiones de promoción proactiva, que incluyeron la implementación de campañas de promoción en el exterior y la participación en ferias especializadas. Así mismo, se realizó una importante gestión de promoción reactiva con los inversionistas que llegaron por su propia cuenta y con empresas instaladas. Todo esto se dio a través de 7 campañas en el exterior, 185 presentaciones realizadas a los inversionistas y 594 empresas contactadas o que contactaron a *Invest* (Invest in Bogotá 2008, pág. 14), generando un efecto multiplicador de 125%, es decir por cada dólar que se invirtió en este proceso, se logró la inversión directa de 125 millones de dólares, esto según los informes de la organización.

De igual manera, durante este año se incluye dentro del presupuesto de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico el proyecto de inversión N° 424 denominado: Fortalecimiento de la productividad y competitividad de la ciudad región. Para ejecutar este proyecto, la Secretaría de Desarrollo Económico suscribió el 31 de agosto de 2007 el convenio de asociación N° 024, con *Invest* in Bogotá, que tiene por objeto “Identificar estrategias de promoción de inversión pro-activa en sectores priorizados”. El valor de este convenio es de 1.450 millones, de los cuales \$1.100 millones fueron aportados por la Secretaría, en dinero, y 350 millones por la Corporación en especie. Posteriormente, en noviembre la secretaría adicionó 250 millones.

Para el año 2008, a pesar de la crisis económica mundial, las proyecciones de inversión presentaron un aumento significativo, creciendo 2 millones de dólares. En cuanto a la generación de empleo se proyectó menos de lo esperado el año pasado, presentando una reducción de 70 empleos. Independientemente de estas cifras la agencia logró la instalación de 16 empresas nuevas en la ciudad, dentro de las cuales se destacan 3M y Siemens dentro del sector de dispositivos médicos.

Durante este periodo la agencia logro el desarrollo de un programa de capacitación para agentes de *contact centers* con el SENA, para potenciar el recurso humano disponible para este sector clave. Adicionalmente diseñó y puso en marcha un programa de formación de inglés enfocado a personas empleadas o que pueden ser contratadas en los sectores prioritarios, *Talk to the World*. Y finalmente, realizó el diagnóstico y desarrollo de recomendaciones para mejorar el marco regulatorio nacional para el sector de dispositivos médicos, con el fin de mejorar la competitividad del país en la atracción de inversión (Invest in Bogotá 2008, pág. 15). A sí mismo, para el programa Bogotá Turística y Atractiva “la Cámara de Comercio de Bogotá y el IDT, suscribieron con la Corporación el convenio 196/08 por \$1.100.0 millones, destinados para definir una estratégica de mercadeo de ciudad Bogotá” (Contraloría de Bogotá 2011, pág. 6).

Para el año 2009, *Invest* logró la instalación de 13 empresas y ejecuta tres proyectos con presupuesto de la ciudad. Para cada uno de estos proyectos se destinó dinero del distrito de la siguiente manera: Para la ejecución del proyecto de Fortalecimiento de la productividad y la competitividad, la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico suscribió un convenio el cual tenía por objeto la identificación de estrategias de promoción de inversión en sectores priorizados, el cual tenía un valor de \$1.450 millones de pesos (Contraloría de Bogotá 2011, pág. 5). Para el proyecto de idioma extranjero la Secretaría invirtió en el año 2009 \$5.034.7 millones de pesos, con una adición de \$703.7 millones, adicionales a los montos convenidos en los dos años anteriores, para un total de \$1.500 millones, de los cuales incluía el piloto por \$310 millones. De igual manera, se destinaron un total de \$1.650 millones para el programa, Bogotá turística y atractiva, donde \$550 millones de pesos se destinaron para la creación de la marca ciudad.

Como se puede evidenciar, el distrito ha suscrito millonarios convenios con la agencia, obteniendo recursos públicos por más de \$8.000 millones de pesos, de los cuales no todos han logrado su objetivo. Por ejemplo, para el caso del programa *Talk To The World*, Idioma extranjero, “la meta para el año 2009 era certificar 2.000 personas. En desarrollo del programa iniciaron clase 1.720 personas en una primera fase, de las cuales se certificaron solo 89, posteriormente iniciaron clase 282, de las cuales solo certificaron 31, luego la meta no se cumplió para el período citado” (Contraloría de Bogotá 2011, pág. 7).

Pese a este problema, todos los esfuerzos que se venían haciendo desde el pasado, complementados por *Invest* desde su constitución, hacen que Bogotá ocupe el puesto 16 del Benchmarking Mundial de agencias, logrando ser la primera dentro de los países en vía de desarrollo. Este estudio analiza la capacidad de las agencias gubernamentales o privadas para actuar como intermediarios y atraer a sus regiones proyectos de inversión extranjeros. Esto evidencia las buenas prácticas realizadas por la agencia y su posicionamiento a nivel internacional.⁵

Para la vigencia 2010, “la Corporación alcanzó un total consolidado de 51 nuevas empresas, así: Seis (6) empresas en el año 2007, dieciséis (16) empresas en el 2008 y trece (13) empresas para el año 2009, y dieciséis (16) empresas de 2010, con una inversión de US \$250.6 millones y empleos generados de 6.096” (Contraloría de Bogotá 2011, pág. 8). En cuanto a la continuidad del programa *Talk To The World*, la agencia establece una alianza estratégica con el gobierno nacional, específicamente con el programa *I speak* del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para continuar con el proceso de certificación del idioma inglés.

En cuanto al proyecto de Bogotá turística y atractiva, se presentaron dos objetivos, por un lado una estrategia de mercadeo y por el otro, el diseño de la marca ciudad, de los cuales se cumplió parcialmente el de mercadeo, debido a que para el año 2011 no se había realizado su lanzamiento oficial. Este proyecto consistía en diseñar una marca para la ciudad realizando su activación a nivel nacional e internacional (Contraloría de Bogotá 2011, pág. 9).

Esta marca ciudad, es el resultado de una convocatoria, realizada por la agencia, donde se recibieron 16 propuestas diferentes dando como ganadora, Bogotá es más, de la agencia Misty Wells & Zea Asociados. En noviembre se seleccionó la que se consideró la mejor propuesta por innovación, modernidad, impacto y pertinencia (El Tiempo 2010, párr 7).

⁵ Para ampliar la información consultar el *Global investment promotion benchmarking 2009: Summary Report*. Elaborado por el Banco Mundial. Disponible en página web <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/GIPB2009.SummaryReport.pdf>

Como se evidencia en las cifras expuestas anteriormente, la agencia ha sido exitosa en cuanto al objetivo de atracción de inversión, logrando un monto acumulado de \$250 millones de dólares. Por otro lado, la cantidad de convenios que ha suscrito la organización entre el 2009 y 2010, los cuales suman 13, en donde se encuentran diversas entidades como: la Alcaldía, la Gobernación, la Corporación Andina de Fomento –CAF, el Instituto Distrital de Turismo, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, entre otros⁶. De cada una de estas entidades se recibió un dinero para poner en ejecución su programa.

Como se puede ver, la agencia tiene un origen mixto, donde convergen los intereses del Distrito y su región, representado por distintas entidades públicas, y los intereses privados de la Cámara de Comercio de Bogotá. A pesar de lo anterior, *Invest* opera bajo una lógica privada, donde se beneficia de los aportes de sus socios al igual que los convenios que contrae, especialmente con entidades estatales.

A modo de conclusión preliminar, se puede decir que *Invest* se convierte en un articulador entre los sectores públicos y privados. Lo anterior, dado que por un lado, logró la instalación de nuevas empresas en la ciudad y dispuso un acompañamiento durante las distintas fases investigación e instalación, lo cual beneficia o va en concordancia con la finalidad de la Cámara de Comercio. Y por otro lado, consiguió la creación de más de 6 mil empleos para la ciudad, al igual que una inversión de \$250 millones de dólares. La pregunta que se tiene que responder, a través del Análisis de Políticas Públicas, es si *Invest In Bogotá* es el resultado de una buena política pública, y por tanto, si es coherente con los fines del Distrito o responde a las lógicas privadas constituyéndose un brazo más de la Cámara de Comercio.

⁶ Para ampliar información ver Informe Anual 2010, páginas 42-46. Documento electrónico, Página Web: <http://es.investinbogota.org/sites/iib/files/informe-anual-2010-invest-in-bogota.pdf>

2. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y BUEN GOBIERNO (GOBERNANZA Y GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA).

Para definir si *Invest in Bogotá* responde a las lógicas del Buen Gobierno es necesario comprender una serie de conceptos que se estudiarán en el presente capítulo. El primer de ello es el de política pública; el segundo es el del Análisis de Políticas Públicas como disciplina que contribuye a estudiar y mejorar la administración pública. Posteriormente se expondrá el concepto de Buen Gobierno para terminar con la relación entre el Análisis de Políticas Públicas y el Buen Gobierno.

2.1. La política pública

Las políticas públicas son una parte fundamental del accionar gubernamental al ser los instrumentos que materializan las decisiones de las autoridades públicas. Se tratan de instrumentos a través de los cuales el Estado debe cumplir con los fines y principios que le señala la Constitución.

Como primera aproximación para entender qué es una política pública, se utilizará la propuesta por el profesor Raúl Velásquez que dice así:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez 2009, pág. 156).

Como se puede ver la definición tiene varias dimensiones de análisis que permiten comprender el proceso sistémico que implica las políticas públicas, la participación de una diversidad de actores, los acuerdos o acciones que son tomadas y, de igual manera, dimensiona la relación que existe entre las partes y como estas están determinadas por una temporalidad y espacialidad:

Es importante hacer notar que el hacedor de políticas se ubica en un contexto determinado a partir del cual comparte o rechaza elementos con otros actores; en otras palabras, los valores, las creencias, las expectativas y las necesidades determinan la manera de visualizar, interpretar y favorecer una actuación política determinada. (Rodríguez 2002, pág. 101).

Advertir que las políticas públicas son un proceso que involucra aceptar que no hay políticas públicas perfectas y que estas están en constante revisión y por tanto están más

propensas a los cambios. Este fenómeno favorece la capacidad de respuesta de la entidad gubernamental frente a los nuevos retos que se le proponen. Pero para lograr una mejor respuesta, tal como lo expresa la definición, debe ser el resultar de una construcción social. “Por tratarse de una construcción social, la concepción de la política estará afectada por las ideologías, enfoques y experiencias de los analistas; así, es muy probable que un analista al servicio del Gobierno produzca una versión de la política diferente a la de su opositor” (Velásquez 2009, pág. 162). Es por eso que es tan importante involucrar actores políticos, sociales y económicos.

Comprender la política implica entender que “esta acción estatal abre la posibilidad de reflexionar acerca de los alcances y los límites políticos que se tienen frente a los problemas públicos,” (Jiménez J. M 2012, pág. 144). Es evidente que los gobiernos cuentan con recursos limitados para su accionar, por tanto, es fundamental el desarrollo de buenas políticas que procuren el bienestar social, con la menor cantidad de recursos a las demandas sociales.

Las políticas públicas tienen como núcleo común que su actor promotor es el sector público, donde debe ser el director de este proceso. En el caso de Bogotá, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico “tiene como función, la formulación, orientación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo económico, industria y turismo de la ciudad” (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico [SDE] 2009, pág. 3).

2.2. El Análisis de Políticas Públicas

El Análisis de Políticas Públicas (APP) se constituye como un nuevo instrumento para la valoración de la acción pública. Esta nueva visión sustituye la perspectiva tradicional de la administración, donde esta era evaluada por sus resultados, a través del método cuantitativo, y se dejaba de lado el proceso. Su evaluación se centraba en encontrar la eficacia de las decisiones administrativas, pero no se tenía en cuenta cómo llegó a la toma de esta decisión, teniendo en cuenta los actores y el entorno en que se desarrolla la política. Para Dunn, pionero en la disciplina del Análisis de Políticas Públicas, los define como una

metodología a través de la cual se pueden formular problemas y presentar la búsqueda de sus posibles soluciones.

El análisis de políticas públicas es una disciplina de la ciencia social aplicada que utiliza múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante para las políticas que puede ser utilizada en los escenarios políticos para resolver problemas de política pública (Dunn 1994, citado por Vieira 2012, pág. 3).

Para esto, se propone un análisis cíclico, que comprende la definición del problema, la elección de la mejor solución (mejor política), el monitoreo, la evaluación y nuevamente la redefinición del problema, este análisis no se realiza por etapas sino que es llevado a cabo de manera simultánea, “De tal forma que ninguna fase aislada del proceso tiene sentido en si misma ni basta para definir las características del proceso” (Sáenz 1997, pág. 284). Así mismo, este análisis, como afirma Hernández (1999, pág. 84) se instaura como “un marco de análisis que permita reflexionar acerca de un problema de manera clara y coherente. Una de las maneras más comunes de resolver este problema ha sido desagregar el proceso de producción de políticas públicas (policy cycle), en una secuencia de etapas funcional y temporalmente diferentes.”

Esta metodología permite obtener información sobre las causas y consecuencias de los resultados de una política pública, lo cual se convierte en una herramienta para realizar unas recomendaciones para mejorar la misma y para la solución de otras problemáticas de una naturaleza parecida. Este análisis pretende ser práctico para los tomadores de decisiones, “tiene como objetivo producir investigación que los tomadores de decisiones pueden usar para evaluar y mejorar las políticas públicas” (Vieira 2012, pág. 3).

Según lo anterior, este análisis se basa en un conocimiento de los hechos, se explora desde el momento de su formulación, que actores estaban involucrados, cuáles fueron las discusiones que se llevaron a cabo y en donde se perciben sus resultados. Esto se realiza con el fin de comprender lo que estaba y está sucediendo con algún programa o acción de la política pública.

De igual manera, procura dotar de información para los tomadores de decisiones, los cuales no necesariamente deban seguir las recomendaciones del análisis. Quien toma las decisiones tiene en consideración la estructura del poder político, el tiempo y los recursos con los que cuenta, y, adicional a esto, posee unos valores que condicionan la decisión.

Estos valores corresponden a una forma de pensar, a una afinidad política o a la pertenencia a un grupo específico. Es por esta razón que

Dunn considera la acción de estructurar problemas como la más importante del proceso analítico, la define como *“the process of generating and testing alternative conceptualizations of a problem situation. Según Dunn “Knowledge about the structure of a problem is essential for forecasting and all subsequent phases of policy analysis”* (Vieira 2012, pág. 17).

Según esto, la política pública, aunque es una expresión o materialización de la administración, es a su vez un proceso dialéctico en donde se involucran diversos actores e instituciones con desigual distribución de poder y recursos dentro de unas reglas de juego predeterminadas, un sistema político y sus regulaciones. Es por esto que los actores juegan un papel fundamental dentro de la política pública, sus racionalidades e intereses se ven expresados sobre esta.

Por consiguiente, el ambiente o contexto en que se desarrolla la política es fundamental para comprenderla. Por un lado, de esta se extrae la definición o construcción del problema o situación, y por el otro lado, la formulación y elección de la alternativa, que responda de mejor manera al escenario analizado.

“Tener presente la unidad de la política pública y, por tanto, del proceso no exime de la contemplación específica y detenida de cada una de las fases y elementos del proceso” (Sáenz 1997, pág. 284). Es por esto que se va a realizar una pequeña descripción de cada una de estas etapas.

Como primera fase se presenta la definición del problema. Fundamental para el análisis, debido a que es una primera aproximación a la situación propuesta por los actores. Cada actor realiza una construcción y aproximación distinta del problema, “Actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores” (Sáenz 1997, pág. 286). Esta fase se puede comprender como una cuestión política y técnica. En un primer momento, la decisión sobre la definición del problema se resuelve a través de instrumentos políticos, reuniones, acuerdos, consultas, intercambios de información entre otros, todo esto se da entre los actores donde cada uno pretende defender sus intereses. Y luego de esto, a través

de la cuantificación y cualificación del problema se definen las fronteras o límites del mismo.

Esta fase posee un “carácter eminentemente político que se muestra en toda su extensión cuando observamos las consecuencias que produce optar por una definición del problema y no por otra” (Sáenz 1997, pág. 286). Consecuencias dependen directamente desde donde se objetívese el problema y se reflejan sobre las alternativas de solución. Alternativas que son las distintas opciones, políticas y medios disponibles para alcanzar los fines de la política. Estas alternativas “no tienen por qué ser excluyentes entre sí; en ocasiones, la decisión final es una combinación de alternativas” (Sáenz 1997, pág. 294).

Como fase siguiente se presenta la elección de la alternativa. Para llegar a este punto se tuvo un paso previo de valoración de las alternativas propuestas, se trata de saber que ocurrirá si se selecciona una alternativa y no otra, se intenta prever las externalidades y costes de oportunidad que generaría esta elección. Al igual que la definición del problema, la alternativa debe ser valorada política y técnicamente. Política en cuanto a cuales son los beneficios que obtendrían los actores con esta decisión, sean económicos, sociales o de otra índole. Y, técnica, se evalúan las posibles limitaciones de implementación de esta alternativa. Limitaciones como, recursos e información limitada, el tiempo de ejecución, la facilidad de medición de los resultados, básicamente lo que se pretende en determinar su viabilidad.

Una vez escogida la mejor alternativa, es ejecutada o implementada. “En la implementación se realizan las acciones que permiten materializar la solución prevista” (Días, 1992, pág. 15). En esta etapa, posiblemente se involucran más actores que los iniciales, los cuales pueden de alguna manera modificarla, “durante la implementación, ciertos actores logran imponer sus puntos de vista aunque, en el momento de la definición del problema, hayan tenido que hacer concesiones o, incluso, hayan dado la impresión de haber resultado derrotados” (Días 1992, pág. 11).

Este dinamismo en el proceso de implementación es posible que modifique el resultado de la política. Es por esto que “la evaluación no puede reducirse a describir la distancia entre lo previsto y lo hecho; se debe más bien intentar explicar por qué aparece

esta distancia” (Días 1992, pág. 11). Como resultado de esto el mismo problema puede ser redefinido y por tanto nuevamente todo el ciclo.

El análisis de políticas es a la vez un arte y una ciencia. Es un arte porque hace referencia a la labor de los directivos públicos, que intuitivamente reproducen con sus decisiones las fases del proceso de las políticas sin dominarlo conceptualmente. Es una ciencia porque aspira a entender el complejo mundo de la acción pública y prescribir, en la medida de lo posible, la mejor forma de aproximarse al proceso de las políticas. (Sáenz 1997, pág. 310).

Este análisis, produce información relevante para quien toma la decisión, pero este a su vez tiene que tener en cuenta el contexto en el que se desarrolla, es decir la estructura del poder público, el tiempo y recursos que dispone. Para un régimen democrático la participación de una diversidad de actores es fundamental para el éxito de este proceso. “En un régimen democrático, el análisis de políticas públicas conlleva a la alteración del marco de acción pública tradicional –la Política decide y la Administración ejecuta- y la definición de política pública” (Moure 2007, pág. 3).

2.3. Buen Gobierno, la consecución de la gobernabilidad democrática y gobernanza

“Las demandas por la eficacia del Estado están, relacionadas en buena parte con lo que en la literatura especializada se reconoce como la teoría del buen gobierno (*Good Governance*)” (Salazar 2009, pág. 63). Los determinantes del Buen Gobierno están dados por la forma como se ejerce el poder en un país y la determinación del gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social. Es por esta razón que el Buen Gobierno se entiende como un concepto que intenta dar respuesta a las necesidades de una sociedad caracterizada por un aumento en la complejidad en sus demandas y dimensiones –sociales, económicas, tecnológicas, etc.-. Pero que se caracteriza por ser mucho más informada y activa en los procesos públicos y, sobre todo, cada vez harta de gobiernos que gastan más sin lograr una ganancia social (Salazar 2009, pág. 63).

En este sentido las características del buen gobierno serían “la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el estado de derecho” (Universidad Sergio Arboleda, 2013, párr 1). Igualmente no puede existir Buen Gobierno si no hay gobernabilidad democrática y gobernanza.

Para el desarrollo del Buen Gobierno en primer lugar se expondrá el concepto de Gobernabilidad Democrática y como primera aproximación Manuel Garretón,

Considera que la gobernabilidad está ligada directamente con la capacidad del régimen para cumplir con tres funciones básicas: Definición de las relaciones entre los individuos y el Estado, forma de gobierno de la sociedad y canalización institucional de las demandas y conflictos sociales. (Jiménez, et al. 2007, pág. 40).

Esta se establece como el equilibrio de un regimen, siendo el resultado de una construccion colectiva, es decir la participacion activa de diferentes actores sociales. Esta hace referencia no sólo a la institucionalidad estatal, sino a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Esto quiere decir, que no se puede hablar de solo gobernabilidad sino se debe agregar un nuevo atributo, que abarque las dinamicas de un pacto social democratico. Como resultado de esto se establece la gobernabilidad democrática.

Es por esto que la gobernabilidad democratica debe comprenderse como la necesidad que tienen los gobiernos de una eficiencia administrativa de la mano de elementos democráticos. La coordinacion entre estos dos aspectos permite lograr una estabilidad institucional y una legitimidad frente a sus gobernados. Esta sinergia entre la institucionalidad estatal y la institucionalidad social permite entenderla como “la capacidad institucional del gobierno para superar las crisis, mantener el equilibrio y la legitimidad, y, sobre todo, como la capacidad de respuesta del aparato público político ante las demandas y problemáticas sociales” (Jiménez 2008, pág. 3).

Estas demandas de la sociedad se representan de diversas formas, para el caso del desarrollo economico son bastante complejas. Para el desarrollo del documento estas necesidades se analizarán a través de indicadores macroeconomicos, tales como el desempleo, o la generación de este, y la generación de riqueza. Esta riqueza se puede evidenciar con un mayor recaudo fiscal para la ciudad y su región al igual que por el monto de inversión que genera la operación de la agencia *Invest* en la región.

Esta gobernabilidad es fundamental para cumplir los fines del estado y la ausencia de ella resulta bastante problemática, “la crisis de gobernabilidad hacía alusión a la distancia entre las demandas sociales y la habilidad del gobierno para satisfacerlas o llevarlas a términos manejables” (Jiménez, et al. 2007, pág. 31). Esta ingobernabilidad se

presenta por diversas razones. Por un lado, falta de recursos que dispone el estado para darle respuesta a las necesidades de la sociedad, y por el otro, que las demandas sociales sean racionalmente alcanzables:

La ingobernabilidad o crisis de gobernabilidad tiene elementos entremezclados: unos que se refieren a la esfera de lo objetivo como son la eficacia, la efectividad, la eficiencia del sistema político y otros elementos de más cariz subjetivo como son la legitimidad, la credibilidad y el apoyo de los gobernados al sistema político. (Neira 1999, pág. 37).

En definitiva la gobernabilidad representa un reto para el gobierno, significando estabilidad institucional y política, y efectividad en la toma de decisiones y la administración pública. Adicional a lo anterior, para el ejercicio del gobierno se necesita el apoyo de sus gobernados. Apoyo que, actualmente, trasciende las urnas y que se materializa en la participación y ejecución de las decisiones.

De igual manera existen diversas formas de legitimidad, basadas en la introducción de intereses y de grupos diversos en los círculos de poder donde se toman las decisiones. Esto ha modificado el proceso de *policy making*, basándose en la convicción de una mejor capacidad para la resolución de problemas, a través de la integración con diferentes actores sociales. Este enfoque “sostiene que las tres “Es” (Economía-Eficacia-Eficiencia), por si solas, explican la legitimidad de las acciones de los funcionarios públicos y el resultado de la Administración Pública” (Moure 2007, pág. 4). Buscando esto, el Estado, ha redefinido su accionar lo que ha permitido que se involucren en las políticas nuevos actores, principalmente del sector privado, buscando una respuesta eficiente y eficaz a los problemas económicos y sociales.

Para continuar con el desarrollo de Buen Gobierno es menester presentar el concepto de Gobernanza, el cual está responde a un proceso histórico. La evolución del Estado y de las demandas que recibe, han puesto en cuestión la legitimidad de la actuación pública, implicando la intervención del Estado en los asuntos socioeconómicos, en la organización cultural y otros temas de la esfera privada creando una red de influencias e intereses que han desdibujado la línea entre las esferas privada y la pública. En el caso colombiano, con la constitución de 1991 se le otorgan al Estado unos deberes económicos y

sociales para con sus ciudadanos⁷, que en algunos casos le permite involucrarse e intervenir en dinámicas económicas privadas, buscando siempre el bien común.

Estos deberes y derechos del estado van direccionados a una mejor capacidad de gobernar, y por ende una lograr dar una respuesta a las demandas sociales de sus gobernados. Para esto, la administración pública ha involucrado al sector privado, ya no como un agente receptor de las decisiones, sino como un actor político activo.

La intervención del sector privado en las decisiones públicas se presenta como consecuencia a:

los cambios sociales, económicos y tecnológicos ocurridos que han provocado una disminución de la capacidad de los gobiernos para resolver por sí mismo problemas de importancia para la sociedad y han dado origen a formas de interdependencia entre los actores políticos y sociales en el abordaje de los problemas sociales y en el aprovechamiento de oportunidades de futuro (Aguilar 2010, pág. 32).

Con la inmersión del sector privado en los asuntos públicos, directa o indirectamente, se establece un nuevo panorama y retos para la administración pública: la gobernanza, la cual:

debe ser entendida como un nuevo estilo de gobernar, distinto al modelo de control jerárquico; se trata de gobernar mediante un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Mendoza 2005, pág. 22).

Su ejercicio implica una cooperación horizontal entre actores, donde cada uno de ellos debe ser reconocido a la hora de la toma y ejecución de las decisiones. Esta horizontalidad implica la configuración de instituciones, gubernamentales y/o no gubernamentales, sólidas, con alta capacidad de gerencia, negociación y ejecución para defender sus intereses. Esta nueva forma de gobierno de coacción, “entendida como la acción conjunta o asociada entre el sector público y el privado o el social, que se manifiesta en formas observables de co-regulación, co-producción, co-dirección, co-gestión, colaboración, corresponsabilidad... al abordar los asuntos de interés público” (Aguilar 2010, pág. 32), implica que el rol directivo del gobierno ha cambiado, “que él ya no decide de forma autónoma las políticas ni impone sus objetivos y actividades” (Aguilar 2010, pág.

⁷ Para ampliar información consultar el Título II, Capítulo 2 de la constitución política de Colombia.

35), como consecuencia a que las organizaciones económicas y sociales tienen ahora un papel influyente en la definición y efectución de las políticas.

El resultado de este ejercicio es un cambio en el modo de gobernar que trasciende la unilateralidad gubernamental y se dirige hacia nuevas formas de interdependencia con los actores privados y distintas organizaciones. La forma de organización y la manera como se distribuyen los costos y los beneficios ya no se imputar únicamente al gobierno central, este son el resultado de un trabajo conjunto con las organizaciones sociales. Para el caso colombiano estas organizaciones son en su mayoría económicas, debido a su capacidad de influencia sobre las instancias gubernamentales:

La gobernanza (nueva, moderna) en sentido propio es el proceso de gobernar correspondiente a sociedades que estructuralmente son interdependientes, en las que los actores públicos y los privados o sociales se remiten y requieren mutuamente tanto para realizar los asuntos de su interés particular como para ocuparse de los asuntos de interés y beneficio general, dado que reconocen que los recursos que poseen son limitados e insuficientes para realizar las preferencias de su interés y que los recursos que necesitan para estar en aptitud de realizarlas están en posesión de otros actores que son independientes, por lo que no tienen control sobre ellos ni tendrán acceso a ellos a menos que lleven a cabo actividades de intercambio con sus poseedores y que el intercambio sea considerado de valor y utilidad mutua para realizar las preferencias de cada uno (Aguilar 2010, pág. 42).

Como se puede evidenciar, la gobernanza implica un cambio en el modelo del ejercicio gubernamental tradicional. No solo la pluralidad de actores implica este cambio, sino una nueva visión de cómo solucionar las problemáticas o demandas sociales. Visión que se materializa en alianzas público-privadas las cuales definen y ejecutan las políticas públicas.

2.4. Análisis de Políticas Públicas como mecanismo de Buen Gobierno

Tanto la gobernabilidad como la gobernanza:

Son dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan ambos con la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta (Aguilar 2007, pág. 4).

Teniendo en cuenta que “El buen gobierno tiene un arte en el que se mezclan aspectos de liderazgo y de interacción con la sociedad y el sistema político,” (Lahera E 2000, pág. 1) su estudio se realizará a través del Análisis de Políticas Públicas. “Un buen gobierno es aquel cuyas políticas públicas logran los resultados más cercanos a los

óptimos, para lo cual se requiere que ellas se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social.” (Lahera E 2000, pág. 1)

Es por esta razón que las políticas deben cumplir con una cantidad de características, que a la larga determinan su éxito o fracaso. Las políticas públicas deben ser representativas, esto quiere decir, que deben satisfacer una o varias demandas sociales, donde la reinversión de los recursos públicos sea direccionada a un bienestar social. A sí mismo, la construcción de las políticas públicas debe implicar cierta cautela, especialmente cuando se establezcan alianzas con el sector privado. Este cuidado se debe representar en pactos o acuerdos donde las dos partes ganan, haciendo prevalecer el beneficio colectivo. Este tipo de políticas, que logran establecer un acuerdo de gana – gana con el sector privado, se pueden denominar: políticas públicas pro-gobernanza⁸.

De igual manera, para el buen ejercicio de las políticas públicas estas deben complementarse unas con otras para lograr de esta manera una respuesta integral para con la sociedad. Una política “sumada a la anterior, debería lograr un apoyo político sostenido para los programas de gobierno,” (Lahera E 2000, pág. 1) buscando generar continuidad. Finalmente, las políticas públicas implican una constante comunicación con distintos sectores sociales, de esta manera se procura un trabajo coordinado entre distintos actores, donde cada uno aporta los recursos necesarios durante el proceso de constitución de la política.

Es por esta razón que el análisis de políticas públicas se constituye como una disciplina que ha sido utilizada por los gobiernos “a efectos de mejorar sus procesos de decisión y gestión, y, de esta manera, aumentar su precaria gobernabilidad;” (Jiménez 2008, pág. 6) De igual manera, “los estudios sobre políticas públicas han ofrecido una importante contribución sobre enfoques, conceptos, metodologías y herramientas para entender el funcionamiento del Estado dentro del complejo entramado social.” (Jiménez 2008, pág. 2)

Estas políticas públicas deben responder a como se deben intervenir las realidades sociales para producir cambios en términos de asuntos políticos. “En este sentido las

⁸ Concepto desarrollado por el profesor Raúl Velásquez, director del presente trabajo de grado, en las conferencias de clase y discutido en tutorías.

políticas públicas se han convertido tanto en una perspectiva de análisis como en una fuente instrumental sobre el cómo estructurar acciones que conduzcan a la solución de los problemas públicos” (Rodríguez 2002, pág. 95). Es importante comprender que la constitución de *Invest in Bogotá* no pretende la solución a un problema, sino que representa el aprovechamiento de una realidad, la globalización de los entes territoriales.

Esta inmersión en el mundo global, por parte de los entes territoriales o ciudades o regiones, implica un reto para la administración. Reto que para ser alcanzado debe vincular actores sociales, principalmente económicos, los cuales aportan recursos, ya sea en dinero o en especie, para lograr un posicionamiento del territorio. Bogotá conjuntamente con su región se ha preocupado por esto y, a través de distintas acciones o acuerdos con entidades privadas, ha logrado posicionarse en Latinoamérica como un destino atractivo para la inversión:

Las ciudades que nos sorprender por su capacidad de renovación constante y de generación de bienestar social y oportunidades para sus habitantes, son ciudades en las que existen sistemas de gobernanza abiertos, dinámicos e inclusivos (Mendoza 2012, pág. 12).

Vistos los conceptos de política pública, Análisis de Política Pública y la relación de las políticas públicas con el Buen Gobierno, en el siguiente capítulo se definirá que tanto la agencia *Invest in Bogotá* respondió a las lógicas del Buen Gobierno.

3. INVEST IN BOGOTÁ A LA LUZ DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL BUEN GOBIERNO

La aplicación del Análisis de Políticas Públicas al entendimiento del origen y operación de *Invest In Bogotá* conduce a precisar la naturaleza de las diversas políticas que han constituido este proceso debido a que estas no siempre han sido públicas en el sentido explicado en el capítulo anterior. Fueron públicas aquellas políticas que adelantaron las autoridades distritales para constituir *Invest*. Igualmente, fueron políticas públicas aquellas decisiones que enmarcaron la participación del distrito en los procesos de planeación estratégica que fueron descritos en el capítulo 1 y que se materializaron en el Plan Estratégico Bogotá (2000), el Plan Regional de Competitividad (2004) y la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad de la Región Bogotá–Cundinamarca (2006). Sin embargo, estos procesos y los documentos arrojados no son políticas públicas propiamente dichas pues definen un norte que no es obligatorio adoptar a la ciudad, esta políticas puede ser llamadas de gobernanza. Por otra parte, tampoco son políticas públicas en el sentido estricto de la palabra, las decisiones que se derivan de la operación de *Invest in Bogotá*, pues esta entidad es de carácter mixto⁹ y produce políticas de similar naturaleza

Pese a la naturaleza variada de estas políticas, en el presente capítulo se utilizará el APP para determinar qué tanto estos tres grupos de políticas han contribuido al Buen Gobierno.

3.1. Analizando las políticas de gobernanza que dieron paso a *Invest in Bogotá*

Las políticas que hicieron parte del proceso que se materializó en los planes el Plan Estratégico Bogotá (2000), el Plan Regional de Competitividad (2004) y la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad de la Región Bogotá–Cundinamarca (2006). No son públicas en el sentido estricto de la palabra pues no son adelantadas exclusivamente por autoridades públicas sino por la participación concurrente de autoridades públicas, privadas y sin ánimo de lucro. Los acuerdos que de ellas surjan no tienen un poder vinculante desde el punto de vista legal. Si un alcalde de la ciudad se niega a cumplir lo

⁹ Aportes de conferencias de clase y tutorías.

adoptado en un plan no será por ello investigado. La obligatoriedad de cumplirlas es más de tipo político y social. Como se desprende del recuento del capítulo 1, estos procesos y los planes aprobados constituyeron un ejercicio muy bueno de gobernanza, distinguido por su carácter democrático, donde el sector privado y el público actuaron de manera conjunta, suscribiendo metas y objetivos comunes en pro del desarrollo territorial. De igual manera, el proceso se caracterizó por su apertura al público y se estableció como un éxito en materia de participación y en cuanto a los retos y metas que se esperaban. Esto último, generó un accionar público en materia de inversión y realización de futuras políticas que pretendían el desarrollo y la internacionalización de la ciudad.

Como resultado de este proceso se presenta una preocupación por la integración regional, la competitividad y posicionamiento internacional de la ciudad, derivando en los ejercicios de planeación estratégica que promovieron el desarrollo de otros planes marco que pretendían encaminar la ciudad hacia una dirección deseada.

Las políticas de gobernanza previamente analizadas, dieron origen y permitieron que las autoridades distritales se movilizaran y generaran una política pública que les autorizara la creación, junto con el sector privado de *Invest in Bogotá*. Esta sí es una política típicamente pública y se analizará a continuación.

3.2. Analizando la política pública que dio origen a *Invest in Bogotá*

El origen de *Invest* se puede considerar como el resultado de una política pública debido a que posee las características descritas en la definición propuesta por Raúl Velásquez. Por un lado, es el resultado de un proceso, promovido por autoridades públicas, la Alcaldía de Bogotá y el Consejo Distrital, principalmente, el concluyó en documentos legales, como el acuerdo de instalación 210 de 2006 y posteriores decretos, 418 y 257 de 2006, que lo desarrollaron. Estos documentos constituyen un papel fundamental para la política pública debido a que se establecen las reglas de juego para su implementación.

Este proceso de política estuvo acompañado de la participación de particulares que pueden ser vistos desde dos categorías. Por un lado, las personas u organizaciones que fueron convocadas por el Distrito para que participaran en los estudios y demás investigaciones con el fin de obtener información relevante sobre la ciudad, en términos

económicos y sociales, para su proceso de internacionalización. La otra categoría de particulares o agentes, se caracteriza por que además de participar activamente en el proceso de investigación y recolección de información estaban buscando que se aprobara la política pública de tal manera que se pueda consolidar la creación de una entidad mixta; dentro de esta categoría sólo se encuentra la Cámara de Comercio que finalmente se convirtió en parte de *Invest*.

Este agente tuvo una participación fundamental en el proceso de formulación de la política, ayudando a financiar los estudios y proveyendo información, la cual sirvió como sustento y justificación para la agencia. De tal forma que la Cámara de Comercio se convirtió en un aliado estratégico para la administración por su capacidad y experiencia en el desarrollo de temas económicos. La problemática surge si este debe ser el único actor privado que se asoció con el Distrito, que pueden tender igual o mayor experiencia en estos temas.

De igual manera, como afirma Velásquez (2009, pág. 166) la política pública “no se forma en el vacío; hace parte de un ambiente con el que se interrelaciona y sin el cual no puede existir”. En este caso, el acuerdo mediante el cual el Concejo autoriza al alcalde a asociarse con la Cámara de Comercio representó una oportunidad ideal para la consecución de una política pública pro-gobernanza. A sí mismo, esta oportunidad permitió realizar una imagen de los sectores más productivos de la ciudad, la cual suponía una estrategia de inversión para explotar sus potencialidades, las cuales se derivan por ser la capital del país y se centran en el mayor mercado nacional, siendo a su vez uno de los mayores de Latinoamérica, el tipo de funciones que concentra, la jerarquía económica y un capital humano altamente calificado. A sí mismo se dimensionó el reto que era competir con otras ciudades por inversionistas y posicionarse como un líder en la región.

"Escogimos Bogotá porque es la capital de Colombia. También es un eje de negocios en la región, específicamente en los sectores de petróleo y gas. Creemos que es líder en la región andina (...) El nivel de calidad, en general es bastante alto. (...) Hemos tenido una muy buena experiencia con los profesionales colombianos." (Nur 2012, parr 5)

La creación de *Invest* responde un proceso de diálogo y concertación el cual contó con la participación de autoridades públicas, las cuales promovieron y dirigieron el proceso, y distintos actores sociales y económicos, que representaban los intereses de los agentes

privados. Sin embargo, contrario a la planificación estratégica y los otros procesos descritos anteriormente, la creación de la agencia no constituyó un proceso del todo democrático de cara a la sociedad. Su elaboración e implementación ha sido más bien cerrada al contar únicamente con dos agentes, evitando la participación de diferentes actores y agencias claves que podrían haber enriquecido este proceso (Caicedo 2001, pág. 53).

3.3. La operación de *Invest in Bogotá* y el Buen Gobierno. Políticas mixtas

Las políticas que adopta e implementa *Invest in Bogotá* no encuadran completamente dentro de la definición de política mixta pues son adelantadas conjuntamente por el sector público y privado a través de una entidad mixta. Sin embargo esto no impide un control riguroso de su implementación pues se están ejecutando recursos públicos los cuales deberían ser invertidos buscando la mayor ganancia social.

Así como se expresó en el capítulo 1, durante el periodo de análisis 2006-2010, la operación de *Invest* ha generado una inversión directa por más de 250 millones de dólares a través de la instalación de 51 empresas. De igual manera, la agencia ha suscrito 10 convenios, con entidades públicas y privadas, por un valor superior a 13 mil millones de pesos, que según la Contraloría (2010 pág. 59), existe un saldo pendiente de ejecución por \$3.732.0 millones, a la fecha del informe, 2010.

Para el desarrollo de estos convenios la agencia suscribió contratos con diversas entidades. Un ejemplo de esto es el programa *Talk To The World*, convenio 003/08 y posterior 062/08, el cual tuvo un costo total de 6.392 millones de pesos, de los cuales 939 millones se ejecutaron en la primera fase y los 5.453 millones en la segunda. El 85% de estos recursos fueron aportados en efectivo por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y el 15% restante por *Invest*, en especie. Para su ejecución se contrataron a cuatro entidades, British American, Multilingüe, Politécnico Grancolombiano, Teaching and Tutoring-college de Colombia, First Class English Ltda y Unión Temporal Interlingua Cencabo Ltda las cuales apoyaron la capacitación de las personas objetivo.

Este tipo de convenios sumando a los recursos recibidos por sus socios fundadores compone el dinero que dispone la agencia para su operación. Esta operación supone una serie de gastos, entre los que se destacan los gastos de mantenimiento de equipos, de pago

de arriendo y servicios y de pago de salarios. Para el estudio de estos gastos se utilizará como fuente las auditorías realizadas por la Contraloría de Bogotá, debido a que los informes presentados por *Invest* no poseen la información suficiente para este análisis.

Sobre la base de lo anterior, la Contraloría de Bogotá realizó el análisis de los reportes de inversión efectuados a las empresas asesoradas por *Invest in Bogotá*, para el periodo 2008. Sobre este aspecto se encontraron diferencias entre las cifras que se reportaron en los informes anuales realizados por la agencia con los hallazgos de la Contraloría. Para el caso de la inversión se presenta una diferencia de 93.6 millones de dólares. En el informe, del 2008, se reportaron inversiones por 123.8 millones de dólares contrario a la inversión de 39.2 millones de dólares encontrada por la Contraloría. Así como también se reporta un total de 3.604 empleos generados, cuando en realidad fueron 1.217 empleos (Contraloría de Bogotá 2011, págs. 89-90)

Estos reportes de inversión tienen una incidencia directa sobre la construcción de los indicadores presentados por *Invest*, lo que genera unas expectativas irreales sobre la operación de la agencia. De igual manera, los indicadores inciden sobre las bonificaciones que reciben los empleados, está estipulado por aprobación de la Junta Directiva que “la Corporación otorgará una remuneración variable de hasta el 25% del salario básico que se pagará con base en el desempeño del empleado durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año anterior,” (Contraloría de Bogotá 2011, pág. 104) este desempeño está determinado por las metas de inversión y generación de empleo.

En adición a lo anterior, la Contraloría encontró irregularidades debido a que la liquidación de la bonificación, en el caso de salario integral se hizo sobre el 100%, sin tener en cuenta que el 30% de este correspondía a las prestaciones sociales (Contraloría de Bogotá 2011, págs. 104-105). De igual manera, a empleados que ya se han retirado de la agencia y se les pagó la bonificación sobre las proyecciones de los primeros tres años, presentando una inconsistencia y riesgo que conllevaría a un detrimento patrimonial.

Adicionalmente, se presenta la utilización de la tarjeta de crédito corporativa para gastos personales en beneficio de un particular. Esta tarjeta de crédito es entregada para cubrir los gastos en que se debe incurrir por concepto de los viajes y visitas realizadas por el personal directivo de la entidad. Para este caso el monto registrado fue cercano a los 86

millones de pesos y la Contraloría advierte que pese a que este valor fue descontado por nómina a las personas responsables esto no se hizo oportunamente. (Contraloría de Bogotá 2011, pág. 57)

Con lo anterior, se pretende evidenciar la falta de control interno demostrando unas inconsistencias y desorganización en la documentación contable. “Por otra parte se evidencia falta de claridad en el detalle de los comprobantes de egresos, de caja menor, entre otros, estos no presentan una descripción suficiente relacionada con el gasto que se está cancelando.” (Contraloría de Bogotá 2011, pág. 35) Esto da una sensación de inseguridad en cuanto a la correcta utilización de los recursos públicos y pone en entredicho la veracidad de los estados contables de *Invest in Bogotá*, y por consiguiente, su utilidad para lograr el beneficio social de los ciudadanos, que a través del pago de impuestos sostienen esta entidad.

Según lo anteriormente expuesto, el detrimento patrimonial de la agencia no solo afecta al Distrito, o lo colectivo, sino que de igual manera afecta a la Cámara de Comercio. Al parecer la agencia ha generado beneficios para unos pocos sus trabajadores, ya que no todos están vinculados sobre un salario integral, a costa de los dineros públicos.

Con lo anterior, se evidencian los descuidos por parte de la Alcaldía y de la Cámara de Comercio en el seguimiento y control en los recursos invertidos en la agencia. Es evidente que mil o dos mil millones de pesos no representan mucho dinero frente al presupuesto total del Distrito, que para el 2010 supera los 12 billones de pesos, de los cuales cerca de 92 mil millones de pesos correspondieron a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Pero no se debe olvidar que estos recursos son públicos y deben ejecutados eficientemente buscando el mayor beneficio social. Si no se realiza esto se puede cuestionar a administración del gobierno distrital.

A pesar de lo anterior, en cuanto al objetivo misional, la agencia se estableció el convenio 424, después 528, en el cual el Distrito realizaba un aporte inicial de 4.200 millones de pesos, durante los tres primeros años de operación. Posteriormente, este programa se articuló con el plan de desarrollo, Bogotá Positiva: para vivir mejor, y en el 2009 se asignaron 1.450 millones de pesos para el desarrollo del proyecto Fortalecimiento de la Productividad y Competitividad de la Ciudad, este giro estuvo a cargo de la Secretaría

Distrital de Desarrollo Económico, el cual tiene por objeto identificar estrategias de promoción de inversión pro-activa en sectores priorizados.

Si se analizan estas cifras, los gastos operacionales hasta el 2009 no superan los 15 mil millones de pesos, o 7,5 millones de dólares aproximadamente, incluyendo los gastos de los convenios suscritos que van de acuerdo al objetivo de atracción de inversión, la inversión para la ciudad supera los 250 millones de dólares, o 500 mil millones de pesos aproximadamente. Esto quiere decir que se presenta un efecto multiplicador donde por cada dólar invertido se han generado o atraído treinta y tres. Lo anterior, representa un éxito para la ciudad debido a que este dinero invertido representa un aumento en la base gravable y por lo tanto una mayor recolección de impuestos. A sí mismo, esta inversión ha generado más de 6 mil empleos para el 2010. Esto teniendo en cuenta que la ciudad, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para ese año la ciudad tenía una tasa de desempleo de 10,6.

De igual manera, como se expresó anteriormente, los convenios que ha suscrito *Invest* representan un ingreso considerable ya que su trabajo de atracción de inversión no genera recursos para su operación. Lo que es criticable, puesto que es extraño que una empresa encargada de atraer inversión para la ciudad, su fuente de recursos sean los aportes y convenios suscritos, principalmente, con entidades públicas, es decir dinero público.

Como se puede ver, *Invest* ha logrado un ingreso de empresas y de dinero nada despreciable para la ciudad. La problemática que se encuentra es la falta de control interno sobre los programas y proyectos que desarrolla con otras entidades. Estos presentan problemas de ejecución de dinero y de plazos, lo que ha generado que los resultados no sean los esperados. Igualmente, algunos de estos programas no han cumplido con las expectativas del Distrito obligando a cambiar su objetivo. El ejemplo más claro sobre esto es el programa *Talk to The World* donde las metas esperadas no se han cumplido debido a que las “modificaciones realizadas durante la ejecución del mismo, han venido distorsionando la política pública de enseñanza y aprendizaje del idioma inglés, habiéndose convertido en un programa de solo certificación, cuando el fin principal era el aprendizaje y la certificación” (Contraloría de Bogotá 2011, pág. 9)

A modo de síntesis, el distrito ha obtenido beneficios como consecuencia de la operación de *Invest*, es claro que estos beneficios se centran en la inversión extranjera y no tanto a los convenios realizados. Muchos de estos requirieron mayor tiempo y adiciones presupuestales para su ejecución, lo que genera dudas sobre la eficiencia en la utilización de los recursos públicos. Para ejemplificar esto, en el año 2009 la agencia tenía un pasivo a diciembre 31 de 7.317.2 millones de pesos compuesto por obligaciones financieras 0.6 millones, cuentas por pagar 280 millones, obligaciones laborales 57.6 millones, pasivos estimados 253.5 millones y otros pasivos 6.779.4 millones, que correspondían a los saldos pendientes de ejecución de los convenios. (Contraloría de Bogotá 2011, pág. 11)

De igual manera, las inconsistencias en los informes anuales presentados por la agencia con respecto a las interventorías de la Contraloría demuestran que la rendición de cuentas no es clara y se presta para confusiones al público. Lo anterior se debe a que en los años 2006 a 2009 las cifras que se presentaban se realizaban sobre proyecciones y en los años siguientes se presentaban las cifras acumuladas. Analizando detenidamente estas cifras se muestra que en los años 2010, 2011 y 2012, los dos últimos no forman parte del periodo de análisis pero sirven para ilustrar las inconsistencias que aún se presentan.

Las inconsistencias a las que se hace alusión son, por un lado, según el informe del 2011 para el año 2010 se tenía una inversión acumulada de 250 millones de dólares y para el 2011 de 318.8 millones de dólares, dando una diferencia de 68.8 millones, que representarían la inversión efectiva del 2011¹⁰. Por otro lado, en el informe del 2012, donde los indicadores se calculan sobre una base anual y no acumulada, para el 2011 se registró una inversión de 26.7 millones de dólares¹¹. Como se evidencia se presenta una diferencia de 42.1 millones de dólares que no queda claro si existen o no. Esto mismo pasa con las cifras de empleo y otros indicadores que componen las tablas.

Estas fallas representan una problemática de transparencia en las cifras presentadas en la rendición de cuentas públicas, lo que significa una dificultad para determinar el éxito de la agencia, que a pesar de ser evidente es cuestionable.

¹⁰ Ver Anexo 1. Tabla Indicadores de gestión *Invest in Bogotá* 2009-2011.

¹¹ Ver Anexo 2, Indicadores de gestión *Invest in Bogotá* 2010-2012.

Finalmente, según el periodo analizado, 2006-2010, la *Invest* puede ser categorizado de acuerdo a las tipologías descritas por Velásquez (2009, pág 182-185) como una política inacabada debido a que presenta unas deficiencias o inconsistencias durante su proceso de implementación, que se evidencia de mejor manera en las inconsistencias descritas anteriormente. A sí mismo, según su naturaleza, se puede comprender como una política compleja en cuanto a que comprenden varias políticas y contaron con la participación, en el proceso de formulación, de una diversidad de actores.

De igual manera, se puede considerar una política difusa ya que requirió un esfuerzo de investigación para definirla al igual que gran trabajo para comprender y establecer la relación entre sus componentes. En definitiva *Invest in Bogotá*, adicional a la categorización anterior, se puede catalogar como una política pública mixta, desde su origen hasta su implementación.

4. CONCLUSIONES

Invest in Bogotá ha representado un nuevo modelo de administración Distrital, donde convergen los intereses de actores públicos, representados por la Alcaldía Mayor de Bogotá, y el sector económico privado, representado por la Cámara de Comercio de

Bogotá. Esta sinergia ha significado un reto para los gobernantes de la ciudad, los cuales deben hacer prevalecer los intereses de la sociedad sobre los de los privados. Para realizar esto es necesario la construcción de políticas pro gobernanza, es decir donde se establezcan acuerdos donde las dos partes ganen, políticas públicas propiamente dichas que permitan que las autoridades se asocien, y en ocasiones, políticas mixtas derivadas de la constitución de nuevas entidades del carácter mixto.

Con base en el procesos complejo anteriormente descrito, la ciudad ha establecido una alianza estratégica para la promoción de la ciudad a nivel internacional en busca de inversión extranjera directa –IED. Esta alianza ha posibilitado la llegada e instalación de empresas con grandes montos de dinero que a su vez han generado empleo para la ciudad. Este es el resultado de un proceso que comenzó desde los años 90, donde se consideraba la necesidad de la internacionalización y de la ciudad a través de la explotación de sus ventajas comparativas, tales como el talento humano y el tamaño del mercado.

De igual manera, esta agencia se ha inscrito en el panorama de la administración distrital como un agente que desarrolla programas y proyectos del Distrito y la Cámara de Comercio, como de otras entidades públicas y privadas, a través de convenios y contratos. Estos convenios están direccionados a explotar las ventajas comparativas de la ciudad frente a la región latinoamericana, buscando posicionarse como uno de los mejores lugares para inversión.

Con lo anterior, se verifica que Bogotá ha abierto nuevos espacios de negociación con el sector privado. No obstante es importante resaltar que existen algunas condiciones que limitan la capacidad de acción del Distrito, estas condiciones dependen directamente del cuidado con el que se suscriban los acuerdos. Este cuidado debe procurar una ganancia social donde los recursos invertidos estén en pro de la sociedad y no de particulares.

Sobre esta lógica, el documento que aquí se presenta tenía como objeto valorar la acción de la Agencia de promoción y atracción de inversión extranjera directa para la ciudad de Bogotá y su región, *Invest in Bogotá*, a la luz del Análisis de Políticas Públicas y determinar si esta podía ser considerada como un instrumento de Buen Gobierno. A sí mismo, se planteó como hipótesis que esta sí respondía a estas lógicas, entendidas como la consecución de gobernabilidad democrática y gobernanza.

Ante lo anteriormente planteado, luego de realizar el documento se encuentra que *Invest in Bogotá* responde parcialmente a la lógica de Buen Gobierno. En primer lugar es importante aclarar que *Invest* sí puede ser considerada una política pública, que de acuerdo con las tipologías expuestas por Raúl Velásquez se puede comprender como una política pública de estado, debido a que tiene una perduración en el tiempo siendo, de cierta manera, inmunes al cambio de los gobiernos (Velásquez 2009, pág. 183). Paradójicamente, es bajo una administración de izquierda que se materializa la necesidad de competencia e internacionalización de la ciudad.

Continuando con la lógica de Buen Gobierno, se encontró que la agencia implica una colaboración entre el Distrito y la Cámara de Comercio, cooperación que va desde el momento de su formulación hasta su implementación. En este punto, *Invest* ha logrado la generación de ganancia económica para la ciudad, que de manera tangencial se refleja en un beneficio colectivo, ya que la ciudad al recibir mayores inversiones genera mayor cantidad de empleo directo e indirecto, aumenta la base tributaria de la ciudad, contribuye a la formación de capital humano mejor calificado y posibilita la exportación y transferencia de conocimiento.

Contrario a esto, a través del control fiscal que realiza la Contraloría de Bogotá se evidenció que existió un detrimento patrimonial de los recursos públicos. Por tanto, los recursos invertidos en su operación y suscritos a través de convenios no han sido en su totalidad bien administrados y ejecutados cuestionando el ejercicio de la agencia. A sí mismo, las inconsistencias presentadas por los informes anuales reflejan una falta de control y coordinación interna que afecta la credibilidad y análisis de la agencia.

De igual forma, la gobernabilidad democrática se establece como una consecuencia positiva de la correcta ejecución de la gobernanza. Acá no se supone que sin gobernanza no hay gobernabilidad, lo que se establece, es que el distrito al no tener la capacidad técnica, económica o de gestión, debe aliarse con los actores privados para lograr la respuesta a las demandas sociales. Esta respuesta debe estar legitimada a través de un sistema democrático donde se logre una estabilidad y legitimidad en la toma de las decisiones.

Con esto en mente, la gobernabilidad democrática se ejerce debido a que logra la legitimidad de las decisiones y acuerdos que se establecen a través de un sistema jurídico.

Sin embargo, como se evidenció este proceso no fue del todo de acceso público y la participación de actores sociales se vio limitada.

Ante lo anteriormente planteado, ésta investigación conduce a una serie de recomendaciones que pueden conducir a hacer más efectiva la operación de *Invest in Bogotá* y posteriores políticas públicas basadas en la gobernanza.

- Se considera necesario que el Distrito continúe con este tipo de alianzas de gobernanza debido a que representan una forma más eficiente de gobierno, mejorando su capacidad de respuesta. Es importante tener en cuenta que estas acciones requieren de cautela por parte de la Administración Distrital “porque grupos particulares permean las esferas de poder para obtener a través de la política una ventaja en desmedro de los intereses de una colectividad.” (Velásquez 2009, pág. 151) Finalmente, son deseables las alianzas entre lo privado y lo público constituyendo un marco de cooperación donde puedan existir áreas comunes para el desarrollo y la maximización de recursos.
- Las políticas públicas pro gobernanza deben estar constituidas con cuidado donde las autoridades públicas y entes de control, en este caso la administración distrital, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y la contraloría y personería vigilen las acciones que se realizan en estas políticas, procurando la mayor ganancia social.
- Se sugiere continuar con la implementación de la políticas mixtas a través de la operación de *Invest* debido a que se han logrado casos interesantes de éxito donde se beneficia la ciudad, en tanto ha generado empleo directo e indirecto, ha logrado avances en el reconocimiento las ventajas comparativas de la ciudad a nivel internacional, y finalmente ha logrado la inversión de grandes montos de dinero.
- En el mismo sentido, se recomienda que *Invest* fortalezca a través de políticas mixtas sus procesos de control interno contable que permita la vigilancia en los gastos de menor cuantía debido a que esto ha generado inconsistencias evidenciadas en las revisiones fiscales de la Contraloría y que evidencian un detrimento patrimonial.