

CUADERNOS DE DESARROLLO ECONÓMICO

CUADERNO No. 6 La inversión en el distrito capital

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO

**DIRECCIÓN DE ESTUDIOS
SOCIOECONÓMICOS Y REGULATORIOS**

SUBDIRECCIÓN DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**Bogotá. D.C.
Noviembre de 2010**

Secretaría de Desarrollo Económico

Alcaldía Mayor de Bogotá

Samuel Moreno Rojas

Alcalde Mayor de Bogotá

Mariella Barragán Beltrán

Secretaria de Desarrollo Económico

Nubia Elsy Martínez Castañeda

Subsecretaria de Desarrollo Económico

Alfredo Bateman

Director de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios

Manuel Riaño

Subdirector de Estudios Estratégicos

María Carolina Eslava Caballero

Asesora de Comunicaciones

Autor

Salomón Kalmanovitz

Diseño

Nicolay Villamarín Orduña

Diagramación y Revisión de Textos

Daniel Jaime Aulí

Impresión

Subdirección Imprenta Distrital DDD

ISSN

2216-0671

Puede encontrar información adicional de este cuaderno en la página Web

<http://www.desarrolloeconomico.gov.co/index.php/cuadernos-de-desarrollo-economico/>

La Serie de Cuadernos de Desarrollo Económico es una publicación de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Los trabajos de la Serie de cuadernos son de carácter provisional; las opiniones y errores son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Secretaría de Desarrollo Económico ni a la Alcaldía Mayor de Bogotá. Todo el material está protegido por derechos de autor; su uso está permitido libremente siempre y cuando se realice la debida cita bibliográfica.

PRÓLOGO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS

Es importante crear un ambiente macroeconómico estable y fluido en Bogotá que les permita a los agentes económicos nacionales y extranjeros a tomar decisiones acertadas de invertir en la capital, como también residir y visitar. Al mismo tiempo, el distrito capital debe fortalecerse financieramente cada vez más, con el concurso y la avenencia de los ciudadanos, por medio de unas contribuciones que sean suficientes para emprender los proyectos más importantes que garanticen un futuro próspero para el Distrito Capital. A este financiamiento regular de la ciudad se han sumado las utilidades de sus empresas que han sido rentables, lo cual ha permitido complementar y ampliar los programas sociales y ejecutar las inversiones para el aumento de la productividad y la riqueza de la ciudad.

Como es conocido desde Adam Smith, son los aumentos de productividad los que están en la base de un sostenido crecimiento económico, que por lo general viene acompañado de un mayor nivel de empleo. De esta manera, el crecimiento puede contribuir a disminuir la pobreza en el Distrito Capital, aunque la política fiscal nacional y, en menor medida, la local incide en redistribuir el ingreso: si el gasto social es suficiente y se aplica con eficiencia puede contribuir a mejorar la calidad de vida y los ingresos de los sectores pobres del país. Sin embargo, Bogotá no es autónoma: las tendencias macroeconómicas nacionales mantienen su influencia sobre la inversión y el ahorro que se puedan desplegar en la ciudad, mientras que la posición fiscal del gobierno nacional y sus propias necesidades de financiamiento pueden afectar el financiamiento de la inversión de la ciudad capital.

El endeudamiento del Distrito es bajo y debe contar con la anuencia del gobierno nacional para aumentarlo, lo cual podría apalancar ciertas inversiones claves que deben tener una alta rentabilidad social. En este sentido, se requieren unas finanzas sanas y sostenibles, de unos ingresos crecientes en el tiempo que logren, junto con las transferencias que se reciben del gobierno nacional, y las utilidades de las empresas del Distrito, apoyar programas de inversión a gran escala que promuevan el crecimiento a largo plazo de la capital y de su región circundante.

Según la Contraloría Distrital, la medida de solvencia de Bogotá (Intereses/ahorro operacional) fue de sólo 6% en 2008, mientras que la sostenibilidad (saldo deuda/ingresos corrientes) fue de 36%, lo que significa que la ciudad ha podido elevar su inversión considerablemente si la hubiera apalancado más con crédito. Un posible problema hacia futuro es el pasivo pensional del Distrito que fue calculado en \$6.1 billones a diciembre de 2008, del cual sólo está cubierto el 28%, lo cual obliga a que anualmente se asignen suficientes recursos para obtener una cobertura mayor de ese pasivo.

Es posible una política industrial a escala distrital que estimule la especialización del trabajo regional, que a su vez aumente la productividad de todos los municipios que circundan a la capital y del propio distrito capital, intensificando el uso de sus factores abundantes y que, a la vez, genere nuevos recursos públicos. Se deben enfrentar los casos de des-economías de escala que surgen de la aglomeración y del tráfico obstruido, haciendo el mejor uso de los recursos en la ciudad, de su rico y diverso capital humano, de su patrimonio natural, de su patrimonio construido, de su capital gastronómico y de su potencial turístico.

La mayor ventaja con que cuenta Bogotá es su capital humano que surge de la concentración de las mejores universidades del país y, dentro de ellas, de un buen número de científicos, ingenieros, administradores y científicos sociales, con los cuales se podría buscar una mayor integración empresa-universidad que ya cuenta con algunos comités operativos. Una de las propuestas que desarrollaremos más adelante es que alrededor de algunos de los campus universitarios del Distrito, del aeropuerto y en las autopistas de salida, se adecuen espacios donde se localicen parques industriales de alta tecnología que generen sinergias con las comunidades universitarias y que aprovechen menores costos de logística y de transporte.

La industria más tradicional está abandonando el Distrito Capital para localizarse en municipios adyacentes, con lo cual se pierden recursos tributarios importantes, en particular el *Impuesto* de Industria y Comercio, Avisos y Tableros -ICA- industrial, y consumos de servicios públicos. Al mismo tiempo, sin embargo, se debe entender que el alto precio de la tierra en el Distrito más los costos que acarrea la aglomeración y la congestión que ha venido a pesar sobre el desarrollo, inciden en la decisión de tales empresas de migrar a localizaciones en donde el valor de la tierra es menor, conservan el acceso al gran mercado bogotano, no tienen que pagar peajes por el uso de las vías y pagan menores impuestos de ICA y predial, en algunos casos con exenciones bastante largas en el tiempo de los mismos (Rodríguez, A. 2008). A veces resulta contraproducente para los municipios receptores que se ven demandados de vías de comunicación, servicios públicos y servicios de emergencia por las empresas trasladadas, con los cuales no cuentan y deben hacer costosas inversiones, al tiempo que sacrifican sus fuentes de ingreso más obvias para financiarlos.

Aún así, tales empresas siguen demandando insumos y mano de obra que se localiza en Bogotá y pueden constituir polos de desarrollo que atraen nuevos negocios e inversiones y generen nuevos valores agregados que terminan beneficiando también a Bogotá. La presión sobre la tierra en la capital puede disminuir en la medida en que una parte de la población se traslada a vivir en las periferias, pero esto requiere también que existan buenas vías de comunicación entre las viviendas y los sitios de trabajo.

Se deben buscar mecanismos de concertación y escenarios políticos que permitan la coordinación entre la capital y los municipios que la rodean, en términos de unos principios mínimos de tributación, uso del suelo, plan de ordenamiento territorial -POT-, defensa de los ingresos tributarios propios y la asesoría en materia de catastro y actualización del impuesto predial que impida que se forme una competencia depredadora entre los integrantes de una región. Esta cooperación prosperará mejor con la identificación de propósitos comunes y sinergias de desarrollo económico, al mismo tiempo que cada municipio y el departamento se fortalecen financieramente con impuestos que se diseñan técnicamente y terminan contribuyendo al desarrollo económico de toda la región. En este sentido, Bogotá puede compartir con su región aledaña sus conocimientos sobre modernización tributaria, actualización catastral y las experiencias de valorización para financiar obras a futuro.

Hay que considerar también planes de reconversión urbana en las varias zonas industriales de Bogotá que están caracterizadas por la desidia, la polución, la escasa conservación de sus vías, encerradas en territorios hostiles, acosadas por regulaciones de tránsito que les impiden contar con una logística fluida y barata de transporte de insumos y de productos.

El aumento de la carga tributaria de los bogotanos pudo haberse convertido en otro desincentivo para los contribuyentes industriales, en la medida en que perciben que los impuestos que pagan no redundan en mejores servicios e infraestructuras que los beneficien. Es posible que algunas de estas zonas puedan ser recuperadas para la actividad industrial como tal, mientras que otras deberán ser dedicadas a zonas residenciales, otras más podrán ser sujetas de aglomerar museos, bibliotecas, parques y rotondas, de tal modo que se eleve la calidad de vida de los habitantes y trabajadores de estas localidades. La administración distrital debe tener conciencia de que se trata de territorios que producen mucha riqueza y que, a pesar de esto, han estado tradicionalmente relegados por todas las administraciones de Bogotá.

Se debe buscar una armonía entre Bogotá y Cundinamarca, como una región cuyas partes cooperan y buscan equilibrios. Bogotá seguirá siendo un polo de atracción para las grandes empresas que requieren contactos permanentes con las altas esferas del gobierno nacional, con el sistema financiero, que permanecen conectadas con el exterior y que cuentan con una reserva grande de personal capacitado y especializado, buena parte del cual habla y escribe en inglés.

Para la pequeña y mediana empresa, Bogotá continúa siendo atractiva por su gran mercado y acceso de insumos, pero pueden pesar en contra los problemas asociados con la congestión y el relativo alto nivel de tributación. Habría que buscar entonces la armonización tributaria y evitar la depredación que puede conducir a que los municipios aparentemente vencedores terminen perdiendo recursos al final

del día. Eso significa que se debe buscar compartir información y servicios, donde no existen unas instituciones que incentiven la cooperación y el beneficio mutuo de la región capital.

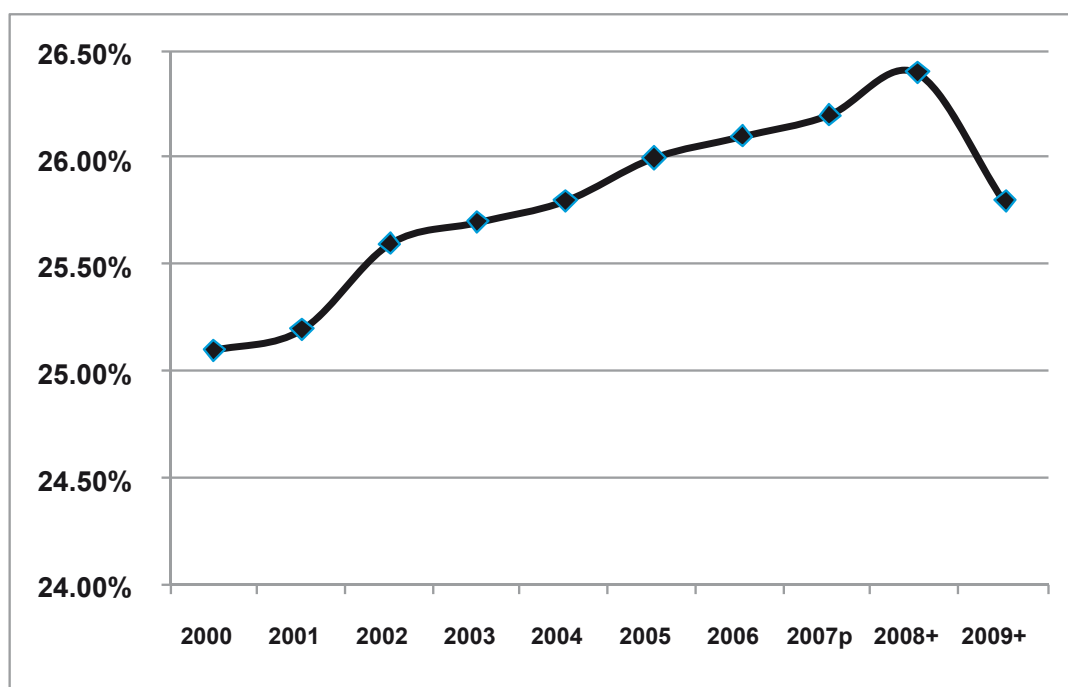
Pero todos estos temas que son de crucial importancia serán tratados por los trabajos especializados. El objetivo de este trabajo es señalar las perspectivas de crecimiento de Bogotá desde la identificación de las prioridades de inversión de los recursos para los próximos años y sus alternativas de financiación, en búsqueda de lograr que las políticas trazadas para la ciudad a 2038 efectivamente se materialicen.

CAPÍTULO II

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE BOGOTÁ

Lo que se aprecia en la gráfica 1 es que Bogotá creció más que el país entre 2000 y el año 2008 y al parecer sufrió más la recesión que la economía nacional en 2009. Una serie más reciente de la participación del producto de Bogotá en el producto nacional nos da una visión un poco distinta de la riqueza relativa de la capital porque muestra una leve pérdida relativa no obstante seguir representando más del 25% del PIB nacional.

Gráfica 1
PIB de Bogotá en el PIB nacional

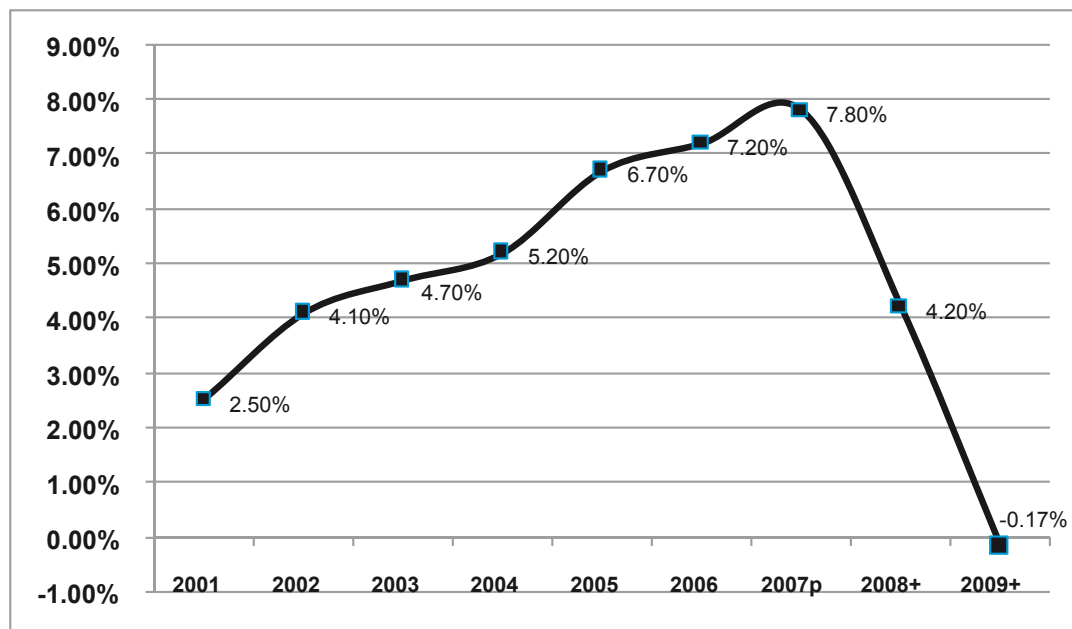


Fuente: 2000 - 2006 DANE, Cuentas Departamentales, 2007 - 2008 SHD – SIEC, 2009 Previsión SDDE - SEE con base en revisión de enero del *World Economic Outlook* (FMI).
p: preliminar. +: previsión

La trayectoria de crecimiento de Bogotá sigue los pasos de la economía nacional, mostrando una fuerte y creciente recuperación de la crisis de 1999-2002, para alcanzar un crecimiento cercano al 8% en 2007 e iniciar una destorcida que la lleva al estancamiento en el 2009, donde decrece 0.17%, según la Secretaría de Hacienda Distrital. (Ver gráfica 2).

Un buen clima de negocios se convierte en un atractivo importante para los inversionistas privados, lo mismo que las garantías del Estado nacional sobre la estabilidad e integridad de las inversiones públicas regionales; el ambiente atractivo de inversión implica reglas de juego claras en materia de impuestos, derechos laborales y normas ambientales, entre otras. El clima de inversión implica disponer de una ciudad segura en los aspectos políticos, sociales y económicos. La seguridad ciudadana es un patrimonio moral muy especial que hay que salvaguardar utilizando más la inteligencia y la desarticulación del crimen organizado que la represión ciega de las comunidades más afectadas.

Gráfica 2
Crecimiento de Bogotá



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital

Un adecuado ambiente macroeconómico es fundamental para que el combate a la pobreza y la desigualdad sea exitoso. Sin embargo, la macroeconomía es manejada por el Ministerio de Hacienda, el Banco de la República y por Planeación Nacional. El banco central es independiente y no tiene por qué representar intereses del gobierno central, regionales o privados en su junta directiva. Sin embargo, el banco podría invitar a los alcaldes de las regiones donde hace comités evaluativos de sus economías y explicar los alcances de la política monetaria, al mismo tiempo que recibe una información útil sobre la coyuntura económica y social de las ciudades en cuestión, que le puede ayudar a tomar mejores decisiones.

Las decisiones sobre políticas públicas han llevado a un debilitamiento del papel regulatorio que había jugado el gobierno central durante muchos años y a que se profundicen los desequilibrios macroeconómicos con el surgimiento de prominentes déficit fiscales, aumentos de la deuda pública que pueden probarse insostenibles de continuar profundizándose, y déficit también en la cuenta corriente del país, que se convierten en limitantes para el endeudamiento futuro de la propia ciudad que busca ejecutar sus planes de infraestructura para los próximos veinte años.

El gobierno distrital tiene un bajo nivel de endeudamiento, tiene una muy buena calificación de su deuda y tendría capacidad de endeudarse en una magnitud superior a la actual, pero para poder hacerlo requiere que las finanzas de la nación estén en relativo equilibrio. El proyecto más grande en ciernes es el del metro de Bogotá, que combinado con el tren de cercanías permitirá prosperar industrias, servicios y viviendas, no obstante debe verificarse la viabilidad en el tiempo y la priorización de estas inversiones a favor de la ciudad.

CAPÍTULO III

LA INVERSIÓN EN BOGOTÁ

La inversión en el distrito capital será analizada desde su financiamiento por tres fuentes, como son: la tributación, las transferencias y las utilidades de las empresas del Distrito. Cada una de ellas nos debe dar una idea de la dependencia de la inversión de los recursos propios o de la suerte de las empresas que le rentan al Distrito, la Empresa de Teléfonos -ETB- y la Empresa de Energía -EEB-.

Otra fuente crucial de financiamiento para la infraestructura del Distrito Capital está constituida por las concesiones con empresas privadas y las obras que combinan recursos públicos con recursos privados, de tal modo que en obras donde sea posible cobrar por su uso mediante peajes o tarifas, el capital privado potencie los alcances de los recursos públicos.

La gran ventaja de las concesiones es que dadas unas buenas reglas de competencia y requisitos de capital de riesgo, las obras se hacen de manera rápida, eficiente y de acuerdo con las normas técnicas internacionales. Existen ahorros financieros considerables en la economía colombiana, como los fondos de pensiones, que estarían dispuestos a invertir en infraestructura pero que no han contado con la apertura de licitaciones competitivas, lo cual también ha limitado el alcance de las obras ejecutadas por el gobierno nacional y ha permitido la calidad deficiente de estas. El estilo de contratación que emana del gobierno central ha sido un factor importante en la crisis de las obras públicas de Bogotá, así como la ineficiencia institucional, pues la deficiente gestión y el retraso en los pagos se ha manifestado en las demoras excesivas, los contratistas han logrado cambiar las reglas con las que iniciaron las obras, y no ha habido una planeación adecuada para mantener abiertos suficientes carriles en las vías de Bogotá que impidan el estrangulamiento de la movilidad.

Algunos autores, como se señala más adelante, han intentado dar una medida de cuánto crédito adicional puede contraer el distrito sin perder su sostenibilidad fiscal, en particular para el análisis de las inversiones que implican los proyectos del metro y el Transmilenio. El problema es que si el eje de la inversión va a ser el metro, sus necesidades son tan grandes que posiblemente ocupe y desplace las otras opciones de inversión.

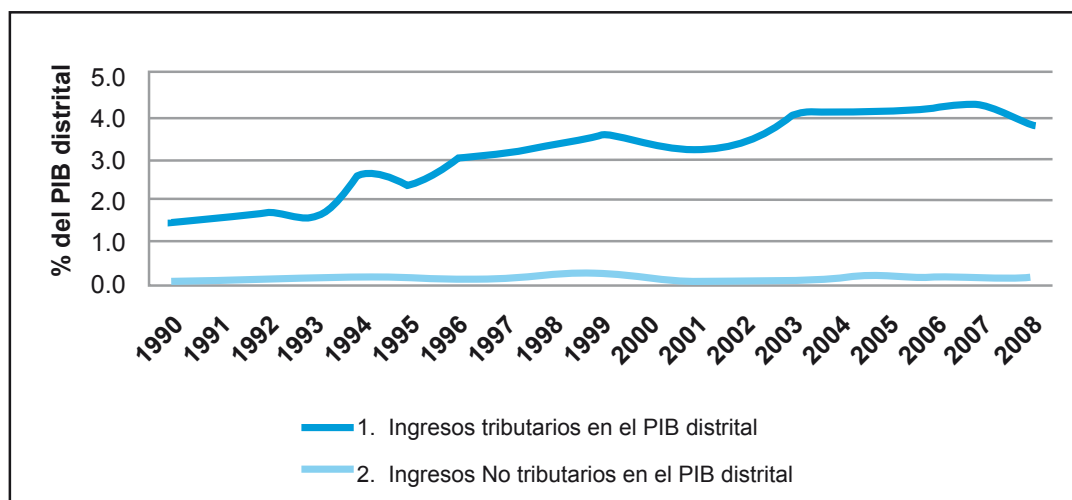
3.1. Fuentes de financiamiento del Distrito Capital

La evolución de la tributación en el Distrito Capital, medida contra el PIB de la capital, muestra un relativo fortalecimiento a lo largo del tiempo y más precisamente a

partir de 1996. En efecto, de recaudar el 1.5% del PIB distrital en 1990, se duplica la participación en 1997, supera el 4% del PIB entre 2003 y 2007 y comienza a caer en 2007, más aún con la recesión de 2008, al 3.8% del producto. Es obvio también que los ingresos tributarios constituyen la inmensa mayoría contra los no tributarios que constituyen desde multas, impuesto a los combustibles, semaforización y tantos otros rubros que son caros de administrar y que no representan un ingreso importante para la ciudad.

Algo preocupante de registrar es la caída del ingreso tributario dentro del PIB de la capital durante dos años seguidos. Si bien 2008 fue el año en que se inicia una desaceleración de la actividad económica nacional, 2007 fue el año de crecimiento pico durante la década con 7.7%.

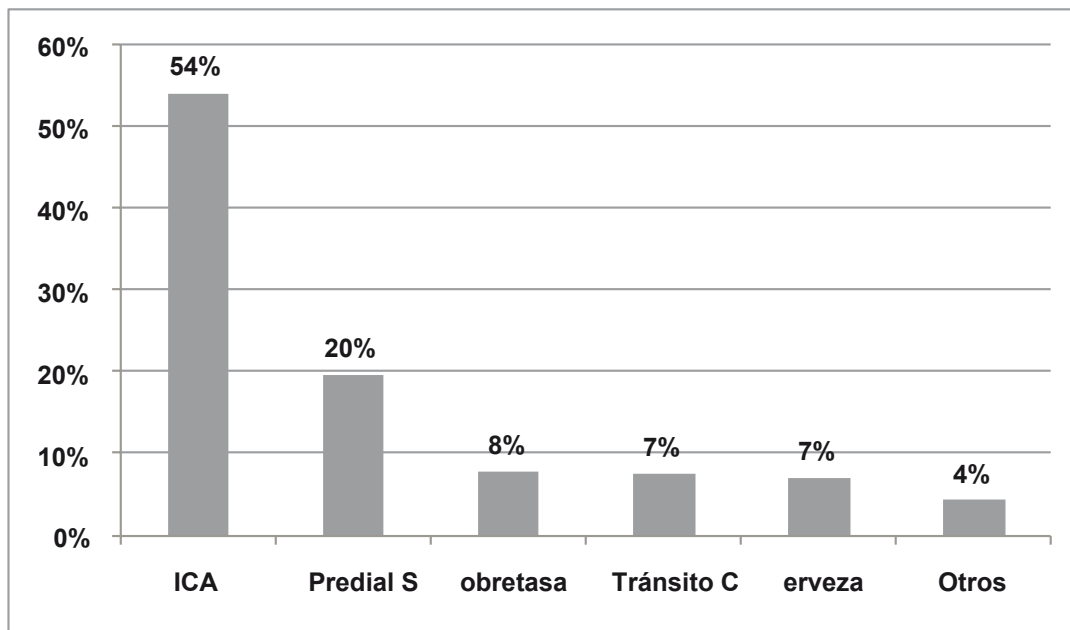
Gráfica 3
Ingresos tributarios y no tributarios del Distrito



Fuente: Ejecución presupuestal del distrito capital 1990-2008

La estructura tributaria del Distrito en 2009 estaba soportada en el ICA, aportando el 54% de los ingresos, mientras que el predial representaba el 20%, los otros impuestos el 18% y la sobretasa a la gasolina el 8% (ver gráfica 4). Es necesario aclarar que el ICA es un impuesto al ingreso bruto de las empresas y afecta los precios, por lo cual es regresivo, de tal modo que el recaudo tiende a deteriorar la distribución del ingreso, algo que por el lado del gasto pública de la capital tiende a compensarse.

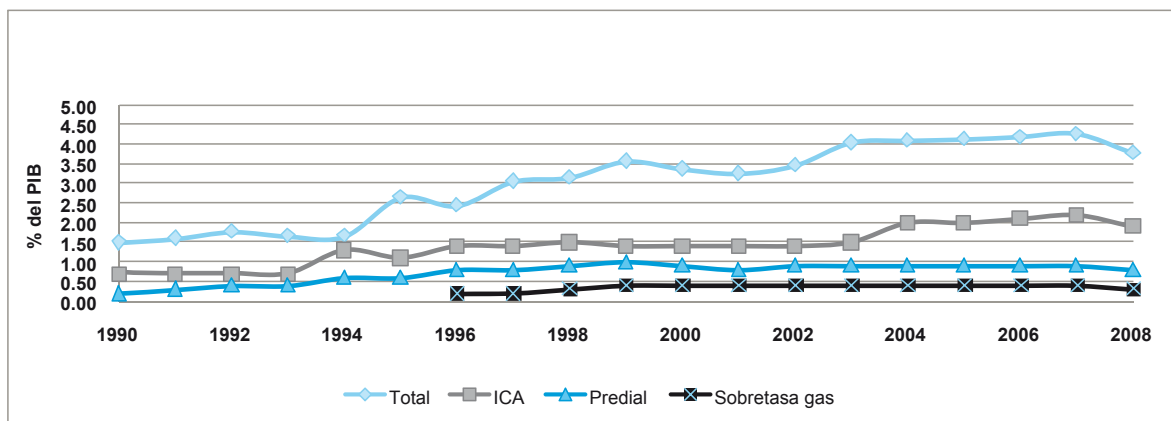
Gráfica 4
Estructura tributaria del Distrito, 2009



Fuente: Estadísticas Fiscales, Contraloría Distrital

La caída del ICA como se afirmó antes tiene que ver en parte con la migración de industrias y empresas hacia otras localidades vecinas de la capital, lo cual puede tornarse en un deterioro serio a largo plazo.

Gráfica 5
Ingresos tributarios del Distrito



Fuente: Ejecución presupuestal del distrito capital 1990-2008

El impuesto de industria y comercio parte de un nivel de 0.6% del PIB en 1990 para rondar el 2% del PIB distrital de 1998 en adelante y se deteriora en 2008, poniendo en alerta el futuro de este impuesto. El impuesto predial parte de un ínfimo 0.2% del PIB, llega al 0.9% de 1999 en adelante y también se deteriora un poco en 2008. Este impuesto debería obtener una elevación sustancial, por las fuertes olas de valorización de las que han disfrutado diversos sectores de Bogotá, como el norte, el nor-occidente y el centro de la ciudad.

El ajuste que hace el gobierno central sobre el catastro al nivel nacional es por lo general inferior a la inflación causada, de tal modo que se va deteriorando paulatinamente el ingreso real provisto por el impuesto predial. Afortunadamente, Bogotá hizo su propia inversión en la actualización del catastro que la puede salvaguardar hacia futuro de la erosión de una de sus principales fuentes de financiamiento. La actualización del avalúo catastral debe mejorar el guarismo hacia el futuro, pero también debiera hacerlo el cobro de valorización y de plusvalías.

El cobro de plusvalía ha sido un rubro que arroja unos ingresos relativamente bajos y sólo se cobran a partir de 2004 (ver cuadro 1). Este es un impuesto justo en el que los beneficiarios de obras públicas le devuelven a la ciudad una parte de las utilidades que percibieron por la actividad del distrito que siempre tiene costos.

Otra herramienta muy importante que puede contribuir al desarrollo de obras en la capital es la valorización, mediante la cual los dueños de los predios que van a ser beneficiarios de las obras aportan inicialmente una parte de las futuras plusvalías, que se terminan de cobrar una vez se haya producido efectivamente el aumento de valor en las propiedades.

Cuadro 1
Ingresos por plusvalías en el Distrito

Año	Monto (en Miles)
2004	\$ 1.202.757
2005	\$ 10.742.733
2006	\$ 11.401.152
2007	\$ 9.921.512
2008	\$ 14.346.328
2009	\$ 10.101.166
2010 (30 jun.)	\$ 13.908.577

Fuente: Estadísticas Fiscales, Contraloría Distrital

De esta manera, se podrían financiar montos importantes de inversión de manera justa con los cobros por valorización, en tanto éstos sean aprobados por el consejo de la ciudad. Es fundamental en este caso que aumente la eficiencia con que se emprenden y terminan las obras, pues resulta oneroso para los contribuyentes pagar por adelantado obras que demoran demasiado en terminarse, causando un costo de oportunidad apreciable sobre los dineros adelantados, equivalente a la tasa de interés durante el tiempo de retraso en la ejecución de las inversiones.

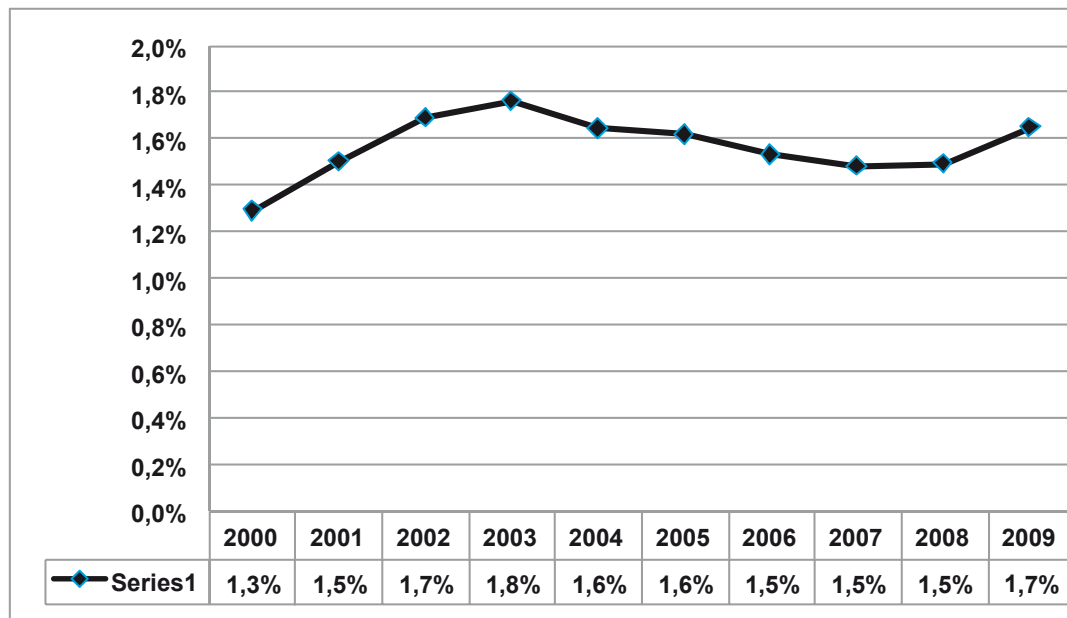
Una modalidad escasamente empleada por limitaciones legales es la estructura de concesiones, para lo cual se requiere que existan peajes a los cuales ir pagando el capital y los intereses comprometidos en el desarrollo de ciertas obras. Se ha planteado que la avenida perimetral podría ser financiada de esta manera, al igual que las entradas a la capital de todas sus autopistas, algo que es fundamental para financiar los empalmes entre la ciudad y sus rutas de acceso que tienden a ser obras costosas. En este sentido, debería estudiarse la implementación y adelantar las reformas legales pertinentes que permitan comprometer el capital privado para que intervenga activamente en el desarrollo de la infraestructura de la ciudad.

La sobretasa a gasolina, que se cobra a partir de 1996, muestra un descenso en los últimos años del período que se explica porque el etanol, que compone un 10% de la mezcla del combustible, está exento del impuesto, mermando el ingreso de todos los municipios del país. Algo similar sucede con el diesel, aunque su mezcla con aceite de palma es todavía del 5%. Es preocupante que el gobierno quiera incrementar considerablemente las mezclas de biocombustibles con la gasolina, sin pensar en el efecto que esto pueda tener sobre un importante ingreso para todos los municipios del país. Es por esto que la ciudad debe liderar una campaña para que todos los consumidores de combustibles aporten en la mejora de las vías por donde circulan, e impedir que se resientan las finanzas distritales, en la medida en que se incremente la mezcla de biocombustibles.

Frente a las transferencias que le hace el gobierno central a la ciudad, hay que tener en cuenta que los situados de educación y salud, que antes administraba directamente la Nación, pasaron a estar bajo la tutela municipal desde 1999, así que el ascenso de la participación entre 1990 y esa fecha es un tanto ilusorio y debiera compararse con el gasto cuando se hacía en forma centralizada.

Las transferencias dentro del PIB distrital tienen un comportamiento peculiar: alcanzan un punto máximo de 1.8% del PIB en 2003 para ir reduciéndose paulatinamente y estar en 1.5% del PIB en 2008. En 2009 se sitúan en 1,7% del PIB. De todas maneras, y como se verá, el recaudo de impuestos que la Nación hace en Bogotá es mayor que las transferencias que recibe, aunque Bogotá tiene sus privilegios al ser cabeza de muchas de las más grandes empresas del país.

Gráfica 6
Transferencias en el PIB distrital



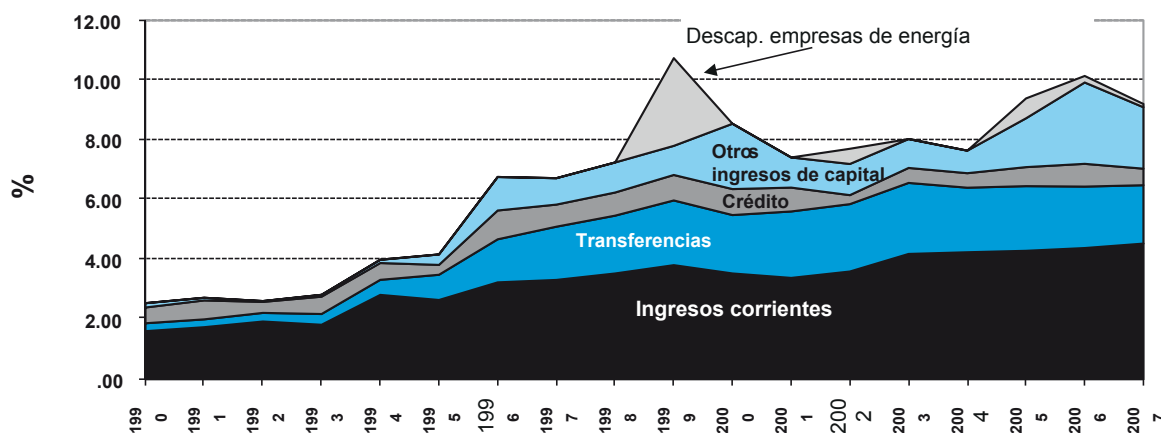
Fuente: Estadísticas Fiscales, Contraloría Distrital

En el uso de los recursos es claro que Bogotá depende fundamentalmente de sus ingresos corrientes, mientras que las transferencias son un apoyo importante pero decreciente. En 2008, los ingresos corrientes de la ciudad fueron el 76% del total, mientras que las transferencias sólo aportaron el 23% de los recursos de la capital (ver gráfica 7). Ello contrasta con la dependencia de muchas ciudades del país en las que las transferencias superan el 60% de los ingresos.

Los ingresos de capital que proveen la ETB y la EEB también ayudan considerablemente, mientras que la descapitalización de esta última le prestó un aliento adicional al financiamiento del presupuesto y de las inversiones del distrito capital, generando un 2.9% del PIB en 1999 y un punto más del PIB entre 2005 y 2007.

En 2008 los ingresos de capital del distrito disminuyeron 26% en términos reales, debido a que no se desembolsaron recursos de crédito, mientras que en 2007 estos ascendieron a \$763 mil millones. (Contraloría Distrital, 2009).

Gráfica 7
Composición de los ingresos del Distrito



Fuente: Kalmanovitz, 2008.

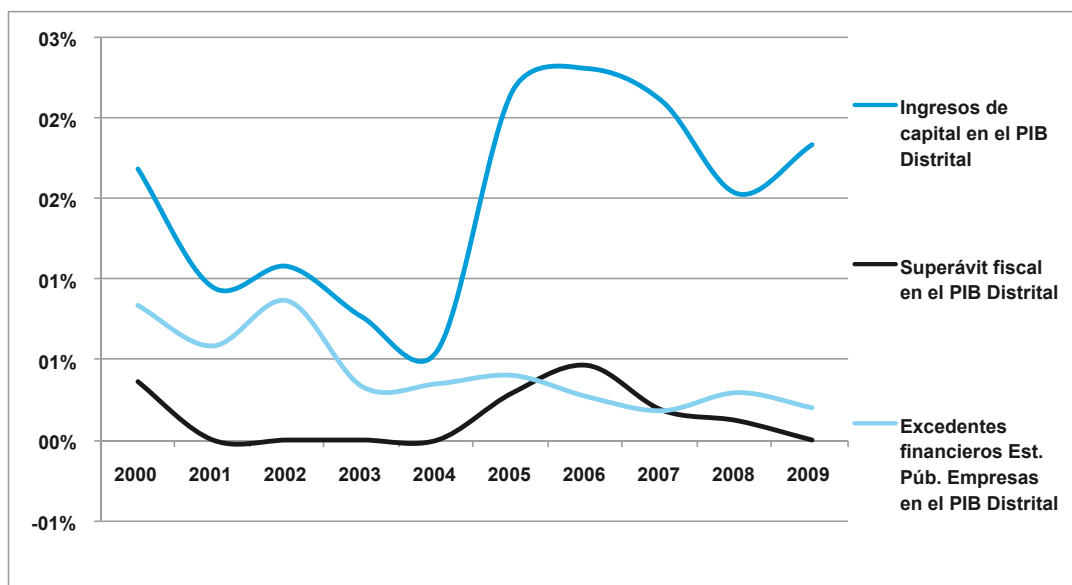
Un dato poco conocido es que la deuda que tenía la EEB con sus acreedores externos fue asumida por la Nación en los noventa, de tal modo que la ciudad quedó con un cuantioso patrimonio que hizo rendir muy bien al asociarse con un socio privado y capitalizar la empresa; más adelante pudo retirar parte del capital que le sirvió para financiar las grandes obras de infraestructura que fueron el Transmilenio, los colegios distritales, los parques y las bibliotecas. Es curioso que el Acueducto esté comprometido en aventuras en distintas regiones del país y en la Argentina, al mismo tiempo que no tiene que devolverle a la ciudad los excedentes que debe producir, por tener amortizadas sus inversiones. Por su parte, la empresa de acueducto no cuenta con una estructura corporativa moderna, que opere con transparencia y que le genere una rentabilidad efectiva a la ciudad, al disponer de un enorme capital hundido (*sunk capital*) y que podría ser una fuente adicional para el financiamiento de las inversiones prioritarias de la ciudad.

Los ingresos de capital del Distrito han sido muy importantes, sobre todo en 1999 y 2005, en esto han tenido que ver los ingresos que proveen sus participaciones en la EEB y en la ETB. Desafortunadamente los aportes extraordinarios que recibió la ciudad no pueden repetirse a futuro y lo que le queda por hacer es transformar la Empresa de Acueducto y Alcantarillado -EAAB- en una corporación administrada sin política, que sea gestionada de manera muy eficiente y que le permita a la ciudad obtener unos réditos que contribuyan a financiar su inversión.

Es de notar que la administración central del Distrito ha operado con frecuentes superávits fiscales, los cuales no tienen justificación, llegando a ser muy cuantiosos y estos se mantuvieron durante las últimas administraciones. El superávit refleja

incapacidad de gasto y por lo tanto incompetencia en la ejecución presupuestal, sometida a largos rezagos y a demoras en la iniciación de obras públicas. Posiblemente se consumieron en el 2009, con el aumento del gasto evidente en casi todos los institutos del Distrito Capital y el frenesí de gasto que puede explicar en parte el desorden vial que vive la ciudad en la actualidad. La premura para gastar puede convertirse también en un problema en la asignación y eficiencia del gasto, como lo comienza a experimentar el martirizado ciudadano de Bogotá y como se desprende de todo afán de gasto público.

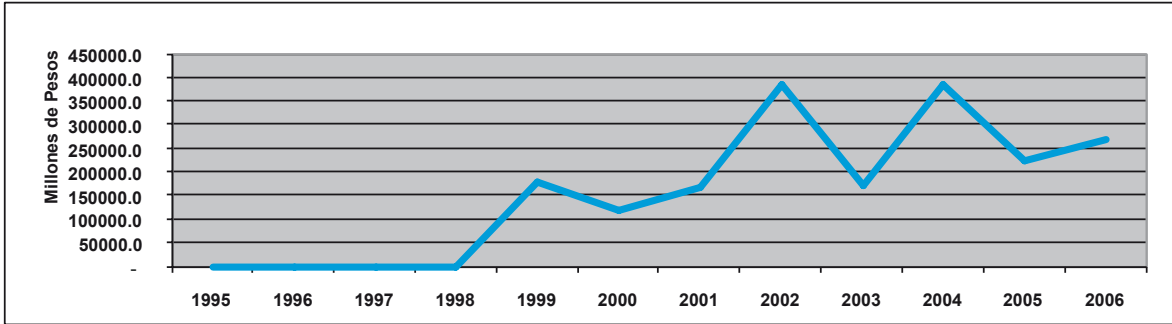
Gráfica 8
Ingresos de capital como participación en el PIB Distrital



Fuente: Estadísticas fiscales, Contraloría Distrital

Los dividendos provistos por la empresa de energía han sido cuantiosos y han ayudado al Distrito Capital que posee la propiedad del 49% de la empresa. Esta empresa hasta 1998 no entregaba utilidades a la ciudad, sino pérdidas que debía absorber la nación. Sin embargo, de allí en adelante se vuelve una fuente sustancial de ingresos para el distrito con un tercio de billón de pesos en promedio durante el último lustro.

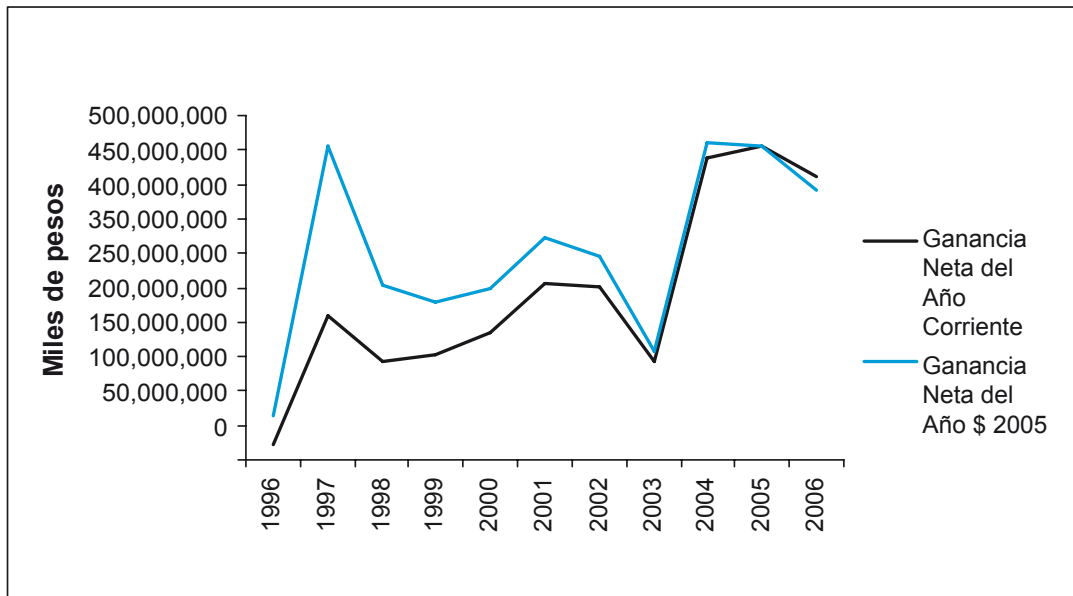
Gráfica 9
Dividendos de la Empresa de Energía de Bogotá



Fuente: Sandoval, 2008

De manera similar, en cuantías también importantes, la ETB le ha respondido a la ciudad con un buen nivel de utilidades como se ve en la gráfica a continuación.

Gráfica 10
Ganancia neta de la ETB 1996-2006



Fuente: Kalmanovitz, 2008

La ETB se aproximaba a dar casi medio billón de pesos en utilidades pero esta situación se ha deteriorado y en 2009 arrojó sólo \$130.000 millones de utilidad al perder clientes de telefonía fija y no compensar lo suficiente con su banda ancha y transmisión de datos. Los dividendos entregados a la ciudad fueron una fracción de las utilidades. La situación resulta de malas decisiones que se tomaron en el pasado, como la alianza con Empresas Públicas de Medellín -EPM- para entrar en

telefonía celular, en la cual ninguna de las dos tenía experiencia con la tecnología e incurrieron en un tren de gastos insostenibles.

La empresa requiere contar con un socio estratégico que provea la tecnología para entrar en nuevos negocios como la televisión por cable, la telefonía móvil y el procesamiento de datos, de tal modo que el debilitamiento de la telefonía fija no termine por arrastrar la empresa hacia abajo.

La deuda que ha sido contraída por el Distrito alcanzó \$1.93 billones a 31 de diciembre de 2009, de la cual \$1.63 billones está representada en bonos emitidos en pesos y el resto de deuda en dólares, provista por agencias multilaterales. Esta deuda alcanza los US\$146.2 millones. Entre las dos dan lugar a un servicio de la deuda que es manejable dentro de los ingresos corrientes del Distrito.

3.2. La inversión actual en el Distrito Capital

En 2009, el Distrito Capital gastó la suma de \$7,3 billones, distribuida entre todos los sectores de la administración. La inversión en esta contabilidad está definida en forma amplia, como el gasto total tanto en infraestructura como en educación, salud y vivienda. Esto implica un desglose en lo que son gastos recurrentes, que básicamente se refiere a las nóminas y gastos corrientes, contra los no recurrentes que son propiamente inversiones que aumentan el acervo de capital de la ciudad. La estructura del gasto total da una idea de la priorización de facto que hace la administración distrital para asignar su presupuesto entre los distintos fines, como se observa en el cuadro 2.

La inversión en su sentido estricto económico es la que ocurre para aumentar la capacidad de la ciudad en relación con su infraestructura de transporte, la construcción de edificios e instalaciones para prestar servicios, el equipamiento de la educación y de la salud. En la contabilidad económica a estos gastos se les denomina no recurrentes, para separarlos de los que se ocupan de la nómina y del mantenimiento que son recurrentes.

Cuadro 2
Inversión del Distrito Capital 2008 – 2010

Sector	2008	2009	PPTO 2010	Part. sin empresas vinculadas	Part. con Emp. Vinculadas
Gestión pública	30.059	49.753	57.556	1%	1%
Gobierno, seguridad y convivencia	221.290	278.025	349.443	4%	4%
Hacienda	83.765	65.913	97.221	0%	1%
* Loteria	177	2.116	400		
Planeación	21.594	37.562	29.629	0%	0%
Desarrollo económico, industria y turismo	84.785	146.062	118.856	2%	1%
Educación	1.763.089	1.882.756	2.174.440	28%	23%
Salud	1.026.865	1.210.293	1.930.154	25%	21%
Integración social	473.470	562.789	580.253	7%	6%
Cultura, recreación y deporte	151.370	210.334	183.383	2%	2%
* Canal capital	15.004	17.099	2.947		
Ambiente	49.767	74.764	73.107	1%	1%
Movilidad	1.725.772	1.999.811	1.430.548	18%	26%
* Trasmilenio	1.203.734	1.031.088	1.052.491		
Hábitat	570.097	764.362	731.751	9%	14%
* EAAB	489.596	537.139	543.957		
* Aguas	318	0	0		
* ERU	7.566	20.654	12.954		
* Metrovivienda	25.110	26.672	28.855		
Otras entidades distritales	10.905	12.693	9.705	0%	0%
Total sin Emp. Vinculadas	6.212.829	7.295.117	7.766.046		

* Empresas vinculadas

Fuente: Estadísticas Fiscales Dirección de Economía y Finanzas
Contraloría Distrital

A favor de la movilidad se invierten casi \$2.4 billones, el 26% del total, donde se destaca Trasmilenio que absorbe casi la mitad de ese rubro. El segundo sector en que más invierte el Distrito es la educación, con \$2.2 billones, el 23% del total, la salud absorbe casi el 21% de la inversión, el hábitat el 14% y la integración social el 6% aproximadamente.

El Distrito está haciendo su más grande esfuerzo de inversión en el sector de movilidad, que en 2009 se aproximaba a los \$3 billones y en 2010 se estima en \$2.5 billones, un 26% del total de la inversión.

Hay que anotar que históricamente en el sector de movilidad no se había logrado un nivel tan alto de inversión como el que se contempló para el año 2009, siendo los otros picos 1999 y 2008 con cerca de \$ 1.5 billones a precios constantes de 2008. En todo caso, Bogotá está recibiendo un enorme revolcón en sus vías públicas que viene acompañado de serias dificultades en la contratación y en el cumplimiento de las obras.

Otra parte de la inversión ya menos voluminosa se hace por medio del Instituto de Desarrollo Urbano que se acerca a unos montos de \$800.000 millones en 2009.

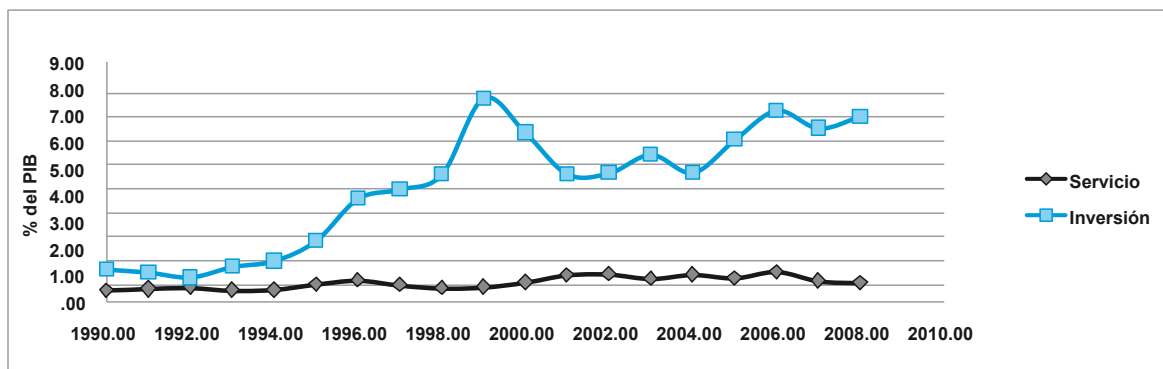
El segundo sector en importancia frente a la inversión que ha llevado a cabo el Distrito Capital es educación, donde se superan los \$2.1 billones en 2010, mostrando una duplicación de sus montos reales durante la última década.

La inversión en gestión pública presenta una triplicación entre 2008 y 2009, mientras que seguridad y convivencia supera los \$ 400.000 millones a precios de 2008, obteniendo una práctica duplicación en sus montos reales.

El sector con el tercer puesto en orden de inversión en el Distrito es el de salud, con una inversión real que se duplica entre 1999 y 2009, que representa cerca del 21% del total. Le sigue el sector del hábitat en orden de importancia, con una inversión que representa el 14% del total.

La inversión que se muestra en la siguiente gráfica pone de presente que se ha financiado con ahorros pasados, en particular la descapitalización de la EEB en 1999, con flujo de caja como tal, con asignaciones del gobierno nacional en el caso de Transmilenio en años recientes, y sólo una parte mediante endeudamiento. Mientras que la inversión en los últimos años es en promedio cerca del 7% del PIB Distrital, el servicio de la deuda de la administración distrital está rondando un punto del PIB distrital, lo que sugiere que el apalancamiento de la inversión con crédito ha sido relativamente pequeño.

Gráfica 11
Inversión y servicio a la deuda



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital

3.3. El eje de inversión: el metro de Bogotá

El proyecto más grande en ciernes es el del metro de Bogotá que es indispensable para trazar el rumbo del ordenamiento urbano y facilitar la movilidad hacia los próximos veinte años y que, de no hacerse, hará muy difícil la integración de los enormes espacios en que habitan los habitantes de la capital y su región. El metro, combinado con el tren de cercanías, dará también la pauta para integrar un espacio más grande en el que puedan prosperar industrias, servicios y viviendas que sean accesibles para una mayor parte de los bogotanos.

Entendida la priorización de esta inversión para mejorar las condiciones de vida de la población bogotana, y la decisión del Distrito de acometer simultáneamente el Metro, la ampliación del Transmilenio, la ampliación de la red vial y el tren de cercanías; es necesario revisar la viabilidad de adelantar estos proyectos en forma simultánea midiendo los costos para la ciudadanía. Para pensar en un sistema integrado de transporte, el metro, el transmilenio y el tren de cercanías en simultánea, es necesario definir un modelo integrado de demanda y de definición de tarifas.

El análisis del proyecto del metro por parte de las universidades Andes y Nacional sobrelleva aún dudas sobre la demanda estimada, los costos de la obra, la tarifa (con posibles subsidios por parte del Distrito), los estudios geotécnicos de suelos y el balance de priorización de inversiones entre el metro y el transmilenio, en especial cuando este último aún tiene pendientes por desarrollar las fases 4 y 5. Según Esteban Piedrahíta, Director del Departamento Nacional de Planeación -DNP-, un kilómetro de metro cuesta lo de 4 o 5 kilómetros de transmilenio y este último moviliza 2 o 3 veces más pasajeros. Por otra parte, el tren podría verse como la alternativa para mitigar el déficit de vías y de calidad de las mismas, pero deberá hacerse el balance costo beneficio de todas las opciones para definir prioridades de inversión.

En la actualidad se vislumbra por parte del DNP otras apuestas por la movilidad con la posibilidad de crear un esquema de peajes en la ciudad o hacer circunvalares para el tráfico pesado.

De esta manera, cuando se piensa en el metro para Bogotá debe ir vinculado a los trenes de cercanías que conecten adecuadamente los municipios vecinos con los puntos principales de la ciudad, contribuyendo a desarrollar el conjunto. El metro debe estructurar de manera eficiente la ciudad del futuro, disminuir el tiempo de movilidad entre los puntos remotos de la urbe, abaratar el transporte y definir las zonas de mayor desarrollo. Debe ser parte de un sistema que combina el Transmilenio con sus alimentadores y que contará con terminales en los extremos de la ciudad forjando una ciudad-región estrechamente integrada. El transporte tradicional deberá ser desplazado gradualmente por los medios más modernos y rápidos. Las bondades del transporte público deben incidir en el menor uso del transporte privado, lo cual contribuirá a descongestionar la ciudad. Parqueaderos en puntos clave del sistema público harán complementarios el automóvil y la bicicleta, al metro y a los transmilenios.

CAPÍTULO IV

¿CUÁLES SERÍAN LAS ÁREAS PRIORITARIAS DE INVERSIÓN EN EL DISTRITO?

Existe una serie de problemas que enfrenta Bogotá como ciudad industrial y prestadora de servicios. La ciudad deberá especializarse en la prestación de servicios de alta calidad -comercio internacional, servicios médicos, bolsas y mercados financieros- y en industrias del conocimiento, dado que la industria más tradicional está migrando hacia la periferia. En el caso de la industria, los precios de la tierra en Bogotá se elevan bajo la presión de sus múltiples usos, existen problemas logísticos de carga, transporte, deficiencia en los servicios públicos e impuestos relativamente altos. Esto amerita un plan de inversión en parques industriales en las periferias del distrito que superen ampliamente las deficiencias de logística, acompañados con algunas reducciones de impuestos por períodos relativamente cortos.

También requieren especial atención los planes de renovación urbana en las varias zonas industriales del Distrito Capital, de tal modo que la industria allí localizada disminuya sus costos de operación y de transporte y, al mismo tiempo, que las regulaciones que operan sobre ellas no lleven a asfixiarlas, como parece haber sucedido con algunas.

En educación se le daría importancia al aumento de la cobertura de la educación básica, media, técnica y tecnológica, la articulación de la media con la formación para el trabajo y la educación superior de nivel técnico y tecnológico, se mejoraría la calidad de la educación en general, procurando avanzar progresivamente en la jornada única. En relación con la educación media, técnica y tecnológica, es necesario invertir en mejor infraestructura tecnológica y de laboratorios especializados que sea de uso compartido por los colegios del Distrito. Una más amplia cobertura y una mejor calidad de la educación técnica y tecnológica atraerían industrias intensivas en valor agregado y en capital humano como a empresas de servicios financieros, técnicos, informáticos, etc. Otro tema importante es la educación preescolar que debe ser avanzada en combinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- y los programas sociales del gobierno central.

Es importante que se piense hacia dónde deben dirigirse los recursos de ciencia y tecnología. Este año existe una suma de \$12 mil millones con tal destinación, que es relativamente escasa frente a otros rubros de inversión del Distrito. Hay atomización del tema a nivel distrital y debían dirigirse hacia proyectos estratégicos identificados para el desarrollo productivo del Distrito, o hacia apuestas de capital semilla para generar impactos multiplicadores en otras áreas de la economía local. La fortaleza de Bogotá, como ya se ha afirmado atrás, reside en su capital humano, en concentrar

las mejores universidades del país y contar con los especialistas y científicos más destacados, de tal modo que puede enfocar sus energías hacia las industrias del conocimiento, la prestación de servicios financieros y logísticos, y explotar sus ventajas en materia de servicios médicos y hospitalarios, de turismo y de consultoría.

El Distrito tiene el compromiso de apoyar la inversión tecnológica en la ciudad para generar ventajas comparativas, por cuanto la innovación es un tema medular, deberá invertirse en los sectores que se han identificado en la ciudad como potenciadores del desarrollo, en particular para aportar con la incorporación de tecnología y conocimiento en los procesos productivos de las micro y pequeñas empresas.

Es necesaria la inversión del Distrito para activar y promover la capacidad empresarial de promoción de la investigación, en especial gestionando para que las universidades públicas destinen algún porcentaje de sus recursos para innovación aplicada en las empresas y que estas creen incluso unidades de investigación y desarrollo con el aporte de la red de innovación para Bogotá y la región.

Por la misma vía, el Distrito debe aportar en la innovación tecnológica y productiva, con recursos para lograr mejoras en la calidad de la educación técnica y tecnológica, facilitando el acceso de mayor parte de la población y las empresas a los servicios de financiación, comercialización y emprendimiento, inyectando más recursos para los programas de capital semilla y fortalecimiento empresarial, en asocio con fondos de inversión privada. Para esto puede ser útil revisar las iniciativas que se han tenido en el orden nacional con los programas Banca de Oportunidades y Fondo Emprender y las propuestas de constitución de un banco inmobiliario regional y de un fondo regional de inversiones, según establece Patricia Lizarazo en su documento dimensión regional de la política de desarrollo económico. (Lizarazo, 2010)

En infraestructura, y frente a la migración de industrias a los municipios vecinos, se sugiere construir parques industriales en las fronteras del Distrito Capital (autopista sur, autopista norte, autopista Villavicencio, autopista Medellín), dotados de muy buena movilidad y facilidades de transporte de carga pesada, que parece ser el problema más importante que revelan los empresarios (Rodríguez, 2007). Se facilitaría el traslado de industrias de la zona industrial hacia los parques y se invitaría nueva inversión para que se localice en ellos.

La ciudad debe considerar hacer reconversión en las antiguas zonas industriales, que han estado muy descuidadas en términos de sus vías de acceso, para que las industrias existentes y las PYMES encuentren una ubicación más acorde con sus necesidades. En otros casos, las antiguas zonas industriales se pueden volver museos, parques, bibliotecas y zonas verdes. Se establecerían parques industriales también en cercanía a las universidades, en el centro y alrededor de la avenida

circunvalar, también cerca al campus de la Universidad Nacional, para motivar el surgimiento de industrias del conocimiento en la ciudad.

Se requiere invertir para garantizar las condiciones de movilidad, salud, educación, nutrición, cultura, vivienda, recreación y bienestar, con acceso a servicios públicos y agua tratada, así como recolección de desechos sólidos y el reciclaje en todas las zonas de la ciudad, para mejorar las condiciones de vida de la población y las posibilidades de consolidación de nuevas empresas.

En el ámbito ambiental y de hábitat, es vital la descontaminación del río Bogotá e invertir recursos para la reforma del plan de ordenamiento territorial con visión de región.

Es necesario destinar recursos prioritariamente para financiar proyectos que mejoren la calidad del empleo, reduzcan la informalidad empresarial e incrementen el capital fijo en la ciudad. En asocio con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Bogotá debe promover la inversión para el aprovechamiento productivo de las TIC en las empresas, la educación y la gestión social.

También es importante destinar recursos para financiar otras propuestas de fondos establecidas en algunos documentos con recomendaciones de política pública en distintos ámbitos de desarrollo de la ciudad, sólo en caso de considerarse viable su implementación, tales como:

- De subsidios para empresas informales con perspectiva económica de formalización.
- De subsidios al desempleo, en las condiciones que establece Bonilla en su documento: "El mercado laboral en Bogotá" (Bonilla, 2010)
- Para el programa de inserción laboral dirigido a los colectivos más desfavorecidos.
- Para el programa de apoyo a la formación laboral.

CAPÍTULO V

¿CÓMO SE FINANCIARÍAN LAS INVERSIONES?

Una primera aproximación sería la de reasignar presupuesto de áreas menos prioritarias a las que se considera tengan un rendimiento social más alto, como las aludidas de infraestructuras industriales y de servicios.

Una segunda fuente de recursos que ya se está implementando es el re-avalúo catastral que puede generar nuevos recursos al Distrito. Se deben asignar más recursos a la Secretaría de Hacienda para diseñar sistemas que reduzcan la elusión y la evasión de impuestos y diseñar e implementar los mecanismos de ingresos por valorización y por el impuesto de plusvalías.

Se podría pensar en nuevos impuestos a lotes improductivos. Un predial más justo distribuiría mejor la carga tributaria, de acuerdo con la riqueza de los contribuyentes y mejoraría la distribución del ingreso proveniente de impuestos. En este sentido, un aumento del ICA sería contraproducente frente a la competencia tributaria ruinosa en que están empeñados algunos municipios de Cundinamarca.

La búsqueda de un socio estratégico para la ETB es clave para que la empresa pueda superar sus limitaciones y aumente su rentabilidad, con lo cual podrán aumentar sus aportes para financiar las futuras inversiones de Bogotá.

Es importante que el Acueducto se reestructure, como lo hizo la ETB para dotarse de una organización corporativa transparente y que rinda cuentas, con presencia de capital privado, que lo lleve a generar utilidades para la ciudad, aprovechando el enorme capital que se le ha invertido durante el siglo que lleva en operación, aumentando su eficiencia y el aporte a la ciudad de utilidades apreciables.

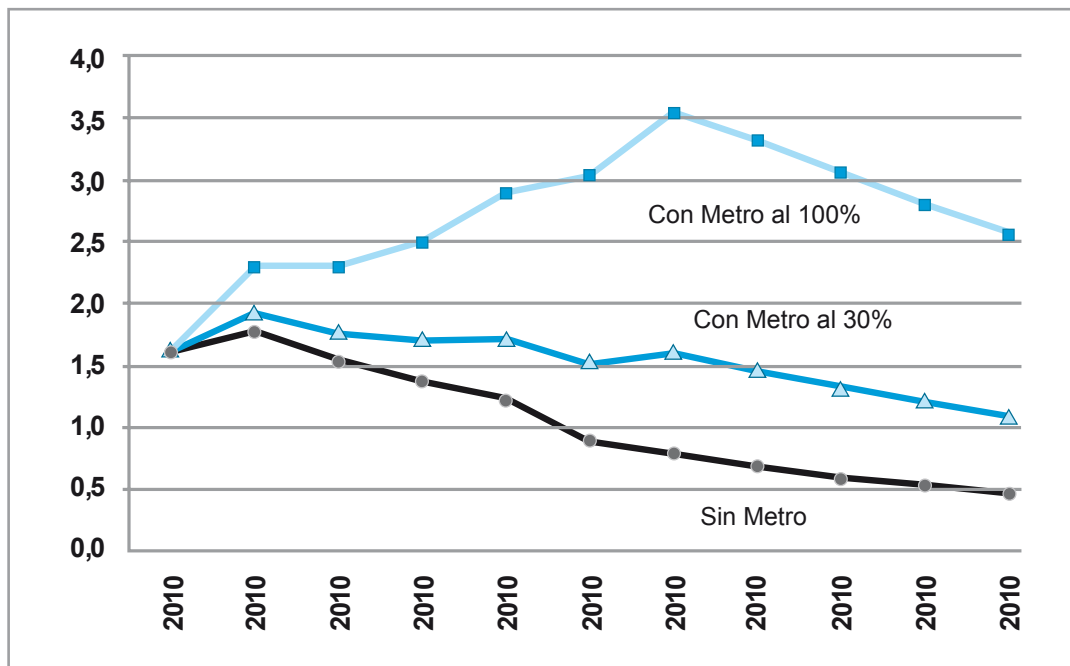
No es muy conveniente que la ciudad termine algunos años con superávit considerables, que demuestran escasa planeación e incapacidad para ejecutar el presupuesto. En 2008, la administración terminó con un superávit de \$308.000 millones que se ejecutó en el 2009, como lo insinúan los altos montos de gasto y de inversión.

Por último está el tema del endeudamiento de la ciudad, que ha sido poco utilizado por las distintas administraciones, en parte porque requiere aprobaciones por parte del consejo municipal y de cupos que provee el Ministerio de Hacienda que, de por sí, está enfrentando niveles crecientes de endeudamiento externo e interno que comienzan a copar la capacidad que tiene todo el país de financiarse en momentos en que existe sustancial volatilidad macroeconómica en Europa.

Se debería pensar en esquemas de endeudamiento interno para la empresa que entraría a competir así con el gobierno nacional y con empresas privadas y bancos que han desarrollado un promisorio mercado de capital en pesos.

Los cálculos de Pedro Rodríguez sobre el balance primario del gobierno distrital y las perspectivas de endeudamiento para financiar el metro, con una proyección de los ingresos y gastos de la administración central distrital hasta 2012, donde la inversión, o el gasto no recurrente, alcanza los \$8 billones; permiten concluir que se generarían déficits primarios no exagerados. El saldo de la deuda termina alrededor de 1% del PIB en el año 2020. Los datos de Pedro Rodríguez que se proyectan hasta el 2014 coinciden en que la posición financiera de la administración central distrital obtiene superávits primarios a partir del año 2012 si la nación asume el 70% de la inversión en el metro (ver gráfica).

Gráfica 12
Proyección del saldo de la deuda
de la administración central como % del PIB distrital



Fuente: SDH, Cálculos Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

CAPÍTULO VI

PRINCIPALES CONSIDERACIONES SOBRE CÓMO CONCEBIR LA INVERSIÓN DEL DISTRITO CAPITAL EN 2038

La población en el distrito capital se ha venido estabilizando, en la medida en que se frenan las tendencias migratorias en el país y la propia población de Bogotá, con un nivel relativamente alto de educación, ha venido planificando sus familias. Suponemos un índice de expansión anual de 1.61%, según las proyecciones más bajas del Plan Maestro, lo cual nos arrojaría una población de 12.9 millones para el año de 2038.

La tendencia, sin embargo, es que en la medida en que la población sea más educada y se logre formalizar el empleo, así también debe ir cayendo la tasa de expansión demográfica que en países latinoamericanos más avanzados se coloca por debajo del 1% anual. Al mismo tiempo, la proyección de crecimiento del PIB de la ciudad capital se estima en promedio entre el 3 y el 4%.

Una visión optimista de futuro informa que todas las ciudades y municipios colombianos se darán estructuras tributarias más profundas y equitativas que permitan elevar la calidad de los servicios que prestan y emprender las obras de infraestructura que mejoren la calidad de vida que ofrecen a sus habitantes y las tornen en mejores lugares para hacer negocios y construir un medio ambiente sano. En la práctica, Bogotá ha experimentado lo que los teóricos políticos llaman federalismo fiscal, pues recauda la mayor parte de sus ingresos, sus empresas le entregan excedentes y sus ciudadanos están dispuestos a aportar en los emprendimientos públicos por valorización.

En este contexto de potencialidades para la expansión poblacional y económica, algunas preguntas interesantes por considerar en las inversiones que se proyectan para el 2038 en la ciudad, son:

¿Tendrá la ciudad un diseño que permita que la gente y la propia ciudad creen más rentas de la interacción geográfica de sus industrias y servicios? Una ciudad con metro, transmilenios y trenes de cercanías, con zonas industriales y de conocimiento provistas de buena logística, un acercamiento entre universidades y empresas, un gasto público eficiente y productivo, todos pueden contribuir efectivamente a que Bogotá sea una ciudad creadora de valor, integrada con su entorno y aumentando sucesivamente su productividad.

¿Se ahorrarán recursos porque existe buena planeación y zonificación urbanas? Por esto es vital invertir en la estructuración del POT ciudad-región. Se ha visto que la curaduría no es una institución que garantice que se cumplan las normas de planificación adoptadas en los POT, pues puede ser capturada por los grandes inversionistas en finca raíz de la capital y aún por muchos individuos interesados en torcer las normas a su favor, por lo que se requieren cambios regulatorios e institucionales que aporten al objetivo.

¿Se proveerán en suficiente cantidad y calidad bienes públicos locales que guarden el potencial de hacer más expedita la interacción entre empresa y agentes? Como se ha observado, la ciudad ha sido parca en la provisión de bienes públicos para lubricar el desarrollo industrial de la capital. Más grave es la falta de atención de las barriadas donde se concentra la gente pobre de la capital a la que, sin embargo, se le ha llegado cada vez más con los servicios de educación gratuita, salud y nutrición.

¿Se crearán y distribuirán las cargas del costo de la infraestructura compartida entre muchas industrias y entre varias generaciones? Será necesario para ello contar con un esquema tributario y de inversiones confiable, sostenible y redistributivo. Todas las ciudades y municipios colombianos deben darse estructuras tributarias más profundas y equitativas que permitan elevar la calidad de los servicios que prestan y emprender las obras de infraestructura que las tornen en mejores lugares para hacer negocios y para vivir en un medio ambiente sano.

¿Permitirá el pasivo pensional de la ciudad asumir un buen nivel de inversión a futuro de acuerdo con las prioridades definidas? El Distrito tendrá que evaluar su pasivo pensional para garantizar que sea sostenible y no se consuma buena parte del presupuesto en gasto recurrente en detrimento del presupuesto de inversión, buscando además para este último, alternativas de financiamiento privado.

¿Proveerá de oportunidades de vivienda accesible y barata para sus trabajadores y empleados? Esto tiene que ver con que se construya un sistema integrado de transporte dentro de la ciudad y conectarla con sus periferias, de tal modo que los ciudadanos tengan opciones de mejor vivienda a bajos precios y con medios veloces de transporte público que minimicen el tiempo de recorrido entre la vivienda y el trabajo.

¿Estará la ciudad comprometida a reducir sus costos de transporte? Es necesario este compromiso, pensando en el ciudadano que habita la capital, y aporta a su productividad y competitividad.

¿Proveerá la ciudad suficientes oportunidades de empleo a un número creciente de personas calificadas? Esto dependerá de lograr un aparato productivo competitivo que demande talento humano con altos niveles de calificación para el desarrollo de sus procesos, y de un sistema educativo de calidad y con mayor cobertura en todos los niveles. También dependerá de la capacidad de la sociedad bogotana para generar nuevas oportunidades a través de emprendimientos y de la capacidad de las empresas para incorporar innovación en sus productos y procesos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONILLA, Manuel Guillermo (2010). *El mercado laboral de Bogotá D.C., importancia de la política laboral activa y pautas para una política de empleo en el Distrito Capital*. Bogotá D.C.

Contraloría Distrital (2009). *Estado de las Finanzas Públicas del Distrito Capital 2008*. Bogotá.

SANDOVAL, Edgar (2008). *La Empresa de Energía de Bogotá y la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio*. Bogotá: Fundación Universidad de Jorge Tadeo Lozano, Ciencias Económico-Administrativas.

KALMANOVITZ, Salomón (2008). *La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá. Informes y análisis de su situación financiera*. Bogotá: Fundación Universidad de Jorge Tadeo Lozano, Ciencias Económico-Administrativas.

LIZARAZO, Patricia (2010). *Política de desarrollo económico del distrito capital. Dimensión Regional de la Política*. Bogotá D.C.

RODRIGUEZ, Jorge Armando (2008), et.al. *Localización de la actividad económica y fiscalidad: El caso de Bogotá y los municipios cundinamarqueses*. Informe Final. Bogotá.

RODRIGUEZ, Pedro Arturo (2010). *Escenarios Fiscales de Bogotá*. Informe final. Bogotá.