

MANUAL DE ALIANZAS PÚBLICO – PRIVADAS  
PARA EL DISTRITO CAPITAL,  
EN EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL

## Agradecimientos

Los autores agradecen especialmente a los funcionarios y contratistas del nivel central de la Administración Distrital y de las diferentes empresas que aceptaron contribuir, con su tiempo y conocimientos, con este documento. Igualmente, a los invitados a animar los seis encuentros realizados en la sede de la Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes: Gustavo Wilches Chaux y Misael Murcia; Marcela Romero; Constanza Alarcón; María Inés Cuadros; Alberto Maldonado Copello; Eduardo Díaz Uribe y Francisco Mejía.

También, fueron fundamentales los aportes de Claudia Cárdenas, Ana Margarita Almonacid y Pedro Rodríguez Tobo quienes, amablemente, leyeron un borrador del documento y aceptaron reunirse con nosotros y expresar sus comentarios, sugerencias y opiniones sobre el mismo.

Aprovechamos para hacer un reconocimiento al Director de Vincular – Chile, Dante Pesce, quien a través de conferencia hizo aportes interesantes desde una perspectiva internacional a la discusión sobre las Alianzas Público – Privadas. En dicho evento participó también como comentarista el Doctor Pedro Rodríguez a quien hacemos extensivo este reconocimiento.

Finalmente, agradecemos a los miembros del Capítulo de Ciencia Política de la Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes quienes se sumaron a este esfuerzo aportando su sede y la logística necesaria para llevar a cabo los encuentros, reuniones de trabajo y conferencias.

Por último, vale la pena mencionar al equipo de trabajo que conformó el CCRE y que, bajo la dirección del Doctor Javier Torres Velasco, elaboró este documento, el manual indicativo de alternativas jurídicas y los demás insumos y subproductos que contemplaba el convenio, a saber: Ramón E. Villamizar, Carolina Franco Triana, Paola Guerrero y Carlos A. Aparicio, con el apoyo de Adelaida Mejía estudiante de la Universidad de la Sabana quien realizó su práctica en el CCRE. Igualmente, queremos agradecer al personal de apoyo administrativo y contable del CCRE: Fanny Hernández, Mónica Quijano y Gloria Ferro.

Es importante mencionar a quienes desde la Dirección de Integración Regional Nacional e Internacional, de la Secretaría Distrital de Planeación participaron en la instancia técnica y de coordinación del convenio y que, permanentemente, hicieron sus aportes al documento, a Carolina Franco Lasso, Directora y Juan Pablo González, asesor.

## Tabla de contenido

|   |           |
|---|-----------|
| Presentación .....  | 4         |
| <b>1. Pertinencia de las Alianzas Público –Privadas.....</b>                              | <b>5</b>  |
| 1.1 Aproximación Conceptual.....  | 5         |
| 1.2 Nuevas relaciones entre el Estado y el mercado.....                                   | 8         |
| 1.3 Políticas públicas de nueva generación.....   | 9         |
| 1.4 El contexto: Horizonte de las Alianzas Público-Privadas en Bogotá.....                | 11        |
| 1.4.1 <i>El Informe de Desarrollo Humano para Bogotá.....</i>                             | <i>11</i> |
| 1.4.2 <i>Orientaciones del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para vivir mejor”</i>     | <i>14</i> |
| <i>2008-2012”.....</i>  | <i>14</i> |
| <b>2. Expectativas y Oportunidades para las Alianzas Público-Privadas en Bogotá .....</b> | <b>16</b> |
| 2.1 Expectativas y Oportunidades.....   | 16        |
| 2.2.1 Expectativas Privadas.....  | 19        |
| 2.2.2 Expectativas Públicas Sectoriales .....   | 34        |
| <i>La Institucionalidad Pública Distrital.....</i>  | <i>41</i> |
| 2.2.3 Oportunidades para las Alianzas en Bogotá .....                                     | 44        |
| <b>3. El modelo de Alianzas Público- Privadas para el Distrito Capital. 45</b>            | <b>45</b> |
| 3.1 Descripción del Modelo.....   | 45        |
| 3.2 El Modelo en Acción .....   | 48        |
| <b>Anexos .....</b>   | <b>54</b> |
| <i>Indicadores.....</i>   | <i>54</i> |
| <i>Fichas Técnicas de las Encuestas.....</i>  | <i>57</i> |
| <i>Metodología.....</i>   | <i>60</i> |

## Presentación

La presente cartilla es el resultado de una Alianza entre la Secretaría Distrital de Planeación y el Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial para construir un Manual de Alianza Público – Privada para el Distrito Capital, bajo un esquema participativo y de investigación que recoge aprendizajes y experiencias de empresarios, académicos, servidores públicos, ONG's y sociedad civil, sobre la construcción de confianza, negociación y determinación de reglas de juego, al momento de formalizar una alianza entre ambos sectores.

Esta cartilla se compone de dos partes, i) un modelo para llevar a cabo Alianzas Público - Privadas que ilustra una representación ideal para su conformación, y ii) una guía de ilustra diferentes alternativas jurídicas para la consolidación de Alianzas Público – Privadas. Para la Administración Distrital, la participación de los diferentes actores privados (Empresas, Universidades, ONG's, Sociedad Civil) en la construcción de políticas públicas, se convierte en un espacio donde confluyen relaciones de intercambio e intereses para definir y orientar el desarrollo social, ambiental y económico de la ciudad.

El Distrito a través de la Secretaria Distrital de Planeación, busca generar lazos de confianza con el sector privado, creando un ambiente propicio donde las relaciones entre ambos sectores constituyan un logro participativo en el desarrollo social de la ciudad, donde todos contribuimos en un beneficio común y de alto impacto. En la administración actual de las organizaciones gubernamentales y empresariales, la participación de todos sus miembros y grupos de interés se ha convertido en un asunto de vital importancia para el desarrollo y crecimiento de las mismas. Este concepto hace referencia a lo que hoy conocemos como Responsabilidad Social, que es la responsabilidad respecto al impacto de decisiones y actividades de las organizaciones, frente a un comportamiento ético y transparente, considerando las expectativas de sus partes interesadas.

Este Manual de Alianzas Público – Privadas se enmarca dentro del principio de política y de acción del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor 2008 – 2012, como es la corresponsabilidad, entendida como un “escenario de discusión y concertación en los que sector público, privado y comunitario coadyuven al logro de propósitos comunes y asuman la responsabilidad compartida frente al destino de la ciudad”. La Administración Distrital reconoce el aporte social, ambiental y económico que bajo su responsabilidad social, diversos actores están desarrollando en la ciudad, pero vemos la necesidad de articular estos esfuerzos con el Plan de Desarrollo y las Políticas Públicas, generando así sostenibilidad y compromiso por parte de todos los involucrados.

Este Manual busca encontrar un marco de acción coordinado que brinde a las entidades distritales y a los actores privados, una herramienta que permita generar condiciones de articulación público – privada, para la construcción de una Bogotá Positiva. La Cartilla Manual de Alianzas Público – Privadas para el Distrito Capital, se convierte en los lineamientos para que entre todos los actores que contribuyen y participan en el desarrollo social de la ciudad,

se relacione bajo unos parámetros y reglas de juego, facilitando que las Alianzas se conviertan en un compromiso socialmente responsable.

Las Alianzas Público – Privadas, constituyen un gran escenario para que el Distrito y todos los sectores privados, incluyendo la sociedad civil, se asocien para desarrollar acciones coordinadas de mutuo beneficio, generando condiciones de confianza que tengan alto impacto en la sociedad.

Es necesario definir que es una Alianza Público – Privada, para entender como funciona y como se concibe la articulación entre ambos sectores, los alcances, los actores y las variables al momento de constituir una alianza.

Esta cartilla brindará los lineamientos que nos permitirá construir alianzas, teniendo en cuenta aspectos fundamentales, definiendo las reglas de juego, partiendo de un beneficio “ganagana”, donde todos aportamos y todos estamos comprometidos. No se trata de suplir el fin esencial del Estado de garantizar los derechos y deberes consagrados en la Constitución, se trata de facilitar escenarios de participación donde confluyamos todos los actores, participando activa e integradamente todos los sectores en el desarrollo de la ciudad.

La alianza público – privadas no es la búsqueda del sector público al privado para que aporte en la ciudad, es la confluencia integral de todos los sectores, para dar soluciones conjuntas, con compromiso ético, moral y social, para lo cual esta cartilla nos orientará en los pasos a seguir para construir Alianzas.

La construcción de este documento se realizó en tres etapas: i) investigación partiendo de revisión bibliográfica, ii) estudio del Índice de Desarrollo Humano para Bogotá y el Plan Distrital de Desarrollo, iii) información obtenida de empresas y fundaciones empresariales que desarrollan proyectos sociales en Bogotá.

Esta cartilla se constituye en los lineamientos para el Distrito y los diferentes actores, para gestionar, promover, articular y formalizar alianzas público – privadas.

## **1. Pertinencia de las Alianzas Público –Privadas**

### **1.1 Aproximación Conceptual**

Cuando se habla de alianza público-privada es imposible no apelar al sentido común y pensar que sencillamente se trata de las habituales y necesarias relaciones que mantiene el sector público y el sector privado al menos en los Estados de inspiración liberal donde se garantiza la propiedad privada. Sin embargo el ejercicio no es sencillo si lo que se busca es cualificar esas

relaciones, que existan marcos éticos y de responsabilidad social, que propendan por el interés general y que tengan reglas claras, entre otros posibles atributos.

Responder a esos criterios es lo que explica las pretensiones de modelizar esas relaciones bajo el entendido que de lo que se trata es de “crear una representación ideal de un objeto real mediante un conjunto de simplificaciones y abstracciones, cuya validez se pretende constatar”. Un modelo es por tanto “una simplificación de la realidad que recoge aquellos aspectos de relevancia para las intenciones del modelador. Se modela para comprender mejor o explicar mejor un proceso o unas observaciones”<sup>1</sup> Ahora también se busca replicar el modelo y en ese sentido se convierte en un instrumento para la acción, en este caso al servicio de la Administración Distrital.

La revisión bibliográfica confirma la complejidad del asunto y las múltiples maneras de abordar las Alianzas, cuestión que en parte tiene que ver con el hecho que la mayoría de los trabajos son estudios de caso y por lo tanto se refieren a experiencias nacionales y sectoriales concretas. Sin embargo se destacan también los esfuerzos por “subir” en generalidad y proponer definiciones más comprensivas y/o descriptivas.

En el primer grupo de trabajos resulta lógico encontrar mayor énfasis en definir los mecanismos e instrumentos particulares a través de los cuales el sector público “introduce a un privado en negocios de propiedad estatal” o se promueve “la iniciativa financiera privada (PFI)”<sup>2</sup> que finalmente como en el caso de Escocia<sup>3</sup>, pone el foco en los instrumentos y resultados de concesiones o franquicias. Igual interés se encuentra en el trabajo sobre infraestructura y sistemas de transporte en Inglaterra<sup>4</sup> en donde se analizan las ventajas y desventajas de una concesión (tunel del canal de la mancha); financiación privada de un proyecto bajo control público (sistemas urbanos de transporte rápido) y propiedad y control público con participación privada (conexión al túnel del canal y modernización del metro de Londres). En el caso de los Estados Unidos los trabajos se concentran en los posibles tipos de relaciones contractuales entre “un agente público y una empresa privada” y la manera de compartir recursos y riesgos a través de instrumentos concretos como el outsourcing, la gestión operativa o la privatización (National Council of Public-Private Partnerships-NCPPP<sup>5</sup>) En el caso de la literatura sobre los desarrollos del tema en Canada a partir del Canadian Council of Public-Private Partnerships-CCPPP<sup>6</sup>, se agregan otros esquemas como la cooperación y la empresa conjunta o joint venture.

---

<sup>1</sup> Definición extraída de es.wikipedia.org, el 22 de mayo de 2009.

<sup>2</sup> McQuaid, R.W and Cristy, “European Economic development partnership-The case of eastern Scotland European partnership” in L. Montanheiro, B. Haig, D. Morris and N Lineham, Sheffield Hallam University press, 1999.

<sup>3</sup> Analisis extraido de Stephen Osborne, (ed) *Public- Private Partnerships: Theory and Practice in international perspective*. Routledge Advances in Management and Business Studies, 2000.

<sup>4</sup> Vickerman, Roger. *Private financing of transport infrastructure: some UK experience*. 2002

<sup>5</sup> Ankitola Akintoye, Mathias Beck, Cliff Hardcastle, *Public private partnerships: Managing risk and opportunities*, Blackwell publishing, 2008

<sup>6</sup> *Íbid*

Ahora este Think Thank canadiense introduce los primeros elementos para ir avanzando hacia una mayor generalización. Primero plantea la necesidad de ir más allá de la relación contractual como única manera de definir las alianzas y propone tres pasos/condiciones que deben existir (definir necesidades conjuntamente; identificar la experticia de los aliados; aporte mutuo de recursos) y cumplir además con la condición de generar confianza entre las partes. Igualmente enriquecedores son los aportes del caso escandinavo puesto que allí la discusión gira entorno a la cooperación y la búsqueda de consensos en cuanto a las funciones y las metas a conseguir por parte de los actores que intervienen.<sup>7</sup>

Ahora son las contribuciones desde el sistema de Naciones Unidas en donde se encuentran los mayores aportes para conceptualizar y por ende proponer las características y variables que diferenciarían las alianzas de otro tipo de relaciones entre el sector público y el privado.

Así el Public Private Partnerships for the Urban Environment Programme (PPPUE) del PNUD realiza una profundización en el tema, recoge experiencias de diferentes actores (Estados, sector privado, sociedad civil) y establece que “las alianzas público-privadas son diálogos informales entre el sector público y privado, en donde se otorgan concesiones al sector privado, pero no se privatiza, en el cual la co-gestión es requisito necesario para exista la alianza y donde se comparten propiedad y responsabilidades”<sup>8</sup>

The United Nations Foundation entiende las Alianzas Público-Privada como la confluencia de actores -estatales, privados, sociedad civil- sobre una agenda compartida de interés público (que por cierto no excluye el interés de cada sector), que implica: i) Voluntariedad. ii) Optimización del empleo de recursos. iii) Acuerdos lo más explícitos posibles sobre sus propósitos. iv) Asunción compartida de riesgos. v) Establecimiento de adecuados incentivos. vi) Construcción de confianza y legitimidad. vii) Propósito de sostenibilidad. viii) Obtención de mutuos beneficios para los sectores intervinientes. ix) Participación dirigida a resolver un problema común pero no se delega la responsabilidad de cada actor.

Con base en estos aportes internacionales, en la experiencia del Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial y en la información recogida y sistematizada, se propone más que una definición sustantiva, seis (6) aspectos fundamentales para determinar si una relación entre actores públicos y privados es una alianza:

- a) **Marco Normativo:** Se entiende aquellas reglas de juego formales e informales para la creación de una alianza público-privada; que exista un marco jurídico y/o reglas particulares que construyan las partes para regular la alianza.

---

<sup>7</sup> Carsten Greve, Public-private partnerships in scandinavian International Public Management Review, volume 4 · Issue 2 · 2003

<sup>8</sup> Ankitola Akintoye, Mathias Beck, Cliff Hardcastle, Op cit.

- b) **Socios:** Necesariamente deben ser de diferente naturaleza y ser mínimo dos; deben estar dispuestos a asumir riesgos y a generar sinergias con miras a la consecución del éxito de la alianza.
- c) **Capacidad:** Está relacionada con la claridad de objetivos, planificación y estar habilitados para llegar a acuerdos y alcanzar resultados.
- d) **Voluntad:** Entendida como la intención de participación en la alianza sin que medie un mandato u obligatoriedad externa. Se materializa en el compromiso de recursos de todo tipo.
- e) **Beneficios:** La relación debe ser construida desde el supuesto de “gana-gana” y por ende es necesario garantizar y mostrar los beneficios para cada una de las partes. En este punto resulta importante establecer los incentivos que motivan el desarrollo de la alianza.
- f) **Participación:** La sociedad, los principales grupos de interés o beneficiarios deben tener un rol importante y así garantizar primero la legitimidad del objeto de la alianza; y segundo la pertinencia y coherencia entre el problema a resolver y los medios utilizados.

Ahora, ¿cuales son las razones que han llevado a que el tema de las alianzas público-privadas esté a la orden del día y que tanto los gobiernos, organismos multilaterales, centros de pensamiento, universidades y académicos hayan movilizado voluntades y recursos académicos, económicos y sociales alrededor de su definición, implementación y estudio? ¿Son ellas pertinentes también para Colombia y el Distrito? ¿Por qué vale la pena trabajar en ellas?

Las respuestas seguramente apareceran una vez se examinen cuatro pistas importantes.

## 1.2 Nuevas relaciones entre el Estado y el mercado

Históricamente en el debate Estado – mercado ha “persistido una connotación negativa en el análisis del Estado y de la regulación”<sup>9</sup>. Posición similar se encuentra entre quienes no están de acuerdo en aceptar que “la libertad ilimitada de competencia en el contexto del mercado lleva a las mejores condiciones sociales posibles”<sup>10</sup>

Ahora también resulta relevante observar los cambios en las percepciones y lo que la gente espera del Estado. Si bien los ciudadanos aún ven al Estado como uno de los actores de mayor poder social, a su vez lo perciben como un actor poco confiable en términos de transparencia y capacidad de satisfacer las necesidades básicas sociales.

Esta paradoja tiene efectos contradictorios. Por una parte tiene un efecto paralizante y desesperanzador que se alimenta continuamente a partir de los eventos de corrupción y fallas

---

<sup>9</sup> Hernández, Ivan, Rodríguez, María C., Moreno, Alvaro, “Mercado vs. Estado: Un debate inconcluso” Economía y desarrollo, volumen 3 número 1. Bogotá marzo de 2004. Pp 39

<sup>10</sup> *Ibíd*, p 42

dentro la gestión pública; pero simultáneamente hace que algunos ciudadanos estén mirando hacia nuevos horizontes en busca de nuevos actores o recursos que puedan entrar a jugar dentro de la arena pública para crear alternativas innovadoras en la gestión pública.

Una situación similar a la que vive el Estado se presenta con el sector privado. Un amplio grupo de la sociedad cree que las empresas aún tienen una visión capitalista a ultranza, centrada en la generación de riqueza de los accionistas e inversionistas, sin medir, gestionar o mitigar sus efectos negativos en la sociedad y el medio ambiente. Se piensa que el sector privado carece de solidaridad y se sospecha de la transparencia con la que conduce sus negocios. Al mismo tiempo se considera a las empresas, especialmente a las multinacionales y transnacionales como representantes de un nuevo poder que cada vez se hace más fuerte. Los ciudadanos ven la necesidad de vigilar más a las empresas para que éstas tengan un comportamiento más responsable con el entorno en el que se desarrollan.

Las miradas contemporáneas sobre esta discusión han permitido superar estas posiciones enfrentadas de una manera propósitiva. Por un lado las corrientes institucional y evolucionista de la economía han “desobjetivado” el mercado (la famosa mano invisible de Smith de donde se desprendieron afirmaciones que como “el mercado determinó”, “el mercado hizo” o “el mercado dejó de hacer”) al afirmar que éste no es quien establece la regulación, “sino que es una institución que asiste y a la que asisten actores o entidades sociales que son agentes de regulación o intervención”<sup>11</sup> En este sentido el rol del Estado y sus intervenciones no es ni “interferencia” en el mercado y tampoco es sólo “la organización del poder”.<sup>12</sup> Se reafirma como el titular de la regulación pero más bien al servicio de la “organización de la cooperación social”<sup>13</sup>, es decir, su rol fundamental sería alcanzar y reflejar acuerdos sociales.

El panorama aparece más claro para trabajar en la búsqueda del desarrollo humano sostenible y la vigencia y garantía de los derechos sociales, económicos y culturales a partir de la corresponsabilidad y el diálogo de todos los actores públicos, privados y de la sociedad civil. L

Ahora la acción pública lógicamente se transforma y debe repensarse tanto los medios como los fines de la misma.

### **1.3 Políticas públicas de nueva generación**

Más que una actividad centrada en el Estado, aislada y autocrática, las políticas públicas se definen mejor en un terreno político en donde lo importante son las relaciones e intercambios que de manera regular se puedan construir entre actores públicos y privados. Éstos intercambios se inscriben ya sea en un sector socio-económico (social, justicia, turismo,

---

<sup>11</sup> *Ibíd*, p 42

<sup>12</sup> Albi, Emilio, *Privado y Público. Un acuerdo posible*. Editorial Ariel. Barcelona, 2000. Pp17

<sup>13</sup> *Ibíd*, Pp17

comercio etc.)<sup>14</sup>, en los territorios<sup>15</sup> o en la relación con la población (perspectivas poblacionales)<sup>16</sup>.

En consecuencia estamos ante importantes retos para las políticas públicas pues deben mediar entre intereses y demandas de diferente naturaleza y desarrollar fórmulas trans-sectoriales de base poblacional sin dejar de considerar el territorio.

Es de anotar que la acción pública se ha transformado en la medida en que el sector privado participa activamente en la provisión de bienes públicos. De tal manera, además de constituir un factor determinante para el crecimiento, las empresas adquieren nuevos compromisos con relación a sus impactos sobre la sociedad y el medio ambiente. En consecuencia, las empresas no pueden eludir su responsabilidad y su capacidad para participar en el diálogo sobre la construcción de la sociedad presente y futura con el objetivo último del desarrollo humano.

Dicho diálogo involucra activamente al Estado y la sociedad civil y se desarrolla por medios democráticos. Estos son escenarios para el diseño de políticas públicas innovadoras, las cuales tienen en las alianzas público – privadas una herramienta interesante para desplegarse y materializarse en el territorio.

---

<sup>14</sup> El concepto de sector recoge dos procesos y se refiere tanto a las maneras a través de la cual el Estado clasifica, delimita, da sentido y construye categorías para su intervención en un “dominio” a través de decisiones, asignaciones presupuestales, normas y valores, aparatos burocráticos, organigramas etc. Alude también a una expresión de relaciones sociales que se estructuran alrededor de roles (generalmente profesionales) “que definen sus reglas de funcionamiento, de selección de las élites, de elaboración de normas y valores específicos, de fijación de límites”. El sector opera bajo una lógica de estructuración vertical, desarrolla sus propios objetivos (sectoriales) y define sus mecanismos de reproducción” MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*. Presses universitaires de France. París 1999, p19.

<sup>15</sup> Territorio no es sinónimo de espacio, el territorio tiene una identidad nominal, e institucional. El territorio tiene límites que pueden ser espaciales o competenciales. El territorio y la región son expresiones de la espacialización del poder y de las relaciones de cooperación o de conflicto que de ella se derivan. Espacio, territorio y región, y los procesos derivados de sus dinámicas, constituyen la esencia de la espacialidad de la vida social; ellas mismas son formas creadas socialmente; no son meros vacíos, sino que participan activamente en los sistemas de interacción, y son el producto de la instrumentalidad de espacio/poder/saber, que provee las bases para espacializar y temporalizar el funcionamiento del poder.” Soja, 1989, citado por, CORTES LEON, Hugo “Lineamientos de política territorial y local para los campos de la cultura, el arte y el patrimonio”. Documento técnico. Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Patrimonio. Bogotá, enero 2008. Documento Inédito, P 5 – 6.

<sup>16</sup> Contemporáneamente a la agenda pública han llegado problemas y demandas de pueblos y sectores sociales que buscan acciones públicas diferenciales, que pueden llegar a acciones de discriminación positiva, focalización y reconocimiento de derechos como en el caso de grupos indígenas y afros o de las acciones relacionadas con el género, la diversidad sexual, la edad (niñez, juventud, vejez) entre otros.

## 1.4 El contexto: Horizonte de las Alianzas Público-Privadas en Bogotá

Las discusiones, transformaciones y retos señalados anteriormente han estado en el centro del debate sobre el desarrollo y el proyecto de ciudad que se ha venido contruyéndose en Bogotá en los últimos quince (15) años. El informe de Desarrollo Humano evalúa esos avances y define los retos que la ciudad debe superar en el mediano plazo. El Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para vivir mejor” nos muestra el escenario para el tema en el cuatrenio 2008-2012.

### 1.4.1 El Informe de Desarrollo Humano para Bogotá

El informe de Desarrollo Humano para Bogotá se constituye en un documento de referencia obligatoria para aproximarse a los avances alcanzados en Bogotá en materia de mejoramiento de las condiciones de vida de la población y en ese sentido es una evaluación. Es también un insumo para llevar a cabo ejercicios de planeación y formulación de políticas pues define en cada dimensión de la ciudad los asuntos pendientes que es necesario abordar.

Si bien fue una iniciativa gubernamental y contó con la financiación de la administración distrital es reconocido como un ejercicio académico independiente cuya legitimidad y pertinencia técnica es avalada por el PNUD y por la trayectoria de los profesionales que participaron en su elaboración.

En su parte introductoria el informe define los supuestos políticos y técnicos sobre los que se construye y fija el punto de partida a partir de una mirada sobre los avances de la ciudad en los últimos quince años.

En el primer aspecto el documento afirma de entrada que el análisis y las propuestas se construyen desde una visión que evita caer en alguno de los “dos extremos: el mundo del mercado no es tan bueno como dice la tecnocracia financiera internacional, pero tampoco es tan malo como afirman sus críticos”<sup>17</sup>

En cuanto a las transformaciones alcanzadas por la ciudad destaca entre otras la ampliación del aseguramiento en salud; la universalización de la educación básica; 100% de cobertura en servicios públicos y el fortalecimiento de las empresas prestadoras; mejoramiento de los indicadores de seguridad y disminución de homicidios; ampliación del espacio público, parques y alamedas; construcción de nuevos equipamientos como las bibliotecas públicas; y le mejoramiento de la movilidad a través de sistema de transporte Transmilenio, entre otros.

---

<sup>17</sup> PNUD. Bogotá. Una apuesta por Colombia. Informe de desarrollo humano para Bogotá -IDH 2008. Bogotá, 2008. Pp 22

Las razones que explican esta tendencia positiva tiene que ver con aspectos coyunturales y estructurales. Entre los primeros estuvieron el crecimiento de los recursos públicos (mayores transferencias gracias a la Constitución del 91, ingresos por venta y capitalización de las empresas de energía y teléfonos) un mejor marco institucional para la gestión y la toma de decisiones (el estatuto orgánico Dec. 1421 de 1993). Como estructurales menciona el surgimiento de una ciudadanía moderna y la llegada de gobernantes independientes que pudieron impulsar las reformas necesarias y fortalecer la capacidad regulatoria del distrito.

Si revisamos con atención la gran mayoría de estas transformaciones implicaron realizar acuerdos o alianzas con el sector privado y el tercer sector bajo mejores esquemas de gestión y regulación por parte de la Administración Distrital.

Ahora repasando lo que podríamos llamar la parte prospectiva del informe, es claro que lo que el distrito pueda hacer por el desarrollo humano dependerá de las responsabilidades que de manera diferenciada asuman “la nación, los empresarios, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los partidos políticos, los mecanismos de representación y participación democráticas y la comunidad internacional”<sup>18</sup> Trabajar por mejorar o fortalecer las capacidades de todos estos actores no sólo permitirá “neutralizar lo fortuito” sino construir ese futuro medido a través de los indicadores de desarrollo Humano (IDH) y de desarrollo humano urbano (IDHU).

Las capacidades sobre las que se debe incidir deben llevar a que “Bogotá, futura megalópolis consolide relaciones armoniosas y solidarias con las ciudades más pequeñas que la circundan y las alianzas con la nación, los empresarios, la sociedad civil y la comunidad internacional”. También para conocer las virtudes y limitaciones del mercado, del Estado Social de Derecho y de la democracia y saber cómo pueden contribuir al desarrollo humano de la ciudad-región<sup>19</sup>. Capacidades para optar por políticas públicas con enfoque poblacional y finalmente para que la ciudad junto con sus socios regionales, nacionales e internacionales “propicien el desarrollo humano pensando globalmente y actuando localmente”<sup>20</sup>

Si bien el informe parte de los tres componentes básicos del IDH (Esperanza de vida, ingreso y educación) para mantener la posibilidad de hacer comparaciones entre países. Pero igualmente al ser uno de los primeros ejercicios de carácter sub-nacional incluye un indicador más específico que toma en consideración el hecho que “la aglomeración incide en la ampliación del espacio de las capacidades de las personas”<sup>21</sup> Así el IDHU incluye cuatro variables: Ingreso neto de subsidios e impuestos; la dimensión espacial; la mortalidad infantil y la cobertura educativa.

Cuando se trata de entender la potencialidad de la ciudad en relación con el Desarrollo

---

<sup>18</sup> *Ibíd*, Pp 13

<sup>19</sup> *Ibíd*, Pp 14

<sup>20</sup> *Ibíd*, p 14

<sup>21</sup> *Ibíd*, p 23

Humano el informe propone “leer” la ciudad a partir de cuatro dimensiones que se utilizan tanto como recurso analítico como para destacar el aporte de cada una de ellas al desarrollo humano. Pero el aspecto que queremos destacar es que define las posibilidades de intervención y los impactos esperados en cada una de ellas.

| Dimensiones de la ciudad                 | Ciudad espacial  | Ciudad económica y social   | Ciudad política   | Ciudad cultural  |
|--|--|---|---|--|
| Indicadores del desarrollo humano urbano | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso al suelo y la vivienda</li> <li>- Accesibilidad y movilidad</li> <li>- Espacios públicos</li> <li>- Servicios públicos y disposición de residuos</li> <li>- Medio ambiente sano</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingreso</li> <li>- Empleo de buena calidad - Equidad</li> <li>- Acceso a servicios sociales: salud, educación, seguridad alimentaria</li> <li>- Protección contra la vulnerabilidad</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Representación adecuada de la ciudadanía</li> <li>- Participación efectiva de la ciudadanía</li> <li>- Seguridad y convivencia pacífica</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Libertad cultural y multiculturalismo</li> <li>- Libertad para crear bienes culturales</li> <li>- Acceso a bienes culturales</li> </ul> |

Tomado del cuadro 1.1 del informe. Pp 36

El informe entonces dedica un capítulo a cada una de estas dimensiones y su orden obedece a una priorización con base en la importancia para el desarrollo humano y las intervenciones a emprender. La primera entonces es la dimensión espacial (capítulo 3), le sigue la dimensión económica y social (capítulo 4), la dimensión política (capítulo 5) y finalmente la dimensión cultural (capítulo 6).

Esta lectura de la ciudad y el desarrollo de cada una de las dimensiones con sus respectivos indicadores, permite extraer dos puntos que son importantes señalar en lo que respecta a la manera cómo el documento concibe las relaciones entre actores públicos y privados.

Primero, el informe si bien reconoce que el gobierno es el actor protagónico pareciera en algunos pasajes dejar subvalorar las capacidades y actuaciones de los demás actores (los empresarios, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación entre otros).

Pero en el capítulo nueve (9) cuando sintetiza las lecciones aprendidas limita el concepto de las alianzas público-privadas a los medios utilizados es decir a la capitalización y privatización de las empresas de servicios públicos, concesiones como Transmilenio, la recolección de basuras o la entrega en concesión de ciertos colegios.

Es importante destacar las recomendaciones que contiene el documento en el capítulo ocho (8) dedicada a los actores y en donde es posible identificar principios y valores claves para las alianzas, así como las transformaciones que cada uno de ellos debe propiciar. Paradójicamente es en el “memorando al Sector Privado” en donde se encuentra lo que debe ser el llamado a todos los actores y es de realizar un “pacto de gran esfuerzo entre

empresarios, la sociedad civil, el Distrito y la nación” para trabajar “inspirados en los principios y metas del Pacto Global (Global Compact) y los objetivos de desarrollo del milenio (ODM)”<sup>22</sup>

Los alcances del informe, sus propuestas, conclusiones y los indicadores de IDH e IDHU, definen escenarios que permiten por un lado proyectar la reflexión sobre las alianzas público-privadas y por otro, los impactos de las mismas en la construcción de un modelo de Desarrollo para la ciudad

### 1.4.2 Orientaciones del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para vivir mejor” 2008-2012”

El plan “Bogotá Positiva: Para vivir mejor” 2008-2012 fue adoptado por el Acuerdo 308 del Concejo de Bogotá y consta de dos partes, la general y “el plan de inversiones”. En la primera se expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos<sup>23</sup>. En la segunda se formula la estrategia financiera y se asignan los recursos necesarios.

El Plan en su objetivo general busca continuar con el esfuerzo en materia de garantía y restablecimiento de derechos; mantener enfoques poblacionales; la construcción de oportunidades en el territorio; el mantenimiento de finanzas sanas y de una gestión pública eficiente. En ese sentido es “convergente”<sup>24</sup> con los precedentes planes y con el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá.

los lineamientos políticos fundamentales y las prioridades se puede encuentran en el artículo 2 en donde se exponen los “principios de política y de acción” y que por estar ubicados en su parte general (Título I) constituyen el marco que da sentido a los objetivos estructurantes, programas, proyectos (Título II).

Precisamente en esta parte de encuentra el principio de política de **corresponsabilidad** que se relaciona directamente con las alianzas público-privadas y que fija como directriz para la Administración Distrital la generación de “escenarios de discusión y concertación en los que los sectores público, privado y comunitario coadyuven al logro de los propósitos comunes y asuman responsabilidad compartida frente al destino de la ciudad”

Sin embargo este mandato del Plan no puede entenderse aisladamente y es claro que la corresponsabilidad se deberá poner en función del objetivo general del plan y por ende se

---

<sup>22</sup> *Ibíd*, 277-278

<sup>23</sup> Ver, Ander\_egg, Ezequiel y Aguilar Idañez, María. *Cómo elaborar un proyecto. Guía para diseñar proyectos sociales y culturales*. Editorial Lumen, 2da edición. Buenos Aires, Argentina 1995. P11

<sup>24</sup> Sarmiento Gómez, Alfredo., “A propósito Bogotá Positiva” Ponencia en el foro plan de desarrollo Bogotá Positiva: Para vivir mejor. Bogotá, agosto 13 de 2008. Extraído de [www.ccb.org.co](http://www.ccb.org.co), el 20 de mayo de 2009.

deberá articular al menos con los siguientes principios de política: Desarrollo humano<sup>25</sup>; la integralidad<sup>26</sup>; perspectiva de derechos<sup>27</sup>; calidad de vida<sup>28</sup>; desarrollo<sup>29</sup> y crecimiento económico<sup>30</sup>; sostenibilidad<sup>31</sup>; y la participación<sup>32</sup>.

En el título II se encuentran los 7 (siete) objetivos estructurantes. Los tres primeros, “ciudad de derechos”, “derecho a la ciudad” y “ciudad global” concentran los programas, proyectos y metas asociados a la garantía y restablecimiento de los derechos que se expresa en responsabilidades sectoriales (educación, integración social, salud, ambiente, cultura, desarrollo económico y movilidad). Los objetivos, “Participación”, “descentralización”, “gestión pública efectiva y transparente y “finanzas sostenibles” se pueden considerar más como medios al servicio del objetivo general y de los objetivos anteriormente descritos.

El principio de política sobre **la corresponsabilidad** tiene en las alianzas público-privadas una de las formas más interesantes para su materialización y aunque éstas son tratadas de manera desigual en la primera parte del plan y en la estrategia financiera, indudablemente reflejan una mirada renovada de la gestión pública.

Así en el objetivo “derecho a la ciudad” las alianzas si bien no hacen parte de su descripción, estrategias y propósitos, sí establece el Programa “alianzas por el hábitat”<sup>33</sup>. Se desarrollan

---

<sup>25</sup> “La acción del gobierno se orientará a garantizar el desarrollo de las capacidades de las personas y su acceso a las oportunidades para ampliar el ejercicio de las libertades humanas”

<sup>26</sup> “Desarrollará soluciones complejas a las situaciones, involucrando a todos los actores y de manera interinstitucional, intersectorial y multidimensional

<sup>27</sup> “La acción pública se orientará a la promoción, reconocimiento, garantía y restitución de los derechos fundamentales, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y colectivos, de todas y todos los habitantes de la ciudad, sin distinción de etnia, culto o creencia, género o condición socioeconómica, con especial atención hacia los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas mayores y por condición especial de discapacidad”

<sup>28</sup> El gobierno distrital propenderá por el mejoramiento de las condiciones de vida y por el bienestar de las bogotanas y bogotanos, buscando el equilibrio entre el incremento de la población, los recursos disponibles y la protección del medio ambiente, en el marco de la dinámica de los procesos de la urbanización y del progreso tecnológico.

<sup>29</sup> “La acción pública se orientará al fomento del crecimiento económico, a través de los arreglos institucionales necesarios para generar un adecuado clima de negocios de diferente escala que permita mejorar el tejido productivo de la ciudad, posicionar a Bogotá en el ámbito internacional como destino de inversión y turismo, y facilitar la inserción económica de la población, con miras a la distribución equitativa de la riqueza”.

<sup>30</sup> “A través de los arreglos institucionales necesarios para generar un adecuado clima de negocios de diferente escala que permita mejorar el tejido productivo de la ciudad, posicionar a Bogotá en el ámbito internacional como destino de inversión y turismo, y facilitar la inserción económica de la población, con miras a la distribución equitativa de la riqueza”

<sup>31</sup> “La administración distrital atenderá las necesidades de la población sin poner en riesgo el bienestar de las generaciones futuras”

<sup>32</sup> “La administración distrital en todos sus niveles reconocerá el valor de la intervención ciudadana en los asuntos públicos, la diversidad de intereses y su aporte a la construcción de un proyecto de ciudad, y promoverá el ejercicio de la participación a través de los canales existentes y de los que el gobierno y la propia ciudadanía considere necesarios. La participación será un componente transversal de todas las políticas públicas del distrito”

<sup>33</sup> “Promover la gestión y la construcción colectiva del hábitat a partir de la vinculación de múltiples agentes, la

mejor en el capítulo 3 “ciudad global” y allí hace parte de la descripción y se establece como estrategia para alcanzar los propósitos de “estimular y establecer alianzas y sinergias entre instituciones públicas y privadas con criterio de corresponsabilidad”. Si bien se deja planteada la posibilidad de intervenir en todos los programas se hace énfasis en uno en particular “Bogotá competitiva e internacional”<sup>34</sup>

Finalmente en el Art 46 las alianzas aparecen como parte de la estrategia financiera del plan al buscarse la ejecución de proyectos con participación público – privada y el incremento de los recursos propios de los Establecimientos Públicos y las Empresas Sociales del Estado.

Para concluir esta primera parte es posible afirmar que existen experiencias exitosas y las condiciones políticas y éticas para hacer de las alianzas público-privadas una manera de entender y desarrollar las relaciones entre los sectores público, privado y la sociedad civil en función del mejoramiento de los indicadores de desarrollo humano en la Ciudad.

El Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para vivir mejor” 2008-2012 es en ese sentido un gran avance y se constituye en un marco para que la Administración Distrital formule políticas y fomente experiencias de alianzas sectoriales, territoriales y poblacionales. El modelo que contiene este documento se constituye así en una herramienta fundamental para avanzar en ese aprendizaje colectivo que le permitirá en un futuro a los actores públicos y privados construir nuevas relaciones sociales y trabajar juntos en el cumplimiento de las metas del Plan.

## **2. Expectativas y Oportunidades para las Alianzas Público-Privadas en Bogotá**

### **2.1 Expectativas y Oportunidades**

Los enfoques pluralistas de las ciencias sociales y la experiencia misma, muestran la importancia de considerar los intereses de cada uno de los actores a la hora de comprender fenómenos como la acción colectiva, la influencia y el poder. Sin entrar en un debate a profundidad sobre el tema, muchas de las relaciones sociales están mediadas por “intereses” que casi nunca coinciden. Definimos interés como “el elemento constitutivo de un conjunto,

---

generación y utilización eficiente de recursos con énfasis en vivienda de interés prioritario (50 smlmv) la adecuada implementación de instrumentos de administración, control y monitoreo de la ilegalidad y la coordinación interinstitucional”

<sup>34</sup> “Generar ventajas competitivas que conviertan a la ciudad y a la región capital en un destino atractivo para la inversión y en un foco de desarrollo económico y social en el contexto nacional e internacional. Para ello se adelantaran acciones que mejoren el clima de negocios en la ciudad en el marco de la cooperación internacional y la generación de alianzas estratégicas”

de un grupo”<sup>35</sup>. Para continuar en la construcción del marco de interpretación de las alianzas y por lo tanto alimentando el modelo, se desarrolla esta herramienta que permite la comprensión de los intereses de las partes. Gracias a este conocimiento se hace posible la aproximación a las motivaciones, percepciones y formas en que se relacionan los diferentes actores y sujetos involucrados.

Pero el conocimiento de los intereses no es suficiente para establecer la alianza, pues los intereses son diversos y complejos, por lo tanto casi nunca concuerdan en su totalidad y por ello surge otro elemento importante en la comprensión de las alianzas y es la noción de **expectativa**, entendida como: “la forma en que uno de los actores comprende los intereses que motivan el comportamiento de los demás involucrados en la situación, problema o en este caso que motivan al “otro” en el momento de establecer una relación”. **La expectativa** es entonces, en doble vía, ya que cada actor percibe los intereses de los demás de una forma diferente y además tiene sus propios intereses y es allí en donde encontramos normalmente los problemas de relacionamiento o conflictos de intereses.

Pero también las teorías que introducen la noción de cambio y nuevamente la práctica social, nos demuestran que los acuerdos de intereses entre diversos actores no sólo son posibles sino más frecuentes de lo que a primera vista podría pensarse. Pues los actores que se encuentran en un mismo espacio o ante un mismo problema, siempre están buscando la solución a ese problema común y es en este punto donde surge un cruce de expectativas que se convierte en una **oportunidad**. La **Oportunidad**, que se entiende también como el contexto que posibilita que los actores lleguen a acuerdos, definan una meta o propósito común y se organicen para conseguir dicho resultado. Ahora bien, si se habla del contexto es necesario explicar desde una perspectiva analítica en qué consiste. Se puede definir de manera general como el espacio/tiempo en el que de manera **macro** interactúan la sociedad y el Estado; (Instituciones, transacciones, intervenciones etc).

La oportunidad en este nivel de generalidad permite entonces entender si en un determinado momento existen o no condiciones para que el sector público y privado, se asocien y lleguen a acuerdos.

Como se mostró en la primera parte, en Colombia y específicamente en la ciudad de Bogotá existen las condiciones, **las oportunidades** que permiten o propician la reflexión y el desarrollo de alianzas público-privadas.

Sin embargo, aunque es en el nivel macro donde se da el consenso y la directriz general para la actuación de cada grupo e individuo, al proponer una visión compartida y una meta común como sociedad es en otro nivel en donde de manera concreta se dan los acuerdos, desencuentros o choques de intereses. A este nivel, lo hemos llamado **micro** simplemente para diferenciarlo del otro y no para definirlo a partir de su magnitud o relevancia. Es en este

---

<sup>35</sup> Boussaguet, Jaquot & Ravinet., *Dictionnaire des politiques publiques*. 2 edition. Presses de Science Po. Paris.2006. Pp 254

encuentro de actores y de intereses en donde se construyen o no las **oportunidades** para las alianzas público-privadas a partir de una gestión de sus **expectativas** en puntos concretos.

Para la construcción del modelo resulta fundamental desarrollar una estrategia para identificar las expectativas y posibles oportunidades tanto desde la óptica del sector público bogotano, como desde la del sector privado.

Para el primer grupo de actores partimos del supuesto que una primera vía de aproximación es a través de lo consignado en los Planes de Desarrollo, planes sectoriales, planes de acción y directivas formales e informales pero también en las percepciones de funcionarios y contratistas.

Por su parte el sector privado refleja sus expectativas en los valores y principios que rigen el gobierno corporativo, así como en sus estrategias de negocio, de responsabilidad social empresarial y sus líneas de inversión social, que se pueden evidenciar de forma general y agregada en estudios y encuestas sobre el tema de responsabilidad social y vinculación de los empresarios a los temas de la agenda nacional que se han realizado en el país.

Entonces vamos a presentar los resultados de la aplicación de esta herramienta en el caso de las expectativas y oportunidades para las alianzas público-privadas en Bogotá.

## 2.2 Expectativas Privadas y Públicas en Bogotá

Como se mencionó anteriormente, la noción de expectativa es una vía para aproximarse a los intereses y a las percepciones que los actores públicos y privados tienen en relación con el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la ciudad para establecer alianzas entre ellos.

La manera de acercarse a cada actor fue diferente. En relación con las expectativas del sector privado se realizaron encuentros y entrevistas con empresarios, se analizaron las encuestas de la Asociación Nacional de Industriales -Andi, Confederación de Cámaras de Comercio-Confecámaras, y la información construida por el Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial -CCRE en la línea de base sobre RSE y el análisis de la información pública de las empresas afiliadas como no afiliadas.

En el caso de la Administración la investigación se concentró en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para vivir mejor” 2008-2012 y a través de entrevistas y encuentros con funcionarios y contratistas de las diferentes Secretarías del nivel central del Distrito.

## 2.2.1 Expectativas Privadas

Para determinar algunos de los intereses y percepciones del sector empresarial frente a temas sociales y de interés público se revisaron estudios realizados en el país que mostraban algunas de las posiciones y consideraciones de los empresarios. A partir de estos datos se podrán inferir cuales son las expectativas y tendencias del comportamiento empresarial frente a estos temas.

La primera de ellas es la encuesta de Probidad 2006 realizada por Confecámaras. Con este estudio se encontraron resultados sobre corrupción, confianza y contratación estatal. La segunda encuesta analizada es la de la ANDI que arroja resultados sobre las prácticas más comunes de los empresarios en RSE y finalmente la encuesta del CCRE que evidencia algunas de las percepciones de los diferentes actores frente a los problemas de la agenda nacional y sus expectativas frente al rol que deben jugar los demás actores.

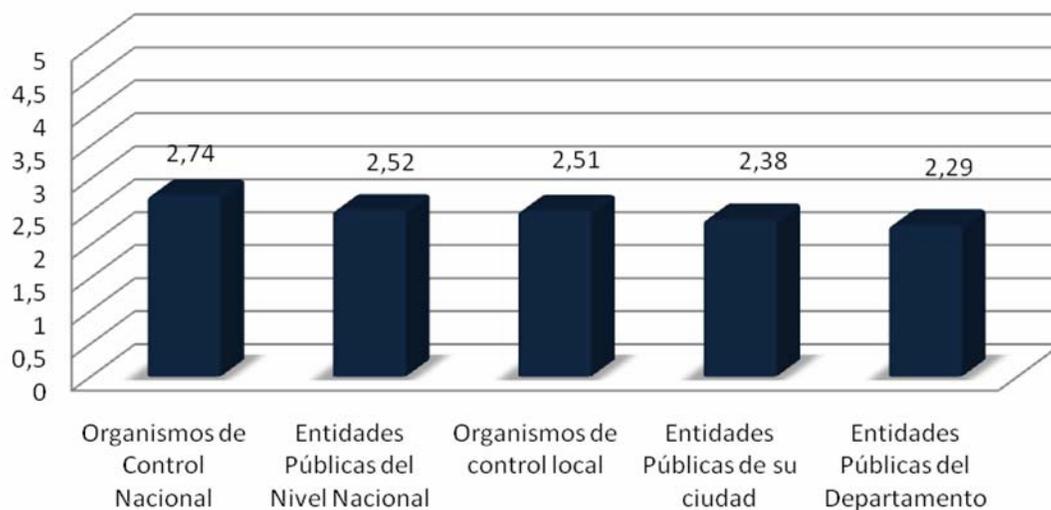
Para determinar algunos de los intereses, percepciones, expectativas y tendencias en el comportamiento empresarial frente a temas sociales y de interés público se revisaron estudios realizados en el país que mostraran algunas de las posiciones y consideraciones de los empresarios en estos temas. A continuación se muestran los datos de interés para el modelo y el ejercicio efectivo de las alianzas público-privadas.

La primera de ellas es la encuesta de Probidad 2006 realizada por Confecámaras. El estudio presenta resultados sobre corrupción, confianza y contratación estatal entre otros.

Este estudio, de carácter académico, tiene como objetivo indagar al interior de la comunidad empresarial registrada como proponente ante las Cámaras de Comercio de Colombia, cómo perciben el desempeño de las entidades públicas de los diferentes niveles estatales en materia de transparencia y confiabilidad, teniendo siempre como perspectiva que estos conceptos son determinantes en el proceso de consolidación de entornos altamente productivos generadores de riqueza para todos los ciudadanos.

Para analizar la confianza que generan las diversas entidades estatales en el sector empresarial colombiano, se realizó la pregunta sobre diferentes instituciones públicas representativas del Estado y se calificaron de 1 a 5, siendo 1 Total desconfianza y 5 elevada confianza, los resultados muestran lo siguiente:

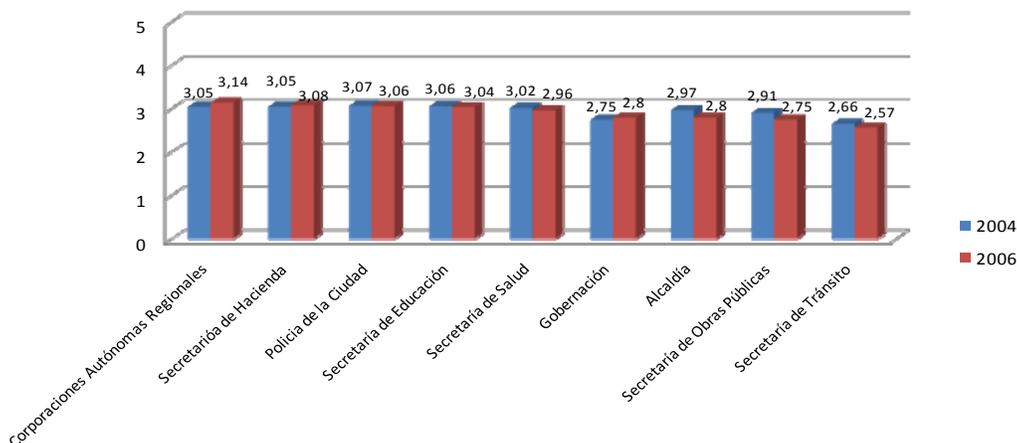
## Confianza en la institucionalidad Pública

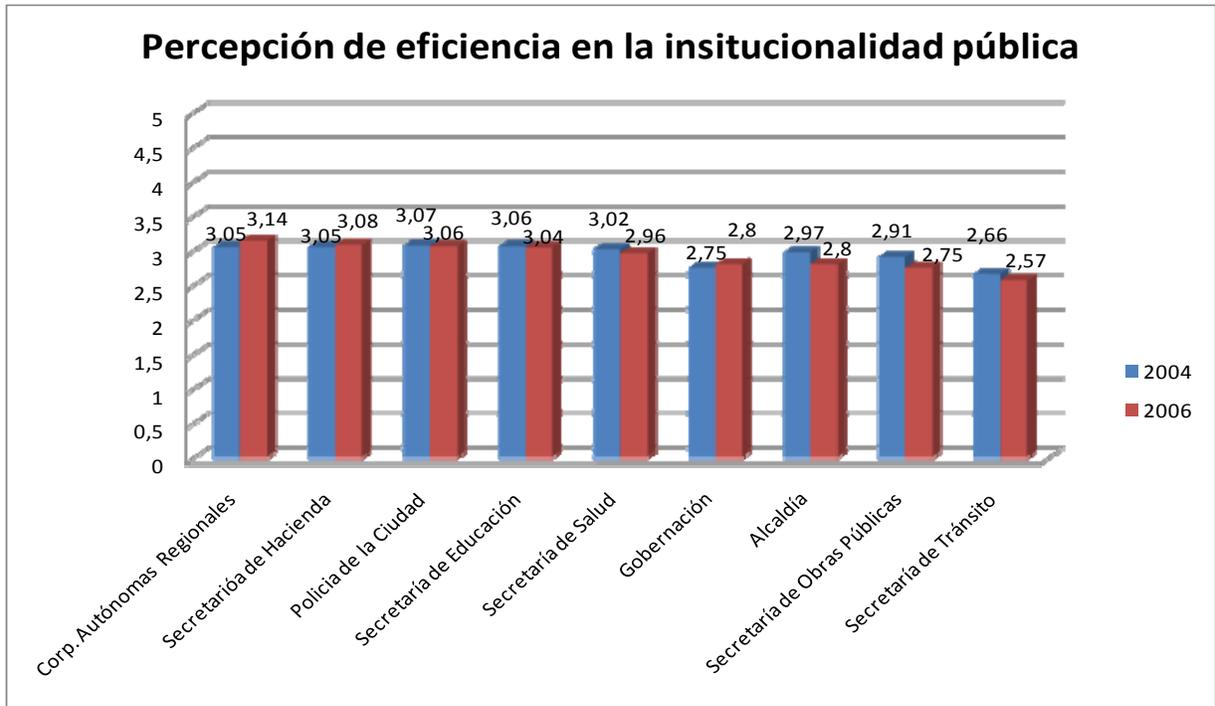


Los empresarios expresan su falta confianza en diferentes instituciones públicas, afectando el índice que no supera el 2.8 sobre 5 que es la máxima calificación. Este hallazgo es un hecho preocupante, que denota bajos niveles de confianza por parte del sector privado respecto al sector público y que adelantandonos se constituye en una restricción para generar alianzas público-privadas o un reto inicial de este tipo de iniciativas.

Así mismo en la encuesta de Probidad 2006 se pregunta a los empresarios proponentes cuál es su percepción sobre la honestidad y la eficiencia de las entidades públicas Distritales y municipales. Los resultados obtenidos no son tan favorables, pues no hay gran confianza, ni tampoco una percepción de eficiencia en la gestión pública

## Confianza en las instituciones Públicas-Honestidad





Como muestran los gráficos anteriores, las entidades que mejor puntaje obtienen en eficiencia y confianza en el 2006 son las Corporaciones Autónomas Regionales y las Secretarías de Hacienda.

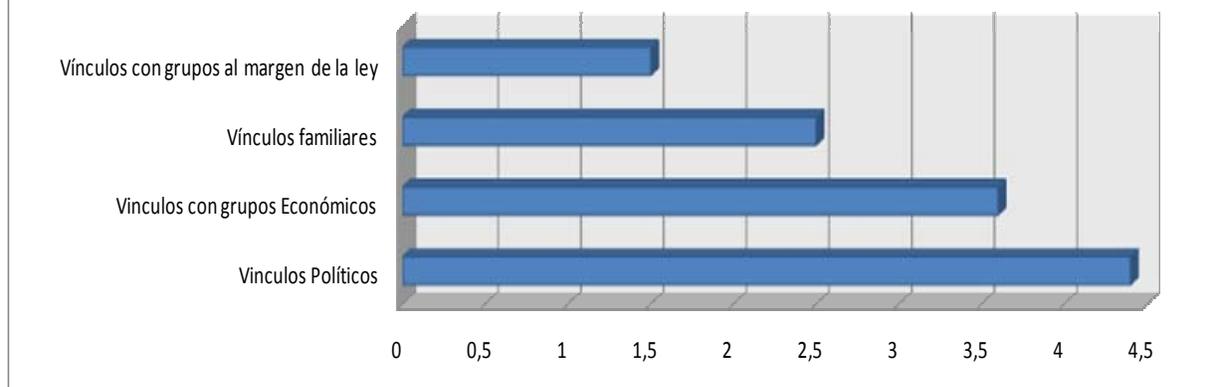
Ahora se va a revisar la percepción de los empresarios en relación con los instrumentos que permiten la relación concreta con el sector público. La contratación con el Estado es la principal forma de relacionamiento y lo que buscó la encuesta fue determinar con exactitud qué tan confiables son, para el sector empresarial, los procesos contractuales en los diferentes niveles del Estado.

En tal sentido, la encuesta evidenció que los procesos contractuales en el gobierno nacional han mejorado su transparencia y confiabilidad respecto a la medición del año 2004. El índice para el año 2006 se ubicó en 4,24, mostrando mejoras frente al resultado de 2004 de 3,36.

Así mismo la transparencia y confiabilidad que perciben los empresarios frente a la contratación con el gobierno municipal también mostro una leve mejoría. El índice para 2006 se ubicó en 3,45 frente a 3,09 en el 2004. No obstante, los resultados para estas instituciones son inferiores a los obtenidos por el Gobierno Nacional

Cuando se les preguntó a los empresarios que cuales consideraban eran los factores que restringían su libre participación en los procesos contractuales del Estado, manifestaron que los vínculos políticos y con grupos económicos son los dos puntos que mayor capacidad tienen para limitar la libre competencia.

## Factores que restringen la libre Competencia entre empresarios proponentes

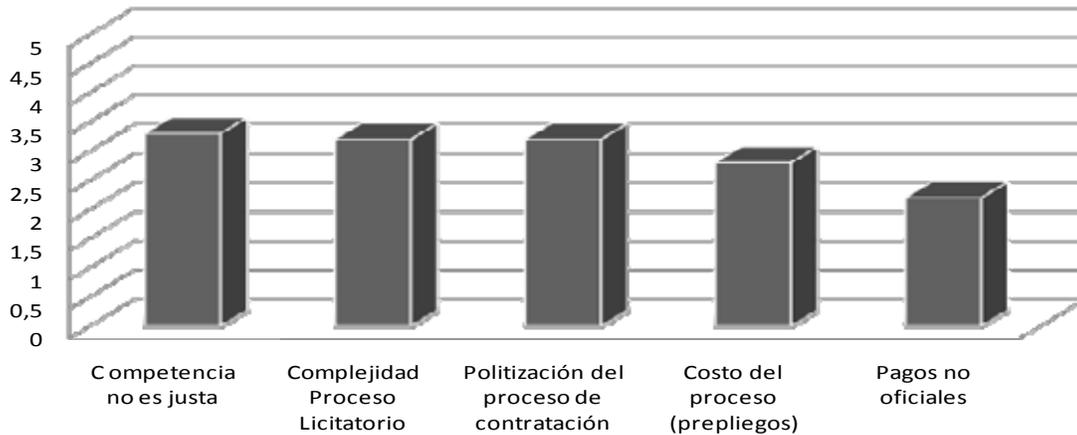


Como complemento, cuando se indagó en la encuesta sobre las prácticas más frecuentes que restringen la libre competencia de los empresarios proponentes, aparecieron como las prácticas más representativas el monopolio de contratistas y el ajuste de pliegos a las características específicas de una determinada compañía. Estas prácticas contrastan con algunas que han disminuido en los procesos de contratación como la menor ocurrencia de aprobación de ofertas que no cumplen requisitos, la modificación injustificada de los términos de los contratos y el fraccionamiento de contratos.

Observando estos resultados aunque se evidencian mejoras en la transparencia y confiabilidad aún la administración pública se enfrenta a retos de gestión para garantizar la igualdad de condiciones y la libre competencia.

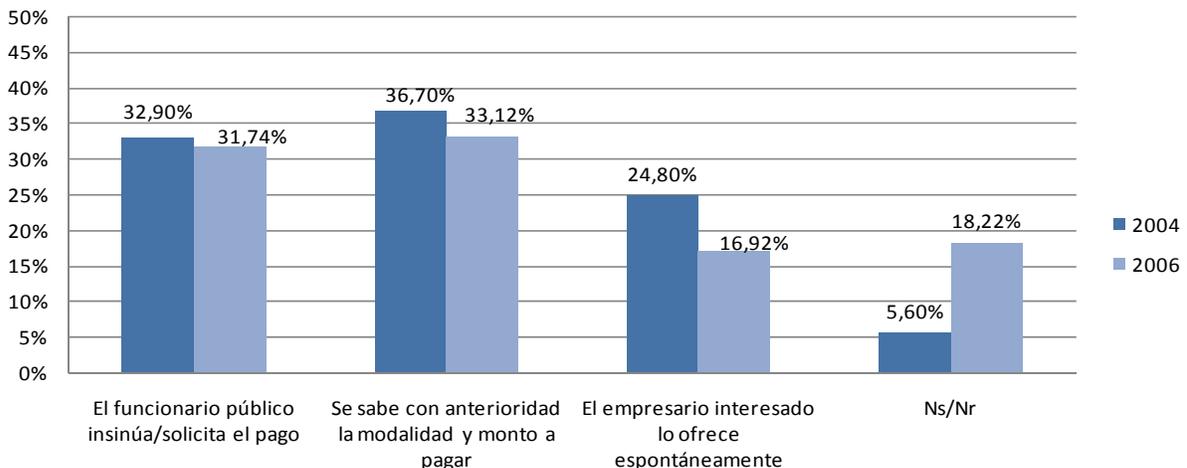
En la encuesta, 84,4% de los empresarios proponentes entrevistados consideró participar en un proceso de contratación pero finalmente se retractó debido a alguna de las siguientes razones, que fueron clasificadas de 1 a 5, siendo cinco muy relevante y 0 poco relevante.

## Participación real de empresarios proponentes en proceso de contratación estatales



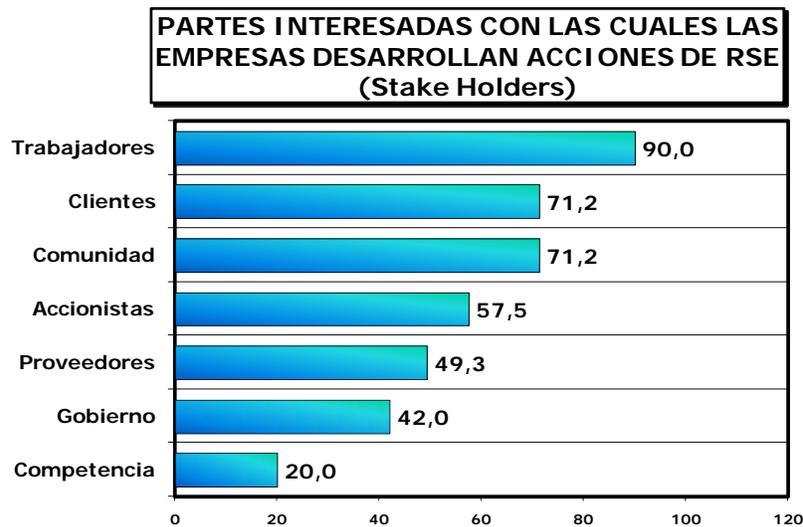
No obstante el menor peso que tienen el pago de sobornos o pagos no oficiales en la decisión de participar o no en procesos contractuales del Estado, la encuesta indagó también sobre la iniciativa del soborno, con el fin de determinar la prevalencia en entornos no éticos, tanto en el sector público como en el sector privado. Los resultados muestran en general, una tendencia a disminuir tanto en la solicitud como en el ofrecimiento de sobornos, así mismo la institucionalización del soborno ha disminuido. Estos resultados, sumado al hecho que el porcentaje de empresarios que afirman no conocer o saber nada al respecto, pasa del 5,6% en el 2004 al 188,22% en el 2006, y dado que en la encuesta la mayoría de las empresas entrevistadas son micros y pequeñas empresas, es posible apreciar que el fenómeno del soborno está dejando de ser una práctica generalizada.

## Iniciativa del soborno en los contratos del Estado



La encuesta de Responsabilidad Social Empresarial de la Asociación Nacional de Industriales – Andi, se ha venido realizando de forma anual desde el 2004 y está orientada a consultar las acciones de las empresas en los diferentes aspectos relacionados con la responsabilidad social del sector privado que se encuentra afiliado al gremio. A continuación se muestran algunos de los resultados de la encuesta que aportan a la reflexión sobre las alianzas público-privadas.

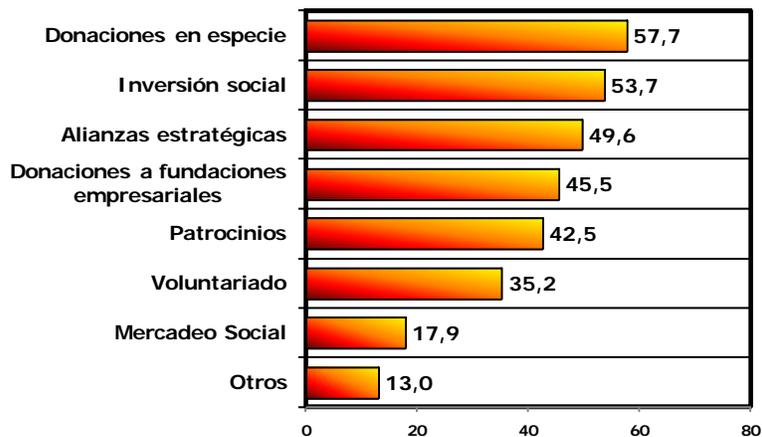
En la encuesta se preguntó a los empresarios a cuáles de sus grupos de interés van dirigidas principalmente sus acciones de RSE y si éstas son mayormente internas o externas. Dentro de las primeras estarían las que se dirigen a los trabajadores y accionistas. Las externas incluyen la comunidad, los usuarios o clientes, los proveedores, el Gobierno y la competencia. En las respuestas se observa que el grupo de mayor prioridad son los trabajadores quienes tienen la mayor cercanía con la empresa, en tanto que en lo externo la comunidad y los clientes ocupan el primer lugar teniendo en cuenta el impacto que éstos tienen sobre la actividad diaria de las empresas.



FUENTE: ANDI, Encuesta de Responsabilidad Social Empresarial, 2007-08

Al observar que en las actividades externas de RSE las empresas tienen a la comunidad como una población focal, se preguntó por los mecanismos empleados para desarrollar efectivamente la RSE y los resultados muestran que los principales mecanismos empleados por las empresas para desarrollar actividades de RSE son la inversión social, seguidos de alianzas estratégicas, donaciones en especie, donaciones a fundaciones sociales y patrocinios.

**MECANISMOS EMPLEADOS POR LAS EMPRESAS PARA DESARROLLAR ACCIONES DE RSE**



FUENTE: ANDI, Encuesta de Responsabilidad Social Empresarial 2007-08

Como se puede observar, el tercer lugar que ocupan las alianzas estratégicas, es positivo, pues da luces sobre la oportunidad que se abre para generar modelos de cooperación público-privado como un mecanismo de aportar a la comunidad y hacerlo de una forma alineada con los intereses prioritarios de la sociedad, aprovechando el camino recorrido y lo existente desde el sector privado.

En tercer lugar, la encuesta indaga sobre los campos de inversión hacia los cuales se debe canalizar la RSE y los empresarios destacan la importancia que tiene la inversión en salud, recreación y cultura, apoyo a empresas sociales, vivienda, medio ambiente y educación.

Es interesante que en la encuesta se mencionan las alianzas público-privadas como un área de inversión, en vez de un mecanismo, y como se ha evidenciado en los casos prácticos en el mundo y en Colombia, la alianza en sí misma no es un fin, sino un medio para aprovechar oportunidades, generar soluciones a problemas o crear espacios de desarrollo socio-económico. Esta pregunta refleja un desconocimiento sobre las alianzas pero al mismo tiempo muestra avances pues hubo un crecimiento del 100% respecto al 2006.

En el siguiente cuadro se observa el porcentaje de empresas que invierten en cada una de las áreas:

| <b>RSE: PRINCIPALES ÁREAS DE INVERSIÓN</b> |             |             |
|--|-------------|-------------|
|  | <b>2007</b> | <b>2006</b> |
| <b>Formación y Capacitación del RH</b>     | 82,8        | 76,4        |
| <b>Educación</b>                           | 77,6        | 77,9        |
| <b>Salud</b>                               | 71,6        | 67,9        |
| <b>Recreación</b>                          | 68,1        | 68,6        |
| <b>Protección del Medio Ambiente</b>       | 59,5        | 57,1        |
| <b>Vivienda</b>                            | 44,8        | 51,4        |
| <b>Nutrición</b>                           | 43,1        | 35,7        |
| <b>Cultura</b>                             | 39,7        | 48,6        |
| <b>Apoyo a poblaciones vulnerables</b>     | 37,1        | 28,6        |
| <b>Formación en Valores</b>                | 35,3        | 33,6        |
| <b>Otros</b>                               | 24,1        | 20          |
| <b>Reconstrucción del Tejido Social</b>    | 21,6        | 26,4        |
| <b>Ss. Públicos</b>                        | 18          | 17,1        |
| <b>Alianzas Público-Privadas</b>           | 17,2        | 0           |
| <b>Proyectos generación de ingresos</b>    | 16,4        | 0           |
| <b>Aportes en soluciones para la paz</b>   | 13,8        | 10,7        |
| <b>Encadenamientos Productivos</b>         | 12,9        | 15,7        |
| <b>Investigaciones Sociales</b>            | 11,2        | 12,1        |
| <b>Transparencia Pública (corrupción)</b>  | 11,2        | 10,7        |
| <b>Tolerancia</b>                          | 9,5         | 10,7        |
| <b>Fortalecimiento de la Justicia</b>      | 7,8         | 8,6         |
| <b>Programas de equidad de género</b>      | 7,8         | 0           |

Son varios los comentarios que se desprenden de esta información. Primero se confirma la percepción que tienen los empresarios sobre las alianzas puesto nuevamente aparece como un fin o área de inversión y no como herramienta para asociarse con el sector público y alcanzar así mayores impactos.

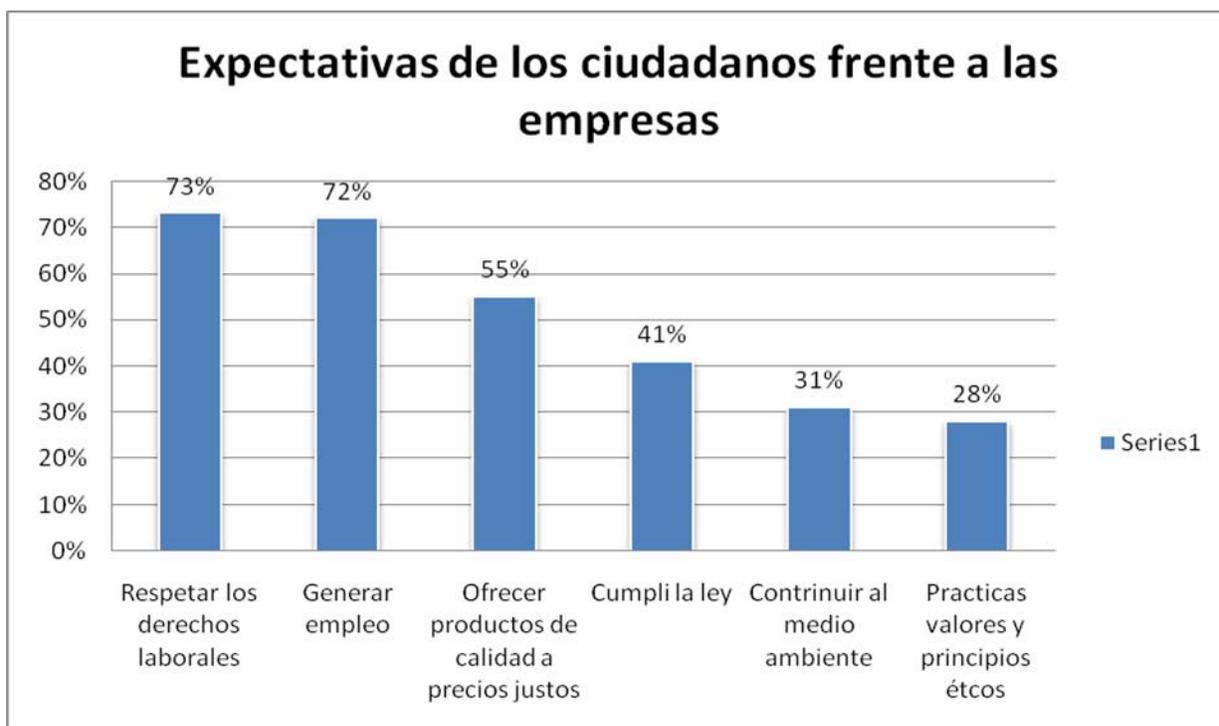
También es claro el peso que tienen los aspectos internos de la RSE y por ende el interés de invertir en el recurso humano. Pero otra interpretación interesante es que los empresarios invierten en lo que “saben hacer” y en ese sentido la capacitación y el mejoramiento de las personas son parte de su quehacer empresarial y podría articularse también en las acciones externas en RSE. Esto explicaría también que la Educación sea la segunda prioridad para la inversión. Finalmente la encuesta averigua sobre los recursos totales destinados a la RSE y el resultado muestra que en promedio, las empresas encuestadas destinaron en el 2007 el 2.8% de sus ventas a actividades asociadas con la RSE, como se puede observar en el siguiente cuadro que resume los diferentes servicios sociales hacia los cuales el sector privado orienta recursos.

| APORTES EMPRESARIALES A LA RSE (Millones de pesos) |                     |                     |                     |                     |                     |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Inversión en RSE                                   | 2003                | 2004                | 2005                | 2006                | 2007                |
| Servicios Sociales con los trabajadores            | 250.418             | 393.890             | 421.478             | 479.092             | 776.196             |
| Servicios Sociales con la comunidad                | 195.312             | 319.954             | 528.268             | 988.806             | 822.679             |
| Fundaciones Sociales                               | 121.552             | 25.890              | 33.593              | 35.911              | 38.186              |
| <b>Total</b>                                       | <b>567.282</b>      | <b>739.734</b>      | <b>983.339</b>      | <b>1.503.809</b>    | <b>1.637.061</b>    |
| <b>Ventas Empresas Encuestadas</b>                 | <b>\$20.296.263</b> | <b>\$24.722.930</b> | <b>\$36.077.099</b> | <b>\$53.606.748</b> | <b>\$57.747.684</b> |
| Participación Inversión Social/Ventas              | 2003                | 2004                | 2005                | 2006                | 2007                |
| Servicios Sociales con los trabajadores            | 1,23%               | 1,59%               | 1,17%               | 0,89%               | 1,34%               |
| Servicios Sociales con la comunidad                | 0,96%               | 1,29%               | 1,46%               | 1,84%               | 1,42%               |
| Fundaciones Sociales                               | 0,60%               | 0,10%               | 0,09%               | 0,07%               | 0,07%               |
| <b>Total</b>                                       | <b>2,80%</b>        | <b>2,99%</b>        | <b>2,73%</b>        | <b>2,81%</b>        | <b>2,83%</b>        |

Como tercer instrumento se encuentra la línea de Base en Responsabilidad Social Empresarial establecida por la investigación realizada por Ipsos-Napoleón Franco y el Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial –CCRE- que estudia la percepción que tienen los ciudadanos y las empresas sobre la Responsabilidad Social Empresarial en Colombia. Los resultados pretenden contribuir a la creación de iniciativas que involucren a todos los sectores de la sociedad para que promuevan y adopten la responsabilidad social como el motor de sus acciones para que éstas incidan en la construcción de un país en donde se promueva el desarrollo humano sostenible y la justicia social.

En este estudio se encuentran algunos aspectos relevantes que pueden ser considerados para la creación de alianzas público-privadas, pues evidencian las posiciones de los diferentes actores frente a los demás.

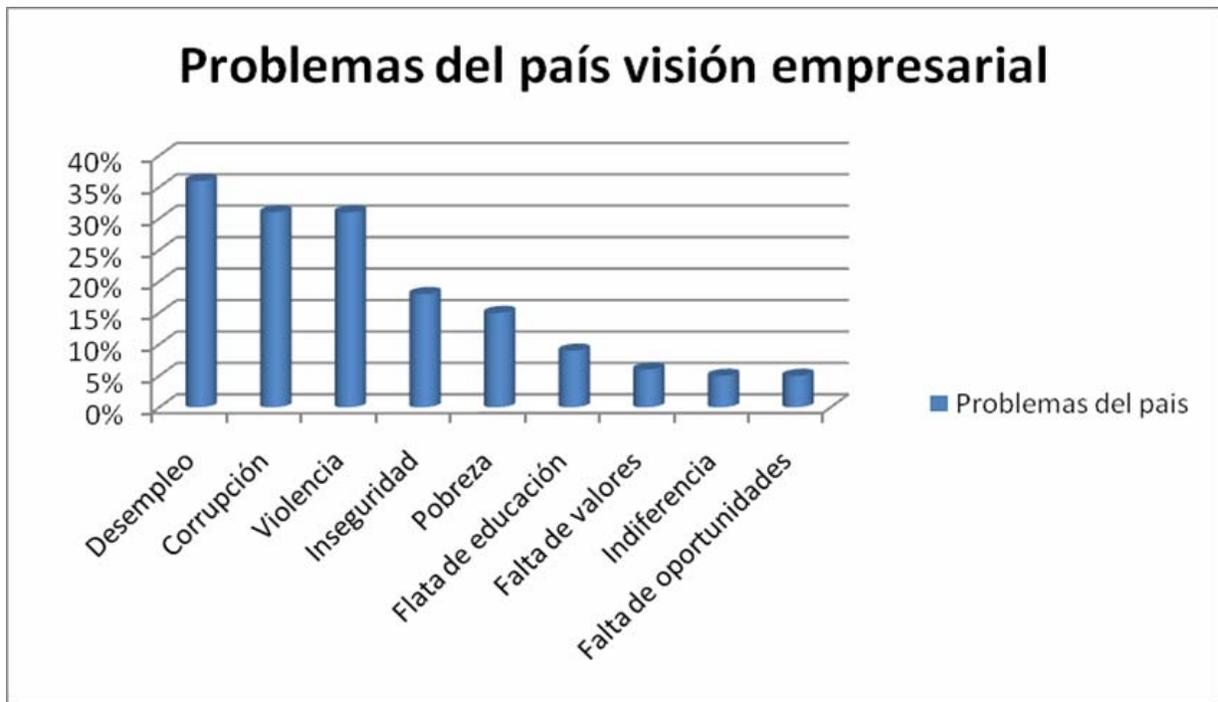
Por una parte se encontró que los ciudadanos colombianos consideran que las principales responsabilidades de las empresas son el respeto de los derechos humanos y de los trabajadores (**73%**) así como la generación de empleo (**72%**). También consideran importante que las empresas ofrezcan productos y servicios de buena calidad a precios justos (**55%**), que cumplan las leyes (**41%**), contribuyan a preservar y cuidar el medio ambiente (**31%**) y practiquen valores y principios éticos (**28%**).



Al preguntarse a los ciudadanos sobre su confianza en las instituciones se constató que los ciudadanos no confían en que algunas instituciones trabajen a favor de los intereses de nuestra sociedad; en todos los casos su respuesta se encuentra por debajo del **50%**. No obstante, las instituciones en las que se expresa una mayor confianza son, dentro de estos límites, la escuela y la iglesia. Las empresas nacionales alcanzan un cuarto lugar, en tanto que **3** de cada **10** ciudadanos manifiesta confiar en ellas.

| Institución                             | Confía     | No confía  |
|---|------------|------------|
| Escuela                                 | 48%        | 20%        |
| Iglesia                                 | 45%        | 25%        |
| Medios de Comunicación                  | 38%        | 31%        |
| <b>Empresas Nacionales</b>              | <b>34%</b> | <b>26%</b> |
| ONG'S                                   | 29%        | 37%        |
| <b>Empresas Extranjeras en Colombia</b> | <b>28%</b> | <b>37%</b> |
| ONU                                     | 28%        | 35%        |
| <b>Estado</b>                           | <b>27%</b> | <b>43%</b> |
| Organizaciones de Trabajadores          | 24%        | 33%        |

Y cuando se indagó sobre la percepción del sector privado frente a los problemas del país, se encontró que las empresas consideran que el desempleo, la corrupción y la violencia son los principales problemas del país.



Y simultáneamente, el **68%** de las empresas afirma generar empleo, el **66%** afirma luchar contra la corrupción y el **54%** afirma fomentar la paz del país y promover los derechos humanos. Es posible que las empresas consideren ser conscientes de los problemas nacionales y estén trabajando en beneficio del país.

| Su empresa trabaja en...                                      | Frecuentemente |
|---|----------------|
| <b>Velar por el bienestar de clientes y consumidores</b>      | 80%            |
| <b>Promover los derechos de los trabajadores</b>              | 73%            |
| <b>Promover comportamientos éticos</b>                        | 73%            |
| <b>Generar Empleo</b>   | 68%            |
| <b>Promover responsabilidad de contratistas y proveedores</b> | 68%            |
| <b>Lucha contra la corrupción</b>                             | 66%            |
| <b>Cuidar y mejorar el medio ambiente</b>                     | 60%            |
| <b>Fomentar la paz y promover los derechos humanos</b>        | 54%            |
| <b>Mejorar las condiciones de vida de las comunidades</b>     | 44%            |

Es importante mencionar que cuando se indagó por las comprensiones empresariales sobre Responsabilidad Social (RS), es evidente la ausencia de consenso en torno a una definición conceptual; no obstante, existe un nivel de acuerdo significativo en torno a los elementos que ésta debería comprender.

Los dos temas fundamentales señalados por las empresas a la hora de definir la RS son: responsabilidad con los empleados (**61%**) y responsabilidad con la sociedad y la comunidad

(41%). En un segundo plano aparecen temas como el compromiso con los clientes, el medio ambiente, la sostenibilidad de la empresa, las políticas del gobierno y la ética.

Respecto a la RS como responsabilidad frente a los trabajadores (61%), se destacan dos grandes bloques: de un lado el cumplimiento de las leyes laborales (42%), el cual incluye el cumplimiento de normas de seguridad social, seguridad industrial y cobertura en salud; de otro lado la promoción del bienestar de los trabajadores más allá de lo exigido por la ley (53%), dentro del se encuentra la capacitación, motivación, promoción del talento humano y el fomento de la comunicación con los empleados. Esta tendencia de comprensión de la RSE, orientada al ámbito de los trabajadores se aplica en mayor medida a las PyMES.

Frente a la RS entendida como responsabilidad ante a la sociedad y la comunidad (41%), las empresas enfatizan cuatro conjuntos de actividad: el trabajo con compromiso hacia la sociedad y la comunidad (46%); la contribución a su bienestar (23%); la contribución al desarrollo económico-social (23%) y, en último lugar, la filantropía como apoyo a los menos favorecidos (8%).

En cuanto a las acciones de responsabilidad social empresarial con las comunidades, se indagó el desarrollo de prácticas puntuales durante el año 2005. Entre los temas investigados sobresale el rezago de las acciones para fortalecer las instituciones locales, pues sólo 18% de las empresas afirma haber realizado acciones al respecto, principalmente, a través de dinero en efectivo, recursos en especie y capacitaciones.

El 22% de las empresas dice haber realizado acciones para apoyar proyectos medio ambientales locales, mientras que el 23% dice haber realizado acciones para promover y apoyar proyectos productivos y, en igual número la salud. El modo preferido para intervenir en estos campos es a través de capacitaciones y dinero en efectivo.

El 24% de las empresas afirma haber realizado acciones para fomentar la investigación y la tecnología en beneficio de las comunidades a través de capacitaciones, dinero en efectivo y en menor medida a través de inversión en tecnología. De manera similar, el 27% asegura haber realizado acciones para promover y apoyar la educación en el país, principalmente, a través de capacitaciones, dinero en efectivo y recursos en especie.

Aunque el 62% de las empresas consideran que el Estado es el principal responsable de la cultura, la recreación y el deporte, el 33% de éstas afirma haber realizado acciones de esta naturaleza durante el 2005, principalmente, a través de tiempo de los empleados, capacitaciones, auspicio de eventos y dinero en efectivo.

En general puede afirmarse que las empresas prefieren realizar acciones en beneficio de las comunidades a través de capacitaciones, dinero en efectivo, recursos en especie, tiempo de sus empleados y donación de productos o servicios.

Este punto es de suma importancia al emprender las alianzas público-privadas, ya que el enfoque de responsabilidad social y las políticas de intervención social que tiene cada empresa, puede limitar, o determinar el tipo de proyectos en los que está dispuesta a invertir y los alcances de los mismos.

En cuanto a la definición de responsabilidades de cada uno de los actores, en la encuesta se pregunta sobre la percepción de las empresas y de los ciudadanos en torno a la responsabilidad que ciertos actores (comunidad, Estado, empresa, todos por igual) tienen para impulsar algunos de los temas más importantes de la agenda nacional, y en las respuestas existe consenso en que el Estado debe ser el principal protagonista. Asimismo se evidencia que la comunidad no se considera un agente activo en la configuración de la agenda nacional.

Los ciudadanos y las empresas coinciden en considerar que, ante todo, estas últimas deben enfocarse a la generación de empleo y la promoción de los derechos de los trabajadores. Por su parte, los ciudadanos consideran que las empresas también deben contribuir a la formación de nuevos mercados y a garantizar el bienestar de los consumidores.

Respecto a la lucha contra la corrupción el **64%** de las empresas encuestadas considera que la responsabilidad debe ser compartida por todos los actores, mientras que el **30%** considera que la responsabilidad le pertenece al Estado.

En materia medioambiental, las empresas resaltan la responsabilidad compartida de los actores, mientras que los ciudadanos resaltan la responsabilidad de la comunidad.

En torno a la promoción del desarrollo sostenible, las empresas consideran que ésta es una responsabilidad compartida entre el Estado y todos los actores sociales con un **45%** de preferencia en cada caso, mientras que el **21%** de las empresas se consideran responsables del desarrollo sostenible. El **58%** de los ciudadanos estima que el Estado es el principal responsable en este asunto y el **26%** que es responsabilidad de las empresas; el **16%** considera que es responsabilidad de todos.

Por otra parte, el **72%** de las empresas encuestadas considera que el cuidado y el mejoramiento del medio ambiente es responsabilidad de todos, mientras que sólo el **23%** de los ciudadanos coincide con esta apreciación. El **50%** de los ciudadanos le atribuye la principal responsabilidad a la comunidad, el **27%** al Estado y el **10%** a las empresas.

Al preguntar sobre las acciones concretas, se observa falta de consistencia entre el decir y hacer. Aunque el 60% de las empresas dice cuidar y mejorar el medio ambiente, tan sólo el 22% afirma haber desarrollado acciones que apoyan proyectos medioambientales, el 33% dice contar con un compromiso formal en la materia, y el 28% asegura hablar al interior de la organización acerca del impacto de sus operaciones sobre el medio ambiente.

En general, la gestión ambiental de las empresas se enfoca al manejo interno de residuos y recursos. Durante el 2005, el **63%** de las empresas afirma haber realizado acciones para garantizar el manejo apropiado de basuras, el **59%** para ejecutar planes de reciclaje y, el **58%** para velar por la racionalización en el consumo de agua y energía.

En este sentido, las empresas se preocupan por fomentar la sensibilidad de sus empleados frente al medio ambiente principalmente a través de capacitaciones.

El **30%** de las empresas del sector industrial dicen haber desarrollado acciones de gestión medioambiental, mientras que sólo el **12%** de las empresas del sector de comercio aseguran lo mismo. Es claro que el impacto ambiental del sector industrial es más alto y debe encarar mayores exigencias; sin embargo es necesario estimular acciones empresariales más decididas para proteger el medio ambiente.

Cuando se introduce otro de los temas importantes de la agenda nacional como es el de atender las necesidades de la población vulnerable y el apoyo a las comunidades pobres, al menos 6 de cada 10 empresas adjudica la responsabilidad protagónica al Estado, y 3 de cada 10 afirma que ésta es una responsabilidad compartida. Por su parte, al menos 7 de cada 10 ciudadanos le adjudica la responsabilidad principal al Estado.

El 10% de las empresas y de los ciudadanos considera que es responsabilidad de las empresas atender las necesidades de la población vulnerable, mientras que un 15% considera que éstas son responsables de apoyar a las comunidades pobres. Aunque son porcentajes cercanos es interesante observar cómo la idea de “apoyo a comunidades pobres” gana en 5% a la idea de “atención a las necesidades de la población vulnerable”.

Mientras que el apoyo remite a una noción más filantrópica, el ámbito de las necesidades remite más a la noción de desarrollo; en cualquier caso, la responsabilidad primaria es asignada por las empresas y los ciudadanos al Estado.

En cuanto a la generación de empleo y la promoción de proyectos productivos y si bien es percibido como responsabilidad del Estado, existe un nivel de conciencia favorable entre las empresas que reconocen la necesidad de ofrecer su aporte tanto en el impulso a proyectos productivos como a la generación de empleo.

Frente a la responsabilidad en la promoción de proyectos productivos, al menos **5** de cada **10** empresas y ciudadanos consideran que el principal responsable es el Estado, y **3** de cada **10** consideran que es responsabilidad de la empresa.

Respecto a la generación de empleo, las empresas consideran que el actor protagonista es el Estado (**56%**), seguido por las empresas (**50%**). De la misma manera, los ciudadanos consideran que la responsabilidad de generar empleo es del Estado (**65%**), seguida por la responsabilidad de las empresas (**48%**). A diferencia de la percepción del sector empresarial,

para los ciudadanos la responsabilidad compartida en la generación de empleo tiene un protagonismo mínimo (**8%**).

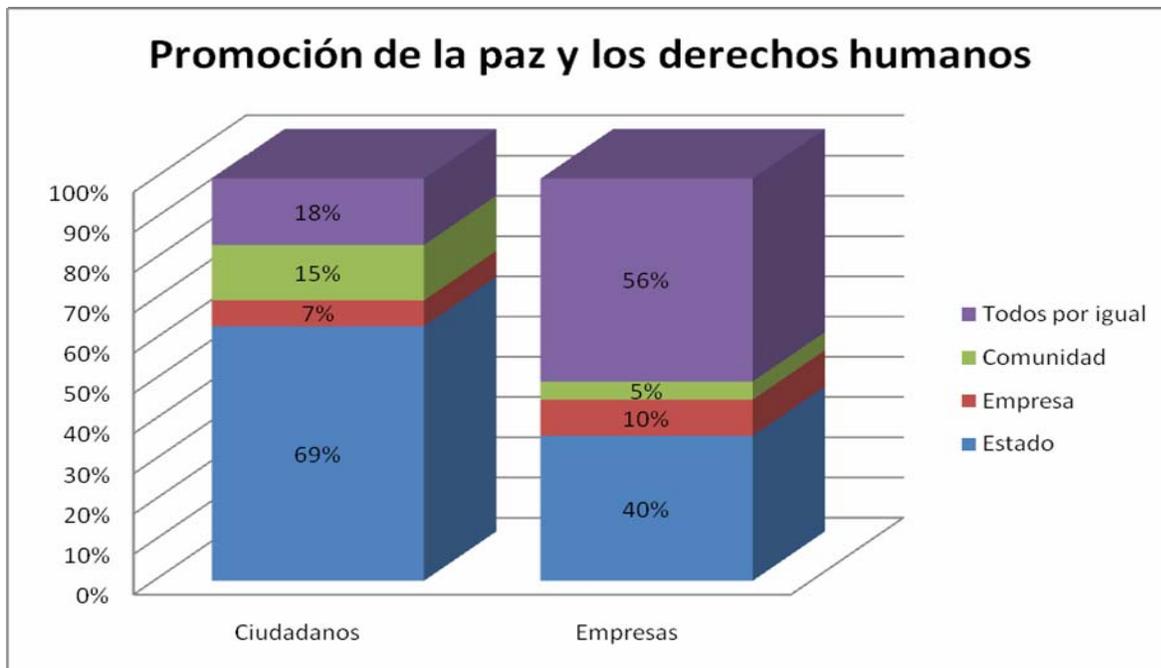
En relación con los derechos y necesidades básicas (salud, educación, recreación y deporte) la percepción de las empresas y los ciudadanos es que el Estado tiene la principal responsabilidad. La participación de las empresas en estas tareas es modesta.

Al menos **7** de cada **10** empresas y **8** de cada **10** ciudadanos consideran que el Estado es el principal responsable de ofrecer salud y educación a los colombianos. Algo similar se pone de manifiesto frente a la cultura, recreación y deporte.

En lo que corresponde a su papel en este terreno, las empresas y los ciudadanos tienen expectativas similares: para las empresas su protagonismo alcanza un **21%** y la responsabilidad compartida alcanza el **29%**. Para los ciudadanos también aumenta su protagonismo hasta alcanzar un **18%**.

En cuanto a la promoción de la Ciencia y Tecnología el Estado aparece nuevamente como el principal responsable, seguido de la responsabilidad compartida por todos los actores. Para las empresas, la responsabilidad protagónica es del Estado (**65%**), seguido por la responsabilidad compartida de todos los actores (**26%**); sólo el **25%** de las empresas opina que debe jugar un rol activo a este respecto.

Frente a la promoción de la paz y los derechos humanos, las empresas destacan la responsabilidad compartida de todos los actores con un 56%, seguida por el protagonismo del Estado con 40%. Sólo el 10% de las empresas se identificó como protagonista. En el caso de los ciudadanos la dinámica se invierte; la responsabilidad protagónica fue adjudicada al Estado con 69%, seguida por la responsabilidad compartida con 18%.



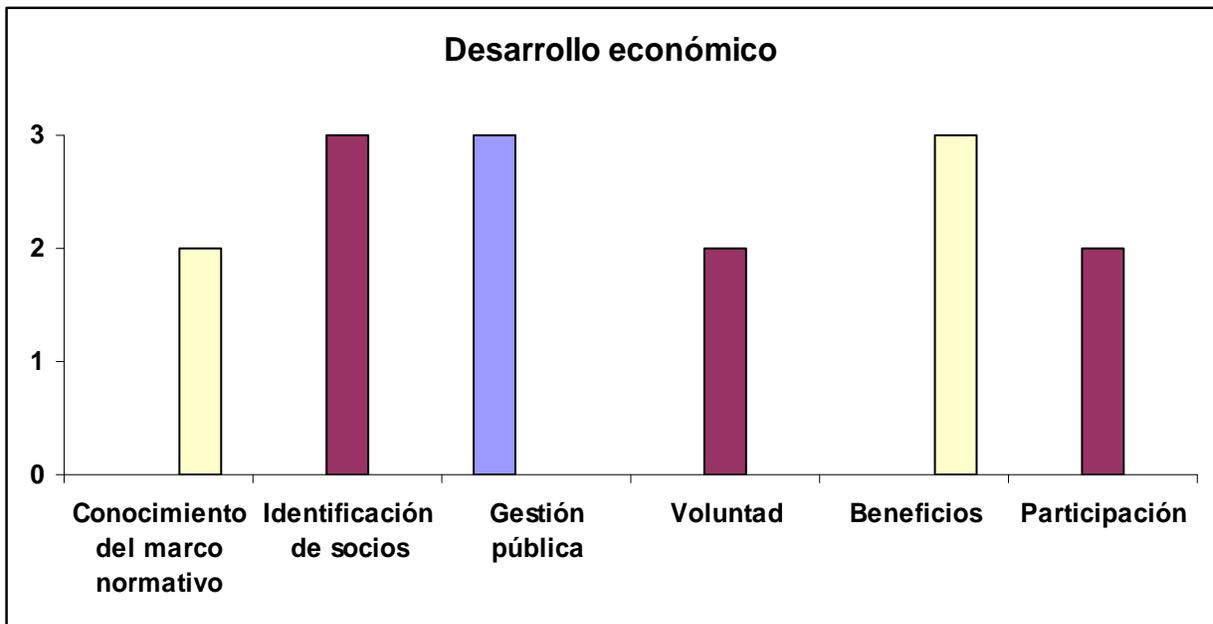
## 2.2.2 Expectativas Públicas Sectoriales

En este punto y con base en la información recabada a partir entrevistas abiertas sobre 6 (seis) aspectos o variables que el CCRE consideró importantes para definir que es una alianza público-privada y que además fueron pensadas desde las posibles expectativas de estos actores públicos. Estas fueron: a) Conocimiento del marco normativo (Aspectos Jurídicos, regímenes especiales si existiesen y reglas informales) b) Identificación de socios (si han desarrollado ejercicios de identificación de posibles socios o si ya los tienen), c) Gestión Pública (si el tema está en el plan de desarrollo, en un plan sectorial, plan de acción o en la misión de la entidad) d) Voluntad (entendida como la intención de participación en la alianza sin que medie un mandato u obligatoriedad externa. Se materializa en el compromiso de recursos de todo tipo. e) Beneficios que trae la alianza (si les parece rentable), f) Participación de la sociedad (si fomentan la participación se los grupos de interés y de la sociedad en la construcción de objetivos y acuerdos con el sector privado)

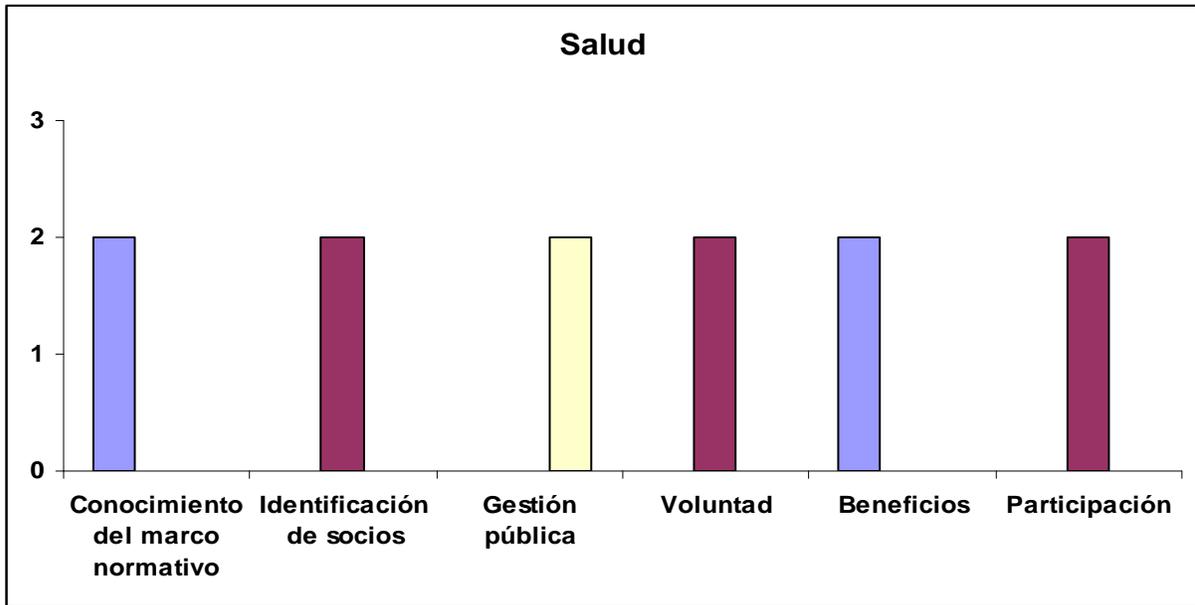
Posteriormente a cada uno de los aspectos o variables se les asignó una calificación: 1=Baja, 2=Media y 3=Alta. Se busca inferir la situación actual de cada entidad, la cual se cuantificará a través de la suma global de las variables, lo cual permite comparar a nivel general a cada uno de los sectores frente a los otros para esto se compara la valoración dada a cada entidad entre 18 (valoración máxima), lo cual da un índice de mediación.

Cabe resaltar que el ánimo de realizar esta valoración no tiene como fin evaluar la gestión de la entidad frente a la alianza, sino por el contrario indicar una especie de “sensibilidad” frente

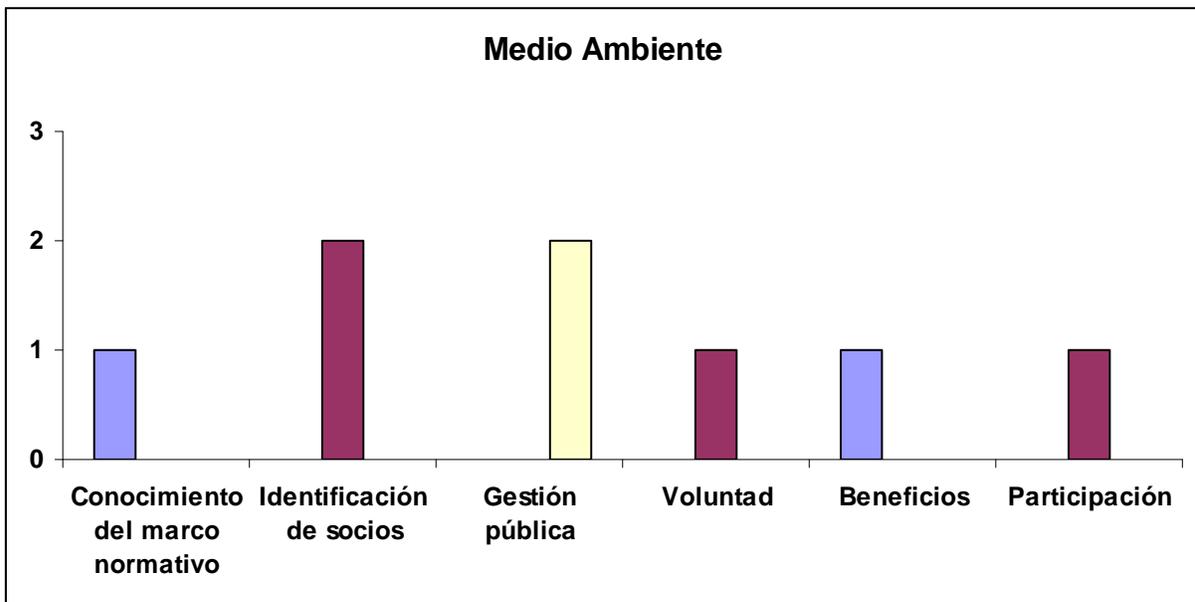
a las relaciones con actores privados y por lo tanto facilitar el diseño de acciones tendientes a la implementación del modelo.



La Secretaría tiene como misión la interacción con el sector privado en materia de desarrollo y crecimiento económico. El nivel es bueno en cuanto al conocimiento del marco normativo para formalizar las relaciones con el sector privado. Los socios están identificados en el nivel central y en las localidades. Tiene bajo su responsabilidad gran parte del objetivo "ciudad global" cuestión que se refleja en el plan de acción de la entidad. El cumplimiento de las metas del plan hace obligatoria la necesidad de relacionarse y llegar a acuerdos con el sector privado lo que deja un menor margen a la voluntariedad. Sin embargo los funcionarios manifestaron la intención de ir más allá y trabajar permanente en ese sentido. Los beneficios de trabajar con el sector privado están claros y se destina recursos para tal fin. La participación se da en los espacios formales, como la mesa de empresarios.

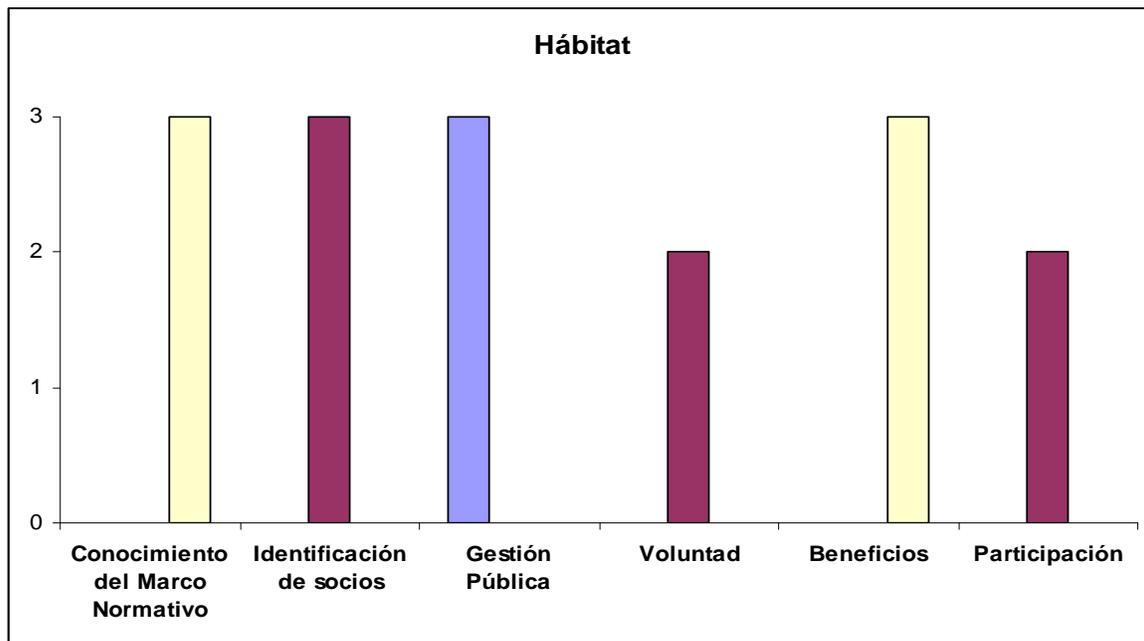


El marco normativo del sector se ha transformado cuestión que ha modificado las relaciones entre el sector público distrital y los actores privados. Esta reglamentación es clara para los funcionarios pero afecta la percepción sobre la posibilidad de construir acuerdos más allá de lo que ordena la ley (voluntariedad). Los socios también están identificados y normados. Los instrumentos de gestión nuevamente reflejan la obligatoriedad de relacionarse con el sector privado dentro del sistema de salud en el marco de la ley 100/93. La participación se circunscribe a la necesaria interlocución con las IPS, ARS, ESE etc.

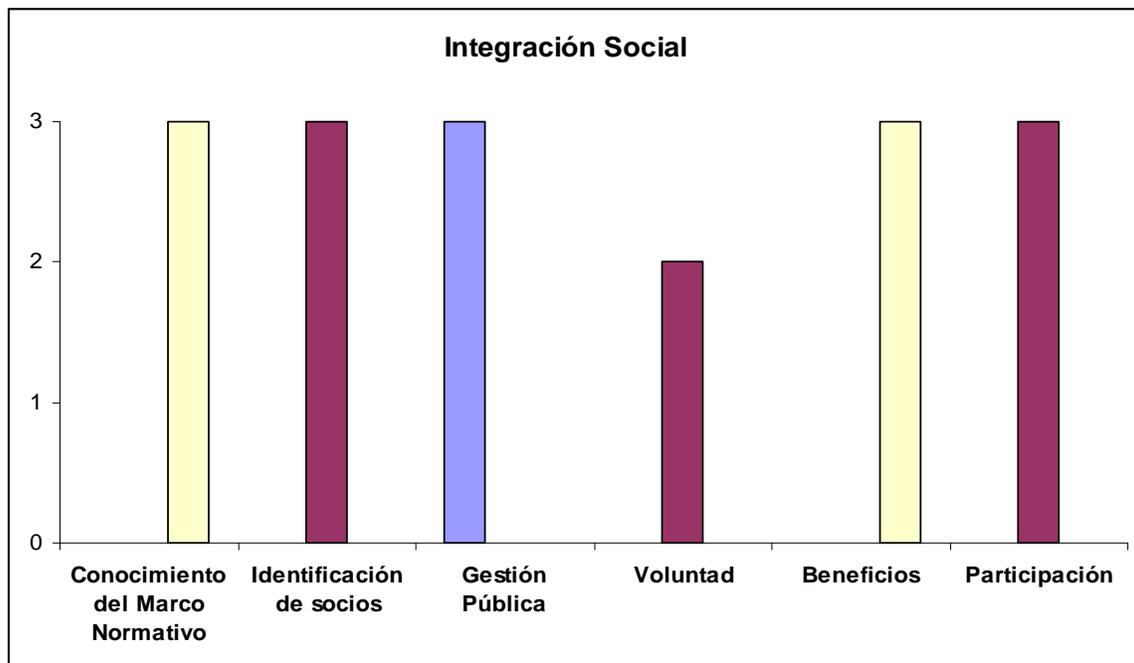


El sector parece conocer mejor el marco normativo que tiene que ver con el ejercicio de sus funciones de regulación que aquel que le permitiría llegar a acuerdos y alcanzar objetivos

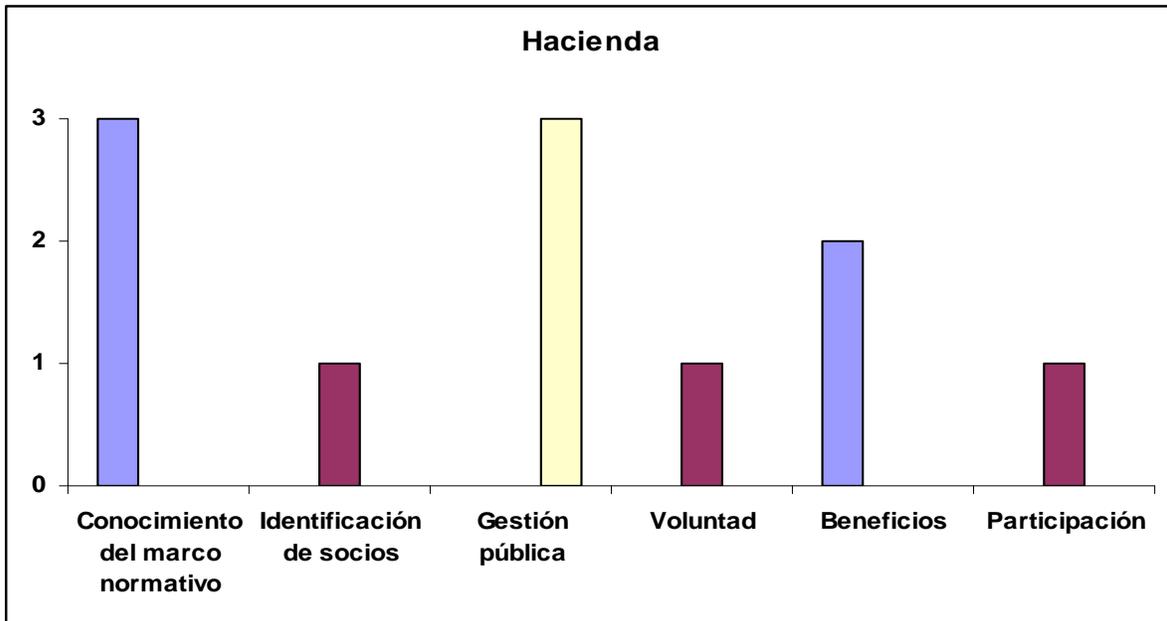
comunes con el sector privado. Los posibles socios privados están identificados aunque más para efectos regulatorios. Los instrumentos de gestión contemplan iniciativas en curso que buscan ampliar la agenda con el sector privado. Los beneficios de identificar y gestionar temas comunes no aparece claramente. Evidentemente todos estos factores afectan la participación de los grupos de interés y de la ciudadanía en general en la definición de acuerdos y metas comunes.



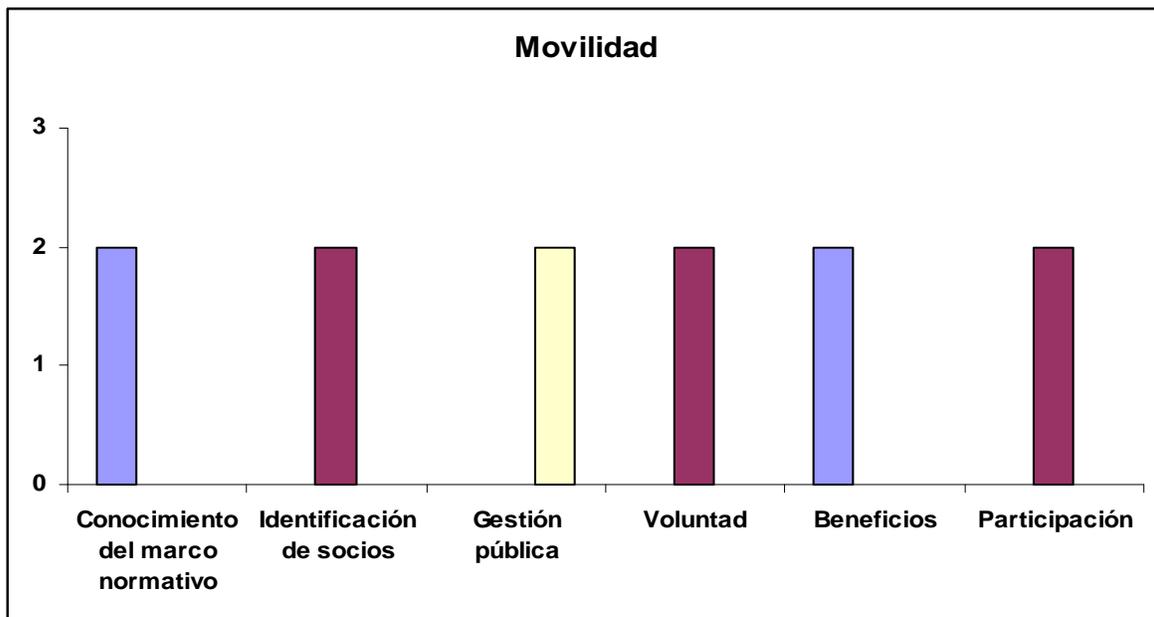
La Secretaría del Hábitat conoce e implementa los instrumentos legales existentes para generar y formalizar acuerdos con el sector privado. Por el lado de identificación de socios se aprecia un trabajo permanente. La Secretaría es responsable el programa "alianzas por el hábitat" y por lo tanto el tema hace parte del plan sectorial y del plan de acción. Hay absoluta claridad sobre los beneficios que trae para las partes entrar es esquemas de trabajo público-privado. La voluntariedad se ve condicionada por el hecho que las normas y los precedentes hacen casi obligatoria la negociación y concertación con el sector privado en los temas de vivienda. En otros temas no se aprecia las misma intencionalidad. Los beneficiarios /usuarios no participan activamente en la definición de las soluciones ni en el diseño y ejecución de los acuerdos.



La Secretaria de Integración viene ejecutando acuerdos con organizaciones no gubernamentales y de cooperación internacional razón por lo que se tiene experiencia y claridad en la normatividad que aplica en esos casos. Los socios relacionados con la infancia y la niñez está identificados pero no todos los relacionados con la política social. Sin embargo se tiene conciencia de la necesidad de su participación bajo el enfoque de la gestión social integral y por ende los beneficios. Se cuenta con la estrategia formulada para gestionar el tema. La participación de la comunidad es fundamental y es considerado un actor estratégico en el mismo nivel del sector público y el privado. Con ellos se han definido los territorios y se han priorizado las acciones y los espacios de negociación.

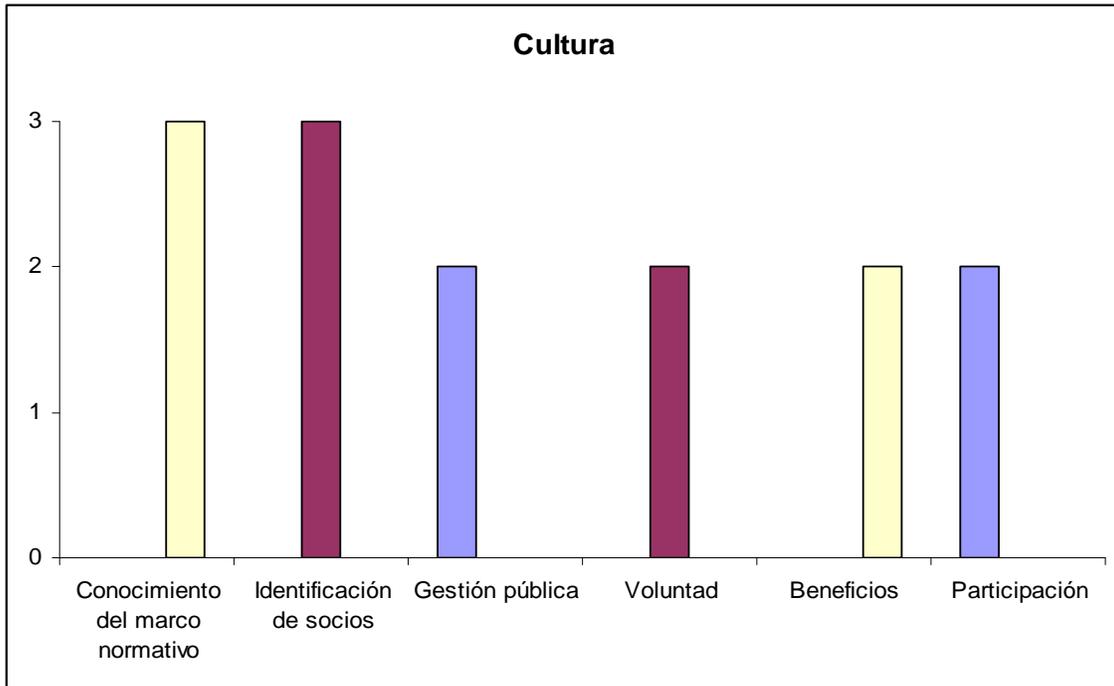


Hacienda sin lugar a duda es transversal a todos los sectores. El equipo jurídico tiene gran experiencia en la formalización de alianzas y en los beneficios que éstas traen. En cuanto a las APP como estrategia de financiación para el D.C. sólo han sido pensadas para proyectos concretos como el proyecto Metro y otras acciones que hacen parte del POT. La participación de los grupos de interés y la ciudadanía se reconoce como un elemento importante pero no se dieron ejemplos concretos de su aplicación.

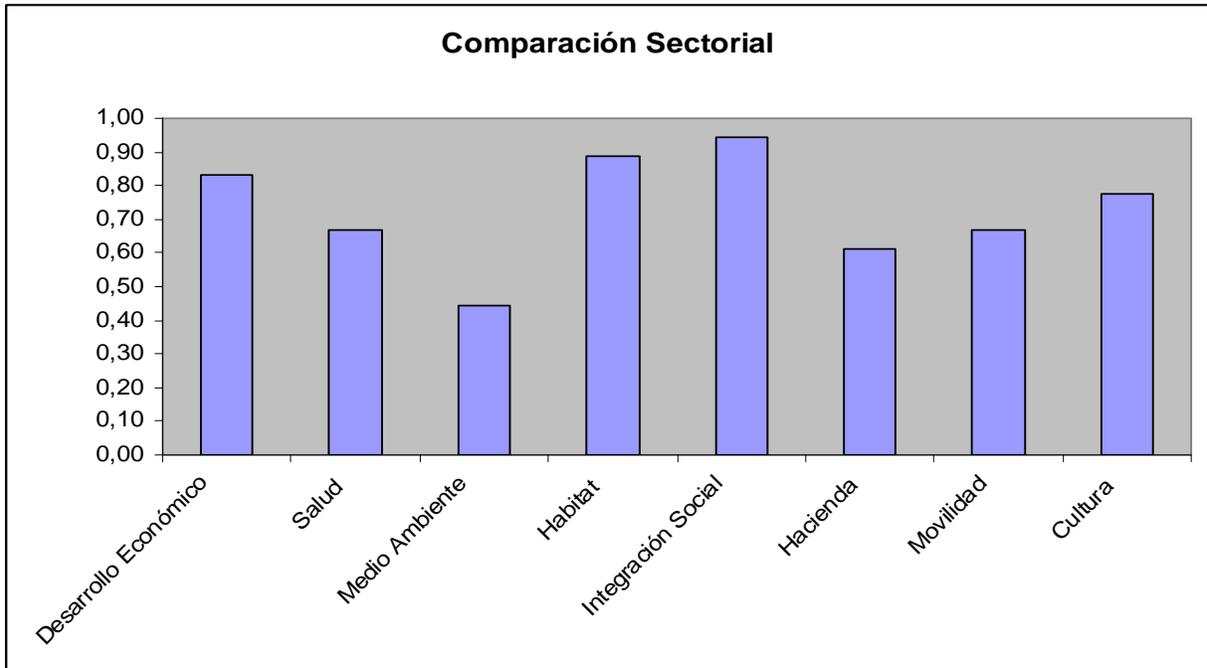


La Secretaría tiene el conocimiento y la experiencia en la aplicación de los instrumentos jurídicos pertinentes. Los posibles socios, es decir los grupos de interés, están identificados y

sobre ellos se tiene una caracterización mínima. Los beneficios de relacionarse y trabajar en son claros para la entidad pero al parecer no lo son tanto para el sector privado (transportadores, propietarios etc.) y para la ciudadanía. La participación se promueve y se aplica en relación con los gremios del transporte más no se tiene muy claro cómo implementarla con otros actores como los propietarios particulares o la ciudadanía en general.



Tiene amplio conocimiento del marco normativo y se desarrollan ejercicios permanentes de identificación de grupos de interés y posibles socios. Tiene entonces experticia y desde hace varios años las alianzas hacen parte de los planes de acción de la entidad y existen metas asociadas a ellas. La participación se práctica en relación con los artistas, gestores culturales y organizaciones no gubernamentales, más no se tiene muy clara con las empresas u otros actores "no culturales". En ese sentido se reconocer los beneficios no han sido apreciados de manera integral.



Finalmente como consolidación se hace una comparación entre sectores reiterando nuevamente el carácter eminentemente indicativo del ejercicio y la potencialidad de todos los sectores para aplicar el modelo propuesto.

### La Institucionalidad Pública Distrital

Se considera como información complementaria describir la estructura administrativa del Distrito para una mejor comprensión de los Sectores y que precisa el rol que cumplen las Secretarías en la formulación de políticas, planes generales, programas y proyectos, así como la coordinación y supervisión de su ejecución.

La norma que determinó la organización del Distrito fue el Acuerdo 257 de 2006 aprobado por el Concejo de Bogotá y que estableció que la estructura del Distrito comprende el sector central, el sector descentralizado funcionalmente o por servicios, y el sector de las Localidades, de conformidad con el artículo 54 y demás normas concordantes del Decreto Ley 1421 de 1993.

En el artículo 22 del citado Acuerdo se define la integración del nivel central que lo conforma: “El despacho del Alcalde o Alcaldesa Mayor; los Consejos Superiores de la Administración Distrital; las Secretarías de Despacho; los Departamentos Administrativos y las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica”

Con esta reforma se buscó darle al distrito una organización sectorial claramente definida y coordinar y articular las grandes áreas especializadas de la gestión distrital.

En la siguiente tabla se sintetiza la estructura de la administración adoptada por el acuerdo 257 de 2006.

| <b>Estructura Administrativa del Distrito Capital</b> |   |  |  |
|---|---|--|--|
| <b>Sector central de la Administración</b>            |   | <b>Sector descentralizado</b>  |  |
| Sector de coordinación                                | Cabeza Sector /otras entidades                      | Entidades Adscritas  | Entidades Vinculadas                                 |
| Gestión Pública                                       | Secretaria General<br>Dpto del servicio civil       |  |  |
| Gobierno, Seguridad y Convivencia ♣                   | Secretaria de Gobierno -<br>DADEP y Cuerpo Bomberos | IDPAC – FOPAE –<br>Fondo de Vigilancia   |  |
| Hacienda  | Secretaria de Hacienda                              | Dpto. Catastro<br>Distrital - FONCEP   | Lotería de Bogotá                                    |
| Planeación  | Sec. Planeación                                     |  |  |
| Desarrollo Económico, Industria y Turismo             | Sec. Desarrollo<br>Económico                        | IPES - Instituto<br>Distrital de Turismo   |  |
| Educación   | Sec. de Educación                                   | IDEP   |  |
| Salud   | Sec. de Salud                                       | Fondo Financiero<br>Distrital de Salud- 22<br>ESE (hospitales)                                       |  |
| Integración Social                                    | Sec. Integración                                    | IDIPRON  |  |
| Cultura, Recreación y Deporte                         | Sec. Cultura, Recreación<br>y Deporte               | IDPC – FGA – OFB -<br>IDRD   | Canal Capital  |
| Ambiente  | Sec. de Ambiente                                    | Jardín Botánico  |  |
| Movilidad   | Sec. de Movilidad                                   | IDU –FONDATT -<br>Unidad<br>Administrativa<br>Especial de<br>Rehabilitación y<br>Mantenimiento Vial. | Transmilenio S.A –<br>Terminal de<br>Transportes S.A |
| Hábitat   | Sec. del Hábitat                                    | Caja de vivienda<br>popular - UESP   | ERU – EAAB –<br>Metrovivienda –<br>ETB - EEB         |

♣ El nivel de localidades está conformado por las 20 localidades y funcionalmente dependen de la Secretaria de Gobierno.

El artículo 32 del Acuerdo estableció “el sistema de coordinación” conformado por los siguientes espacios colegiados: Consejo de Gobierno Distrital; Consejo Distrital de Seguridad; Consejos Superiores de la Administración Distrital; Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo; Comisiones Intersectoriales; Consejos Consultivos; y Consejos Locales de Gobierno.

En relación con la coordinación intra-sectorial son los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo” los espacios a través de los cuales las Secretarías ejercen sus funciones de coordinación y formulación, evaluación y seguimiento de las políticas, planes y programas.

Las Comisiones Intersectoriales, son las instancias de coordinación de la gestión distrital cuya atribución principal es orientar la ejecución de funciones y la prestación de servicios que comprometan organismos o entidades que pertenezcan a diferentes Sectores Administrativos de Coordinación. Estas Comisiones podrán tener carácter permanente o temporal y serán creadas por el Alcalde o Alcaldesa Mayor.

Las máximas instancias para la coordinación y la formulación de Políticas son el Consejo de Gobierno Distrital conformado por el Alcalde o Alcaldesa Mayor, quien lo preside y los Secretarios del Despacho. También el Acuerdo 257 crea los Consejos Superiores de la Administración Distrital pero deja en manos del Concejo de la Ciudad la creación de los mismos.

En el nivel de localidades están los Consejos Locales de Gobierno, presididos por el Alcalde o Alcaldesa Local.

Finalmente es importante destacar que la norma reconoce la necesidad de disponer de instancias de carácter mixto y para ello crea los Consejos “con representación de organismos o entidades estatales y la participación de representantes del sector privado y organizaciones sociales y comunitarias que hayan manifestado su aceptación, con el propósito de servir de instancia consultiva de una determinada política estatal de carácter estructural y estratégico y estarán coordinados por la secretaría cabeza del respectivo Sector Administrativo de Coordinación”. Se destacan dentro de ellos el Consejo Distrital de Política Social, cuya coordinación está a cargo de la Secretaría de Integración Social.

### 2.2.3 Oportunidades para las Alianzas en Bogotá

Son varios los comentarios y conclusiones que surgen a partir de la revisión de las expectativas de los actores privados, las Secretarías y la sociedad civil.

Lo primero es resaltar la oportunidad que se abre para las alianzas a raíz de la desconfianza que existe entre los actores públicos, privados y la sociedad. Si bien es un problema la aplicación del modelo y la visibilización de los casos exitosos construidos va a permitir disminuir los factores que generan desconfianza entre las partes.

Ahora en lo que respecta a la Administración Distrital, todos los sectores son generadores de alianzas aunque algunos sean más activos que otros. Esta afirmación se apoya no sólo en los resultados presentados en este aparte del documento, sino en las conclusiones del Informe de Desarrollo Humano y el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para vivir mejor. El modelo es entonces un instrumento para la gestión que podrá mejorar el desempeño de cada una de las entidades distritales.

Lo anterior se relaciona con las principales áreas de inversión de sector privado. En algunos casos como Educación, Salud, Cultura y Recreación las Secretarías deberán aprovechar mejor el hecho de contar con un interés e inversiones en esos temas como parte de las estrategias de RSE de las empresas. Ahora otros temas importantes para la ciudad como equidad de género, fortalecimiento de la justicia, lucha contra la corrupción entre otros, necesitan implementar estrategias para mejorar el diálogo y la comprensión de los mismos por parte del empresariado. En ambos casos la implementación del modelo desde la responsabilidad social resulta no sólo útil sino estratégico.

En este aspecto se requiere trabajar también en la producción y difusión de información pertinente para las partes, asunto en el que ya se han hecho importantes avances por parte de la Secretaría Distrital de Planeación con el Sistema de Información para la Cooperación –SICO-

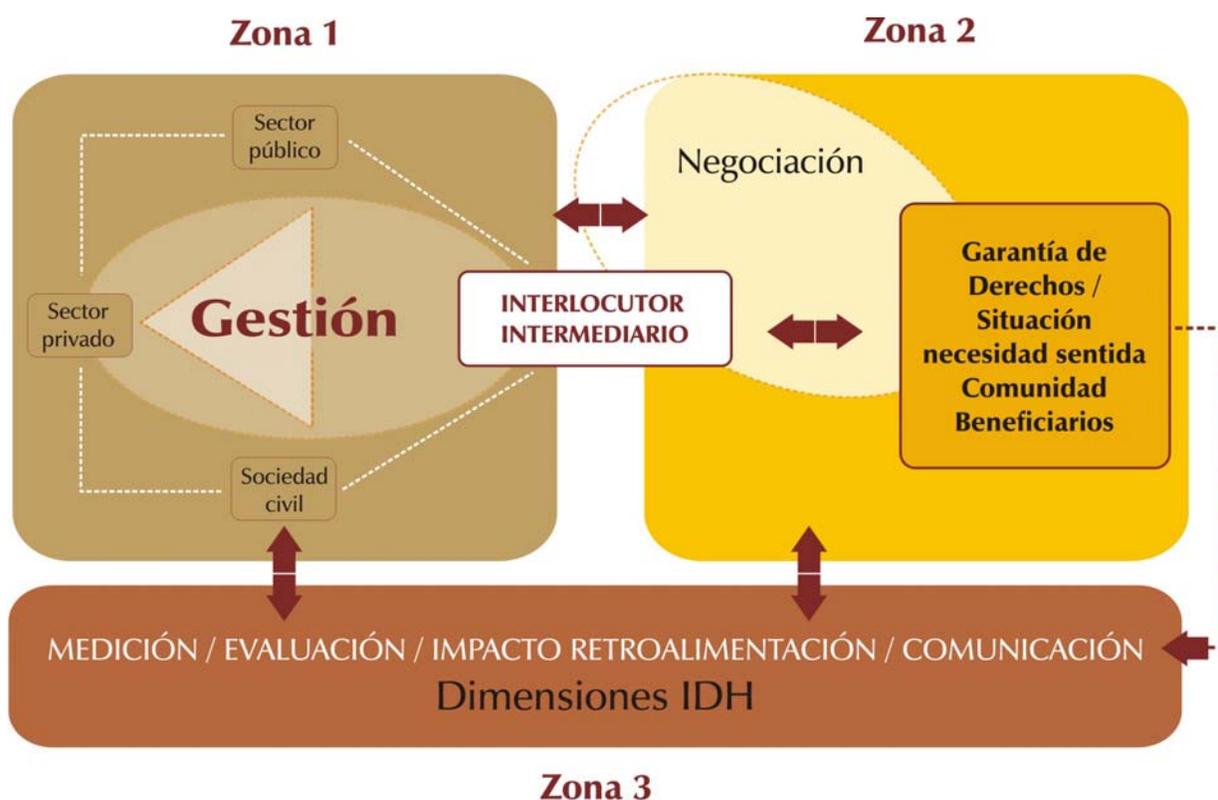
Finalmente resultará fundamental para incorporar la reflexión y la gestión de las alianzas no sólo al interior de cada uno de los Sectores de coordinación sino llevarlo el tema a los escenarios de coordinación intersectorial y las Comisiones Mixtas. En ese sentido formular la política Distrital de **corresponsabilidad** resulta fundamental y el modelo propuesto es un gran avance en esta materia.

### 3. El modelo de Alianzas Público- Privadas para el Distrito Capital.

Nuevamente es importante reafirmar el sentido que tiene el ejercicio que se presenta en esta parte del documento. En esta parte se busca “crear una representación ideal”, a partir de un conjunto “de simplificaciones y abstracciones” sobre un cierto tipo de relaciones entre el Estado y otros actores privados, que llamamos “modelo de alianzas público-privadas”. Aquí se modelan esas relaciones no sólo para comprenderlas mejor, sino para intervenir en ellas y, en ese sentido, crear alianzas a través de la acción de los actores públicos y privados.

#### 3.1 Descripción del Modelo

El primer aspecto del modelo busca “representar” lo que sería el funcionamiento de una alianza a partir de una analogía espacial. Se habla entonces de “zonas” o “terrenos” en donde se encuentran y se dan las diversas relaciones entre los actores públicos y privados.



Adaptado de Wisa Majamaa, Seppo Junnila, Hemanta Doloi, and Emma Niemistö, “End-user oriented public-private partnerships in real estate industry”, *International Journal of Strategic Property Management* (2008) 12, 1–17

- En la zona uno (1) o en donde las relaciones se circunscriben a la formalización y gestión de la alianza.
- La zona dos (2) representa el terreno de las negociaciones y de la participación de los actores y beneficiarios; es la zona donde las relaciones son más dinámicas, se precisan reglas, son manifiestas las conductas de cada actor y se precisan los productos de la alianza.
- Interlocutor, intermediario, facilitador: Son personas u organizaciones que facilitan las negociaciones y, en muchos casos, participan en la formalización y ejecución de la Alianza.
- La zona tres (3) es el espacio para el seguimiento, evaluación y medición tanto de avances como de resultados en las anteriores zonas.

¿Qué tipo de relaciones se dan en ellas que las hacen diferentes y que justifica diferenciarlas en el modelo? Es decir ¿Que es lo que pasa en cada una de estas zonas?

### **La Zona 1**

Este es el terreno más conocido por parte de los actores públicos, privados y de la sociedad civil. Segmentos de la literatura estudiada y la práctica misma muestran que las partes suelen privilegiar los aspectos vinculantes de la relación. Las relaciones se formalizan dentro de un continuo que va desde un acuerdo de voluntades donde se mantiene la autonomía y cada una responde por los resultados acordados, hasta llegar al otro extremo donde los procedimientos y las obligaciones contractuales tienen el mayor grado de formalidad posible, pasando por un nivel intermedio (ver manual indicativo de alternativas jurídicas).

En el fondo, será el nivel de confianza que logren generar las partes lo que definirá en gran parte este asunto más las consideraciones de índole práctica y contractual.

En síntesis, en la Zona 1 los actores se centran más en los medios, es decir en definir la naturaleza de la relación. Piensan en las herramientas y procedimientos y si la relación debe ser voluntaria y autónoma o más definida formalmente.

### **La Zona 2**

Este es el terreno esencialmente de la negociación y, por lo tanto, político, es donde se piensa más en la razón de la alianza, en el “para qué”, es decir, en el problema que se quiere resolver y en los beneficios, entre otros aspectos.

En esta zona las discusiones van más allá de las herramientas y procedimientos, desplazando la discusión hacia la creación de valor social donde la corresponsabilidad es visible y donde se busca que todos actúen a favor de la garantía de los derechos de los ciudadanos; esta labor se hace de acuerdo a una agenda programática de mediano y largo plazo.

Este acercamiento nos permite entonces generar alianzas tanto para hacer impactos en un nivel macro y un micro. Por ejemplo:

- Micro: Acuerdo entre Alcalde Local y empresarios en una localidad para arreglar un parque.
- Macro: Acuerdo entre la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., y empresarios para rescatar y cuidar el Río Bogotá, Región Capital. Impactos en los indicadores de las dimensiones de Desarrollo Humano, etc.

Es muy importante generar o utilizar un espacio o instancia para que se faciliten estas negociaciones. En todo caso, es un lugar de discusión donde se acuerda con los mismos beneficiarios y se les hace partícipes del desarrollo del proyecto para generar mayores impactos y legitimidad. En esta zona, también, se hacen necesarios otros procesos, pero ya no de mecanismos jurídicos, de gestión u operación, sino mecanismos de fomento y fortalecimiento de la participación y acción ciudadana.

Igualmente, este es un espacio en donde las políticas públicas de nueva generación permiten que el ciudadano y los demás grupos de interés participen en la solución y gestión de sus problemas. Ahora bien, en relación a los empresarios, esto les permitirá orientar sus programas de responsabilidad social en el largo plazo de manera sostenible y facilitará, asimismo, el desarrollo de sistemas de gestión apropiados que puedan aportar significativamente a las metas planteadas en los proyectos y en los planes de desarrollo.

En la Constitución Nacional la participación y “los mecanismos de democracia directa son instrumentos que buscan mayores niveles de injerencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, con el fin de corregir la crisis de la representación política.”<sup>36</sup> Los

---

<sup>36</sup> ZOVATTO, Daniel (2004). “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado, 1978-2004”. En: Corte Nacional Electoral. Democracia Directa y referéndum en América Latina. La Paz: Corte Nacional Electoral. Citado por THOMAS, Evaristo, “Marco constitucional y legal de la participación y la planeación en Bogotá”, Bogota 2007. Documento inédito, p. 1.

desarrollos legales como la ley 134 de 1994 reglamentan y regulan estos mecanismos de participación.

### **Tercero, intermediario o facilitador**

Es importante dentro del Modelo de “Alianza Público – Privada la existencia de un tercero validado / facilitador que actúe de manera neutral para dirimir diferencias y que, a su vez, provea mayor legitimidad a la relación a través de la ejecución o veeduría o seguimiento y control de los avances, informando sobre la evolución de la gestión y la relación como un todo. Es un agente que estimula la participación activa de los actores para llegar a consensos e impactos concretos.

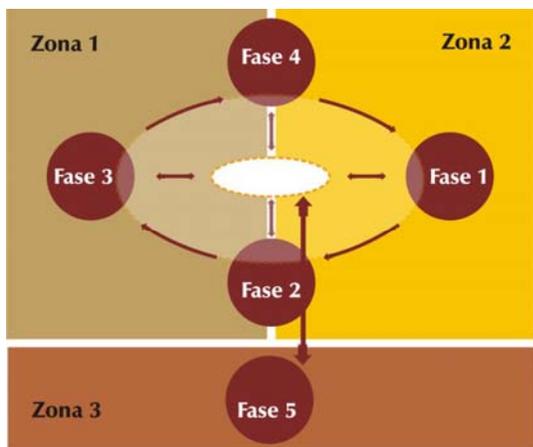
### **La Zona 3**

Finalmente, en el modelo se observa una “Zona 3” que está, básicamente, encaminada a recibir la retroalimentación de las evaluaciones tanto de los indicadores del funcionamiento y de los procesos desarrollados al interior de la alianza, como de la negociación y fomento de la participación ciudadana y, por último, de los análisis de los resultados que muestran los indicadores de impacto final frente al objetivo común que se ha planteado en la alianza ante la problemática sentida. En esta región se genera una rendición de cuentas que implica la comunicación abierta y transparente de los resultados, retos, desafíos e inconvenientes, así como los nuevos ajustes para mejorar los logros de la alianza y crear esquemas de mejoramiento continuo a través de la permanente retroalimentación.

## **3.2 El Modelo en Acción**

En general, el Modelo de “Alianza Público – Privada plantea una gran pregunta ¿En dónde fijamos nuestra atención al realizar la alianza?

Aunque las tres zonas están presentes en todas las alianzas éstas no imponen un orden secuencial para el desarrollo de las mismas aunque idealmente si es claro por donde se debería comenzar.



¿Por dónde comenzar la alianza? ¿Quién tiene la iniciativa?

La manera de “moverse” a través de las tres zonas del modelo es siguiendo las 5 (cinco) fases que se presentan a continuación:

Gráfico: Elaboración del CCRE.

Los académicos e investigadores expertos en alianzas público-privadas en Europa recomiendan iniciar el proceso en los terrenos de la Zona 2 porque permite establecer el marco y la razón de la alianza. Después de comprender la motivación y dimensionarla, de acuerdo a las necesidades sectoriales, territoriales y poblacionales específicas, si se procede a definir las herramientas y procedimientos que permiten una ejecución y operatividad en las alianzas (Zona 1).

El CCRE comparte esta manera de abordarlas y considera que uno de los factores claves que aumentan la probabilidad de éxito en una alianza es la participación activa de la comunidad. Por ello, es importante tener en cuenta que, al acercarse a una comunidad, esta no puede ser vista como un grupo de sujetos pasivos que reciben asistencia, sino que pueden aportar a la solución al conocer la problemática, el territorio y la población.

Para la definición de las fases se partió de diferentes estudios previos que abordan los procesos para crear alianzas, entre ellos el Modelo Propuesto en el libro “The Partnering Toolbook”<sup>37</sup>, el documento “Lineamientos de Articulación Público-Privada para Bogotá”<sup>38</sup> y el “Informe Final del proyecto sobre Transformación de la Acción Cultural desde la Responsabilidad Social en Bogotá”<sup>39</sup>, entre otros. En segunda instancia, se verificaron elementos comunes de los diferentes modelos y se cruzaron con el propuesto en este documento.

Finalmente, se llegó a la propuesta de cinco (5) fases compuestas por diferentes actividades que suceden en las diferentes zonas.

<sup>37</sup> The Partnering Toolbook. The International Business Leaders Forum (IBLF). 2003.

<sup>38</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Cárdenas, Patricia (coordinadora) “lineamientos de articulación público-privada para Bogotá”. Bogotá. 2007

<sup>39</sup> Trabajo realizado mediante convenio de asociación por el Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, hoy Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, entre 2006 y 2007.

En este modelo, se entiende que cualquiera de los actores sociales, es decir el sector público (instituciones públicas), el sector privado o cualquier institución de la sociedad civil, incluso miembro de la comunidad beneficiaria, inicia una búsqueda de socios entre los demás actores sociales (sector público, privado, cooperación y sociedad civil), para efectos de una oferta de bienes colectivos.

### **Primera Fase**

La primera fase se ubica principalmente en la Zona 2 y tiene que ver con la identificación de un problema o una oportunidad por parte de uno o varios de los interesados en realizar la alianza. En esta fase existe un interés por parte de los actores ya sea en abordar un problema que se relaciona con un sector, con el territorio o con una población particular. Aunque pareciera que lo sectorial, local y poblacional no se pueden desligar, la visión de los actores frente a la situación hace que lo aborden, inicialmente, según una de estas dos variables. En esta primera fase se empieza a estudiar el contexto, se recolecta información, se consulta de forma general sobre las intervenciones similares previas y se identifican algunos actores que podrían interesarse en esta misma situación. En este punto empieza a surgir un “espacio” para aliarse.

A veces, primero se encuentran los interesados sobre un tema general y después definen la situación específica que van a abordar; otras veces ya se ha identificado la razón de ser de la alianza y se da inicio a la búsqueda de posibles socios para hacer frente a la situación. Tangencialmente, toca aspectos de la Zona 1 pues, de todas maneras, al iniciar la búsqueda de socios potenciales se toman en consideración aspectos de la futura formalización.

En esta fase los actores llevan a cabo actividades tales como:

- Identificación o construcción de los espacios para el diálogo.
- Participación activa de la comunidad.
- Reconocimiento de otros actores, de sus necesidades y expectativas.

### **Segunda Fase**

Se da inicio a un proceso de armonización de intereses entre los diferentes socios potenciales. Al identificar posibles aliados de trabajo, se analizan las expectativas, e intereses y la disposición para trabajar de forma conjunta. Se define el problema u oportunidad que se desea abordar y se analiza de qué forma podría aportar cada uno. Esta es una fase que se desarrolla, principalmente, en el terreno de la Zona 1.

Esta fase incluye actividades tales como:

- Sensibilización y puesta en común de los hallazgos sobre la línea de base de necesidades.
- Diálogo participativo de las partes para priorizar necesidades.
- Definición de un objetivo común frente al problema/ situación/oportunidad.
- Definición del propósito general de la alianza, una visión común.
- Identificación de posibles aportes que pueden hacer cada uno de los participantes de la alianza.

### **Tercera Fase**

En esta fase se da paso a un proceso de planeación y construcción de la alianza. Se inicia con la definición más ajustada del objetivo de la alianza, del diseño estructural de funcionamiento y su formalidad. Se define el tipo de alianza, su alcance y los proyectos o programas que abarca. Se realiza una definición de estructura administrativa, de roles, aportes y responsabilidades de cada aliado. Se incluyen un planteamiento de metas y los indicadores de seguimiento. Se lleva a cabo una planeación de tiempos que se formaliza en cronograma de trabajo e intervención. Y se elaboran presupuestos y requerimientos de recursos. Esta es una fase íntimamente ligada a la “Zona 1” del modelo.

### **Cuarta Fase**

Se procede a la implementación de la alianza, se termina de formalizar y se da inicio a la ejecución que comprende la realización de las actividades planeadas, teniendo en cuenta los recursos disponibles y previamente presupuestados, así como las metas establecidas. Esta fase sucede tanto en la Zona 1 como en la Zona 2 y en la medida que avanza, tiene efectos en la Zona 3, en lo que respecta a medición de los avances y seguimiento.

### **Quinta Fase**

La última fase se relaciona con tres temas de suma importancia, el primero es el seguimiento que se refiere a la continua medición de los avances de las actividades en términos de tiempo y recursos, siendo éste un tema de eficiencia. El segundo punto es la evaluación, o sea la medición de los logros reales frente a los planeados y el grado de cumplimiento de la alianza frente al propósito para el cual se creó; es decir el impacto real de la alianza y su eficacia.

Finalmente, los anteriores elementos se deben reflejar en el tercer componente, que es la comunicación transparente y multidireccional; esta permite y facilita la toma de decisiones de los diferentes participantes, para realizar ajustes, mejoras y, así, poder establecer mecanismos para institucionalizar la alianza, si esto es lo que se desea o, por el contrario, dar un feliz término a la misma.

Esta fase se alimenta de la gestión en cada una de las otras fases y zonas y, también, se incluye en el proceso de gestión de las mismas.

A continuación se muestra un gráfico donde se describen distintas variantes o posibilidades que puede tomar la dinámica del modelo y su relación con las zonas previamente descritas en el modelo.

| <b>Primera variante: el Sector Privado busca sector público</b>                      |  |
|--|--|
| <b>1.1</b>   | Estrategias de expansión (Abrir nuevas oficinas / nuevas líneas de inversión), o posicionamiento: Se encuentran con Comunidad concomitante |
| <b>1.2 Permiso para operar</b>   | 1.2.1 Estudio de Riesgo – Area de Riesgos y planeación estratégica de la compañía  |
|  | 1.2.2 Encuentro con Alcalde o autoridad local para definir prioridades de la comunidad   |
|  | 1.2.3 Reunión participativa con comunidad  |
| <b>1.3 Cruce de líneas de inversión vs. Plan de Desarrollo y necesidades locales</b> | Identificación de necesidad prioritaria y oportunidad de inversión   |
| <b>1.4 Planeación de la alianza</b>  | Frente al objetivo común, definición de aportes de recursos y responsabilidades  |
| <b>1.5 Gestión y seguimiento de la alianza y el proyecto</b>                         | Tercero ejecutante o cada uno ejecuta y controla sus recursos  |
| <b>1.6 Evaluación</b>  | Finaliza o continua/cambios necesarios   |

### **Variante 2: Sector Público busca a sector privado**

|  |  |
|--|--|
| <b>2.1</b>   | Análisis de Plan de Desarrollo/Plan de Acción/O iniciativa de un funcionario   |
| <b>2.2 Definición de temas de inversión privada</b>          | Identificación de brechas o complementariedades en temas donde existen objetivos claros, actividades y dinero necesario para la consecución. |
| <b>2.3 Identificación de empresas</b>                        | Criterios por: <ul style="list-style-type: none"><li>• Ubicación</li><li>• Tema: Sectorial o Población</li></ul>                             |
| <b>2.4 Planeación de la alianza</b>                          | Frente al objetivo común, definición de aportes de recursos y responsabilidades  |
| <b>2.5 Gestión y seguimiento de la alianza y el proyecto</b> | Tercero ejecutante o cada uno ejecuta y controla sus recursos  |
| <b>2.6 Evaluación</b>  | Finaliza o continua / Cambios necesarios   |

### **Variante 3: Sociedad civil busca al Sector Público y al Sector privado**

|   |   |
|---|---|
| <b>3.1 Parte del conocimiento de las necesidades de la población o la problemática específica</b> | Define un objetivo general que debe ser abordado  |
| <b>3.2 Identifica socios activos</b>  | Criterio: Interés común: <ul style="list-style-type: none"><li>• Ubicación</li><li>• Tema: Sectorial o Población</li><li>• Recursos / Capacidades</li></ul> |
| <b>3.3 Planeación de la alianza</b>   | Frente al objetivo común, definición de aportes de recursos y responsabilidades   |
| <b>3.4 Gestión y seguimiento de la alianza y el proyecto</b>                                      | Tercero ejecutante o cada uno ejecuta y controla sus recursos   |
| <b>3.5 Evaluación</b>   | Finaliza o continua/Cambios necesarios  |

## Anexos

### Indicadores

Después de revisar las expectativas, el modelo y el proceso de acercamiento, surge la necesidad de medir la efectividad del modelo. Para ello se proponen indicadores en las diferentes zonas.

| ZONA 1  | ZONA 2  | ZONA 3   |
|---|---|--|
| <p>1) Visualización e identificación a través de una situación problemática</p> <p>2) Actores privados que por su cadena de valor puedan ser identificados como SOCIOS</p> <p>a) Número de socios identificados</p> <p>b) Características que benefician del Socio</p> <p>c) Disposición de participación en la alianza</p> <p>3) Formas de relación con el socio</p> <p>a) Escogencia de la figura jurídica</p> <p>b) Cantidad de barreras de entrada</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financieras</li> <li>• Procedimentales</li> <li>• Legales</li> </ul> <p>c) Cantidad de barreras de salida</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financieras</li> </ul> | <p>Indicadores de GOBERNANZA. Governance Indicators database (DATAGOB) del Banco Interamericano de Desarrollo</p> <p>Libertad de prensa</p> <p>Voz y voto</p> <p>Satisfacción con la democracia</p> <p>Derechos políticos cumplidos</p> <p>Confianza en las instituciones</p> <p>Libertad de negocio</p> <p>Regulación sobre la alianza (negocio)</p> <p>Numero de días para empezar el negocio (alianza)</p> <p>Procedimientos para empezar el negocio</p> <p>Practicas meritocráticas</p> | <p>El nivel de consecución de los objetivos:</p> <p>a) El nivel de satisfacción de los socios con respecto a los resultados.</p> <p>b) La eficiencia mostrada en la utilización de los recursos, con relación a los resultados obtenidos.</p> <p>c) El cumplimiento de los objetivos intermedios y finales planteados en el diseño de la alianza.</p> <p>d) La generación de innovaciones concretas y que puedan ponerse en práctica.</p> <p>e) La probabilidad de que estos objetivos conduzcan a los beneficios esperados.</p> <p>f) La respuesta de la alianza ante las necesidades y las</p> |

|   |  |   |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimentales</li> <li>• Legales</li> </ul> <p>4) Roles y Responsabilidades asumidas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Establecimiento de roles dentro de la alianza</li> <li>b) Cumplimiento de cada una de la funciones establecidas</li> </ul> <p>5) Recursos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cantidad de recursos del proyecto</li> <li>b) Tiempo del proyecto</li> <li>c) Cantidad de recursos del proyecto vs. cantidad de recursos comprometidos por cada socio</li> <li>d) Cantidad de tiempo del proyecto vs. cantidad de tiempo implementado por cada socio</li> <li>e) Cantidad de recursos presupuestos para el proyecto vs. cantidad de recursos obtenidos adicionalmente a través de la alianza</li> </ul> |  | <p>demandas de los socios.</p> <p>g) La medida en que los resultados no entren en conflicto con los intereses públicos; es decir, por ejemplo, que no produzcan impactos negativos en la generación de empleo o en el medio ambiente.</p> <p><b>Impacto:</b></p> <p>Sobre una población que va a ser impactada medir en términos de IDH mejorías causadas por la alianza.</p> |
|---|--|---|

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p><b>6) Riesgos Compartidos y Beneficios</b></p> <p>a) Número y tipo de riesgo que comparte cada uno de los actores</p> <p>b) Número y tipo de beneficios que se obtendrán a través de la alianza</p> <p><b>7) Obtención de resultados</b></p> <p>Número y tipo de objetivos a cumplir propuestos en la alianza</p> <p>Número y tipo de estrategias para la consecución de resultados</p> <p>Número y tipo de actividades que contribuyen a la obtención de logros</p> <p>Número y tipo de metas alcanzadas gracias a la alianza.</p> |  |  |
|--|--|--|

## Fichas Técnicas de las Encuestas

### CENTRO COLOMBIANO DE RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL-CCRE

| FICHA TECNICA DE LA LINEA DE BASE SOBRE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL EN COLOMBIA |   |
|--|---|
| REALIZADA POR:   | Ipsos-Napoleón Franco<br>Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial CCRE  |
| APOYADA POR:   | Hocol y la Fundación Social   |
| UNIVERSO:  | Grandes, medianas y pequeñas empresas.  |
|  | Hombres y mujeres mayores de 18 años, pertenecientes a los estratos 2 al 6  |
| UNIDAD DE MUESTREO:  | Empresas y Población General  |
| FECHA:   | Septiembre de 2006  |
| AREA DE COBERTURA:   | Las cuatro principales ciudades del país y sus áreas metropolitanas (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla).            |
| TIPO DE MUESTREO:  | Empresas: Probabilístico, estratificado y de marco de lista.  |
|  | <b>Población General:</b>   |
| TAMAÑO DE LA MUESTRA:  | Total de la muestra de empresas: 737  |
|  | Total de la muestra de ciudadanos: 790  |
|  | TOTAL DE LA MUESTRA: 1527   |
| TECNICA DE RECOLECCION DE DATOS:   | Entrevista personalizada con aplicación de un cuestionario estructurado   |
| OBJETIVO DE LA ENCUESTA:   | Conocer la percepción que tienen los ciudadanos y las empresas sobre la Responsabilidad Social Empresarial en Colombia. |
| No PREGUNTAS FORMULADAS:   | 31  |

**ASOCIACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIALES –ANDI-**

| <b>FICHA TECNICA DE ENCUESTA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA</b> |  |                 |                 |                 |                |
|--|--|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| REALIZADA POR:   | ANDI   |                 |                 |                 |                |
| FECHA:   | 2003   | 2004            | 2005            | 2006            | 2007-2008      |
| TAMAÑO DE LA MUESTRA:<br>(Número de empresas)                          | 93   | 126             | 157             | 152             | 158            |
| Ingresos Operacionales de la muestra de empresas que participó         | \$20.2 billones  | \$24.7 billones | \$36.1 billones | \$53.6 billones | \$57.7billones |
| AREA DE COBERTURA:   | Empresas afiliadas a la ANDI   |                 |                 |                 |                |
| TECNICA DE RECOLECCION DE DATOS:                                       | Correo electrónico, fax y entrevista telefónica  |                 |                 |                 |                |
| OBJETIVO DE LA ENCUESTA:   | Consultar las opiniones y acciones de las empresas en el tema de responsabilidad social corporativa. |                 |                 |                 |                |

## CONFEDERACIÓN DE CÁMARAS DE COMERCIO-CONFECÁMARAS

| FICHA TECNICA DE LA ENCUESTA DE PROBIDAD 2006 |   |
|---|---|
| REALIZADA POR:                                | Datexco Company   |
| SOLICITADA POR:                               | CONFECAMARAS  |
| FUENTE DE FINANCIACION:                       | USAID (Cassals & Asociados) - Cámaras de Comercio   |
| UNIVERSO:                                     | Empresarios inscritos como proponentes antes las cámaras de comercio de cada ciudad con Registro Único de Proponentes (RUP) renovado a 2005 que hayan participado en procesos licitación en el último año. En cada empresa se entrevisto a la persona responsable de la participación en procesos licitatorios. |
| FECHA:  | Marzo de 2006 a Junio de 2006   |
| AREA DE COBERTURA:                            | Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Pereira, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Neiva, Tunja, Villavicencio, Cartagena, Riohacha, Pasto, Armenia y Yopal.  |
| TIPO DE MUESTREO:                             | Diseño estratificado de ciudades con asignación óptima (Muestra ponderada proporcional al universo de inscritos por ciudad).  |
| TAMAÑO DE LA MUESTRA:                         | 1697 empresas en 18 ciudades  |
| TECNICA DE RECOLECCION DE DATOS:              | Entrevista personal en oficinas con cita previa   |
| OBJETIVO DE LA ENCUESTA:                      | ponentes (constructores, Consultores, Proveedores), sobre probidad y transparencia en los diferentes niveles de gobierno y en sus procesos contractuales.   |

## Metodología

En términos generales para la construcción del documento se siguieron tres grandes pasos: Primero un proceso de investigación partiendo de una revisión bibliográfica sobre aspectos generales de las alianzas, su caracterización y a su vez la profundización de algunos casos desarrollados en diferentes países. También se estudio el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá y el Plan de Desarrollo, elaborandose una Matriz con cada uno de los programas, proyectos y metas por cada Objetivo estructurante, que luego fueron relacionadas con información obtenida de empresas y fundaciones empresariales sobre los proyectos que desarrollan en Bogotá.

Paralelamente fueron implementados esquemas de discusión y trabajo internos (equipo del CCRE) y externos con la Secretaria de Planeación e igualmente con el mayor número posible de actores públicos-privados que colaboraron con información y tiempo para el buen desarrollo del presente trabajo. Con funcionarios y contratistas de las Secretarías y otras entidades del Distrito se hicieron entrevistas no estructuradas en donde se buscó obtener información sobre: a) Conocimiento del marco normativo (Aspectos Jurídicos, regímenes especiales si existiesen y reglas informales) b) Identificación de socios (si han desarrollado ejercicios de identificación de posibles socios o si ya los tienen), c) Gestión Pública (si el tema está en el plan de desarrollo, en un plan sectorial, plan de acción o en la misión de la entidad) d) Voluntad (entendida como la intención de participación en la alianza sin que medie un mandato u obligatoriedad externa. Se materializa en el compromiso de recursos de todo tipo. e) Beneficios que trae la alianza (si les parece rentable), f) Participación de la sociedad (si fomentan la participación se los grupos de interés y de la sociedad en la construcción de objetivos y acuerdos con el sector privado). Para no sesgar las posibles respuestas no se presentó ninguna de las aproximaciones sobre las alianzas público-privadas que se habían encontrado en la revisión bibliográfica.

Ahora esta estrategia fue diferente en la manera como se buscó aproximarse a las del sector privado. En este caso lo que se hizo fue “armar” de manera deductiva cuales serían las expectativas del sector privado con base en diferentes encuestas.

Para la realización de los (6) encuentros con actores públicos, privados, gestores sociales y organizaciones no gubernamentales sí se proporcionó mayor información sobre el tema para motivar así una sistematización de la experiencia. De ellas se escogieron cuatro que se consideraron exitosas, documento que fue entregado como parte del convenio.

En todos estos encuentros fueron muy importantes la información obtenida sobre todo aquellas anécdotas, dudas, sugerencias de los diferentes actores, para mejorar el modelo y

perfeccionarlo de tal forma que cada vez incluyera más variables que le permitieran su aplicabilidad en diversos escenarios.

Finalmente se llevó a cabo el proceso de redacción a partir de la información teórica y empírica obtenida, confrontándola permanentemente con las diferentes versiones que se realizaron del modelo. En el proceso de elaboración del documento final fue muy importante la sesión de trabajo con los lectores escogidos por la Secretaria de Planeación quienes hicieron sugerencias valiosas tanto en la la forma como en el fondo, que en su gran mayoría fueron incorporados al documento.

## Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Cárdenas, Patricia (coordinadora) "lineamientos de articulación público-privada para Bogotá". Bogotá. 2007

-Ansell, Christopher K., "The Governance Dilemma", *European Political Science: EPS*. Basingstoke: Dec 2008. Vol. 7, Iss. 4; pg. 460, 12 pgs

-Austin, James and Arthur McCaffrey, "Business leadership coalitions and public-private partnerships in American cities: A business perspective on regime theory", *Journal of Urban Affairs*. Malden: 2002. Vol. 24, Iss. 1; pg. 35

-Bénil-Gbaffou, Claire, Sophie Didier, Marianne Morange, "Communities, the Private Sector, and the State: Contested Forms of Security Governance in Cape Town and Johannesburg", *Urban Affairs Review*. Thousand Oaks: May 2008. Vol. 43, Iss. 5; pg. 691

-Bode, I. (2006), Disorganized welfare mixes: voluntary agencies and new governance regimes in Western Europe, *Journal of European Social Policy*, 16(4), pp. 346–359.

-Cisneros de Griffin, Adriana, "Share the tools of wealth creation", *America's Quarterly* (Fall 2008)

-Davis, Ann, "Endogenous institutions and the politics of property: comparing and contrasting Douglas North and Karl Polanyi in the case of finance", *Journal of Academic Issues*, Vol. XLII, No. 4 (December 2008)

-Dayton, Kenneth N., "Business Responsibility and the Reagan Budget: Can Business Fill the Gap?" *Vital Speeches of the Day*. New York: Oct. 1, 1981. Vol. 47, Iss. 24; pg. 750, 4 pgs

-Coleman Selden, Sally, Jessica E Sowa, and Jodi Sandfort, "The impact of nonprofit collaboration in early child care and education on management and program outcomes", *Public Administration Review*; May/Jun 2006; 66, 3; ProQuest Social Science Journals, pg. 412

-El-Gohary, N.M., Osman, H. and El-Diraby, T.E. (2006) Stakeholder management for public private partnerships, *International Journal of Project Management*, 24(7), pp. 595–604.

-European Commission (2003a) Internal market Strategy, Priorities 2003–2006. [Online] Brussels,, European Commission, 7.5.2003 COM (2003) 238 final. Available at: [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003\\_0238en01.doc](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0238en01.doc)

-European Commission (2003b), Guideline for successful public-private-partnerships (March 2003). [Online] Brussels, European Commission. Available at: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)

-European Commission (2004a), Green Paper – On Public-Private-Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. [Online] Brussels, European Commission, 30.4.2004 COM (2004) 327 final. Available at: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0327en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf)

-European Commission (2004b) A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future 03/02/2004. [Online] Brussels, European Commission. Available at: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/public-procmarket-final-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/public-procmarket-final-report_en.pdf)

-García Marzá, Diego, *Ética empresarial: del diálogo a la confianza*. Madrid: Editorial Trotta S. A., 2004

-Grimsey, D. and Lewis, M. (2002) Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects, *International Journal of Project Management*, 20(2), pp. 107–118.

-Henriksen, Lars Skov and Peter Bundesen, "The Moving Frontier in Denmark: Voluntary-State Relationships since 1850", *Journal of Social Policy*. Oct 2004; 33, Academic Research Library, pg. 605

- Hernández, Ivan, Rodríguez, María C., Moreno, Alvaro, "Mercado vs. Estado: Un debate inconcluso" *Economía y desarrollo*, volumen 3 número 1. Bogotá marzo de 2004

-Hirschman, Albert, *Tendencias autosubversivas, ensayos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996

-Moss Kanter, Rosabeth, "From spare change to real change", *Harvard Business Review*. Boston: May/June 1999. Vol. 77, Iss. 3; pg. 122, 11 pgs

-Newell, Peter, "Citizenship, accountability and community: the limits of the CSR agenda", *International Affairs*. London: May 2005. Vol. 81, Iss. 3; pg. 541

-Nisar, T. (2007) Risk management in public-private partnership contracts, *Public Organization Review*, 7(1), pp. 1–19.

- PNUD. Bogotá. Una apuesta por Colombia. Informe de desarrollo humano para Bogotá -IDH 2008. Bogotá, 2008.

-Reeves, Eoin, "The practice of contracting in public private partnerships: transaction costs and relational contracting in the Irish schools sector", *Public Administration*. London: Dec 2008. Vol. 86, Iss. 4; pg. 969

- The International Business Leaders Forum (IBLF). *The Partnering Toolkit*. England 2003.

-Vining, Aidan R., and Anthony E. Boardman, "Public-private partnerships in Canada: theory and evidence." *Canadian Public Administration*. 51.1 (March 2008): 9(36).

-Wisa Majamaa, Seppo Junnila, Hemanta Doloi, and Emma Niemistö, "End-user oriented public-private partnerships in real estate industry", *International Journal of Strategic Property Management* (2008) 12, 1–17

-World Bank (2007) Expected benefits from PPP. [Online] Available at: [http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/1\\_OVERDIAG/11/112.htm](http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/1_OVERDIAG/11/112.htm)

-ZOVATTO, Daniel (2004). "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado, 1978-2004". En: Corte Nacional Electoral. Democracia Directa y referéndum en América Latina. La Paz: Corte Nacional Electoral. Citado por THOMAS, Evaristo, "Marco constitucional y legal de la participación y la planeación en Bogotá", Bogota 2007. Documento inédito