

Política Distrital de Productividad,
Competitividad y Desarrollo Socioeconómico
de Bogotá D.C



**¡Bogotá Va
Adelante!**
¿Vienes?

Documento Síntesis

Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C

Documento Síntesis



ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
Samuel Moreno Rojas

SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO
Mariella del Socorro Barragán Beltrán

DIRECTOR DE ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS Y REGULATORIOS
Alfredo Bateman Serrano

SUBDIRECTOR DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
Manuel Riaño Sacipa

SUBDIRECTOR DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
Raúl Castro Murillo

SUBDIRECTORA DE REGULACIÓN E INCENTIVOS
Claudia Camacho Corzo

PRODUCCIÓN CONTENIDO – SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO

DIRECCIÓN TÉCNICA
Alfredo Bateman y Edgar González

GRUPO DE EXPERTOS
José Antonio Ocampo, César Ferrari, César González, Gabriel Misas, Salomón Kalmanovitz, Gladys Jimeno, Patricia Lizarazo, Pedro Rodríguez, Manuel G. Bonilla, Ana Isabel Arenas, Jorge Pulecio, Germán, Nova, Uriel Torres, Carmenza Saldías, Julián Libreros, Carlos Jaimes, Hugo Torres.

SECRETARÍA TÉCNICA DEL GRUPO
Claudia Ximena Camacho Corzo
Raúl Castro Murillo
Manuel Riaño Sacipa

CORPORACIÓN VIVA LA CIUDADANÍA

DIRECTOR GENERAL DEL PROYECTO
Antonio José Madariaga Reales

PRODUCCIÓN EJECUTIVA
Martha Ligia Gómez Vélez

DIRECCIÓN TÉCNICA
Martha Yaneth Sandoval Salazar

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Álvaro Ortíz Ramos

IMPRESIÓN
Imprenta Distrital

SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO
Carrera 30 n. 25-90 Piso 3 Torre A Costado Occidental
Teléfono: 3693777 – Fax: 2695402
www.desarrolloeconomico.gov.co
2011



Presentación

Hoy le entregamos a Bogotá la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico, resultado de un proceso participativo con más de 7500 personas, que buscó articular todas las expresiones, experiencias y conocimientos de los diversos agentes económicos, pero principalmente de la ciudadanía, para delinear el rumbo que lleve a la ciudad hacia adelante, a convertirse en una gran metrópoli regional en el 2038.

Sabemos que hoy tenemos una ciudad Global y la más poblada de la región andina y eso exige unos retos inmensos para mejorar la calidad de vida, por eso tenemos el reto de mejorar los niveles de riqueza generada, porque hoy nuestro PIB solo representa el 9% de la comunidad andina, y disminuir el porcentaje de pobreza e indigencia que hoy se encuentra en el 25.4% de población en condición de pobreza y un 6.7% adicional en condiciones de indigencia según la Encuesta de calidad de vida del DANE del 2007.

Por eso esta política piensa el rumbo de Bogotá hacia el 2038 como una ciudad sin pobreza, sin indigencia, con menos desigualdad, con el crecimiento al servicio del desarrollo humano, como una ciudad global y con altos niveles de exportación, como una ciudad de servicios de alta productividad y de industrias de alto contenido tecnológico, con un sistema educativo de alta calidad, con alta generación de empleo, con niveles muy bajos de informalidad laboral y empresarial y responsable con el medio ambiente a través de procesos ecoeficientes.

Para lograr diseñar este rumbo, se conformó un grupo de reconocidos expertos en temas económicos, se consultó a agentes productivos y se indagó en la población de la ciudad, a través de un proceso profundamente participativo, para identificar las rutas del desarrollo para una ciudad con plena vigencia de derechos, incluyente

y equitativa y donde la riqueza generada por el crecimiento económico permita el mejoramiento de la calidad de vida para todas y todos los que habitan en la ciudad.

Queremos hacer público nuestro agradecimiento al grupo de expertos que nos acompañó, a los ciudadanos y ciudadanas y a las y los líderes sociales, académicos, investigadores y empresarios, que de manera comprometida dispusieron de su tiempo y de sus conocimientos para aportar sus propuestas y sus comentarios, así como sus críticas a las propuestas que se sometieron a su consideración.

Ahora el reto de todas y todos los bogotanos es hacer realidad esta política que propone un rumbo concertado para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, su productividad, su competitividad y su desarrollo económico.

Samuel Moreno Rojas
Alcalde Mayor de Bogotá

Presentación

La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, con el apoyo de un importante grupo de expertos, la participación de profesionales de diversas áreas de la administración Distrital y la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, realizó un ejercicio de diálogo social con el eslogan: ¡Bogotá Va Adelante! ¿Vienes?, cuyo propósito fue que la ciudadanía participara en el proceso de formulación de una política pública que encaminara a la ciudad hacia un nuevo rumbo de desarrollo económico y social, como lo dispone nuestro Plan Estratégico del 2008 y en cumplimiento del mandato del Concejo Distrital contenido en el Acuerdo 378 del 30 de junio de 2009.

Hoy recogemos el fruto de un proceso exitoso y que tiene grandes bondades porque permitió movilizar a todos los sectores del Distrito: academia, gremios, otros actores económicos, unidades productivas (establecimientos comerciales, grandes, medianas, pequeñas y micro empresas; hipermercados, supermercados y tiendas de barrio; restaurantes, almacenes, negocios formales e informales, etc.), organizaciones sociales, y ciudadanas y ciudadanos para pensar de forma colectiva los destinos de su desarrollo económico.

Esta política nos muestra un escenario de largo plazo, con una agenda colectiva, en la que el Gobierno Distrital ha sido y tiene que seguir siendo un gestor y facilitador de su elaboración. Es una política pública donde se incorporan los objetivos que son de interés colectivo, que nos obligan como Estado a trabajarla como una agenda de intervención, en respuesta a unos problemas, demandas o necesidades sociales que los participantes nos hicieron visibles.

Está pensada para el largo plazo, porque la construcción de un sistema económico capitalino competitivo, productivo y centrado en el desarrollo humano, solamente es posible a partir de una visión que se



materialice en políticas basadas en metas, el compromiso de hacerla realidad no depende solamente de esta administración sino de todos sus habitantes y de los próximos gobiernos. El sistema económico se construye progresivamente mediante estrategias e instrumentos idóneos, debidamente diseñados y ejecutados a lo largo de muchos años de mantener un mismo rumbo.

Mariella Barragán Beltrán
Secretaría de Desarrollo Económico

Contenido

Introducción	11
Capítulo I Aspectos de soporte	15
Capítulo II Eje transversal: desarrollo económico y derechos	29
Capítulo III Eje temático: macroeconomía, productividad y competitividad	39
Capítulo IV Eje temático: sectores líderes y apuestas productivas	55
Capítulo V Eje temático: generación de empleo e ingresos	81
Capítulo VI Eje temático: gestión del territorio para el desarrollo económico	101

Introducción

Con la Reforma Administrativa de finales de 2006 se creó la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico - SDDE. El Decreto 552 estableció su objeto: orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital.

En cumplimiento de su objeto y de las funciones asignadas, así como de su Plan Estratégico, la SDDE inició el proceso en el primer semestre de 2009 con la elaboración por parte de la DESR de un documento metodológico para la formulación de Políticas Públicas en el sector de Desarrollo Económico. Luego en el segundo semestre de 2009 se conformó el grupo de expertos y expertas. En dicho grupo participaron algunas dependencias de la Secretaría de Desarrollo Económico, particularmente de la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, las entidades adscritas y vinculadas a la SDDE (Instituto Para la Economía Social -IPES-, Instituto Distrital de Turismo -IDT- e Invest in Bogotá), así como funcionarios de otras Secretarías Distritales como Integración Social, Planeación y Ambiente, entre otras.

Por su parte, el honorable Concejo Distrital promulgó el Acuerdo Distrital 378 del 30 de junio de 2009 “Por medio del cual se establecen los lineamientos generales de la Política Pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá, D.C.” El mismo establece los lineamientos para la formulación de una política que promueva la transformación productiva, el desarrollo socioeconómico y la prosperidad colectiva de la ciudad, así como su integración regional y en el que se fijan criterios como la equidad y democratización de las oportunidades productivas, el desarrollo territorial, la sostenibilidad ambiental, la priorización de sectores, la participación, el trabajo interinstitucional, la cooperación internacional y la evaluación y seguimiento.

En el proceso de construcción de la Política, la SDDE garantizó la discusión participativa, los consensos fundamentales y los acuerdos y

alianzas necesarios para su implementación, a partir de los diversos escenarios institucionales en los que participa. Para ello se aplicaron diferentes estrategias de tipo operativo:

- ✓ Conformación de un grupo de expertos y expertas.
- ✓ Realización de cuatro foros preparatorios en los que participaron actores institucionales, organizaciones sociales, representantes de la academia, ciudadanos y ciudadanas: “Bogotá: visión prospectiva del desarrollo económico a 2038” (octubre de 2009), “Ordenamiento territorial y desarrollo económico” (diciembre de 2009), “Desarrollo económico y localidades” (febrero de 2010) y, “Desarrollo económico, derechos e inclusión” (marzo de 2010);
- ✓ Un proceso de diálogo social en el que las ciudadanas y ciudadanos fueron los protagonistas de primer orden, con el apoyo de la Corporación Viva La Ciudadanía, a través de dos instrumentos: la agenda ciudadana y la consulta en línea.

La Agenda Ciudadana fue un diálogo público en el que se le ofreció a la ciudadanía la opción de participar como personas naturales, mediante el aporte de respuestas a tres preguntas que fueron publicadas en distintos medios masivos de comunicación.

Por su parte, la Consulta en Línea fue un espacio de participación y deliberación virtual y presencial para que las unidades productivas, la comunidad académica, los cuerpos colegiados, los gremios, el sector público del orden distrital y las organizaciones sociales, entre otros muchos, expresaran sus propuestas frente al nuevo rumbo del desarrollo económico y social de la Capital.

- ✓ Un foro realizado en el mes de julio donde los diferentes actores que participaron en el proceso discutieron y se identificaron consensos y disensos que hacen parte integral de esta propuesta.

En dichos procesos participaron más de 7.500 ciudadanos y ciuda-

danas que con sus propuestas alimentaron la construcción colectiva de la Política Pública que se presenta a continuación en dos partes: En la primera se presentan los aspectos de soporte de la propuesta de formulación, y contiene cuatro capítulos: i) visión prospectiva Bogotá 2038, ii) marco conceptual y iii) diagnóstico. La segunda parte presenta los lineamientos de la Política Pública en torno a sus ejes fundamentales: i) desarrollo económico, derechos e inclusión, ii) macroeconomía, productividad y competitividad, iii) sectores líderes y apuestas productivas, iv) generación de empleo e ingresos, y v) gestión del territorio para el desarrollo económico.



Capítulo I

Aspectos de soporte



Visión prospectiva Bogotá 2038

El Acuerdo 378 de junio 30 de 2009 “Por medio del cual se establecen los lineamientos generales de la Política Pública” determina que tendrá como fines principales “la promoción del crecimiento económico y el posicionamiento competitivo de Bogotá, la creación y desarrollo de alternativas productivas, el fortalecimiento empresarial, la generación de ingresos y oportunidades de empleo y la promoción de las capacidades y potencialidades de las personas, para el mejoramiento del ambiente competitivo y la consolidación de Bogotá y la Región Capital como foco de desarrollo socioeconómico en el contexto nacional e internacional, ampliando la base de generación y distribución de la riqueza a todos los estamentos de la sociedad”.

En ese marco, la visión que se obtiene a partir de las aspiraciones que cada actor o grupo social proyecta para la ciudad, se convier-

te en la carta de navegación que orienta el desarrollo económico de Bogotá. La visión de ciudad concertada en el proceso colectivo de construcción de la política trasciende la temporalidad del actual Plan de Desarrollo. Se trata de un mandato concertado para las siguientes administraciones que debe servir de guía de los respectivos planes de desarrollo, de suerte que las orientaciones y derroteros de la política, formulada colectivamente, tendrán un espacio en la agenda pública siempre que represente adecuadamente las aspiraciones de largo plazo de bogotanas y bogotanos.

Es importante anotar que el proceso de construcción de la política pública, en general, y de la visión, en particular, reconoce que la ciudad del futuro se construye a partir de los cimientos que soportan la ciudad de hoy.

El propósito es lograr una visión que represente el consenso de los distintos actores involucrados. Este principio responde a los términos del Acuerdo 378 de 2009 el cual establece que la política pública “debe contener y ser la expresión de convenios estratégicos entre los sectores público y privado, mujeres, gremios, organizaciones sociales, academia, asociaciones profesionales, grupos de interés y ciudadanía, acerca de la visión de ciudad que se pretende alcanzar y de los sectores prioritarios que pueden constituir el motor de su desarrollo”.

La siguiente es la propuesta de visión prospectiva de ciudad al año 2038:

✓ Será una ciudad con los mayores avances logrados en la erradicación de la pobreza y de la indigencia, en la disminución de las grandes desigualdades en la distribución de los suelos, la riqueza, los ingresos y los medios de producción; será más incluyente, solidaria y participativa, generará igualdad de oportunidades para todos y todas con el fin de ampliar el ejercicio de las libertades y para disfrutar de los beneficios del desarrollo.

✓ Será una ciudad que pone el crecimiento económico al servicio del desarrollo humano; el sitio en el que la población logra progresivos avances en el mejoramiento de su calidad de vida.

✓ Operará como una ciudad global y como centro internacional financiero y de negocios y procurará ser creciente centro de transacciones directas con los mercados mundiales. Ayudará a la competitividad de sus empresas, conectada con la región, con el resto del país, con el continente y con el mundo, y se convertirá en uno de los principales destinos del turismo y de inversión en América Latina. Logrará construir y mantener la infraestructura requerida, por sus facilidades para hacer negocios y ser atractiva para las y los tomadores de riesgos bancarios, bursátiles y comerciales.

✓ Será una ciudad en la que las exportaciones al resto del país y al mercado de América Latina e internacional se constituyan en la principal fuente de crecimiento de la economía, del mejoramiento de la calidad de vida de su población y de la consolidación de sus empresas.

✓ Habrá logrado consolidar un sector productivo construido a partir del aprovechamiento de sus ventajas comparativas y de la generación de ventajas competitivas dinámicas y el reconocimiento del tejido e iniciativas de emprendimiento locales. Será una ciudad de servicios de alta productividad y de industrias de alto contenido tecnológico.

✓ Habrá logrado consolidar un sistema educativo de calidad, con una oferta de formación pertinente a las necesidades del sector productivo y el proyecto de vida de las y los ciudadanos, y reconocida como ciudad universitaria líder en investigación de calidad en América Latina; sin analfabetismo, con cobertura universal de los servicios de educación hasta el último año de la educación media y oportunidades de educación superior en sus diferentes modalidades para todas y todos.

✓ Habrá estructurado un sistema de financiación público privado que garantice el acceso masivo a los requerimientos de los diferentes emprendimientos y tamaños de actividad económica y de la inversión, articuladamente a la política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C. El microcrédito se convertirá en una herramienta fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida y para el desarrollo económico y social.

✓ Será una ciudad donde se generen los empleos requeridos en cantidad y calidad, que provee los niveles salariales necesarios para

generar calidad de vida a la unidad familiar, en condiciones de igualdad para mujeres y hombres.

✓ Será una ciudad donde las personas encuentran un ambiente propicio para el desarrollo de iniciativas empresariales individuales y asociativas productivas y sostenibles, que generen los ingresos suficientes para el disfrute de los bienes básicos, la salud, la educación, la protección social, el ocio, entre otros. Será una ciudad donde los niveles de informalidad laboral y empresarial se mantienen en sus mínimos estructurales, siendo esta situación una etapa temporal que da paso a empleos y empresas integradas a la economía formal, tanto para mujeres como para hombres, y contando con un sistema de protecciones sociales en dichas situaciones.

✓ Habrá sostenibilidad y mejora sistemática de las condiciones básicas de calidad de los recursos del ecosistema natural de la ciudad y la región, alcanzando estándares óptimos en el uso racional del territorio, los recursos naturales esenciales, la energía y los materiales que requieran los procesos económicos de la ciudad, con afirmación progresiva de la responsabilidad, la corresponsabilidad y la cultura socio-ambiental en las actividades económicas; se alcanzará la equidad en los beneficios ambientales y se innovarán y aplicarán progresivamente tecnologías y procesos eco-eficientes que reduzcan consumos e impactos ambientales.

Marco conceptual

Por mandato del Concejo Distrital, la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C, en su propósito de mejoramiento de la calidad de vida de las personas y de su bienestar, promoverá la transformación productiva, el desarrollo humano y la prosperidad colectiva. De tal modo, se orienta a garantizar el reconocimiento, protección y restitución de los derechos humanos como principios éticos de relacionamiento social y de políticas públicas elaboradas con base en la igualdad y la solidaridad.

La política tiene como propósito el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y su bienestar. La finalidad del desarrollo económico es la gente; por tanto, las personas son el punto de partida y

llegada del desarrollo, teniendo en cuenta sus diversidades.

El desarrollo humano es la expansión de las libertades de las personas para llevar una vida prolongada, saludable y creativa; conseguir las metas que consideran valiosas y participar activamente para darle forma al desarrollo de manera equitativa y sostenible. Las personas son a la vez beneficiarias y agentes motivadores del desarrollo humano, como individuos y colectivamente¹.

Por eso, por desarrollo humano se entiende el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando sus funcionamientos (las cosas valiosas que las personas pueden hacer o ser) y, sobre todo, sus capacidades (combinaciones de los funcionamientos que una persona puede lograr). En esa línea, el desarrollo humano incluye tanto la formación de capacidades como el uso que la gente hace de ellas, tratándose, en consecuencia, tanto de un proceso como de un fin, al proponer el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente².

El énfasis en las capacidades como libertad se manifiesta en las variables que el paradigma del desarrollo humano toma en consideración. Las capacidades comprenden en particular las libertades fundamentales (poder atender las necesidades corporales, la capacidad de evitar la inanición y la malnutrición y/o protegerse de la morbilidad prevenible o de la mortalidad prematura) y las oportunidades facilitadoras (la educación, los medios económicos o las libertades políticas y civiles, entre otros).

Si el ser humano requiere ciertamente una cantidad de nutrientes diarios o un techo bajo el cual guarecerse para sobrevivir, demanda asimismo otro tipo de objetos y, sobre todo, participar de los procesos que permiten no solo adquirirlos, sino producirlos y, en un sentido más amplio, valorarlos³.

¹ PNUD, Informe de desarrollo humano 2010, edición del Vigésimo Aniversario, La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano, PNUD, Nueva York, 2010.

² SEN, A.: Development as freedom, Oxford University Press, Oxford, 2003.

³ Currie, entre otros, distingue igualmente las necesidades biológicas y las necesidades sociales. Identificando el efecto privación con las primeras y el efecto frustración con las segundas, no acentúa, en nuestra opinión, con suficiente vigor el carácter político de las últimas. Las necesidades sociales no aluden meramente a disponer de los objetos o comodidades a los que otros acceden, sino a participar activamente en la creación de las instituciones y

De acuerdo con Naciones Unidas y Amartya Sen, el desarrollo humano suele entenderse en primera instancia como la “construcción y disfrute” de una vida larga y saludable, con acceso al conocimiento y a los recursos necesarios para un nivel de vida decente. Aunque es difícil estadísticamente, conceptualmente a estas tres capacidades habría que agregar adicionalmente la libertad política, económica y social (que contempla, entre otras, tanto la participación como la oportunidad de tener una vida productiva y creativa), la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo⁴.

De acuerdo con el paradigma del desarrollo humano, dos aproximaciones complementarias dan cuenta de ella: La primera, que subraya que el verdadero fin de la política es proveer más opciones para que el ciudadano lleve su propia vida de manera más satisfactoria, se acentúa lo que podríamos identificar como el aspecto procedimental e instrumental de la política.

La segunda, explica que la política implica también la afirmación y la puesta en escena del desarrollo entendido como libertad: a través de la política, de la participación y la delegación, el individuo se convierte en ciudadano, transformándose de mero receptor de opciones a su actor, promotor, ejecutor y evaluador. Desde la perspectiva del desarrollo humano, la calidad de vida supone en última instancia disponer de la libertad suficiente para ejercer, individual y socialmente, el control sobre la propia vida⁵.

En la perspectiva del desarrollo humano y la garantía de los derechos humanos, particularmente la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, se tuvieron en cuenta tres fenómenos trascendentes que merecen una conceptualización particular: los

significaciones imaginarias democráticas. Vid.: CURRIE, L.: “Los objetivos del desarrollo”, Cuadernos de Economía. Homenaje a Lauchlin Currie, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Vol. 18-19, 1993, pp. 163-187.

⁴ Frente a esta concretización de las capacidades, Nussbaum propone una lista de diez capacidades básicas: i) Vida, ii) Salud física, iii) Integridad física, iv) Sentidos, imaginación y pensamiento, v) Emociones, vi) Razón práctica, vii) Afiliación, viii) Otras especies, ix) Juego, y, x) Control sobre el propio entorno.

⁵ Para un desarrollo de lo hasta aquí presentado se puede consultar: Urbanización para el desarrollo humano: políticas para un mundo de ciudades, ONU-Habitat, Bogotá, 2009.

procesos de urbanización y aglomeración, la globalización y el cambio climático.

La aglomeración

Se reconocerá a la ciudad como un instrumento poderoso para lograr la transformación económica y social, en especial la potencialidad de la aglomeración para mejorar las condiciones que permiten alcanzar el desarrollo. El resultado económico debe ser compatible con una rentabilidad razonable y con una lógica incluyente.

En el mundo global de hoy, la evidencia empírica muestra que la población y la actividad económica están, más que nunca, desigualmente distribuidas en el espacio. La aglomeración y distribución desigual de la población y de las actividades en el territorio son el resultado de las condiciones sociales y de la existencia de rendimientos crecientes. El informe sobre el desarrollo del Banco Mundial del año 2009⁶ muestra que el crecimiento económico será desequilibrado en el territorio y que tratar de extender la actividad económica significará desalentarla.

Es por ello que la aglomeración es un potente generador de riqueza y oportunidades, aunque se debe tener claridad que éstas no necesariamente se distribuyan de manera equitativa e incluyente y que el papel del Estado es fundamental, entendiendo que la dinámica de la aglomeración genera los beneficios suficientes para financiar sus costos. En virtud del derecho a la ciudad, el espacio urbano debe permitir una rentabilidad razonable para inversionistas y unas condiciones de vida adecuadas para toda la población.

La globalización

Bogotá y su región circundante se constituirán como espacio de primer orden en la escena mundial y latinoamericana, y aprovecharán los espacios de la globalización como una oportunidad para su desarrollo

⁶ Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica, Washington, 2009.

integral no obstante la reducción de la capacidad de regulación del Estado-nación sobre los flujos económicos inducidos por la globalización.

La globalización ha significado una reducción de la capacidad de regulación del Estado-Nación sobre los flujos económicos, y una pérdida de importancia relativa de este nivel de gobierno frente a las grandes corporaciones multinacionales. Sin embargo, las ciudades y las regiones están resurgiendo como espacios de primer orden en la escena mundial. Las implicaciones de este proceso sobre lo nacional pueden llegar a ser una oportunidad para las ciudades y regiones.

Frente a las principales tendencias del siglo XXI, Sachs⁷ propone adoptar una estrategia de desarrollo que signifique prosperidad compartida globalmente y sostenible desde el punto de vista medioambiental, y que exigirá tres cambios fundamentales: i) desarrollar y adoptar a escala global y en un plazo de tiempo breve, las tecnologías sostenibles que permitan combinar la prosperidad con la reducción del impacto medioambiental; ii) estabilizar la población mundial, con el fin de aunar la prosperidad económica y la sostenibilidad ambiental; y iii) ayudar a los países pobres a salir de la trampa de la pobreza. Es evidente que por sí solas las fuerzas del mercado no pueden resolver estos problemas, dejando planteada la necesidad de fortalecer la capacidad de regulación de los agentes y las actividades económicas globales, asunto que parece requerir fundamentalmente de decisiones territoriales.

En ese sentido, es necesario distinguir el carácter de la ciudad hacia el futuro, reconociendo las diferencias entre ciudad global y mega ciudad, entendiendo ciudad global como un lugar estratégico para la construcción de muchos de los circuitos por medio de los cuales se constituye la globalización. La aparición de Bogotá en el conjunto de ciudades globales iberoamericanas y, más aun, en los listados ampliados de ciudades mundiales, indica que la ciudad está involucrada estructuralmente en el proceso de globalización y que debe gestionar adecuadamente las oportunidades que ello representa. Estos planteamientos implican comprender que los componentes claves de las industrias de la información están restringidos a un lugar y se materializan allí.

⁷ Sachs, J, Economía para un planeta abarrotado, Random House Mondadori, Bogotá, 2008.

La transformación de la economía mundial, en el marco de la sociedad de la información y el conocimiento, está definiendo un nuevo orden económico, en el que predominan los centros financieros, los mercados globales y las empresas transnacionales. Al respecto, las ciudades que operan como centros internacionales financieros y de negocios son sitios para transacciones directas con los mercados mundiales. Bogotá debe aprovechar este hecho.

El cambio climático

El desarrollo económico será sustentable y compatible con el mejoramiento de los ingresos de la población, particularmente la más pobre, con un consumo más responsable y la protección del medio ambiente.

En un mundo ya urbano, y en proceso de urbanización, han de aprovecharse las potencialidades de las ciudades, ya que bien diseñadas y gestionadas sus efectos sobre la mitigación de las consecuencias adversas y la reducción de las causas del déficit biológico general y el cambio climático particular no solo son notables, sino que están llamadas a serlo aún más en el futuro. Es preciso, sin embargo, cambiar los valores que animan nuestros hábitos y dar impulso a modelos de desarrollo y tecnologías menos agresivos con nuestros ecosistemas. Es preciso tomar acciones desde la conciencia de que la promoción de la diversificación y el desarrollo de energías renovables son tan importantes como el ahorro energético por parte de la demanda.

La ciudad en términos ambientales, es más una oportunidad que un problema, dada su relación con la transición demográfica, sus economías de escala, su densidad y sus ventajas con respecto al cambio tecnológico, pese a que ciertas ciudades actualmente dispersas, altamente dependientes de transporte motorizado privado y signadas por estilos de vida altamente consumistas y productores de deshechos ciertamente lo sean⁸.

En desarrollo del marco conceptual, se tendrán como premisas o postulados conceptuales de la política:

⁸ Urbanización para el desarrollo humano: políticas para un mundo de ciudades, ONU-Habitat, Bogotá, 2009.

a) El fin último del desarrollo son las personas, así, el desarrollo es con la gente o no lo es.

b) Los procesos de aglomeración y los aspectos territoriales inciden sustancialmente y potencian el desarrollo de la ciudad.

c) La intervención estatal en la ciudad debe lograr la creación de condiciones para la rentabilidad económica y al mismo tiempo favorecer la inclusión.

d) La dinámica económica de la ciudad no se puede comprender sin tener en consideración los procesos regionales.

e) El desarrollo económico deberá ser sustentable.

Diagnóstico de la actividad económica

De acuerdo con el Censo de población y vivienda del 2005⁹, la población de Bogotá alcanzaba en esa fecha los 6´8 millones de personas, actualmente se estima que la población bogotana asciende a 7´3 millones de habitantes (la 27ava más grande concentración de población en el mundo), constituyendo en 2008, de acuerdo con la Cámara de Comercio de Bogotá, en la ciudad más poblada de la región andina y la sexta en América Latina, después de Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro y Lima. Bogotá se convierte entonces en un mercado potencial importante, no sólo a nivel nacional, sino andino y en cierto grado, latinoamericano¹⁰.

En efecto, Bogotá, con sus 7,3 millones de habitantes y 518 Km de superficie se constituye en la ciudad más densamente poblada del

⁹ Dane. Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 nacional y departamentales, por sexo, según grupos quinquenales de edad y área. En http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/seriesp85_20/EstimacionesProyecciones1985__020.xls

¹⁰ De acuerdo con información de United Nations Population Division Department of Economic and Social; se advierte del rápido crecimiento de la población para América latina en el periodo 2007-2025, representando el tercer continente con mayor crecimiento poblacional (21%) después de África (44%) y Asia (23%), sin China ni India. Además del hecho de que la población se concentra cada vez más en los centros urbanos.

continente americano, siendo la novena ciudad en el mundo en este indicador¹¹. Sin embargo, al evaluar y comparar la riqueza económica generada en el Distrito Capital con otras ciudades, Bogotá ocupa un modesto 58° lugar. Si bien el PIB bogotano representa el 9% del de la comunidad andina, superando en esta materia el volumen de producción de países como Uruguay, Costa Rica, Bolivia y Paraguay, y a ciudades como Caracas, Curitiba y Brasilia, se encuentra muy por debajo de ciudades como Nueva York, Los Ángeles, Londres, París, Berlín, Madrid, Shangai, entre otras a nivel mundial, y Sao Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires, Río de Janeiro y Santiago, en el contexto latinoamericano, según la Secretaría Distrital de Planeación¹². En este sentido, el menor desarrollo relativo de los países hace que la dimensión económica no acompañe, necesariamente, la dimensión poblacional¹³.

De otro lado, cabe resaltar que en el contexto internacional, Bogotá comienza a ser considerada como una ciudad global, concepto desarrollado por la Revista Foreign Policy en 2008. En su concepto, ciudades globales son “las ciudades más grandes y mejor interconectadas del mundo, ayudan a establecer los programas mundiales, están en condiciones de enfrentar los peligros transnacionales y sirven como centros de integración mundial. Ellas son los motores del crecimiento para sus países y las puertas de acceso a los recursos de

***En efecto, Bogotá,
con sus 7,3 millones
de habitantes y 518
Km de superficie
se constituye en
la ciudad más
densamente poblada
del continente
americano, siendo
la novena ciudad en
el mundo en este
indicador***

¹¹ Fuente: City Mayors Statistics (<http://www.citymajors.com/statistics/largest-cities-density-125.html>).

¹² Estudio contratado con McKinsey (2010) “Bogotá 2038, Una Visión para el futuro”.

¹³ Ferrari, César, “El papel económico de las ciudades en América Latina”, Documento presentado en la Reunión Preparatoria de Expertos para el Informe Regional del Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe, ONU-HABITAT, realizado en Bogotá el 18-19-20 Enero 2010.

sus regiones”. El estudio incluyó 60 ciudades, consideradas como los principales centros globales en la actualidad.

Los resultados del estudio ratifican a New York, Londres, París y Tokio como las ciudades globales por definición. En cuanto a las ciudades Iberoamericanas, la primera en aparecer en el listado es Madrid (en el lugar 14, y su mejor posición fue 9º como centro de información), seguida de México D.F. (lugar 25, y mejor posición 9º como centro cultural), Sao Paulo (lugar 31, y mejor posición 16º como centro de negocios), Miami (lugar 32 y mejor posición 26º como capital humano y centro político), Buenos Aires (lugar 33 y mejor posición 12º como compromiso político) y Bogotá (lugar 43, mejor posición 25º como compromiso político). También aparecen Rio de Janeiro (47) y Caracas (51).

Por otra parte, en 2008, el Grupo de Estudios sobre Globalización y Ciudades Mundiales (GaWC, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Loughborough (Londres) elaboró una nueva lista de ciudades globales líderes. En este listado se contemplan cuatro categorías de ciudad “Alfa”, tres categorías de ciudad “Beta”, tres categorías de ciudad “Gama”, y ciudades de “Alta suficiencia” o “Media suficiencia”¹⁴.

En esta oportunidad, Londres y New York aparecen clasificadas en el grupo Alfa++. Las ciudades iberoamericanas mejor posicionadas son Madrid y Buenos Aires en la tercera categoría de ciudades Alfa y México D.F., Caracas y Santiago de Chile, en la cuarta categoría de ciudades Alfa – (Alfa menos). En este nuevo listado Bogotá se ubica en la categoría de ciudades Beta + (Beta más), que comparte con Los Ángeles, Johannesburgo, Washington D.C., Manila, Atlanta, Nueva Delhi, San Francisco, El Cairo, y Melbourne, entre otras.

En cuanto se refiere a Bogotá, los resultados mencionados parecen ser consistentes con la evolución en las condiciones de la ciudad en las últimas décadas y con el lugar asignado a la ciudad en las distintas evaluaciones que se realizan a nivel mundial.

¹⁴ El estudio generó la jerarquización de las ciudades de acuerdo con la capacidad de cada ciudad para proveer servicios corporativos, particularmente los servicios financieros, de contabilidad (auditoría empresarial), publicidad, y de asesoría jurídica.

Así mismo, es pertinente mencionar los resultados de un estudio elaborado por la firma Mckinsey & Company, contratado por la Secretaría Distrital de Planeación¹⁵, en el cual se construyó un Índice de Gestión Urbana (IGU) para Bogotá y 10 ciudades más del globo¹⁶. El objetivo del Índice es comparar a Bogotá con otras ciudades del mundo en las cuatro dimensiones del desarrollo urbano: un imperativo económico, un imperativo social, un imperativo de sostenibilidad y gestión y finanzas públicas¹⁷.

Según el estudio, Bogotá presenta múltiples brechas, siendo la de crecimiento económico la mayor. En este sentido, las principales conclusiones del estudio fueron las siguientes:

“La ciudad ha tenido un crecimiento económico importante en los últimos años producto de mejoras en el ambiente de negocio y el potencial de atraer inversión extranjera, sin embargo su PIB/ cápita actual es aún débil frente a la muestra seleccionada por: i) Baja productividad sectorial y alto nivel de informalidad, y ii) Formación de talento limitada por baja oferta de educación superior y baja calidad de educación pública escolar”.

“Bogotá ha mejorado significativamente en su esfuerzo por ofrecer a la ciudadanía una alta cobertura de necesidades básicas (p.ej.: acceso al sistema de salud, educación escolar, servicios públicos, transporte público, etc.), sin embargo, la calidad del servicio y los costos asociados aún presentan retos importantes (p.ej.: altas tasas de mortalidad infantil, deserción y problemas de calidad en la educación pública, costo elevado de servicios públicos, costo promedio para transporte público, etc.)”.

¹⁵ SDP-Mckinsey & Company (2010). Bogotá 2038. Una visión para el futuro”.

¹⁶ Las ciudades para las cuales se construyó el IGU son New York, Londres, Singapur, Shanghai, Hong Kong, Monterrey, México D.F., Sao Paulo, Rio de Janeiro y Santiago de Chile.

¹⁷ En el imperativo económico se encuentra la promoción del PIB y el desarrollo de los factores productivos de la ciudad. En el imperativo social se encuentra la provisión de bienestar económico, salud, educación, entretenimiento, movilidad, etc. para la población. Por su parte, en el imperativo de sostenibilidad está el tema del uso racional de los recursos de la ciudad como agua, energía y tierras, y finalmente, en el tema de gestión y finanzas públicas se encuentra todo lo relacionado con una gestión que permita la sostenibilidad del gasto, la inversión y el impacto de la política pública.

“La ciudad enfrenta grandes retos de conservación ambiental derivados principalmente por: i) altas emisiones móviles de CO₂ que afectan la calidad del aire, ii) bajos niveles de tratamiento de aguas negras, y iii) capacidad de manejar altos niveles de residuos por baja cultura de reciclaje y capacidad de los rellenos sanitarios”.

“Si bien Bogotá tiene unas finanzas sanas manteniendo una independencia saludable del gobierno central, el indicador de sostenibilidad fiscal sugiere que éstas son apenas suficientes para cubrir el nivel de inversión/gasto actual. Un manejo más eficiente del gasto junto con una mejor capacidad de gestión sobre el presupuesto actual permitirían liberar nuevos recursos para soportar nuevas inversiones” (SDP-Mckinsey 2010).

Por otra parte, en el contexto nacional, en el 2007 el PIB de Bogotá representaba el 25% de la economía colombiana, constituyendo ésta la mayor participación regional, seguida de Antioquia y Valle del Cauca, con el 14,4% y el 10,4%, respectivamente¹⁸. La relación de la participación de la ciudad en el producto con respecto a su participación en la población era entonces de 1,6, lo que indica la alta generación de valor de la población que habita en la capital colombiana como producto de la aglomeración, señalada igualmente por un producto per-cápita un 55% mayor que el del país.

Al examinar la composición sectorial del PIB de la ciudad, vemos que el 50% del mismo se concentra en actividades de comercio y servicios, sobre todo, comunicaciones, finanzas y servicios a las empresas, con las mayores participaciones, definiendo el perfil moderno de la economía distrital. La industria manufacturera, por su parte, participa con un 14%, situación que obedece al proceso de cambio estructural en la ciudad.

Todo lo anterior evidencia la dimensión de la economía bogotana en el contexto nacional y de la región andina, aunque es, como hemos visto, más moderada en el ámbito latinoamericano, y menos significativa en el contexto global.

¹⁸ DANE-Cuentas departamentales.

Capítulo II

Eje transversal: desarrollo económico y derechos



Visión

En el 2038 Bogotá será una ciudad incluyente, que garantiza a todos sus habitantes el derecho a la ciudad y el ejercicio pleno de los derechos; que reconoce la heterogeneidad, las diferencias, la pluralidad y la diversidad; que es respetuosa, humana, con equidad de género, cohesión social y que va en la vía de reducir los niveles de segregación y de discriminación.

Una ciudad amable, humana, diversa, donde buscar la equidad sea el principio principal que guía la economía de la ciudad y la región. Una ciudad donde es posible vivir en condiciones de bienestar y armonía, disfrutando la equidad en la distribución del crecimiento

económico y la riqueza. Donde la miseria, el hambre, la sed y la pobreza, se han disminuido significativamente, gracias a la ejecución de políticas públicas dirigidas a remover las causas estructurales que las permiten y perpetúan.

Marco conceptual

El desarrollo económico visto desde los Derechos Humanos, es un marco conceptual y una herramienta que integra los mínimos de cada derecho y las características de los derechos humanos con las políticas públicas que orientan las inversiones de recursos. Para lograrlo busca potenciar, por un lado, las capacidades que le permitan al individuo el ejercicio de sus derechos y, por el otro, las capacidades del Estado y los gobiernos para cumplir con sus obligaciones.

En este sentido, el enfoque de derechos humanos aporta los principios y las herramientas para que el Estado sea respetuoso de las libertades y garantizar su ejercicio por parte de la sociedad civil. En cuanto al desarrollo económico, responde a los satisfactores de las necesidades básicas de individuos, grupos y colectividades, desde la meta de garantizar la dignidad humana para todas y todos sin discriminación alguna¹⁹.

La política pública busca que las personas estén rodeadas de un ambiente que les garantice una vida digna, bienestar y el disfrute de las libertades básicas. Los derechos económicos, sociales y culturales son los que se refieren a la persona en sus condiciones objetivas de vida y de satisfacción de necesidades.

Por ello, propende por la garantía del derecho al desarrollo, el cual ha sido reconocido como un derecho complejo e inalienable, hace parte del desarrollo de los derechos de los pueblos o de solidaridad y ha sido definido “como un proceso particular de desarrollo en el que pudieran realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Se trata de un proceso gradual y progre-

¹⁹ Para un análisis de los Derechos Económicos, Sociales y culturales se puede consultar: La garantía de los derechos sociales. Universidad Javeriana, Colección Profesores, Bogotá, 2010.

sivo de realización de todos los derechos, aplicación de una política de desarrollo destinada a realizar esos derechos, y reducción de las limitaciones de los recursos que entorpecen la realización de esos derechos mediante el crecimiento económico. El derecho a este proceso

La política pública busca que las personas estén rodeadas de un ambiente que les garantice una vida digna, bienestar y el disfrute de las libertades básicas.

tiene que considerarse como un derecho de índole compleja en el cual todos los derechos se realizan a la vez de manera interdependiente e integrada”.²⁰

El objetivo y contenido del derecho al desarrollo es buscar mediante las políticas públicas y los recursos públicos, un mejoramiento constante del bienestar de toda la población, con una participación activa, libre y significativa en las decisiones sobre el desarrollo que les afecte y con una equitativa distribución de los beneficios resultantes de ese desarrollo.

El derecho al desarrollo es un proceso, y se lo denomina vector, pues en sí es un derecho y a su vez cada derecho que lo compone guarda su especificidad de derecho independiente. La realización del derecho al desarrollo no es sólo la sumatoria del cumplimiento de los derechos que lo componen, “...no se trata de la mera realización separada de estos derechos, sino de su ejercicio conjunto, de manera que se tengan en cuenta su influencia recíproca, tanto sincrónica como diacrónica. De manera similar, todo mejoramiento de la realización del derecho al desarrollo supone un mayor ejercicio de algunos derechos y sin que se viole o socave ningún otro”.²¹

El goce de los beneficios del desarrollo económico equitativamente

²⁰ Consejo Economico y Social de las Naciones Unidas. Estudio Preliminar del experto independiente en el derecho al desarrollo Sr. Arjun Sengupta. E/CN.4/2003/WG.18/2. 9 de diciembre de 2002.

²¹ Numeral o párrafo 11, Tercer Informe del experto independiente sobre el derecho al desarrollo, Sr. Arjun Sengupta, presentado de conformidad con la resolución 2000/5 de la Comisión.

y con justicia social, es uno de los componentes principales del derecho al desarrollo que comprende también lo social, lo cultural y lo político, esto es las libertades básicas para el ejercicio de la autonomía y la dignidad humanas.

Esta política se dirige a desarrollar los objetivos, estrategias e instrumentos para avanzar en la realización progresiva y constante de los componentes esenciales del derecho al desarrollo económico.

Significa que a partir de ahora y hasta el 2038 el crecimiento y la riqueza económica vaya irrestrictamente ligada al crecimiento progresivo en el cumplimiento de los derechos económicos para las gentes. Y por lo tanto, que contribuya también al cumplimiento de los derechos sociales, culturales, civiles, colectivos y ambientales por interdependencia.

Lograr encaminar el desarrollo económico en esta dirección es posible sirviéndose de este marco y guía conceptual de la política basada en el cumplimiento integral del modelo de desarrollo humano. El desarrollo económico incorporará la universalidad de los derechos humanos en las líneas estratégicas, programas, proyectos y prioridades atendiendo a la meta de cumplir progresivamente con los mínimos (o estándares) de los derechos económicos y de las garantías a las libertades básicas asociados a estos derechos²².

Diagnóstico

A pesar que se evidencian disminuciones en las brechas de la desigualdad y la segregación, la población excluida de los beneficios materiales del crecimiento económico continúa siendo alta. Esta brecha debe continuar cerrándose, pues nos informa sobre el alto grado de incumplimiento respecto de los derechos económicos y del derecho al desarrollo.

La discriminación, en cuanto al acceso a las oportunidades económicas, se presenta especialmente en las mujeres, las personas con diferente orientación sexual, raza, etnia, procedencia rural o urbana,

²² La garantía de los derechos sociales, Colección Profesores, Pontificia universidad Javeriana, Bogotá, 2010.

discapacidades u otras y, en las poblaciones desterradas por razones del conflicto armado interno y que son desplazadas de manera forzada hacia la ciudad. La falta de seguridad económica cubre a un porcentaje significativo de la población bogotana, sin embargo ésta aún no es vista como un componente esencial de los derechos económicos y del derecho al desarrollo que el Estado debe garantizar universalmente a las y los bogotanos.

Las cifras de pobreza e indigencia revelan que en Bogotá, el 25,4% de la población total se encuentra en condición de pobreza y un 6,7% adicional en condiciones de indigencia²³. Las localidades de Bogotá con mayores índices de pobreza e indigencia son, en su orden: Sumapaz: Pobreza (65,9%), Indigencia (31,3%); Ciudad Bolívar: Pobreza (46,7%), Indigencia (16,1%); Rafael Uribe: Pobreza (42,3%), Indigencia (14,0%); Santa Fe: Pobreza (35,5%), Indigencia (11,2%) y, San Cristóbal: Pobreza (33,9%), Indigencia (9,7%)²⁴.

Estos datos muestran cómo, a pesar de que Bogotá muestra mejores indicadores de nivel de vida medida por ingresos, comparativamente con el nivel nacional, continúan existiendo localidades del Distrito Capital en donde las poblaciones siguen viviendo con ingresos precarios, como es el caso de Sumapaz. Adicionalmente, estos datos nos señalan como la distribución de la riqueza presenta grandes desigualdades intrarregionales.

Dicho en términos del Índice de Desarrollo Humano, una localidad como Usme, de una ciudad como Bogotá (alrededor del puesto 48 según el IDH), tiene niveles de pobreza similares que un país ubicado en el puesto 116 (Honduras)²⁵.

Además, el estudio de Mckinsey indica que si bien el Distrito Capital ha registrado avances importantes en materia de reducción de pobreza, puesto que el nivel de pobreza disminuyó cerca del 50% en los últimos 6 años, las cifras continúan siendo muy altas comparadas con otras ciudades latinoamericanas: (5% en México/ Monterrey y 8% en Santiago).

²³ DANE-SDP, Encuesta de Calidad de Vida 2007.

²⁴ DANE-SDP, Encuesta de Calidad de Vida 2007.

²⁵ Hábitat y pobreza: los ODM desde la ciudad, ONU-Habitat, Bogotá, 2006.

Gran parte de la explicación sobre las condiciones de pobreza de la población bogotana se encuentra en las condiciones de trabajo, en las que predominan las fuentes de generación de ingresos en el sector informal de la economía. La forma como se distribuye la población según la respectiva posición ocupacional ofrece mayores luces sobre la naturaleza del empleo en el sector informal. En el registro de empleo informal predomina el empleo por cuenta propia, el cual se distribuye en

forma desigual entre hombres (56%) y mujeres (47%).

Por otra parte, el desarrollo económico aún no es mirado como un derecho humano inalienable y universal. Incluir estos dos componentes y esta perspectiva en la política de desarrollo económico de Bogotá al 2038 es el reto que le da sentido a este redireccionamiento en cumplimiento de los principios de igualdad, equidad y diversidad.

En el tema de educación, el estudio señala que, si bien Bogotá cuenta con una cobertura del 99% en educación escolar, existen retos importantes, por ejemplo, mientras en Nueva York el 79% de la población tiene estudios secundarios completos, en Bogotá este porcentaje apenas alcanza el 55%. Por otra parte, la cobertura en educación superior en Bogotá es muy reducida; tan solo el 11% de la población bogotana tiene grado de educación superior, mientras que en ciudades como Santiago y México D.F. este porcentaje asciende al 34% y 23%, respectivamente.

Planteamientos

El problema social y económico que enfrenta Bogotá se deriva de la gran desigualdad en la distribución

de los beneficios del crecimiento económico entre las diversas poblaciones. A esto se le suma la falta de justicia social, expresada en la exclusión de los beneficios del desarrollo de amplios sectores que pueden ser agrupados de acuerdo con sus características poblacionales (racial, género, clase, discapacidad, etnia, etc.). Estas dos realidades conducen a los fenómenos de miseria y pobreza que vive Bogotá en la actualidad.

Bogotá recrea todo tipo de diversidades: culturales, sociales, étnicas, de ciclos de vida, de género, poblacionales, de condiciones materiales o económicas, de orientación sexual, de estructura y dinámica familiar, las cuales varían de acuerdo con el contexto rural o urbano y con las condiciones inherentes a las personas. Hasta ahora no se ha tenido en cuenta suficientemente el enfoque poblacional, étnico, de género y de derechos humanos que responda a ésta diversidad y pluralidad de la ciudad capital.

Por otra parte, el desarrollo económico aún no es mirado como un derecho humano inalienable y universal. Incluir estos dos componentes y esta perspectiva en la política de desarrollo económico de Bogotá al 2038 es el reto que le da sentido a este redireccionamiento en cumplimiento de los principios de igualdad, equidad y diversidad.

Objetivo estratégico

Bogotá D.C., promoverá y garantizará en lo que le corresponda, de forma progresiva y sostenida hasta el año 2038 a todos sus habitantes, el derecho a la ciudad y el ejercicio pleno del derecho al desarrollo con el fin de construir una ciudad incluyente y equitativa como el principio que guía la economía de la ciudad y la región. Se consolidará una progresiva igualdad entre las personas sin importar la diversidad de condiciones, por ser mujer u hombre, por su localización urbana o rural, por su pertenencia a grupos LGTBI, por su condición etárea o de discapacidad, entre otras.

Lo anterior implica que los beneficios del desarrollo económico sean apropiados progresivamente con criterios de equidad social y análisis diferencial, y permitirán la supresión de injusticias sociales. Se consolidará progresivamente la seguridad económica para toda la población, entendida como el acceso a oportunidades de generación de ingresos y empleo y, al disfrute de una canasta de servicios de protección social eficiente, que generan un mayor ingreso disponible.

En consecuencia, Bogotá será una ciudad donde es posible vivir en condiciones de bienestar y armonía, disfrutando la equidad en la distribución del crecimiento económico y la riqueza. Donde la miseria, el hambre, la pobreza y la desigualdad, se han disminuido significativa-

mente, gracias a la ejecución de políticas públicas dirigidas a remover las causas estructurales que las permiten y perpetúan. Una ciudad con seguridades económicas y ciudadanas y también con libertades para sus gentes.

Estrategias

1. Promover, desde la perspectiva del territorio, la Administración Distrital y sus interrelaciones con otros niveles gubernamentales, la garantía de los derechos sociales y económicos de manera integral.

2. Consolidar los sistemas sociales de protección económica orientados a la consolidación de la política redistributiva propia del Sistema Integrado de Gestión y Protección Social y Económica.

3. Promover la participación y el diálogo social, en espacios formales y no formales renovados de consulta y concertación de las políticas específicas para cada sector poblacional y, creación de espacios integrados que permitan reflejar en los programas y proyectos derivados de la Política de Desarrollo Económico las diversidades y la integralidad de las diferencias.

4. Sensibilizar a la ciudadanía sobre la corresponsabilidad ciudadana de participación bajo los principios de universalidad, equidad, igualdad, participación social activa, libre y significativa, igualdad de oportunidades, inclusión social y económica de las personas hasta ahora excluidas de los beneficios del desarrollo económico.

5. Aplicar para la elaboración de las políticas públicas de desarrollo económico que afecten a los grupos étnicos y a otros grupos poblacionales que habitan en la ciudad el derecho a la consulta y el consentimiento previos, libres e informados.

6. Crear un Sistema de Información y Seguimiento al cumplimiento de los derechos económicos de los y las habitantes de la ciudad y de cada uno de los grupos en condiciones de

vulnerabilidad y establecer el subsistema de información de género para el derecho al desarrollo.



Capítulo III

Eje temático: macroeconomía, productividad y competitividad



Visión

En 2038 Bogotá habrá logrado consolidar un sector productivo construido a partir del aprovechamiento de sus ventajas comparativas y de la generación de ventajas competitivas dinámicas. En consecuencia, será una ciudad que ayudará a la competitividad de sus empresas, conectada con la región, con el resto del país y el mundo, y convertida en uno de los principales destinos del turismo y de inversión en América Latina. Todo ello, porque construyó y mantuvo la infraestructura requerida, por sus facilidades para hacer negocios y logró ser atractiva para las y los tomadores de riesgos bancarios, bursátiles y comerciales.

En 2038 será una ciudad de servicios de alta productividad y de industrias de alto contenido tecnológico y habrá logrado consolidar un

sistema educativo de calidad, que ofrece una formación pertinente a las necesidades del sector productivo, que permite la realización personal de la población y que es reconocida como ciudad universitaria líder en investigación de calidad en América Latina; sin analfabetismo, con cobertura universal de los servicios de educación hasta el último año de la educación media y oportunidades de educación superior para todos y todas (técnica, tecnológica y universitaria).

Será una ciudad en la que las exportaciones al resto del país y al mercado internacional se constituyan en la principal fuente de crecimiento de la economía, del mejoramiento de la calidad de vida de su población y de la consolidación de sus empresas.

Los bogotanos tendrán una ciudad con un sistema tributario eficiente, que le permite cobrar impuestos y captar los distintos tipos de plusvalías derivadas del proceso de aglomeración, con el propósito de satisfacer los requerimientos de infraestructura y servicios que su desarrollo demande.

Igualmente, el microcrédito se convertirá en una herramienta fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida y para el desarrollo económico y social.

Marco conceptual

Los factores que se identifican como determinantes de la competitividad son: i) los precios básicos (salarios, tasa de cambio, tasas de interés, impuestos indirectos), que se forman en los mercados nacionales y, a su vez, determinan los precios de los bienes finales, directamente cuando son bienes transables e indirectamente, por la vía de los costos de producción, en el caso de los bienes no transables; y, ii) la productividad, que mide la eficiencia de la utilización combinada de

Bogotá representa el principal mercado del país e incluso de la Comunidad Andina. Bogotá tiene que anclar la productividad y competitividad de su tejido productivo y empresarial a las potencialidades del territorio y de la aglomeración.

factores e insumos en un proceso productivo.

Se puede afirmar que la lógica y los mercados nacionales, que determinan fundamentalmente los precios básicos, interactúan con la lógica y los mercados locales, que definen buena parte de la productividad. La competitividad y productividad tienen implicaciones distintas cuando se aplican a la firma, la ciudad o la región. A medida que el punto de referencia se va ampliando, y se pasa de lo micro a lo macro, la noción va siendo más difusa.

El papel económico de las ciudades tiene que ver, en gran medida, con la estructura económica del país definida por las actividades que realiza. De tal modo, el cambiante papel económico de las ciudades y la manera en que satisfaga las necesidades de empleo o autoempleo de alta productividad, depende de la evolución de la estructura económica.

El papel de los precios básicos es creciente cuanto más internacional es la orientación de las empresas y en general de la estructura económica; así mismo, la importancia del mercado interno está directamente relacionada con la relevancia de la productividad. Sin embargo, si los precios básicos son poco competitivos, las empresas locales, donde la escala de producción y el precio son determinantes, no son sostenibles y la capacidad de producción y/o el aumento de la productividad serán secundarios, en el corto plazo.

A pesar del importante papel de las variables macro, el papel de la ciudad y las administraciones locales es indiscutible y cobra especial relevancia, en un contexto global de urbanización creciente. Más aún, si se tiene en cuenta que Bogotá representa el principal mercado del país e incluso de la Comunidad Andina. Bogotá tiene que anclar la productividad y competitividad de su tejido productivo y empresarial a las potencialidades del territorio y de la aglomeración.

Las políticas que busquen mejorar la competitividad, al menos por la vía de la productividad, deben partir del análisis de las bondades intrínsecas de la aglomeración. Tal vez el elemento central es que Bogotá tiene ventajas intrínsecas en materia de innovación, investigación y desarrollo, que son fundamentales en la era del conocimiento.

Por otra parte, para aprovechar esa competitividad se requiere capacidad de producción. La expansión de la capacidad y, consecuentemente, la absorción de mano de obra, está dada por la inversión; tasas de crecimiento elevadas requieren tasas de inversión y ahorro también elevadas. Para hacer inversión se necesitan recursos, los cuales provienen del ahorro de la economía, particularmente de las empresas, es decir de las utilidades, y, en menor grado, del sector externo. La tasa de inversión tiene que ver adicionalmente con: la rentabilidad de la producción y los costos financieros.

De la misma manera, las herramientas disponibles a nivel local deben tratar de minimizar los efectos de los ciclos económicos sobre las variables principales de la ciudad, particularmente, en lo referente al impacto sobre el empleo.

Finalmente, los efectos positivos sobre el crecimiento económico generados por los rendimientos crecientes, que resultan de la aglomeración, deben ser compatibles con el mejoramiento de las condiciones sociales de la mayoría de la población. La construcción de una ciudad incluyente no sólo es benéfica desde el punto de vista social, sino que también favorece el crecimiento económico. El criterio final para determinar las bondades del crecimiento es la calidad de vida de las personas y el goce de mayores libertades que permiten a la ciudadanía una vida creativa y con bienestar.

Diagnóstico

La estrategia económica vigente en América Latina y en Colombia desde los años 50 y hasta mediados de los años ochenta fue la de sustitución de importaciones para el desarrollo de las manufacturas, la cual se desarrolló al amparo de lo que podría llamarse el Consenso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-. Dicha estrategia era la lectura latinoamericana de las políticas keynesianas de expansión de la presencia del Estado en la economía, tanto en términos fiscales y monetarios como de regulación de los mercados.

Desde entonces y hasta la fecha, la estrategia vigente se tradujo en el llamado Consenso de Washington que orientó una estrategia económica basada en la apertura y la liberalización de los mercados

de bienes y servicios y de las cuentas corriente y de capital de la balanza de pagos, la disminución de la intervención directa del Estado en la economía y el desmantelamiento del Estado de Bienestar, así como el establecimiento de instituciones económicas para reforzar la participación predominante del sector privado en la economía.

La apertura en Colombia, como en casi toda América Latina, redujo la protección a las manufacturas, sin sustituto para dicha protección, que podría provenir de una tasa de cambio sobre-devaluada, como en el caso de los chinos. Según la medición del “Índice Big Mac” de la revista *The Economist* de julio de 2010, la tasa de cambio de todas las monedas latinoamericanas se encontraba sumamente atrasada respecto de la del principal competidor mundial (China): la desventaja en tasa de cambio frente al dólar de Estados Unidos de la moneda colombiana, respecto a la moneda china, era de 66 puntos porcentuales.

La concentración de la producción en materias primas ha expuesto a Colombia a una fuerte dependencia de los ciclos económicos internacionales (la última crisis financiera internacional así lo confirma). En 2007, la mayoría del gasto total colombiano se concentraba en el consumo (65% del PIB) y en menor proporción en las exportaciones (17,7% del PIB)²⁶. De éstas últimas, 15.3% y 36.3% se concentraba en alimentos y petróleo, respectivamente, y como la casi totalidad de las manufacturas se exportaba a dos países vecinos petroleros, Venezuela y Ecuador, directa o indirectamente 90% de las exportaciones colombianas dependen de la situación internacional de las materias primas.

Sucede que los precios internacionales de las materias primas tienen una enorme volatilidad, mientras que los precios de los bienes industriales manufacturados son mucho más estables. Esta concentración en exportaciones primarias genera una enorme volatilidad de los ingresos externos y, consecuentemente, los ingresos internos son también volátiles.

Si bien la estructura exportadora de Bogotá, al contrario de la nacional, se concentra en bienes manufacturados, tales como automó-

²⁶ DANE: Cuentas nacionales a precios constantes de 2000.

viles, plásticos, sustancias químicas, productos alimenticios, textiles, maquinaria y material de transporte, los precios de estos también son volubles por el comportamiento de la tasa de cambio nacional.

Otro aspecto que muestran las estadísticas es que Colombia invierte y ahorra poco. En el periodo 2000-2008, mientras que China invirtió 40.9% del PIB, Colombia invirtió 20.4%. De otro lado, mientras Colombia tuvo una tasa de ahorro promedio de 16.7% del PIB, China ahorró 45.5% del PIB.

Si bien la estructura exportadora de Bogotá, al contrario de la nacional, se concentra en bienes manufacturados, tales como automóviles, plásticos, sustancias químicas, productos alimenticios, textiles, maquinaria y material de transporte, los precios de estos también son volubles por el comportamiento de la tasa de cambio nacional.

La fuente más inmediata para incrementar la tasa de ahorro es la proveniente del capital y la mano de obra calificada o no calificada, ociosa o subempleada. Ambos son expresiones de una ineficiencia generalizada en la economía.

Más allá de lo actualmente disponible, lograr una tasa de inversión sostenida elevada requiere un monto de ahorro sostenido igualmente elevado. El ahorro interno en Bogotá, proveniente de las familias, empresas y gobierno, es insuficiente y debería elevarse. Hacerlo a partir de las familias sin aumentar sus ingresos implicaría reducir su disminuido consumo. A su vez, la posibilidad de aumentar el ahorro del gobierno es pequeña dados los requerimientos de bienestar de la ciudad. De tal manera, el aumento del ahorro bogotano que se requeriría para alcanzar tasas asiáticas provendrá principalmente del ahorro de las empresas, es decir de sus utilidades.

Además, la tasa de interés activa (colocación) promedio en Colombia es sumamente elevada. En efecto, en 2008 la tasa de interés acti-

va promedio en Colombia era 17.2%, mientras que en China era 5.3% y en Corea 7.2%²⁷. Por cierto, esas tasas son promedio y en general esconden tasas mucho más altas que tienen que pagar los pequeños y medianos empresarios y tasas preferenciales menores que son las que pagan las empresas más grandes.

Una posible compensación de la falta de competitividad internacional de la tasa de cambio y la tasa de interés podría provenir de la reducción de los salarios. La reforma laboral colombiana de 2002, se tradujo, por ejemplo, en la eliminación de pagos adicionales a los turnos nocturnos. Sin embargo, según el Banco UBS, los salarios pagados por las empresas en Bogotá, en promedio US\$ 3.9 la hora, son iguales a los pagados en Shangai y muy inferiores a los pagados en Nueva York o Seúl.

Otro posible mecanismo para elevar la competitividad de un productor es incrementar su productividad, es aquí donde la ciudad tiene más instrumentos y margen de maniobra. Aunque es difícil por la vía de la productividad compensar la pérdida de competitividad por la vía de los precios básicos cuando esta pérdida es notoria, como la señalada, las ventajas derivadas de la aglomeración, las economías de escala que generan, la diferenciación de productos y la generación de ventajas comparativas dinámicas producto de la innovación.

Planteamientos

Integración y coordinación económica

El proceso económico de Bogotá y su región se subsume en el espacio de la macroeconomía nacional. En este espacio monetario y cambiario se forman los precios básicos nacionales: la tasa de cambio externa de la moneda nacional, la estructura de las tasas de interés, el nivel general de los salarios. A esta lista clásica de los precios básicos se deben añadir otros que definen el comportamiento de las economías contemporáneas: las tarifas reguladas por el Estado para el uso de la infraestructura física de la movilidad, la de los servicios públicos domiciliarios y la de las comunicaciones móviles y electrónicas.

²⁷ Fuente: Banco Mundial.

El desempeño económico de Bogotá depende de este ambiente múltiple de condiciones para la formación de los precios básicos. Bogotá está inmersa en un área monetaria y cambiaria definida por los límites del territorio nacional. En este sentido, dicho desempeño no está bajo la influencia del Distrito. Dada la importancia relativa de la economía bogotana en el contexto del área monetaria colombiana, es muy relevante saber si ésta es un área monetaria óptima para Bogotá desde el punto de vista de la eficiencia en el uso de sus recursos naturales, humanos, construidos e institucionales.

Los actos de la autoridad monetaria y cambiaria consideran sólo el espacio económico nacional, y forzosamente generan efectos redistributivos aleatorios. La mitigación de estos impactos azarosos no pertenece al campo de lo técnico, sino de lo político: la capacidad del Distrito para manejar estos efectos depende del grado de descentralización efectiva en lo administrativo, lo político y lo fiscal. Éste es un arreglo institucional fundamental cuando se considera la trayectoria de la sociedad bogotana de aquí al año 2038.

Los márgenes de manejo de la autoridad bogotana respecto a estos roles macroeconómicos son menores dado que la definición de la estrategia y, en gran medida, de la política económica es responsabilidad del gobierno nacional.

Sin embargo, una economía como la bogotana, que representa más de la cuarta parte del producto nacional, no puede ser un simple espectador de las decisiones macroeconómicas y debe, al menos, manifestarse y sentar su opinión y puntos de vista de dichos impactos, no debe mantenerse al margen de esas decisiones. Quiere decir también que tiene que actuar sobre lo que está a su alcance: las políticas locales fiscales y de productividad.

Progresiva y sostenidamente al año 2038 Bogotá D.C., tendrá un crecimiento económico, basado en alta productividad y competitividad de las unidades económicas, que permitirá financiar el desarrollo social como premisa esencial de su progreso. El crecimiento económico de Bogotá D.C. y de la región, será el resultado de la armonización de la competitividad basada en los precios básicos de la economía nacional (tasa de cambio, tasas de interés, salarios, etc.), con los esfuerzos

locales y regionales por crear las condiciones de productividad requeridas por las unidades económicas.

En el transcurso de los próximos años, la Ciudad estará en la capacidad de monitorear el comportamiento de las variables macroeconómicas que afectan el desempeño de la economía local y regional, en especial de los precios básicos de la economía nacional que influyen de manera decisiva en su dinámica económica.

Igualmente llevará propuestas audibles ante las autoridades fiscales, monetarias y cambiarias del país, con el objetivo de que las medidas emanadas de las autoridades competentes consideren los efectos específicos de sus determinaciones sobre la suerte de la economía de Bogotá y la región.

Crecimiento sostenido, inclusión y equidad

Existe suficiente consenso intelectual sobre que el combate a la desigualdad y la pobreza serán exitosos sólo en un ambiente de alto y sostenido crecimiento económico. Considerando a Bogotá y su región como la unidad de análisis, este resultado depende en el largo plazo de factores externos, de la calidad de las instituciones promotoras de un crecimiento endógeno de la economía regional, de la capacidad estatal de aliviar los ciclos y de la competitividad del aparato económico capitalino.

Una economía como la bogotana, que representa más de la cuarta parte del producto nacional, no puede ser un simple espectador de las decisiones macroeconómicas.

Bogotá cuenta con buenas instituciones de gobierno potencialmente conductoras de la prosperidad con justicia social. Ello se reconoce ampliamente, pero hay mucho por alcanzar en este campo. Es necesario aprovechar ventajas alcanzadas. Igual cosa puede decirse de las instituciones (usos, costumbres, talantes éticos, maneras de ser) de una cultura ciudadana respetuosa de lo público.

En una visión de largo plazo, es válido equiparar el concepto de prosperidad con justicia social, con la noción de competitividad. En la andadura de ahora hasta el 2038 la prosperidad justa sólo se logrará en un ambiente competitivo, y viceversa. El crecimiento económico de Bogotá ha sido insuficiente e inequitativo, a todas luces, para que esta sociedad pueda reclamar un éxito contundente contra la pobreza.

Por otra parte, los actuales escenarios macroeconómicos proyectan un crecimiento anual del PIB bogotano del 3.6% hasta el 2015 y de allí hasta el 2038, un crecimiento promedio del 4%. En términos de los indicadores de pobreza y desigualdad, un desempeño económico de esa naturaleza equivaldría a un fracaso histórico de Bogotá como ciudad competitiva de clase global. De allí que esta política de desarrollo económico sea un instrumento alentador para cambiar el rumbo inercial y crear condiciones apropiadas al crecimiento con equidad.

Por ello, Bogotá D.C., progresiva y sostenidamente al año 2038 integrará la prosperidad social justa con la competitividad. La prosperidad justa sólo se logrará en un ambiente competitivo, y viceversa. El combate a la desigualdad y la pobreza serán exitosos sólo en un ambiente de crecimiento económico y este no será sostenible sin una decidida política de equidad e inclusión.

Bogotá se mantendrá y fortalecerá, como la unidad regional social y económicamente más importante del país, lo cual constituye un factor altamente favorable para la eficiencia del proceso económico fundado en la prestación de servicios de alta complejidad tecnológica e integración de su tejido productivo y para un uso racional de los recursos públicos, a la vez que contará con una población de ciudadanos y ciudadanas con los más altos estándares educativos.

Financiación del desarrollo

En relación con el papel económico y financiero del Estado, en Bogotá el volumen del gasto público es suficientemente importante como para que pueda haber una política fiscal capaz de: a) producir profundas intervenciones sociales; b) producir efectos contra cíclicos, de cara a la volatilidad propia de las economías de mercado; y c) propiciar el aumento de la productividad y la eficiencia del aparato

económico entre las fronteras de la Región Capital.

Una metrópoli como Bogotá (y la Región Capital) necesita contar con instituciones públicas capaces de gestionar un gasto público incidente en lo social, de recaudar eficazmente los ingresos que el diseño tributario del país le ha otorgado al gobierno local y regional, y de manejar con competencia la tesorería y el endeudamiento aprobado en las instancias correspondientes. Es necesario afirmar que la ciudad debe contar con las culturas ciudadanas que pongan en el más alto renglón de la agenda pública la promoción de la justicia social y la reducción de los costos sociales del proceso económico.

En el actual arreglo institucional, expresión de una estructura determinada del poder político, que favorece la centralización de la vida pública en vía contraria a lo que manda la Constitución, la gestión de la deuda pública distrital está subordinada a la posición fiscal del gobierno nacional. La ciudad, cuyas finanzas públicas son reconocidas como de muy alta calidad, tiene hoy una carga de deuda relativamente baja. No obstante, con el actual menú de ingresos, el Distrito frente a los proyectos futuros que requiere, debe considerar el riesgo de copar su capacidad de endeudamiento en el mediano plazo.

***Bogotá D.C.,
progresiva y
sostenidamente al
año 2038 integrará
la prosperidad
social justa con la
competitividad.***

En aras de preservar la estabilidad macroeconómica, es cierto que los grados de libertad de la Región en el campo del endeudamiento dependen de la sanidad del fisco nacional. En las condiciones actuales, dichos grados de libertad están gravemente disminuidos. En la perspectiva del año 2038 la apuesta es que el régimen político invierta la situación y otorgue a la Región una mayor iniciativa en la definición de los marcos fiscales de mediano plazo. Se espera que una política fiscal regional sea un factor definitivo en la conducción de la economía de la Región Capital.

De igual manera se debe buscar influenciar en el ámbito nacional para discutir aspectos claves de la financiación del desarrollo como una regulación financiera que permita un mayor margen de maniobra a las instituciones de microfinanciamiento no tradicionales, así como un mayor margen para adecuar la estructura tributaria, de acuerdo con los cambios en la estructura económica de la ciudad.

La economía de la Región Capital es la unidad espacial más importante de la economía colombiana. Esta condición, que deberá mantenerse y aún fortalecerse en la metrópoli bogotana del futuro, es un

La política pública debe entonces partir de una línea de base: los objetivos del desarrollo humano no son alcanzables si el Estado y la sociedad no construyen el edificio institucional adecuado.

factor altamente favorable para la eficiencia de un proceso económico fundado en la prestación de servicios de alta complejidad tecnológica y para un uso racional de los recursos públicos. Como se plantea en otros ejes temáticos de esta formulación de política pública, las ventajas comparativas de Bogotá incluyen también una población de ciudadanos y ciudadanas con mayores niveles educativos en comparación con otras regiones.

La estructura y el nivel de las tasas de interés prevalecientes en Colombia perjudican duramente a esta economía bogotana de subsistencia. La ausencia de instituciones financieras incluyentes, obliga a la gente pobre y a los gestores de pequeños capitales a mantenerse dentro de los límites de sus ingresos y ahorros para financiar sus inversiones, su educación, su compra de bienes de consumo, incluso los bienes y servicios de subsistencia.

La política pública debe entonces partir de una línea de base: los objetivos del desarrollo humano no son alcanzables si el Estado y la sociedad no construyen el edificio institucional adecuado del financiamiento de la inversión y el consumo en un ambiente, como el de hoy, de pobreza y desigualdad y en condiciones tales que la mayor fuente

de los ingresos del trabajo se localiza en un gran número de unidades gestoras de capitales pequeños o minúsculos.

Bogotá D.C., en el proceso de consolidación económica hacia el año 2038, habrá logrado construir de común acuerdo con las autoridades nacionales y la activa participación de la sociedad, las reglas institucionales adecuadas para hacer viable el financiamiento de la inversión y el consumo, considerados como variables básicas en el propósito de superar la pobreza y desigualdad.

Infraestructura, movilidad y conectividad

Los costos de la movilidad urbana son demasiado elevados, lo cual resulta incompatible con la densidad poblacional de Bogotá. De hecho, estas altas cargas están muy lejos de vincularse con un intenso uso del automóvil particular (al estilo de metrópolis como Detroit, o Zúrich, o Sídney), sino con la congestión causada por una histórica deuda en materia de infraestructura, un ineficiente transporte público y comportamientos ciudadanos que favorecen la ineficiencia y la lentitud.

La solución de la movilidad bogotana tiene un elemento muy importante a su favor: alrededor de las cuatro quintas partes de los viajes individuales en la ciudad se realizan en transporte público colectivo. Esta proporción es considerablemente más alta que en ciudades donde existe un sistema de transporte masivo más extenso que el que hoy se ofrece en la capital.

Bogotá D.C., en el proceso de consolidación económica hacia el año 2038, habrá logrado desarrollar las obras de infraestructura y promovido la ejecución de grandes proyectos requeridos para potenciar la productividad de la ciudad, habrá logrado resolver los grandes conflictos de movilidad con un sistema integrado de transporte público, articulando eficientemente las diferentes modalidades de transporte distrital y regional, mediante proyectos como el metro, el fortalecimiento del sistema Transmilenio, el tren de cercanías, así como con las autopistas urbanas y las ciclo-rutas, entre otras. Igualmente, habrá logrado una ciudad creadora de valor e integrada con su entorno,

cuya población y sector productivo está interconectada entre sí y con el mundo.

Las políticas adoptadas en materia de movilidad y transporte masivo coadyuvarán a crear las condiciones propicias para lograr eficiencia, disminuir costos y permitir el acceso a estos servicios por parte de los habitantes de la ciudad mejorando las condiciones de productividad económica, la calidad de vida y equidad mediante el acceso efectivo del ciudadano a los medios de transporte.

Objetivos estratégicos

1. Alcanzar niveles de crecimiento, productividad y competitividad requeridos por Bogotá a partir de la articulación y coordinación con la Política Económica a nivel nacional.

2. Mantener un alto y sostenido nivel de crecimiento, durante los próximos años, soportado en unos precios básicos competitivos, en la productividad de las unidades económicas, en la integración regional, en la redistribución de los beneficios del crecimiento para el logro de la equidad y en una diversificación e integración del tejido productivo, con el fin de lograr una reducción sustancial de los indicadores de pobreza y desigualdad.

3. Construir de común acuerdo con las autoridades nacionales y la activa participación de la sociedad, las reglas institucionales adecuadas para hacer viable el financiamiento de la inversión y el consumo en la ciudad.

4. Incrementar la productividad y lograr un crecimiento económico incluyente a través de la promoción de la acumulación de capital físico, la inversión en infraestructura, particularmente la infraestructura de transporte de personas y mercancías, así como en la infraestructura requerida para la conectividad en materia digital y el cierre de brechas tecnológicas.

Estrategias

1. Integrar las proyecciones de crecimiento, estabilidad y equidad

de la ciudad con las políticas nacionales, procurando un efecto combinado potenciador del desarrollo de la Región Capital.

2. Llevar la iniciativa y apoyar las medidas de las autoridades competentes orientadas a mejorar el nivel del ahorro bogotano basado principalmente en el margen de las utilidades de las empresas.

3. Incidir ante las autoridades nacionales en el fortalecimiento de un mercado de capitales, de financiación no intermediada, que sea la fuente de la financiación de grandes proyectos de inversión.

4. Conseguir la audiencia del Ejecutivo Distrital y de la región en las deliberaciones de la autoridad monetaria colombiana, al tiempo que se crea un sistema de información oportuno y de alta cobertura sobre los hechos y los flujos económicos desde y hacia la ciudad.

5. Acoger las estrategias de articulación entre el crecimiento, la inclusión y equidad de que trata el presente decreto.

6. Generar círculos virtuosos de alta productividad, altos ingresos, elevado nivel de ahorro, alta tasa de inversión, crecimiento alto y sostenido y nuevamente condiciones de alta productividad, bajo una estrategia de distribución y cierre de brechas de desigualdad.

7. Fortalecer las ventajas derivadas de la aglomeración, las economías de escala que generan, la diferenciación de productos y la generación de ventajas comparativas dinámicas producto de la innovación, para coadyuvar a la mejora de la productividad y al mismo tiempo garantizar la realización de los derechos de la población.

8. Generar instrumentos de política anti cíclica que permitan enfrentar de manera eficaz los ciclos económicos, mitigando los efectos indeseables en términos de empleo, liquidación de empresas, disminución de los ingresos, inversión y crecimiento.

9. Atraer inversión extranjera directa en proyectos tendientes a la producción de servicios y bienes de mediana y alta tecnología generadores de alto valor agregado y de empleo decente, que mejoren la especialización de la ciudad, con desarrollos productivos que

generen eslabonamientos con el conjunto de la economía, difundan nuevas tecnologías entre sus potenciales proveedores y fortalecer un proyecto de industrialización y de servicios basados en la innovación.

10. Propender por una política de regulación que favorezca la competitividad de los mercados crediticios y orientada a contrarrestar las fallas de tales mercados: precios opacos, fidelizaciones forzosas y asimetrías de información, en los aspectos en los que la política pública a nivel distrital tenga capacidad de incidir.

11. Promover el financiamiento no tradicional para el incremento de la productividad del tejido microempresarial de la ciudad.

12. Buscar que el sistema financiero ponga a plena disposición de la población los beneficios del desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones y, promover los esquemas financieros no tradicionales para democratizar el crédito a toda la población.

13. Consolidar una alianza que incorpore un compromiso por una banca más pro-pobre y más pro-MIPYME, en nombre de la auténtica responsabilidad social.

14. Potenciar los impactos positivos en productividad y minimizar los impactos negativos de corto plazo de los grandes proyectos de infraestructura vial y de transporte para la movilidad de la ciudad.

15. Garantizar la realización de los estudios de impacto económico de los grandes proyectos de ciudad e introducir como elemento de análisis y priorización de dichos proyectos los análisis de costo-beneficio en materia económica para la ciudad y particularmente sus efectos sobre la productividad y el crecimiento económico incluyente.

16. Promover la utilización económica como generadora de ingresos de las tecnologías de uso general y cerrar las brechas de conectividad existentes en la ciudad buscando potenciar las capacidades y funcionamiento de la población.

Capítulo IV

Eje temático: sectores líderes y apuestas productivas



Visión

En el 2038 Bogotá será una ciudad que promueve la implantación y el desarrollo de sectores productivos de mediana y alta tecnología, generadores de alto valor agregado, con lo que se constituyó en el polo de desarrollo de la industria y los servicios avanzados de la nación.

Para ello, adoptó políticas activas que promocionan el desarrollo de los sectores industriales y de servicios de alta productividad y de avanzados niveles tecnológicos y definió, concertadamente con el sector privado, los sectores que jalonan su desarrollo.

También promovió los más altos estándares en la educación superior dirigida a la ciencia, la tecnología y la innovación, lo que le permitió ser reconocida como una sociedad del conocimiento y una

economía de la innovación, la educación, la cultura científica y tecnológica, y, en consecuencia, le permitió la apropiación social del conocimiento y la capacidad de generar y asimilar transferencia de tecnologías avanzadas.

La ciudad habrá apostado a los desarrollos en innovación, ciencia y tecnología, en especial en los sectores líderes, y que promueve las alianzas Universidad-Empresa-Estado; será pionera en programas para la calificación constante de la fuerza de trabajo y reconocida por la capacidad para retener y retribuir a las y los trabajadoras y trabajadoras, superando las brechas de segmentación discriminatoria, con los más altos grados de calificación y destrezas como factor clave para el impulso de nuevas iniciativas empresariales y, en general, al crecimiento y desarrollo económico.

Así, Bogotá será una ciudad que, reconociendo su heterogeneidad y diversidad productiva, consolida un esquema en el que las micro, pequeñas y medianas empresas se articulan cada vez más con la industria y con los servicios líderes, actuando como proveedoras de insumos y servicios, y, en la que un creciente número de pequeñas unidades empresariales se vinculan cada vez más al mercado nacional y a los mercados globales, a través de la prestación de servicios de alto valor agregado.

Será una ciudad con gran afluencia de visitantes nacionales y extranjeros de alto gasto y comportamiento responsable; con una oferta de servicios turísticos variada, calificada, diferenciada e integrada con la región, desarrollada para atender de manera prioritaria al turista corporativo, con opciones de ocio y negocio durante 24 horas al día, con altos índices de seguridad, accesibilidad y comodidad para viajeros.

Marco conceptual

Allyn Young, en su discurso presidencial ante la sección F. de la Asociación Bancaria²⁸, hizo grandes aportes al pensamiento económico al desarrollar la tesis de Adam Smith, sobre la división del trabajo y

²⁸ Discurso pronunciado en Glasgow en 1928.

sus limitaciones por la extensión del mercado. Según Smith “Cuando éste (el mercado) es muy pequeño, nadie se anima a dedicarse por entero a una ocupación, por falta de capacidad para cambiar el sobrante del producto de su trabajo, en exceso del propio consumo, por la parte que necesita de los resultados de la labor de otros”.²⁹

Para Young, a su vez, el tamaño del mercado está determinado y definido por el volumen de producción, lo cual le proporciona a la demanda real tanta importancia como la oferta. Young amplió el sentido del término “división del trabajo” acercándolo a la “tecnología” y a la “proporción de factores”. Bajo este enfoque, así como el tamaño del mercado es la limitación para la división del trabajo, puede ser también la clave para el crecimiento autoperpetuado. El crecimiento, de esta manera, no solo es autosostenido sino que es inducido por la demanda (entendida en el sentido del producto real).

Dichos avances teóricos fueron muy útiles para el posterior desarrollo de la teoría de los sectores líderes de Lauchlin Currie. Especialmente podemos interpretar la siguiente cita como el punto de partida de la teoría de crecimiento de Currie: “El ritmo de crecimiento de una industria está condicionado al ritmo de crecimiento de otras industrias, pero como las elasticidades de demanda y oferta serán diferentes para los diferentes productos, algunas industrias crecerán a un ritmo más rápido que otras”.³⁰

En uno de sus memorandos enviados a Marriner Eccles en la Junta de la Reserva Federal, Currie escribió:

Todo lo que se diga sobre la importancia de lograr reactivación de la construcción en el próximo año resulta poco. La continuación de la recuperación depende de ello. Determinados tipos de gasto son primarios y determinados tipos son secundarios o derivados. Por ejemplo, los gastos en instalaciones y equipo son gastos derivados en el sentido de que dependen de un crecimiento de la demanda y de la

²⁹ Adam Smith, *Investigación de la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones*, México: Fondo de Cultura Económica, pág. 20.

³⁰ Allyn Young, “Increasing Returns and Economic Progress” En: *The Economic Journal*, 1928, pág. 524.

producción –no podemos contar con que ellos inicien el movimiento ascendente. Ésta es la desventaja básica de la posición de aquellos que simplemente se contentan con ofrecer un gran volumen de fondos de capital... En términos más generales, el impulso al aumento de los gastos debe provenir de la construcción...³¹

Currie desarrolló su teoría en Colombia desde su llegada al país en 1949, aquí se encontró con un problema muy similar al registrado en Estados Unidos durante la Gran Depresión: un desempleo disfrazado masivo y una mala utilización o subutilización del capital y de los recursos naturales.

Fue durante el período presidencial de Misael Pastrana (1970-1974), cuando Currie, como asesor principal del Departamento Nacional de Planeación, construyó las bases de lo que sería el Plan de Desarrollo durante el cuatrienio: “El Plan de las Cuatro Estrategias”.

El Plan buscaba canalizar los ahorros hacia sectores estratégicos claves o líderes donde existiera, como en el caso de la construcción de vivienda, con una demanda virtualmente inagotable, que pudiese ser transformada de demanda potencial a demanda efectiva. Currie identificó un “círculo vicioso del subdesarrollo”, en el cual la pequeña producción limita la demanda al tener un tamaño de mercado reducido, la cual a su vez limita la producción y así sucesivamente. También sostenía que una política que daba la misma prioridad a todos los sectores no daba prioridad a ninguno y no lograría acelerar el crecimiento económico.

Para que el Plan funcionara se debía aumentar el ahorro personal, enfocándolo hacia la construcción y mediante éste impulsar los otros sectores de la economía, como la industria y la agricultura, los cuales son sectores “seguidores”. Dichos sectores tienden a moverse con el crecimiento global, mientras la construcción puede, mediante estímulos exógenos, apartarse de la tendencia general de crecimiento.

Dos de las cuatro estrategias de Currie consistían en: La primera

³¹ Roger Sandilands, Vida y Política Económica de Lauchlin Currie, Legis, Bogotá, 1990, pág. 93.

movilizar recursos subutilizados para ampliar la construcción hasta en un 50% por año y para evitar problemas de demanda, atacar cuellos de botella en la oferta (economías de escala y diseño urbano) y la segunda estrategia era el estímulo a las exportaciones, dado que los sectores transables, al igual que la construcción, tienen una demanda inagotable (especialmente para países pequeños), y si bien sobre las exportaciones no se tiene el control directo están determinadas por la rentabilidad y la competitividad, por lo cual se proponía mantener una tasa de cambio real competitiva³².

Igualmente, a nivel internacional la teoría del desarrollo plantea las ventajas de una política activa en materia productiva. Por ejemplo, el modelo del gran empujón de Rosenstein-Rodan, se puede ver como una demostración del papel potencial que las externalidades tienen sobre el desarrollo, de las condiciones necesarias para que se den y de lo que un modelo debe incluir. En el modelo es la interacción entre las economías de escala internas y una oferta elástica del factor de producción lo que da pie a las externalidades³³.

En el modelo del Gran Empujón las economías de escala a nivel de empresa y la oferta de factores de producción elástica, dan lugar a externalidades con una repercusión real en términos de bienestar: la teoría del alto desarrollo, hacia 1958, tenía como uno de sus conceptos centrales la idea de que las economías de escala a nivel de empresa individual se traducían en rendimientos crecientes a nivel agregado por la vía de las externalidades. Rosenstein-Rodan y Lewis pusieron énfasis en la elasticidad de la oferta de trabajo como un factor clave del desarrollo, así como muchos otros, pareciera que fueran consientes de la importancia de estas para poder explicar el desarrollo a partir del aprovechamiento de las externalidades³⁴.

Dichos trabajos contenían una teoría según la cual la complementariedad estratégica jugaba un papel clave en el desarrollo: las exter-

³² Importancia Económica y Social del Sector de la Construcción de Vivienda. En: Análisis Económico en Equilibrio General, Cesar Ferrari editor, Pontificia Universidad Javeriana 2005.

³³ Paul Krugman, Desarrollo, geografía y teoría económica, Antoni Bosch editor, Barcelona, 1995.

³⁴ Ibid.

nalidades surgían de una relación circular en la que la decisión de invertir en producción a gran escala dependía del volumen del mercado, y el volumen del mercado dependía de la decisión de invertir³⁵.

Finalmente, aportes recientes como los de Ocampo, Haussmann y Rodrik, o la teoría del crecimiento y desarrollo endógeno, también realizan contribuciones teóricas que aplican a las políticas de “Sector Líder”.

Vale decir que, en el marco de la selección de Sectores Líderes para la Región Capital, estas teorías sustentan el proceso de identificación de sectores cuya demanda está restringida por motivos institucionales (difícil acceso al crédito, protecciones u otras distorsiones del mercado), para crear choques de demanda que remuevan esos obstáculos, promoviendo a su vez innovaciones (de producto, de técnica o de organización) que impulsen en la economía en continuo reajuste estructural, con procesos de cambio que generan nuevos cambios.

Diagnóstico

En los últimos cincuenta años se ha dado un proceso de migración de las zonas rurales a las ciudades, fenómeno que empezó por el aumento en la demanda de mano de obra de la industria localizada en perímetros urbanos, debido al crecimiento del sector dado por la estrategia de sustitución de importaciones a las manufacturas. Después, tras los incrementos en las productividades de algunos cultivos, este fenómeno se profundizó, pues cada vez se necesitaba menos población para producir la misma cantidad de bienes agrícolas.

En el caso colombiano habría que añadir un elemento adicional. Las presiones que el conflicto armado coloca sobre la población rural, han producido un desplazamiento interno del campo hacia las ciudades del país calculado entre 3 y 4 millones de personas (según la fuente que se consulte), el segundo más elevado en el mundo.

Por su parte, tanto en términos de producto como de participación de los gastos de los hogares, viene presentándose un proceso de pérdida

³⁵ Ibid.

de peso de la producción y gasto en bienes industriales a favor de la predominancia de la producción y gasto en servicios, en especial en telecomunicaciones y transporte, como se observa al comparar las canastas con las cuales históricamente el Dane ha calculado la inflación.

Así mismo, cada día se evidencia con mayor claridad un tercer proceso de cambio estructural derivado del desarrollo y aplicación de sectores relacionados con la sociedad de la información y el conocimiento, separando los sectores de lo que se ha llamado la “Nueva Economía³⁶” del sector más tradicional de los servicios.

Aunque la pérdida de importancia del sector industrial forma parte del desarrollo de la estructura productiva de las economías en el caso colombiano, y bogotano por supuesto, existen otros factores que resultan determinantes a la hora de entender el cambio estructural y la sostenibilidad de la estructura productiva en la actualidad. En particular, la adopción de los principios del Consenso de Washington, al menos en materia de política industrial y productiva activa, ha tenido como consecuencia un deterioro del tejido industrial más allá de lo que es sostenible. Situación que se hace evidente en la menor participación de la industria manufacturera dentro del PIB y/o la reducción, e incluso desaparición, de ramas indus-

Así mismo, cada día se evidencia con mayor claridad un tercer proceso de cambio estructural derivado del desarrollo y aplicación de sectores relacionados con la sociedad de la información y el conocimiento, separando los sectores de lo que se ha llamado la “Nueva Economía” del sector más tradicional de los servicios.

³⁶ Término acuñado por el economista Brian Arthur, que hace referencia a la economía que tiene en el conocimiento y la información los pilares para el desarrollo de la producción, la productividad y la competitividad.

triales. Por el contrario, en los países desarrollados, aunque sometidos igualmente a políticas de ajuste estructural, no tuvo lugar un abandono total de la política de desarrollo productivo.

Adicionalmente, dada la estructura productiva de la ciudad, se debe tener en cuenta que el 79% de sus negocios de la ciudad son de subsistencia, agrupados en microempresas y cuenta propia, que conforman el sector informal urbano (Castañeda et al., 2009). Según el Censo de 2005, el 94,5% de los establecimientos económicos de la ciudad ocupaban entre 1 y 10 empleados, mientras que el 4,5% ocupaba entre 11 y 50 empleados; el restante 1% ocupaba más de 50 empleados. De igual manera, los establecimientos que realizan la producción industrial son en su mayoría de tamaño pequeño y generan cerca del 25% del PIB manufacturero de la ciudad.

La estructura productiva de la ciudad se transforma con una alta concentración de las micro, pequeñas y medianas empresas. En 2005, el 85% de las unidades económicas bogotanas eran microempresas de subsistencia que ocupaban aproximadamente a 590 mil personas: el 39,2% era de microempresas unipersonales y el 45,8% tenían entre 2 y 5 trabajadores. Éste, en lo fundamental, es un mundo de baja productividad, bajos ingresos, informalidad laboral y mínima o inexistente relación con las instituciones del financiamiento.

La Encuesta Anual Manufacturera (EAM), cuyo cubrimiento se hace a partir de las unidades con más de 10 trabajadores, reportaba también en el 2007, la existencia de 3.007 establecimientos industriales (donde laboraban 145.416 personas de forma permanente), los cuales representaban el 42% del total nacional.

De otra parte, cabe señalar que el 71,1% del valor agregado industrial de Bogotá se genera en seis actividades: la elaboración de productos alimenticios y de bebidas (27,4%), actividades de edición e impresión (8%), fabricación de productos textiles (5,4%), fabricación de productos de caucho y de plástico (7,5%), fabricación de sustancias y productos químicos (15,2%), fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques (7,7%)³⁷.

³⁷ Fuente: Encuesta anual manufacturera (2007).

Por otro lado, si se considera lo relacionado con la innovación, cabe indicar que una de las características de la industria bogotana es su resistencia al cambio. La situación actual de la industria manufacturera en la región Bogotá-Cundinamarca con los resultados de Encuesta de Desarrollo Tecnológico e Innovación en la industria manufacturera de Bogotá y Cundinamarca muestra que la capacidad de innovación en la región mejoró durante los últimos años, pero no al ritmo necesario para alcanzar mayores niveles de productividad.

Entre 1996 y 2004 el porcentaje de empresas innovadoras aumentó de 43% a 49% y de éstas, las firmas innovadoras con resultados de alcance internacional pasaron de 6% a 9%, mediante procesos formales de investigación y desarrollo. Las empresas de la región Bogotá-Cundinamarca aún carecen de la capacidad de innovación, el 51% de las empresas no innovan y el 31% no realiza ninguna actividad relacionada con la innovación³⁸.

Las empresas de la región invierten en innovación en promedio el 5 por mil de las ventas, esto es, doce veces menos que sus competidores en Brasil y asignan menos del 3% del personal y del 1,5% del tiempo de la organización a actividades de investigación y desarrollo³⁹.

La reducción de la participación de las industrias intensivas en mano de obra dentro del PIB industrial, ha estado acompañada de modestos incrementos en la productividad laboral, lo cual no le ha permitido a las industrias pertenecientes a este grupo ser generadoras de empleo como en el pasado; por el contrario, algunas de ellas se han convertido en expulsoras netas de mano de obra. En medio de una revaluación sistemática del peso, las empresas le han apostado a una estrategia de romper con los compromisos institucionalizados que habían suscrito con sus trabajadoras y trabajadores en el pasado: el cambio de los convenios colectivos por los acuerdos colectivos, el predominio de los contratos a término definido, la tercerización de la producción y la subcontratación, lo cual se ha traducido en la reducción del salario real de las y los trabajadores de estas industrias.

³⁸ Cámara de Comercio de Bogotá y Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.

³⁹ Op. cit.

El aumento de 12 puntos en la participación de las industrias transformadoras de insumos agropecuarios y recursos naturales, dentro del PIB manufacturero, hace de esta agrupación industrial la de más alto crecimiento en el lapso posterior a la apertura económica. En esta agrupación el tamaño óptimo de planta, en el cual se minimizan los costos de producción, particularmente en la transformación de recursos naturales, son cada vez más elevados, lo cual hace que la búsqueda de economías de escala, básicas para la supervivencia de las empresas, conlleve nuevas formas de adhesión a un régimen internacional de comercio.

Las empresas de la región invierten en innovación en promedio el 5 por mil de las ventas, esto es, doce veces menos que sus competidores en Brasil y asignan menos del 3% del personal y del 1,5% del tiempo de la organización a actividades de investigación y desarrollo

La apertura económica lleva a cabo en medio de la revaluación, además de la drástica reducción de las tasas de crecimiento del sector manufacturero, dio lugar a profundas transformaciones del sector productivo. Los productores de bienes transables de mayor intensidad tecnológica (metalmecánica, equipo de transporte, maquinaria y equipo, entre otros) se vieron obligados a reemplazar valor agregado interno por valor agregado externo, importar insumos y componentes, y especializarse en unas pocas líneas de producción. Lo que llevó a muchos a abandonar el sector, a otros a convertirse en ensam-

bladores y, en no pocas ocasiones, a ser importadores de los bienes que antes producían.

La incapacidad del sector de generar nuevos empleos, más productivos y mejor remunerados, ha sido el resultado de las estrategias seguidas por las empresas para enfrentar la apertura en medio de la revaluación del peso. Se ha reemplazado valor agregado interno por valor agregado externo. Partes y piezas que antes se producían mediante integración vertical son hoy compradas a terceros, muchos de ellos localizados fuera del país, en su mayoría, en el caso de las firmas

locales, pequeñas y medianas empresas con bajos niveles de productividad y pobre equipamiento que se tornan “competitivas”.

En síntesis, la transformación de la industria manufacturera, ha dado lugar a: una disminución del empleo en el sector manufacturero, el estancamiento en la remuneración real de las y los trabajadores, la precarización de las relaciones laborales, fuertes procesos de desintegración vertical, caídas en el ritmo de crecimiento de la industria metalmecánica, las industrias intensivas en mano de obra y la rápida expansión de las industrias transformadoras de recursos naturales, caracterizadas por empresas de mayor tamaño, de carácter oligopólico, utilizando tecnologías de punta y niveles elevados de productividad. Igualmente, se han presentado drásticos cambios organizacionales dentro de las empresas líderes, la tercerización, el outsourcing y la subcontratación están al orden del día.

Como complemento de lo que se ha discutido anteriormente, el estudio de McKinsey – SDP (2010) indica que Bogotá ha tenido un crecimiento económico importante en los últimos años, producto de mejoras en el ambiente de negocios y el potencial de atraer inversión extranjera, sin embargo, su PIB per cápita, continúa siendo bajo si se compara con el de la mayoría de ciudades importantes en el mundo.

El estudio aduce que son la baja productividad sectorial y el alto nivel de informalidad (el 54% del empleo corresponde al sector informal), junto a la baja calidad de educación pública escolar y a la formación de talento limitada por baja oferta de educación superior, los frenos para un mayor PIB por habitante.

Además, la baja productividad sectorial se da en un ambiente de altas disparidades entre sectores productivos, con unos de alta productividad: generación de electricidad, gas y agua, servicios financieros y construcción, y otros de menor productividad: industria (con la mitad de la productividad de los sectores antes mencionados) o los servicios inmobiliarios. Por la misma vía, en la ciudad el sector informal es 5 veces menos productivo que el sector formal. Por esto, las altas brechas de productividad entre diferentes sectores y agentes económicos, se convierten en una de las grandes tareas para las administraciones futuras.

Durante la última década se han hecho varios esfuerzos por seleccionar cuales deben ser los renglones productivos en los cuáles la ciudad debe apostar para mejorar sus condiciones socioeconómicas; una de estas selecciones parte de la iniciativa realizada mediante un trabajo de concertación entre los sectores público y privado para mejorar la competitividad de la denominada Región Capital, tarea para la cual se creó el Consejo Regional de Competitividad (hoy desarrollada por la Comisión) que entre sus líneas de acción, en los primeros años de gestión, tuvo el apoyo sectorial a la promoción de las cadenas productivas de agroindustria y turismo.

Después, en 2005, bajo la elaboración de la Agenda Interna a partir de la base económica de la región (Bogotá y Cundinamarca), se identificaron 17 apuestas productivas por sus ventajas competitivas y potencial exportador⁴⁰ como estratégicas para la competitividad regional, ya no solo del ámbito agroindustrial y de turismo, sino también de servicios e industria.

De esta priorización resultaron al final del día 20 cadenas productivas o clusters dinámicos⁴¹, que incluían los 17 iniciales (6 agroindustriales, 4 de servicios y 7 de la industria manufacturera) más 3 sectores denominados como promisorios (todos de servicios).

Por otra parte, en septiembre de 2006 nace Invest in Bogota, una iniciativa público-privada entre la Cámara de Comercio de Bogotá y el Distrito Capital⁴², que buscaba la promoción de inversión para Bogotá,

⁴⁰ Entre los criterios utilizados para la selección, de acuerdo con el “Plan Regional de Competitividad Bogotá y Cundinamarca 2010-2019”, fueron participación en el PIB regional, contribución al valor agregado industrial, generación de empleo, exportaciones, potencial exportador a Estados Unidos y otros mercados, efecto multiplicador e identificación en otros estudios y documentos técnicos realizados para Bogotá y Cundinamarca en los últimos cinco años.

⁴¹ Flores, Frutales exportables; Hierbas aromáticas y medicinales; Hortalizas; Lácteos con valor agregado; Productos alimenticios procesados; Turismo; Salud de alta complejidad; Informática; telecomunicaciones y desarrollo de software; Empresariales y profesionales; Textiles y confecciones; Productos químicos y plástico; Otros productos químicos: cosméticos, productos de aseo, farmacéuticos y agroquímicos; Papel, imprenta, editoriales y artes gráficas; Automotor y autopartes; Bebidas; Material de construcción; cerámica y vidrio; Coques y semicoques de hulla; Biocombustibles; Artículos de cuero, calzado y marroquinería.

⁴² De hecho, Invest in Bogota tuvo su origen en el Consejo Regional de Competitividad, donde se identificó como un proyecto estratégico del Plan Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca 2004-2014.

a la cual se vinculó formalmente Cundinamarca merced a un convenio adelantado en 2009 con la Gobernación.

En este sentido, enfocó la búsqueda de inversión hacia sectores de valor agregado orientados a la exportación, reconociendo que hasta ese momento la mayor parte de esta inversión se ha destinado a la compra de empresas existentes o al aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el mercado local⁴³. De este ejercicio se seleccionaron 16 actividades económicas de servicios, manufacturas y agroindustria⁴⁴ más actividades de infraestructura empresarial y logística.

Así mismo, el Gobierno Nacional ha hecho su propia tarea para el país, seleccionando los sectores de clase mundial⁴⁵ en su Programa de Transformación Productiva.

Como se ve, el ejercicio de elección ha sido concienzudo y repetitivo en el tiempo, pero no por esto ha llegado a conclusiones universales. Las diferencias en las metodologías utilizadas, así como los diferentes períodos y fuentes de análisis han provocado que la selección varíe entre ejercicio y ejercicio.

No obstante, es posible aseverar que son sectores priorizados, sin perjuicio de los ejercicios de concertación y el desarrollo de acuerdos y planes específicos de promoción a otros sectores, entre otros: flores; frutales exportables; hierbas aromáticas y medicinales; hortalizas; lácteos con valor agregado; productos alimenticios procesados; turismo; salud; Tic; logística; industrias culturales y creativas; edu-

⁴³ Ver: Informe Anual 2009, Invest in Bogota.

⁴⁴ Tercerización de procesos de negocio (BPO), incluidos contact centers; Tecnologías de la información; Servicios compartidos; Servicios corporativos; Producción audiovisual; Servicios para la industria de petróleo y gas; Servicios de salud; Servicios de educación; Mantenimiento de aeronaves; Equipos médicos; Productos farmacéuticos; Cosméticos; Industria editorial; Verduras frescas y procesadas; Frutas frescas y procesadas; Hierbas aromáticas, aceites esenciales y otros ingredientes naturales.

⁴⁵ En servicios e industria: Cosméticos y artículos de aseo; Turismo médico; Autopartes; Energía eléctrica, bienes y servicios conexos; Industria gráfica, Textiles, confecciones, diseño y moda y Servicios de tercerización a distancia (BPO) y Software y servicios de tecnologías de la información. En agroindustria: Camaronicultura, Carne Bovina, Palma, aceites y grasas vegetales y Confitería, chocolatería y sus materias primas.

cación superior; diseño, construcción y obras civiles; moda: textiles, confecciones, cuero, calzado y marroquinería; productos químicos: cosméticos, productos de aseo, farmacéuticos y agroquímicos; papel, imprenta, editoriales y artes gráficas; automotor y autopartes; bebidas y material de construcción, cerámica y vidrio. Otros sectores identificados para la inversión, como servicios de tercerización a distancia como BPO y contact centers; mantenimiento de aeronaves; turismo médico; centros de entrenamiento corporativo; servicios para petróleo y gas; productos eléctricos; procesamiento de alimentos e infraestructura corporativa.

Planteamientos

Apuestas productivas

En la ciudad, en el corto, mediano y largo plazo, se adelantará una política activa en materia productiva, teniendo en cuenta el entorno regional, las distintas ramas de actividad económica y avance en la consolidación de una estructura económica diversificada y plural, complementaria y compleja, donde se promueva un proceso de re-industrialización en el entorno regional garantizando sus condiciones de acceso al mercado bogotano, sin abandonar la producción industrial en el perímetro urbano y se consoliden los sectores priorizados.

Progresivamente, la ciudad logrará un equilibrio armónico entre las actividades productivas, de servicios, comerciales y turísticas con una oferta de servicios variada, calificada, diferenciada e integrada a la región, con opciones de ocio y negocio durante las 24 horas del día de manera segura y accesible⁴⁶.

⁴⁶ Teniendo en cuenta los efectos de la apertura económica del país y del proceso de aglomeración económica sobre la estructura productiva de la capital, se destaca: 1) que la ciudad es el principal centro económico, industrial (Exceptuando en el caso industrial a los sectores de refinación de petróleo y fabricación de objetos de barro, loza y cerámica) y de servicios en el país; 2) la creciente participación del sector de servicios sobre el PIB de la ciudad; 3) la leve recomposición dentro del rubro industrial en Bogotá; 4) la alta participación de las mipymes sobre el total de empresas en el Distrito; 5) la amplia brecha de productividad entre grandes y pequeñas empresas y; 6) el proceso de desindustrialización de la ciudad, consistente en la migración empresarial industrial a otros municipios (en su mayoría aledaños) para realizar sus actividades económicas en su jurisdicción.

Ahora, cuando se habla de la expansión manufacturera en Bogotá se entiende que su localización se llevará a cabo en el territorio de la Región Capital. Los espacios urbanos disponibles, en los límites administrativos del Distrito Capital, para la utilización como emplazamiento de unidades de producción manufacturera son muy limitados y sus niveles de renta muy elevados; lo que hace que inevitablemente las nuevas firmas, grandes y medianas, que se establezcan en el futuro lo harán en la región aledaña a la ciudad e, incluso, las ampliaciones de firmas establecidas tiempo atrás dentro de la ciudad se realizarán en estos nuevos espacios. Expansión que per se no será negativa para el distrito. Los lazos con proveedores, financiadores, firmas de ingeniería, logística, apoyo legal, administrativo y contable de marketing y publicidad, para sólo referirnos a una parte del entorno que gira alrededor de las firmas industriales que se desarrollarán en el Distrito Capital.

El proceso de desindustrialización temprana que ha afectado al país es más profundo en el caso bogotano, particularmente dada la migración de la industria a otros municipios, por los siguientes aspectos que deben ser abordados de manera integral:

✓ Los espacios urbanos disponibles para la utilización como emplazamiento de unidades de producción industrial son limitados⁴⁷ y sus niveles de renta elevados.

Progresivamente, la ciudad logrará un equilibrio armónico entre las actividades productivas, de servicios, comerciales y turísticas con una oferta de servicios variada, calificada, diferenciada e integrada a la región, con opciones de ocio y negocio durante las 24 horas del día de manera segura y accesible.

⁴⁷ Han disminuido 48% entre 2010 y 2009 (acumulado a marzo) para Bogotá, de acuerdo con las cifras de Coordinada Urbana. Se ubican en 158 mil metros cuadrados (oferta total destinos no habitacionales para comercio, oficinas y bodegas), menos de la mitad de los registrados para municipios aledaños (382 mil metros cuadrados).

✓ Los problemas en materia de movilidad, no solo de personas sino también de carga.

✓ Las restricciones existentes para el tránsito de vehículos de carga (tanto en horarios como en rutas)⁴⁸.

✓ Las dificultades derivadas de la aplicación de las nuevas normas en materia de zonas de cargue y descargue de provisiones para los establecimientos de uso industrial y comercial.

✓ La expedición de disposiciones locales que han incentivado el incremento de la oferta de suelo industrial en los municipios vecinos.

✓ La normatividad vigente en materia ambiental que es más exigente en Bogotá que en los municipios vecinos sobre las condiciones de fabricación y comercialización de productos.

✓ Para las empresas con vocación exportadora, los altos costos de transporte a los puertos⁴⁹, en especial si pertenecen al Plan Vallejo⁵⁰.

✓ El otorgamiento de exenciones tributarias en los municipios vecinos⁵¹.

Igualmente, existen razones para la permanencia de industria dentro del perímetro urbano, así como de otras ramas de actividad económica para aprovechar las economías derivadas del proceso de aglomeración. Entre las razones para la permanencia podemos encontrar:

✓ Las empresas obtienen ventajas en sus procesos productivos al estar cerca de sus principales proveedores o compradores (si son productores de bienes intermedios). Cuando se generan los clusters,

⁴⁸ Ver Plan Maestro de Movilidad y Decretos 034 de 2009 y 174 de 2006.

⁴⁹ El flete terrestre de Buenaventura a Bogotá (US\$ 50 por tonelada) o de Santa Marta a Bogotá (US\$ 67 por tonelada) cuesta entre 2 y 3 veces más de lo que cuesta el flete marítimo desde el Golfo de México en Estados Unidos hasta esos mismo puertos (US\$36 y \$26 por tonelada, respectivamente).

⁵⁰ Las empresas vinculadas al Plan Vallejo, internan materias primas importadas sin arancel para exportar productos finales, con un mayor peso del transporte dentro de su estructura de costos.

⁵¹ Si se compara la tarifa de ICA de varios municipios cercanos a Bogotá frente al de la capital, se observa que el de la ciudad es casi del doble que el de los demás.

se propician economías de escala y se disuade a los productores de localizarse en otros espacios.

- ✓ De igual forma, tienen ventajas al estar cerca de los consumidores. En algunas industrias es importante la presencia física.

- ✓ El capital humano que trabaja en las empresas vive en su mayoría en Bogotá. Si las empresas deciden trasladarse a otros municipios tienen que asumir los costos del traslado desde la ciudad, en tiempo, productividad, cansancio, y dinero por transporte.

- ✓ Acceso a servicios empresariales de mayor calidad. Por ejemplo, el ancho de banda de internet es mejor y más fácil de conseguir en Bogotá que en la mayoría de municipios aledaños.

- ✓ La cercanía a los centros de investigación, genera un ambiente propicio para la difusión de tecnologías (knowledge spillovers).

El balance de las ventajas y desventajas no será homogéneo para toda la actividad productiva por lo que se deberá tener en cuenta la actividad empresarial. En ese sentido, es lógico que algunas empresas salgan del perímetro urbano de las grandes metrópolis. Lo que no es lógico es que ese proceso se dé a costa de los ingresos tributarios. Nadie sale ganando del canibalismo tributario, ni los municipios que albergan a las empresas que salen de la ciudad, porque limitan su capacidad de desarrollo, ni Bogotá que ve aminorados sus ingresos.

En este sentido, sería deseable lograr una armonización tributaria, preferiblemente en el marco de la concreción de la institucionalidad regional. Por su parte, la administración distrital debe concentrarse en la maximización de los beneficios de la aglomeración sobre el tejido productivo, a la vez que minimiza las deseconomías generadas por el mismo, particularmente, teniendo en consideración las particularidades de los sectores líderes.

Así mismo, se deben generar incentivos que respondan a las causas identificadas de migración empresarial y, de manera más amplia, un proceso de reindustrialización de ámbito regional; de tal forma que

las empresas que están localizadas en su jurisdicción tengan las condiciones adecuadas para permanecer, al tiempo que las nuevas cuenten con un ambiente más propicio para localizarse dentro del perímetro urbano de la capital, e incluso aquellas que se ubiquen en el entorno regional encuentren las condiciones para acceder al mercado bogotano.

Un segundo aspecto para considerar a la hora de evaluar sectores líderes y apuestas productivas para Bogotá es que no existe un dilema entre industria y servicios. El desarrollo del sector manufacturero no se opone al desarrollo del sector servicios (call centers, Business Process Outsourcing, BPO, entre otros) o a las actividades turísticas. Es una falacia plantear antinomias entre uno y otro sector; por el contrario, por ser parte del sistema económico del país, se autoreforzan gracias a bucles recursivos que se establecen gracias al eslabonamiento entre sectores.

En este contexto, cabe señalar que en el caso de la ciudad de Bogotá, dada su estructura productiva, los servicios deben estar en el centro de la estrategia productiva que se adopte. Por un lado, es clara la relación entre un sector de servicios financieros desarrollado y consolidado como sostén para el crecimiento del sector real, mientras que, por otro, se encuentran otros renglones de servicios como los de salud, turismo e industrias culturales, además de los ya mencionados call centers y BPO, que en muchos casos son sectores identificados como de “clase mundial” por su proyección internacional, y serán fuente de trabajo decente para los bogotanos.

La ciudad y la formulación de la Política Pública de Desarrollo Económico deberán pensar estrategias e instrumentos para adelantar una política activa en materia productiva que combine, teniendo en cuenta el entorno regional, las distintas ramas de actividad económica y avance en la consolidación de una estructura económica diversificada, complementaria y compleja, donde se promueva un proceso de reindustrialización en el entorno regional, sin abandonar la producción industrial en el perímetro urbano, y se consoliden sectores dinámicos, con alto contenido tecnológico y altamente rentables y que requieran la localización central, tanto industriales, pero particularmente de servicios.

Dicha política productiva activa está soportada en seis subsectores:

1) educación y formación; 2) mecanismos institucionales de relación laboral; 3) ciencia y tecnología; 4) sector financiero que sufrague ciencia, tecnología e innovación; 5) sector manufacturero, que produzca innovaciones; y, 6) sectores líderes.

Para la selección de los sectores líderes prioritarios, a partir de lo ya adelantado⁵², se deberán tener en cuenta múltiples factores como serían su impacto social, que sean generadores de externalidades para la ciudad, como el de salud o el de turismo, que generan empleo directo e indirecto, esto es, encadenamientos y capacidad de arrastre con otros sectores y que tengan un mayor potencial de valor agregado. De todas maneras, se debe tener presente que el conocimiento debe ser el factor del desarrollo productivo.

Finalmente, es importante buscar sinergias, cuando sea posible, entre la administración distrital y nacional en cuanto a los sectores líderes. Esto es especialmente relevante en el contexto agroindustrial, pues la selección regional: flores, frutas exportables, hortalizas, hierbas aromáticas y medicinales, lácteos con valor agregado y productos alimenticios elaborados, no tiene eco en la selección nacional: camaronicultura, carne bovina, palma, aceites y grasas vegetales y confitería, chocolatería y sus materias primas; situación que imposibilita la optimización de recursos y esfuerzos.

En el caso de la ciudad de Bogotá, dada su estructura productiva, los servicios deben estar en el centro de la estrategia productiva que se adopte.

⁵² Son sectores, subsectores, apuestas, clusters o redes asociativas priorizadas, entre otros: flores, frutales exportables, hierbas aromáticas y medicinales, hortalizas, lácteos con valor agregado, productos alimenticios procesados, turismo, salud, Tic, logística, industrias culturales y creativas, educación superior, diseño, construcción y obras civiles, moda: textiles, confecciones, cuero, calzado y marroquinería; productos químicos: cosméticos, productos de aseo, farmacéuticos y agroquímicos, papel, imprenta, editoriales y artes gráficas, automotor y autopartes, bebidas y material de construcción, cerámica y vidrio. Otros sectores identificados para la inversión, como servicios de tercerización a distancia como BPOs y call centers; mantenimiento de aeronaves, turismo médico; centros de entrenamiento corporativo; servicios para petróleo y gas; productos eléctricos; procesamiento de alimentos e infraestructura corporativa.

En definitiva, Bogotá D.C., para afianzar su competitividad e inclusión social, promoverá la implantación y el desarrollo de sectores productivos que requieran localización urbana, con una importante participación en el PIB de la ciudad, o generadores de valor agregado o de empleo decente para las y los habitantes de la ciudad, o exportadores o con potencial exportador, ya sean industriales o de servicios, concertados entre el sector público y privado a partir de las identificaciones realizadas por la Comisión Regional de Competitividad, a través del Plan Regional de Competitividad y por el Programa de Transformación Productiva, a escala nacional, con lo que se constituirá en el polo de desarrollo de la industria y los servicios avanzados de la nación.

Desarrollo económico basado en la ciencia, tecnología e innovación

Bogotá D.C., progresiva y sostenidamente hasta el año 2038 promoverá los más altos estándares en la educación superior dirigidos a la ciencia, la tecnología y la innovación, lo que le permitirá ser reconocida como una sociedad del conocimiento y una economía de la innovación, la educación, la cultura científica y tecnológica, y, en consecuencia, le posibilitará la apropiación social del conocimiento y la capacidad de generar y asimilar transferencia de tecnologías avanzadas.

La ciudad apostará a los desarrollos en innovación, ciencia y tecnología, en especial en los sectores líderes. Se procurará elevar, en la próxima década, los gastos de Innovación y Desarrollo, proceso que debe ser el resultado de un esfuerzo continuo y sistemático, independiente de la situación de tesorería o del ciclo económico.

Será pionera en programas para la calificación constante de la fuerza de trabajo y reconocida por la capacidad para retener y retribuir a las y los trabajadoras y trabajadoras, superando las brechas de segmentación discriminatoria, con los más altos grados de calificación y destrezas como factor clave para el impulso de nuevas iniciativas empresariales y, en general, para el crecimiento y desarrollo económico. En armonía con lo dispuesto en la política de generación de empleo e ingresos producirá empleo decente.

La ciudad tiene ventajas intrínsecas en materia de innovación,

investigación y desarrollo, que son fundamentales en la era del conocimiento. En efecto, Bogotá cuenta con buena parte de las universidades y centros de investigación reconocidos del país, punto de partida que le servirá para encontrar fórmulas que permitan construir y consolidar una efectiva sociedad entre la Universidad, la Empresa y el Estado.

Para que Bogotá sea la ciudad competitiva e incluyente que se quiere para 2038, es necesario que desarrolle en las próximas décadas un sector productivo conformado por ramas de media y alta tecnología, productoras de los bienes manufacturados y servicios que más rápida expansión presentan en el mundo y donde se tengan o se puedan crear ventajas competitivas. Debe, por tanto, como ciudad formular, adoptar y poner en marcha estrategias que permitan crear las condiciones necesarias para el establecimiento de este tipo de empresas.

En ese mismo sentido, para lograr un alto nivel de desarrollo productivo, el país y la ciudad deben procurar que la educación y el desarrollo científico y tecnológico formen una fuerza laboral altamente calificada, abierta a la innovación y predispuesta al cambio tecnológico. En la medida que se continúe con las ventajas heredadas, mano de obra barata y poco entrenada, la maquila o la especialización en la transformación de recursos naturales sin mayores eslabonamientos hacia el sector productivo, conducirán a la ciudad, inexorablemente, a perder competitividad y, por tanto, a no tener la capacidad para generar los empleos en la cantidad y calidad que el tamaño de una ciudad como Bogotá requiere.

Sin duda, durante los últimos años en la ciudad se ha conseguido que las tasas brutas de escolaridad, en educación básica y secundaria, alcancen niveles elevados. En Bogotá prácticamente hay universalización en educación básica, pero sus egresados no reciben ninguna formación para desempeñarse laboralmente. La educación prepara, aún deficientemente para el ingreso a los estudios superiores. Paradójicamente las y los jóvenes, con 11 años de escolaridad, tienen prácticamente el doble de años de formación que tienen las y los trabajadores, excluyendo técnicos y tecnólogos, que laboran en la industria manufacturera colombiana y sin embargo tienen enormes dificultades para acceder al empleo en dicho sector.

De otro lado, se deben crear incentivos para conciliar la oferta de las y los trabajadores (profesionales y técnicos) con la demanda de los sectores productivos (tanto la actual como la esperada bajo la promoción de los sectores líderes). Se debe orientar la oferta de formación pública en el mediano y largo plazo para contribuir al desarrollo productivo, pero con educación con calidad.

Recientemente se ha privilegiado la expansión de la matrícula sin mayor preocupación por la formación dispensada. Desafortunadamente, en muchos casos los diplomas no dan garantías de que sus detentores han adquirido los conocimientos y han desarrollado las destrezas y habilidades suficientes para desempeñarse idóneamente en la profesión u oficio que certifican.

Un ejemplo de esta situación se evidencia en algunos casos con los egresados del Sena. Se ha privilegiado la expansión de la cobertura en detrimento de la calidad. Los cursos largos que confieren el título de técnicos, tienen sólo un tercio del programa curricular ofrecido por las instituciones tecnológicas y, en los cursos cortos, se privilegian aquellos destinados a formar mano de obra para sectores de baja intensidad tecnológica y altos grados de informalidad.

La ciudad y el país requieren el surgimiento de un bloque sociopolítico que le apunte a un proceso productivo sustentado en la innovación y en la acumulación de capital de conocimiento, que refleje los intereses comunes de los agentes comprometidos en un nuevo patrón de desarrollo productivo y que tenga un acuerdo sobre la estrategia para seguir⁵³. Todo pareciera indicar que es factible la conformación de dicho bloque que en la ciudad le apunte a un desarrollo sustentado en el conocimiento y la innovación.

Convergencia de las unidades económicas

Bogotá tendrá que potenciar el desarrollo, productividad y capacidad de generar empleos decentes del gran tejido microempresarial de

⁵³ Un ejemplo de estas sinergias se observa en el uso por parte de las industrias de los recursos que destina el Sena en capacitaciones específicas para el sector, un rubro que permite generar capital humano con demanda empresarial asegurada.

la ciudad, por ello cerrar las brechas de productividad entre las micro y pequeñas empresas con las grandes empresas de la ciudad, será determinante para el avance progresivo y sostenido en materia de desarrollo humano.

Por ello, Bogotá D.C. al año 2038, reconociendo su heterogeneidad y diversidad productiva, consolidará un esquema en el que las micro, pequeñas y medianas empresas se articulan cada vez más con la industria y con los sectores líderes, actuando como proveedoras de insumos y servicios y en la que un creciente número de pequeñas unidades empresariales se vinculan cada vez más al mercado nacional y a los mercados globales, a través de la prestación de servicios de alto valor agregado.

Objetivos estratégicos

1. Impulsar, buscando diversificar la estructura productiva de la ciudad, los sectores industriales y de servicios para consolidar a Bogotá como polo de desarrollo de la industria y los servicios avanzados de la nación en el contexto de una ciudad del conocimiento y la innovación, de maximización de las economías derivadas del proceso de aglomeración, así como de minimización de los efectos nocivos que dicho proceso genera. Igualmente, logrará la permanencia de las industrias existentes, la llegada de nuevas empresas y la repotenciación de la localización industrial maximizando las ventajas recíprocas del mercado bogotano y regional.

2. Impulsar la educación superior y el desarrollo científico y tecnológico como medida necesaria para la generación de una fuerza laboral altamente calificada, abierta a la innovación y predispuesta al cambio tecnológico. Para el logro de lo anterior, se construirá y consolidará una efectiva sociedad entre la Universidad, la Empresa y el Estado.

La política de desarrollo productivo, en materia de desarrollo científico y tecnológico, estará basada en la cultura de la innovación y en el despliegue efectivo de la misma, como resultado, prioritariamente, de procesos endógenos.

3. Reducir las brechas de productividad existentes entre las gran-

des empresas y el tejido productivo de micro y pequeñas empresas predominante en la ciudad.

Estrategias

1. Concertar y promover con el sector privado, con los municipios circunvecinos, el Departamento de Cundinamarca, el Gobierno Nacional y los demás actores económicos, la priorización de las apuestas productivas y los sectores líderes que jalonarán su desarrollo económico y social, con periodicidad de corto, mediano y largo plazo, a partir de las apuestas productivas previamente identificadas por la Comisión Regional de Competitividad, a través del Plan Regional de Competitividad y por el Programa de Transformación Productiva, a escala nacional.

2. Promover e impulsar la localización de sectores estratégicos de transformación industrial, que tengan ventajas de productividad por la aglomeración de varias empresas del mismo sector o de la misma cadena productiva en el subsector normativo (construcción de parques industriales en la periferia de la ciudad y revitalización de viejas zonas industriales de la ciudad). Igualmente, promover la consolidación de zonas específicas en donde se aglomeren varios proveedores especializados de insumos para facilitar los suministros a las pymes y propiciar la competencia entre proveedores.

3. Promover la armonización tributaria entre Bogotá y los municipios circunvecinos y Cundinamarca, preferiblemente en el marco de una institucionalidad regional.

4. Articular las estrategias de ordenamiento territorial en el marco de la Región Capital, con las políticas de sectores dinámicos y líderes de generación de alto valor agregado, en particular en lo relacionado con el emplazamiento de unidades de producción manufacturera, así como de la localización de las redes articuladas que previsiblemente se localizarán al interior del Distrito Capital.

5. Posicionar a Bogotá como un destino atractivo nacional e internacionalmente, bajo criterios de diferenciación, especialización y adecuada gestión, incrementando el arribo de turistas a Bogotá y su gasto en la capital y en la región, mediante la cualificación de las atraccio-

nes y de los servicios turísticos. En armonía con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial –POT-, se fortalecerán las Zonas Turísticas consolidadas de la ciudad. Se propenderá articular zonas y los atractivos de importancia nacional e internacional, que permitan la integración de Bogotá con la región, además mejorar la conectividad, accesibilidad y señalización turística en los circuitos.

6. Promover los más altos estándares en la educación superior dirigida a la ciencia, la tecnología y la innovación, apoyándose en las alianzas Estado-Empresa-Universidad y la búsqueda de mayores competencias para la ciudad en materia educativa.

7. Generar el reconocimiento e imagen de Bogotá D.C., como una economía de la innovación, fundamentada en la educación, la cultura científica y tecnológica, la apropiación social del conocimiento, la capacidad de generar y asimilar transferencia de tecnologías avanzadas y la innovación y en síntesis, como una sociedad del conocimiento.

8. Promover la creación y organización de fondos para la investigación científica y el desarrollo tecnológico con recursos públicos y privados, tales como: fondos públicos para financiar la investigación de base, fondos públicos y privados para el desarrollo tecnológico, gastos privados con incentivos fiscales, fondos de riesgo de capital para financiar proyectos de inversión surgidos de los trabajos de investigación y desarrollo, fondo mixto con aportes privados y públicos y fondos tecnológicos orientados a propósitos específicos entre otros.

9. Visibilizar y fortalecer la capacidad productiva de los pequeños negocios o pequeñas iniciativas productivas con base en conocimientos propios, y que se vinculan a las cadenas de valor locales, tanto en la demanda de insumos como en la oferta del producto transformado.

10. Liderar programas para la calificación constante de la fuerza de trabajo y crear incentivos para conciliar la oferta de las y los trabajadores con la demanda actual y proyectada de los sectores productivos, de forma que se oriente la oferta de formación pública en el mediano y largo plazos para contribuir al desarrollo productivo, con educación de calidad.

11. Mejorar la calidad de la educación básica y media en competencias laborales generales y otros elementos de la formación para el trabajo, como el uso temprano de tecnologías en los procesos educativos, de tal forma que la oferta laboral tienda a complementarse con la demanda.

12. Promover la construcción de Redes Tecno-Económicas (RTE) orientadas a relacionar a los diversos actores para cooperar sin perjuicio de sus propios fines, a través de mecanismos de cooperación como los acuerdos informales a los contratos y los mecanismos de mercado.

13. Identificar y promover la articulación de las diferentes formas de producción a fin de reforzar la estructura productiva y mejorar la productividad y la competitividad.

14. Reconocer la heterogeneidad y diversidad productiva de la ciudad, consolidando un esquema en el que las pequeñas y medianas empresas se articulan cada vez más a la industria y a los servicios de mayor tamaño como proveedoras de insumos y servicios, en el que un creciente número de pequeñas unidades empresariales se vinculan cada vez más al mercado nacional y a los mercados globales a través de la prestación de servicios de alto valor agregado.

15. Promover la cooperación entre empresas, su articulación, tanto grandes con pequeñas y micro, como entre sí, a fin de garantizar el aprovechamiento y potenciación de las economías externas, facilitar la innovación tecnológica y aprovechar adecuadamente el equipo disponible.

16. Promover procesos de complementariedad institucional entendidos como la garantía de que las reglas de los mercados son aplicables en forma generalizada a todos los actores económicos y gestionar ante las entidades y autoridades competentes nacionales los ajustes a las disposiciones legales proporcionados a la situación de escala de la actividad económica, que eviten la porosidad institucional en la aplicación de tales disposiciones.

17. Promover empresas asociativas de economía solidaria, modernas y democráticas, competitivas, con altos niveles de productividad e integración, avanzadas tecnológicamente, innovadoras y transparentes, de tal manera que se constituya en una verdadera alternativa de convergencia de las unidades económicas.

Capítulo V

Eje temático: Generación de empleo e ingresos



Visión

En 2038 Bogotá será una ciudad donde se generen los empleos requeridos en cantidad y calidad, necesarios para mantener bajas tasas de desempleo, subempleo e informalidad. Será una ciudad que genera oportunidades laborales en sectores con altas competencias internacionales y se proyecta como pionera en programas para la calificación constante de la fuerza de trabajo. Será una ciudad que provee los niveles salariales necesarios para generar bienestar a la unidad familiar, en condiciones de igualdad para mujeres y hombres; una ciudad que cuenta con una fuerza laboral que sirve de apoyo al crecimiento de los sectores más dinámicos de la economía.

Será una ciudad donde las personas encuentran un ambiente propicio para el desarrollo de iniciativas empresariales individuales y asociativas productivas y sostenibles, que generen los ingresos suficientes para el disfrute de los bienes básicos, la salud, la educación, la protección social y el ocio, entre otros.

Será una ciudad donde los niveles de informalidad laboral y empresarial se mantienen en sus mínimos estructurales, siendo esta situación una etapa temporal que da paso a empleos y empresas integradas a la economía formal. En este sentido, las poblaciones vulnerables en el mercado laboral encontrarán los servicios de apoyo que son requeridos para su vinculación a las dinámicas del mercado laboral y al sector empresarial formal.

Para el logro de este propósito se habrán diseñado e implementado políticas activas de empleo que transformen los factores de oferta y permitan la articulación entre la oferta y la demanda de trabajo, se habrá promovido el fortalecimiento empresarial y las formas asociativas de economía solidaria, así como articulado los servicios sociales de protección con la política de empleo y se habrán diseñado las instituciones requeridas para el cumplimiento de estos propósitos. Todo lo anterior, atendiendo a un enfoque diferencial y poblacional, que prioriza sus acciones en las poblaciones vulnerables en mercado de trabajo.

Marco conceptual

El mercado de trabajo tiene implicaciones tanto económicas como sociales, ya que los precios que se determinan en él son los salarios y éstos son determinantes a su vez de los ingresos de las personas y por tanto su calidad de vida. La política de empleo e ingresos es necesaria para enfrentar factores negativos presentes en el mercado de trabajo, que pueden limitar las potencialidades del crecimiento económico y el bienestar de la población bogotana. Entre los más importantes se encuentran:

i. Las altas tasas de desempleo, ocasionadas por factores estructurales o por imperfecciones en el mercado de trabajo, las cuales tienen repercusiones negativas sobre los ingresos y la acumulación de competencias de las y los trabajadores (experiencia y conocimientos)

y limitan el uso y aprovechamiento del recurso humano.

ii. El predominio del empleo informal, con un elevado nivel de trabajadoras y trabajadores por cuenta propia, vuelve frágil el crecimiento económico, el bienestar de la población y aumenta la vulnerabilidad de las y los trabajadores. La informalidad, se encuentra principalmente relacionada con trabajos de mala calidad, baja productividad e ingresos de subsistencia.

iii. La fuerte desigualdad de la distribución de la riqueza, la extensión de la pobreza y el escaso nivel de renta de una parte muy amplia de la población. El irregular rendimiento del mercado de trabajo está en general asociado con índices de pobreza elevados; una mayor participación en el mercado laboral que no se corresponda con tasas de empleo comparables, deriva en tasas de pobreza más elevadas y más probabilidades de entrada en la pobreza y menos perspectivas de salida.

La propuesta de una política de empleo y generación de ingresos pasa necesariamente por la aplicación de instrumentos que permitan transformar los factores de oferta y de demanda del mercado laboral y así, lograr un emparejamiento entre oferta y demanda de trabajo. Se pueden diferenciar entre políticas de demanda, políticas de oferta y políticas de emparejamiento.

Las políticas de demanda se establecen para incentivar la contratación, a través de incentivos fiscales o tributarios a las empresas, de los grupos más vulnerables y con dificultades para conseguir trabajo (mujeres cabezas de familia, minusválidos, jóvenes con alta deserción escolar y desempleados mayores de larga duración, entre otros). También son políticas de demanda aquellas que incentivan la contratación a partir del redireccionamiento de las inversiones públicas hacia el desarrollo de obras públicas intensivas en mano de obra de baja calificación. Las políticas de oferta tienen como objetivo adecuar las calificaciones del factor trabajo a las necesidades empresariales, dando prioridad a la formación ocupacional y continua. Por su parte, las políticas de emparejamiento buscan atenuar las fricciones que se generan en el mercado de trabajo como resultado de fallas de información.

En el caso de Bogotá, resulta imperativo implantar una política ac-

tiva de empleo local que incentive la creación de nuevos puestos de trabajo y la defensa de los existentes. Las Políticas Activas de Empleo (PAE) se definen como intervenciones directas en el mercado de trabajo, dirigidas a poblaciones con dificultades de inserción en el mercado laboral, que buscan reducir la tasa de desempleo y mejorar las oportunidades de acceso a ocupaciones de buena calidad. Más allá de los programas temporales de asistencia que ayudan a mitigar el impacto de las crisis económicas, la PAE se propone reducir el desempleo estructural a través de intervenciones sostenibles sobre los desequilibrios del mercado laboral.

Los principales instrumentos de las Políticas Activas de Empleo son:

- ✓ Servicios de empleo y colocación
- ✓ Formación y capacitación
- ✓ Creación de empleo a partir de subsidios al empleo y al salario, trabajo público, desarrollo microempresarial y ayuda al autoempleo.

Una política de generación y defensa del empleo parte de la consideración sobre la importancia del capital humano en la generación de crecimiento. La creación de valor que genera las inversiones en capital humano es quizá uno de los elementos más destacados en la definición de política laboral. La formación laboral o formación para el trabajo es una de las formas de capital humano y se asocia con efectos positivos tales como: la movilidad y formación, el desarrollo profesional, los retornos salariales significativos para los individuos que participan en la formación, el efecto de género y la seguridad del empleo, entre otros. Las políticas que incentivan la formación para el trabajo igualmente permiten “retener” fuerza de trabajo y evitan presiones sobre la tasa de desempleo vía crecimiento de la Población Económicamente Activa.

Por otra parte, como estrategia de creación de empleo y contribución al fortalecimiento productivo de la ciudad, se plantea la necesidad de apoyar la creación y fortalecimiento de iniciativas productivas de generación de ingresos, que den lugar a emprendimientos, entendidos como una cultura y manera de pensar y actuar orientada hacia la

creación de riqueza, a través del aprovechamiento de oportunidades, del desarrollo de una visión global, de un liderazgo equilibrado y de la gestión de un riesgo calculado, cuyo resultado es la creación de valor que beneficia a la economía y a la sociedad.

Diagnóstico

Con 7.3 millones de personas, la ciudad de Bogotá agrupa al 17% del total de la población del país. En promedio, entre mayo y julio de 2010, según el Dane (Gran Encuesta Integrada de Hogares), Bogotá contaba con una población en edad de trabajar de 5.9 millones de personas, una población económicamente activa de 4 millones y 3.57 millones de personas ocupadas. Medida su importancia como centro económico, creador de oportunidades y generadora de empleo, Bogotá representa el 36.8% del mercado laboral de las trece principales ciudades y da cuenta del 38.4% y 35.5% de la población ocupada y desocupada. Estos hechos indican que la dinámica de crecimiento del mercado laboral de Bogotá lidera los acontecimientos del nivel nacional.

El desempleo en Bogotá para el período mayo-julio de 2010 fue de 11.6%, tasa menor a la estimada para el conjunto del país (12.1%). No obstante, la tasa de desempleo en la ciudad se encuentra muy por encima del promedio latinoamericano (por ejemplo: la tasa en Rio y Sao Paulo es de 5,4% y 7,2% respectivamente).

En Colombia, la llegada de la crisis internacional, acabó con un ciclo positivo de reducción de la tasa de desempleo desde un 20.1% en el primer trimestre de 2001 a 10.7% en el último trimestre de 2008. El ciclo de cinco años de crecimiento económico culmina en 2007 impulsado por un incremento del 7.5% en el PIB, año en el cual se produce también descenso en las tasas de desempleo, aunque no logró caer siquiera a tasas de un dígito.

Después, con el fin del ciclo expansivo de la economía, se produce un aumento inmediato en el desempleo: la tasa de desocupación del último trimestre de 2008 (10.7%), avanza a 14% en el primer trimestre de 2009, para situarse alrededor del 13% durante lo corrido de 2010. En este sentido, la primera señal de crisis no se hizo esperar y tuvo su manifestación directamente sobre el mercado laboral.

Justamente, el deterioro reciente del mercado laboral, asociado con la menor actividad económica, ha traído como consecuencia el deterioro de los ingresos de los hogares, obligando a que agentes distintos al jefe de hogar participen en el mercado laboral con el propósito de estabilizar el ingreso familiar, provocando una oferta laboral expansiva que desborda a la demanda, presionando al alza la tasa de desocupación y el deterioro de los salarios. Adicionalmente, la calidad del empleo pudo verse afectada, como lo sugieren los

La posición ocupacional mayoritaria es el empleo particular (52.6%), le sigue el empleo por cuenta propia en el que se ocupa el 32.9% de las personas, con reducido 4.9% para la posición de patrón o empleador y de 4.1% del empleo doméstico. Además de la significativa participación en la fuerza laboral, los trabajadores por cuenta propia han ganado un espacio importante en el escenario laboral bogotano.

indicadores del mercado laboral informal, a lo que se suma el hecho de que el 33.8% de la población ocupada se clasifica como subempleada (empleo inadecuado).

Por otra parte, desagregando la información del mercado laboral bogotano, se evidencian algunas características importantes a la hora de plantear la Política de Desarrollo Económico de la ciudad a 2038: La Tasa de desempleo es mayor en las mujeres (12.6%) que en los hombres (10.1%). La mayor tasa de desempleo se encuentra entre la población joven con edades entre 14 y 26 años. Por otra parte, el porcentaje de desempleados con nivel educativo de secundaria es de 12%, un tanto menor al de las personas con escolaridad media (12.6%).

Retomando los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH- realizada por el Dane, cerca del 50% de la población trabajaba en dos principales actividades: comercio, hoteles y restaurantes (26.8%), y servicios sociales, personales y comunales (24.1%), luego de lo cual la industria manufacturera contribuye con el 17.6%.

La estructura del empleo por ramas de actividad no sufrió grandes modificaciones en la década que recién termina: en promedio, la tasa de ocupación en la ciudad creció 3% durante el período 2001-2009; el empleo industrial apenas se expandió en 3.4%, en tanto el sector de la construcción mantuvo en alto la tasa de crecimiento de capacidad para generar empleo (7.3%), mientras los sectores de comercio y servicios alcanzaron tasas modestas de crecimiento promedio de 2.3% y 2.1%, respectivamente.

La posición ocupacional mayoritaria es el empleo particular (52.6%), le sigue el empleo por cuenta propia en el que se ocupa el 32.9% de las personas, con reducido 4.9% para la posición de patrón o empleador y de 4.1% del empleo doméstico. Además de la significativa participación en la fuerza laboral, los trabajadores por cuenta propia han ganado un espacio importante en el escenario laboral bogotano.

La conclusión que se extrae de la evidencia recaudada es que un porcentaje considerable de la población ocupada lo hace en condiciones que se encuentran al margen de las normas laborales y del cubrimiento de seguridad social, tal es el caso del trabajo por cuenta propia y del trabajo doméstico. Además, que la modalidad de empleo particular se ha mantenido invariable a lo largo de la pasada década y que su contribución a la generación de nuevos puestos de trabajo no sufrió ninguna modificación, con lo que el dinamismo de creación de actividades laborales le correspondió a las y los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

La mayoría de estos trabajadores y trabajadoras por cuenta propia se desempeñan en actividades microempresariales de subsistencia. Estas unidades coinciden, en términos de categorías ocupacionales, con el subsector de negocios familiares y trabajadoras y trabajadores independientes y, en términos generales, con el denominado sector informal urbano. Estas unidades, a través de la producción directa o la venta de bienes y servicios, se constituyen en la principal fuente de ingresos para la subsistencia de una persona o del hogar y se caracterizan por: la ausencia de capital; incorporación de uno a cinco trabajadores en condiciones laborales precarias (baja remuneración y ausencia de contratos); volumen reducido de actividad; y, ausencia de toda forma de regulación laboral y protección social. A partir de la

GEIH se han identificado en la ciudad aproximadamente 247 mil establecimientos con estas características, los que representan 82% del universo microempresarial de la ciudad.

El Censo de Unidades Económicas realizado por el DANE en el 2005 reportó la existencia de 333.974 unidades productivas en Bogotá, equivalentes al 24% del total de establecimientos del país, participación que es bastante similar a la registrada en el Censo Económico de 1990 (23.3%). Por escala de personal ocupado, el 91% de los establecimientos de la ciudad son microempresas (1 a 10 trabajadores) y el 5.2% son Pymes (11 a 200 trabajadores). Frente al Censo económico de 1990, los resultados anteriores registran un incremento de cinco puntos en la participación de las microempresas (86%) y prácticamente ninguna variación significativa de la distribución de Pymes (5.5%). Cabe destacar que el 39% de las microempresas de Bogotá (130.759) sólo tienen un trabajador.

La microempresa, con el 91% de las unidades productivas de la ciudad, tan sólo genera el 43% del empleo, mientras que los establecimientos con más de 20 trabajadores, que representan el 6% del total, contribuyen con cerca de la mitad de los empleos.

Planteamientos

En el marco de la política pública de Desarrollo Económico, la propuesta de generación de empleo e ingresos debe ser concebida como el conjunto de estrategias públicas y acciones público-privadas necesarias para la creación de un ambiente propicio para la generación de empleo e ingresos dignos y sostenibles en el tiempo. Diversos factores incidirán en la consecución de este objetivo: el crecimiento económico, la regulación del mercado laboral (legislación), la tasa de cambio, los incentivos a la generación de nuevas inversiones y las reformas tributarias de carácter nacional, entre los factores más relevantes.

Partiendo del reconocimiento de que la Administración Distrital no puede influir sobre todos estos factores, es necesario que la propuesta de política tenga en cuenta: i) las restricciones que enfrenta al estar supeditada a la política nacional en muchos aspectos y, ii) los instru-

mentos con que cuenta una ciudad como Bogotá para incidir en el mercado laboral.

Desde el nivel local, se propone que la Política de Generación de Ingreso y Empleo tenga como fundamento los instrumentos de Política Activa de Empleo.

Como prerrequisito para volver eficientes las nuevas intervenciones se deberán crear las competencias institucionales que permitan la coordinación de los programas y proyectos hoy asignados a distintas entidades y que dicen relación con la generación de empleo e ingresos, la formación para el trabajo y la divulgación de información sobre oferta y demanda para el mercado laboral. La idea es articular todas las iniciativas en una política global de generación de empleo e ingresos para la ciudad.

El éxito en la implementación de los diversos instrumentos de la política laboral dependerá tanto de la dinámica que adquiera la coordinación de los principales actores, como de la coordinación institucional entre las dependencias del gobierno distrital y las demás del orden regional y nacional. Especial atención merece la complementariedad entre las acciones de Distrito y aquellas desarrolladas por la administración central del Estado.

Las condiciones del mercado laboral bogotano ha mostrado un creciente deterioro en los últimos años, fenómeno que se refleja principalmente en una alta tasa de desempleo y significativa informalidad laboral. Es por esto que se debe reconocer el Derecho al Trabajo decente como una de los principales lineamientos de la Política de Desarrollo Económico, por sus implicaciones directas sobre los niveles de vida de la población y su conexión con la garantía de otros derechos fundamentales.

De lo anterior se desprende la necesidad de establecer una propuesta de institucionalidad de la política laboral, para crear la insti-

tucionalidad que actúe como un Servicio Público Distrital de Empleo que responda por programas que evalúen las capacidades de trabajo, identifiquen las necesidades del mercado y proporcionen formación a través de instituciones especializadas.

Generación de empleo de calidad

Las condiciones del mercado laboral bogotano ha mostrado un creciente deterioro en los últimos años, fenómeno que se refleja principalmente en una alta tasa de desempleo y significativa informalidad laboral. Es por esto que se debe reconocer el Derecho al Trabajo decente como una de los principales lineamientos de la Política de Desarrollo Económico, por sus implicaciones directas sobre los niveles de vida de la población y su conexión con la garantía de otros derechos fundamentales.

La propuesta de una política de defensa y creación de empleo pasa necesariamente por la aplicación de instrumentos que transformen los factores de oferta y de demanda del mercado laboral de Bogotá, en condiciones de productividad, igualdad y calidad y en un marco de crecimiento económico y de productividad.

Se considera que la formación laboral es quizá una de las medidas de política activas que parecen tener un impacto más significativo en los resultados globales del mercado laboral. Este tipo de medidas están diseñadas para facilitar la inserción laboral de grupos con mayor dificultad de acceso o integración al mercado laboral y para su eficaz funcionamiento se acompaña de medidas de intermediación que permiten transferir información sobre oportunidades de trabajo y orientar la colocación de los individuos en las actividades económicas creando así nuevas oportunidades laborales. Así, la asistencia en la búsqueda de empleo combinada con la formación laboral en ámbito productivo, se consideran como las medidas más rentables a la hora de crear empleo o conservar el existente.

Adicionalmente, se requiere combinar los mejores instrumentos para proteger a los grupos de población más desfavorecidos (jóvenes, mujeres, personas con menor nivel educativo, etc.) y con el fin de atenuar el impacto de la desaceleración de la economía sobre

los grupos de población en desempleo o en riesgo de desempleo. La idea de concentrar la atención en las desigualdades del mercado laboral, es porque está demostrado que el funcionamiento del mercado laboral es un factor dominante para la transformación del crecimiento en la reducción eficaz de la pobreza, debido a que puede considerarse el trabajo como el único activo de los pobres y, en la medida en que el crecimiento económico no cree más y mejores trabajos, se aleja la posibilidad de reducir la pobreza para una amplia proporción de las personas.

Emprendimiento para la generación de ingresos - Autoempleo

En el caso de las barreras al acceso de capital físico, humano y social, existen políticas activas que se advierten como complementarias a las políticas asociadas con los sistemas de información para el trabajo y los sistemas de formación laboral. Tales políticas actúan para incentivar la creación de empresas a partir de la difusión de incentivos al emprendimiento, encaminados a facilitar el desarrollo de las pequeñas empresas. Dichas medidas suponen el fomento del autoempleo, así como el apoyo a programas de formación y orientación en el ámbito empresarial.

En este sentido, como alternativas de generación de ingreso y contribución al fortalecimiento productivo de la ciudad, así como una medida de formalización, se plantea la necesidad de apoyar la creación y fortalecimiento de iniciativas productivas de generación de ingresos, que den lugar a emprendimientos. El emprendimiento ha resultado ser una política pública eficaz para la generación de alternativas productivas de generación de ingresos; el fortalecimiento de estas unidades empresariales resulta vital en una ciudad donde la mayor proporción del emprendimiento es generado por necesidad.

En Bogotá se evidencian básicamente dos tipos de emprendimiento, bien disímiles entre sí, uno, el generado por la necesidad y otro, el que resulta por oportunidad; los dos desarrollados por diferentes tipos de población y bajo distintas características, lo que implica una atención diferencial desde lo público para el apoyo de cada uno de estos tipos de emprendimiento.

Los programas para promover el emprendimiento y apoyar las iniciativas empresariales de menor tamaño deben hacer parte de una estrategia del gobierno local para la generación de empleo y la inversión. Para alentar la dinámica de creación de empresa es imprescindible que las políticas públicas estén dirigidas a remover las prácticas que impiden el espíritu emprendedor, procurando equilibrar el sistema de incentivos prevaleciente, mejorando la información y la asistencia técnica para garantizar el acceso a la tecnología, el sistema de formación laboral y el acceso a los sistemas de garantía y crédito.

Como una de las posibilidades para la consolidación de estas unidades empresariales, se propone la aplicación del modelo complementario o alternativo de economía y emprendimiento asociativo. La política de asociatividad debe estar en función de fortalecer y construir unidades productivas y de servicios viables, factibles, modernas, democráticas de carácter y naturaleza solidaria, con el fin de generar ocupación productiva y empleo digno, con énfasis en el desarrollo de los sectores marginados y excluidos de la sociedad capitalina y sus ámbitos de gestión, con el fin de superar la pobreza, marginalidad, violencia, atraso y elevar la calidad, condiciones y nivel de vida de la población vulnerable.

Formalización laboral y empresarial

El tema de la informalidad en Bogotá, así como en el país, aparece como prioridad en las agendas de política, dado su notable crecimiento en los últimos años. Para abordar el tema de la informalidad es necesario reconocer la alta heterogeneidad que presenta este fenómeno; este reconocimiento permitirá el diseño de políticas diferenciales dirigidas a los diversos segmentos que conforman la economía informal, entre los que se encuentran: a) empresas informales o trabajadores y trabajadoras informales; b) informalidad voluntaria o involuntaria y, c) poblaciones específicas.

En el caso de Bogotá, se parte del reconocimiento de que la informalidad, tanto empresarial como laboral, es esencialmente un fenómeno de exclusión, que se agrupa en su gran mayoría, en la categoría ocupacional de trabajadoras y trabajadores por cuenta propia, la cual coincide con las microempresas de subsistencia. Por lo anterior, las

políticas orientadas para superar el problema de la informalidad deben ir dirigidas especialmente a este segmento de la población.

Adicionalmente, atendiendo a las competencias que tiene la ciudad, las intervenciones de política se deben concentrar en: i) la informalidad empresarial, relacionada principalmente con el emprendimiento por necesidad; ii) mejoras generalizadas en capital humano y la productividad de trabajadoras y trabajadores informales y, iii) incentivos para la formalidad.

Sectores dinámicos y empleo

Uno de los mecanismos fundamentales para generar empleo de calidad en la ciudad es el fortalecimiento del sector productivo, que conlleve a la dinamización de la demanda de trabajo. Precisamente, uno de los criterios para la selección de sectores líderes prioritarios es su capacidad para generar externalidades relacionadas con la generación de empleo directo e indirecto.

En este sentido, la política laboral deberá estar orientada a la generación de competencias de las y los trabajadores, en concordancia con las necesidades de los sectores que se definan como líderes o jalonadores del desarrollo económico, es decir se debe propender por programas que no solamente obedezcan a los requerimientos del mercado, sino que también, actúen deliberadamente a favor de los sectores líderes.

La vinculación de trabajadoras y trabajadores en sectores dinámicos y líderes, permitirá elevar la calidad del empleo generado y, por lo tanto, la productividad de las y los trabajadores.

La ciudad de Bogotá es reconocida por tener una política social diversa y de amplia cobertura. Se avanza a través de acciones integrales que permiten la materialización de los derechos fundamentales, en términos de disponibilidad, acceso, y permanencia en la prestación de los servicios sociales de: salud, educación, nutrición y seguridad alimentaria; cultura, vivienda, ambiente, recreación, justicia, bienestar e inclusión social, con énfasis en las personas más vulnerables y en las minorías.

Bajo esta descripción, se podría decir que la ciudad de Bogotá tiende a estructurar progresivamente lo que podría catalogarse como un Sistema de Protección Social (SPS). La configuración y conducción del Sistema de Protección Social estaría abarcando los propósitos más completos sobre asistencia social, aseguramiento de la salud y, en general, protección a la población vulnerable, a lo que habría que adicionar la defensa del empleo y la protección del desempleo. Por ello, es indispensable que al construir un nuevo SPS se determine que una parte esencial del Sistema es la provisión de servicios públicos de empleo.

Adicionalmente, es necesario que los programas sociales que tienen como finalidad la generación de ingresos, se articulen permanentemente con los lineamientos de la política de empleo, esto es dirigir las acciones bajo condiciones como la certificación, las apuestas productivas y la productividad. De esta manera, además de garantizar la protección de los ingresos de manera temporal, estamos haciendo sostenible la generación de ingresos y empleo para la población vulnerable.

La articulación de la política social y la política de empleo, con el fin de lograr la inclusión de la población vulnerable, requerirá de acciones poblacionales diferenciales, de acuerdo con su ciclo vital y género, sus necesidades particulares y en consideración a las condiciones inherentes a las personas.

Inclusión de género para el desarrollo económico

Atendiendo a las inequidades que se presentan en el mercado laboral bogotano, se requiere de políticas diferenciales, que permita la integración equitativa de mujeres y hombres al mercado de trabajo. Si bien existen múltiples temas que relacionan la productividad, la competitividad y el desarrollo económico con el enfoque de género, se deben priorizar tres temas determinantes en el proceso actual del Distrito Capital, como son la participación de las mujeres en: a) el mercado laboral en Bogotá, b) el sector microempresarial, y c) en la economía del cuidado.

La priorización de la economía del cuidado implica evidenciar y reconocer las formas específicas como las mujeres aportan a la vida económica de la ciudad, desde una concepción de la economía que

además del mercado valora la provisión de servicios, especialmente al interior de sus propios hogares.

En reconocimiento de lo anterior, se plantea la necesidad de promover el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres, el reconocimiento de su aporte a la vida económica de la ciudad y el acceso a un trabajo en condiciones de igualdad y dignidad.

Objetivos estratégicos

1. Generar condiciones para la defensa y creación de empleos, en condiciones de productividad y calidad, a través del diseño e implementación de políticas laborales activas, que permitan modificar los factores determinantes de la oferta de trabajo y la articulación entre oferta y demanda en el mercado laboral.

2. Promover el emprendimiento como una estrategia central para la generación de ingresos, a partir del apoyo diferenciado a las distintas poblaciones objetivo, según se trate de emprendimiento por necesidad o por oportunidad, con el fin de consolidar actividades productivas rentables, visibles y funcionales a la estructura económica distrital en constante progreso.

3. Generar condiciones para la defensa y creación de empleos, en condiciones de productividad, calidad y equidad y, en apoyo al fortalecimiento de los sectores líderes de la ciudad.

4. Articular la política social con la política de empleo, con el fin de avanzar en acciones integrales que permiten la materialización de los derechos económicos y el derecho al desarrollo, especialmente de las poblaciones vulnerables en el mercado de trabajo.

5. Disminuir los niveles de informalidad laboral y empresarial, a través de estrategias de creación y acceso a oportunidades laborales y actividades económicas formales, con el fin de mejorar los niveles de bienestar de la población bogotana.

6. Promover el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres en sus diversidades, considerando su ciclo vital, etnia, cultu-

ra, orientación sexual, identidades y condiciones, el reconocimiento de su aporte a la vida económica de la ciudad y el acceso al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad.

Estrategias

1. Formación para el trabajo. Impulsar políticas activas de formación para el trabajo, de acuerdo con las necesidades del desarrollo empresarial, para mejorar el capital humano de las personas empleadas y desempleadas de todas las edades, corregir fallas de mercado tales como la desigualdad en el acceso a servicios educativos, o como la limitada provisión pública y privada de capacitación para el trabajo, o la división sexual del trabajo que limita el tiempo de mujeres para la formación, y coadyuvar así a la inserción laboral de grupos con mayor dificultad de acceso o integración al mercado laboral.

2. Información para el empleo y servicios de colocación. Colocar a disposición de la población y agentes económicos, información sobre los factores más relevantes que inciden en su participación en el mercado laboral, contribuyendo a la coordinación entre oferta y demanda de trabajo, así como prestar servicios de apoyo para la colocación en puestos vacantes.

3. Mejorar la productividad de los emprendimientos, a través de políticas activas de formación para el emprendimiento, servicios especializados de asesoría y acompañamiento en la creación y fortalecimiento empresarial, mayor educación, provisión de financiamiento y creación de instrumentos de apoyo que permitan un acceso al mercado de los productos.

4. Poner en marcha la política de emprendimiento a nivel Distrital y su portafolio de servicios así como los sistemas que permitan obtener información relevante sobre la dinámica del emprendimiento en Bogotá, de tal manera que permanentemente se evalúen las necesidades del mercado en su conjunto y se creen las oportunas soluciones.

5. Promover acciones para atender los requerimientos en innovación de los procesos productivos, con el propósito de estimular la transformación productiva y creación de nuevos productos e innova-

ción tecnológica, es decir garantizar que en la producción de las pequeñas empresas se logre incorporar progresivamente valor agregado y factores diferenciadores.

6. Formular y orientar una propuesta de economía solidaria para la ciudad, adoptando y adaptando propuestas del sistema de economía solidaria, con la visión y propósito de generar unidades productivas y de servicios modernas y democráticas, que proporcionen nuevas oportunidades y alternativas de ocupación productiva, generación de ingresos, acumulación ampliada y empleo digno, de carácter y naturaleza sustentable y sostenible.

7. Promover acciones para atender los requerimientos en innovación de los procesos productivos, con el propósito de estimular la transformación productiva, crear nuevos productos e innovación tecnológica, e incorporar progresivamente valor agregado y factores diferenciadores con énfasis en las pequeñas empresas.

8. Consolidar la articulación del sistema distrital de ciencia, tecnología e innovación y garantizar el acceso de las iniciativas empresariales al sistema distrital de apoyo a la competitividad y la innovación tecnológica.

9. Integrar las estrategias de impulso y fortalecimiento de sectores líderes con la política Distrital de empleo.

10. Coadyuvar a la generación de empleo a través del plan de ordenamiento territorial mediante el fortalecimiento de los factores territoriales que apoyan la productividad de las industrias y la adecuación de la infraestructura urbana en las zonas de vocación industrial.

11. Incentivar la generación de empleo industrial mediante el aumento de la rentabilidad por la vía de la localización conjunta de empresas de los mismos sectores o de cadenas productivas.

12. Orientar los programas de formación de competencias y empleabilidad a los requerimientos del mercado, y a su actuación deliberada a favor de los sectores líderes. En este sentido, se crearán programas especializados de ayuda pública dirigida al estableci-

miento de empresas innovadoras.

13. Implementar instrumentos de política laboral activa, dirigidos a poblaciones con mayor dificultad para acceder a oportunidades de generación de empleo e ingresos.

14. Estructuración de un Sistema de Protecciones Sociales, en donde una parte esencial del Sistema es la provisión de servicios públicos de empleo.

15. Articulación de los programas sociales de generación de ingresos con la política de empleo, para avanzar en acciones afirmativas integrales que permitan la materialización de los derechos y la seguridad económica.

16. Integración de la institucionalidad social con la institucionalidad económica, a través de la articulación de la política pública de desarrollo económico con las políticas sociales, como las políticas poblacionales, de mujeres y equidad de género, de garantía de derechos de lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas, y sobre orientaciones sexuales e identidades de género, de envejecimiento, infancia y adolescencia, adultez, entre otros.

17. Generar instrumentos dirigidos a poblaciones vulnerables para mitigar los efectos de los ciclos económicos y sociales del trabajo informal.

18. Promover la participación y el diálogo social, en espacios renovados de consulta y concertación, formales y no formales de las políticas específicas para cada sector poblacional.

19. Mejorar la productividad de las y los trabajadores informales a través de políticas activas de formación para el trabajo y mayor educación.

20. Mejorar la productividad de los emprendimientos por necesidad, vinculados al trabajo informal, a través de servicios que eleven la capacidad productiva y de acceso a mercados de estas empresas.

21. Promoción de políticas estructurales que incentiven el crecimiento de sectores potencialmente creadores de trabajo formal.

22. Búsqueda de balance de incentivos para aquellas trabajadoras y trabajadores que se encuentran en el margen entre la formalidad y la informalidad tales como medidas tanto para facilitar, como para reducir los costos de entrada, y mecanismos que atraigan los beneficios de la formalización.

23. Inversión en programas de protección social dirigidos a las alternativas informales de subsistencia.

24. Articular progresivamente las unidades productivas informales a las dinámicas del sector formal.

25. Promover el aprovechamiento económico del espacio público como una estrategia de inclusión y generación de oportunidades económicas dirigida a los vendedores informales que realizan ventas informales en el espacio público para asegurar su ingreso mínimo vital.

26. Integración de la institucionalidad social con la institucionalidad económica a través de la proyección, fortalecimiento e implementación de acciones afirmativas como las contenidas en herramientas como el “Plan de Igualdad de Oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital, 2004-2016” y otros instrumentos que de generen para tal fin.

27. Incentivar el acceso al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad para las mujeres desde el enfoque diferencial que reconozca sus necesidades e intereses en relación a su ciclo vital, etnia, orientación sexual y condiciones.

28. Realizar acciones afirmativas que promuevan igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en el sector empresarial, la igualdad en la remuneración, que remuevan los obstáculos culturales y superen los roles de género tradicionales a la luz de la visibilización y reconocimiento del aporte económico de las mujeres a la economía distrital y a la economía del cuidado.

29. Promover el reconocimiento económico, jurídico y político de la economía del cuidado, así como su contribución al desarrollo de la ciudad.

Capítulo VI

Eje temático: Gestión del territorio para el desarrollo económico



Vision

En el 2038 Bogotá habrá logrado el equilibrio armónico entre las actividades productivas, comerciales y turísticas. Será una ciudad en la que a través del ordenamiento territorial se promovió el desarrollo integral, equitativo, ambiental, así como socialmente sostenible y que permitió el efectivo disfrute de los derechos; una ciudad que compatibilizó los desarrollos urbano y económico, que logró reducir la segregación socio-espacial mediante la redistribución de los equipamientos y servicios en general.

En la ciudad se habrá consolidado su borde urbano-rural, que cuenta con zonas adecuadas para el desarrollo económico. Una ciudad

(región) que definió concertadamente la prioridad entre distribuir más equitativamente en el territorio la población y las actividades económicas, y distribuir los beneficios de la aglomeración, derivados de una distribución desigual en el territorio de la población y las actividades económicas (concentrar la economía y distribuir el desarrollo). Será una ciudad que avanzó notablemente en la reducción de la contaminación por diferentes fuentes.

En Bogotá se habrá construido, de la mano de la institucionalización de la Región Capital, acuerdos en temas impositivos, de planeación, de ordenamiento, de transporte público y de obras de infraestructura necesarias para el desarrollo económico. Igualmente, se logrará una adecuada articulación de su perímetro urbano con las zonas rurales a partir de la universalización del derecho a la ciudad, entendido como el derecho a la ciudadanía de todos los habitantes de la región, con el propósito de incorporar los beneficios de la urbanización a toda la población, reduciendo los niveles de pobreza y generando desarrollo económico.

En el 2038 Bogotá logrará la densificación de las áreas internas poco pobladas y la renovación urbana, permitiendo a los pobladores de las áreas sometidas a renovación, la permanencia después de las intervenciones. La ciudad habrá reducido significativamente el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, a través de una política de vivienda que articule las necesidades habitacionales con el entorno y la ciudad.

Marco conceptual

El Plan de Ordenamiento Territorial -POT- se concibe como un instrumento de planeación de largo plazo que puede apoyar el desarrollo humano. La evolución de la ciudad muestra cada vez una mayor concentración de la actividad económica y, aun dentro de la propia ciudad, se registra un importante fortalecimiento del centro expandido como zona dinámica en la localización de actividades económicas y empleo.

Ante dicha realidad, se debe tener en cuenta que las políticas territoriales son la expresión concreta de una estrategia de desarrollo espacial general para la ciudad y un instrumento para llevar a la práctica la visión de ciudad. La política de ordenamiento territorial puede estimular o favorecer la productividad si genera externalidades posi-

vas y reduce externalidades negativas en el funcionamiento espacial de las empresas. En este sentido, la Política Pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico es coherente con la revisión del POT en que se debe permitir la aglomeración de la actividad económica y redistribuir el desarrollo.

La ciudad debe ejercer un rol activo para la generación de empleo dentro de su territorio, sin perjuicio de las consideraciones en materia regional, mediante el fortalecimiento de los factores territoriales que apoyan la productividad de las industrias y la adecuación de la infraestructura urbana en las zonas de vocación industrial. La generación de empleo industrial debe incentivarse mediante el aumento de la rentabilidad por la vía de factores de la localización conjunta de las empresas de los mismos sectores o de las cadenas productivas.

La ciudad enfrenta el desafío de asegurar que las oportunidades de empleo decente y generación de ingresos para la población estén localizadas a distancias económicamente viables y a su vez asegurar la mayor densidad económica posible de manera que se permita asegurar la igualdad en las condiciones de vida para los habitantes de la ciudad.

En materia regional, la fuerza de atracción de Bogotá configura una región. En la medida en que los costos de la aglomeración se incrementan, las economías de aglomeración se desbordan en el territorio, produciendo conurbaciones y regiones que se constituyen en sí mismas en centros económicos, reforzadas, o generadas incluso, por dinámicas propias en el territorio regional. Se debe comprender que estas dinámicas no son homogéneas y afectan de manera diferencial los distintos sectores económicos y grupos poblacionales en función de cómo se perciben las economías y deseconomías propias del proceso de aglomeración.

Las olas migratorias que en el siglo pasado se ubicaron en las áreas suburbanas conurbadas que hoy constituyen la periferia de Bogotá, llegan ahora a los municipios circunvecinos. Este sólo hecho garantiza la existencia de la región, pero de ninguna manera garantiza la forma como se realiza la integración regional y mucho menos que los beneficios de la aglomeración se distribuyan de manera más equitativa y se avance en lograr una convergencia en la calidad de vida de los habitantes.

La atracción no significa convergencia y los acercamientos y las vecindades no necesariamente reducen la brecha entre las partes, es decir, las fuerzas de gravitación no necesariamente implican convergencia. Es necesario que la política pública cree estímulos para que ello sea posible, con el fin de garantizar una mayor convergencia de la calidad de vida de los habitantes de la región, pero no sólo de los habitantes de hoy, sino también de las generaciones futuras.

Se debe advertir en este punto sobre la necesidad de atender este proceso, definiendo estructuras institucionales que permitan regularlo, promoviendo una ocupación intensiva y no extensiva del territorio, a través de la conformación de aglomeraciones compactas y densas, y no dispersas, y previniendo la desigualdad y en especial la urbanización informal, de manera que se garantice la progresividad de la política social.

El objetivo de la integración regional debe ser el mantener una posición hegemónica en el contexto nacional a partir del reconocimiento de la condición mediterránea del territorio de manera que se posibilite la búsqueda de la convergencia regional en términos de la calidad de vida de la población, más que la búsqueda de una distribución más equitativa de la población y las actividades en el territorio.

Por ello, se debe concebir el derecho a la ciudad como la forma para alcanzar el desarrollo humano, lo que no supone dejar a su suerte a los habitantes rurales y a la de los municipios menos aglomerados, sino abogar porque disfruten de los beneficios de la urbanidad en el sentido de ampliar sus capacidades, esto es, su libertad. El derecho a la ciudad no es en este sentido un derecho de todos los que residen en ciudades, sino un derecho a la ciudadanía⁵⁴.

Diagnóstico

En los estudios realizados por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en el marco de la revisión del POT de Bogotá, se encontró que uno de los principales problemas es la falta de adopción y ejecu-

⁵⁴ Urbanización para el desarrollo humano: políticas para un mundo de ciudades, ONU-Habitat, Bogotá, 2009.

ción de las políticas, normas y estrategias previstas en dicho plan. Hay que tener en cuenta que el POT se desarrolla mediante instrumentos de planificación, gestión y financiación definidos en el mismo, que, desafortunadamente, en el caso de Bogotá serían excesivos. Las implicaciones económicas de esta situación se expresan en la demora de adopción de dichos instrumentos, pues hasta tanto no sean adoptados, no se puede realizar ningún proyecto en determinada zona.

En cuanto a las centralidades, el POT focaliza ciertas zonas como espacios estratégicos que han sido conformados por la simple actividad comercial y no por planificación alguna. Sin embargo el POT prevé la Red de Centralidades que puede estar conformada tanto por las centralidades existentes como por nuevas, según se determine. No obstante lo anterior, las centralidades se consolidan como un patrón espacial exitoso de densidad económica. La mayoría de ellas presenta aumentos en sus indicadores de actividad, sin embargo, su desarrollo no presenta una cobertura territorial eficiente. Mientras algunas centralidades tienen una fuerte dinámica de crecimiento, en otras ha sido más lenta y en algunas el perfil regional definido no se ha consolidado.

En materia regional, la Región Capital participa con el 32% del PIB, y concentra el 31% de la base productiva nacional. La base económica de la región está diversificada, siendo los sectores industrial y de servicios más representativos en Bogotá, y el primario para el resto del Departamento. Los 19 municipios de la Sabana presentan una estructura económica basada en la industria manufacturera, servicios, floricultura y sector agrícola y agroindustrial. En relación con la industria, Bogotá concentra más de 85% de las grandes industrias de la Región Capital, y el 95% de las medianas y pequeñas.

Por otra parte, el abastecimiento alimentario proviene en un 60% del departamento de Cundinamarca. Diariamente se comercializan en la Capital 7.640 toneladas de alimentos para más de 7 millones de personas que viven en la ciudad. Es de resaltar la importancia vital de la conectividad física y funcional de los diversos ecosistemas de la región. La preservación de la red de ecosistemas que conforman la Estructura Ecológica Principal del Distrito Capital, es condición de sostenibilidad y de funcionamiento tanto de la ciudad como de la región en su conjun-

to. En esta perspectiva, es determinante el sistema hídrico y de áreas protegidas. El agua y la energía que consume la capital proviene completamente de su entorno.

Con relación al tema de la sostenibilidad, SDP-Mckinsey (2010) señala que la contaminación es el principal reto de sostenibilidad de Bogotá. En este sentido, el estudio muestra que Bogotá tiene altas emisiones móviles de CO₂ debido principalmente a ineficiencias del sistema de transporte, calidad del combustible, y al estado y crecimiento del parque automotor de la ciudad. Por otra parte, solo el 28% de aguas negras son tratadas, por capacidad insuficiente y ausencia de tecnologías. Finalmente, el estudio indica que es necesario trabajar en la cultura del reciclaje toda vez que Bogotá registra cifras de kg de desperdicio anual/ habitante muy superiores a los registrados en otras ciudades de referencia.

Planteamientos

A pesar de los destacados avances en sus indicadores de desarrollo, la ciudad debe redoblar los esfuerzos para maximizar las externalidades positivas y minimizar las externalidades negativas derivadas del proceso de aglomeración. Se hace necesario hacer del territorio un espacio favorable al desarrollo económico, social y ambiental, que se traduzca en calidad de vida y bienestar para la sociedad. En ese sentido, es crucial la articulación de la política económica y la política de ordenamiento territorial, pues esta última puede promover o entorpecer el desarrollo económico.

Integración económica regional

La reconfiguración del espacio urbano y regional de Bogotá y de su entorno, resultado de una fuerte dinámica socioeconómica, ambiental, cultural y política, exige una mayor comprensión del carácter estratégico de lo que hoy se conoce como Región Capital. En ese sentido, se ha logrado incorporar la importancia del tema en la concepción de la planeación, aunque, la construcción compartida de la región se ha enfrentado a no pocos retos.

El crecimiento poblacional se ha dado de forma desequilibrada y ha

sido mayor en los municipios más cercanos a Bogotá, desarrollando un modelo de ciudad dispersa caracterizado por procesos como la urbanización de baja densidad, la sub-urbanización, tendencias hacia la conurbación, el alto consumo de suelo y deterioro ambiental. Adicionalmente, han primado por parte de los municipios estrategias que buscan atraer usos industriales, como bodegas, y vivienda de estratos medios y altos, a través de la perversa competencia tributaria y la desarticulación regional.

Es necesario tener en cuenta que los instrumentos de planeación de mediano y largo plazo de carácter intra-urbano, como el POT y la Política Pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico, pueden promover acciones de ordenamiento aunque no más allá de las que trasciendan su competencia, así ellas sean deseables y necesarias para el desarrollo de la ciudad y de la región en su conjunto. Ello para nada quiere decir que la ciudad no sea consciente que Bogotá no puede pretender planificarse de manera aislada ni enfrentarse de manera independiente a problemáticas comunes con la región.

La contaminación es el principal reto de sostenibilidad de Bogotá.

Un impulso definitivo al proceso de integración lo constituye la voluntad política de los mandatarios actuales de las administraciones de Bogotá y Cundinamarca, quienes se comprometieron con promover la Región Capital. Sus propuestas fueron plasmadas en los Planes de Desarrollo, para que por esta vía se contara con metas conjuntas. Así mismo, el acuerdo de voluntades y el respectivo convenio ratifica su decisión por sentar bases sólidas para dicha integración, particularmente, para la búsqueda del marco legal para la constitución de la región. Esta demostración en el corto plazo, marca un sendero de mediano y largo plazo, que exige ir construyendo la institucionalidad que refuerce las dinámicas, lógicas y el desarrollo de estrategias e instrumentos adecuados para avanzar en una real integración.

En forma progresiva y sostenida al año 2038 Bogotá D.C., se consolidará con su región circundante, en una entidad de desarrollo integral, equitativo, ambientalmente sustentable, así como socialmente

sostenible que garantiza el disfrute de los derechos; compatibilizará los desarrollos urbano y económicos, habiendo logrado reducir la segregación socio-espacial mediante la redistribución de los equipamientos y servicios en general.

Igualmente, construirá de la mano de la institucionalización de la ciudad y la región, acuerdos en temas impositivos, de planeación, de ordenamiento, de conservación de los ecosistemas regionales, de transporte público y de obras de infraestructura necesarias para el desarrollo económico.

Los instrumentos de planeación de mediano y largo plazo de carácter intra-urbano, como el Plan de Ordenamiento Territorial –POT- y la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C, promoverán acciones de ordenamiento hasta el alcance de sus competencias y en lo correspondiente a sus relaciones con los municipios circunvecinos y Cundinamarca se avanzará en la identificación de problemáticas comunes y su solución.

Se avanzará en la consolidación de un conjunto equilibrado de asentamientos urbanos armónicamente relacionados que contrarreste la urbanización no planificada de la Sabana y el crecimiento por conurbación, y aproveche las oportunidades de complementariedad. La estrategia regional de la revisión del POT plantea que la ciudad continuará siendo el centro principal de la región funcional, que se articulará a través de corredores que tienen diferentes características, por lo que la forma de intervención debe ser diferenciada, en aras de potenciar los beneficios y enfrentar las problemáticas.

Ordenamiento territorial intra-urbano

Es relativamente reciente que la planificación urbana y el ordenamiento del territorio integran lo urbanístico, paisajístico y físico, con el desarrollo socioeconómico, la productividad y competitividad. Como efecto de la ausencia de una planificación integral, la ciudad hereda una marcada segregación socio-espacial, y persisten problemas que afectan la calidad de vida y disminuyen las oportunidades derivadas de la aglomeración. Aparte de esto, la capital no ha contado con políticas y estrategias contundentes que permitan determinar la rentabi-

lidad social y económica de los grandes proyectos, ni reconocido el valor de los servicios ambientales, y el urbanismo no ha sido suficientemente factor de redistribución de riqueza.

Esto significa que hay que planificar el desarrollo económico, teniendo en cuenta las fortalezas y potencialidades que existen tanto en los espacios urbanos como rurales y regionales, y, por su parte, diseñar un modelo de ordenamiento territorial que responda a una dinámica económica moderna, sostenible y con equidad social.

La ciudad enfrenta el desafío de asegurar que las oportunidades de empleo y generación de ingresos para la población estén localizadas a distancias económicamente viables y a su vez asegurar la mayor densidad económica posible que permita asegurar la igualdad en las condiciones de vida para los habitantes de la ciudad.

La revisión del POT plantea fortalecer el esquema de centralidades, que marquen un camino de largo plazo, y al efecto propone: i) asegurar la cercanía a las oportunidades de empleo y el incremento de la productividad de las empresas fortaleciendo su eje de transformación industrial; ii) promover la consolidación de manzanas del centro donde se aglomeran varios proveedores especializados de insumos para facilitar a las empresas MIPYME y promover la competencia entre proveedores; iii) impulsar la localización de sectores estratégicos de transformación industrial que tengan ventajas de productividad, por localizarse varias empresas del sector o de la misma cadena productiva en el mismo subsector normativo; iv) mejorar la movilidad para las actividades económicas localizadas en la centralidad de Puente Aranda; y v) generar capacidad de respuesta para permitir la localización de actividades económicas en centralidades de integración local.

La revisión del POT igualmente plantea que la ciudad debe ejercer un rol activo para la generación de empleo dentro de su territorio, sin perjuicio de las consideraciones en materia regional, mediante el fortalecimiento de los factores territoriales que apoyan la productividad de las industrias y la adecuación de la infraestructura urbana en las zonas de vocación industrial, lo cual resulta compatible con lo expuesto anteriormente sobre el rumbo en el largo plazo del tejido productivo de la ciudad. La generación de empleo industrial debe incentivarse mediante

el aumento de la rentabilidad por la vía de la localización conjunta de empresas de los mismos sectores o de cadenas productivas.

En el caso de los servicios se debe distinguir entre los servicios orientados a los hogares y los orientados a las empresas. En los primeros se deben generar las condiciones para que se puedan consolidar las centralidades establecidas, en los segundos se busca fortalecer la localización conjunta en áreas específicas para promover la competencia y alinearlos con aquellos hacia donde se encuentra dirigida su demanda. En relación con el sector turismo la revisión del POT plantea que es prioritario fortalecer las Zonas Turísticas consolidadas de la ciudad. En este sentido, es importante propender por articular las zonas de Interés Turístico y los atractivos de importancia nacional e internacional, que permitan la integración de Bogotá con la región y se mejoren la conectividad, accesibilidad y señalización turística en los circuitos.

Los modelos y estrategias internas de producción y comercialización, así como de ordenamiento territorial, deben materializarse en acciones concretas como la construcción de vías, aeropuertos, infraestructura general, plataformas de servicios, entre otras.

Desde el ordenamiento territorial Bogotá puede desarrollar los dos frentes de política económica: hacia la producción y abastecimiento interno, y hacia las exportaciones. Estos no son excluyentes si se les considera en el marco de una política regional. La fortaleza de integración regional permite potenciar la agroindustria y la producción agrícola y pecuaria, teniendo en cuenta la vocación de los municipios vecinos, así como la localización concertada del suelo de uso industrial, de manufactura y procesamiento de materia prima, a fin de procurar la producción y abastecimiento interno, y de excedentes exportables. La expansión del aeropuerto se constituye en elemento estratégico a nivel económico.

De esa forma, de manera progresiva y sostenida hasta el año 2038 Bogotá D.C., integrada como ciudad región habrá logrado un equilibrio adecuado entre los procesos de distribuir más equitativamente en el territorio la población y las actividades económicas y distribuir los beneficios de la aglomeración, derivados de una distribución desigual en el territorio de la población y las actividades económicas.

Se avanzará en el derecho a la ciudadanía de todos los habitantes de la región, con el propósito de incorporar los beneficios de la urbanización a toda la población, reduciendo los niveles de pobreza y generando desarrollo económico más equilibrado en las condiciones socioeconómicas, ambientales y la relación urbano-rural de los asentamientos humanos.

En forma progresiva y sostenida hasta el año 2038 Bogotá D.C., logrará la densificación de las áreas internas poco pobladas y la renovación urbana, garantizando a los pobladores de las áreas sometidas a renovación, la permanencia después de las intervenciones. La política territorial para la productividad habrá ayudado a promover la generación del empleo en la ciudad y a la vez procurar que esta generación permita la cercanía de los grupos de ingreso bajo a las oportunidades creadas.

Desarrollo económico y sustentabilidad ambiental

La exigencia de cuidar el balance entre los factores de competitividad y productividad con los de desarrollo sostenible, implica la incorporación del criterio ambiental como requisito de viabilidad de la ciudad y la región al 2038. El principal reto de la política pública, en este sentido, es lograr armonía entre los dos grandes objetivos (desarrollo económico y sostenibilidad ambiental) y que ellos no sean contradictorios, sino complementarios.

Bogotá será una ciudad que avanzó notablemente en la reducción de la contaminación por diferentes fuentes y se generarán articulaciones armónicas entre los procesos urbanos y ecológicos; se integrarán las escalas y procesos locales, regionales y nacionales actuando de manera concertada, con equilibrio entre las demandas sociales y del sistema económico con respecto a las capacidades de oferta y conservación del sistema natural; y se asumirá una visión integral de gestión en el sistema productivo tomando oportunamente las decisiones que provean pautas de comportamiento y regulaciones a todos los actores que participan del sistema económico.

Desarrollo económico de la ruralidad

La Política Pública de Ruralidad es una herramienta de gestión del

Distrito Capital para el ordenamiento ambiental sostenible de su territorio y la superación de la exclusión de su población, en procura de una articulación armoniosa de las diversas dinámicas de la ciudad.

En dicha política, la diversidad del área rural es reconocida en cinco macro unidades que se interrelacionan con el área urbana de manera diferente prestando servicios y funciones en el territorio distrital, éstas son denominadas por POT como piezas rurales, las cuales constituyen porciones del territorio del Distrito que se diferencian por tener ca-

La ciudad tiene un conjunto de posibilidades de acción en el campo de la economía rural que tienen que ver con estímulos a la producción, la transformación agroindustrial, el mercadeo, la infraestructura favorable a la conectividad y productividad, el crédito, el acompañamiento al empresario rural y los mecanismos de pago por servicios ambientales.

características heterogéneas a nivel socioeconómico y por constituir unidades geográficas de cerro, valle o ladera claramente identificable en el territorio.

Bogotá es pionera en la política de ruralidad, su puesta en marcha implica la incorporación de sus atributos en la formulación de la política de desarrollo económico. Esta política propende la integración del territorio rural al Sistema de Planeación del Distrito Capital y al sistema regional, mediante el fortalecimiento de la institucionalidad, el capital social, la programación y ejecución coordinada de la inversión para frenar las dinámicas de marginalidad y exclusión social de la población campesina.

Es necesario valorar y retribuir económicamente la contribución

de los habitantes rurales a la provisión de bienes y servicios ambientales, principalmente el agua y la biodiversidad así como entender la limitación objetiva que plantean los ecosistemas y sus recursos y el hecho de que el patrimonio natural no es sustituible. Igualmente, es importante tener en cuenta que la agricultura tiene que atenerse a

reglas de la naturaleza: una que tiene un tiempo más largo y menos manejable que el de la industria.

La ciudad tiene un conjunto de posibilidades de acción en el campo de la economía rural que tienen que ver con estímulos a la producción, la transformación agroindustrial, el mercadeo, la infraestructura favorable a la conectividad y productividad, el crédito, el acompañamiento al empresario rural y los mecanismos de pago por servicios ambientales.

Es indispensable construir un sistema de reconversión tecnológica de los procesos productivos e inserción a la nueva ruralidad, con criterios de productividad, así como de preservación ambiental y de los ecosistemas, de modo que se protejan las fuentes de agua de los riesgos de la contaminación, la erosión, la deforestación y otros peligros.

Por ello, se avanzará en el ordenamiento ambiental sostenible de la ciudad y su región circundante y en la superación de la exclusión de su población, en procura de una articulación armoniosa de las diversas dinámicas de la ciudad, mediante el desarrollo de políticas de desarrollo económico de ruralidad articuladas al ordenamiento territorial.

Igualmente, se contará con sistemas de valoración y retribución económica de la contribución de los habitantes rurales a la provisión de bienes y servicios ambientales, principalmente el agua y la biodiversidad

La política de ruralidad aportará a la integración del territorio rural al sistema de planeación del distrito capital y al sistema regional, mediante el fortalecimiento de la institucionalidad, el capital social, la programación y ejecución coordinada de la inversión para frenar las dinámicas de marginalidad y exclusión social de la población campesina.

Seguridad alimentaria y nutricional

Se hace imperativo para el Distrito reafirmar y afianzar la política Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) como mecanismo para el derecho a la alimentación sana y éste como presupuesto del ejercicio efectivo de derechos fundamentales incorporados en la Constitución. Para tal fin, se hace necesario resaltar ciertos aspectos que son im-

portantes para el desarrollo y sostenimiento eficaz a 2038.

En efecto, el ingreso debe ser articulado a la política SAN dado que la suficiencia de alimentos no implica acceso a los mismos. Para estos efectos el acceso al crédito, y la bancarización de los actores de la cadena del abastecimiento, juegan un preponderante papel para el desarrollo productivo y la generación de empleo e ingresos de los mismos. Las estrategias, programas y proyectos de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico que se traducen en generación de empleo e ingresos, también deben ser conectadas a la política SAN.

Mediante las políticas de seguridad alimentaria y nutricional Bogotá D.C., y en armonía con lo dispuesto en el Decreto 508 de 2007, en forma progresiva y sostenida al año 2038, mantendrá y profundizará la soberanía alimentaria fundamentada en las economías sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental.

Como consecuencia se avanzará y consolidará la seguridad alimentaria entendida como la disponibilidad suficiente y estable de los suministros de alimentos a nivel local, el acceso oportuno y permanente por parte de todas las personas a los alimentos que se precisan, en cantidad y calidad, el adecuado consumo y utilización biológica de los mismos, para lo cual es indispensable el acceso a los servicios básicos de saneamiento, atención de salud, y la decisión política de los gobiernos para lograrla.

Objetivos estratégicos

1. Promover la integración de la región capital Bogotá y Cundinamarca al 2038, bajo una nueva institucionalidad territorial, que permita a la región mantener una posición hegemónica en el contexto nacional a partir del reconocimiento de la condición mediterránea del territorio y que posibilite la búsqueda de la convergencia regional en términos de la calidad de vida de la población.

2. Fortalecer los atributos del territorio que puedan contribuir a esta mayor productividad y privilegiar la diversidad de especializaciones mediante espacios con infraestructura adecuada para la interacción de ideas orientadas a una producción flexible, interacción que debe aprovechar la diversidad de sectores y la alimentación de insumos que provee la Región Capital para alimentar al país y al mundo a través de su plataforma logística.

3. Se mantendrá el equilibrio entre los logros de conservación ambiental, crecimiento económico productivo y de bienestar y equidad social, soportado en la aplicación de tecnologías y procesos eco-eficientes, la cultura ambiental, la armonización de las políticas públicas estratégicas, el respeto por la diversidad cultural, la corresponsabilidad en la gestión, y la equidad en los beneficios que generen las actividades económicas en la capital.

4. Se alcanzará el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores rurales, el reconocimiento al trabajo no pagado, la protección del patrimonio ecológico, la cohesión de la acción institucional pública, en función del ordenamiento ambiental sostenible del territorio rural y su articulación con la ciudad, la región, la nación y el ámbito internacional.

5. Hacer efectivo el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, a través del afianzamiento de la soberanía alimentaria y nutricional, la alimentación sana y la articulación de las políticas, de empleo y generación de ingresos con la garantía de acceso a los alimentos a un precio justo.

Estrategias

1. Promover la Agenda Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación, particularmente los proyectos estratégicos de impacto regional.

2. Apropiar socialmente la Integración Regional, a través de diálogos regionales que fortalezcan la comprensión de la sociedad sobre los potenciales de la región, acompañada de una estrategia de comunicación, y puesta en marcha de un Sistema de Información Regional.

3. Promover la convergencia de intereses regionales alrededor de: infraestructura vial y aeroportuaria, seguridad alimentaria, estructura ecológica y tributaria, reglamentación, instrumentos económicos y financiación regional, seguridad humana, planificación territorial y usos del suelo y proyectos turísticos de carácter regional.

4. Promover la creación de la Región Administrativa de Planificación -RAP-, y fortalecer la vocación económica regional y nuevas apuestas productivas del territorio.

5. Fortalecer las centralidades mediante la construcción de equipamientos comunales y el desarrollo de grandes comercios. El fortalecimiento de las centralidades considerará aspectos que coadyuvarán al desarrollo económico.

6. Habilitar una mayor cantidad de predios para usos comerciales, empresariales e industriales, en suelos urbanos. Potenciar el papel de las Unidades de Planeamiento Zonal UPZ, en cuanto facilitar los usos del suelo para el desarrollo de actividades económicas.

7. Considerar el espacio público como un activo con capacidad de generarle ingresos a la ciudad a través del aprovechamiento económico del mismo, diferenciando el manejo de los aprovechamientos altamente lucrativos de los aprovechamientos de autoempleo y subsistencia y permitir el mejoramiento, mantenimiento y sostenibilidad de un espacio público activo e incluyente en equilibrio con el medio ambiente.

8. Buscar que el urbanismo será factor de redistribución de riqueza, y que el diseño y revisión sistemática del modelo de ordenamiento territorial coadyuvará a una dinámica económica moderna, sustentable y con equidad social.

9. Se promoverá que las oportunidades de empleo y generación de ingresos para la población estén localizadas a distancias económicamente viables y a su vez asegurar la mayor densidad económica posible que permita asegurar la igualdad en las condiciones de vida para los habitantes de la ciudad.

10. Consolidar la generación de empleo mediante el fortalecimiento de los factores territoriales que apoyan la productividad de las industrias y la adecuación de la infraestructura urbana en las zonas de vocación industrial y mediante el aumento de la rentabilidad de las actividades industriales por la vía de favores de la localización conjunta de empresas de los mismos sectores o de cadenas productivas.

11. Para el comercio y servicios orientados a los hogares garantizar las condiciones para que se puedan consolidar en las centralidades establecidas sin tener un rol activo por parte de la ciudad. Y para aquellos orientados a las empresas, fortalecer la localización conjunta en áreas específicas de la ciudad para promover la competencia y la mayor oferta de variedades de insumos y maquinarias para las empresas industriales. Es decir la política territorial de comercio y servicios para las empresas busca alinear estos sectores con aquellos que representan su demanda. Para esto es necesario promover la especialización de las zonas donde los proveedores se localizan.

12. Gestionar el adecuado manejo del medio ambiente bajo los principios de eficiencia, eficacia, flexibilidad, sostenibilidad, corresponsabilidad y equidad mediante la promoción del diseño e implementación de instrumentos económicos para compensar las actividades de preservación y conservación que ejecuten las comunidades.

13. Desarrollar incentivos e instrumentos de apoyo para estimular la densificación y redensificación en las áreas cuyo soporte en infraestructura, equipamientos y movilidad garanticen las condiciones básicas de calidad de vida y el desarrollo económico de los territorios.

14. Estimular la oferta de distintas modalidades de producción de vivienda, que sea consistente con las características del entorno y que contemple la generación de vivienda productiva.

15. Generar, con los actores económicos y ciudadanos de la región, programas de producción y consumo responsables que tiendan al cambio de hábitos de consumo sobre la base de la producción amigable con el ambiente.

16. Promover la aplicación de criterios de ecourbanismo y cons-

trucción sostenible, en la producción de infraestructura y malla urbana, que redunden en el aprovechamiento eficaz de agua, energía y en la ecoeficiencia de dichos procesos.

17. Generar un nuevo marco de relación campo ciudad a través de la institucionalidad de la ciudad que reconozca los valores ambientales, económicos y culturales de la ruralidad y cuenta con la disponibilidad para desarrollar estrategias financieras, económicas, e inversiones en infraestructura vial, de telecomunicaciones y servicios públicos que permitan una planeación adecuada y un desarrollo armónico campo ciudad.

18. Realizar la reconversión productiva, que permita el mejoramiento de las condiciones sanitarias y fitosanitarias de la producción rural, y de la trazabilidad, amplíe las cadenas de agregación de valor, reduzca ineficiencias, promueva nuevos nichos de mercado, de servicios ambientales, y ecoturismo, y genere ingresos derivados del conocimiento local y científico asociado a los valores y la biodiversidad de los ecosistemas y agro ecosistemas, así como alcanzar eficiencias en la cadena de abastecimiento que garantice el acceso a los alimentos mediante un precio justo.

19. Estructurar la coordinación interinstitucional con distintos niveles territoriales para el desarrollo de una economía integrada armónicamente a la región capital, donde se gestionen los factores de la conservación como los de la producción, distribución y consumo garantizando la seguridad alimentaria y la generación de ingresos y empleos que permitan una vida digna a los habitantes rurales.

20. Fortalecer la agricultura urbana de manera sostenible, como estrategia de autoconsumo, producción sana, seguridad alimentaria, uso creativo del tiempo libre y de convivencia social.

21. Mantener y revisar periódicamente el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá.

22. Articular las estrategias, programas y proyectos de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico para fortalecer la generación de empleo e ingresos con relación a los distintos eslabones de la cadena productiva de seguridad alimentaria y nutricional y la política

pública sobre la misma materia.

23. Fortalecer la integración, articulación y complementariedad de los actores que intervienen en la oferta y demanda de alimentos.



