

Cuadernos de Desarrollo Económico

34

Reflexiones sobre desarrollo
económico y el papel
público en Bogotá

Manuel Riaño Sacipa



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ
HUMANANA

CUADERNOS DE DESARROLLO ECONÓMICO

CUADERNO No. 34

**REFLEXIONES SOBRE DESARROLLO
ECONÓMICO Y EL PAPEL PÚBLICO EN
BOGOTÁ**

Manuel Riaño Sacipa

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO

**DIRECCIÓN DE ESTUDIOS
SOCIOECONÓMICOS Y REGULATORIOS**

SUBDIRECCIÓN DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**Bogotá, D.C.
Diciembre de 2015**

Secretaría de Desarrollo Económico

Alcaldía Mayor de Bogotá

Gustavo Petro Urrego

Alcalde Mayor de Bogotá

Carlos Simancas Narvaez

Secretario de Desarrollo Económico

Hernán Guillermo Ceballos

Subsecretario de Desarrollo Económico

Manuel Riaño Sacipa

Director de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios

Henry Rincon Melo

Subdirector de Estudios Estratégicos

Juan Sebastián Martínez

Subdirector de Evaluación y Seguimiento

Autor

Manuel Riaño Sacipa

Revisión de textos

Andrés Gómez Rangel

Diseño y diagramación

Nicolay Villamarín Orduña

ISSN

2216-0671

Puede encontrar información adicional de este cuaderno en la página Web

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co>

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.

RESUMEN

Este cuaderno condensa, en tres grandes capítulos, las reflexiones sobre el sector de Desarrollo Económico en Bogotá. Primero, desde una visión holística frente a temas tan importantes como la visión de ciudad, la competitividad, el presupuesto, la movilidad, los instrumentos de uso del suelo y los sistemas de información; segundo, desde la institucionalidad y los diferentes retos que debe enfrentar la Secretaría para tomar las mejores decisiones de política en el sector, así como el mejor camino para potenciar las entidades, programas y proyectos que permitan posicionar a Bogotá como una ciudad incluyente, dinámica y productiva; y, finalmente, acerca de las recomendaciones que el autor considera que se deben tener en cuenta para la construcción, implementación y fortalecimiento de las políticas de trabajo decente y digno, financiamiento y emprendimiento, competitividad, ciencia y tecnología, seguridad alimentaria y nutricional, así como la hoja de ruta que debe seguir el Observatorio de Desarrollo Económico en los próximos años.

ABSTRACT

This notebook condenses, in three main chapters, the reflections about the Economic Development Sector. First, through a holistic vision we talk about relevant topics like the vision of the city, the competitiveness, the budget, the mobility, the issues of land use and the information systems; second, through an institutional view, we expose the challenges that the Economic Development Secretary will face, also, we propose the best roads to maximize the entities, programs and projects in order to establish a policy that positioning Bogotá as an inclusive, dynamic and productive city; finally, this notebook wants to make some recommendations that the author consider important to build, implement and strengthen policies like: dignified and decent work, finance and entrepreneurship, competitiveness, technology and science, food and nutrition security. Likewise, a document about the waybill should follow the Economic Development Observatory in the next years.

PRÓLOGO

Después de 5 años de haber estado vinculado a la Secretaría de Desarrollo Económico, Manuel Riaño propone reflexiones muy interesantes sobre el desarrollo económico de la ciudad, sobre la función de la Secretaría y, en general, sobre la institucionalidad pública.

El texto tiene dos virtudes. Primero, no es una rendición de cuentas. Es un análisis sereno de las limitaciones y, también, de las potencialidades de la Secretaría de Desarrollo. Riaño va mucho más allá de su experiencia personal y plantea problemas fundamentales, que la nueva administración debería considerar seriamente. Y, segundo, el texto muestra que para responder a los retos planteados es necesario superar los marcos relativamente estrechos de una secretaría, y buscar alternativas inspiradas en enfoques interdisciplinarios. Con razón, el autor lamenta la falta de “una visión conjunta entre los actores que confluyen en el desarrollo económico” de la ciudad. Para Riaño el Confis podría ser el instrumento apropiado para coordinar las políticas de desarrollo económico.

Destaco algunos de los temas propuestos en el texto.

Las alianzas público-privadas. No es posible consolidar la dinámica urbana de manera incluyente sin la colaboración público-privada. La política pública en las ciudades tiene que ser replanteada, de tal forma que las sinergias con el sector privado cumplan tres propósitos: mejoramiento del bien-estar de los ciudadanos, satisfacción de los electores con sus gobernantes, y la participación de los agentes públicos y privados en las rentas que genera la dinámica de la aglomeración. El gobierno local y los empresarios privados deberían entender que la articulación de acciones los favorece a ambos.

Las ciudades no tienen que competir. En opinión de Riaño no es conveniente plantear la competencia entre ciudades. No tiene ningún sentido que haya enfrentamientos, por ejemplo, entre Bogotá y Mosquera. No es adecuado que se entre en una carrera por reducir impuestos con el fin de atraer las empresas. Las ciudades deben colaborar porque los intereses comunes son de muy diversa índole.

La autonomía presupuestal de Bogotá. Las grandes ciudades del país, comenzando por Bogotá, deberían tener mayor autonomía fiscal. El control del gobierno nacional es excesivo. La ciudad debería tener más margen de maniobra en la definición de las tarifas de los impuestos, y en la distribución del gasto. En el presupuesto de la ciudad cada vez pesan menos los recursos que la Nación transfiere a través del

Sistema General de Participaciones. El notable esfuerzo fiscal de Bogotá debería ir acompañado de una creciente autonomía.

Riaño dice que Bogotá debe “anticiparse al riesgo fiscal”. Y en el diagnóstico se conjugan dos elementos. Por un lado los excedentes de tesorería derivados de la baja ejecución que llegan a \$4,8 billones. Y, por el otro, las necesidades de recursos que tiene la ciudad para resolver los problemas estructurales: construcción del metro, universalización de la jornada completa, descontaminación del río Bogotá, etc. Estas inversiones fácilmente llegan a los \$20 billones. Para obtener los recursos necesarios para financiar estas obras, la estructura tributaria tiene que replantearse. La modernización de los impuestos debería tener dos características: progresividad y participación en rentas urbanas. Al avanzar en ambas direcciones se garantiza la financiación de los proyectos estratégicos.

La integración de Bogotá y la región. La creación de la Rape (Región Administrativa de Planeación Especial) abre excelentes posibilidades para que la dinámica urbana pueda ser comprendida a partir de los procesos regionales. La sostenibilidad de una ciudad como Bogotá depende de su integración con la región.

El marginamiento de la Secretaría de Desarrollo Económico. El presupuesto de la Secretaría apenas es el 0,7% de los recursos de la administración central. Esta baja participación muestra que el gobierno distrital todavía no ha entendido las funciones que debería cumplir la Secretaría. Riaño describe estas tareas estratégicas y se extraña porque no han recibido la atención que merecen. i) La relación con el sector privado, que debe llevar a la consolidación de proyectos conjuntos en los que ambas partes pueden compartir rentas. ii) La creación de trabajo decente y digno. iii) El fomento del empleo. iv) El apoyo a los programas de emprendimiento. v) El fortalecimiento de la institucionalidad. vi) El aprovechamiento adecuado de la información.

Los argumentos de Riaño son contundentes. Tienen la fuerza analítica de una auto-crítica que reconoce los limitantes estructurales, y así logra liberar la carga subjetiva. El texto permite entender los retos del desarrollo económico de la ciudad, y pone en evidencia una concepción de la administración pública que confía en las ventajas de la articulación con el sector privado.

La Secretaría de Desarrollo Económico no ha encontrado su camino. Sigue a la deriva. Cada nuevo secretario tiene que plantearse las preguntas básicas relacionadas con la tarea misional. Esta incertidumbre no existe en otras secretarías que ya están consolidadas. La falta de norte es una debilidad de la Secretaría, pero también es una potencialidad. La lectura cuidadosa del texto de Riaño permite encontrar

caminos que puedan ir consolidando una Secretaría de Desarrollo con visión estratégica, y con capacidad de concebir, en asocio con los privados, una ciudad productiva, incluyente y equitativa.

Jorge Iván González

INTRODUCCIÓN

En agosto de 2010 me vinculé como directivo en la Secretaría de Desarrollo Económico, llegando a ser el directivo que más tiempo ha estado en la Secretaría desde que esta se creó, hace 9 años, y en el único que estuvo en la anterior administración.

Durante este tiempo, he sido testigo de la alta rotación de directivos en la entidad (han pasado más de 140 personas por los 25 cargos) y de funcionarios (solamente hay 38 funcionarios de carrera o provisionales, hecho que me ha permitido ver pasar por la Secretaría más de mil profesionales y técnicos por contrato), síntoma de la debilidad institucional y la causa de ausencia de memoria que tiene el sector.

Es por esta razón que decidí escribir, antes de finalizar esta administración, un documento con aprendizajes y reflexiones sobre el quehacer de la Secretaría, para que quedara en mano de los lectores habituales del Observatorio, de los actores relevantes en temas de desarrollo económico de la ciudad y de la nueva administración, un documento que recopile las lecciones aprendidas, las buenas prácticas y los retos hacia el futuro.

Las reflexiones no son ni buscan ser un manual sobre lo que se debe hacer en la Secretaría, más bien tratan de aportar elementos cuantitativos y cualitativos a la discusión. Cada reflexión es como una semilla, que nacerá si las partes interesadas se apropian de los temas y los ponen sobre la mesa para discusión. Un punto adicional se dará si de la discusión pasa a ser una decisión de política.

Las ciudades han eliminado las distancias entre personas y empresas, y la posibilidad de este diálogo fluido las ha transformado en fábricas de ideas. Es hora de aprovechar que Bogotá es la fábrica de ideas más importante del país para discutir sobre lo que se ha hecho en desarrollo económico y el papel del Gobierno Local como potenciador de las economías de aglomeración y la calidad de vida de sus habitantes.

Hay que atreverse a pensar distinto, y este es un sector de la administración distrital que sin duda necesita una mirada fresca, pues como no cae dentro del grupo de grandes problemas de la ciudad -movilidad, seguridad, salud y educación-, ha sido presupuestalmente reducido a su mínima expresión: 0,7% del total de los recursos de la administración central. Ni las empresas ni el Concejo, que aprueba el presupuesto, levantan la voz en contra de este hecho, quizás porque tampoco es claro el aporte del sector a la competitividad de las firmas o al bienestar de los ciudadanos.

La mirada que propongo en este documento es una crítica constructiva, que incluye propuestas sobre qué hacer para mejorar el *status quo*. También incluye confesiones sobre aquellas cosas que planeamos o ejecutamos de una forma inadecuada, lo cual puede ser políticamente incorrecto, pero sin duda necesario para avanzar como sector público.

Muchos gobiernos locales han optado por experimentar, tomar riesgos y decisiones trascendentales. Como se dice popularmente: “piden perdón, no permiso”, pues a escala local hay que entregar resultados. Los líderes de los gobiernos locales lidian a diario con sus problemas, por lo cual no tienen mucho tiempo para estudiarlos, sino que deben enfrentarlos. Por eso este documento trata diversos temas, que permitirán tener una visión integral y concreta que permita de manera expedita (en febrero ya comenzará la construcción de un nuevo Plan de Desarrollo) “poner el dedo en la llaga”, aprender y construir sobre lo construido.

De hecho, el éxito o el fracaso de las gestiones es visible para la gente en su día a día: la agencia pública de empleo funciona o no funciona para conseguir trabajo. En muchos casos los resultados de las políticas públicas en las ciudades pueden ser percibidos de manera distinta a la de las acciones nacionales, pues estas son orientadas a procedimientos —como las leyes— en vez de resultados.

Así, en las ciudades se ha dado una sofisticación creciente de las técnicas de trabajo público-privado. En urbes inteligentes están a la orden del día el manejo, la organización y la utilización efectiva de grandes bases de datos para tomar decisiones de política, fomentando la participación pública constructiva y creando gobiernos locales más transparentes, sensibles, responsables y rentables. Estas reflexiones están construidas sobre el saber acumulado del Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, una institución nueva pero con credibilidad, que incluye en sus anaqueles más de 120 investigaciones orientadas a formular, analizar y repensar políticas e intervenciones públicas. Como Director del Observatorio tuve la oportunidad de pensar con el equipo en lo importante y no únicamente en lo urgente, como tenían que operar otras Direcciones de la Secretaría.

Precisamente, en el camino de construcción de este documento, noté que las reflexiones no podían circunscribirse únicamente al quehacer de la Secretaría, deberían ir más allá, al preguntarse sobre la relación entre Desarrollo Económico y Ciudad (la primera sección del texto). Así mismo, entendimos con el equipo que me ayudó a construir las reflexiones que era necesario introducir algunas de carácter institucional (segunda sección) previas al quehacer (tercera sección), pues en el sentir del equipo pueden ser igual o más importantes los problemas de desarticulación que hay al interior de la Secretaría y en el Sector.

Aprovecho para agradecer a Ana María Valencia y a Deison Dimas, quienes son el soporte atrás del documento; a Juan Sebastián Martínez y a Henry Rincón, los dos subdirectores que lideran el equipo así como al resto de las personas que trabajan en la Dirección de Estudios Socioeconómicos, nombre formal para el equipo que compone el Observatorio, y a las personas que pasaron o fueron cercanas a este proyecto, en especial a Fernando Rojas, a Alfredo Bateman y a Jorge Iván González este último quien además escribió el prólogo al documento.

Por último, quisiera contarle al lector sobre el reto intelectual de limitar cada reflexión a una sola página. Muchas veces, en la primera sentada, quedaban tres o cuatro páginas que poco a poco se iban reduciendo, obligándome a priorizar y sintetizar temas que en ocasiones hemos discutido por días. Al final es seguro que muchas cosas importantes quedaron por fuera, pero al obligarme a limitar los textos a este espacio, garantice, o al menos intenté, la construcción de un documento ejecutivo.

Manuel Riaño S.

Director de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios

Contenido

RESUMEN	3
ABSTRACT	3
PRÓLOGO	5
INTRODUCCIÓN	9
DESARROLLO ECONÓMICO Y CIUDAD	17
1. ¿Más cerca de una visión de ciudad?	18
2. De la mano de la visión hay que trabajar por mejorar la imagen	19
3. Pasemos de competir a trabajar con otras ciudades	20
4. Economía de Bogotá crecerá más que la del país en los próximos 4 años	21
5. Autonomía del presupuesto... sí, como no	22
6. Hay que anticiparse al riesgo fiscal de Bogotá	23
7. El Confis podría ser usado como un gran instrumento de política de Desarrollo Económico	24
8. De la economía local a la regional	25
9. Es hora de potenciar los instrumentos de uso del suelo	26
10. Desarrollo económico y movilidad	27
11. Logística y abastecimiento, temas importantes para la competitividad	28
12. El alcalde y la ciudad necesitan un mejor sistema de información para tomar decisiones	29
LA INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR DE DESARROLLO ECONÓMICO	31
13. No hay memoria institucional	32
14. Tampoco presupuesto, es insuficiente y decreciente	33
15. Es necesario fortalecer o crear nuevos espacios para la articulación con el sector privado y la sociedad civil	34
16. Para articularse hacia afuera primero hay que articularse hacia adentro	35
17. Desarticulación con el resto de la Alcaldía	36
18. Pertinencia de la estructura y organización del Sector de Desarrollo Económico	37
19. Es hora de potenciar a Invest in Bogotá	38

¿QUÉ HACER EN LA SECRETARÍA?	41
20. Trabajo decente y digno debe ser la prioridad de la Secretaría	42
21. El Servicio Público de Empleo, la clave del éxito	43
22. Emprendimiento ¿lecciones aprendidas?	44
23. A repensar el apoyo al emprendimiento	45
24. Fortalecimiento empresarial, cosas para continuar y otras para mejorar	46
25. Para mejorar la tarea de financiamiento es necesario fortalecer la institucionalidad	47
26. Priorización de sectores, sí pero...	48
27. Ciencia y Tecnología	49
28. Urge una nueva Política de Seguridad Alimentaria	50
29. ¿Puede hacer algo la ciudad frente a la oferta y comercialización de alimentos?	51
30. Ruralidad bogotana, a profundizar y segmentar políticas	52
31. El uso de información como nueva manera de hacer política pública	53
32. Estudios e información prioritaria para el próximo cuatrienio	54
NOTAS RELACIONADAS	57
Sección: Desarrollo económico y ciudad	59
Sección: La institucionalidad del sector de Desarrollo económico	81
Sección: ¿Qué hacer en la Secretaría?	95



DESARROLLO ECONÓMICO Y CIUDAD

1. ¿Más cerca de una visión de ciudad?

Diversas experiencias nacionales e internacionales confirman la importancia de la articulación interinstitucional entre el gobierno y distintos actores sociales en torno a un modelo de ciudad, en el que se conjugan las expectativas de la ciudadanía, los lineamientos públicos alrededor del beneficio colectivo y los intereses de actores estratégicos como el sector privado, la academia y organizaciones de la sociedad civil. Estos espacios institucionales, con resultados efectivos, fortalecen la gobernabilidad y amplían la democratización urbana.

La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, por medio de un ejercicio de diálogo social con los diferentes actores estratégicos -arriba mencionados- y bajo el mandato del Concejo de Bogotá, realizó un ejercicio de concertación en el cual se planteaba un modelo de ciudad (centrado pero no únicamente sobre los temas de Desarrollo Económico) que se tradujo en la visión de la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá.

A pesar de ese acuerdo, en Bogotá no hay al día de hoy una visión conjunta entre los actores que confluyen en el desarrollo económico sobre el rumbo que en esta materia debería tener la ciudad. La Política, que incluye una visión de ciudad a 2038¹ (quinientos años de la fundación de la ciudad), no tiene la legitimidad suficiente entre los sectores, para convertirse en el derrotero de acción, pues después del cambio de administración en 2012 ni el sector empresarial ni las organizaciones civiles y tampoco el Gobierno Local abogaron por su implementación, y hoy en día se vuelven a presentar ejercicios académicos de este tipo, como el reciente proyecto Escenarios Bogotá 2025, liderado por la Cámara de Comercio, donde incluso hay una fuerte participación distrital².

Adicionalmente, en múltiples encuestas la ciudadanía ha plasmado su desencanto con el rumbo de la ciudad, pidiendo a gritos un consenso, al menos en lo básico, sobre el futuro. A su vez, el sector privado muestra un renovado y positivo interés por intervenir en el futuro de Bogotá y su región, como se deduce del nacimiento de ProBogotá, de la propuesta pública de la ANDI para los candidatos a la alcaldía (propositiva y no reactiva como usualmente ha sido en el pasado)³ o de la ya mencionada iniciativa de la Cámara de Comercio.

La invitación en este sentido es clara: quizás este es el mejor momento para llegar a un gran acuerdo sobre algunas características básicas de la ciudad que queremos, por supuesto con una meta concreta, mejorar la calidad de vida de los habitantes de Bogotá y le región, al 2025 o al 2038 (esto es lo de menos), construyendo sobre lo construido y aprovechando la coyuntura.

El reto pasa porque este acuerdo sea incluyente y no se haga solamente entre empresarios y la administración, sino que incluya también otros actores, a veces menos organizados de la sociedad civil o con poco protagonismo, pero igual o más relevantes dentro de las dinámicas de la ciudad, como organizaciones no gubernamentales, grupos poblaciones (ROM, LGBTI, afrodescendientes, indígenas y raizales, personas en situación de desplazamiento, mujeres, jóvenes, discapacitados, entre otros), trabajadores y demás actores que por alguna razón no se ven representados por organizaciones formales y por lo tanto son más difíciles de vincular a la hora de diseñar la visión de ciudad.

“No hay al día de hoy una visión conjunta entre los actores que confluyen en el desarrollo económico sobre el rumbo que en esta materia debería tener la ciudad”

2. De la mano de la visión hay que trabajar por mejorar la imagen

Bogotá ha sido exitosa en la atracción de turistas foráneos -1.112.878 en 2014, un crecimiento de 27,8% en cuatro años- y de Inversión Extranjera Directa, IED, -más de 200 decisiones de inversión en 9 años, 1.500 millones de dólares invertidos y 19.000 empleos generados-⁴. Si bien podría aseverarse que una parte de estos resultados son el producto de cambios en la percepción sobre la ciudad, estudios internacionales y encuestas locales revelan todavía brechas significativas entre las realidades de la ciudad y la percepción en muchos grupos de interés.

La imagen de la ciudad que perciben muchos extranjeros sigue siendo de una ciudad insegura y de gente que no está orgullosa de ella⁵, a pesar de que las estadísticas muestran mejoras en seguridad y calidad de vida. Estos resultados se repiten al examinar las encuestas realizadas a los habitantes de la ciudad. Justamente, las encuestas de percepción de Bogotá Cómo Vamos y ProBogotá muestran que 3 de cada 4 personas no están contentas con el rumbo de la ciudad y solo una de cada dos está orgullosa de Bogotá⁶. Es probable que, cuando los extranjeros llegan a la ciudad, los habitantes no les hablen bien de la misma y ellos se lleven esta imagen a sus propios países.

Ahora bien, desde hace 8 años actores públicos y privados (ProColombia, el Instituto Distrital de Turismo, IDT, Invest in Bogota y la Cámara de Comercio de Bogotá) han trabajado por cambiar la percepción internacional de la ciudad mediante una estrategia de mercadeo de ciudad, con buenos resultados que, lastimosamente, parecen ser insuficientes a la luz de las cifras acá presentadas.

La estrategia, de bajo presupuesto, busca contribuir a reducir las brechas de percepción sobre Bogotá entre los tomadores de decisión y líderes de opinión nacional y extranjeros, a través de la promoción de elementos positivos específicos de la ciudad relacionados con los negocios, el turismo y la creatividad, valores escogidos mediante un trabajo de consulta con diferentes actores en el momento de diseñar la estrategia.

El principal resultado de esta estrategia es la vinculación y coordinación con diferentes actores de la ciudad⁷, pero también se destaca la presencia de medios internacionales relevantes en mercados escogidos (342 periodistas que asistieron a 120 proyectos con un impacto en *free press* valorado en 25 mil millones de pesos), la articulación de estrategias para medios digitales, un primer nivel de apropiación de la marca de ciudad en audiencias definidas y la alineación en mensaje y marca de ciudad para misiones multisectoriales e individuales del IDT, Bureau de Convenciones de Bogotá e Invest in Bogota.

La estrategia enfrenta retos importantes en materia de reconocimiento y vinculación de actores representativos en la ciudad, especialmente en el mundo gremial y empresarial y los medios de comunicación locales. También necesita especificar los instrumentos de medición, tanto de línea base como de los cambios en la percepción.

También necesita especificar los instrumentos de medición, tanto de línea base como de los cambios en la percepción.

Es útil además repensar la estrategia en el marco local, hacia los habitantes de la ciudad. La estrategia como está pensada hoy es útil para atraer turistas e IED, pero no para hacer que los ciudadanos se enamoren de Bogotá, de las oportunidades que brinda, de su oferta cultural, gastronómica o de entretenimiento. Es necesario empoderar a los habitantes de la ciudad como agentes de cambio, dispuestos a construir una mejor ciudad y aportar en la solución a los problemas que tenemos en movilidad y seguridad. Esto por supuesto necesita más atención y presupuesto, seguramente en un proyecto que parta desde el mismo Alcalde y esté en manos de la Secretaría General (por su experiencia en comunicaciones y su carácter transversal), aprovechando por supuesto los aprendizajes que se tienen tras 8 años de estrategia de mercadeo de ciudad.

“La estrategia como está pensada hoy es útil para atraer turistas e IED, pero no para hacer que los ciudadanos se enamoren de Bogotá, de las oportunidades que brinda, de su oferta cultural, gastronómica o de entretenimiento”

3. Pasemos de competir a trabajar con otras ciudades

Es común escuchar que Bogotá compite con otras ciudades del país o del mundo en temas económicos, cuando en realidad son las empresas bogotanas las que compiten contra otras firmas por el mercado local. Sin duda, es importante buscar referentes mundiales que nos permitan visualizar hacia dónde queremos ir (en calidad de vida de la gente, por ejemplo), pero más que competir en estos listados internacionales –en el Plan de Desarrollo del Gobierno Bogotá Positiva una meta era mejorar en el índice *Doing Business* del Banco Mundial– es útil cambiar el chip y pensar que es mejor trabajar con ellas.

Las ciudades se han unido a lo largo de la historia para distintos propósitos. Los objetivos, beneficios y sostenibilidad de las alianzas de ciudades varían de una época a otra⁸. Hoy en día se enfatiza en la creación de confianza y se diversifican los objetivos de la institucionalización de redes entre ciudades: una proporción importante tiene un propósito específico, como las asociaciones para ocuparse del medio ambiente o de la atención a migrantes o desplazados, fundamentalmente para compartir “buenas prácticas”. Proliferan también las asociaciones de *lobbying* de alcance regional o nacional, como lo pueden ser en Colombia la Asociación de Ciudades Capitales. Bogotá hace parte activa de 15 redes o asociaciones de ciudades, de las cuales se destaca CGLU e Iclei, pero en la Secretaría de Desarrollo Económico no se han aprovechado estas redes⁹.

Adicionalmente, y quizás más importante, hay experiencias en algunas ciudades del mundo donde se generan alianzas entre el sector público y privado para avanzar en los intereses comunes de la Administración y de las firmas de la ciudad, estableciendo relaciones de confianza y de conocimiento mutuo. No es propiamente una “red” institucionalizada de ciudades ni tiene por objeto puntual el crecimiento en el intercambio comercial; es, más bien, un esfuerzo de estas por conectarse de manera bilateral con varias economías extranjeras. Un caso de estudio para Bogotá debe ser la región metropolitana de Seattle, líder mundial en esta materia¹⁰.

En este sentido, sería muy importante que, aprovechando la construcción de una visión conjunta de ciudad, se dé un paso más y se generen espacios para entender cómo la experiencia de otras grandes ciudades puede ayudar a dilucidar los dilemas y las opciones reales de política en Bogotá, pero no en viajes donde vayan solo funcionarios del gobierno o empresarios, sino que también deben estar representantes de toda la sociedad para empoderarse de estos conocimientos y transformar a la ciudad.

En Seattle fue una iniciativa directa de Boeing, la compañía aeronáutica y de defensa, quien organizó las primeras visitas a otras ciudades, pagando incluso los costos de llevar a estudiantes

“Bogotá hace parte activa de 15 redes o asociaciones de ciudades, de las cuales se destaca CGLU e Iclei, pero en la Secretaría de Desarrollo Económico no se han aprovechado estas redes”

universitarios, ampliando así el número y tipo de asistentes a estas experiencias. Hoy el tema ha evolucionado y es el *Puget Sound Regional Council* quien adelanta esta tarea, una institución que trabaja con los gobiernos locales, empresas y los ciudadanos, para construir una visión común acerca del futuro de la región metropolitana de Seattle.

Quizás Probogotá¹¹, que no representa intereses gremiales y tiene capacidad administrativa y financiera, pueda ser la entidad que lidere y coordine estas experiencias (en el mundo generalmente lo hacen entidades privadas), estableciendo relaciones de confianza –la clave del éxito para Bogotá– y de conocimiento mutuo entre los actores.

4. Economía de Bogotá crecerá más que la del país en los próximos 4 años

De acuerdo con el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, este es el panorama de la economía, el empleo y los ingresos tributarios para los próximos cuatro años¹²:

En servicios (que representa el 61% del Producto Interno Bruto, PIB; el 50,6% del recaudo por industria y comercio, avisos y tableros, ICA; y el 48,8% de los empleos de la ciudad) el panorama es positivo si se tienen en cuenta los siguientes aspectos: i) el dólar ayudará al turismo y a las exportaciones (50% de las exportaciones de servicios del país son originadas en Bogotá); ii) sectores concentrados en Bogotá, como el de intermediación financiera, podrían crecer por encima del 5%¹³; y iii) los servicios para las empresas podrían presentar dificultades por una menor demanda de la industria, que debería ser compensada por otros sectores como intermediación financiera¹⁴. En suma, se espera un crecimiento superior a 4% del sector servicios en los próximos 4 años.

El sector comercio (15,1% del PIB, 34,4% del ICA y 29,1% de los empleos) va a presentar resultados mixtos. Los que venden bienes de consumo inmediato, como alimentos, medicamentos o productos de aseo (76% del comercio) tienen expectativas positivas, dado el nivel de demanda interna¹⁵; en tanto que los que venden bienes durables o semidurables, como carros, electrodomésticos, muebles o ropa (24% del comercio) tendrán mayores dificultades porque serán más costosos a causa de la devaluación del peso ya que en su mayoría son importados (30 de cada 100 pesos que gastan los bogotanos lo hacen en productos importados) y en muchos hogares los han venido adquiriendo en los últimos años.

Por su parte, la industria (9,3% del PIB, 14,9% del ICA y 15,6% del empleo), enfrenta problemas estructurales. Desde 2007, el crecimiento fabril es inferior al total de la economía bogotana, e incluso negativo en varios periodos. La devaluación del peso se presenta como una oportunidad para el sector, más que para reactivar las exportaciones (proceso que será más lento de lo deseado), para recuperar el mercado interno que es el principal mercado de la industria bogotana. Hay problemas más profundos en algunos renglones industriales, como el de edición e impresión, y oportunidades para modernizarse y competir en el mercado nacional para otros como el de alimentos, muebles y textil-confección.

La construcción (4,5% del PIB, 2,6% del ICA y 5,6% del empleo) trae también un escenario mixto. Las obras civiles van a crecer por las obras que ya están contratadas como el cable aéreo, el Transmilenio por la Avenida Boyacá y la posibilidad del metro, que según cálculos del Observatorio, aportará 2 puntos adicionales al crecimiento del PIB de Bogotá en los próximos 4 años¹⁶. La finalización de una gran cantidad de oficinas y centros comerciales sugiere una reducción en la oferta durante los próximos años, mientras que la vivienda encuentra cada vez menos terrenos donde desarrollar importantes proyectos (aumentando costos y precios), en particular aquellos programas de interés social donde hay un déficit en la ciudad¹⁷.

Si a esto le sumamos que en la ciudad el sector minero-energético y la agricultura son marginales y que el sector “ganador” de servicios tiene mayor peso en la economía de la ciudad que en la del país, podemos indicar que, con las condiciones macroeconómicas actuales, es probable que la economía de Bogotá crezca más en los cuatro años (3,7% en promedio) que el agregado país. En términos de las finanzas del Distrito, este escenario podría traducirse en una desaceleración (no reducción) de los ingresos por ICA (cerca de 3 billones de pesos) frente al pasado reciente¹⁸.

“Es probable que la economía de Bogotá crezca más en los cuatro años (3,7% en promedio) que el agregado país”

5. Autonomía del presupuesto... sí, como no

La eficiencia en el gasto público local es un factor determinante para el desarrollo económico de una ciudad.

En Bogotá el volumen del gasto público es relativamente importante (el gasto de inversión del Distrito –administración central y establecimientos- en el 2014 fue equivalente al 3,6% del PIB de la ciudad¹⁹) para que pueda haber una política fiscal capaz de producir: i) profundas intervenciones sociales, ii) efectos contra cíclicos, de cara a la volatilidad propia de las economías de mercado – para esto nunca ha sido utilizado en Bogotá-, y iii) aumento de la productividad y la eficiencia del aparato económico de la capital, mediante inversiones en infraestructura, educación y políticas de desarrollo productivo.

Sin embargo, es importante anotar que la autonomía del Distrito en relación con el gasto público no es absoluta, toda vez que existen numerosas restricciones. Bajo el actual arreglo institucional, la gestión de la deuda pública distrital está subordinada a la posición fiscal del gobierno nacional, es decir, los grados de libertad de Bogotá en el campo del endeudamiento dependen de la sanidad del fisco nacional. Es importante advertir que esta situación se registra en todos los países unitarios; también en México, que es una República Federal, así como en Brasil, Argentina y Chile.

Por la misma vía, existen otro tipo de restricciones sobre el gasto público del Distrito subordinadas al Gobierno Nacional. Parte de los ingresos del Distrito corresponden a las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), que provienen directamente del Gobierno Nacional, y cuya destinación se encuentra altamente condicionada a los intereses nacionales y no locales, lo que hace que el Distrito no disponga libremente de estos recursos. El monto de estas transferencias no es para nada despreciable, de hecho, en 2014, las transferencias del SGP participaron con el 19,1% del total de ingresos del Distrito.

De igual forma, existen otro tipo de restricciones que tienen que ver con las exigencias de cofinanciación de programas que responden principalmente a prioridades nacionales, así como de los ingresos generados por impuestos de destinación específica. Al final del día, el 51,5% de los gastos del Distrito tienen una fuente de financiación inflexible, de uso exclusivo, dejando el restante 48,5% de uso flexible, libre.

Adicionalmente, existe otra restricción que limita las cantidades de gasto presupuestario que pudieran asignarse libremente por la Administración Distrital. Se trata de la llamada “inercia presupuestaria”, es decir, el presupuesto de la ciudad está en su inmensa mayoría precomprometido. Hoy en el Distrito el 77% del gasto es de este tipo (atado al Plan de Desarrollo), denominado recurrente, dejando apenas un 23% de los recursos a gastos no recurrentes.

Si cruzamos ambas cifras, vemos que solo el 13,9% del gasto es de fuente de financiación flexible y no recurrente²⁰. Una proporción pequeña que queda cada año para financiar nuevas inversiones o nuevas prioridades de gasto corriente, entre ellas, por ejemplo, las nuevas inversiones o prioridades que se realicen en desarrollo productivo, sector que por su ‘juventud’ es usualmente perdedor frente a otros sectores que demandan históricamente muchos recursos como movilidad, educación, salud o integración social.

“Solo el 13,9% del gasto es de fuente de financiación flexible y no recurrente. Una proporción pequeña que queda cada año para financiar nuevas inversiones o nuevas prioridades”

6. Hay que anticiparse al riesgo fiscal de Bogotá

Hasta ahora, la constante histórica de la ciudad es una baja ejecución que no sobrepasa los ingresos, generando un “ahorro” -entendido como una mala gestión porque la ciudad debe invertir no ahorrar- cercano a los 4,8 billones de pesos hoy en la tesorería distrital.

Además, el Distrito tiene una gran capacidad de endeudamiento. En efecto, el saldo de la deuda sobre el PIB fue de apenas 0,84% en 2014 (frente a 19,7% en Colombia) al tiempo que, durante el mismo año, el servicio a la deuda fue de apenas 12 mil millones de pesos anuales (frente a ingresos de 11 billones de pesos). Hasta acá, un mundo ideal para el Gobierno entrante debido a la gran capacidad de endeudamiento y al dinero “ahorrado” en tesorería²¹.

No obstante, hay un elemento que amenaza el equilibrio financiero del Distrito en el mediano plazo: la construcción del metro. El costo estimado es de 13,8 billones de pesos (30% asumidos por Distrito, el restante por la Nación), que serían ejecutados entre 2016 y 2020, un promedio de más de 2 billones de pesos por año, con una mayor carga en 2018 y 2019 (26% y 29% del total, respectivamente). Si se hace el metro se tendrían que sacrificar otras inversiones del Distrito.

Hoy está claro de dónde saldrían los 4,14 billones de pesos que debe asumir el Distrito: 800 mil millones del cupo de endeudamiento, 2,64 billones cuya fuente de financiación es el 50% del recaudo de sobretasa a la gasolina desde 2017 y hasta por 20 años, y 700 mil millones provenientes del pago de dividendos producto de la liberación de reservas de la ETB y la Empresa de Energía de Bogotá (EEB), donde el Distrito es accionista mayoritario, y que ya fueron aprobados por la Asamblea de Accionistas de ambas empresas.

Esta situación genera dos consecuencias para el presupuesto futuro: i) disminuyen aún más los recursos de fuente de financiación flexible y no recurrente y ii) quedan condicionados los recursos específicos para sistema de transporte masivo de la sobretasa a la gasolina, pues ya solo serían para metro. Si se requieren recursos adicionales para SITP o Transmilenio, no podrían ser financiados por esta vía.

En 2016 ya se empiezan a sentir los efectos, pues los ingresos proyectados por la Secretaría de Hacienda en el presupuesto anual disminuyen en 2,6 billones de pesos (-17,9%), reflejando una caída en los ingresos de capital por la misma cantidad, relacionados con la disminución de las utilidades de la EEB (anticipadas en 2015) y los recursos del balance de libre destinación²².

Esta es la oportunidad para que, con este nuevo escenario, se replantee la estructura tributaria de la ciudad. Esta debe modernizarse (mejorar progresividad del predial, creación de incentivos, anualización de ICA para pequeños contribuyentes y simplificación de tarifas, por ejemplo), al tiempo que se estudie una recomposición de los ingresos corrientes, que permita mejorar los recursos para afrontar la construcción del metro y aumentar la protección de las finanzas del Distrito contra las crisis económicas²³.

“En 2016 ya se empiezan a sentir los efectos, pues los ingresos proyectados por la Secretaría de Hacienda en el presupuesto anual disminuyen en 2,6 billones de pesos”

La voluntad política y la capacidad administrativa deben aprovechar la actividad económica, haciendo que el sistema tributario y la regulación fiscal acompañen el proceso de desarrollo económico y no de manera inversa.

7. El Confis podría ser usado como un gran instrumento de política de Desarrollo Económico

El Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal, Confis, es la instancia rectora de la política fiscal y el cuerpo colegiado coordinador del Sistema Presupuestal de la Administración Distrital de Bogotá. Como tal, este puede ser calificado como el organismo más importante de la ciudad, pues es donde se definen y priorizan los recursos públicos²⁴.

Esta instancia está conformada por solo seis miembros del Gobierno: el Alcalde Mayor, quien lo preside; el Secretario(a) de Planeación, quien ejerce la secretaría técnica; el Secretario(a) de Hacienda y tres funcionarios designados por el Alcalde Mayor (actualmente los Secretarios(as) de Hábitat, Desarrollo Económico y General). Es por tanto un espacio reducido con gran poder individual de decisión, pues cada uno de los miembros cuenta con un voto.

Históricamente el papel de la Secretaría ha sido discreto dentro del Confis, pero podría ser potenciado, posicionando así al Sector de Desarrollo Económico y Turismo dentro de la definición de los proyectos prioritarios de ciudad y aprovechando esta instancia como instrumento de Política de Desarrollo Económico, acá se destacan unas propuestas:

1. Promover que la evaluación del impacto económico de los grandes proyectos de ciudad sirva para priorizar intervenciones. Para esto hay que evaluar el impacto sobre el crecimiento de la economía, el retorno de recursos vía impuestos o los impactos por localidades y poblaciones (entre otros cálculos) de los grandes proyectos de ciudad, como el metro o el nuevo coliseo el Campín. Estos deben ser realizados de manera conjunta con las entidades encargadas de gestionarlos.
2. Analizar los efectos multiplicadores del gasto público de infraestructuras masivas (vías, puentes, hospitales, parques, colegios y jardines, por ejemplo) sobre la generación de empleo, brindando así un elemento de juicio adicional para priorizar los proyectos distritales. Este ejercicio se podría realizar tomando como base las matrices insumo-producto y de empleo que existe en el Distrito (hay una versión a 2012), para realizar una estimación del número de empleos que se genera por el gasto público distrital en un sector de administración distrital específico.
3. Cuantificar y analizar los impactos económicos de la adopción de medidas distritales, no relacionadas con infraestructura pero que implican recurso públicos, como la definición de subsidios a las tarifas en los sistemas de transporte o de los servicios públicos o la inversión en proyectos sociales. La Secretaría de Desarrollo Económico ya ha realizado en el pasado este tipo de ejercicios (en el caso del mínimo vital de agua) con efectos positivos en el proceso de toma de decisiones por parte de las entidades distritales competentes.

“Históricamente el papel de la Secretaría ha sido discreto dentro del Confis, pero podría ser potenciado, posicionando así al Sector dentro de la definición de los proyectos prioritarios de ciudad”

4. Construir, en conjunto con la Secretaría de Hacienda, los supuestos macroeconómicos y fiscales que asume el Confis para la revisión de la Meta de Balance Primario y el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Administración Distrital, que terminan definiendo los gastos anuales del Distrito. El Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, parte de la Secretaría de Desarrollo Económico, es la institución al interior del Gobierno Distrital que mejor conoce la dinámica y perspectivas de la economía, y podría aportar un análisis holístico sobre el particular.

8. De la economía local a la regional

Hay dinámicas sociales, económicas, ambientales y territoriales que deben ser tratadas con un enfoque regional para promover el progreso de la ciudad y cerrar la brecha entre las condiciones que existen de calidad de vida entre los habitantes de la ciudad y de la región, las cuales demandan con urgencia coordinación institucional por parte de las entidades territoriales involucradas. Los pocos adelantos en la materia se habían realizado mediante arreglos y escenarios informales, más que sobre la base de estructuras institucionales claramente definidas, situación que derivaba en una serie de dificultades y retrocesos en la articulación de decisiones supramunicipales, en la medida que los acuerdos no sobrepasaban los períodos administrativos de los gobiernos²⁵.

Aquí hay un gran avance: la constitución de la Región Administrativa de Planeación Especial, RAPE Región Central, que sin duda representa un hito en materia de planeación, al constituirse como la primera entidad pública regional en Colombia. Esta nueva entidad supraterritorial, conformada por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Meta y el Distrito Capital, requiere el compromiso político y administrativo de los gobiernos entrantes para que cumpla su propósito articulador y pueda ejecutar con éxito la agenda propuesta sobre sus cinco ejes estratégicos: i) sustentabilidad ambiental y cambio climático; ii) infraestructura, transporte y logística; iii) competitividad y proyección internacional; iv) seguridad alimentaria y desarrollo rural y; v) gobernanza y buen gobierno.

Esta nueva institucionalidad servirá para avanzar en temas ambientales, de infraestructura y de integración económica (misionales para el Sector de Desarrollo Económico como logística, competitividad, proyección internacional, seguridad alimentaria y desarrollo rural). No obstante, existen otros aspectos de la integración regional que deben ser abordados entre la ciudad y los municipios circunvecinos, a diferencia de aquellos que se tratan entre Bogotá y los departamentos.

Este es el caso del desarrollo de un sistema de transporte masivo metropolitano, la localización empresarial, el crecimiento inmobiliario (en general expansión urbana), la prestación de servicios públicos y la armonización tributaria, por citar solo algunos ejemplos. Para esto, quizás el mecanismo ideal de integración sea el Área Metropolitana²⁶, que no ha podido ver la luz al final del túnel a pesar de los múltiples esfuerzos que se han hecho para crearla²⁷.

Mientras es posible avanzar en la creación del Área Metropolitana, para fortalecer la RAPE es importante contar con el apoyo decidido de las próximas administraciones departamentales y distritales, como también del Gobierno Nacional, a quien se le ha solicitado el aval para conformar un Órgano Colegiado de Administración y Decisión, OCAD, para la RAPE Región Central, que permita imprimirle mayor agilidad al proceso de aprobación de proyectos del Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías, así como recursos para sus proyectos.

Desde el Sector de Desarrollo Económico el reto está en articular, desde la formulación del Plan de Desarrollo y los proyectos de inversión, sus intervenciones con la región. Este es quizás el Sector del Distrito que más ha invertido de manera directa en la región, en especial en los programas de seguridad alimentaria (20 mil millones de pesos promedio año) y atracción de inversión (mil millones de pesos por año), pero que fácilmente puede trabajar en otros temas como turismo, logística y competitividad.

“existen otros aspectos de la integración regional que deben ser abordados entre la ciudad y los municipios circunvecinos, quizás el mecanismo ideal de integración sea el Área Metropolitana”

9. Es hora de potenciar los instrumentos de uso del suelo

La diferencia fundamental que existe entre una política de desarrollo productivo nacional y una local es el territorio, elemento esencial para potenciar las economías de aglomeración. Desafortunadamente, el Distrito no ha tenido una política sobre localización empresarial que le permita a las firmas tomar decisiones. Una nueva empresa, o una que quiera reubicarse, no cuenta con una normativa transparente para tomar la mejor decisión que le permita potenciar su productividad desde el territorio.

El Plan de Ordenamiento Territorial, POT, que está vigente, sí pensó en la ubicación de las empresas en el territorio; pero dejó abierta la posibilidad de realizar micro planeación, a partir de la interpretación, por parte de funcionarios distritales, de las condiciones específicas de actividad y uso del suelo en cada zona de la ciudad, tras lo cual, en vez de tener una política transparente de localización empresarial, se generó un desarrollo desordenado²⁸.

Ya que debe formularse un nuevo POT, es necesario aprovechar esta situación para darle una respuesta clara al empresariado sobre dónde localizarse, reconociendo la realidad de Bogotá y teniendo en cuenta que: i) en la ciudad hay zonas en donde técnicamente solo podría haber vivienda pero en realidad hay unidades productivas visibles y ocultas²⁹, hay que pensar en usos mixtos del suelo; ii) dicho lo anterior, es útil evaluar si los servicios públicos en el territorio corresponden o no con las necesidades empresariales³⁰; iii) solo algunas actividades económicas que tengan un impacto especial, como discotecas, bares, burdeles o moteles, deben tener una restricción en su ubicación en la ciudad; y iv) el impacto al medio ambiente es importante pero no puede ser el único criterio para la localización industrial³¹.

Ahora bien, lo que quede establecido en el nuevo POT frente a la localización empresarial impactará directamente a la región metropolitana. Es común en el mundo que la industria pesada y semipesada termine saliendo de las grandes urbes hacia las afueras de la ciudad, en particular por los mayores costos del suelo en el casco urbano. En Bogotá, este es un fenómeno que apenas comienza³², y estamos ante la oportunidad de planear una salida organizada de las empresas de manera conjunta con los municipios cercanos, aprovechando el recién creado Comité de Integración Territorial.

Por otro lado, además del POT, hay otros instrumentos de uso del suelo, de nivel intermedio, que son importantes para el desarrollo productivo, como los planes maestros de movilidad, logística y abastecimiento, por mencionar algunos; así como las operaciones estratégicas de Aeropuerto, Centro ampliado y Anillo de innovación.

Este último es quizás el más famoso, pues, desde hace más de una década se viene hablando del tema, sin que haya sido posible llegar siquiera a un decreto de adopción del mismo. Aunque esto sea así, es importante insistir en la Operación Estratégica, pues en esta centralidad (zona de la ciudad) se concentra la mayoría del empleo que está más cerca de las localidades del occidente, en donde vive la mayoría de la población bogotana. Por la misma vía, en esta zona sería importante desarrollar la infraestructura necesaria y brindar los bienes públicos que mejoren la calidad de vida de las personas que trabajan en la zona, aprovechando el eje que conecta la zona entre el aeropuerto y el centro.

Un análisis especial debe ser hecho frente a los proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación que se espera queden ubicados en el anillo, pues esta no es necesariamente la mejor zona de la ciudad para estos proyectos.

“Lo que quede establecido en el nuevo POT frente a la localización empresarial impactará directamente a la región metropolitana”

10. Desarrollo económico y movilidad

Las decisiones en materia de movilidad impactan múltiples aspectos de la ciudad: seguridad, competitividad, medio ambiente y calidad de vida. Sin embargo, en una ciudad del tamaño poblacional y de área de Bogotá, con los evidentes problemas de movilidad, las decisiones de política pública corren el riesgo de ligarse exclusivamente a mejorar la velocidad y a acortar los tiempos de transporte, dejando de lado aspectos como los antes mencionados, así como los impactos en el largo plazo asociados a establecer un modelo de movilidad insostenible que derive en la expansión de la huella ecológica en la ciudad³³.

Puntualmente, la velocidad de los viajes, las decisiones de logística y las mejoras en infraestructura, afectan la competitividad de las firmas. La productividad de los trabajadores está asociada a la 'eficiencia de la ciudad'³⁴. Si los tiempos de desplazamiento de los hogares al trabajo son mayores, se afectará negativamente la productividad de los trabajadores y por tanto la competitividad de las firmas. La calidad del servicio público de transporte es el factor que más afecta la velocidad de los viajes, pero hay tres factores relacionados con el desarrollo económico que podrían aportar en este sentido: la localización de las empresas, los horarios de trabajo y el teletrabajo.

En Bogotá existen en total 20 localidades, donde el 39,5% de la población vive en 3 que están al occidente: Suba, Engativá y Kennedy³⁵; mientras que el trabajo se concentra en el nororiente y el eje de la calle 26, razón por la cual, parte de los desplazamientos en la mañana son del occidente al oriente y en el sentido inverso al final de la tarde.

Es por esta razón que, densificar las viviendas en el centro ampliado de la ciudad tiene sentido para mejorar la calidad de vida de los habitantes y la competitividad de las empresas, pero esta medida podría ser complementada con incentivos para que más empresas se ubiquen al occidente de la ciudad, especialmente en Engativá y Suba, donde hay una baja actividad productiva³⁶. Esto se debe hacer cuando se formule el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial y se ajusten los demás instrumentos de uso del suelo.

Otro tema que ha sido puesto antes sobre la mesa es escalonar los horarios de trabajo por grandes sectores económicos. Esta es una medida que busca ayudar a equilibrar el sistema de transporte para que no colapse en las "horas pico". En Curitiba³⁷, por ejemplo, se ha implementado este tipo de medidas y este año ha sido identificada por los ciudadanos como una de las cinco principales alternativas para mejorar la movilidad en la ciudad, según la encuesta de Bogotá Cómo Vamos³⁸.

En este sentido, se puede agrupar, por una parte a la industria y la construcción (conjuntamente representan el 24% de los empleos de la ciudad); por otro lado el comercio (29% del empleo) y un tercer grupo, conformado por el sector de gobierno, salud y educación (cerca del 23% de los trabajadores). Esta medida se debe pensar como un incentivo y no algo impositivo que pueda afectar la productividad de las empresas.

“El 39,5% de la población vive en 3 que están al occidente: Suba, Engativá y Kennedy; mientras que el trabajo se concentra en el nororiente y el eje de la calle 26”

Finalmente está el teletrabajo, tema en el que trabajadores y empleadores no lograron ponerse de acuerdo para incluirlo en la Política de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, pero que es importante mantener en la mesa para su discusión, pues en la medida en que menos trabajadores deban desplazarse habitualmente al trabajo habrá menos congestión, lo cual se facilita cuando las actividades que se desarrollan corresponden a servicios. Este es un tema que debería ser abordado en el marco de la Subcomisión de Concertación de Políticas Sociales y Laborales de Bogotá.

11. Logística y abastecimiento, temas importantes para la competitividad

Para optimizar el sistema logístico, importante en el desarrollo competitivo de las empresas y en el abastecimiento de la ciudad, se requiere articular y mejorar la normativa, los servicios logísticos y la infraestructura física y tecnológica; tarea que ha sido compleja en el Distrito, pues no hay ninguna entidad con el mandato directo de concentrar las decisiones desde las tres perspectivas.

Los actores de la logística en Bogotá están de acuerdo en buena parte del diagnóstico sobre lo que se necesita en esta materia³⁹. En cuanto a infraestructura física, a partir de un plan de operación logística que optimice y planifique en el mediano plazo los procesos de abastecimiento, es necesario gestionar el fortalecimiento de los principales corredores de acceso a la ciudad (Calle 13, Calle 80, Vía al Llano, Autopista Norte y Autopista Sur), una vía circunvalar y bahías adecuadas para el cargue y descargue; también se deben definir e implementar las medidas necesarias para consolidar los corredores urbanos de carga, algunas que podrán ser desarrolladas desde Alianzas Público Privadas. En el mediano plazo, hay que impulsar la conectividad de Bogotá y la Región a través de medios aéreos, férreos y fluviales. En infraestructura tecnológica, es importante gestionar un sistema de información logística de acceso público para los actores de la cadena, articulado con las iniciativas del Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación.

En relación con el aspecto normativo, en el mediano plazo, la propuesta requiere incorporar una política para estructurar el sistema distrital de logística en Bogotá y la región, cuyo punto de partida será sin duda el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, en un ejercicio que exige la coordinación con los municipios vecinos, y la revisión de los planes maestros, especialmente el de movilidad y el abastecimiento, pues hoy están desarticulados⁴⁰.

La definición de la institucionalidad es un aspecto crítico para el éxito del sistema logístico de Bogotá y la Región. Hoy en Bogotá las actividades relacionadas con operación logística se encuentran divididas en distintos sectores. Por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Económico, SDDE, tiene a su cargo los procesos de abastecimiento pero solo de alimentos; mientras que la Secretaría de Movilidad enfoca sus esfuerzos precisamente en mejorar la movilidad pero no la logística, mandato bajo el cual articula las construcciones de infraestructura necesaria para la ciudad con el Instituto de Desarrollo Urbano.

La SDDE podría servir como bisagra de los esfuerzos que se realicen en los distintos sectores para mejorar la logística de la ciudad de manera articulada con la Unidad de Coordinación Público Privada para el mejoramiento de la Logística Bogotá Región. Las funciones de la Unidad se centran en el diseño y promoción de la política pública de logística alineada con las demandas del sector, la gestión de iniciativas en logística desde actores públicos y privados y la promoción y gestión de recursos públicos y privados para el desarrollo de proyectos logísticos.

“La definición de la institucionalidad es un aspecto crítico para el éxito del sistema logístico de Bogotá y la Región.”

Hasta la fecha, la Unidad ha logrado la construcción de un borrador de un documento técnico de soporte, y del articulado de la política de logística para Bogotá y la Región, la articulación con actores públicos y privados en temas logísticos, la estructuración de un Centro de Información del Desempeño Logístico y el avance en los estudios de factibilidad de las plataformas logísticas de Soacha y Occidente. Debe analizarse si esta Unidad podría institucionalizarse como una entidad público-privada o, en su defecto, si adicionarle sus funciones a alguna entidad con alcance regional.

12. El alcalde y la ciudad necesitan un mejor sistema de información para tomar decisiones

Gustavo Petro, en un Consejo de Gobierno celebrado en octubre de 2015, preguntó si alguien tenía la serie histórica de pobreza de Bogotá. Nadie en la sala tenía la información solicitada y los Secretarios comenzaron a llamar a otros funcionarios hasta que encontraron los datos.

Esta podría ser una situación normal, si no es porque la reducción de la pobreza es la meta más “cacareada” de la administración, por lo cual cabría esperar que el Alcalde contase con esta información en su despacho. Esta es una de las principales dificultades que existen hoy para la gerencia del Distrito, pues, aunque existe mucha información estadística, no está organizada en un único sitio de fácil acceso para el Alcalde, Secretarios, Directores de Institutos y la ciudadanía.

La gobernanza urbana está en un periodo de crisis en el mundo y hay una necesidad latente de cambiar la manera en la que las alcaldías funcionan; en donde la revolución tecnológica representa una gran oportunidad para hacerlo. Los alcaldes que están a la vanguardia en esta materia reconocen el rol de la información como mecanismo para la innovación del servicio público que permite, entre otras cosas, garantizar transparencia, facilitar la rendición de cuentas, promover la eficiencia en la asignación de los recursos y tener una mayor capacidad de respuesta.

Para entrar en este nuevo modelo de gobernanza en Bogotá, es necesario superar algunos obstáculos institucionales, donde el liderazgo desde el Alcalde es esencial, pues la resistencia al cambio será difícil de superar. El aparato burocrático está acostumbrado al cumplimiento de metas y a la ejecución del presupuesto más que a la resolución de los problemas.

Hoy se reporta trimestralmente el cumplimiento de las metas de los proyectos y el plan de desarrollo, y se hacen evaluaciones mensuales de la ejecución financiera, cuando una gobernanza digital implica el uso de información en tiempo real. Es necesario transformar la cultura de los funcionarios para entender las metas como indicadores que llevarán a la solución de un problema y, asimismo, que es más importante la calidad que el cumplimiento en sí de las mismas. Se necesita por tanto un sistema de información que funja como herramienta para la toma de decisiones, que permita desarrollar un tablero de control para el monitoreo de resultados⁴¹. Por esta vía, sería útil proponer las evaluaciones de trayectoria como instrumentos útiles para corregir el rumbo de las intervenciones⁴²; por ende, la gobernanza digital implica un cambio en esta cultura.

Ahora, sí existen en la Administración Distrital sistemas de información para el seguimiento de la gestión, como Si Capital y Segplan⁴³, que son un punto de partida para el desarrollo de una gobernanza digital, junto a la plataforma de manejo de bases de datos desarrollada por Cisco con recursos de regalías bajo el formato de datos abiertos. Adicionalmente, también existen múltiples observatorios⁴⁴ y centros de estudios distritales que actualmente están dispersos.

Los bogotanos pueden realizar parcialmente el ejercicio de control social en la gestión pública, pues alguna información es transparente, como la contratación estatal, pero aún hay mucho por hacer. Por la misma vía, es importante recordar el papel de las redes sociales en esta gobernanza digital, pues ayudan a construir capital social a través del compromiso cívico en línea, al tiempo que instalan un sentido de confianza y honestidad en el gobierno y los sistemas de justicia.

“La gobernanza urbana está en un periodo de crisis en el mundo y hay una necesidad latente de cambiar la manera en la que las alcaldías funcionan”

LA INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR DE DESARROLLO ECONÓMICO

13. No hay memoria institucional

Quizás el principal problema de la Secretaría de Desarrollo Económico es la ausencia de memoria institucional, fruto de la carencia de funcionarios de carrera y de la alta rotación directiva.

En la Secretaría trabajan en la actualidad (agosto 2015) 476 personas, de las cuales solo 63 son de carrera, provisionales o de libre nombramiento (cerca del 15%), la mayoría de ellos vinculados a las áreas administrativas (Dirección Corporativa y Oficinas Asesoras de Planeación y Jurídica) y no a las áreas misionales. En muchas ocasiones, cuando han llegado nuevos directivos, no hay funcionarios que les expliquen qué se había trabajado en el pasado y estos llegan con nuevas ideas y proyectos, muchas veces bien intencionados, pero que truncan procesos y desconocen aprendizajes.

Por su parte, la alta rotación directiva también se evidencia en cifras. En los últimos cinco años (agosto 2010 a julio 2015) 141 personas han ocupado los 25 cargos de libre nombramiento y remoción para directivos y asesores en la entidad⁴⁵, un promedio de diez meses y tres semanas en el puesto, con casos tan críticos como en las Subdirecciones de Intermediación de Mercados y Abastecimiento Alimentario, donde el promedio de una persona en el cargo fue de 6 meses y tres semanas⁴⁶. Otro factor que dificulta la planeación a mediano plazo y el desarrollo de los procesos.

La próxima administración tendrá la oportunidad de vincular a cerca de 210 nuevos funcionarios de planta global en la Secretaría (además de los 25 cargos de libre nombramiento y remoción y los 39 empleos en la planta global actual) desde el segundo semestre, con cargo al presupuesto aprobado para 2016 que incluye 19 mil millones de pesos en funcionamiento, con lo cual se irá solucionando este problema.

Entre tanto, en el Observatorio de Desarrollo Económico reposan más de 85 estudios, realizados por funcionarios de la Secretaría (especialmente de la Dirección de Estudios) o contratados por las Direcciones misionales de la Secretaría, que funcionan, desde 2007, como una memoria escrita de la entidad con relación a las políticas públicas y sus respectivos procesos⁴⁷.

De hecho, en las demás entidades adscritas a la Secretaría -el Instituto Para la Economía Social, IPES, y el Instituto Distrital de Turismo, IDT-, la falta de memoria institucional es un problema también, pues en el IPES, por ejemplo, solo 93 de 506 personas que trabajan son de planta global o directivos (18,4%), estadística similar a la del IDT, 30 de 113 personas (26,5%). Es importante aclarar que al momento de cerrar esta publicación no se contaba con la información estadística de estas entidades para saber si había también o no una alta rotación directiva como en la Secretaría.

En el otro lado se encuentra Invest in Bogotá, entidad vinculada al Sector de Desarrollo Económico, que goza con mejor memoria institucional, pues buena parte de su equipo lleva varios años trabajando en la organización y hay una buena documentación de los procesos.

Adicionalmente, como en la Secretaría no hay un conocimiento documentado del quehacer histórico del IPES y el IDT, más allá de las actas de Junta Directiva, es difícil generar articulaciones sectoriales que construyan a partir de los aprendizajes.

“El principal problema de la Secretaría de Desarrollo Económico es la ausencia de memoria institucional, fruto de la carencia de funcionarios de carrera y de la alta rotación directiva

14. Tampoco presupuesto, es insuficiente y decreciente

El pobre presupuesto sectorial refleja la poca importancia relativa que ha tenido el sector económico desde que existe en Bogotá (2007). Por ejemplo, el presupuesto más alto en la historia del sector se registró en 2012, cuando ascendió a 198 mil millones de pesos, equivalente apenas al 1,8% del total del presupuesto de la administración central. Desde ese entonces ha venido bajando: para 2015 fue de 120 mil millones de pesos (39,8% menos). Hoy el presupuesto sectorial representa el 0,7% del total del presupuesto de la administración central⁴⁸.

Ahora, si se compara con el presupuesto del Sector de Integración Social, que es de 1,2 billones de pesos para 2015, la relación es de 1 a 10. Conviene cuestionarse sobre la sostenibilidad de las medidas sociales asistenciales (necesarias y con resultados positivos en calidad de vida) sin un fortalecimiento en las políticas de productividad y competitividad.

De hecho, al comparar a Bogotá con seis ciudades del país, como Medellín, Bucaramanga, Barranquilla, Ibagué, Villavicencio y Manizales, es relativamente más alto el presupuesto para el Sector de Desarrollo Económico frente al total del municipio, incluso, en algunas de estas ciudades también es más alto el presupuesto del sector relacionado con el número de habitantes, por ejemplo, en Medellín el presupuesto del sector es de 43.393 pesos por cada ciudadano, mientras que en Bogotá es de 14.368 pesos, tres veces más en la ciudad antioqueña⁴⁹.

Con un presupuesto insuficiente para escalar las intervenciones, que además ha venido disminuyendo en términos absolutos y relativos (frente a otros sectores de la Administración), es necesario analizar ‘con pinzas’ los avances y resultados que ha tenido la Secretaría y el Sector desde su existencia, en especial en materia de formulación de políticas de desarrollo económico, resultados y aprendizajes en la ejecución de proyectos y reconocimiento de las entidades frente a los ciudadanos.

Dicho lo anterior, también es cierto que la debilidad institucional del Sector de Desarrollo Económico se refleja en una baja ejecución, pues, aunque al final del año se contrata casi todo el presupuesto, las entidades del sector suelen finalizar con reservas cercanas al 35% (promedio de los últimos 6 años), razón por la cual Hacienda justifica la disminución en el presupuesto sectorial. Por ejemplo, el IDT finalizó el 2013 con reservas de 4.213 millones, equivalentes al 38% de su presupuesto⁵⁰. El criterio que utiliza Hacienda es simple: año tras año se disminuye el presupuesto y aun así la contratación se realiza tardíamente, hecho reflejado en el aumento de las reservas para el año siguiente, entonces no se justifica aumentar el presupuesto del año anterior, pues buena parte de este se ejecutaría en el nuevo periodo.

Es importante aclarar que este escenario no cambia sustancialmente por instituciones. Se destacan 2 elementos: i) la caída presupuestal es más fuerte en la Secretaría (51,5% entre 2012 y 2015), incluso en 2016 el presupuesto será de 37 mil millones de pesos frente a 103 mil en 2012; ii) Invest in Bogotá no tiene problemas de ejecución, su presupuesto ha aumentado en 62% entre 2012 y 2015, siendo aún el presupuesto más bajo del sector. Por lo tanto, es importante resaltar que, si un nuevo gobierno solo aumenta el presupuesto sectorial sin un fortalecimiento institucional, seguramente no habrá capacidad de respuesta para ejecutar esos recursos.

“Hoy el presupuesto sectorial representa el 0,7% del total del presupuesto de la administración central”

15. Es necesario fortalecer o crear nuevos espacios para la articulación con el sector privado y la sociedad civil

Son múltiples los actores que confluyen en el desarrollo económico de la ciudad: instituciones públicas y privadas, empresas, gremios, organizaciones, universidades y centros de investigación, en distintas escalas territoriales. La Administración ha asignado a la Secretaría, como cabeza del sector, el papel de asumir la interlocución con los diferentes actores económicos.

Hay diversos canales institucionales que de manera formal se han tratado de establecer para generar estas articulaciones, con algunos avances en temas concretos, como los convenios de asociación con objetivos específicos, pero aún sin una coordinación más general con una visión de política de competitividad y productividad territorial, y no solo para desarrollar proyectos específicos.

Un caso especial es el de las promovidas Comisiones Regionales de Competitividad, que tampoco cuentan con un apoyo decidido de los actores (al menos en Bogotá), tema que se hace evidente en el articulado del nuevo Plan Nacional de Desarrollo del segundo gobierno de Santos que busca repotenciarlas para que cumplan su papel articulador.

De hecho, el único espacio en donde hoy se ejerce la articulación conjunta para la ejecución general de intervenciones de desarrollo productivo y competitividad, es en el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, OCAD, del Sistema General de Regalías, precisamente, porque cuenta con un presupuesto independiente que debe ser concertado⁵¹.

Una alternativa para generar este espacio institucional para la coordinación de la ejecución de la política de competitividad y productividad de la ciudad, es la creación de un Consejo Consultivo, mecanismo de articulación derivado del Acuerdo 257 de 2006, que no se ha creado para el Sector de Desarrollo Económico pero que existe en tres de los Sectores del Distrito: Hábitat, Educación y Mujeres⁵².

Estos son creados con representación de organismos o entidades estatales y la participación de representantes del sector privado y organizaciones sociales y comunitarias que hayan manifestado su aceptación, con el propósito de servir de instancia consultiva de una determinada política estatal de carácter estructural y estratégico y son coordinados por la secretaría cabeza del respectivo Sector. Sería importante evaluar si las que existen han funcionado o no para estas tareas.

En todo caso, ante la decisión de fortalecer o crear más espacios de articulación, es importante también pensar en la articulación entre estos. Por ejemplo, la instancia definida para coordinar la política de competitividad y productividad territorial deberá coordinarse también con el Consejo Distrital del SENA (aquí también tienen asiento actores privados y públicos, incluyendo al Distrito), específicamente para los temas de formación para el trabajo. No tiene sentido que en una instancia se tomen decisiones que vayan en contravía o desconozcan lo que sucede en la otra.

“El único espacio en donde hoy se ejerce la articulación es en el OCAD, precisamente, porque cuenta con un presupuesto independiente que debe ser concertado”

16. Para articularse hacia afuera primero hay que articularse hacia adentro

El Acuerdo 257 de 2006 establece un sistema de coordinación de la Administración del Distrito Capital, creando una serie de instancias entre las cuales se destacan, para la articulación en la ejecución de políticas de desarrollo productivo, los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo –en este caso el Sector de Desarrollo Económico, Industria y Turismo- y las Comisiones Intersectoriales. En este punto se hablará del Comité y de las Comisiones, en la reflexión siguiente sobre coordinación intersectorial.

El Comité Sectorial (reglamentado en la resolución 146 de 2009) busca articular la formulación de las políticas y estrategias del sector, así como el seguimiento a la ejecución de las políticas sectoriales y de desarrollo administrativo. Está integrado por el Secretario cabeza de sector, y los Directores de las entidades que lo conforman, y cuenta con invitados permanentes como uno de los alcaldes locales designados por el Secretario de Gobierno y delegados de las Secretarías de Planeación y Hacienda y de la Veeduría Distrital.

En la práctica, el Comité Sectorial no ha tenido mayor relevancia porque son más importantes las Juntas Directivas o los Comités Directivos de cada institución para la coordinación interinstitucional, pues es en estos espacios donde se definen los temas presupuestales (contratos) y no en el Comité Sectorial que no cuenta con facultades para vetar u obligar el tema presupuestal. Esto ha derivado en espacios más bilaterales e informales de articulación para temas concretos y en falta de articulación para la formulación de las políticas y estrategias del sector. Sería muy útil revisar la reglamentación de este Comité y dotarlo de mayores herramientas para la articulación, incluso presupuestal.

Adicionalmente, al interior de la Secretaría de Desarrollo Económico hay procesos muy débiles de coordinación entre las Direcciones misionales. Hay casos positivos, como el proyecto para promover el uso de material biológico para mejorar la productividad en la ruralidad de Bogotá y la región, trabajo coordinado entre las Direcciones de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria y la de Competitividad, junto con la Universidad Nacional.

Pero son más los ejemplos negativos que los positivos. Un ejemplo de esto se da en la desarticulación en los programas de formación para el trabajo. Estos han sido ejecutados por la Dirección de Formación y Desarrollo Empresarial pero no están coordinados con las necesidades de formación de los programas de la Dirección de Competitividad (caso Zascas⁵³) o de la Dirección de Abastecimiento (programa en la ruralidad bogotana). Otro caso se da entre el Observatorio de Desarrollo Económico y el Servicio Público de Empleo, pues esta última no utiliza la información de la primera unidad para su operación. El espacio institucional en donde se debería coordinar y articular estas intervenciones es el Comité Directivo.

“El Comité Sectorial no ha tenido mayor relevancia porque son más importantes las Juntas Directivas o los Comités Directivos de cada institución”

17. Desarticulación con el resto de la Alcaldía

Las instancias de coordinación de la gestión distrital son las Comisiones Intersectoriales, cuyo mandato principal es orientar la ejecución de funciones y la prestación de servicios que comprometan organismos o entidades que pertenezcan a diferentes Sectores Administrativos de Coordinación. La Secretaría de Desarrollo Económico está en 9 de las 15 Comisiones Intersectoriales existentes e incluso preside 4 de ellas⁵⁴.

Quizás acá está la mayor debilidad institucional al interior del Distrito, pues estas Comisiones, en pocos casos logran procesos de planeación conjuntos, pues no cuentan con ‘dientes’ desde el punto de vista de la burocracia distrital, pues las contrataciones son independientes de cada institución, sin necesidad de aprobaciones, vistos buenos u otras figuras que potencien el papel de las Comisiones Intersectoriales como organismos articuladores. Los Secretarios de Despacho deberían asistir a estos espacios, pero usualmente suelen delegar esta tarea a otros directivos.

Por estas razones los resultados de estas comisiones son mixtos. Algunas veces consiguen desarrollos de normativas que intentan articular las intervenciones, pero en muy pocas ocasiones consiguen que las políticas se apliquen de manera conjunta. Este es un problema especial para la Secretaría, pues otros sectores terminan solicitando servicios de apoyo para población afectada en sus propias intervenciones, especialmente de generación de ingresos como en el caso de los carreteros, pero sin planeación conjunta y usualmente sin apoyo de recursos.

De otro lado, el diálogo con las alcaldías locales tampoco suele ser muy constructivo, al menos desde el Sector de Desarrollo Económico. Hay tres razones que explican esto, la primera de ellas relacionada con la naturaleza de los servicios de la Secretaría. Por ejemplo, cuando se ha trabajado con emprendedores no se puede saber cuántas iniciativas habrá a priori por cada localidad y por tanto tampoco se pueden definir con anterioridad los recursos destinados a cada territorio, por esto la territorialización de la inversión⁵⁵ ha sido difícil.

Ahora bien, en los últimos años ha surgido nueva información estadística y nuevos programas que han permitido avanzar en esta materia. Un caso es el proyecto para potenciar las aglomeraciones económicas, que permite delimitar el área de intervención (el “Restrepo ampliado” y el calzado) en Antonio Nariño y Rafael Uribe Uribe. También se cuenta con nueva información de la situación laboral por localidades que permitiría definir la localización espacial de los centros de atención a la ciudadanía.

La segunda razón es la falta de iniciativa de las alcaldías locales. Estas suelen ser proactivas con las iniciativas que nacen de la administración central en materia de desarrollo económico, pero no suelen ser actores propositivos con la Secretaría.

“Las instancias de coordinación de la gestión distrital son las Comisiones Intersectoriales, acá está la mayor debilidad institucional al interior del Distrito”

En tercer lugar, existe un espacio de articulación de los sectores del gobierno central con las alcaldías locales: los Consejos Locales de Gobierno. Sin entrar a debatir sobre la efectividad de los mismos, cierto es que es deseable evaluar quiénes deben asistir por parte de la Secretaría a estos espacios. Hoy asisten los subdirectores de la entidad y los gestores, sin que haya necesariamente una relación entre su trabajo y las intervenciones del sector en la localidad. Puede ser más práctico si asisten los directivos del sector (no solamente de la Secretaría como hoy) que manejen las intervenciones más importantes en esos territorios. A manera de ejemplo: directivos del IDT en La Candelaria.

18. Pertinencia de la estructura y organización del Sector de Desarrollo Económico

Después de casi diez años de funcionamiento del Sector y la Secretaría de Desarrollo Económico, tras su creación en el Acuerdo 257 de 2006, es un buen momento para hacer un alto en el camino y pensar en la pertinencia de su estructura y organización.

Por ejemplo, entre las funciones asignadas a la Secretaría, en el Acuerdo no hay ninguna relacionada con la promoción de exportaciones; sin embargo, en el decreto 552 de 2006, que determina la estructura organizacional de la Secretaría, se creó una Subdirección de Exportaciones con esa función. Tras una década, ha sido evidente que esta tarea excede el nivel de incidencia de la Administración sobre los factores de crecimiento y de desarrollo económico local, hecho reflejado en los bajos resultados en esta materia.

Existen elementos contextuales que pueden incidir en la dinámica económica de la ciudad y que no están bajo el control de la Administración Distrital, tal es el caso de la crisis bilateral entre Venezuela y Colombia, que se tradujo en una notable disminución de las exportaciones bogotanas con destino al país vecino, principal destino de las ventas externas de la ciudad hasta el año 2009⁵⁶ y más reciente los obstáculos técnicos al comercio con Ecuador.

Pero lo anterior no quiere decir que las administraciones locales no tengan influencia sobre otros aspectos que resultan fundamentales para elevar la competitividad de las ciudades. Un factor que resulta clave a la hora de resaltar la importancia de los gobiernos subnacionales en la implementación de políticas de competitividad, es el del gasto público a escala local. En América Latina y particularmente en Colombia, los gobiernos sub nacionales son responsables por una parte significativa de los gastos relacionados con la competitividad: educación, infraestructura, logística, formación para el trabajo, entre otros. Este es otro caso: la actual organización de la Secretaría no incluye un mandato sobre la logística (de hecho no lo tiene ninguna institución del Distrito, incluyendo las de movilidad), determinante para la competitividad de las empresas.

Esto lleva a otro ejemplo en esta reflexión, quizás el más importante. La Secretaría no participa en la construcción y definición de los proyectos prioritarios de ciudad, a pesar del impacto socioeconómico de los mismos, como en el caso del metro. Es útil plantearse si este sector debería tener un papel más activo en estas tareas.

En términos de la estructura, el Sector de Desarrollo Económico y Turismo se diseñó con una cabeza para formular políticas: la Secretaría e instituciones ejecutoras (adscritas o vinculadas). Esta lógica solo aplica para algunos temas: formación, fortalecimiento empresarial y financiamiento para la economía informal y administración de plazas de mercado con el IPES; impulsar el turismo con el IDT; y atracción de inversión con Invest in Bogotá.

En otros casos, como intermediación laboral, promoción de la ciencia, tecnología e innovación o en seguridad alimentaria, la Secretaría no tiene un par ejecutor. Mientras que en otros casos, como en el aprovechamiento económico del espacio público, la Secretaría no tiene funciones de política (como miembro de la Comisión de Espacio Público participó en la formulación del marco regulatorio). Al final del día, esto ha llevado a que la Secretaría se vuelva ejecutora en algunos temas y esté ausente en la construcción de algunas políticas, como en el caso de turismo.

“La Secretaría no participa en la construcción y definición de los proyectos prioritarios de ciudad, a pesar del impacto socioeconómico de los mismos, como en el caso del metro”

19. Invest in Bogotá debé ser fortalecido

La estructura público privada de Invest in Bogotá le ha permitido llevar a cabo su mandato más allá de una administración, con un equipo de trabajo consolidado y con poco presupuesto (entre 2% y 6% del total del Sector incluyendo aportes de la Cámara de Comercio).

Históricamente, la institución se ha concentrado en atracción de inversión extranjera (poco más de 1.800 millones en los últimos dos años) y promoción de la imagen de Bogotá (mil millones). Como también en temas de formación y recientemente en el mejoramiento del clima de inversiones. Esto por mandato de su Junta Directiva que ha priorizado solo algunas de las tareas que podría hacer Invest a partir de sus estatutos.

Precisamente, en el acta de constitución y estatutos se indica que, para desarrollar su objeto y para el cumplimiento de su misión, la corporación puede promover programas que estén orientados a: i) promoción de inversiones y retención de inversiones existentes, ii) promoción de exportaciones, iii) mejoramiento del clima de inversiones, iv) promoción internacional de la imagen de la ciudad y la región, v) desarrollo del capital humano que mejore la competitividad de la ciudad y la región, y vi) fomento de las relaciones comerciales entre pequeñas y medianas industrias (pymes) e inversionistas extranjeros.

Llama la atención la posibilidad de asumir desde Invest in Bogotá programas para: i) promoción de exportaciones, a través de una posible articulación con Procolombia enfocada especialmente en servicios⁵⁷; ii) desarrollo de capital humano, como una opción frente al IPES que no ha logrado buenos resultados en esta materia; y iii) fomentar relaciones entre pymes y empresas extranjeras radicadas en la ciudad, para potenciar los efectos de atraer inversión extranjera⁵⁸. Por supuesto, cualquiera de estas opciones necesitaría una aprobación de la Junta Directiva (acordándolo con la Cámara de Comercio) y mayor presupuesto.

También existen otros temas del quehacer de Invest, que son susceptibles de mejorar desde la Junta Directiva, particularmente frente a la priorización del programa de atracción de inversión y los posibles incentivos que podrían ser utilizados en esta materia. Frente a la atracción de inversión es útil cuestionarse si esta debe ser solo extranjera o puede ser también nacional, si se deben priorizar los sectores que tienen más facilidad para llegar o si se deben priorizar los eslabones de cadenas productivas que hacen falta en la ciudad. Por la misma vía, por iniciativa de la Secretaría, Invest comenzó, durante el último cuatrienio, a buscar empresas que permitiesen desarrollar grandes proyectos de ciudad como los buses biarticulados eléctricos, esta es una tarea que puede y debe profundizarse.

Otra tarea que queda pendiente es la discusión sobre posibles incentivos para la atracción de inversión nacional y extranjera (descuentos en impuestos, por ejemplo, pero no únicamente)⁵⁹. La Secretaría no los ha gestionado a la fecha, a pesar de que es una de sus funciones desde su creación. Sería útil considerarlo desde una perspectiva global (no para una empresa particular), para actividades que se quieren atraer independientemente del sector (actividades de innovación y desarrollo, por ejemplo), o para atraer eslabones de cadenas productivas que hacen falta en la ciudad. Como se ve, recae en la Junta Directiva la tarea de potenciar a Invest in Bogotá, y acá ha faltado compromiso de la Alcaldía y la Cámara de Comercio para que los titulares asistan y discutan este tipo de temas importantes para la competitividad de la ciudad.

“Recae en la Junta Directiva la tarea de potenciar a Invest in Bogotá, y acá ha faltado compromiso de la Alcaldía y la Cámara de Comercio

¿QUÉ HACER EN LA SECRETARÍA?

20. Trabajo decente y digno debe ser la prioridad de la Secretaría

El empleo es el tema más importante para la ciudadanía de los relacionados con Desarrollo Económico, así se deduce de diversas encuestas, como la de Probogotá⁶⁰ y Bogotá Cómo Vamos⁶¹; en esta última, el tema ha subido progresivamente de importancia al pasar del séptimo (2011) al tercer lugar (2015). El trabajo decente debe ser una de las prioridades para la Alcaldía y la prioridad principal del Sector de Desarrollo Económico, dicho sea de paso, en concordancia con el nuevo Objetivo de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas titulado: Trabajo decente y crecimiento económico⁶².

El diagnóstico es claro, tanto en las cifras como frente a las posibilidades de política pública. Los resultados del mercado laboral, entre 2007 y 2014, presentan resultados mixtos en la ciudad: i) el aparato productivo ha sido capaz de absorber la presión sobre el mercado (la Tasa Global de Participación subió de 64% a 72,5%), hecho reflejado en la disminución de la tasa de desempleo (bajó de 10,4% a 8,7%); ii) pero no ha sido posible mejorar la calidad del trabajo en una década, la mitad de la población ocupada sigue sin cotizar a salud y pensión, por ejemplo⁶³.

Para responder a este diagnóstico, la ciudad cuenta con una nueva Política de Trabajo Decente y Digno (Decreto 380 de 2015) construida y concertada con centrales de trabajadores, gremios y el sector público nacional. Esta reconoce el campo de acción del Distrito (Políticas Activas de Mercado Laboral) y deja en manos de la siguiente Administración su implementación y en los actores del mundo del trabajo el acompañamiento al proceso, apoyados en la Subcomisión de Concertación de Políticas Sociales y Laborales de Bogotá, entidad en donde estos actores tienen asiento⁶⁴.

La política modifica sustancialmente el quehacer de la Alcaldía y en especial de la Secretaría en esta materia, pues ordena los recursos invertidos en formación para el trabajo (hasta 54 mil millones de pesos en los últimos años)⁶⁵ para garantizar su pertinencia con estudios de demanda y perfiles ocupacionales; al tiempo que señala la importancia de crear un programa en la Secretaría para potencializar aquellos saberes básicos necesarios para cualquier ocupación, denominados “capacidades blandas”⁶⁶. No obstante, la tarea prioritaria en formación para el trabajo será la articulación efectiva con el SENA, pues con un presupuesto para Bogotá de 273 mil millones de pesos (2015), es la entidad clave con quien articular la pertinencia de la formación, aquí la Administración tiene representación en el Consejo Distrital a través de un experto designado por el Alcalde⁶⁷.

Frente a los temas de intermediación, gestión y colocación, el Gobierno Nacional determinó que el instrumento para todo el país sea el Servicio Público de Empleo (ver reflexión 21: El Servicio Público de Empleo, la clave del éxito). Finalmente, La política pública también indica otros dos temas importantes: potencializar la democratización de las oportunidades de vinculación laboral para la población vulnerable, con instrumentos que acercan la oferta y la demanda, y las puntadas iniciales para el diseño de instrumentos específicos para los grupos poblacionales de los cuales se tiene información: i) mujeres, priorizando aquellas que tengan un nivel de educación menor al universitario (ocupación laboral menor a 25%), ii) jóvenes con la tasa de desempleo más alta de los grupos etarios (14,5%)⁶⁸, y iii) población en condición de discapacidad, pues del total de personas en edad de trabajar (315.817), solo el 31,7% está ocupado⁶⁹.

“La ciudad cuenta con una nueva Política de Trabajo Decente y Digno construida y concertada con centrales de trabajadores, gremios y el sector público nacional.”

21. El Servicio Público de Empleo, la clave del éxito

El Gobierno Nacional determinó en 2013, que el instrumento de política pública que se iba a utilizar en el país, para realizar tareas de intermediación, gestión y colocación en el mercado laboral, es el Servicio Público de Empleo.

Desde mayo de 2014 el Distrito cuenta, bajo este mandato, con la Agencia Distrital del Servicio Público de Empleo, la cual registra avances en aspectos como: i) la creación de una base de datos de oferentes y demandantes de empleo y de vacantes disponibles; y ii) en el desarrollo de talleres sobre capacidades blandas (como hacer una entrevista, por ejemplo), los cuales sirven como base para plantear un programa de mayor duración y profundidad. Acá el modelo del Estado de Sao Paulo: *Vía rápida de empleo*, puede ser un modelo a imitar⁷⁰.

Hacia el futuro, la Agencia tiene una serie de retos, entre los cuales se destacan: i) mejorar la relación entre vacantes y enganches, pues hoy –enero a agosto de 2015- la Agencia del Distrito logra utilizar una de cada cuatro; ii) garantizar que las vacantes ofrecidas en la Agencia cumplan con las condiciones de trabajo decente y digno, pues actualmente se reciben cualquier tipo de vacantes laborales y no todas cumplen con estas características; iii) articular los servicios que el Distrito ofrece y son pertinentes para facilitar la consecución de trabajo decente y digno a las personas, como cupos en colegios o jardines infantiles para sus hijos, fortaleciendo así una ruta integral que permita al ciudadano un servicio diferenciado y único en la ciudad; y iv) disminuir los tiempos de postulación de candidatos a vacantes (meta de 25 días que es lo que se demora una empresa por su cuenta).

También es importante definir espacialmente dónde y cómo deben ser los centros de atención al ciudadano en la ciudad. De acuerdo con la Encuesta Multipropósito (2011)⁷¹ las localidades en donde es menor la tasa de desempleo son Ciudad Bolívar (11,5%), San Cristóbal (11,3%), Usme (11%), Bosa (10,5%), Los Mártires (9,7%) y Santa Fe (9,6%), estas serían candidatas para tener sitios de atención al ciudadano, pues hay una mayor proporción de posibles beneficiarios. Hoy hay en San Cristóbal.

Frente al cómo, hay que preguntarse si en todos los sitios se deben tener o no los mismos servicios. Una encuesta a los usuarios, realizada por el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, señala que es más deseable prestar la ruta de atención completa, sugiriendo la eliminación de kioscos y fortaleciendo los puntos de atención integrales.

Por la misma vía, la encuesta también indica que los usuarios se encuentran satisfechos con la atención prestada por parte de los funcionarios (87,5%) y consideran que están capacitados para prestar los servicios de la Agencia (75,2%). Sin embargo, la satisfacción con el servicio prestado disminuye: 41,3% afirmaron que los servicios recibidos no cumplieron con sus expectativas, 86% mencionó que

no recibió acompañamiento después de asistir a la Agencia y solo 11,4% le recomendaría a otra persona que asistiera a la agencia. Los empresarios encuestados, por su parte, declararon la inconformidad con los candidatos seleccionados para cubrir las vacantes.

Además, es importante continuar el diálogo con el Gobierno Nacional para poder avanzar en tareas pendientes. Por ejemplo, al momento de formular la Política se buscó obligar a las entidades del Distrito que tuviesen vacantes (que no son de carrera) utilizaran la Agencia de Empleo del Distrito, pero no fue posible por la ausencia de regulación nacional. Si el Gobierno Nacional regulara el tema potenciaría a la Agencia.

“El Gobierno Nacional determinó que para realizar tareas de intermediación, gestión y colocación en el mercado laboral, el instrumento es el Servicio Público de Empleo”

22. Emprendimiento ¿lecciones aprendidas?

Los programas de emprendimiento pertenecen al grupo de proyectos que más han sufrido de la ausencia de memoria institucional en el Sector de Desarrollo Económico y Turismo. En su diseño, no se han tenido en cuenta los aprendizajes del pasado; y en su operación, están desconectados de la realidad productiva de la ciudad y las expectativas de los demás actores del ecosistema de emprendimiento⁷².

En la historia de la Secretaría se destacan dos programas de emprendimiento. El primero fue “Bogotá Emprende” y el otro es el “Programa de Emprendimiento y Fortalecimiento Empresarial”. Bogotá Emprende fue creado en 2006 por la Secretaría de Planeación (después operado por la Secretaría de Desarrollo Económico) y la Cámara de Comercio, siendo un programa que buscaba promover y facilitar la creación, formalización y consolidación de empresas a través de talleres, cápsulas de conocimiento y soluciones financieras, entre otros instrumentos.

En 2011, la firma Econometría realizó una evaluación de este programa para la Secretaría, en la que no hubo claridad sobre si se había cumplido o no con los objetivos bajo los cuales había sido creado; sin embargo, sí realizaron algunas recomendaciones para mejorarlo : i) rediseñar el programa para diferenciar entre emprendimientos de necesidad o de oportunidad –hoy llamados de alto potencial—; ii) redefinir la población objetivo (Bogotá Emprende era más para negocios que funcionaban que para emprendedores) y la manera en que se registraban los beneficiarios; y iii) renegociar el manejo de la imagen institucional del programa que estaba desbalanceado a favor de la Cámara de Comercio.

Con el cambio de Administración, la Secretaría tomó la decisión de no continuar con Bogotá Emprende y pasar a un modelo de atención directa llamado: “Programa de Emprendimiento y Fortalecimiento Empresarial”. Entre tanto, la Cámara de Comercio acogió las recomendaciones mencionadas (i y ii) y rediseñó un nuevo programa, basado en Bogotá Emprende, pero con un nuevo nombre: Centros de emprendimiento y fortalecimiento empresarial.

La Secretaría entró a un modelo de ensayo y error, como lo demuestran las múltiples transformaciones durante los últimos tres años: i) comenzó ayudando a emprendedores y ahora solo atiende a empresarios, es decir, antes trabajaba con personas que tenían ideas de negocio –de cualquier tipo–, se les ayudaba con la construcción del plan de negocio y en algunas ocasiones con la financiación del mismo, ahora solo se atiende fortalecimiento empresarial; ii) el acompañamiento para la construcción de los planes de negocio fue realizado originalmente por universidades (EAN, Libertadores y Minuto de Dios), después por funcionarios de la Secretaría en centros localizados en las localidades, y finalmente, por funcionarios de la Subdirección de Emprendimiento.

En el diseño e implementación del nuevo modelo, la Secretaría no tuvo en cuenta los aprendizajes del pasado: no diferenció entre emprendimientos de necesidad o de alto potencial y no hay un registro claro de beneficiarios⁷³. Además, el nuevo programa no identificó la manera óptima de acompañar a los emprendedores y en casos en los que hubo apoyo de financiamiento -2.490 de 17.660 ideas de negocio- existen problemas de recuperación de cartera (33% de los beneficiarios está en mora⁷⁴). Infortunadamente, no hay una evaluación de satisfacción de los usuarios del programa que permita conocer a fondo las fortalezas y debilidades del mismo. Para construir un nuevo modelo de intervención urge repasar las lecciones aprendidas de los modelos anteriores y reflexionar sobre el verdadero papel de la Secretaría en el tema del emprendimiento.

“Para construir un nuevo modelo de intervención urge repasar las lecciones aprendidas de los modelos anteriores y reflexionar sobre el verdadero papel de la Secretaría en el tema del emprendimiento”

23. A repensar el apoyo al emprendimiento

Los aprendizajes condensados en la reflexión anterior son un punto importante para repensar los programas, proyectos e intervenciones sobre emprendimiento que se realicen desde el Sector pero no son lo único que hay que tener en cuenta.

Una primera mirada podría sugerir que no hay un norte definido sobre qué hacer para apoyar el emprendimiento, pero hay claridad sobre objetivos y estrategias⁷⁵, y las funciones que en esta materia tiene el Sector⁷⁶. El problema no está en definir el para qué sino en el cómo. Y aquí hay un primer interrogante, pues varios de los actores del ecosistema de emprendimiento esperan de la Secretaría un papel activo como articulador más que como ejecutor, pero las funciones del sector exigen la ejecución orientada a la generación de ingresos para el sector informal y a la consolidación de la asociación productiva y solidaria de los grupos económicamente excluidos.

Precisamente, un estudio realizado en 2011 por la Universidad de los Andes, en convenio con la Secretaría, sugiere que el papel de esta debe ser el de articular el ecosistema de emprendimiento⁷⁷. La nueva administración tiene la oportunidad de repensar cómo fortalecer su papel como articulador -en un ecosistema orientado a los emprendimientos de alto potencial- sin dejar de lado sus obligaciones frente a la población vulnerable, en lo cual, la articulación con el IPES será clave (hoy se concentra en vendedores informales, desplazados, y sectores específicos como loteros).

Sin duda será muy útil conocer las transformaciones de fondo y de forma, que están realizando instituciones con funciones similares en el Gobierno Nacional, como Bancoldex y el programa Fondo Emprender, pues aquí se abre una oportunidad para generar sinergias con esta “nueva” institucionalidad, así como aprendizajes que invitan a replantear la manera en que funciona la institucionalidad distrital en la materia. Por ejemplo, en la creación de un área de mentalidad y cultura entre el equipo que atiende a los emprendedores en la Secretaría, pues varios estudios señalan que actitudes frente a la quiebra o fracaso, o la ausencia de legitimidad del emprendimiento como forma de alcanzar riqueza, son los grandes frenos para los emprendedores colombianos⁷⁸.

También quedan en el tintero otros interrogantes, entre los que se rescatan un posible renacer de Bogotá Emprende y el proyecto Bogotá@21. Frente a Bogotá Emprende, la Secretaría debe evaluar si retomar o no el programa con la Cámara de Comercio de Bogotá, pues, aunque la Cámara reestructuró un nuevo programa de atención a emprendedores y de fortalecimiento empresarial, la mitad de la marca de Bogotá Emprende aún pertenece al Distrito y está valorada en cerca de cinco mil millones de pesos. Seguramente la Cámara pondrá este tema sobre la mesa en el 2016.

Bogotá@21, por su parte, es un proyecto liderado por la Fundación del Grupo Energía de Bogotá, que comienza con una inversión de 9 mil millones de pesos (2 mil de cada una de las empresas públicas y mil de la Secretaría), que busca convertirse en un centro de incubación de nuevas firmas que puedan responder a los retos que enfrentan estas empresas de servicios públicos y al reto de tener una ciudad inteligente, un modelo interesante de promoción del emprendimiento desde el Gobierno que beneficie a la ciudad. Es importante que este programa de la alcaldía se integre desde su concepción al ecosistema de emprendimiento y que recoja los aprendizajes que tiene la Secretaría al promover emprendimientos de base tecnológica⁷⁹

“Un estudio realizado en 2011 por la Universidad de los Andes sugiere que el papel de esta debe ser el de articular el ecosistema de emprendimiento”

24. Fortalecimiento empresarial, cosas para continuar y otras para mejorar

En temas de fortalecimiento empresarial, la Secretaría ha optado por trabajar con dos perspectivas: un programa orientado a la innovación y uno de apoyo integral a actividades económicas aglomeradas en el territorio. En el primer caso, se viene trabajando desde 2004 con micro y pequeños empresarios en la “Red de Empresarios Innovadores”⁸⁰. Estas intervenciones no tuvieron escala (195 en este cuatrienio, 995 en 10 años) pero si una inversión reducida por unidad (13 millones de pesos en promedio), con un modelo interesante de relación Universidad-Empresa-Estado pero desarticuladas de las otras intervenciones de la Secretaría. Esta es una metodología que podría ser llevada a otros procesos de fortalecimiento empresarial.

El otro programa nació conceptualmente a finales de la pasada administración, buscando involucrar el elemento territorial en una política de desarrollo productivo. La idea central era potenciar a las unidades productivas (formales e informales) de una actividad económica que se encontraran aglomeradas en la ciudad⁸¹, utilizando instrumentos de uso del suelo, promoviendo la asociatividad y con herramientas diseñadas para acortar las brechas entre estas unidades y otras empresas medianas y grandes en acceso a tecnología, financiamiento y capital humano.

En el Plan de Desarrollo 2012-2016 se diseñó un proyecto prioritario para aterrizar esta idea: “potenciar zonas de concentración de economía popular”, que contó con 14 mil millones de pesos (55,2% del total programado). En la práctica, algunos de los temas que se pensaron en el diseño del proyecto tuvieron un desarrollo interesante, como es el caso de la asistencia técnica, el diseño de productos y las pruebas de calidad en laboratorio; mientras que en otros, como la promoción de la asociatividad para compras conjuntas de insumos o el acceso al financiamiento y la tecnología, los resultados fueron escasos.

Entre los elementos para continuar, está la presencia física de la Secretaría con los Centros de Servicios Empresariales Zascas en las aglomeraciones (en algunas ocasiones los Zascas no quedaron ubicados en la aglomeración⁸²), y los resultados en formación específica para el desarrollo de la actividad. Hay que revisar los instrumentos de acceso a la tecnología (durante la mayoría de la intervención se trabajó con tecnología del SENA de hace más de 20 años y no de punta, como se había planeado) y al financiamiento (la Secretaría desembolsó créditos para 36 unidades, bajo un modelo de apoyo financiero para emprendedores y no de fortalecimiento para negocios ya existentes), también al modelo de apoyo a la asociatividad, que solo encontró cabida de un caso en Policarpa⁸³.

Un punto aparte merece el tema de la potenciación de la zona a través de instrumentos de uso del suelo, donde el resultado del proyecto fue nulo, por dos razones: la falta de interés de las personas encargadas del manejo del proyecto y la negativa de la Secretaría de Planeación para introducir estos elementos en la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial. Esta es una tarea pendiente, pues, quizás es el mayor aporte que la alcaldía podría darle a estos empresarios⁸⁴.

Finalmente, es importante revisar si la Dirección idónea para adelantar estos proyectos en la Secretaría es la Dirección de Competitividad Bogotá Región o la de Formación y Desarrollo Empresarial. Precisamente esta última, como su nombre lo dice, tiene las funciones de fortalecimiento empresarial. Así mismo, es útil pensar en introducir elementos nuevos en iniciativas similares de fortalecimiento productivo⁸⁵.

“El otro programa nació conceptualmente a finales de la pasada administración, buscando involucrar el elemento territorial en una política de desarrollo productivo”

25. Para mejorar la tarea de financiamiento es necesario fortalecer la institucionalidad

Si hay algún mandato de la Secretaría que excede el rango de acción de la misma es el de “desarrollar y estructurar estrategias conducentes a la bancarización de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, que faciliten y democratizan el acceso al crédito”⁸⁶ En la práctica, la Secretaría se ha concentrado en tareas de financiamiento de unidades productivas, con algunas experiencias exitosas, pero nunca en la bancarización de los bogotanos⁸⁷.

Precisamente, en el Distrito han existido distintos programas que han promovido el otorgamiento del crédito a unidades empresariales: líneas de crédito para la micro y la mediana empresa (2001-2004); prosperidad colectiva (2004-2008); banca capital (2008-2011, ya en la Secretaría de Desarrollo) y banca para la economía popular en el gobierno actual; sin embargo, todos, sin excepción, han padecido de una débil institucionalidad en materia de crédito y de un alcance limitado⁸⁸ El Distrito cuenta con una política de financiación y democratización del crédito que tampoco da respuesta a estos problemas⁸⁹.

En el actual plan de desarrollo, uno de los proyectos prioritarios es banca para la economía popular, que buscaba “la adquisición, por parte del Distrito, total o parcialmente, de la propiedad accionaria de un banco de primer piso y de una entidad fiduciaria para apoyar la economía popular”⁹⁰ en un intento por crear una institucionalidad robusta que permitiera masificar el crédito, pero esto no pasó del papel. Igualmente, fuese un banco u otra entidad financiera, como la operación crediticia está regulada y sujeta a una reglas mínimas, como las recomendaciones del acuerdo Basilea II de 2004, esta institución tampoco podría otorgarle crédito a una persona que no fuese sujeto de crédito, como usualmente son las unidades productivas informales y la población vulnerable⁹¹.

En la práctica, se han dado dos modelos en la Secretaría: préstamos directos (para unidades productivas que no son sujeto de crédito bancario) y apalancamiento de tasas de interés (para empresas que sí son sujeto de crédito). En el primer caso, durante el programa de banca capital, se registró una experiencia exitosa en alianza con Oportunidad Latinoamérica Colombia, quien, mediante un programa crediticio de banca comunal, logró atender unidades productivas en Ciudad Bolívar, pero que no tuvo escala por carencia de recursos y por la complejidad de la operación⁹². También está la experiencia de la actual administración, en alianza con Uniminuto y Confiar, que hoy registran problemas de recuperación de cartera.

En el segundo caso, se han apalancado tasas de interés a través de Bancoldex⁹³ (cuando era banca de segundo piso), donde no hay información suficiente, debido a la reserva bancaria sobre el uso de los recursos después del desembolso; con este instrumento se logró la multiplicación de recursos, eso sí, a empresas sujetas de crédito⁹⁴. Este es un tema que seguramente será puesto otra vez sobre la mesa por dos razones: i) la transformación de Bancoldex y la posibilidad de abrir sinergias por esta vía; y ii) la propuesta que la fundación ProBogotá ya hizo en esta materia⁹⁵.

“En la práctica, la Secretaría se ha concentrado en tareas de financiamiento de unidades productivas, con algunas experiencias exitosas, pero nunca en la bancarización de los bogotanos”

Hacia adelante, quedan sin resolver los temas de fortalecimiento de la institucionalidad, escala (recursos)⁹⁶ e instrumentos para llegarle a la población que no es sujeta de crédito -como dice el mandato de la Secretaría-, así como la exploración de otros instrumentos diferentes al microcrédito y al apalancamiento, ya señalados en la política como micro-seguros, productos más especializados como leasing o factoring, y fondos de capital de riesgo.

26. Priorización de sectores, sí pero...

Hay ciertas intervenciones públicas que aumentan la competitividad de todas las firmas de la ciudad, como mejoras en infraestructura o en educación primaria y secundaria; y otras focalizadas a algunos sectores o eslabones de la economía, identificando cuellos de botella particulares y volcando los instrumentos de política para superar los obstáculos que impiden su crecimiento: fallas de mercado, asimetrías de información, entre otros.

En Bogotá se han elaborado más de quince estudios en la última década para seleccionar esos sectores o eslabones de la economía que debían ser priorizados⁹⁷, en los cuales se deberían centrar los esfuerzos de la Administración, sin que a la fecha exista una vinculación real entre las selecciones y proyectos específicos, con pocas excepciones como en el caso del “cluster de la moda”.

Históricamente, ha sido más común dentro de la Administración Distrital que se diseñen intervenciones con objetivos específicos y después se seleccionen los sectores con los cuales trabajar. Este fue el caso de los “pactos por el empleo”, donde la Secretaría subsidió la capacitación de población vulnerable en necesidades específicas del sector automotriz u hotelero, con el compromiso de los empresarios de vincular a los jóvenes en condiciones de trabajo decente y digno. El sector automotriz fue seleccionado después de que se diseñó el instrumento, debido a su interés en participar, a la capacidad de cofinanciar el proyecto y a la organización empresarial (curiosamente no a través de un gremio sino de una fundación). Un caso similar se dio en el proyecto para “potenciar concentraciones de economía popular”, también de la Secretaría, o en la priorización de sectores para la atracción de inversión, en su fase inicial, de Invest in Bogotá.

Aun así, la ciudad sigue apostando por realizar ejercicios de priorización, el último titulado Especialización Inteligente, una iniciativa de la Cámara de Comercio de Bogotá que adapta la metodología europea RIS3. Esta iniciativa es interesante porque plantea la construcción colectiva de una agenda de desarrollo productivo e innovación de mediano plazo, ha sido apoyada por otras entidades privadas y públicas -incluyendo la Secretaría-; además, no se queda en grandes sectores o actividades sino que llega al nivel de nichos y proyectos específicos.

El problema radica en que esta es, como las priorizaciones anteriores, una agenda sin presupuesto (a diferencia del caso europeo donde era un requisito para acceder a un fondo de recursos) que entrará a competir por recursos con otros proyectos de la misma Cámara, de cooperación o por recursos públicos, ya sea del Distrito o de regalías. Seguramente los proyectos de la iniciativa de especialización inteligente que más se alineen con las prioridades del nuevo Plan de Desarrollo o los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (regalías) tendrán más oportunidad de concretarse⁹⁸.

Finalmente, es útil recordar algunos aprendizajes que usualmente no han sido tenidos en cuenta por

los formuladores de política, pero que son fundamentales a la hora de trabajar con sectores productivos: i) priorizar sectores tiene ventajas en términos de optimización de los recursos, pero también trae riesgos que no siempre son visibles⁹⁹; ii) las intervenciones de desarrollo productivo no pueden ser un regalo para los privados, necesitan frecuentes evaluaciones; iii) la intervención pública tiene que tener una duración definida, orientada al cumplimiento de metas; iv) se debe buscar una contraparte privada más amplia, no solo a los medianos y grandes empresarios; y iv) si hay coincidencias en las selecciones se deben buscar sinergias entre la administración distrital y nacional, así como con las iniciativas privadas.

“Las intervenciones de desarrollo productivo no pueden ser un regalo para los privados, necesitan frecuentes evaluaciones;”

27. Innovación y más inversión en Ciencia y Tecnología

Según el Consejo Privado de Competitividad, Bogotá encabeza el listado de departamentos en el componente de sofisticación e innovación al interior del país¹⁰⁰, un buen punto de partida para potenciar la calidad de vida y la competitividad del aparato productivo, tarea en la cual el Gobierno de la ciudad puede jugar un papel importante. Quizás la labor más relevante es profundizar los procesos que lleven a la capital a ser una ciudad inteligente, aquella que realiza una gestión eficiente en todas las áreas de la ciudad, en la cual la innovación tecnológica y la cooperación entre agentes económicos y sociales se consoliden como principales motores del cambio¹⁰¹.

Las ciudades son fábricas de ideas, porque la proximidad espacial facilita el intercambio de conocimiento, y cuando el tejido productivo es capaz de transformar ese nuevo conocimiento en innovación genera por extensión crecimiento económico. Ahora bien, en los últimos años la revolución tecnológica ha potenciado este intercambio, punto en el cual Bogotá podría retomar su ruta como “la Atenas latinoamericana”, potenciando el acceso gratuito a internet.

En esta administración se dio un avance interesante pero insuficiente en esta materia, con 125 puntos de wi-fi gratuito con acceso básico a Internet mediante una conexión de 10 megabits, que son útiles para que las personas accedan mediante dispositivos móviles pero que no son suficientes para las unidades productivas. Sería interesante explorar el caso de Kansas en Estados Unidos, que mediante una alianza con Google permitió el acceso gratuito y ágil a internet, generando condiciones que propician el emprendimiento tecnológico y el movimiento de empresas de tecnología a esa ciudad¹⁰².

Por su parte, las intervenciones que la Secretaría ha hecho en ciencia y tecnología, financiadas en su totalidad con recursos de regalías, han sido en proyectos específicos vinculados a temas alimentarios como el corredor tecnológico agroindustrial y el banco de semillas (este último en el marco del programa para el centro de servicios agroempresariales) y en el proyecto de apoyo a Doctorados¹⁰³. Estos proyectos, con resultados interesantes, no son fruto de un plan de acción en ciencia y tecnología sino de iniciativas privadas o de funcionarios de la Secretaría. De hecho, no existe una política de ciencia y tecnología, tarea importante que queda en manos de la nueva administración.

Por otra parte, los gremios empresariales han solicitado al gobierno distrital, en múltiples ocasiones y en varias administraciones, laboratorios de investigación o centros de desarrollo que fomenten la innovación y mejoren la productividad de pequeñas, medianas y grandes empresas; sin embargo, la Secretaría nunca ha hecho eco de estas propuestas¹⁰⁴. Entidades industriales de Brasil como el SESI, SENAI e IEL, a manera de ejemplo, han puesto en marcha en alianza con el sector público, exitosos laboratorios de investigación que fomentan la innovación en diversos sectores económicos¹⁰⁵.

Otro tema que será relevante en los próximos años, es la creación del parque tecnológico o industrial de Bogotá¹⁰⁶, iniciativa público privada, donde cobra importancia su ubicación física, por ejemplo, si este estará dentro de la zona denominada ‘anillo de innovación’ o más bien ubicarlo alrededor de la aglomeración de firmas dedicadas a la creación y comercialización de software y hardware, entre las calles 72 y 100, y entre las carreras 11 y 17¹⁰⁷.

“Las ciudades son fábricas de ideas, porque la proximidad espacial facilita el intercambio de conocimiento, y cuando el tejido productivo es capaz de transformar ese nuevo conocimiento en innovación genera por extensión crecimiento económico”

28. Urge una nueva Política de Seguridad Alimentaria

La Secretaría de Desarrollo Económico, SDDE, es la institución encargada de liderar y articular las intervenciones en materia de seguridad alimentaria que se realicen en el Distrito, las cuales han tenido una inversión promedio anual de 352 mil millones en los últimos 7 años. De estos, 329 mil millones se han invertido en los distintos programas de atención alimentaria a población vulnerable, niños y jóvenes en jardines y colegios, y beneficiarios de la red de hospitales públicos; inversiones realizadas por los sectores de Integración Social, Educación y Salud. Los restantes 23 mil millones se han invertido en fortalecimiento de la oferta y comercialización de alimentos, desde el Sector de Desarrollo Económico¹⁰⁸.

Estas inversiones debían traducirse en mejoras en la seguridad alimentaria de la población y, efectivamente, hay una mejor situación nutricional debido a i) los efectos positivos de más de doce años de asistencia alimentaria a población vulnerable (con algunas intervenciones exitosas y otras que deben ser replanteadas¹⁰⁹); pero también porque ii) la economía creció y esto se tradujo en menor desempleo y aumento en los ingresos de los bogotanos -mayor acceso económico-. Son precisamente las tareas relacionadas con la SDDE, con inversiones para mejorar la oferta alimentaria y la cadena de comercialización, donde los resultados son menos notorios, principalmente por: i) la falta de presupuesto, que impidió mejorar la escala de las intervenciones; y ii) por la desarticulación frente a la demanda institucional.

Estas intervenciones responden al Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria para Bogotá, formulado en el 2006, y a la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, formulada un año después. En el primer caso, infortunadamente, este fue más allá de su alcance como instrumento de uso del suelo e incluso excedió el margen de acción de la alcaldía en materia de seguridad alimentaria¹¹⁰.

Por su parte, la política debe ser reformulada el año que viene, pero no solamente porque así lo dice en el decreto, sino porque tras ocho años de implementación, con múltiples aprendizajes, nueva información de diagnóstico (el Plan y la Política se realizaron con información, en su mayoría del DANE, recolectada entre 1993 y 1994) y cambios en normativa, esta debe ajustarse de fondo y no solo de forma¹¹¹.

La asistencia alimentaria a niños y jóvenes en jardines y colegios va a continuar, así como la demanda institucional de los hospitales públicos, por tal razón, es prioritario que las intervenciones de la SDDE se focalicen para que se puedan articular con las compras públicas de alimentos que realiza el Distrito. Esto conlleva a replantear las intervenciones actuales, pues muchas de ellas buscaban apoyar a productores, con lo cual podrían mejorar sus ingresos y un nivel de calidad de vida, lo que no está mal mientras no se aleje del objetivo primario de la política de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de niños, jóvenes y pacientes hospitalarios. Además, se deben aprovechar los nuevos instrumentos normativos como la RAPE¹¹² y modificar el Plan Maestro a la luz del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, ahora sí como instrumento de uso del suelo.

Por la misma vía, es necesario que la política juegue un papel protagónico en un posible escenario de post-acuerdo donde, parte del éxito para la inserción y el regreso al campo se encuentra en asegurar la articulación de la oferta productiva de aquellos que decidan volver al campo, con la demanda institucional de la ciudad para hacer sostenible en el mediano plazo la paz¹¹³.

“La política debe ser reformulada el año que viene, pero no solamente porque así lo dice en el decreto, sino porque tras ocho años de implementación, esta debe ajustarse de fondo y no solo de forma”

29. ¿Puede hacer algo la ciudad frente a la oferta y comercialización de alimentos?

El mayor dolor de cabeza de la Secretaría de Desarrollo Económico ha sido la plataforma logística los Luceros, en Ciudad Bolívar. Esta se construyó como parte de la red de abastecimiento prevista dentro del Plan Maestro de Alimentos y Seguridad Alimentaria en Bogotá, que pretendía modificar estructuralmente el esquema de abastecimiento a partir de cuatro nodos logísticos que sirvieran para la distribución capilar de los alimentos, es decir, que los camiones que ingresen al casco urbano sean de menor tamaño a los que abastecen las grandes plataformas.

El nuevo esquema no funcionó, y consecuentemente la plataforma tampoco, primero porque no se contó con la asignación de recursos previstos para tal fin y segundo porque desconoció la dinámica del mercado y el alcance que tiene el Distrito para regular el modelo de seguridad alimentaria. El principal error se dio en que el Plan buscaba competir con Corabastos en lugar de vincularlo al esquema. Al preguntarles a los expertos en logística en la ciudad, todos están de acuerdo en que se debe reubicar a Corabastos por fuera de la ciudad (tarea que debe tener el respaldo de la Gobernación de Cundinamarca y el Gobierno Nacional¹¹⁴) y en paralelo evaluar si es necesario o no construir una red de plataformas logísticas que complemente esta iniciativa.

De cualquier manera, la plataforma sigue ahí y hoy funciona parcialmente (sin usar los cuartos de frío, por ejemplo) gracias a la articulación con la demanda institucional de colegios en Ciudad Bolívar, con una proveeduría de alimentos que vienen principalmente del Meta. Apesar de los esfuerzos de la Secretaría, que destinó tres mil millones de pesos a programas de asistencia técnica, agregación de oferta y promoción de la asociatividad en Meta, Cundinamarca, Tolima y Boyacá, no fue posible contar con un flujo suficiente y continuo de alimentos que supliese al menos la demanda generada desde la plataforma.

La Secretaría también tiene otro programa que beneficia a los productores y consumidores, los mercados campesinos, que busca reducir los márgenes de comercialización y acercar el campo a la ciudad. Es un programa que tiene un reconocimiento importante, político entre las asociaciones campesinas de la región y cultural entre los consumidores; pero que no tiene escala —y por tanto no influye en el precio de los alimentos en la ciudad—, no es continuo en el año y es ineficiente en su relación costo beneficio, ya que los recursos públicos no favorecen directamente al productor, quien asume buena parte de los costos logísticos, exceptuando los locales de atención, sino que son destinados a otros aspectos de la operación. Es útil revisar este modelo tras más de una década de funcionamiento.

Por otra parte, la Secretaría ha realizado intervenciones en el otro lado del Sistema de Abastecimiento con el principal actor en la comercialización: los tenderos. En resumen, una inversión de 22 mil millones de pesos en los últimos ocho años, con más de 55 mil tiendas reportadas como beneficiarias (capacitaciones) sin claridad ni seguimiento sobre los resultados. Si se decide continuar con programas de bonos alimentarios, como Mi Vital, hay que articular las tiendas a esa demanda institucional.

“El principal error se dio en que el Plan buscaba competir con Corabastos en lugar de vincularlo al esquema. Al preguntarles a los expertos en logística en la ciudad, todos están de acuerdo en que se debe reubicar a Corabastos por fuera de la ciudad

Finalmente, sería importante evaluar la posibilidad de que la Secretaría potencie el sistema de información de precios de alimentos que tiene el DANE: SIPSA, buscando una mayor transparencia y divulgación de los precios para que los actores del sistema puedan tomar mejores decisiones. Un ejercicio como estos podría costar mil millones de pesos al año¹¹⁵.

30. Ruralidad bogotana, a profundizar y segmentar políticas

Poca gente lo sabe pero el 74% del territorio de Bogotá es rural: de 163 mil hectáreas que tiene la ciudad 121 mil corresponden a la ruralidad¹¹⁶. En esta área, sin embargo, solo habitan más de 16.787 habitantes, cerca del 0,2% del total de habitantes del Distrito Capital¹¹⁷. En 12 de las 20 localidades de la ciudad hay área rural, de las cuales se destacan Ciudad Bolívar, Usme, Suba y Sumapaz; siendo esta última la más grande (64,3% del área rural de Bogotá), el hogar del páramo más importante del mundo, fuente de recursos hídricos, reserva y parque nacional natural.

Desde el punto de vista del desarrollo económico, sostenible e incluyente, la ruralidad bogotana es un territorio clave para la sostenibilidad ambiental de la ciudad, y este debe ser el foco de la intervención en la zona, sin dejar de lado la preocupación que se tiene desde la Secretaría de Desarrollo Económico por la situación socioeconómica de sus habitantes frente al tema de generación de ingresos. Así mismo, se debe pensar en una solución segmentada territorialmente, teniendo en cuenta las diferencias en los procesos culturales y políticos (en especial en Sumapaz), la nueva normativa y los conflictos alrededor de la posesión de la tierra¹¹⁸.

En Sumapaz hay una situación especial, dada por su historia y desarrollo cultural y político, que sugiere un diálogo entre Alcaldía, Gobierno Nacional y los habitantes de la localidad, pues estos últimos han expresado en diversas ocasiones el interés de conformar una Zona de Reserva Campesina, una figura de ordenamiento territorial que ya se aplica en el país y que seguramente entrará en la agenda del post-acuerdo (seguramente como uno de las nuevas Zidres) en el marco del proceso de paz, cuya delimitación debería tener en cuenta el suelo de protección y el Parque Nacional Natural del Sumapaz (34.556 de las 78.096 hectáreas que componen la localidad).

Respecto al uso del suelo en la ruralidad, el área de conservación natural es del 60%, mientras que en el restante 40% la normatividad condiciona su uso productivo siempre y cuando se establezcan los criterios de producción sostenible y amigable con el medio ambiente. En este sentido, la Secretaría de Ambiente podría implementar mecanismos de pagos por servicios ambientales, un tipo de instrumentos que busca reconocer económicamente a los habitantes de las zonas donde no es posible cultivar -áreas protegidas-, por conservar y proteger la naturaleza en vez de realizar actividades de alto impacto en el ecosistema, contemplados en el actual Plan Nacional de Desarrollo¹¹⁹.

El Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá calculó, teniendo en cuenta la geo-posición de los hogares obtenida a partir del censo de la ruralidad y los mapas establecidos por la resolución 138 de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS, que la administración tendría que invertir 1.002 millones de pesos al año¹²⁰ para beneficiar por “pagos por servicios ambientales” a los hogares que habitan en suelos protegidos (sin Sumapaz).

De otro lado, en las áreas cuyo uso del suelo es rural, los habitantes podrían adelantar actividades agropecuarias (sujetos a la elaboración de planes de manejo aprobados por la CAR y al artículo 7 de la resolución 138 de 2014 del MADS). En la actualidad, en toda la ruralidad predomina la ganadería de

leche y el cultivo de papa, un monocultivo que perjudica el ecosistema sin aportar significativamente a la seguridad alimentaria de la ciudad¹²¹. Aquí hay una experiencia interesante para profundizar realizada por la Secretaría: el Plan de Asistencia Técnica Rural, que busca reconvertir los sistemas productivos en función del territorio promoviendo la sostenibilidad de su producción¹²², especialmente en el marco del post-acuerdo por la presencia de desplazados en la ruralidad bogotana¹²³.

El ODEB calculó que la administración tendría que invertir 1.002 millones de pesos al año¹²² para beneficiar por “pagos por servicios ambientales” a los hogares que habitan en suelos protegidos

31. El uso de información como nueva manera de hacer política pública

El Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, ODEB, es la unidad técnica que: i) realiza investigaciones que buscan soportar técnicamente la formulación y evaluación de políticas públicas sobre desarrollo económico; y ii) analiza periódicamente la coyuntura económica de la ciudad (en algunos casos de la región).

Hasta la creación del ODEB, había un vacío en la generación, procesamiento y organización de información socioeconómica para Bogotá necesaria para la toma de decisiones del sector público, gremios, academia y ciudadanos. El reconocimiento de entidades como ProBogotá, la ANDI, Bogotá Cómo Vamos y el Banco de la República en documentos oficiales¹²⁴ es un reflejo del avance que se tiene en esta materia.

El ODEB ha contribuido en la construcción de i) las políticas de productividad, competitividad y desarrollo económico, y de trabajo decente y digno; ii) el articulado sobre ruralidad y logística en la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial; iii) las bases, parte del articulado y las metas sobre desarrollo económico en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012-2016”; iv) los párrafos 1 y 2 del artículo 160 del Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”; y v) en el desarrollo de instrumentos como los bonos MiVital y la evaluación del impacto económico del mínimo vital de agua, de la peatonalización de la carrera séptima y del programa Bogotá Emprende.

Sin embargo, el ODEB no ha logrado articularse al interior de la Secretaría con todas las direcciones, pues algunas no utilizan los resultados de las investigaciones¹²⁵ del Observatorio para tomar decisiones estratégicas en los proyectos, como en el caso de las aglomeraciones productivas, donde se intervino una zona que no había sido identificada como tal. Lo mismo sucedió a la hora de realizar estudios, pues algunas direcciones contrataron investigaciones que se hubiesen podido desarrollar con el equipo interno del Observatorio, como en el caso del diagnóstico inicial de la operación estratégica anillo de innovación.

Por otro lado, el Observatorio acumula más de 500 boletines y notas editoriales que se publican de 3 a 4 por semana, en donde se analiza periódicamente la coyuntura económica de la ciudad. Es importante mencionar que esta información ha sido descargada por más de 300.000 personas en 198 ciudades del mundo. Paradójicamente, la información de estos documentos no es utilizada para complementar algunos proyectos que se desarrollan en la Secretaría, como por ejemplo, la Agencia Pública de Empleo, que podría buscar las vacantes con mayor facilidad de acuerdo con las cifras que tiene el ODEB sobre los sectores que están creciendo y generando empleo.

Hay que destacar que estas investigaciones y el análisis de la coyuntura se han realizado gracias a la inversión en generación de nueva información estadística, que incluye censos, encuestas y el cálculo del Producto Interno Bruto trimestral de Bogotá¹²⁶. Dinámica que no continuó al mismo ritmo desde 2014, debido, principalmente, a la significativa reducción en el presupuesto¹²⁷.

El ODEB debe pensar en nuevos retos hacia futuro, como mejorar la articulación con el resto de la Secretaría y explorar su expansión para ser el Observatorio del Sector (IDT, IPES e Invest in Bogotá). También tendrá que buscar nuevas fuentes de información que permitan minimizar la inversión. Para esto, el Observatorio podría fortalecer el equipo propio de encuestadores, el uso de registros administrativos, la incorporación de información de aplicaciones como waze y tripadvisor —en general de Big data— y de minería de texto¹²⁸.

“El ODEB debe pensar en nuevos retos hacia futuro, como mejorar la articulación con el resto de la Secretaría y explorar su expansión a ser el Observatorio del Sector (IDT, IPES e Invest in Bogotá)”

32. Estudios e información prioritaria para el próximo cuatrienio

El Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, ODEB, plantea una hoja de ruta sobre los estudios y la información estadística prioritaria para el Sector de Desarrollo Económico en los próximos cuatro años, pensando en los retos que tendrá la administración entrante.

El primero de estos, que no es una investigación en sí, es un documento que debe ser construido entre enero y febrero del próximo año para la elaboración del Plan de Desarrollo 2016-2020. Debe contener una propuesta para las bases del Plan, así como un borrador de discusión del articulado sectorial y de las metas y presupuesto del mismo, teniendo en cuenta los aprendizajes así como las recomendaciones de política que surgen de las más de 50 investigaciones realizadas en los últimos cuatro años. Es aconsejable que en la elaboración del Plan de Desarrollo participen el equipo del ODEB, el Observatorio de Turismo, las oficinas de planeación de la Secretaría, el IPES, el IDT y la gerencia de apoyo estratégico de Invest in Bogotá.

El segundo gran reto es la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial, POT. Para esto, es importante que la Secretaría cuente con estudios de detalle que ubiquen en planos los equipamientos logísticos, incluyendo los de abastecimiento alimentario (plazas de mercado existentes, posible salida de Corabastos, plataformas logísticas, entre otros); así como desarrollos normativos y criterios sobre las condiciones de edificabilidad de dichos equipamientos, su relación con el modelo de sistemas estructurantes (infraestructura vial, movilidad, servicios públicos y espacio público) y en general de la logística de la ciudad y la región (aprovechando el nuevo Comité de Integración Territorial¹²⁹). Después, se deberá trabajar en la actualización del Plan Maestro de Abastecimiento, en el Decreto (hoy en borrador) de adopción de la Operación Estratégica del Anillo de Innovación y del Plan Zonal asociado al mismo.

En cuanto a las políticas públicas, el reto inicial está en la actualización de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (vence en 2015). El diagnóstico está desactualizado y no reconoce la nueva normativa y los cambios en las preferencias y la situación nutricional de los consumidores¹³⁰. También es importante profundizar en estudios que permitan mejorar la eficacia de algunos instrumentos de la Política de Trabajo Decente y Digno, como una compilación y análisis de la pertinencia de los perfiles ocupacionales frente a la demanda laboral. Además, se debe evaluar si se requieren hacer políticas específicas para ciencia y tecnología o emprendimiento, y si se deben actualizar las políticas de financiamiento y turismo.

Para la elaboración de estas investigaciones, resulta fundamental un conteo de establecimientos económicos¹³¹, necesarios para la construcción de los estudios de detalle del POT y el PIB de Bogotá Región¹³². Desde hace varios años la dinámica económica de la ciudad supera sus límites administrativos, y entender este comportamiento resulta fundamental para la integración regional.

Entre las necesidades de nueva información, se destacan también las encuestas de demanda laboral y la Gran Encuesta Integrada de Hogares con representación por localidades¹³³. Entre los aprendizajes que le quedan al ODEB en materia de contratación, se destaca que los mecanismos más eficientes para optimizar recursos están los convenios interadministrativos, especialmente con el DANE, la selección abreviada y el levantamiento de información con un equipo de trabajo propio¹³⁴.

“El ODEB debe pensar en nuevos retos hacia futuro, como mejorar la articulación con el resto de la Secretaría”

NOTAS RELACIONADAS

Sección: Desarrollo económico y ciudad

Reflexión 1: ¿Más cerca de una visión de ciudad?

1. En la Política de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C, se plantea una visión prospectiva de la ciudad a 2038, que proyecta a la capital como un territorio con los mayores avances logrados en la erradicación de la pobreza y la indigencia y la disminución de las grandes desigualdades en la distribución de recursos; resultados que se acompañan de un crecimiento económico al alcance del desarrollo humano.

En 2038 la ciudad habrá logrado consolidar su sector productivo y será una ciudad de servicios de alta productividad y de industrias de alto contenido tecnológico. Este aspecto se complementa con un sector educativo de calidad, un mercado de trabajo que genera empleos de calidad y un territorio donde las personas encuentran un ambiente propicio para el desarrollo de iniciativas empresariales individuales y asociativas sostenibles. Para mayor detalle de esta visión se puede ver en:

Decreto No. 064 de 2011. Por el cual se formula la política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C

Recuperado de: <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/directorio/documentos-Portal/DocSintesisdeLaPolitica2011verfin.pdf>

2. La iniciativa Escenarios Bogotá 2025 es un proceso facilitado por la Cámara de Comercio de Bogotá y la Alcaldía Mayor, con la asesoría metodológica de Reos Partners y el acompañamiento del Centro de Liderazgo y Gestión, para dialogar y trabajar sobre las posibilidades que puede enfrentar la capital del país en los próximos diez años. Los participantes construyeron tres escenarios de futuros posibles de Bogotá en 2025, los cuales se presentan a través de narraciones y metáforas para facilitar su comprensión: el paso de los cangrejos, el vuelo de los gansos y el panal de abejas.

En el primer escenario se visualiza una ciudad donde sobresalen los conflictos de intereses entre los distintos sectores de la sociedad y la falta de acuerdos, principalmente en temas de largo plazo. En este escenario se plantea que pese a que Bogotá sigue creciendo económicamente, la indiferencia y el escepticismo hacen que cada cual tire para su lado, frenando las acciones de los demás. El escenario denominado vuelo de los gansos, representa la posibilidad de que Bogotá lleve una misma dirección, pero alternando el liderazgo, el cual estaría en manos de diferentes sectores de la ciudadanía. Pese a las tensiones que se puedan presentar, la idea de este escenario es que el destino de la ciudad no dependa exclusivamente del poder político o de las instituciones tradicionales. Finalmente, es posible que Bogotá funcione como un panal de abejas, por el liderazgo institucional y el trabajo coordinado de todos los sectores de la sociedad. En este escenario, existen tres premisas fundamentales: que la continuidad entre los distintos gobiernos es indispensable, que la inequidad es el gran problema de nuestro tiempo (tema en el que converge con la visión de la Política de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá) y que es necesario vincular a la ciudadanía en la construcción del futuro de la ciudad porque el poder político por sí mismo no es suficiente.

El ejercicio de los escenarios ha producido una serie de documentos incluyendo la síntesis de los tres escenarios planteados, un documento de contexto de Bogotá, una síntesis de las entrevistas realizadas, memorias del taller para elaborar las implicaciones y las experiencias internacionales.

Cámara de Comercio y Alcaldía Mayor (2015). Bogotá escenarios 2025.

Recuperado de: <http://www.2025bogota.com.co/>

3. ProBogotá presentó un documento para la nueva administración distrital llamado “Para vivir Bogotá: por una capital amable, pujante, ordenada y conectada”. Este incluye propuestas que se concentran en 5 áreas estratégicas que ProBogotá Región definió como prioridades para trabajar

en el corto y mediano plazo: planeamiento urbano, movilidad, seguridad, educación y desarrollo económico.

De manera similar, la ANDI, Seccional Bogotá-Cundinamarca-Boyacá, también elaboró un documento con propuestas para la competitividad de Bogotá Región en quince áreas específicas y 64 propuestas que garanticen la superación de cuellos de botella para aprovechar las oportunidades que ofrece la región. Las quince áreas de trabajo y las propuestas se enmarcan en cuatro preocupaciones estratégicas frente al desarrollo del sector empresarial de la ciudad región: mejorar su competitividad, garantizar la certidumbre jurídica, redefinir su modelo de negocios global y profundizar la relación público privada.

ProBogota (2015). Para vivir Bogotá: Por una capital amable, pujante, ordenada y conectada. Propuestas para la nueva administración distrital 2016 – 2019.

Recuperado de: <http://www.slideshare.net/ProBogota/para-vivir-bogot-por-una-capital-amable-pujante-ordenada-y-conectada>

ANDI (2015). Propuestas para la competitividad de Bogotá Región.

Recuperado de: <http://www.andi.com.co/SBCB/Documents/Documento%20ANDIBogota%20Para%20Candidatos%20Versi%C3%B3n%203.pdf>

Reflexión 2: De la mano de la visión hay que trabajar por mejorar la imagen

4. La información relacionada de Inversión Extranjera Directa corresponde a los registros administrativos de Invest in Bogotá, en tanto que la información de turismo es tomada de registros de migración Colombia y organizada por el Instituto Distrital de Turismo.

Información de turismo en:

Cabanzo, M. (Ed). (2015). Indicadores de Impacto Plan de Desarrollo 2012- 2016. Vigencia 2014. Pág. 83. [En línea]. Dirección URL: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Informes%20de%20Ciudad/2014/DICE161-IndicadoresImpacAcuerdo489-2014.pdf>

5. El Índice Mundial de Reputación, que nos permite conocer la imagen que tienen las personas que viven en países industrializados sobre 100 ciudades en el mundo (los que opinaban debían haber conocido la ciudad), ubica a Bogotá dentro del grupo de ciudades con débil reputación (47,7 puntos), superando únicamente a ciudades como Nairobi (47,5), Moscú (47,1), Teherán (35,4) y Bagdad (31,4).

Aunque la puntuación de Bogotá creció 10,5% frente a 2014, aún mantiene un puntaje bajo, explicado por la inseguridad del país y la ciudad (el estudio muestra la correlación directa) y por la baja reputación emocional de la ciudad (admiración, estima, confianza y buena sensación generada por la ciudad frente a otras ciudades) frente a la reputación racional (atribuida a estadísticas sobre la dinámica económica, la efectividad del Gobierno y el atractivo del ambiente de la ciudad).

Reputation Institute (2015). Las ciudades con mayor reputación del Mundo, Reporte 2015.

Recuperado de: <http://www.reputationinstitute.com/CMSPages/GetAzureFile.aspx?path=~%5Cmedia%5Cmedia%5Cdocuments%5Ccity-reprtrak-report-2015.pdf&hash=1d0e85b4bc19cf03facc7a5348499ecd414f466f8dc4aa8e68a525fabbb3786a5&ext=.pdf>

6. Vale la pena mencionar que las encuestas también coinciden en mostrar que mujeres, personas de más de 55 años y los habitantes del suroccidente de Bogotá son los más pesimistas sobre el futuro de la ciudad; mientras que los jóvenes son el grupo etario más indiferente por la ciudad (menor proporción de pesimistas pero así mismo los menos orgullosos), pistas útiles para delimitar

la población objetivo de los programas sobre imagen de ciudad a escala interna. Ver detalle en: Bogotá Cómo Vamos (2015). Encuesta de percepción ciudadana 2015. Julio – agosto. Recuperado de: <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2015/>

ProBogotá (2015). Así vive y siente Bogotá – Región. Estudio de percepción ciudadana Bogotá – área metropolitana. Agosto.

Recuperado de: <http://www.probogota.org/n/publicaciones/>

7. Las instituciones que diseñaron la estrategia han creado un espacio público privado para la priorización y concertación de acciones de promoción internacional de la ciudad, en el que participan con ellas la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, el Bureau de Convenciones, Corferias, ProBogotá, ANDI Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. Los niveles de participación y reconocimiento de los beneficios del trabajo colaborativo son desiguales, si bien se han logrado niveles de consenso amplios en algunos momentos o proyectos que generan oportunidades de promoción para los objetivos específicos de cada organización.

Reflexión 3: Pasemos de competir a trabajar con otras ciudades

8. La Liga de Delos, que duró unos 70 años, por ejemplo, fue una asociación entre los pequeños estados de la antigua Grecia, con el objetivo principal de aliarse para la defensa del territorio. Existe también evidencia de que siglos antes de la Liga de Delos, la civilización griega del período micénico también fue organizada como una confederación entre ciudades, esencialmente sin un líder único o central. La Liga Hanseática -una asociación entre municipios del norte de Europa, entre los siglos XIV a XVI- fue fundamentalmente una federación comercial, aunque también tuvo funciones defensivas y militares. Hoy se entiende, con mirada retrospectiva, que el mundo globalizado contemporáneo no reproduce exactamente aquellas asociaciones de ciudades ni las que se dieron con las ciudades italianas o mediterráneas de comienzos de la era moderna, cuando se intensificó el tráfico de mercancías entre ciudades relativamente autónomas, se sentaron las bases para el derecho comercial internacional y se demandó una moneda de validez para los intercambios. Se sabe también que no existen paralelos contemporáneos de ligas como la hanseática, basada obviamente en la observación de que el contexto y las necesidades son completamente diferentes a los de aquellas épocas y que, efectivamente, dichos paralelos sólo tendrían validez formal o meramente nominal.

9. A escala internacional Bogotá participa en las siguientes redes: C40, Pacto Global, Ciudades Creativas de Unesco, Cideu, Metropolis, Flacma, UCCI, Iclei, CGLU, Red de Alcaldes por la Paz, Safer Cities, Redcitur, World Cities Culture Forum y Global Compact Cities. A escala local participa en la Asociación de Ciudades Capitales. Entre estas redes, tres resultan ser atractivas para temas de Desarrollo Económico.

La primera es la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales –CGLU–, que representa a escala mundial a los gobiernos locales y regionales, a través de la creación de redes y de la cooperación internacional con otros gobiernos, sus ciudades y sus asociaciones; y del fortalecimiento de sus sistemas fiscales para aumentar su rol e influencia en la gobernanza global. CGLU desarrolla su actividad por medio de comisiones y grupos de trabajo, y Bogotá podría vincularse en la comisión de Finanzas Locales y Desarrollo, y en los Grupos de Trabajo de Fortalecimiento Institucional y de las Capacidades, y de Desarrollo Económico Local. Este último es de vital importancia porque en octubre de 2016, se realizará el encuentro mundial en la ciudad en camino al encuentro de Habitat III, posiblemente el evento internacional más grande que va a tener Bogotá.

La segunda de estas es Metrópolis, asociación encargada de acompañar a las ciudades y sus regiones metropolitanas en el aprendizaje mutuo, la innovación, la gobernanza, la asistencia técnico-financiera, la presencia internacional y el debate; a través del intercambio de información,

conocimiento y buenas prácticas con otras ciudades miembros. Para ello dispone de tres herramientas orientadas al impulso de proyectos y programas entre las grandes ciudades del mundo: i) las Iniciativas de Metrópolis, ii) el Instituto de Formación de Metrópolis y iii) la Plataforma de Transferencia de Políticas. Bogotá pertenece al Centro de Economía Verde, impulsado a través del primer instrumento, pero no ha tenido ningún papel activo más allá de la vinculación.

La última es la Asociación de Ciudades Capitales, la red local en la cual la Secretaría de Desarrollo Económico ha tenido un papel activo invitando a sus pares, en dos ocasiones, a discutir problemas comunes. Seguramente esta tarea será posible reactivarla con cierta facilidad a comienzos de 2016.

10. Lamentablemente es escasa la literatura académica sobre el impacto que las redes de ciudades de objetivos específicos producen en sus miembros. También sobre el éxito o fracaso de redes o asociaciones de ciudades. Pudiera ser que las redes contemporáneas son tan nuevas, y tienen objetivos tan amplios o difusos (como “compartir ideas”, por ejemplo) que no resulta fácil evaluarlas. Una excepción es el estudio de Tim Campbell sobre la importancia de las redes internas y externas a la ciudad (*Beyond Smart Cities*, 2012). Allí se evidencian los casos de varias ciudades, incluyendo el acá mencionado de Seattle o el de la ciudad de Turín, que explica su revitalización luego de la crisis de su empresa líder, la Fiat, merced a la red de confianza, de análisis y planeación colectiva de las redes internas entre sus líderes.

11. ProBogotá es una organización sin ánimo de lucro privada e independiente, creada por empresas líderes interesadas en el futuro de la Región Capital. Esta iniciativa promovida por empresarios responsables, pretende ser un puente para facilitar el diálogo político necesario entre Alcaldías, Gobernación, Gobierno Nacional, Consejos, Asamblea y otros órganos de Gobierno y de la sociedad civil, con el fin de hacer de Bogotá y la región un mejor lugar para vivir, trabajar e invertir. ProBogotá definió dos frentes de trabajo. El primero busca liderar un cambio que impacte significativamente la vida de millones de ciudadanos al impulsar una visión de largo plazo para la región capital. En el segundo frente, el objetivo es que en el corto plazo se concentren esfuerzos en cinco temas importantes: planeamiento urbano, generación de empleo, seguridad, movilidad y transporte y educación.

Reflexión 4: Economía de la ciudad crecerá más que la del país en los próximos 4 años

12. Bogotá es la única ciudad del país que cuenta con información oportuna (al cierre de esta publicación ya había información para el segundo trimestre de 2015) y confiable (producida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE) sobre la dinámica de la economía. Esto ha sido posible porque la Secretaría de Desarrollo Económico ha invertido 2.181 millones de pesos para desarrollar la Muestra Trimestral de Servicios y el Producto Interno Bruto Trimestral de la ciudad. El análisis del empleo utiliza la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares elaborada por el DANE y la información tributaria proviene de los registros de la Dirección Distrital de Impuestos adscrita a la Secretaría Distrital de Hacienda; información perteneciente al año gravable 2014 de los soportes tributarios.

Los datos obtenidos de estas fuentes de información son analizados por el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, para realizar un seguimiento a la economía bogotana y hacer recomendaciones de política pública.

13. Bogotá concentra cerca del 50% del sector financiero del país, a la luz del valor agregado aportado a la economía. Es por esto que, en términos relativos, las actividades de intermediación financiera pesan más en la ciudad (11% del total del PIB a 2014) que en el país (5%). Este es un sector que tiene buenas perspectivas de crecimiento en el próximo cuatrienio, pues aunque la

recuperación de cartera se ha ido debilitando, las empresas financieras continúan expandiéndose en el extranjero (principalmente en Centroamérica) y manteniendo un crecimiento histórico tres veces por encima de la economía en su conjunto.

14. Las actividades de servicios a las empresas, que incluyen servicios como: informática, publicidad, consultoría, jurídicos, contabilidad, seguridad privada y limpieza, entre otros, están concentrados en Bogotá (32% del valor agregado del país) y tienen un peso relativo más alto en la capital (8% del PIB) que en el agregado del país (6,3% del PIB).

La industria es la mayor demandante de estos servicios (23,2%); seguido por las actividades de servicios sociales, comunales y personales (22,8%); establecimientos financieros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas (17,5%); comercio, reparación, restaurantes y hoteles (13,4%); construcción (10,4%), transporte y comunicaciones (7,1%) y otros sectores (5,6%).

En este sentido, la crisis que actualmente vive el sector industrial podría reflejarse en un menor ingreso para las empresas que prestan servicios a otras empresas, pero esta posible caída en el ingreso debería verse compensada por los ingresos del restante 76,8% con buenas perspectivas.

15. El principal mercado de las empresas bogotanas es la ciudad y los municipios vecinos, pues las firmas ubicadas en la capital solo exportan el 3,3% del PIB en bienes (6,2 billones de pesos) y el equivalente al 3,9% en servicios (7,4 billones de pesos); pero compiten con los productos comprados en otras regiones y los importados, pues a la ciudad llega el 51% del total de las importaciones del país. Es por esto que el encarecimiento de los bienes comprados en el extranjero afecta más a los bogotanos, consumidores más sofisticados que en otras regiones y con mayor capacidad de compra (en Bogotá se compran tres veces más productos importados por habitante que en el resto del país).

16. El Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá presentó un análisis del impacto de la construcción de la Primera Línea del Metro (PLMB) sobre la economía de Bogotá. El análisis comienza por la exposición de la estructura de costos para determinar cuánto costaría la obra civil (sin incluir valores asociados a la compra y legalización de predios, servicios técnicos, entre otros), pues es sobre este valor que se hace el análisis de impacto económico. En la segunda parte, se presenta el cronograma de ejecución de obra, teniendo como referencia información proporcionada por el IDU. En la tercera y última parte se estudia el impacto de la PLMB sobre el valor agregado de las obras civiles y, adicionalmente, se hace un análisis en cadena de los eslabonamientos que la obra generaría sobre otros sectores económicos, para finalmente determinar su impacto sobre el Producto Interno Bruto de la capital.

Herrera, J. (2014). Nota editorial No 113: Impacto económico del metro.

Recuperado de: <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=215>

17. El Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá suministra algunos elementos y análisis del comportamiento de la construcción en Bogotá y sus municipios aledaños, abordando, entre algunos aspectos, las generalidades de la región, las razones del auge de la construcción en los municipios cercanos, el mercado de vivienda y otros destinos. También proporciona información de contexto de las licencias de construcción y el censo de edificaciones de la región. El detalle se puede ver en:

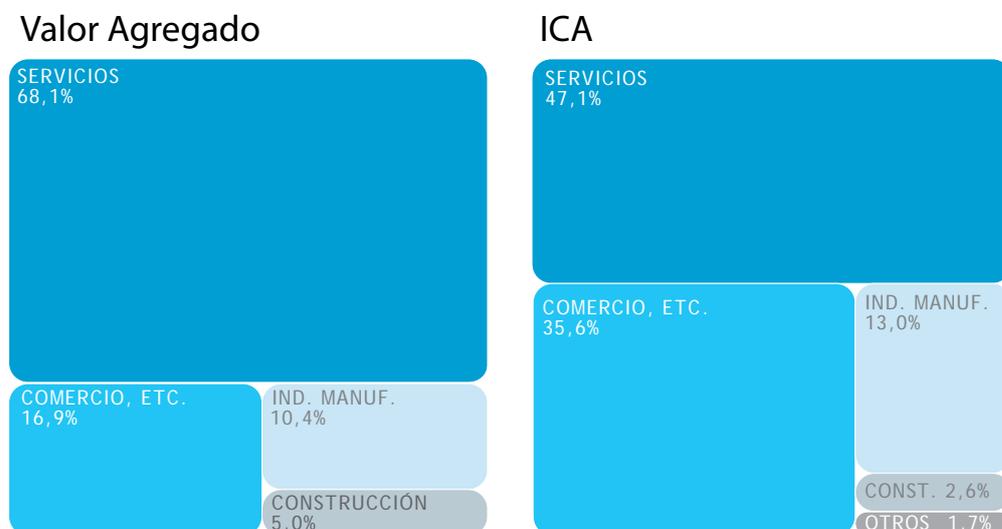
Herrera, J. (2015). Nota editorial No 147: La construcción en el área metropolitana de Bogotá

Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/directorio/documentosPortal/Notaeditorial147construccionBogotaymunicipios.pdf>

18. Es importante analizar la posibilidad de armonizar la creación de valor agregado con el pago de impuestos para las diferentes actividades que componen el aparato productivo bogotano. Un ejercicio del Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá muestra que existen desequilibrios que “benefician” a algunos sectores que aportan proporcionalmente menos al Distrito en el pago del ICA que otras actividades económicas, tomando como referencia su aporte a la economía de la ciudad. Este es el caso de algunos renglones de servicios y del sector de la construcción, como se observa en la gráfica 1. El caso contrario se da en comercio e industria manufacturera.

Gráfica 1. Comparación generación valor agregado y aporte tributario por concepto de ICA según sector de la economía, 2014



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales y Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección Distrital de Impuestos.

Reflexión 5: Autonomía del presupuesto... sí, como no

19. Considerando que el Producto Interno Bruto de Bogotá en 2014 fue de 188 billones de pesos y que los ingresos corrientes ejecutados en 2014 fueron de 6,7 billones de pesos, según la Secretaría de Hacienda Distrital -Acta n°10, sesión del CONFIS del viernes 31 de agosto de 2015-

20.

Cuadro 1. Destinación porcentual del presupuesto del Distrito según fuentes de financiación

Fuente de financiación				
		Inflexible	Flexible	Total
Gasto	Recurrente	"Operación Mantenimiento preventivo, rehabilitación Inversiones estratégicas financiadas con recursos que tienen destinación específica. (42,4%) "	"Operación Mantenimiento preventivo, rehabilitación Inversiones estratégicas financiadas con recursos de libre destinación. (34,7%)"	77,1%
	No recurrente	"Gastos no indispensables en Plan de Desarrollo", no generan recurrencia pero se deben realizar por tener una destinación específica por ley. (9,1%)"	Gastos no indispensables en Plan de Desarrollo", no generan recurrencia Sin destinación específica (13,9%)	23%
	Total	51,5%	48,6%	

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculos con datos de apropiación vigente. Ejecución presupuestal Julio de 2015. Acta n°10 de la sesión del CONFIS, viernes 31 de agosto de 2015.

*Nota: Hace referencia al Plan de Desarrollo Vigente

Reflexión 6: Hay que anticiparse al riesgo fiscal de Bogotá

21. Estas cifras fueron publicadas en el "Anuario de estadísticas económicas y fiscales de Bogotá", un ejercicio de transparencia y calidad de la información que permite tomar decisiones de política pública con claridad y asertividad y le otorgan al ciudadano la mejor herramienta para el análisis económico y fiscal de Bogotá. En 2014 se publicó la tercera serie desde la primera edición en 2012, el cual incluye quince capítulos la información de dinámica económica, industrial, laboral, comercial, así como la evolución en términos de competitividad, construcción, inflación y de presupuesto del Distrito, entre otros. De hecho dentro del capítulo Presupuesto del Distrito, se observa que en los últimos 20 años los ingresos del Distrito siempre han sido mayores a los Gastos, salvo los años 1995, 2000, 2001 y 2009.

Sánchez, N et al (2015). Anuario estadísticas económicas y fiscales de Bogotá 2014

Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=615>

22. En el rubro de ingresos de la administración central, en el Confis se programaron para 2016 utilidades de la Empresa de Energía de Bogotá por 45.988 millones de pesos, valor que representa una caída de 94% si se tiene en cuenta que para 2015 este valor fue de 840.094 millones de pesos. Adicionalmente, los recursos del balance de libre destinación caen 100%, al pasar de la vigencia en 2015 de 1,12 billones de pesos a 0 según lo programado en 2016.

Información obtenida del Acta n°10, sesión del CONFIS del viernes 31 de agosto de 2015.

23. De acuerdo a los registros de la Secretaría de Hacienda, en 2014 los ingresos totales del distrito ascendieron a 11,2 billones de pesos, entre los cuales se destacan dos impuestos: el de industria y comercio, avisos y tableros, ICA, que representa el 26,2% de los ingresos (2,94 billones

de pesos) y el Predial que representa el 15,4% de los ingresos (1,73 billones de pesos).

El primero de estos le genera una dependencia de los ciclos económicos al Gobierno Distrital, pues su recaudo está vinculado a la dinámica de ventas del aparato productivo, en tanto que el segundo es independiente de estos ciclos.

Por esta razón, en ciudades como New York se ha debatido sobre la importancia de disminuir la participación relativa de impuestos como el ICA y aumentarla para impuestos como el predial, independientes de la dinámica económica. Este caso muestra la importancia de realizar innovaciones por parte de las autoridades fiscales, en torno a la base gravable, para aprovechar la actividad económica y cambiar la estructura tributaria, con el fin de aprovechar los cambios en la estructura económica.

Las innovaciones fiscales son también un reflejo de la voluntad política y la capacidad administrativa para aprovechar la actividad económica. Debido a que la vocación productiva de los mercados, a medida que las ciudades se desarrollan, cambia de agrícola a industrial y a su vez de industrial a servicios, las autoridades fiscales, de las principales ciudades en la actualidad, han tenido que cambiar la estructura tributaria, con el fin de aprovechar la nueva estructura económica. Estos cambios en la actividad económica de las ciudades han generado, históricamente, nuevas bases gravables significativamente amplias, tema que debe ser debatido con urgencia en Bogotá. Ver más detalle en:

Bateman, A. (2010). Nota editorial No 19: Algunas notas sobre la salida de empresas de Bogotá y sus efectos sobre el fisco de la ciudad.

Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=254>

Reflexión 7: El Confis podría ser usado como un gran instrumento de política de Desarrollo Económico

24. El Confis ejerce las funciones establecidas en el Estatuto de Presupuesto de Bogotá (Decreto 714 de 1996) y en otras normas nacionales y distritales en materia presupuestal. Entre sus funciones, se destaca i) la aprobación del Plan Operativo de Inversión (POAI); ii) la adopción de planes, programas y proyectos de inversión de las entidades distritales, antes de su presentación al Concejo Distrital; iii) la aprobación del anteproyecto de presupuesto de la Administración Central, Establecimientos Públicos y entes autónomos universitarios, antes de someterlo a consideración del Concejo de Bogotá; iv) la aprobación y modificación de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales, Empresas Societarias con el régimen de aquellas y Empresas Sociales del Estado del orden distrital; v) la emisión del concepto previo favorable sobre los proyectos de presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local; vi) la autorización de operaciones de crédito público a las entidades distritales y; vii) la autorización de la asunción de obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras.

Reflexión 8: De la economía local a la regional

25. El rezago que tenía la ciudad en materia de integración regional puede atribuirse principalmente a dos factores. En primer lugar, a la manifiesta desconfianza institucional que existía entre los gobiernos municipales y departamentales, pues las acciones que se adelantaban en materia de articulación entre jurisdicciones eran asumidas como amenazas para la autonomía de las entidades territoriales. En segundo lugar, a la carencia de estrategias alternas efectivas y eficientes que, aún sin una figura asociativa constituida formalmente, permitieran gestionar las problemáticas que por su naturaleza sobrepasan la actuación local.

26. No hay una versión unificada sobre cuáles deberían ser los municipios que integrarían el Área Metropolitana, estos varían según los criterios y los objetivos de la integración. Por ejemplo, si se toma el criterio del Sistema de Ciudades, desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación, el área debe establecerse entre Bogotá y los 22 municipios de Cundinamarca con los cuales tiene una relación socioeconómica, dada por la ubicación del aparato productivo (cerca del 15% de las empresas de la región están ubicadas en los municipios cercanos a la ciudad) y los viajes diarios –conmutaciones- que hacen sus habitantes para ir de los hogares al trabajo (hacia y desde la capital). La economía de esta región representaría el 27,3% del valor agregado del país con el 19,5% de la población. Desde la perspectiva hídrica, la ciudad depende, en un 75% del sistema Chingaza (ubicado en los límites entre los departamentos de Cundinamarca y Meta), en otro 25% de municipios cundinamarqueses y en el 3% restante de la cuenca del río Tunjuelo. El acuerdo plantea un sistema de integración regional alrededor del agua, que incluye 53 municipios, 50 de Cundinamarca, 2 en el Meta y Bogotá.

27. La constitución del Área Metropolitana del Distrito Capital ha tropezado con dos claras fuentes de oposición. Por un lado, ha debido lidiar con la resistencia histórica de los municipios circunvecinos que por diferentes razones evitan abordar la figura, así como de la Gobernación de Cundinamarca que considera que su constitución limita su margen de acción en las políticas públicas de los municipios del departamento.

Por otro lado, ha luchado con la intransigencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, que ven amenazado el monto de sus recursos, en tanto aquellos con los que actualmente cuenta para ejecutar sus funciones serían destinados, en gran medida, a la autoridad ambiental que se defina en el marco del Área Metropolitana.

Finalmente, ha carecido del apoyo decidido del Gobierno Nacional y del Senado de la República impidiendo que a la fecha se cuente con un marco jurídico que le permita al Distrito Capital constituirlo, en tanto la expedición de la Ley 1625 de 2013 dejó al Distrito Capital y su área de influencia sin la posibilidad de crear un área metropolitana, so pena de la expedición de una Ley Orgánica Especial.

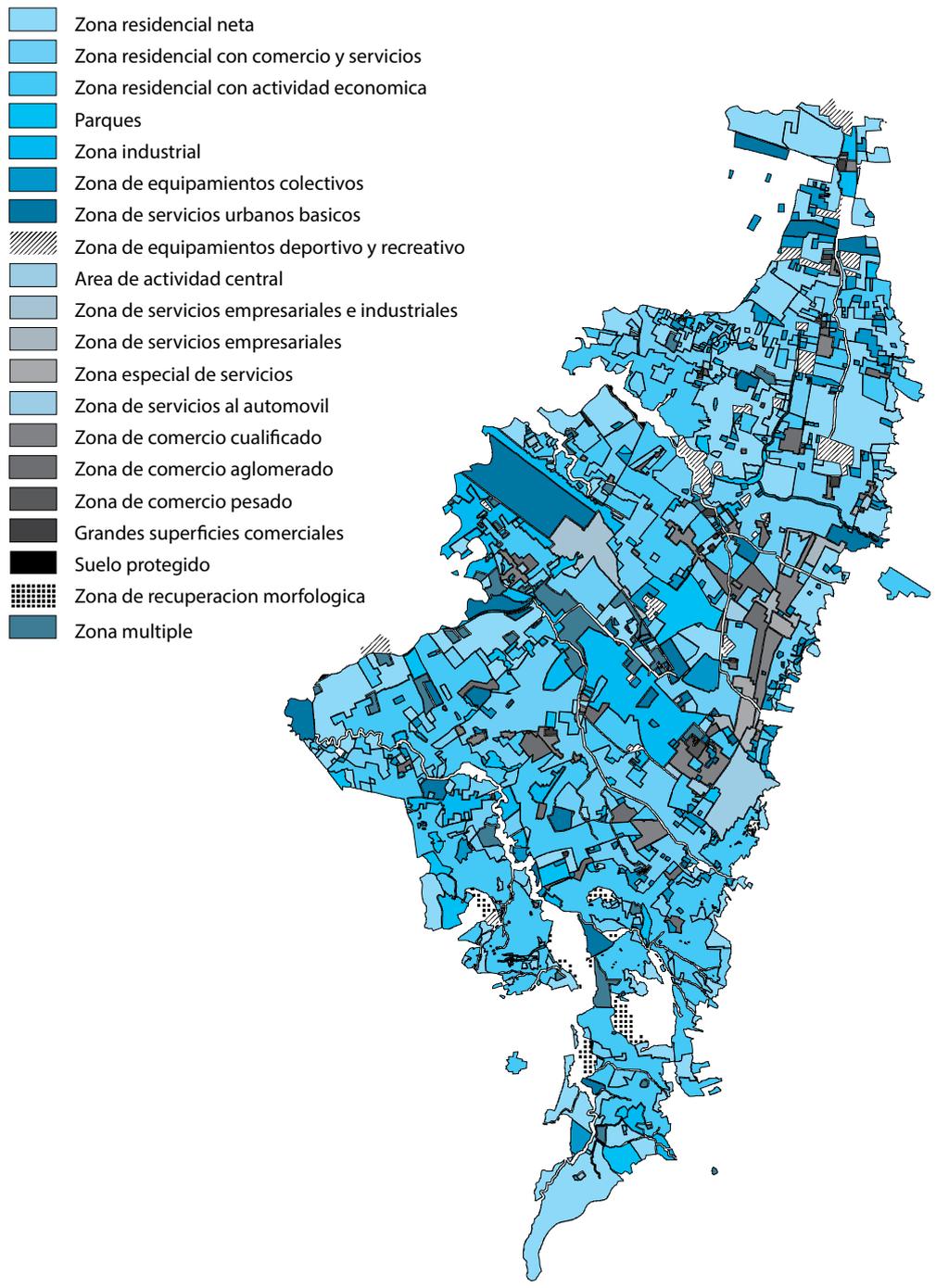
Reflexión 9: Es hora de potenciar los instrumentos de uso del suelo

28. El Plan de Ordenamiento Territorial, POT, vigente, Decreto 190 de 2004, establece los usos del suelo según su localización en el territorio. En el mapa 1: "usos del suelo urbano y de expansión" se pueden observar distintos colores que representan áreas normadas de la ciudad para la localización de la vivienda, industria, comercio, equipamientos y otros usos que, en muchos casos, quedaron en el papel.

El problema está en que este POT no reconoce los usos mixtos del suelo, sino que permite un uso principal, y restringe o condiciona usos alternos, dejando abierto a interpretación de un funcionario distrital en qué casos se podía o no utilizar otros usos.

Esto llevó a la microplaneación y a una proliferación de microterritorios desconectados del modelo original de localización de usos en la ciudad. Un ejemplo, de la baja efectividad de la normativa del POT es el caso de la zona aledaña al aeropuerto, prevista para uso industrial y donde hoy se ubican viviendas y comercio.

Mapa 1. Usos del suelo urbano y de expansión



Fuente: Mapa 25 del Decreto 190 de 2004

29. El primero de noviembre de 2015, en el barrio San Luis en Teusaquillo, una explosión de una casa que operaba de manera ilícita como fábrica de productos químicos afectó los predios vecinos destinados principalmente al uso residencial. Este es tan solo un ejemplo de como la operación de actividades de alto impacto en zonas que no están preparadas para tal fin, pueden afectar de manera más que proporcional la calidad de vida de los bogotanos.

30. Un ejemplo de la desconexión que existe entre la actividad empresarial en algunas zonas de la ciudad y el aprovisionamiento de los servicios públicos que se requieren para tal fin ocurre en el barrio Guadalupe, al frente del Frigorífico de Guadalupe, donde se ha desarrollado una importante actividad de transformación de carne (legal e ilegal) sin las condiciones de alcantarillado necesarias para la disposición de los desechos de la actividad. En consecuencia, los desechos se vierten de manera directa al río o a las calles, generando altos índices de contaminación en el río y serios problemas de salud pública en la zona.

31. En la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial se previó la localización industrial usando como único criterio el impacto ambiental de la actividad (ver mapa 2). Bajo este modelo se permitía un uso mixto del suelo, pues la industria de bajo impacto ambiental podría ubicarse en cualquier zona de la ciudad, en tanto que la de alto impacto solo podría estar en zonas delimitadas para tal fin (respetando los derechos adquiridos).

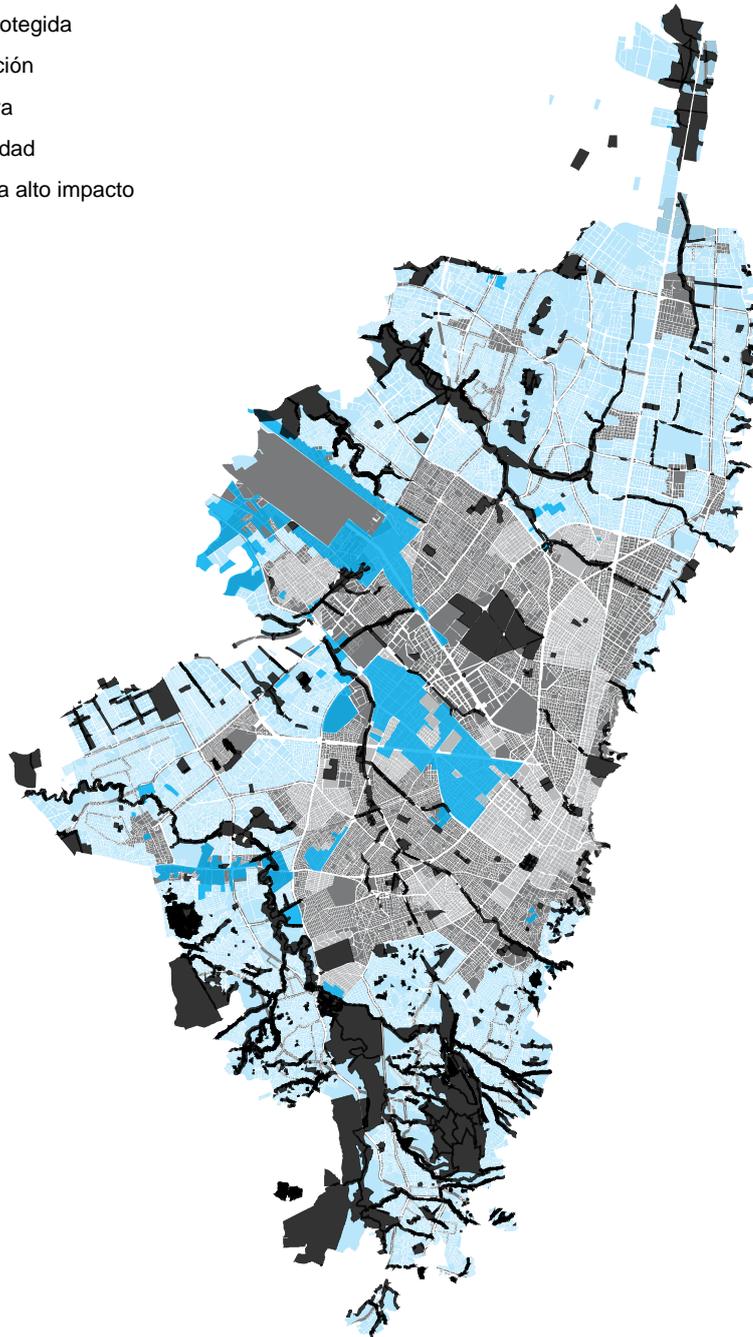
Entre los elementos positivos de esta idea está i) el reconocimiento de los usos mixtos industriales en Bogotá; ii) el mayor espacio para la ubicación de industrias no contaminantes, con las posibilidad de ubicarlas más cerca de los hogares (menos tiempos de transporte); y iii) la decisión de tener un desarrollo productivo sostenible.

De otro lado, entre los elementos negativos se destaca la ausencia de coordinación con los municipios vecinos, pues con esta norma restrictiva ambiental algunas empresas contaminantes podrían ubicarse en la periferia de la ciudad, trasladando el problema. Así mismo, bajo este único criterio ambiental se supeditaron otros elementos como la logística, y la proveeduría adecuada de bienes públicos, incluyendo transporte y servicios.

Mapa 2. Usos y áreas de actividad

Áreas actividad

-  Área Protegida
-  Integración
-  Intensiva
-  Proximidad
-  Industria alto impacto



Fuente: Mapa 28 del Decreto 364 de 2013

32. En 2011 la Secretaría de Hacienda Distrital realizó un ejercicio en el que identificó que, entre el 2000 y el 2010, se reubicaron apenas 257 empresas por fuera de la ciudad, 80 de ellas industriales, frente a más de 400 mil unidades productivas ubicadas en la ciudad. Esta salida tuvo un bajo impacto en las finanzas del Distrito, porque las empresas no contribuían ni siquiera con el 2%. En el caso de la migración de empresas de Bogotá, se han identificado varios factores que explican el proceso de migración de la industria:

1. los espacios urbanos disponibles para la utilización como emplazamiento de unidades de producción industrial son limitados y sus niveles de renta elevados.
2. los problemas en materia de movilidad, no solo de personas sino también de carga.
3. las restricciones existentes para el tránsito de vehículos de carga (tanto en horarios como en rutas).
4. 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.
5. la expedición de disposiciones locales que han incentivado el incremento de la oferta de suelo industrial en los municipios vecinos.
6. la normatividad vigente en materia ambiental que es más exigente en Bogotá que en los municipios vecinos sobre las condiciones de producción y comercialización de productos.
7. el otorgamiento de exenciones tributarias en los municipios vecinos.
8. Finalmente, para las empresas con vocación exportadora, los altos costos de transporte a los puertos.

Bateman, A. (2010) Algunas notas sobre la salida de empresas de Bogotá y sus efectos sobre el fisco de la ciudad.

Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=668>

Reflexión 10: Desarrollo económico y movilidad

33. ONU-Habitat afirma que “El cálculo de la huella ecológica estima la superficie necesaria para satisfacer los consumos asociados a la alimentación (cultivos, pastos, mar productivo), a los productos forestales, al gasto energético (bosque necesario para la absorción de CO₂) y a la ocupación directa del terreno (tierras urbanizadas y ocupadas con infraestructura), en el entendido de que la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y las zonas construidas generan demandas mutuamente excluyentes para la biosfera. Cada una de estas categorías representa un área, que es multiplicada por su factor de equivalencia para convertirlo en hectáreas globales, como se expresa en la fórmula $HE (gha) = \text{Área consumo (ha)} * \text{Factor Rendimiento (...)}$ Los estudios realizados al respecto llaman la atención sobre el hecho de que, después de exceder la biocapacidad de la tierra desde finales de los años 80, la huella ecológica del mundo consume actualmente 1,3 veces la capacidad biológica de ésta (...) Análisis desagregados acentúan en este marco el papel de la urbanización, subrayando específicamente que ocupando apenas el 2 por ciento del territorio del planeta, las ciudades utilizan el 75 por ciento de sus recursos. ¿Debemos, con todo, culpar de manera simplista a la urbanización del incremento de la presión ambiental? La respuesta es compleja.

Giraldo, F. et al. (2009). Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades.

Recuperado de:

http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=268&Itemid=67

34. Rémy Prud'homme y Chang-Woon Lee, en su artículo: Tamaño, expansión, velocidad y

eficiencia de ciudades, exploran la relación de beneficios y costos del tamaño de una ciudad, relacionando productividad, eficiencia (velocidad) del sistema de transporte, la ubicación de trabajos y hogares (expansión) y el tamaño de la ciudad, de aquí se extrae esa conclusión. Ver más detalle en: **Prud'homme, R. (2011). Cuaderno de desarrollo económico 12: Ciudades, infraestructura y desarrollo económico. Artículo 1, págs. 7 - 28. Recuperado de:**

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=130>

35. Las localidades de Suba, Engativá y Kennedy, concentran la mayor cantidad de población, como se puede apreciar en el cuadro 2

36. La actividad productiva en Bogotá relacionada con la industria está concentrada en la zona de Puente Aranda y el corredor de la calle 26. El comercio y los servicios se alojan principalmente a lo largo de la carrera séptima. Esto contrasta con el hecho de que la población bogotana se concentra principalmente en las localidades de Kennedy, Suba y Engativá (ver mapa 1), lugares con muy poca actividad productiva y empresarial. Lo anterior tiene importantes efectos sobre los flujos de movilidad en la capital.

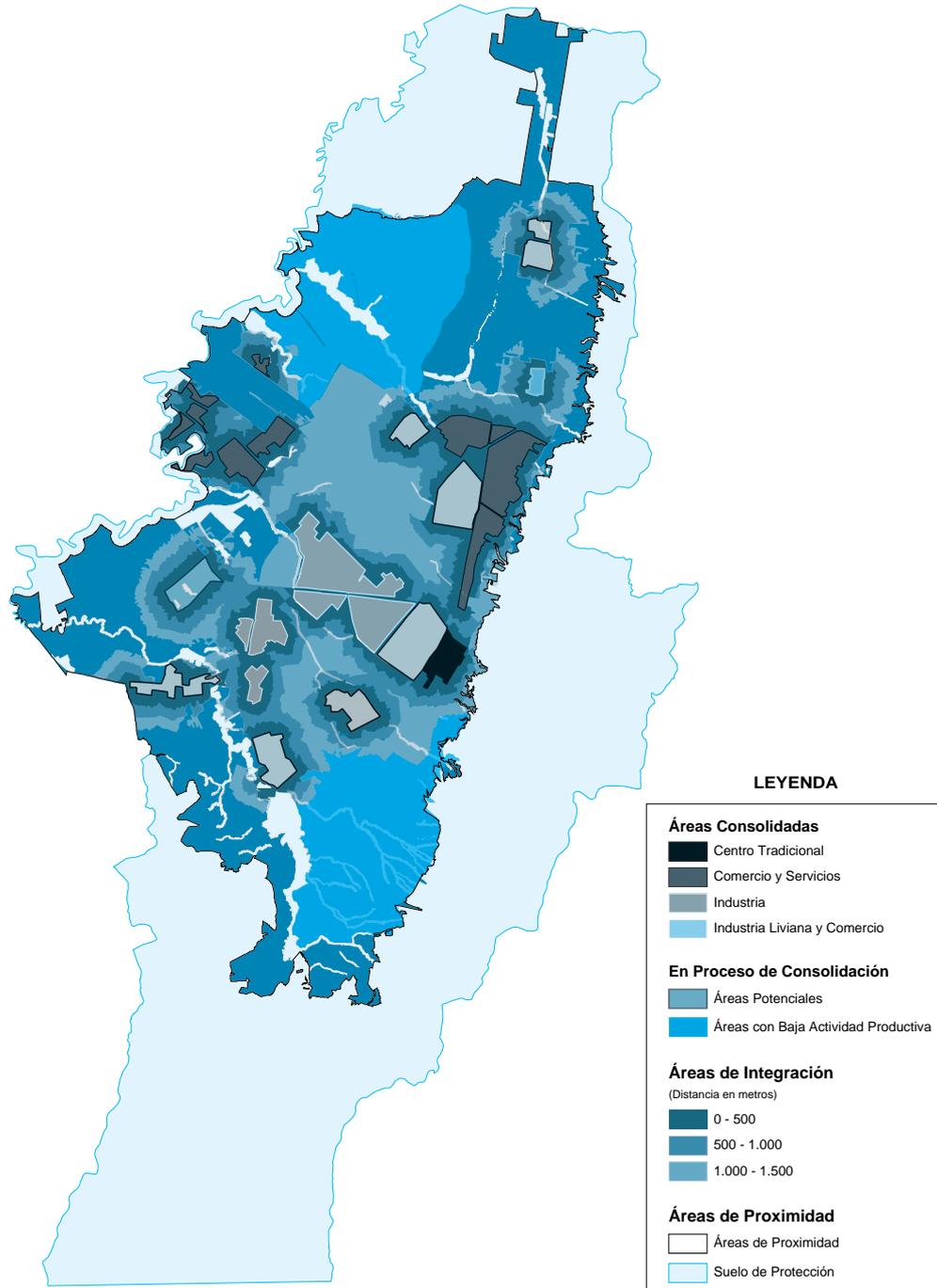
Esta propuesta implicaría que, en el marco de la formulación del nuevo POT y a través de los distintos instrumentos de gestión urbana, se propendiera por el fortalecimiento y creación de nuevas centralidades a partir de operaciones estratégicas, planes parciales o zonales que permitieran generar condiciones atractivas para la llegada de las empresas (servicios financieros, hoteles, sistemas de transporte, restaurantes, entre otros) que potenciaran los posibles incentivos tributarios a las empresas para su relocalización.

**Cuadro 2. Población de las localidades de la capital y total Bogotá
Número de personas y porcentaje, 2011 y 2014**

Localidad	Poblacion 2011	%	Poblacion 2014	%
Suba	1.068.932	14,3	1.146.366	14,7
Kennedy	1.019.949	13,7	1.060.016	13,6
Engativá	843.722	11,3	873.286	11,2
Ciudad Bolívar	639.768	8,6	675.260	8,7
Bosa	583.056	7,8	627.098	8,0
Usaquén	471.909	6,3	490.691	6,3
Usme	382.654	5,1	423.650	5,4
San Cristóbal	409.628	5,5	411.820	5,3
Rafael Uribe Uribe	377.615	5,1	380.362	4,9
Fontibón	345.909	4,6	370.912	4,8
Puente Aranda	258.441	3,5	261.468	3,4
Barrios Unidos	233.781	3,1	241.032	3,1
Tunjuelito	201.843	2,7	203.130	2,6
Teusaquillo	146.583	2,0	151.911	1,9
Chapinero	133.471	1,8	138.417	1,8
Antonio Nariño	108.307	1,5	110.027	1,4
Santafé	103.593	1,4	104.749	1,3
Los Mártires	97.926	1,3	99.792	1,3
La Candelaria	24.144	0,3	24.476	0,3
Total Bogotá	7.451.231	100,0	7.794.463	100,0

Fuente: Encuesta Multipropósito de Bogotá y municipios 2014

Mapa 3. Estructura socioeconómica y espacial: componentes del área urbana



Fuente: Decreto 190 de 2004

37. La municipalidad de Curitiba (Brasil) organizó en los 80 una distribución de los horarios de entrada al trabajo para disminuir el impacto sobre la demanda de transporte. En aquel entonces, la regla fue que obreros de las industrias empezarían a las 7AM (terminando antes de las 4PM), las escuelas empezarían a las 8AM, el comercio en general empezaría a las 9AM y los centros comerciales a las 10AM. Con la nueva Constitución de 1988 y la posterior entrada al escenario por parte del Ministerio Público (que fue creado por aquella Constitución), se consideró que esa decisión unilateral de la municipalidad era un abuso de autoridad y tenía que ser revalidada por los respectivos sindicatos y sus convenciones generales de trabajo. Actualmente, esa regla funciona en un 70% y 75% de la industria e integralmente en el resto de los segmentos de manera voluntaria. En paralelo, diversas empresas ubicadas en el distrito industrial organizaron buses especiales para trasladar a sus obreros desde puntos específicos en las líneas del sistema de autobús de tránsito rápido (BRT por su sigla en inglés) como un subsidio complementario, lo que disminuye el desequilibrio de alimentadoras. Pero todo ello es muy volátil y suele modificarse en cada negociación colectiva de la convención de trabajo, sobre la cual el gobierno local no tiene ninguna acción posible, quedándose como rehén de sus resultados.

38. En la encuesta de percepción 2015, se pregunta sobre las mejores alternativas para mejorar la situación de movilidad en la ciudad. Los encuestados contestaron que lo principal es fortalecer el SITP y promover su uso (62,7%), arreglar las vías (49,3%) y hacer el metro (44,7%). En el cuarto puesto los ciudadanos consideran como alternativa que se incentive el cambio de horarios de ingreso y salida de los trabajadores en las empresas (21,3%).

Dentro de los que consideraron importante esta última opción, 22,6% son hombres y 20,1% son mujeres. Por niveles socioeconómicos puede observarse similares resultados en el bajo y alto (24,6% y 24,5% respectivamente), mientras que 17,5% del nivel medio le apuesta a esta iniciativa para mejorar la movilidad. Por zonas de la ciudad, la encuesta muestra que 24,5% de los habitantes de la zona sur-occidental apoyan el cambio de horarios de ingreso y salida para los trabajadores en las empresas, seguido de la zona sur-oriental (23%), el norte (22,3%) y Chapinero (22%). Las zonas donde los ciudadanos menos creen en esta iniciativa como la solución al problema de movilidad son el centro (15,1%) y el occidente (18,8%).

Bogotá Cómo Vamos (2015). Encuesta de percepción ciudadana 2015. Julio – agosto.

Recuperado de:

<http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2015/>

Reflexión 11: Logística y abastecimiento, temas importantes para la competitividad

39. En el documento de propuestas para la competitividad de Bogotá Región la ANDI relaciona cuatro propuestas para mejorar la logística de la ciudad Región:

1. Implementar 4 plataformas logísticas ubicadas en los principales accesos a Bogotá Región y reglamentar 15 zonas de actividad especial de carga con el uso de 2.000 bahías inteligentes.
2. Mejorar mínimo 4 corredores viales de la ciudad (Calle 13, Autopista Norte, Autopista Sur, Calle 80) e Impulsar el desarrollo de un anillo vial con características de autopista circunvalar para Bogotá que permita disminuir el número de vehículos que pasan por la ciudad.
3. Impulsar la conectividad de Bogotá Región con los modos aéreo, férreo y fluvial. Fundamental la puesta en marcha de proyectos férreos que integren la región con los puertos marítimos del caribe, el desarrollo de la fase II del Dorado y la conexión con el Río Magdalena y Río Meta.
4. Asignar un área responsable de la logística de Bogotá Región y fortalecer la Unidad de Coordinación Público-Privada para el Mejoramiento de la Logística Bogotá Región que permita reducir el 20% de los costos de movilización de carga.

ANDI (2015). Propuestas para la competitividad de Bogotá Región.

Recuperado de:

<http://www.andi.com.co/SBCB/Documents/Documento%20ANDIBogota%20Para%20Candidatos%20Versi%C3%B3n%203.pdf>

Por su parte, Probogotá relaciona dentro del documento de propuestas para la nueva administración distrital 2016 – 2019 la necesidad de ordenar:

1. Las entradas vehiculares de aglomeración.
2. Los corredores férreos.
3. Los alrededores de los aeropuertos.
4. Las zonas industriales.
5. Las centrales de abasto y demás zonas logísticas.
6. Las zonas de explotación minera.
7. Las zonas de manejo de desechos.

Así mismo, señala la importancia de mejorar los accesos a la ciudad (accesos urbanos integrales y la ALO) y pactar el ordenamiento del territorio de la ciudad con la región.

ProBogotá (2015). Para vivir Bogotá: Por una capital amable, pujante, ordenada y conectada. Propuestas para la nueva administración distrital 2016 -2019.

Recuperado de:

<http://www.slideshare.net/ProBogota/para-vivir-bogot-por-una-capital-amable-pujante-ordenada-y-conectada>

40. Por ejemplo, la construcción de la Plataforma Logística Lucero Tesoro, que estaba en el Plan Maestro de Abastecimiento, no tuvo en cuenta que en el Plan Maestro de Movilidad no se planearon vías de acceso a la Plataforma y por tanto no pueden entrar camiones de carga de más de 2 ejes.

Reflexión 12: El alcalde y la ciudad necesitan un mejor sistema de información para tomar decisiones

41. El tablero de control o Balance Scorecard y el Common Assessment Framework, CAF, son dos modelos usados para la evaluación de la calidad de las metas en relación con la capacidad de gestión de unidades de administración pública en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE.

Estas metodologías funcionan bajo la premisa de que la única manera de hacer responsable a las unidades de implementación –Secretarías e Institutos en Bogotá- por los resultados, es equiparlos con la capacidad actual o potencial para lograr lo que se espera de ellos. A nadie se puede hacer responsable por resultados para los cuales no tiene los instrumentos o sobre los cuales no tiene el control. Por ello, el afianzamiento del control de resultados en los países de la OCDE se ha dado con evaluaciones de capacidad que arrojan propuestas de mejoramiento para alcanzar las metas que los superiores reclaman de un servicio. La aplicación de estos modelos es insumo esencial para una buena planeación estratégica y para un análisis de factibilidad de las metas que produzca esta planeación.

Estos sistema requieren que en el comienzo de cada administración se aplique un modelo de diagnóstico y evaluación de capacidad de gestión de las unidades responsables de implementar, al menos, los proyectos prioritarios para el Alcalde consignados en el Plan Distrital de Desarrollo, con el fin de que tanto el Alcalde como el Secretario o Director de dicha unidad conozcan su frontera de

posibilidad de compromisos con la consecución de resultados; asimismo, que se propongan medidas de fortalecimiento de capacidad y elevación de resultados a lo largo del período de gobierno.

El programa inicial de fortalecimiento de gestión podrá ajustarse durante el período de gobierno, según necesidades y estrategias igualmente convenidas entre el Alcalde y los responsables de los proyectos estratégicos. Estos ajustes podrán dar lugar, naturalmente, a revisiones del mandato que da el alcalde a dicho responsable o del Acuerdo de Desempeño del último.

Desde su formulación inicial por el profesor Kaplan, la metodología del tablero de control incluye la planeación estratégica participativa para asegurar la prioridad, la factibilidad y la apropiación de las metas prioritarias. El Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA) tiene experiencia en la implementación de Balance Scorecards, BSC, en el monitoreo de resultados. Dicho Instituto recomienda el empleo riguroso de las varias etapas que componen un buen ejercicio de BSC, desde la planeación estratégica hasta la evaluación de capacidad y de resultados. Este es el concepto completo del BSC, tal como fue concebido por sus autores, como herramienta de gestión y de fortalecimiento de capacidad, más allá de los resultados meramente financieros de una empresa.

Se subraya este punto por cuanto se ha vuelto práctica común en el sector público, especialmente en países de América Latina y de otros continentes, como en Filipinas, y es reducir el BSC a un tablero de seguimiento de metas, con calificaciones de mayor o menor alcance del logro obtenido; con lo cual se minimiza el potencial del BSC como herramienta de planeación de metas y de diagnóstico y mejoramiento de la capacidad de gestión.

Por fortuna, las metodologías desarrolladas por la Secretaría de Planeación, entidad encargada de este tema en el Distrito, incluyen numerosos elementos de planeación estratégica y evaluación que, debidamente articulados e institucionalizados, pueden asegurar la revisión periódica y la implementación efectiva de políticas tan complejas, y con tantísimos actores públicos y privados, como lo es un Plan de Desarrollo.

Además, esas buenas prácticas pueden servir de referentes a otras dependencias que quieran valerse de este instrumento para elevar la calidad de las metas y los logros propios de cada dependencia.

Adicionalmente, el EIPA ha desarrollado, durante los últimos diez años, una herramienta específica para evaluar la capacidad de organizaciones del sector público llamado Marco de Evaluación Común o Common Assessment Framework, CAF. Esta herramienta, utilizada exitosamente por más de 2000 organizaciones, es relativamente simple y fácil de usar para evaluar las fortalezas y debilidades de una organización; de igual forma, es la base para determinar prioridades de desarrollo estratégico de procesos y mejora continua. Si bien la herramienta es de auto-evaluación, y por sí misma no mejora el desempeño de una organización, empleada con el apoyo o intervención del Alcalde (ya sea directamente por la autoridad política o a través de su consejo de asesores) resultará útil para ajustar Metas a Capacidad Real en el contexto de Bogotá. Adicionalmente, los cuestionarios guía del CAF se pueden aplicar de manera flexible, ajustándolos a la naturaleza de cada revisión del Plan de Desarrollo.

Ha de advertirse que, al lado del CAF, existen otros modelos simplificados que también han sido aplicados con éxito en países OECD. De manera que se dispone de un menú de precedentes en los cuales se pueden apoyar la Alcaldía en esta nueva fase de diagnósticos individuales de capacidad. De entre tales modelos simplificados, estudios del Banco Mundial (Banco Mundial estudios sobre el Programa de Mejoramiento de Gestión de Chile, 2010, 2011) recomendó especialmente el modelo de Excelencia en el Servicio al Cliente (Customer Service Excellence, CSE), por razón de su focalización en la atención y la satisfacción del usuario. Recomendó también ese estudio otros modelos simples que presuponen mayor delegación del análisis del problema y de la estrategia de solución en las propias unidades de gobierno interesadas en su mejoramiento. Entre estos últimos, el BM propuso, precisamente, el ya mencionado CAF y los Capacity Reviews que se practican en el Reino Unido. Por ello, más que la rígida aplicación de tal o cual modelo, aplicado en forma rigurosa, el llamado de atención que acá se busca es que la administración de Bogotá los tenga como

menú o herramienta a la cual pueden recurrir según necesidades particulares de las unidades de la administración y las preferencias del propio alcalde.

Fuente: Adaptado del informe del Banco Mundial (2011) sobre incentivos para el mejoramiento de la gestión en Chile, documento no publicado. Para la información del EIPA, European Institute for Public Administration, ver www.eipa.eu

42. Las políticas, programas y proyectos buscan, usualmente, mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, a través de la prestación de un servicio. Los ciudadanos solo se interesan en los beneficios que estos les generan, independientemente de quién y cómo los preste. Por tanto, es importante conocer las necesidades, expectativas y prioridades ciudadanas, con relación a los servicios que reciben con el fin de corregir, mejorar, replantear o modificar los instrumentos definidos. Bajo esta premisa se propuso la implementación de nuevos métodos de evaluación basados en la opinión del ciudadano, que sean complementarios a los usados previamente y que articulen la oferta y la demanda de servicios. Estos son: (i) Mapa de la experiencia del cliente; (ii) Trayectorias de implementación y los factores de desviación; y (iii) Tablero de control de riesgos y responsabilidades individuales en las trayectorias de implementación.

Un ejemplo de este tipo de evaluaciones se hizo en la Secretaría de Desarrollo Económico, en un piloto elaborado entre el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, ODEB, la Oficina Asesora y el consultor internacional Fernando Rojas, para evaluar el naciente Servicio Público de Empleo de Bogotá, SPEB, bajo la metodología del mapa de la experiencia del cliente.

Su implementación significó: i) un mayor conocimiento del servicio ofrecido desde la perspectiva del usuario y la identificación de problemas que impiden el funcionamiento del SPEB como parte de un sistema que atiende varias necesidades ciudadanas a fin de facilitar el acceso a un empleo; y (ii) la optimización de los recursos, toda vez que para llevar a cabo el piloto fue necesario la aplicación de una encuesta a los usuarios del SPEB, la cual fue diseñada, procesada y analizada por el equipo del ODEB y aplicada por un equipo de encuestadores formados en el área a través de una alianza estratégica entre la Secretaría de Desarrollo Económico y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, IDIPRON.

43. Si Capital consolida los subsistemas administrativos, financieros y tributarios Sisco, Cordis, Predis, entre otros. Segplan, por su parte, es una plataforma que permite realizar un seguimiento a las metas de los proyectos de inversión (tanto en magnitud como en término de recursos), pero no permite realizar cruces de información de beneficiarios que optimice los recursos públicos y no es de libre acceso, ni siquiera para todos los servidores públicos.

Un sistema útil para el seguimiento y toma de decisiones por parte del alcalde y la alta gerencia del Distrito debe contar con: i) las estadísticas –duras y de percepción– más relevante de la ciudad, referente a los grandes proyectos de infraestructura, las metas prioritarias del Plan de Desarrollo, etc.; ii) el sistema debe ser alimentado en tiempo real, pues solo de esta manera se convierte en una herramienta eficaz; iii) debe tener todo el detalle o desagregación posible útil para explicar las minucias del proyecto o programa (avances, ubicación, atrasos, coberturas); iv) debe permitir cruzar los beneficiarios de los distintos programas sociales y productivos al interior del Distrito y con el resto de la nación, haciendo eficiente la asignación de los recursos disponibles; y v) el sistema no debe contener solamente información administrativa o de gestión, debe contar también, con los indicadores globales más importantes de la ciudad, como crecimiento económico, desempleo, pobreza, impuestos, parque automotor, entre muchos otros.

44. La existencia de cerca de 22 observatorios públicos activos, además de otro número importante en proceso de creación, brinda la posibilidad de conformar una red de observatorios distritales que articule las diversas temáticas y estadísticas de la ciudad y la región; de igual forma, podría contribuir de manera transitoria a suplir la falta de un único sistema de información en la ciudad para

la toma de decisiones y la gestión institucional; por ejemplo, trabajando en conjunto en torno a los proyectos prioritarios del Alcalde.

Los diagnósticos más recientes realizados sobre los observatorios distritales por parte de la Secretaría de Cultura y la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios de la SDDE, indican que no existe un trabajo articulado entre ellos y que solo la mitad de los observatorios utiliza la información que produce para la formulación, implementación y análisis de políticas públicas.

Particularmente, el operativo de campo efectuado por el Observatorio de Desarrollo Económico de la SDDE durante el mes de agosto de 2015, permitió identificar 34 observatorios distritales, la mayoría en funcionamiento (65%), algunos en etapa de diseño (26%) y tres de ellos inactivos. Una vez desarrolladas las encuestas por medio de entrevista directa, pudo establecerse que el 52% de aquellos que iniciaron operaciones, lo hicieron antes del año 2012 y el 48% después.

El estudio, igualmente, permitió establecer que tres de cada cinco observatorios se orientan a temas sectoriales (62%), 20% a temáticas poblacionales, 9% a gobernanza y el 9% restante a temas locales. Otras características identificadas fueron: i) 14 observatorios formalizaron su creación mediante un acto administrativo; ii) 75% no tiene presupuesto autónomo; y iii) solo 8 cuentan con un proyecto de inversión específico.

Cuadro 3. Listado de observatorios públicos de Bogotá en 2015

No.	Observatorio	Estado	Año inicio operaciones
1	Culturas	En Funcionamiento	1995
2	Ambiental	En Funcionamiento	2006
3	Equidad en Calidad de vida	En Funcionamiento	2006
4	Centro de Estudios - CEACS	En Funcionamiento	2008
5	Local Antonio Nariño	En Funcionamiento	2008
6	Local Engativá	En Funcionamiento	2009
7	Desarrollo Económico	En Funcionamiento	2010
8	Turismo	En Funcionamiento	2010
9	Asuntos políticos	En Funcionamiento	2010
10	Convivencia escolar	En Funcionamiento	2010
11	Dinámicas del Territorio	En Funcionamiento	2010
12	Rural	En Funcionamiento	2010
13	Local Tunjuelito	En Funcionamiento	2011
14	Salud Ambiental	En Funcionamiento	2012
15	Víctimas	En Funcionamiento	2012
16	Catastral	En Funcionamiento	2012
17	Integridad y Transparencia	En Funcionamiento	2013
18	Mujeres y equidad	En Funcionamiento	2013
19	Juventud	En Funcionamiento	2013
20	Familias	En Funcionamiento	2013
21	Política Pública LGBTI	En Funcionamiento	2013
22	Alcohol y Sustancias Psicoactivas	En Funcionamiento	2014
23	Fiscal	Inactivo	2013
24	Parques y Equipamientos Deportivos	Inactivo	2013
25	Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Inactivo	2013
26	Gestión del Riesgo - IDIGER	Proceso de creación	

No.	Observatorio	Estado	Año inicio operaciones
27	Habitabilidad en Calle	Proceso de creación	
28	Discapacidad	Proceso de creación	
29	Descentralización y Participación	Proceso de creación	
30	Seguridad Alimentaria	Proceso de creación	
31	Hospitales Públicos	Proceso de creación	
32	Laboral	Proceso de creación	
33	Desarrollo Urbano Regional	Proceso de creación	
34	Planificación participativa	Proceso de creación	

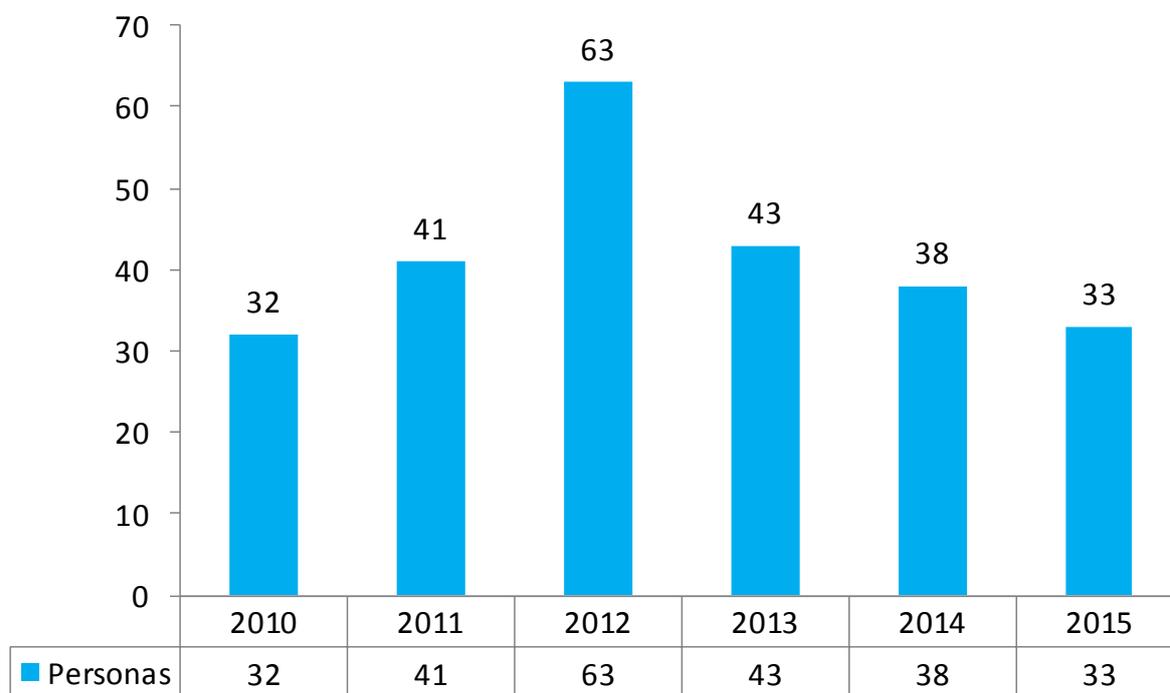
Fuente: ODEB - Encuesta a Observatorios Distritales, agosto de 2015.

Sección: La institucionalidad del sector de Desarrollo Económico

Reflexión 13: No hay memoria institucional

45. Durante 5 años (agosto de 2010 – julio de 2015) la rotación en los cargos directivos (Secretario, Subsecretario, Asesores, Directores y Subdirectores) en la Secretaría ha sido constante, registrando su máximo histórico en 2012 con el cambio de administración, como se detalla en la gráfica 4.

Gráfica 2. Total personas que ocuparon cargos directivos Número de personas. 2010 - 2015



Fuente: Secretaria Distrital de Desarrollo Económico. 2015

46. El cuadro 4 detalla la rotación directiva por cargo. Por ejemplo, en los casos de las subdirecciones de emprendimiento, intermediación de mercados y abastecimiento alimentario, el tiempo promedio en el cargo de una persona directiva en los últimos 5 años fue de 6,7 meses.

Cuadro 4. Cargos directivos Número de personas, tiempo promedio en meses. 2010 - 2015

No.	Cargos	Número de personas	Tiempo promedio en el cargo
1	Secretario(a) Distrital de Desarrollo Económico	4	15,0
2	Subsecretario (a) de Despacho	3	20,0
3	Asesor de Despacho	9	6,7
4	Asesor de Despacho	7	8,6
5	Asesor de Comunicaciones	7	8,6
6	Oficina Asesora de Planeación	6	10,0
7	Oficina Asesora Jurídica	6	10,0
8	Dirección de Competitividad - Bogotá Región	7	8,6
9	Subdirección de Ciencia Tecnología e Innovación	4	15,0
10	Subdirección de Exportaciones	4	15,0
11	Dirección de Formación y Desarrollo Empresarial	5	12,0
12	Subdirección de Emprendimiento	9	6,7
13	Subdirección de Formación y Capacitación	6	10,0
14	Subdirección de Intermediación de Mercados	9	6,7
15	Subdirección de Financiamiento	8	7,5
16	Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios	2	30,0
17	Subdirección de Estudios Estratégicos	4	15,0
18	Subdirección de Regulación e Incentivos	4	15,0
19	Subdirección de Evaluación y Seguimiento	6	10,0
20	Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario	5	12,0
21	Subdirección de Desarrollo Socioeconómico	3	20,0
22	Subdirección de Abastecimiento Alimentario	9	6,7
23	Dirección de Gestión Corporativa	5	12,0
24	Subdirección Administrativa	6	10,0
25	Subdirección de Sistemas e Informática	3	20,0
	Total Funcionarios 2010 - 2015	141	

Fuente: Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. 2015

47. La bibliografía completa de los 85 estudios e investigaciones del Observatorio de Desarrollo Económico según el tema de investigación es:

Tema: Comercio al por menor

Dimas, D. & Salazar, A. (2015). Cuaderno de Desarrollo Económico 33. Impacto socioeconómico de la peatonalización de la carrera séptima. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=671>

Tema: Comercio Exterior

Neira, A. (2011). Cuaderno de Desarrollo Económico 13. “El TLC de Colombia-EFTA y la economía bogotana (caso Suiza). Recuperado de :

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=126>

Umaña, G. et al. (2014). Cuaderno de Desarrollo Económico 22. Sectores Productivos sensibles a los TLC. Parte 1. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=94>

Umaña, G. et al. (2014) Cuaderno de Desarrollo Económico 23. Sectores Productivos sensibles a los TLC. Parte 2. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=487>

Tema: Competitividad

Barrios, M. (2008). Incentivos para el sector de turismo. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=481>

Bateman, A. & Roldan, J. (2010) Cuaderno de Desarrollo Económico 1. Aglomeración, desarrollo e integración regional. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=197>

Bateman, A. & Martínez, J. (2011). Cuaderno de Desarrollo Económico 9. Economías de aglomeración, una explicación a la distribución espacial de Bogotá. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=168>

Camacho, C. (2007). Mipymes: principales normas nacionales y distritales que las regulan. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=724>

Ceballos, H., et al. (2013) Cuaderno de Desarrollo Económico 21. 'Ciencia, Tecnología e Innovación como pilares de la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico'. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=371>

Ferrari, C. (2011) Cuaderno de Desarrollo Económico 10. Entendiendo la economía Bogotana. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=165>

Ferrari, C. & Carrero, D. (2011) Cuaderno de Desarrollo Económico 14. Competitividad, Conceptos y medición en Bogotá. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=123>

Kalmanovitz, S. (2010). Cuaderno de Desarrollo Económico 6. La inversión en el distrito capital. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=176>

Lizarazo, P. (2011). Cuaderno de Desarrollo Económico 7. La Integración de la Región Capital, hacia 2038. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=173>

Manrique, O. & Junca, G. (2014) Cuaderno de Desarrollo Económico 26. Caracterización e identificación de aglomeraciones y cadenas productivas en los sectores de industria y servicios en la ciudad de Bogotá. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=484>

Misas, G. (2010). Desarrollo Manufacturero, Ciencia Y Tecnología. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=229>

Prud'homme, R. (2011) Cuaderno de Desarrollo Económico 12. Ciudades, infraestructura y desarrollo económico Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=130>

RSA- Real Sociedad para el Estímulo de las Artes. (2015). Cuaderno de Desarrollo Económico 31. Impulsar el crecimiento de las regiones metropolitanas en el Reino Unido: Recomendaciones finales de la comisión sobre el crecimiento de las ciudades. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=515>

Saldías, C. (2011) Cuaderno de Desarrollo Económico 8. Ciudad, globalización y desarrollo. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=172>

SDDE (2007). Construcción del marco lógico del sector desarrollo económico, industria y turismo. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=476>

SDDE (2007). Derecho solidario y estrategias de aplicación. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=719>

SDDE (2007). Sistema distrital de incentivos a la inversión nacional y extranjera. [En línea]. Dirección URL:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=472>

SDDE (2008). Formas asociativas de economía solidaria. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=713>

SDDE (2008). Incentivos Sectoriales. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=468>

SDDE(2008)Informedeseguimiento-Políticadecompetitividadyproductividad.Recuperadode:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=479>

SDDE (2010). Análisis y perspectivas de la institucionalidad económica del distrito. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=209>

SDDE (2011). Documento síntesis Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=571>

SEPRO- UN (2014) Cuaderno de Desarrollo Económico 25. Lineamientos para estructurar el sistema de logística de Bogotá D.C. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=463>

Tema: Dinámica Económica y Distribución

Angarita, N. & Barrios, M. (2010) Cuaderno de Desarrollo Económico 3. Población vulnerable: derechos y acciones afirmativas. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=188>

Bateman, A. et al. (2011) ¿Cómo le fue a la economía bogotana en el 2010? Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=275>

Castro, L. et al. (2012). Cuaderno de Desarrollo Económico 17. Producto interno bruto trimestral para la ciudad de Bogotá, D.C. Diseño metodológico. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=109>

Centanaro, J. (2011). Cuaderno de Desarrollo Económico 11. Metodología de cálculo de la matriz simétrica insumo producto distrital 2007 y la matriz de multiplicadores de empleo. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=163>

Ferrari, C. et al. (2012) ¿Cómo le fue a la economía bogotana en el 2011? Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=272>

Gutiérrez, D. et al. (2012). Cuaderno de Desarrollo Económico 18. Producto Interno Bruto trimestral para la ciudad de Bogotá, D.C. Documento de diagnóstico. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=107>

Herrera, C. & Rodríguez, L. (2015). Cuaderno de Desarrollo Económico 27. Impacto de la medida del mínimo vital de agua en la capacidad de gasto de los hogares bogotanos Febrero 2012 - Octubre 2013. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=81>

Jaimes, C. (2012). Actividad Económica de Bogotá D.C. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=245>

Martínez, J. & Herrera, J. (2015) ¿Cómo le fue a la economía bogotana en el 2014? Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=211>

Riño, M. et al. (2014) ¿Cómo le fue a la economía bogotana en el 2013? Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=213>

Valencia, A. et al. (2015). Cuaderno de Desarrollo Económico 32. ¿Cómo emplean su tiempo los habitantes de Bogotá? Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=539>

Otros

SDDE (2009) Dinámica intersectorial de la economía de Bogotá D.C. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=705>

SDDE (2009) Informe de seguimiento a la medida del pico y placa. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=416>

SDDE (2009) Las localidades de la ciudad y su posición competitiva. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=414>

Tema: Emprendimiento y micro finanzas

Barrios, M (2008). Consultorios empresariales locales. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=782>

Bateman, A. & Martínez, J. (2010) Cuaderno de Desarrollo Económico 4. Determinantes de la TRM, análisis de las fuentes de oferta y demanda en el mercado de divisas. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=180>

Bustos, J. (2010). Diagnóstico del emprendimiento en Bogotá y la necesidad de financiamiento. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=518>

Ferrari, C. (2012). Finanzas y microfinanzas para el desarrollo. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=227>

Pulecio, J. et al. (2011). Cuaderno de Desarrollo Económico 15. Oportunidades de desarrollo productivo de la población de afectación prioritaria en la operación estratégica Fontibón - aeropuerto el dorado – Engativá. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=115>

SDDE (2007) Compilación normas del nivel general que reglamentan y regulan la gestión empresarial. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=483>

SDDE (2008). Incentivos para las mipymes.. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=421>

SDDE (2009). Crisis financiera global: realidades e impactos. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=715>

SDDE (2011). Informe de Seguimiento – Política de Financiación y Democratización del Crédito en Bogotá. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=202>

SDDE (2012). Fondo emprender estudios de su normatividad y concepto sobre los convenios suscritos en Bogotá D.C. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=342>

Tema: Industria

Castro, R. et al (2010). Cuaderno de Desarrollo Económico 2. Construcción de una Matriz de Contabilidad Social de Bogotá 2006 y estimación de parámetros. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=192>

Riaño, M. et al (2012). Cuaderno de Desarrollo Económico 19. ¿Existe información económica sobre sectores líderes en Bogotá? el caso del clúster de la moda. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=104>

Riaño, M. et al. (2013). Cuadernillo 1. “El Restrepo Ampliado” La cadena productiva del cuero, calzado y marroquinería. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=480>

Riaño, M. et al. (2014). Cuadernillo 2. “Sabana Nieves” La cadena productiva de textiles y confección. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=565>

Riaño, M. et al. (2014). Cuadernillo 3. “Boyacá Real” La cadena productiva de la transformación de la madera y elaboración de muebles. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=491>

Salazar, F. & Calderón, A. (2015). Cuaderno de Desarrollo Económico 30. La industria de fabricación de calzado en el Restrepo. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=514>

Sánchez, N. & Riaño, M (2014). Cuadernillo 4. “Guadalupe” La cadena productiva del beneficio y transformación de la carne. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=32>

Sánchez, N. (2015). Cuadernillo 5. “Carvajal”. La Cadena Productiva de los Plásticos. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=624>

Tema: Seguridad alimentaria y Ruralidad

Camacho, C. (2008). Inflación y crisis alimentaria. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=783>

SDDE (2008). Inflación y crisis, comportamiento reciente. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=412>

Muñoz, H. et al. (2008) Alternativas para la reconversión productiva de zonas rurales. . Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=478>

Valencia, M. et al (2015). Cuaderno de Desarrollo Económico 29. Principales resultados del censo de ruralidad. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=340>

(2008) Crisis mundial de alimentos. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=784>

Tema: Servicios

Martín, P. et al. (2014) Cuaderno de Desarrollo Económico 24. Muestra trimestral de servicios de Bogotá - MTSB - Metodología general. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=490>

Tema: Trabajo decente y digno

Camacho, C. & Dussan, L., Guataquí, J. (2011). Cuaderno de Desarrollo Económico 16. Calidad del trabajo en Bogotá una aproximación desde el enfoque del trabajo decente. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=113>

Camacho, C. & Dussan, L., Rincón, H. (2012) Cuaderno de Desarrollo Económico 20. Informalidad laboral en Bogotá: características y respuestas de política. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=100>

Dussan, L., Martín, H., Mayorga, F. (2015) Cuaderno de Desarrollo Económico 28. Generalidades de la demanda Laboral en Bogotá. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=460>

Libreros, J. et al (2010). Cuaderno de Desarrollo Económico 5. Formación Funcionamientos y Capacidades. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=178>

Pérez, Y. (2007). El mercado de trabajo en Bogotá - Aportes para la reflexión. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=409>

Camacho, C. (Ed.) (2014) El trabajo decente en Bogotá. Diagnóstico, análisis y perspectivas. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=223>

Guerrero, A. M. (Ed.) (2015) Documento Técnico de Soporte para la construcción de la política pública de trabajo decente y digno de Bogotá. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=632>

Pineda, J. et al. (2014) Bases para la construcción de la política pública de trabajo decente en Bogotá Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=225>

SDDE. Determinantes de las diferencias socioeconómicas por género. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=708>

Tema: otros

Camacho, C. (2007) Metodología para la formulación de indicadores para el seguimiento y la evaluación. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=785>

Camacho, C. (2008). Métodos de seguimiento y evaluación. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=418>

Camacho, C. (2009) Metodología para la construcción de una línea de base.

Disponible en:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=786>

Castro, R. et al (2011). Evaluación de los efectos generados por el proyecto Misión Bogotá.

Disponible en:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=404>

Rincón, H. et al (2012) Anuario de Estadísticas económicas y fiscales de Bogotá 2011.

Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=233>

Sánchez, N., Dimas, D., & Pugliese, G. . (2014). Anuario de Estadísticas económicas y fiscales de Bogotá. 2013. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=295>

Sánchez, N. et al. (2015). Anuario de Estadísticas económicas y fiscales de Bogotá. 2014.

Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=615>

SDDE (2011) Perfiles económicos de las localidades en Bogotá. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=414>

SDDE (2011). Marco conceptual y metodológico para la formulación de políticas públicas en el sector desarrollo económico. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=388>

SDDE., SEPRO, UNAL (2013). Análisis de apreciaciones de expertos, definición de lineamientos de política pública y validación de los mismos. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=196>

SDDE (2009). Agentes del comercio justo en Colombia: formas organizativas y cláusulas sociales en la contratación con el estado. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=516>

Reflexión 14: Tampoco presupuesto, es insuficiente y decreciente

48.

Cuadro 5a. Presupuesto programado para el Distrito, sector de desarrollo económico y entidades del sector. Bogotá Miles de millones de pesos, 2009 - 2015

Presupuesto programado (miles de millones)						
Año	Secretaría	IPES	IDT	Invest*	Sector	Distrito**
	A	B	C	D	A+B+C+D	
2009	83,9	60,1	16,9	3,0	164,0	10.710
2010	69,4	46,2	10,3	4,3	130,1	10.835
2011	71,8	45,1	15,9	2,0	134,8	10.858
2012	102,7	71,2	20,1	4,4	198,4	11.287
2013	84,3	68,3	11,0	4,8	168,5	12.747
2014	53,7	55,7	17,5	6,8	133,8	14.731
2015	49,8	49,0	13,6	7,1	119,5	17.302

* La Cámara de Comercio aporta el 51,8% de los recursos totales de Invest, desde 2007 hasta la fecha **Establecimientos públicos y administración central

Fuente: Sistema de Presupuesto, Predis

Cuadro 5b. Participación de los recursos de las entidades en el total del sector desarrollo económico. Bogotá Porcentaje, 2009 – 2015

Participación sobre el total (porcentaje)						
Año	Secretaría	IPES	IDT	Invest	Sector	Sector/Total
	A	B	C	D	A+B+C+D	
2009	51,2	36,7	10,3	1,8	100,0	1,5
2010	53,3	35,5	7,9	3,3	100,0	1,2
2011	53,3	33,5	11,8	1,5	100,0	1,2
2012	51,7	35,9	10,1	2,2	100,0	1,8
2013	50,1	40,5	6,6	2,8	100,0	1,3
2014	40,1	41,6	13,1	5,1	100,0	0,9
2015	41,7	41,0	11,4	6,0	100,0	0,7

Fuente: Sistema de Presupuesto, Predis.

49. El cuadro 7, compara, entre otras cosas, el presupuesto para el sector de Desarrollo Económico frente al total de cada una de las 19 ciudades capitales analizadas, así como también el presupuesto del sector desarrollo relacionado con el número de habitantes

Cuadro 6. Presupuesto de ingresos y gastos y del sector Desarrollo Económico Bogotá y 18 ciudades capitales de Colombia, 2015

Ciudad	Presupuesto (2015)	Presupuesto en Desarrollo económico	Población (2015)	Participación del sector desarrollo en el presupuesto total	Presupuesto general por habitante	Presupuesto de desarrollo económico por habitante
Bogotá D.C	17.302.281.100.000	113.204.680.000	7.878.783	0,7%	2.196.060	14.368
Medellín	4.150.394.647.267	106.935.223.481	2.464.322	2,6%	1.684.193	43.393
Cali	2.589.026.912.183	5.937.447.213	2.369.821	0,2%	1.092.499	2.505
Barranquilla	2.245.154.833.331	23.085.000.000	1.218.475	1,0%	1.842.594	18.946
Cartagena	1.251.077.073.614	4.495.000.000	1.001.755	0,4%	1.248.885	4.487
Cúcuta	620.949.175.955	1.195.655.686	650.011	0,2%	955.290	1.839
Ibagué	444.020.749.684	5.507.241.923	553.524	1,2%	802.171	9.949
Bucaramanga	960.081.328.752	12.641.739.440	527.913	1,3%	1.818.636	23.947
Villavicencio	426.793.297.449	3.740.112.000	484.471	0,9%	880.947	7.720
Manizales	519.726.161.958	6.210.000.000	396.075	1,2%	1.312.191	15.679
Neiva	395.627.054.633	750.000.000	342.117	0,2%	1.156.409	2.192
Armenia	325.460.157.743	1.749.000.000	296.683	0,5%	1.096.996	5.895
Riohacha	238.962.057.059	555.000.000	259.492	0,2%	920.884	2.139
Tunja	192.672.406.498	749.305.972	188.380	0,4%	1.022.786	3.978
Arauca	98.788.350.822	142.047.245	88.481	0,1%	1.116.492	1.605
Pereira	677.440.000.000		469.612		1.442.553	-
Popayán	261.360.927.962		277.540		941.705	-
Sincelejo	362.939.982.203		275.207		1.318.789	-
Quibdó	181.286.483.283		115.711		1.566.718	-

Fuente: Decretos de cada alcaldía donde se muestra el presupuesto aprobado de ingresos y gastos para 2015

50.

Cuadro 7. Reservas de la Secretaría de Desarrollo Económico, IPES e IDT, total sector y administración central. Miles de millones, 2009 – 2015

Año	Secretaría	IPES	IDT	Sector	Establecimientos públicos y administración central*
2009	7,8	13,5	6,5	27,9	
2010	16,2	22,7	6,9	45,7	
2011	19,3	18,5	1,1	38,9	
2012	11,2	7,4	2,4	20,9	1.357,8
2013	14,4	17,6	4,2	36,3	2.429,1
2014	14,4	25,3	0,9	40,7	2.231,9
2015					

Fuente: Sistema de Presupuesto, Predis.

Reflexión 15: Es necesario fortalecer o crear nuevos espacios para la articulación con el sector privado y la sociedad civil

51. Bogotá como ente territorial pertenece a la mesa regional de aprobación de Proyectos OCAD Centro Oriente. Por medio de este mecanismo de compensación y desarrollo regional se pueden presentar propuestas y realizar estudios de investigación de interés regional, así como la puesta en marcha de proyectos de integración regional.

A la fecha, por medio de estos recursos de regalías se encuentran aprobados 12 proyectos desde 2012 en la ciudad de Bogotá, que suman, en monto de ejecución, 23 mil millones de pesos. No obstante, revisando los montos del Sistema General de Regalías del periodo 2015-2016, la ciudad de Bogotá cuenta con un presupuesto de 455 mil millones, de los cuales el 70% se asignan al Fondo de Desarrollo Regional, 18% al fondo de Ahorro y Estabilización y el 11% para el Fondo de Ciencia y Tecnología, es decir, para este último, una suma de 52 mil millones. Claro está, la asignación, giro, aprobación y ejecución de estos recursos dependen de la gestión y puesta en marcha de propuestas y presentación de proyectos. La secretaría de desarrollo económico puede presentar proyectos al OCAD, teniendo en cuenta la existencia en la entidad de la subdirección de Ciencia, Tecnología e Innovación encargada, entre otras cosas, de gestionar el plan de ciencia y tecnología, implementar el sistema distrital de innovación y consolidar la red regional de innovación. Los recursos del OCAD también son útiles para sacar adelante proyectos regionales relacionados con seguridad alimentaria e integración económica con Cundinamarca.

52. El artículo 39 del acuerdo 257 de 2006 indica que “El Alcalde o Alcaldesa Mayor podrá crear Consejos Consultivos, con representación de organismos o entidades estatales y la participación de representantes del sector privado y organizaciones sociales y comunitarias que hayan manifestado su aceptación, con el propósito de servir de instancia consultiva de una determinada política estatal de carácter estructural y estratégico y estarán coordinados por la secretaría cabeza del respectivo Sector Administrativo de Coordinación.”

En la actualidad se encuentra creado el Consejo Consultivo de Mujeres por medio del Decreto 403 de 2007; que se deroga y se actualiza por medio del decreto 224 de 2014. Además, se creó el Consejo Consultivo de Descentralización y Desconcentración por el Decreto 538 de 2007, decreto derogado y actualizado por el decreto 623 de 2007.

Otros son el Consejo Consultivo Distrital de Política Educativa, los Consejos Consultivos Locales y las Mesas Locales de Política Educativa, creados por el decreto 293 de 2008 y el Consejo Consultivo del Hábitat creado por el decreto 305 de 2008.

Decreto 224 de 2014. “Por medio del cual se actualiza el Consejo Consultivo de Mujeres, y se dictan otras disposiciones.” Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=57494#17>

Decreto 623 de 2007. “Por el cual se crea y estructura el Consejo Consultivo de Descentralización y Desconcentración”. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28085#8>

Decreto 293 de 2008. “Por el cual se crea y estructura el Consejo Consultivo Distrital de Política Educativa, los Consejos Consultivos Locales y las Mesas Locales de Política Educativa”. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=32511#0>

Decreto 305 de 2008. “Por el cual se crea y estructura el Consejo Consultivo del Hábitat y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=32646#0>

Reflexión 16: Para articularse hacia afuera primero hay que articularse hacia adentro

53. Los Zascas son Centros de Servicios Empresariales que sirven como punto de encuentro y referencia de los productores aglomerados en un sector económico y zona geográfica del distrito capital; y que le brinda al empresario estrategias de formación y asistencia técnica a la medida de sus objetivos, para mejorar así la calidad de sus productos e incrementar la productividad de los microempresarios del sector. A la fecha se encuentran habilitados y funcionando los Zascas: Calzado y Marroquinería en el barrio El Restrepo; Confecciones, uno en el barrio Policarpa y otro en la localidad de Ciudad Bolívar; Muebles y artículos de madera en el barrio 12 de Octubre y, finalmente, Zasca Tecnología ubicado en Aduanilla de Paiba (Calle 13 # 31-75), y que opera como centro de emprendimiento.

Reflexión 17: Desarticulación con el resto de la Alcaldía

54.

Cuadro 8. Comisiones Intersectoriales en la Administración Distrital

Denominación	Norma	Miembro SDDE	Preside SDDE
Comisión Intersectorial de Estudios Económicos y de Información y Estadísticas del Distrito Capital.	Decreto 546 de 2007. Artículos 18 y 19	Si	Si
"Comisión Intersectorial para la Generación de Empleo e Ingresos y Oportunidades Económicas en el Distrito Capital."	Decreto 546 de 2007. Artículos 20 y 21	Si	Si
Comisión Intersectorial para la Integración Regional y la Competitividad del Distrito Capital	Decreto 546 de 2007. Artículos 22 y 23	Si	Si
"Comisión Intersectorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Capital."	Decreto 546 de 2007. Artículos 24 y 25	Si	Si
Comisión Intersectorial de Apoyo a la Contratación	Decreto 291 de 2008. Artículo 3	Si	
Comisión Intersectorial de la Participación en el Distrito Capital	Decreto 546 de 2007. Artículos 11 y 12	Si	
Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital.	Decreto 546 de 2007. Artículos 15 y 16	Si	
Comisión Intersectorial para la Sostenibilidad, Protección Ambiental y el Ecurbanismo del Distrito Capital.	Decreto 546 de 2007. Artículos 26 y 27	Si	
Comisión Intersectorial de Operaciones Estratégicas y Macroproyectos del Distrito Capital.	Decreto 546 de 2007. Artículos 28 y 29	Si	
Comisión Intersectorial del Espacio Público del Distrito Capital.	Decreto 546 de 2007. Artículos 37 y 38	Si	
Comisión Intersectorial de Convivencia y Seguridad Ciudadanas del Distrito Capital.	Decreto 546 de 2007. Artículos 9 y 10		
Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local del Distrito Capital.	Decreto 546 de 2007. Artículos 13 y 14		
Comisión Intersectorial para la Gestión del Suelo en el Distrito Capital.	Decreto 546 de 2007. Artículos 30 y 31		
Comisión Intersectorial de Servicios Públicos del Distrito Capital.	Decreto 546 de 2007. Artículos 32 y 33		
Comisión Intersectorial para la Gestión Habitacional y el Mejoramiento Integral de los Asentamientos Humanos del Distrito Capital.	Decreto 546 de 2007. Artículos 34 y 35		

Fuente: Decreto 546 de 2007

55. De hecho tampoco a posteriori, pues no se cuenta con un sistema de información robusto, que maneje una base de datos georreferenciada de los beneficiarios de las intervenciones de la Secretaría.

Reflexión 18: Pertinencia de la estructura y organización del Sector de

Desarrollo Económico

56. Las exportaciones e importaciones de Bogotá con respecto a Venezuela disminuyeron desde 2008 hasta 2010, llegando a su punto más bajo en ese año. En 2011, tanto importaciones como exportaciones, presentaron el primer indicio de recuperación, en especial las importaciones bogotanas desde Venezuela que aumentaron 90% con respecto al año anterior. Esto se reflejó en una balanza comercial que, aunque aún es positiva, fue inferior a la de 2010. En 2012 las importaciones declinarían de nuevo mientras que las exportaciones crecieron, lo que repercutió en un aumento del 37% en la balanza comercial. Finalmente, en 2013 la balanza disminuyó de nuevo por cuenta de la caída del 35% en las exportaciones.

Ante el progresivo deterioro económico de Venezuela, los productores bogotanos deberán continuar sustituyendo el mercado venezolano por otros destinos. Este es el caso de Brasil, donde el potencial de consumo del mercado es significativo, teniendo en cuenta las dimensiones del país, el volumen poblacional, su tasa de crecimiento y la baja media de edad. Asimismo, en el sector de alimentos y bebidas, cuyas ventas hacia Venezuela también se han desacelerado, se tiene como alternativa el mercado alemán, que es el mayor mercado europeo para productos de alimentación y es el segundo importador de productos agrícolas en el mundo.

El Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá analizó las principales características del comercio entre Bogotá y Venezuela, brindando al lector información sobre el estado de la economía venezolana y su impacto en el comercio nacional y local, así como el comportamiento histórico de las compras de bienes y servicios entre las dos economías. Ver detalle en:

Sierra, Ana Cristina (2014). Nota editorial No 107: Dinámica comercial de Bogotá con Venezuela. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=661>

Reflexión 19: Es hora de potenciar a Invest in Bogotá

57. En la reflexión 21: “Pertinencia de la estructura y organización del Sector de Desarrollo Económico”, se señala que en la tarea de promoción de exportaciones, tras una década de intervenciones, ha sido evidente que esta excede el nivel de incidencia de la administración sobre los factores de crecimiento y de desarrollo económico local, hecho reflejado en los bajos resultados en esta materia, argumentando que los factores que definen el volumen de exportaciones son definidos por el Gobierno Nacional, como la política arancelaria, las negociaciones comerciales o la tasa de cambio, y no la promoción que pueda realizar la ciudad.

Sin embargo, si se decidiese continuar adelantando este tipo de intervenciones, es más probable que esta pueda tener resultados positivos si se adelanta desde una institución como Invest in Bogotá que tiene un know how para hacerlo mejor que el de la Secretaría. En este sentido, valdría la pena aprovechar la experiencia de Proexport trabajando de la mano.

También se sugiere que el enfoque sea primordialmente en servicios, pues la mitad de las exportaciones de este sector son generadas por empresas ubicadas en Bogotá (cerca de 7,4 billones de pesos de acuerdo con información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE) y estas exportaciones no suelen tener tanta importancia en el quehacer de Proexport, más enfocado a las exportaciones de bienes.

58. La literatura especializada esgrima argumentos positivos sobre la priorización de sectores y en general sobre la atracción de Inversión Extranjera Directa, IED, así como posibles riesgos de su promoción, útiles para entender las posibilidades y riesgos del ejercicio de inversión de recursos públicos en Invest in Bogotá.

A favor se indica que: i) la promoción de IED priorizada permite atraer más empresas del mismo

sector (efecto multiplicador); ii) la promoción de IED focalizada permitirá transferir tecnología si se construyen redes de proveedores locales para transferir la tecnología de la empresa extranjera a estos (este efecto sobre proveedores locales continuará en la medida en que existan 'encadenamientos hacia atrás' y 'encadenamientos hacia adelante' con la industria doméstica); iii) además, la transferencia tecnológica podría llegar si se capacita la mano de obra local involucrada, si alguna industria contrata bienes o servicios de la empresa extranjera, o si la industria local imita las tecnologías más avanzadas que utilizan las empresas extranjeras; iv) respecto al empleo, la promoción de IED priorizada puede crear empleo en el corto plazo si es tipo greenfield (instalación de nuevas plantas). En el mediano y en el largo plazo, estas inversiones generarán empleo si, dada su mayor productividad, promueven la productividad de la industria local, con lo cual aumentan la capacidad de la industria doméstica para acceder a nuevos mercados; v) por otra parte, si las inversiones se dirigen a industrias con una tecnología mayor a la local, el empleo que se generará tendrá una remuneración mayor, y producirá un impacto sobre la formación de recurso humano que se irradia al resto de la industria (caso maquiladoras de México en los años 80); vi) en cuanto a los ingresos, incrementos de la IED están asociados con el decrecimiento de la inequidad de los ingresos (caso México en la década del 90).

Frente a los riesgos de la atracción de inversión se recalca: i) es necesario tener cuidado con incentivos a la inversión y recortes de impuestos a multinacionales porque podrían llegar a trabajar en contra de competidores locales ; ii) estimular sectores económicos con la atracción de empresas multinacionales con gran poder económico puede perjudicar a un país, puesto que tienen la capacidad de influenciar los poderes ejecutivos y legislativos para diseñar reglamentaciones que favorezcan sus intereses particulares.

59. Para diseñar estos incentivos es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos: i) los incentivos que ya existen desde el Gobierno Nacional, en especial para la ciencia, tecnología e innovación; ii) la posible articulación que se tenga con otros proyectos o programas que están pensando en estos incentivos también como en el Anillo de Innovación; iii) que seguramente deberán pasar por el Concejo si son de orden tributario (seguramente en la siguiente administración se insistirá en una modernización tributaria) o de uso del suelo (usando algún instrumento del uso del suelo o en el marco del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial).

SECCIÓN: ¿QUÉ HACER EN LA SECRETARÍA?

Reflexión 20: Trabajo decente y digno debe ser la prioridad de la Secretaría

60. Probogotá (2015). Así vive y siente Bogotá – Región. Estudio de percepción ciudadana Bogotá – área metropolitana. Agosto. Recuperado de: <http://www.probogota.org/n/publicaciones/>

61. Bogotá Cómo Vamos (2015). Encuesta de percepción ciudadana 2015. Julio – agosto. Recuperado de: <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2015/>

Bogotá Cómo Vamos (2014). Encuesta de percepción ciudadana 2014. Septiembre – noviembre. Recuperado de: <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2014/>

Bogotá Cómo Vamos (2013). Encuesta de percepción ciudadana 2013. Septiembre – noviembre. Recuperado de: <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2013/>

62. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), reemplazan a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos nuevos objetivos mundiales orientarán la política de desarrollo y financiamiento durante los próximos 15 años. Dentro de los 17 objetivos, se encuentra el que hace referencia al trabajo decente y el crecimiento económico (Objetivo No 8).

Recuperado de: <http://www.pnud.org/content/undp/es/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda/goal-8.html>

63. Base de datos Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá. Recuperado de: <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/descargab.php?id=51>

DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares

64. Decreto 380 de 2015. “Por el cual se formula la Política de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de: <http://actualicese.com/normatividad/2015/09/28/decreto-380-de-28-09-2015/>

65. La tendencia histórica de los recursos asignados en el sector a las políticas activas de trabajo han presentado una disminución en los últimos años, resultado que debe cambiar dada las responsabilidades que implica la adopción de la Política Pública de Trabajo Decente y Digno para Bogotá, el mantenimiento eficiente del servicio público de empleo y todos los temas de formación para el trabajo.

Cuadro 9. Presupuesto Políticas Activas de Empleo Miles de millones de pesos, 2009-2015

Políticas Activa de Empleo			
Año	SDDE	IPES	Sector
2009	8,2	23,6	31,8
2010	1,5	18,0	19,6
2011	5,0	13,6	18,7
2012	6,3	20,4	26,7
2013	2,3	22,6	24,9
2014	1,5	3,3	4,8
2015	1,8	1,9	3,7
Total	27	104	130

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda

Nota: el presupuesto a 2015 esta con corte a octubre 31

66. Decreto 294 de 2008. “Por el cual se dictan disposiciones para optimizar el gasto social distrital destinado a fomentar la educación para el trabajo y el desarrollo humano y la educación informal”. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=32515>

El artículo 12 de este decreto expresa que la Secretaría de Desarrollo económico (Subdirección de Formación y Capacitación) es la encargada de la coordinación interinstitucional y el seguimiento anual de este Decreto.

En materia de bilingüismo, de acuerdo con el estudio de demanda llevado a cabo por el ODE, se determinó que la Secretaría de Educación debería ser la encargada del tema y que desde la SDDE se trasladaría todos los aprendizajes alcanzados en los diferentes programas llevados a cabo por entidades como Invest in Bogotá con el programa “*Talk to the world*”

67. Decreto 249 de 2004. “Por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA”.. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=33418>

En el artículo 21 se habla de la creación de los consejos regionales y distritales y en el artículo 22 acerca de las funciones de estos consejos

68. Base de datos Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/descargab.php?id=51>

DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares

69. Guerrero, A. M. (Ed.) (2015). Documento Técnico de Soporte para la construcción de la política pública de trabajo decente y digno de Bogotá. Pág. 46. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=632>

Reflexión 21: El Servicio Público de Empleo, la clave del éxito

70. “ Via rápida de empleo “ es un programa del Gobierno del Estado de Sao Paulo, coordinado por la *Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação*, que ofrece

cursos básicos de cualificación profesional de acuerdo con las demandas regionales. Su objetivo es capacitar gratuitamente a la población que está buscando oportunidades en el mercado laboral o que desea tener su propio negocio.

Para mayor información sobre este programa contactarse con secretaria@desenvolvimiento.sp.gov.br o consultar:

<http://www.viarapida.sp.gov.br/Contato.aspx>

71. No se utilizan las tasas de desempleo obtenidas a partir de la Encuesta Multipropósito de Bogotá del año 2014 debido a que presentan problemas de confiabilidad estadística dado que el periodo de recolección fue muy corto (noviembre de 2014), reflejando una alta estacionalidad por el mayor nivel ocupación de la temporada prenavideña. Por el contrario, la Encuesta Multipropósito de 2011 se realizó entre enero y marzo de dicho año y las tasas de desempleo corresponden al promedio móvil de todo el trimestre.

Reflexión 22: Emprendimiento ¿lecciones aprendidas?

72. Los programas de emprendimiento, en conjunto con los de fortalecimiento empresarial, han sido los de mayor asignación presupuestal dentro del presupuesto asignado para el sector en los últimos años. En promedio, entre el 2009 y 2015, anualmente estos programas concentran el 24,7% de los recursos sectoriales.

Cuadro 10. Presupuesto Política de Emprendimiento y Fortalecimiento Empresarial. Miles de millones de pesos, 2009-2015

Emprendimiento y Fortalecimiento Empresarial			
Año	SDDE	IPES	Sector
2009	12,0	17,6	29,6
2010	12,8	14,1	26,9
2011	11,4	12,7	24,0
2012	14,2	23,7	37,9
2013	16,0	14,9	30,9
2014	9,4	25,3	34,7
2015	11,7	20,9	32,6
Total	87	129	216

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda

Nota: el presupuesto a 2015 esta con corte a octubre 31

73. No hubo un concepto homogéneo de registro, lo cual generó infinidad de problemas al querer unificar o cruzar bases de datos, sin que se puedan caracterizar los beneficiarios por tamaño, actividad económica, tiempo de creación, entre otras características.

74. A 30 de septiembre de 2015, son 2.490 los beneficiarios de créditos de las nueve convocatorias de emprendimiento y financiamiento. De ellos, el 33% (812) ha presentado mora de más de 30 días, de los cuales han sido castigados (cobro jurídico) el 18%. De dicho total el 83% (678) han presentado mora mayor a 90 días, el 10% (78) mora entre 31 y 60 días y el restante 7% (56) mora de entre 61 y 90 días. El valor promedio en mora es de 947.768 pesos y el promedio de días de la misma es de 96.

Ahora bien, el valor total de la cartera morosa es de 2.044 millones de pesos, el 11,6% del total desembolsado (17.660 millones de pesos, un promedio por beneficiario de 7.092.669 pesos), lo que evidencia que el problema de cartera se centra en los beneficiarios que solicitaron pequeños montos de créditos.

Reflexión 23: A repensar el apoyo al emprendimiento

75. En la política distrital de productividad, competitividad y desarrollo socioeconómico de Bogotá D.C se trazan cuatro ejes temáticos, entre ellos, el de generación de empleo e ingresos. En este eje temático, se plantea el objetivo de 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. Dentro de las estrategias planteadas en la política, para alcanzar este importante objetivo, están las siguientes:

- 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.
- 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.
- 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.

Decreto 064 de 2011, Por el cual se formula la política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/directorio/documentosPortal/DocSintesisdeLaPolitica2011verfin.pdf>

76. El acuerdo 257 de 2006, que habla sobre la estructura, organización y funcionamiento de las entidades de Bogotá, plantea en el artículo 78, la naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico dentro de las cuales se encuentra la de formular, orientar y coordinar las políticas para la generación de empleo digno e ingresos justos, y estímulo y apoyo al emprendimiento económico y al desarrollo de competencias laborales. En este sentido, la Secretaría participará en la elaboración y ejecución de la política de generación de empleo y la competitividad de las personas discapacitadas. También tiene como función formular, orientar y coordinar políticas para el desarrollo de microempresas, famiempresas, empresas asociativas, y pequeña y mediana empresa.

De la misma manera, en el artículo 79 que expresa las funciones del Instituto para la Economía Social – IPES, se plantea la función de ejecutar programas y proyectos para el apoyo a microempresas, famiempresas, empresas asociativas, pequeña y mediana empresa e implementar el microcrédito.

Acuerdo 257 de 2006, Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>

77. Entre los actores del ecosistema se destacan: del sector público distrital la Secretaría y el IPES; del sector público nacional Innpulsa, el SENA y Bancoldex; de carácter mixto la Cámara de

Comercio, Hubbog, Connect Bogotá, Social Atom e Incubar; entre los privados que apoyan la formación y aceleración de emprendedores de alto nivel a Wayra de Telefónica, Bavaria con Destapa Futuro, la iniciativa Emprende País de la Fundación Bolívar Davivienda o el Banco BBVA con su Centro de Innovación, universidades y redes de ángeles inversionistas como la Red Nacional de Ángeles de Bavaria y Capitalia, entre otros, y diversos fondos de inversión.

78. Una mayor información se puede obtener en los siguientes documentos:

Kantis, H. (2015). Condiciones sistémicas e institucionalidad para el emprendimiento y la innovación- Colombia-. Levantamiento del estado de los ecosistemas de emprendimiento e innovación en los países de la Alianza del Pacífico. Junio de 2015.

The Breakthrough (2012). Cómo promocionar el EAI desde una Firma Ancla. Escalando el Emprendimiento en Colombia. Enero de 2012. Recuperado de:

<https://www.ccb.org.co/content/download/2970/37758/file/Escalando%20el%20Emprendimiento%20en%20Colombia.pdf>

The Breakthrough (2012). La voz de los emprendedores. Escalando el Emprendimiento en Colombia. Recuperado de:

http://www.innpulsacolombia.com/sites/default/files/la_voz_de_los_emprendedores.pdf

Vesga, R. (2014). El caso iNNpuls en Colombia. Aprendizaje a partir de la acción en el desarrollo de empresas de alto potencial de crecimiento. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva CAF- Banco de Desarrollo de América Latina. Noviembre 2014.

79. Los únicos emprendimientos sectoriales que fueron acompañados por la Secretaría con programas específicos fueron los de base tecnológica, pasando por la creación de software, apps, media y games, hasta mecatrónica. La primera experiencia fue con Parquesoft, de la cual se resalta la importancia de la validación temprana de la idea, dada por el involucramiento de los emprendedores que hacen parte de la fundación. Esta ganancia se perdió al trabajar con la Universidad Distrital, pues, aunque tenían técnicos con experiencia, no eran emprendedores y, por tanto, no tenían el conocimiento para validar tempranamente las ideas.

En ambos casos hay aspectos que revisar, pues los programas se quedaron en la formulación del plan de negocio, con una inversión entre 16 y 20 millones de pesos por beneficiario, sin acompañamiento ni financiamiento posterior que minimizara el riesgo de quedarse solo en una idea de negocio. Así mismo, fue evidente la falta de un sitio físico que promoviera el networking, aspecto que podrá solucionarse en el programa Bogotá@21 con la sede planeada.

Reflexión 24: Fortalecimiento empresarial, cosas para continuar y otras para mejorar

80. Al principio, desde la Secretaría de Planeación en asociación con Maloka, después desde Desarrollo Económico con Analdex y el programa Acunar de la Universidad Nacional y finalmente con la facultad de ingeniería de la Universidad Nacional. En su última etapa aplicaron la metodología de fortalecimiento empresarial en innovación con base en el Manual de Oslo: en producto, proceso y gestión; a corto, mediano y largo plazo; con un análisis individual e implementación de mejoras en el corto plazo.

81. A partir del estudio elaborado por el CID de la Universidad Nacional de Colombia para la Secretaría de Desarrollo Económico, denominado "Identificación, diagnóstico y caracterización de las concentraciones y aglomeraciones productivas, clúster, formas asociativas, cadenas productivas, y otras forma productivas en el Distrito Capital", se identificaron 174 aglomeraciones productivas en la ciudad, 81 de las cuales corresponden al sector industrial y 93 al sector servicios.

Teniendo en cuenta los resultados de la identificación, y debido a su importancia para el Distrito Capital en términos de concentración económica, producción industrial y generación de empleo, la Dirección de Estudios Económicos de la SDDE, censó diecisiete zonas, de las cuales nueve corresponden a actividades económicas clasificadas como industriales y ocho como servicios, durante el segundo semestre de 2012 y el primero de 2013.

Cuadro 9. Aglomeraciones seleccionadas para censar en Bogotá

Sector	Descripción	Ubicación
Industrial	Productos Cárnicos	Kennedy / Autopista Sur - Frig. Guadalupe
Industrial	Confección de lencería	Tunjuelito / Alquería
Industrial	Confección de prendas de vestir	Mártires y Candelaria / La Pepita, San Victorino, Voto Nacional, La Sabana
Industrial	Curtido y transformación del cuero	Tunjuelito / San Benito (curtido)
Servicios	Impresión y publicidad	Engativá / La Estrada
Industrial	Arcilla y cerámica	Usme y Ciudad Bolívar
Industrial	Artículos de plástico	Kennedy / Américas; Carvajal
Industrial	Transformación de madera y muebles	Engativá / Boyacá, El Real; Barrios Unidos / Doce de Octubre y Jorge Eliecer Gaitán
Servicios	Autopartes y Mantenimiento de vehículos	Barrios Unidos / La Paz, Siete de Agosto, La Merced Norte
Servicios	Impresión y publicidad	Los Mártires / Ricaurte
Servicios	Alojamiento	Candelaria / Las Aguas, La Catedral, La Concordia
Servicios	Alojamiento	Teusaquillo / Corferias
Servicios	Electricidad, ferretería	Mártires / Voto Nacional
Servicios	Informática	Chapinero / Country
Industrial	Metálicos	Fontibón / Engativá (Herradura Aeropuerto)
Servicios	Transporte de Carga	Fontibón / Bohios, San Pedro, Zona Franca
Industrial	Calzado y marroquinería	Restrepo

Fuente: Censo Aglomeraciones SDDE - 2013

Las características generales de las aglomeraciones censadas son:

- Exceptuando elaboración de “arcilla y cerámica” y “artículos plásticos” todas las aglomeraciones están compuestas por micro y pequeñas empresas.
- La mayoría de las empresas llevan en la actualidad menos de diez años de funcionamiento dentro de las aglomeraciones, aunque en sí, existan desde hace varias décadas.
- La conectividad es baja y la innovación en la industria solo se ve en ¼ de establecimientos
- La mayor parte no ha recibido apoyo de ninguna entidad pública o privada
- La asociatividad es casi nula, pues la mayor interacción entre las empresas se da en el uso de un servicio común de seguridad.
- La principal razón de ubicación es el reconocimiento de la zona para la actividad económica (y cercanía a los clientes en el caso de servicios).
- La mayoría de establecimientos tiene intención de continuar en la zona
- Su principal mercado es el nacional

Muchas de las unidades productivas que hacen parte de las aglomeraciones no cuentan con un modelo de gestión administrativa, de mercadeo y gerencial adecuado, que redunde en una estructura de costos ineficiente y una posición de desventaja frente a los productos en el mercado local, regional, nacional e internacional. Debido a esto, las microempresas aglomeradas en el Distrito no han obtenido una ventaja competitiva clara derivada de los distintos factores que supone operar como aglomeración.

82. No todos los Centros de Servicios Empresariales están ubicados en las zonas aglomeradas identificadas por el estudio del CID de la Universidad Nacional. Tal es el caso del Zasca de confecciones, que está ubicado en la localidad de Ciudad Bolívar (Centro Juan Bosco Obrero), donde no existe ninguna aglomeración de este tipo. Otro caso similar es el de la actividad de tecnología, cuya aglomeración fue identificada en el sector de Chapinero y el Country, pero el Centro de Servicios Empresariales de esta actividad funciona en la Aduanilla de Paiba (Calle 13 # 31-75). Esto va en contra de la lógica de la intervención, que es precisamente potenciar la zona donde está aglomerada la actividad productiva.

En materia de recursos presupuestales, el mantenimiento de los cinco Zascas en funcionamiento demanda un presupuesto anual de 6.500 millones de pesos, que obliga en estas circunstancias a destinar un recurso mucho más holgado en el presupuesto en el sector si se quiere seguir con estos o adelantar la apertura de otros centros.

83. Uno de los factores que explica la conformación de un cluster de empresas es su capacidad de asociarse para aprovechar el hecho de estar juntos en el territorio, precisamente, una de las falencias encontradas en la mayoría de las aglomeraciones de unidades productivas que están en Bogotá, según los resultados del estudio que realizó la Secretaría y el CID de la Universidad Nacional. Las malas experiencias, la desconfianza y la falta de cultura alrededor de la asociatividad, hacen que los empresarios usualmente solo se asocien para “pagar el celador de la cuadra” en las aglomeraciones.

Es por esto que en el proyecto de “potenciar zonas de concentración de economía popular” uno de los pilares fundamentales, al menos desde su concepción, estaba en la promoción de la asociatividad entre los empresarios de la zona. Con una sola excepción, en Policarpa, los resultados en esta materia fueron casi nulos. Es momento de replantear la estrategia en esta materia, pues es un mandato para la Secretaría (Acuerdo 257 de 2006) que no ha logrado buenos resultados. Quizás la inclusión de sociólogos, psicólogos o antropólogos para trabajar con la comunidad permitan avanzar, pues el problema es sin duda cultural.

84. El elemento diferenciador que tiene en sus manos un gobierno local frente al gobierno nacional en políticas de desarrollo productivo es el territorio, específicamente, el uso de instrumentos del suelo. Dos ejemplos: i) en Policarpa no les llega la energía que necesitan las unidades productivas para trabajar porque es una zona residencial y comercial en el POT, tema que podría modificarse a través del Plan Maestro de Servicios Públicos y; ii) las personas que visitan en carro la parte comercial de la aglomeración de muebles que está por la avenida NQS no encuentran parqueaderos, lo cual podría modificarse desde el POT al generar norma especial sobre este tema en las zonas de aglomeración. En este caso, las intervenciones no estarían directamente en manos de la Secretaría de Desarrollo Económico, sino que esta actuaría como bisagra entre el sector privado y los demás sectores de la administración distrital.

85. Sería interesante evaluar la posibilidad de copiar la metodología de innovación adelantada en la última etapa de la Red de Empresarios Innovadores, así como de introducir elementos no pensados en la formulación del proyecto, como potenciar los encadenamientos productivos con empresas extranjeras que lleguen al país de la mano de Invest in Bogotá. Así mismo, es útil revisar si, al tener tantos operadores como zonas intervenidas, no se desaprovechan las economías de escalas, y si el papel de las universidades en estos proyectos debe ser como operador de los centros, dados sus problemas de eficiencia administrativa para estos temas, o el de acompañantes para mejorar las condiciones de productividad de las firmas en un esquema de alianza Universidad-Empresa-Estado diferente.

Reflexión 25: Para mejorar la tarea de financiamiento es necesario fortalecer la institucionalidad

86. Acuerdo 257 de 2006. Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones. Artículo 78. Literal m. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>

87. Quizás la única excepción se hizo en el marco del convenio 292 de 2011 que se firmó por 9.000 millones de pesos entre la SDDE y el programa Banca de Oportunidades, donde la Secretaría aportó 6.000 millones de pesos. Sin embargo, como en la Secretaría ya no hay funcionarios que conozcan este convenio, no hay claridad sobre los productos, cifras y resultados del mismo que permitan evaluar su pertinencia. La información contenida en el informe final del convenio indica que 34.615 personas se beneficiaron de este programa, donde el 39,1% hizo parte de los grupos de ahorro y crédito, 30,8% del producto “Bogotá se fortaleció” del Fondo Nacional de Garantías, 26,6% al programa de capacitación de educación financiera ejecutado por Corfuturo, 3% al incentivo al microcrédito manejado por Finamerica y Fundación Mundo Mujer, y 0,5% al programa de educación financiera a la población LGBTI.

88. Ferrari, C. (2012). Libros de Desarrollo Económico No 1: Finanzas y micro finanzas para el desarrollo. Subdirección Imprenta Distrital DDD: Bogotá. pág. 176.

89. Decreto 589 de 2009. Por medio del cual se formula la política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C.

Los lineamientos, la formulación y ejecución de esta política está a cargo de la Secretaria de Desarrollo Económico (artículos 3°,7°,8°,9). Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38299>

90. El propósito del banco era democratizar el crédito, disminuir los costos y aumentar el ingreso de los beneficiarios llegando a los barrios populares mediante programas de financiamiento acordes con las necesidades y rentabilidad de productores y consumidores tradicionalmente excluidos del acceso al crédito.

En: Alcaldía de Bogotá (2012). Plan de Desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana. Capítulo 2- Eje Uno: Una ciudad que supera la segregación y la discriminación, artículo 18, Programa de Apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad. Recuperado de:

<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/OtrosDocumentosArchivados/PlandeDesarrollo>

91. En el acuerdo Basilea II de 2004, recomendaciones sobre la regulación y legislación bancaria, se incluye un modelo de medición del riesgo que tiene en cuenta la calidad de los prestatarios y de requisitos de capital por riesgo operacional. Estas normas, adoptadas por la regulación financiera colombiana, indican que, por más criterio social que tenga el programa de financiamiento, no se le puede asignar un crédito a una persona que no cumpla con los requisitos mínimos de otorgamiento.

92. La alianza con Oportunidad Latinoamérica Colombia, OLC, dejó aprendizajes interesantes para la Secretaría, pues el operador financiero era el responsable por la cartera que superara el 10%, creando un incentivo para que el operador minimizara el riesgo al momento de otorgar el crédito. Otro factor rescatable es que, mediante la aplicación de la metodología de banca comunal y sus grupos de confianza, se pudieron otorgar créditos a personas con reporte negativo en Centrales

de Riesgo. Adicionalmente, los créditos desembolsados no eran sujetos de la aplicación de la Ley mipyme, lo cual evito que la tasa efectiva anual tuviera costos ocultos adicionales.

En materia de resultados, a mayo de 2009 OLC había recibido \$1,100 millones y desembolsado \$1,620 millones en 3,321 operaciones con un valor promedio de \$596 mil. Estas operaciones se dieron especialmente con microempresas de carácter unipersonal. Mayor información: **Ferrari, C. (2012). Libros de Desarrollo Económico No 1: Finanzas y micro finanzas para el desarrollo. pág. 172.**

93. A propósito del tema del apalancamiento, el reciente informe final de auditoria de desempeño, vigencia 2014, evidenció un hallazgo administrativo que indicaba que más que un apalancamiento financiero lo que se estaba otorgando en la práctica era un subsidio a la tasa de interés, que deben estar establecidos como tales en el presupuesto de las entidades estatales y en el presupuesto de la Secretaría, aprobado por el Concejo.

Ver más, en Contraloría de Bogotá D.C (2015). Informe final de auditoria de desempeño, vigencia 2014, evaluación del proyecto 530, “Banca Capital y cumplimiento de metas” Bogotá, Junio de 2015. Periodo auditado 2009-2014.

94. Al cierre de diciembre de 2011 la colocación fue la siguiente: aportes de la Secretaría por 20.265 millones de pesos, los cuales apalancaron créditos por la suma de 298.159 millones de pesos, beneficiando a 12.819 Mipymes de Bogotá (datos suministrados en una entrevista por Walter Zornosa, conocedor del programa Banca Capital y exfuncionario de la Subdirección de Financiamiento de la Secretaría).

95. La propuesta incluye apoyar la financiación de pymes con alto potencial mediante un convenio con Bancoldex y el Fondo Nacional de Garantías, estructurar un programa de financiación con garantías que exige la banca comercial. En principio se necesitan \$360.000 millones para apalancar una línea de crédito para 500 pyme, donde el Distrito invertirá \$45.000 millones, de los cuales \$36.000 millones servirán como fondo para cubrir el diferencial de tasas de interés en condiciones de preferenciales a la tasa de mercado.

ProBogotá (2015). Para Vivir Bogotá. Por una capital amable, pujante, ordenada y conectada. Propuestas para la nueva administración distrital 2016-2019. Recuperado de:

<http://www.probogota.org/n/publicaciones/>

96. Los recursos asignados a las labores de financiamiento en el sector de desarrollo económico han presentado una disminución de siete años, representando en promedio de 2009 a 2005, el 17,3% del total del presupuesto del sector.

Cuadro 12. Presupuesto y participación de la Política de Financiamiento Miles de millones de pesos, 2009-2015

Año	Financiamiento		
	SDDE	IPES	Sector
2009	24,7	-	24,7
2010	18,7	-	18,7
2011	20,7	-	20,7
2012	28,0	0,4	28,4
2013	28,7	10,0	38,7
2014	9,6	3,0	12,6
2015	6,0	2,3	8,3
Total	136,5	15,8	152,2

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda

Nota: el presupuesto a 2015 esta con corte a octubre 31. Los recursos establecidos para las labores de financiamiento del IPES son asociadas a la meta proyecto “Incubar, crear o fortalecer 6,300 Unidades productivas de la economía popular” del proyecto 725 incluido en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012- 2016.

Reflexión 26: Priorización de sectores, sí pero...

97. Generalmente las priorizaciones se enfocan en sectores líderes (los que ya jalonan la economía) o apuestas productivas (los que pueden ser), a partir de criterios como: aprovechamiento del mercado interno, capacidad de exportación o de atracción de inversión y generación de empleo; en la mayoría de los casos ignorando el territorio y el papel de micro y pequeñas empresas que componen casi todo el aparato productivo de la ciudad y son la principal fuente del empleo.

Hay algunos sectores que usualmente surgen en los diversos ejercicios de priorización, en el caso de la industria, se destacan los sectores de textiles y confecciones; alimentos procesados; calzado y marroquinería; artes gráficas e imprenta; plásticos y productos químicos. En servicios, se destacan la creación de software y los sectores de turismo y salud.

Adicionalmente, dada su importancia en la generación de empleos, los estudios también recalcan la importancia del comercio al por mayor y por menor, al igual que el comercio de autopartes y todo lo relacionado con la reparación de automotores.

98. Hoy existen una serie de proyectos indicativos (20), que serán perfilados en la segunda fase del proyecto de Especialización Inteligente entre diciembre y junio de 2016 para llegar a un portafolio de proyectos definidos. Seguramente, algunos de estos podrían intentar garantizar su desarrollo y financiación al quedar incluidos en el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020, para lo cual, están en una carrera contra reloj porque deberían tener una estimación de costos –al menos un proyecto de prefactibilidad– que permita discutir su inclusión o no en el Plan en febrero, cuando comienza la discusión del mismo.

En este sentido, algunos proyectos indicativos como: i) el sistema inteligente de transporte, ii) el desarrollo de soluciones innovadoras para la mejora del sistema hídrico del río de Bogotá, iii) las agendas para la identificación y cierre de brechas de capital humano en las áreas de especialización y iv) el desarrollo de métodos y tecnologías de educación innovadoras; pueden tener mayores probabilidades de quedar inscritos al Plan Distrital de Desarrollo, pues están alineados con la propuesta del Plan de Gobierno del próximo alcalde, con políticas existentes (la Política de Trabajo Decente y Digno) o están relacionados con fallos y mandatos que obligan a intervenir sobre estos temas, como en el caso del río Bogotá.

Un punto especial recae en el ‘Parque Científico y Tecnológico de Bogotá’, pues cuenta desde su concepción con el apoyo de gremios, entidades privadas, la Universidad Nacional y Colciencias. Al ser una iniciativa público privada podría tratar de financiarse mediante una Alianza Público Privada, en la cual sería clave la potenciación que este podría tener en el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (ubicación física o desarrollo de incentivos, entre otros). Aquí es importante destacar que su ubicación geográfica podría alinearse con la aglomeración existente de firmas dedicadas a la creación y comercialización de software y hardware, entre las calles 74 y 82, y entre las carreras 11 y 17.

99. A favor de las políticas focalizadas, son esbozados los siguientes argumentos:

- El sector público puede corregir externalidades en la información aclarando cuáles son los sectores con ventaja comparativa para que los inversionistas tomen mejores decisiones de inversión.
- Los estudios que sustentan la selección de estos sectores son en sí una ganancia para el sector privado, pues no todos los empresarios (en especial los pequeños), cuentan con este tipo de información.

- El sector público podría potenciar la difusión del conocimiento a escala productiva local, contrario a lo que supone la eficiencia estática.
- La política focalizada propicia la diversificación de los sectores, haciendo que la economía sea menos volátil a las externalidades.
- En los mercados con mayor competencia, resulta eficiente implementar políticas sectoriales de fomento a la innovación. Entre más intensa sea la competencia dentro del sector, más se genera crecimiento, toda vez que dicha competencia induce a las firmas innovar y hacer inversiones en alta tecnología, para diferenciarse y aumentar su competitividad.
- La promoción de Inversión Extranjera Directa, IED, priorizada permite atraer más empresas del mismo sector (efecto multiplicador).
- La promoción de IED focalizada permitirá transferir tecnología si se construyen redes de proveedores locales para transferir la tecnología de la empresa extranjera a estos (este efecto sobre proveedores locales continuará en la medida en que existan 'encadenamientos hacia atrás' y 'encadenamientos hacia adelante' con la industria doméstica).
- Además, la transferencia tecnológica podría llegar si se capacita la mano de obra local involucrada, si alguna industria contrata bienes o servicios de la empresa extranjera, o si la industria local imita las tecnologías más avanzadas que utilizan las empresas extranjeras.
- Respecto al empleo, la promoción de IED priorizada puede crear vacantes en el corto plazo si es tipo greenfield (instalación de nuevas plantas). En el mediano y en el largo plazo, estas inversiones generarán empleo si, dada su mayor productividad, promueven la productividad de la industria local, con lo cual, aumentan la capacidad de la industria doméstica para acceder a nuevos mercados. Por otra parte, si las inversiones se dirigen a industrias con una tecnología mayor a la local, el empleo que se generará tendrá una remuneración mayor, y generará un impacto sobre la formación de recurso humano que se irradia al resto de la industria (caso maquiladoras de México en los 80).
- En cuanto a los ingresos, incrementos de la IED están asociados con el decrecimiento de la inequidad de los ingresos (caso México en los 90).

Y en contra de –o en alerta frente a– las políticas focalizadas se argumenta:

- Respecto a las apuestas productivas, Remmy Prud'homme (en una charla con el autor) llama la atención sobre la dificultad de conocer de manera ex-ante cuáles serán los sectores líderes en el futuro cuando no hay condiciones políticas, sociales y culturales que garanticen esa condición, por lo que resulta al menos arriesgado tratar de determinar 'técnicamente' cuales serían las apuestas productivas para un país o región.
- Las reglas de juego del comercio internacional, centralizadas en la Organización Mundial del Comercio -OMC- son distintas hoy frente al momento en el que se promulgaron las políticas focalizadas en buena parte del mundo.
- Si el gobierno no está bien informado, las políticas de desarrollo productivo no son efectivas, e incluso podrían ser dañinas. Un requerimiento fundamental para una ejecución de una buena política de desarrollo productivo es que cuente con la información apropiada para la decisión de la priorización.
- Que las empresas que se instalan por promoción de IED no son, generalmente, grandes creadoras de empleo, argumento utilizado en diversas ocasiones para justificar la promoción. Varias investigaciones confirman que las PYMES son las principales responsables de la generación de empleo.
- Es necesario tener cuidado con incentivos a la inversión y recortes de impuestos a multinacionales porque podrían llegar a trabajar en contra de competidores locales.
- Estimular sectores económicos con la atracción de empresas multinacionales con gran poder económico puede perjudicar a un país, puesto que tienen la capacidad de influenciar los

poderes ejecutivos y legislativos para diseñar reglamentaciones que favorezcan sus intereses particulares.

Aghion, P. Dewatripont, L. Du Harrison, A & Legros P. (2012). *Industrial Policy and Competition*. National Bureau of Economic Research. Recuperado de:

http://scholar.harvard.edu/aghion/files/industrial_policy_and_competition.pdf

Harrison, A & Rodriguez, A. (2009). *Trade, IED and Industrial Policy for Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.

Hodler, R. (2009). "Industrial policy in an Imperfect World". *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 90(1).

Jensen, N. & Rosas G. (2007). *Foreign Direct Investment and Income Inequality in Mexico 1990 – 2000*. International Organization Vol 61, No 3. Recuperado de:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=955716

Mortimore, M. & Vergara, S. (2004). Targeting winners: can FDI policy help developing countries industrialize? *European Journal of Development Research*. Pág 502. Recuperado de:

<http://www.malawithewarmheart.com/temp/UMUC/Targeting%20Winners%20-%20Foreign%20Direct%20Investment%20Policy.pdf>

Pack, H., & Saggi, K. (2006). *Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey*. The World Bank Research Observer. Recuperado de:

<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/04/17/00033303720130417130407/Rendered/PDF/767620JRN0WBRO00Box374387B00PUBLIC0.pdf>

Presentación José Guilherme Reis "Selección de Sectores Líderes en Planes de Competitividad" en el Foro Sectores Líderes y Apuestas Productivas de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2011.

Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty First Century*. Harvard University. John F. Kennedy School of Government. Septiembre de 2014. Recuperado de:

<https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>

Reflexión 27: Innovación y más inversión en Ciencia y Tecnología

100. De acuerdo al Consejo Privado de Competitividad, en el componente de sofisticación e innovación, la capital ocupa el primer puesto entre los departamentos y a pesar de muchas cosas por mejorar, también existen variables relacionadas con la actividad empresarial, que muestran buen desempeño como: inversión en ACTI y patentes y diseños industriales. La primera variable hace referencia la inversión per cápita de entidades públicas, privadas e internacionales en actividades de ciencia, tecnología e innovación y la segunda, a solicitudes concedidas de patentes de invención, de modelos de utilidad, y de diseños industriales en cada departamento por cada millón de habitantes. Pese al buen resultado de estas dos variables, en Bogotá la inversión de las empresas en actividades de ciencia, tecnología e innovación es baja, dado que solo representó el 31,4% del total, cifra inferior al promedio de los últimos 10 años.

Universidad del Rosario & Consejo Privado de Competitividad (2015). *Índice Departamental de Competitividad 2015* Recuperado de: http://www.compitem.com.co/site/wp-content/uploads/2015/11/CPC-IDC_2015-2016.pdf

Observatorio de Ciencia y Tecnología (OcyT) Recuperado de: <http://ocyt.org.co/es-es/>

101. Una ciudad inteligente es aquella que realiza una gestión eficiente en todas las áreas de la ciudad (urbanismo, infraestructuras, transporte, servicios, educación, sanidad, seguridad pública,

energía, etc), satisfaciendo a la vez las necesidades de la urbe y de sus ciudadanos. Todo ello se logra en consonancia con los principios de Desarrollo Sostenible expuestos en el Programa 21, promovido por Naciones Unidas, y tomando la innovación tecnológica y la cooperación entre agentes económicos y sociales como los principales motores del cambio.

Ferrovial Servicios, enerlis, et al (2012). Libro blanco Smart cities. Septiembre 2012. Recuperado de: http://www.innopro.es/pdfs/libro_blanco_smart_cities.pdf

102. Google lanzó hace unos años Google Fiber, su servicio de internet de un gigabit de velocidad para subir y descargar archivos, que fue instalado en la ciudad de Kansas.

Aunque ofrece dos paquetes pagos de internet y televisión, una de las opciones es Internet gratis con una velocidad de descarga de 5Mbps por segundo, y de subida de 1Mbps por segundo, pagando 300 dólares por concepto de instalación.

Además, la compañía californiana ofrece a escuelas, bibliotecas, centros comunitarios, y edificios de gobierno internet gratis de un gigabit de velocidad. Además del beneficio social, la conexión ultrarrápida de Google, ha propiciado la creación y el movimiento de empresas de tecnología a la ciudad de Kansas.

103. El programa de becas “Rodolfo Llinás para la promoción de la formación avanzada y el espíritu científico en Bogotá”, está orientado a incrementar el número de profesionales con formación avanzada, otorgando becas de doctorado a 40 profesionales con el propósito de fortalecer las capacidades de investigación que den solución a diferentes problemas de la ciudad en las áreas de desarrollo económico, salud, seguridad alimentaria, movilidad, inclusión socioeconómica, gestión de residuos sólidos, uso eficiente del agua, uso de energías renovables y cambio climático. Los beneficiarios de los apoyos financieros asumirán al terminar sus estudios el compromiso de colaborar con organizaciones públicas o privadas con domicilio en la ciudad de Bogotá en la generación de conocimiento de frontera y su aplicación para el desarrollo de productos y procesos en el mercado local, durante un plazo no inferior al de la duración del programa cursado contado a partir de la fecha de graduación.

104. En las discusiones de la Política de Competitividad, Productividad y Desarrollo Socioeconómico en 2011, la Cámara de la Industria de Cosméticos y Aseo, solicitó un centro de investigaciones para su sector. Por la misma vía, en las propuestas (aún preliminares) de la Cámara de Comercio de Bogotá en el proyecto de especialización inteligente, está la creación de un centro de farmacogenética, entre otros similares.

105. Los institutos de Tecnología (IST) son unidades operativas del SENAI que tienen infraestructura física y de personal calificado para la prestación de servicios técnicos de alto valor agregado para aumentar la competitividad de las industrias de todos los tamaños. Los institutos desarrollan soluciones basadas en las tecnologías existentes para crear nuevos procesos y nuevos productos. Tienen en su cartera de servicios: consultoría técnica especializada, la investigación y desarrollo y servicios de laboratorio. Estos institutos de tecnología se encuentran en zonas de alta densidad industrial y se alinean entre sí, comparten habilidades, portafolio, laboratorios y especialistas para atender las demandas de los sectores industriales de todo Brasil, como alimentos y bebidas, metal-mecánico, cuero y calzado y maderas.

De la misma manera existen institutos de innovación que están destinados principalmente a aumentar la productividad y la competitividad de la industria brasileña, con la creación de soluciones innovadoras para la industria grande, mediana y pequeña. El servicio cubre los institutos de todo el país, centrándose en el apoyo a la innovación en empresas de base tecnológica, a través de proyectos de innovación tecnológica y la investigación aplicada, soportes de laboratorio para las plantas de prototipos y proyectos piloto, servicios tecnológicos de alta complejidad y de alto valor agregado,

la transferencia de tecnología, etc.

Actualmente existen 25 Centros de Innovación del Estado, coordinados por entidades regionales del sistema industrial (SESI / DR, SENAI / DR, IEL / NR y Federaciones), y con el apoyo de socios locales y nacionales, tales como el Sebrae.

Más información en:

<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/>

<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

<http://www.portaldaindustria.com.br/iel/>

<http://www.portaldaindustria.com.br/sesi/>

106. Esta iniciativa busca establecer la primera infraestructura en Bogotá que ofrecerá servicios de investigación aplicada y de transferencia tecnológica para la generación de productos y servicios innovadores en las diferentes áreas de especialización.

Actualmente se trabaja en el Plan Maestro del parque, en el marco de la política Nacional de Parques Tecnológicos y la cooperación coreana que apoya la formulación de tres planes maestros: Bucaramanga, Cali y Bogotá. Un grupo de trabajo interinstitucional conformado por la Cámara de Comercio de Bogotá, la ANDI, la Universidad Nacional, ProBogotá y Colciencias busca la formulación de la factibilidad del parque a partir del Plan Maestro.

En el proyecto de diseño de un parque tecnológico y científico en Bogotá, habrá que tener en cuenta, los siguientes aspectos:

- Los elementos esenciales de un parque industrial son: i) un componente tecnológico importante; ii) la presencia de flujos de cooperación tecnológica; iii) el desarrollo de nuevas empresas de base tecnológica; y, por último, iv) una contribución al desarrollo del entorno, basado en la promoción y difusión del conocimiento. El componente tecnológico importante está basado en la presencia in situ de empresas, universidades y centros de investigación intensivos en conocimiento y que desempeñan actividades tecnológicas de carácter avanzado.
- La mayoría de los estudios realizados sobre este tema, apuntan a que en la práctica las empresas instaladas en los parques tecnológicos no están involucradas en un proceso real de generación y transferencia de conocimiento -del que resultan innovaciones en procesos y productos- sino que lo que habitualmente hacen es adoptar y mejorar innovaciones ya existentes. Esta realidad de los parques que se han realizado en Colombia y Latinoamérica se debe tener en cuenta para no repetir errores o no generar falsas expectativas sobre el proyecto.
- Hay que diseñar y pensar un parque, donde la dedicación de los gestores del parque a las empresas de nueva creación sea temporal, ya que el objetivo último es que en el mediano y largo plazo las empresas puedan valerse por sí mismas, de otro modo se considerará que la intervención del parque tecnológico no ha tenido éxito, el cual dependerá además, de factores como el grado de implicación de los distintos agentes regionales en la organización, estructura y propiedad del parque.

Ver más detalle en:

Rodriguez, A (2012). Los parques científicos y tecnológicos en América Latina, un análisis de la situación actual. BID. Recuperado de:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37017319>

107. Definir el sitio de creación del parque es crucial, pues la proximidad espacial de las empresas que hacen parte del parque científico y tecnológico facilita el intercambio de conocimiento así como el aprovechamiento de su efecto desbordamiento.

Entre las calles 72 y 92, extendiéndose desde la carrera 11 al occidente hasta la carrera 17, hay una

aglomeración (346 unidades económicas) relacionadas con la producción y comercialización de productos informáticos, De estas, el 37% de los establecimientos deriva sus ingresos principalmente de la comercialización de hardware y partes; 24% del comercio de accesorios y 15% a partir de la realización de servicios de mantenimiento y/o reparación de hardware. Otro grupo de empresarios manifestó percibir ingresos por la venta de circuitos cerrados de televisión, cámaras de vigilancia, redes inalámbricas y desarrollar software a la medida, representando 17,6% del total de encuestados. Entre estos últimos se destacan empresas como Comredes de Colombia, Compumundial Cámaras y Entredes E U, ubicadas en Lago Gaitán, barrio que concentra el 96% de las unidades económicas encuestadas.

Aunque se prefiere una proximidad espacial, hay que tener en cuenta que una parte relevante del conocimiento que se va a generar es de carácter tácito y está incorporado en las empresas y profesionales que lo generan, de tal manera que sólo se puede adquirir a través de un proceso interactivo.

Reflexión 28: Urge una nueva Política de Seguridad Alimentaria

108. El presupuesto distrital que se ha destinado a los programas de seguridad alimentaria es el siguiente:

Cuadro 13: Presupuesto programado en seguridad alimentaria en Bogotá por sector. Miles de millones de pesos, 2009-2015

Año	Desarrollo Económico	Educación (A)	Integración Social (B)	Hospitales distritales (C)	Demanda institucional (A+B+C)	Total
2009	26,5	152,3	113,5	N.D.	265,9	292,4
2010	18,7	174,1	128,2	N.D.	302,3	321,0
2011	19,5	174,8	152,0	N.D.	326,8	346,3
2012	33,6	182,7	185,6	1,1	369,4	402,9
2013	20,2	58,6	273,3	12,7	344,7	364,8
2014	22,1	78,8	209,9	16,2	304,9	327,0
2015	19,9	61,2	326,4	3,2	390,9	410,8
Promedio	22,9	126,1	198,4	8,3	329,2	352,2

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo SEGPLAN. La información del presupuesto de hospitales distritales se obtuvo a través de la Secretaría de Salud.

Por su parte, el presupuesto del sector de Desarrollo Económico se divide en lo que destina la Secretaría de Desarrollo Económico a programas de agregación de oferta alimentaria y el Instituto para la Economía Social, IPES, al mejoramiento de plazas de mercado. En los últimos años el presupuesto de la Secretaría es cada vez menor y consecuentemente la importancia relativa de la inversión se ha concentrado en las plazas.

Cuadro 14: Presupuesto programado en seguridad alimentaria en Bogotá por el sector de desarrollo económico. Miles de millones de pesos, 2009-2015

Año	Secretaría de Desarrollo Económico	IPES	Total
2009	12,6	13,8	26,5
2010	10,7	8,0	18,7
2011	11,7	7,9	19,5
2012	19,1	14,4	33,6
2013	10,8	9,4	20,2
2014	8,0	14,1	22,1
2015	6,9	13,0	19,9
Promedio	11,4	11,5	22,9

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo SEGPLAN.

109. El principal programa de asistencia alimentaria en el Distrito es el de apoyo alimentario, figura en la que se destacan los comedores comunitarios. Sin embargo, por la ineficiencia en la transferencia de recursos, pues de cada 100 pesos invertidos tan solo 46 se transformaban en alimento, el programa fue revisado y en 2013 se decidió fortalecer otro modelo de atención centrado en la entrega de recursos económicos para la compra de alimentos a través de bonos.

En este sistema de bonos, denominado Mi Vital, la eficiencia en la transferencia de los recursos es mayor, y permite a las familias vulnerables acceder a una serie de productos alimentarios redimiendo el bono en establecimientos seleccionados para tal fin. La transformación de parte de la inversión de los comedores en bonos también supone que ya no se benefician solo individuos de una familia sino las familias completas que preparan y comparten sus alimentos en casa.

Sin embargo, el modelo de bonos en dinero para la asistencia alimentaria evidencia un conjunto de problemas:

1. Los beneficiarios del bono lo gastan privilegiando la compra de alimentos energéticos (cereales, papa, yuca) en deterioro de una dieta más balanceada que incluya también proteínas, vitaminas y minerales.
2. El bono implica una transacción electrónica que no está disponible en las tiendas y fruver de los barrios donde viven los usuarios. Los bonos se cambian entonces, en la mayoría de los casos, solo en supermercados, que tienden a estar más alejados, lo que obliga a desplazamientos largos a pie y con carga o el pago de buses o taxis, atentando contra la filosofía del programa de liberar ingresos del beneficiario. Por esa razón, una condición de éxito del programa es que se incorporen a este las pequeñas tiendas y fruver de los barrios donde viven los usuarios.
3. A pesar de que la migración al sistema de bonos ganó en eficiencia en la asignación de recursos, hay que tener en cuenta que se perdió el beneficio social de los comedores comunitarios como espacio de socialización.
4. Finalmente, el programa asume que la población beneficiaria sabe cocinar, prefiere hacerlo y tiene lugar para hacerlo, lo que no siempre es así.

Adicionalmente, otro programa de asistencia alimentaria que requiere un análisis es el de la canasta básica de alimentos que se entrega a las familias vulnerables de la ruralidad bogotana. Esta canasta tiene graves problemas: i) entrega productos que la gente puede producir en sus hogares como papa, zanahoria, leche y huevos, lo que desestimuló la siembra de pan coger y va en contravía de los mandatos de la Política Pública de Ruralidad; ii) se entregan productos como sardinas que la

gente no tiene en su cultura alimentaria y que terminan como alimento de gallinas o en canje con la tienda local; iii) constituye un atractivo que ha promovido la migración desde Boyacá.

Un análisis, evaluación y discusión de esta problemática se hacen necesarios para responder adecuadamente a la pregunta: ¿cuáles son los tipos de programa de asistencia alimentaria que el Distrito puede realizar con el mejor beneficio para los bogotanos en condición de vulnerabilidad?

110. Por su carácter pionero y a falta de una Política de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria en Bogotá, el Plan Maestro de Abastecimiento fue más allá de sus alcances y asumió como su competencia prácticamente todo el componente de disponibilidad de alimentos y buena parte del acceso. Para ello definió una canasta básica de 33 alimentos y una acción en la región central focalizada en productos frescos provenientes de la economía campesina.

El Plan Maestro debía definir la normativa para la localización de los equipamientos e infraestructura, no obstante, no incluyó ciertas condiciones técnicas mínimas para la construcción de los equipamientos, los estándares urbanísticos e indicadores de gestión urbana para cumplimiento y la ejecución de metas propuestas e instrumentos de gestión interinstitucional como la construcción de escenarios de articulación intersectorial.

111. Hay un nuevo diagnóstico que identifica cambios, elementos que permanecen o nueva información que antes no existía sobre las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá, algunos de estos son:

1. Un cambio en el origen del abastecimiento a Bogotá, que difiere radicalmente de los anillos de abastecimiento planteados en el Plan Maestro y en la Política, dándole menos importancia a los municipios vecinos e incluso a los departamentos aledaños.
2. Nueva información sobre la conformación de precios, pero únicamente para algunos alimentos frescos. De estos se deduce que los márgenes de comercialización superan generalmente el 50% del precio pagado al producto.
3. Que Corabastos es menos importante para el abastecimiento de Bogotá pero aún es relevante, en especial en la definición de los precios de algunos alimentos frescos como la papa y el plátano. Así mismo, que la idea de ponerle una competencia a Corabastos a través de la construcción de una red de plataformas logísticas al interior de la ciudad, no cumplió su objetivo.
4. Todos los análisis, desde el punto de vista logístico, indican que hay que sacar a Corabastos del perímetro urbano.
5. Las tiendas continúan siendo un actor fundamental en la red de abastecimiento en la ciudad, independientemente del estrato (más importante en estratos bajos), pero volcados a alimentos no perecederos.
6. Cada vez son más relevantes actores especializados en el abastecimiento como famas, avícolas, productos lácteos y fruver.
7. El consumidor bogotano es más sofisticado y ha cambiado sus hábitos de compra, pues cada vez consume más alimentos por fuera del hogar.
8. Así mismo, el consumidor ha cambiado sus preferencias radicalmente en las últimas dos décadas, ahora consume muchos más productos y cada vez pesan más los alimentos procesados y menos las verduras y frutas (solo 12% del total del gasto en alimentos).
9. Hay una reducción importante en los problemas de desnutrición, de hecho, ya no mueren niños por desnutrición, aunque prevalece la inseguridad alimentaria en las localidades del suroccidente de la ciudad y algunas del centro.
10. El papel que pueden jugar las ciudades frente a la soberanía alimentaria es mínimo. Este término, presente en la política distrital, apareció en defensa de los productores domésticos de los países importadores de alimentos, principalmente de naciones que subsidian la producción.

Ahora, retoma vigencia, pero no solo como una defensa de la producción doméstica, sino como una alternativa real para enfrentarse a las condiciones actuales del mercado mundial de alimentos. De cualquier manera, es posible dialogar sobre el tema con el gobierno nacional.

112. La constitución de la RAPE -Región Administrativa y de Planeación Especial- Región Central entre el Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima genera un escenario privilegiado de actuación que, además, cuenta con una Estrategia de Soberanía y Seguridad Alimentaria. El Meta, por ejemplo, aporta casi la mitad de las toneladas de alimentos de departamentos RAPE incluyendo maíz, arroz, frutas y ganado; Boyacá es el mayor proveedor de papa y hortalizas a la capital; Cundinamarca es el mayor proveedor de leche; y Tolima aporta maíz, arroz y frutas, entre otros. Los cuatro proveen la gran mayoría de los productos frescos que ingresan a la capital, mayoritariamente campesinos. Es conveniente aclarar que, según la encuesta de origen y destino del Ministerio de Transporte en 2013, el abastecimiento a Bogotá de los departamentos que conforman la RAPE tan solo representó el 21,4% del total de alimentos que ingresaron a la ciudad.

La RAPE se presenta como una oportunidad para que la ciudad pueda invertir en la región, como lo es también el contrato plan que además tiene la virtud de comprometer recursos del presupuesto nacional. El conocimiento de estos instrumentos resulta importante si se tiene en cuenta que los entes de control han realizado algunos hallazgos a la Secretaría de Desarrollo Económico por realizar inversiones por fuera de los límites administrativos de la ciudad bajo figuras distintas a las mencionadas.

113. En el segundo foro urbano nacional, celebrado en Santa Marta en octubre de 2013, las ciudades se comprometieron a apoyar de forma decidida los diálogos con la guerrilla de las FARC y reconocer que el papel de las ciudades en la construcción de la reconciliación será crucial para que el proceso sea sostenible y duradero. Pese a este compromiso adquirido con la paz de Colombia, los alcaldes tienen dudas sobre cómo implementar los programas necesarios para apoyar el post acuerdo.

Bogotá es la principal ciudad receptora de población víctima en Colombia. En 2012, el total de personas declaradas como desplazadas en la capital, según la Alta Consejería para los derechos de las víctimas, la paz y la reconciliación fue de 465.542 personas y ese número ha ido aumentando, al ubicarse en 2014 en 535.554. Hasta el 1 de octubre del presente año, los desplazados registrados en la ciudad fueron 549.618 personas. Esto significa que, entre 2012 y 2014, hubo 70.012 nuevos desplazados que se instalaron en la capital del país.

Las iniciativas nacionales y distritales para los desplazados incluyen programas de retorno a sus lugares de origen y de restitución de tierras, sin embargo, son muchos los desplazados, especialmente los y las jóvenes los que han decidido quedarse en la ciudad, aprovechando los beneficios de la aglomeración en los temas de empleo, servicios públicos y sociales, cultura y cercanía de las entidades que rigen la ayuda y beneficios para las víctimas en el país.

Es así como, según la Encuesta Multipropósito de 2014, el 65% de las personas que viven en Bogotá desplazadas por la violencia no regresaría bajo ninguna condición a su lugar de origen. Para el restante 35%, podría ser útil un programa que buscara articular la oferta de productos del lugar de origen de los desplazados con la demanda institucional de Bogotá, para así asegurar tanto la compra de la producción de las familias que vuelven al campo como las necesidades en una alimentación balanceada para niños, jóvenes y familias vulnerables de la ciudad.

Reflexión 29: ¿Puede hacer algo la ciudad frente a la oferta y comercialización de alimentos?

114. Para trasladar la principal plaza mayorista de la ciudad, Corabastos, de su ubicación actual en Kennedy es necesario tener en cuenta algunos factores que hacen de esta una tarea compleja: i) Hay que poner de acuerdo a los cuatro representantes del sector público (dos del Ministerio de Agricultura, uno de la gobernación de Cundinamarca y uno del Distrito). Cualquier acción pasaría también por un acuerdo con el sector privado, minoritario en la junta directiva pero accionariamente mayoritario desde que Davivienda adquirió a Bancafé (uno de sus antiguos socios) que no acogerá la medida sin que vea beneficios tangibles; ii) Además de esta institucionalidad visible, algunos expertos y conocedores del sector afirman que hay una institucionalidad paralela en algunos aspectos más fuerte que tiene tres frentes, todos de gran lucro económico: grandes operaciones de compraventa en efectivo y sin registros; operaciones ligadas a pago de prima por uso de suelo o de locales, en ocasiones decenas de veces superiores o los valores inmobiliarios; y el tráfico ilegal que aprovecha el flujo de transporte entre la capital, los puertos y casi todas las regiones del país.

115. La Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá podría incidir sobre los factores que generan mayores incrementos en los precios de los alimentos, principalmente, brindando una adecuada y oportuna información “en tiempo real” a los demandantes de estos productos. Este objetivo se puede lograr a través de un convenio con el DANE, donde la entidad estadística complementa la información de precios y abastecimiento de SIPSA con un operativo que indague el nivel de precios de los distintos canales de distribución minorista de alimentos (tiendas, fruver, carnicerías, etc.), el cual puede tener un costo cercano a los mil millones de pesos anuales.

La información recolectada puede ser socializada con propietarios de restaurantes y consumidores en general, a través de una labor pedagógica de la Secretaría de Desarrollo Económico usando distintos medios masivos de difusión como radio, televisión, redes sociales, mensajes de texto, correo electrónico y otros instrumentos de las tecnologías de información actuales.

Reflexión 30: Ruralidad bogotana, a profundizar y segmentar políticas

116. Esta delimitación sobre usos y las reglamentaciones de la superficie rural están definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, reglamentado por el Decreto 190 de 2004 (dimensión ambiental), el cual se encuentra vigente dada la suspensión del acto administrativo de la modificación excepcional del mismo (Decreto 364 de 2013). Aunque este Decreto delimita el área destinadas a protección ambiental y las categorías de uso de suelo rural, desde el 2014 hay una nueva normativa (Resolución 0138 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) que realindera la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y por lo tanto define nuevos tamaños de área rural en la ciudad. Sin embargo, no es posible definir el tamaño de dichas áreas dado que no se incluye explícitamente en la resolución.

117. Debido a la ausencia de información mínima sobre la ruralidad bogotana (no había consenso siquiera sobre el número de habitantes), en el 2013 la Secretaría decidió adelantar un censo en la ruralidad, centrado en los hogares y no en las fincas, para averiguar las condiciones de la vivienda, servicios públicos, seguridad social, calidad de vida e información de las actividades agropecuarias adelantadas, entre otros aspectos.

Este censo, realizado por el Centro Nacional de Consultoría, que ganó una licitación organizada por la Secretaría de Desarrollo Económico, se efectuó en 8 de las 12 localidades con presencia de ruralidad. En efecto, fueron seleccionadas las localidades de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Suba, Ciudad Bolívar y Sumapaz, en función de que sus actividades agropecuarias se desarrollaran en un área superior a mil hectáreas. Un aspecto a resaltar es que los resultados

de los hogares, tanto en los aspectos sociales como de las actividades productivas asociados a los mismos, están completamente geo-referenciados.

Aunque el operativo censal se cumplió en los tiempos y lugares establecidos, en la localidad de Sumapaz no se pudo censar todo el territorio. En esta localidad el censo no se realizó en el corregimiento de San Juan y sus veredas ya que la población se declaró en “desobediencia civil” para atender al grupo operativo, coincidiendo el mismo con un periodo de protestas de sus habitantes por la no designación de un alcalde local en propiedad. Para completar los datos asociados a la población en esta localidad se utilizaron los registros administrativos de atención del Hospital de Nazareth.

En materia de calidad de vida, en los sitios que fue posible censar, se encontró que el 19% de las viviendas estaban construidas en materiales de carácter transitorio o precario (madera burda, zinc, bareque, tapia, guadua) y 56% contaban con suelos en gravilla. Particularmente, en la localidad de Ciudad Bolívar se encontraron casas construidas en plástico, lata o madera.

En cuanto a servicios públicos, se encontró que una gran proporción de los hogares no cuentan con servicio de alcantarillado (83%), acueducto (34%), gas natural (79%) y recolección de basuras (50%). Es de resaltar que la carencia de estos servicios genera que el 74% de los hogares utilicen pozos sépticos y que los desechos se quemen o entierren.

De otra parte, del total de los hogares, el 78% considera que sus ingresos no alcanzan para cubrir los gastos básicos, situación que cobra mayor relevancia al considerar que el 44% de las personas que se encontraban trabajando ganan menos de 300 mil pesos mensuales. A esto se suma que 9% de los hogares afirmó que por lo menos algún miembro del hogar no comió alguna de las tres comidas por falta de dinero la semana anterior al censo.

En materia de educación, la ruralidad de Bogotá presenta una amplia brecha respecto a la zona urbana: mientras que en Bogotá 1,7% de la población mayor de quince años no sabe leer, en la ruralidad esta cifra asciende a 5,9%. Asimismo, el 4,5% de los niños entre 5 y 14 años no asisten a la escuela o colegio. Se encontró que algunas de las razones que explican este fenómeno son: (i) las largas distancias entre las viviendas y el plantel educativo; (ii) en el caso de los más pequeños, que sus padres no pueden acompañarlos a la institución educativa pues dan prioridad al desarrollo de sus actividades laborales; y (iii) en el caso de los adolescentes, que no disponen de recursos económicos para acceder a la educación superior y deciden trabajar en la tierra como sus padres.

Quizás un gran vacío en este ejercicio fue la no posibilidad de censar las actividades de otras fincas que pertenecen a propietarios residentes en la zona urbana de la ciudad, que igual tienen un gran impacto en la zona. Sin embargo, en 2014 el DANE adelantó en todo el territorio nacional el Censo Agropecuario, que supliría la carencia de información de estas otras fincas localizadas en la ruralidad bogotana. Es importante trabajar con el DANE, bajo el Convenio 278 de 2013, para tener acceso a los microdatos de esa investigación y cruzarlos con la información ya recolectada.

Se puede ver un mayor detalle en:

Valencia, M. et al (2015). Cuaderno de Desarrollo 29. Principales resultados del censo ruralidad. Bogotá D.C, Marzo de 2015. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=340>

118. Es un lugar común en las discusiones sobre la ruralidad bogotana que se señale que hay conflictos alrededor de la posesión de la tierra, pero no hay estadísticas oficiales o estudios que lo demuestren.

Precisamente, en el estudio “Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia” elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, dirigido por Iván Darío Gómez Guzmán y en el que participó la Universidad de Los Andes; se hace un análisis descriptivo durante el periodo 2000-2009 del número de propietarios, el número de predios por propietario, la distribución de la tierra en los rangos de tamaño, diversos indicadores de concentración de la propiedad y el año de actualización catastral, para los niveles territoriales, nacionales, departamentales y municipales de manera

espacial. Sin embargo, el estudio se elabora sin el registro para el área rural de Bogotá, dado que el catastro distrital (el cual es descentralizado) solo tenía a la fecha del estudio el 0,51% de sus predios rurales actualizados.

119. Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Artículo 178. Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales o implementación de esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos. Modifíquese el artículo 108 de la Ley 99 de 1993.

Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/LEY%201753%20DEL%2009%20DE%20JUNIO%20DE%202015.pdf>

120. El Observatorio de Desarrollo Económico estimó la inversión para 75 fincas asociadas a 64 familias rurales, las cuales abarcan 385 hectáreas y se encuentran ubicadas en zonas protegidas de la ruralidad bogotana (sin Sumapaz), que el pago anual por dedicarse al cuidado ambiental podría ser de 2,6 millones por hectárea o 15,67 millones por hogar al año, con lo cual la inversión anual sería alrededor de 1,002 millones de pesos. Este resultado es similar al calculado en el estudio de la Universidad Jorge Tadeo Lozano en 2009 para el diseño y análisis de factibilidad de un programa de servicios ambientales para la zona rural de la ciudad, en el cual se estimó el valor de compra de una hectárea para conservación en 8,8 millones de pesos, con un rango que oscila entre 16 millones de pesos (Área Forestal Distrital Los Soches) y 1,2 millones de pesos (Área Forestal Distrital Corredor de restauración Yomasa Alta).

Es importante señalar que en la actualidad, además de un cálculo sobre el monto necesario para esta inversión, se cuenta con un borrador de decreto elaborado en 2012 en la Dirección de economía rural y abastecimiento alimentario, que permitiría avanzar rápidamente en el desarrollo normativo del instrumento.

Ver detalle de los cálculos de los pagos por servicios ambientales en:

Valencia, M. et al (2015). Cuaderno de Desarrollo 29. Principales resultados del censo ruralidad. Bogotá D.C, Marzo de 2015. Páginas 76-91. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=340>

Universidad Jorge Tadeo Lozano (2010). Estrategia de reconversión de los sistemas de producción de la zona rural de Bogotá- Programa de servicios ambientales. Convenio de cooperación para el fomento de actividades científicas y tecnológicas 285-2009. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Páginas 119-120.

121. El censo de los hogares que viven en la ruralidad de Bogotá permitió, entre otros aspectos, identificar la producción agropecuaria únicamente de las fincas asociadas a los hogares censados. Esto es, que no se pudo establecer información sobre aquellas fincas donde el propietario o administrador del predio residía en la ciudad de Bogotá en su zona urbana. De igual manera, es válido recordar que en la localidad de Sumapaz se analizaron las fincas censadas en los corregimientos de Nazareth y Betania, quedando un vacío de los aspectos productivos de las fincas del corregimiento de San Juan donde, como ya se había explicado, no pudo llevarse a cabo el operativo censal. Haciendo estas dos aclaraciones, en los 9.242 predios rurales existentes en la base catastral 2011 se lograron identificar 1.306 fincas, las cuales fueron objeto de análisis en materia de área, uso del suelo, producción agrícola, inventario ganadero y de otras especies, análisis de costos de producción, entre otras variables.

De las fincas en la ruralidad de Bogotá, teniendo como referencia las censadas, el 66% es de menos de cinco hectáreas; con un 49% en condición de propiedad por parte de los productores, 24%

en arriendo y 23% en usufructo. Aunque del total de áreas (6.280 has) que ocupan estas fincas en la ruralidad, solo 960 hectáreas son destinadas a cultivos agrícolas, es importante mencionar que cerca del 66% se destina al cultivo de papa, de aquí su impacto en el ecosistema.

Por su parte, la producción de 6 mil seiscientas toneladas de alimentos y cultivos agrícolas que se producen anualmente, parecen un dato ínfimo, si se tiene en cuenta que a la ciudad ingresan aproximadamente 11 millones de toneladas de alimentos al año de otras regiones del país. Sin embargo, estas producciones aportan tanto a la seguridad alimentaria de los campesinos de la zona como a la dinámica de sus ingresos. De ese total, la papa representa el 82%. Además de la papa, existen otros cultivos, como la zanahoria, hortalizas varias, frutales, habas y algunas producciones de pastos para la ganadería.

En el plano pecuario, se identificaron 681 fincas con animales bovinos. En el total del inventario al día de la entrevista se identificaron 5.223 cabezas de ganado en la ruralidad de Bogotá. Este dato contrasta con las 23.011 cabezas de ganado (corte primer semestre de 2013) que informa Fedegan en los registros del ciclo de vacunación, diferencia que surge de las fincas no censadas en Sumapaz, como aquellas en las que sus dueños/administradores no residen en la ruralidad. Otro aspecto que hay que tener en cuenta es que muchos ganaderos que informaron sobre su inventario de vacunación relacionen la cantidad de animales sin importar las zonas o municipios lindantes; es decir, en Suba un ganadero puede contabilizar cabezas de ganado propias, pero que por trashuancia, permanecen productivamente en los municipios de Sopó, Cajicá y/o Cota.

De las 5.223 cabezas de ganado en Bogotá, el 35% correspondía a vacas en producción, 22% a terneros (as), 14% a vacas horas, 13% a novillas (os) y 4% a toros. Es importante mencionar, que en el 55% de las fincas, la orientación del ható era la producción de leche y el 33% era el doble propósito.

Por último, recientemente el DANE mostró algunos resultados preliminares del tercer Nacional Censo Agropecuario 2013, en el cual se perciben las participaciones porcentuales de los aspectos productivos de cada departamento en materia agropecuaria. Observando las participaciones, en materia agrícola, Bogotá representa apenas el 0,1% de las 33,2 millones de toneladas agrícolas que se producen en Colombia. Ahora bien, de los principales productos, la producción de papa en Bogotá es el 0,2% de la producción nacional (2,6 millones de toneladas), es decir, 5.200 toneladas, cifra similar a la del censo de la Secretaría. En cuanto a inventario pecuario, según el Censo Agropecuario, en Bogotá habita el 0,1% de las 21,4 millones de cabezas de ganado bovino a nivel nacional, es decir, 21.400 cabezas, cifra muy cercana a la de Fedegan.

Estos resultados, que próximamente estarán a disposición de todo público, serán un referente para las futuras intervenciones en materia de la ruralidad de Bogotá.

Ver detalle de la producción agrícola en la ruralidad de Bogotá:

Valencia, M. et al (2015). Cuaderno de Desarrollo 29. Principales resultados del censo ruralidad. Bogotá D.C, Marzo de 2015. Páginas 41-71. Recuperado de:

<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=340>

DANE- Censo Nacional Agropecuario (2013). Boletines N° 9 – 12. Recuperado de: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>

122. El proceso de asistencia técnica en este último cuatrienio presentó diversas modificaciones en cuanto a su operación. Primero, fue operado por instituciones externas (Universidad Jorge Tadeo y Familias de la Tierra) y luego, fue manejado por un grupo interno dentro de la Secretaría. El programa busca realizar un proceso de planificación predial con visión de territorio donde, de la mano con los productores, primero se identifican los sistemas de producción de la zona, se realiza una cartografía veredal y de finca, y se identifican los factores de insostenibilidad ambiental, social o económicos. Todo este proceso se enmarca en la metodología de Escuelas de Campo de Agricultores, ECAS, que brindan a los productores la oportunidad de ensayar las alternativas y

mejorarlas, utilizando una parcela de campo compartida por varios de ellos.

En términos de inversión y alcance del proyecto, entre 2012 y mediados de 2015 el apoyo fue de asistencia técnica profesional, con una inversión relativa de 3,7 millones por familia o unidad productiva, llegando a atender a 790, que representan el 60% de las fincas censadas en la ruralidad bogotana (sin Sumapaz) asociadas a los hogares que residen en la zona. Desde finales de este año, la atención se complementó con la compra de insumos y suministro de materiales (450 millones de pesos), para una atención superior a 140 familias, una inversión promedio de 3 millones por familia o unidad productiva.

Al final del día, con estos datos se podría hacer una estimación de los recursos que se necesitarían para atender al total de las familias o unidades productivas que habitan en el “suelo rural” de la ruralidad bogotana, incluyendo recurso humano e insumos y suministro de materiales. Esta estimación estaría cercana a los 9 mil millones de pesos por año, de los cuales 5 mil podrían ser canalizados de los recursos que el SENA tiene para la ciudad.

En materia de recursos, el presupuesto asignado a los programas de la ruralidad dentro del sector de desarrollo económico, entre 2009 -2015, fueron 16 mil millones de pesos, que representan el 1,9% de los recursos del sector. Aunque suele verse esta participación como pequeña, hay que tener en cuenta la escala y la población objetivo, pues la población que reside en la ruralidad en Bogotá representa solo el 0,2% del total de la ciudad

Cuadro 15. Presupuesto del sector asignado a los programas de ruralidad Miles de millones de pesos. 2009-2015

Ruralidad		
Año	Miles de millones	Porcentaje de participación
2009	1,2	0,8
2010	0,7	0,6
2011	1,7	1,6
2012	5,6	3,2
2013	2,2	1,5
2014	2,6	2,4
2015	2,3	2,5
Total	16	1,9%

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda

Nota: el presupuesto a 2015 esta con corte a octubre 31

123. El censo de ruralidad identificó que en la ruralidad de Bogotá viven 891 desplazados por la violencia (5,3% del total de habitantes), siendo la localidad de Ciudad Bolívar donde habitan la mayor proporción de personas en esta situación (421 desplazados). Particularmente, los habitantes de las veredas Pasquilla Rural (Ciudad Bolívar), Taquecitos (Sumapaz) y Laureles (San Cristóbal) manifestaron decepción frente a las acciones que la administración distrital había realizado para desplazados y reinsertados, puesto que consideran que su llegada a la zona es cada vez mayor y no se han tomado medidas de control y seguimiento.

De otra parte, en la vereda la Unión en Sumapaz, hay familias numerosas, que tienen en su núcleo familiar niños con discapacidad cognitiva o con traumas psicológicos generados por la violencia propia del desplazamiento o han sido víctimas de violaciones y manifiestan no tener ningún tipo de apoyo por parte de la administración que facilite su desarrollo.

Cabe resaltar que el total de personas en condición de vulnerabilidad puede estar subvalorado,

considerando que en el momento del censo algunas personas no se auto-reconocieron como desplazados. A esto se suma que en las áreas en las cuales no fue posible aplicar el censo, se encuentren personas que cumplan con esta condición.

Reflexión 31: El uso de información como nueva manera de hacer política pública

124. En las propuestas para la nueva administración distrital, Probogotá manifiesta que:

“Más recientemente la SDDE ha desarrollado con gran acierto el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, que cuenta con información relevante y al día, la cual constituye una herramienta clave para formular política pública, y a la vez, está disponible en línea para toda la ciudadanía”. (ProBogotá, 2015, p.159)

ProBogotá (2015). Para vivir Bogotá: Por una capital amable, pujante, ordenada y conectada. Propuestas para la nueva administración distrital 2016 – 2019. Recuperado de:

<http://www.slideshare.net/ProBogota/para-vivir-bogot-por-una-capital-amable-pujante-ordenada-y-conectada>

La ANDI, en el documento de propuestas para la competitividad de Bogotá región señala:

“Fortalecer el Observatorio de Desarrollo Económico con las herramientas e inversión requeridas para el cumplimiento de su misión que permita monitorear los indicadores económicos y de competitividad en Bogotá y la Región. Es importante avanzar en facilitar los niveles de consulta por parte del sector privado y ampliar los estudios realizados al menos a los municipios de influencia”. (ANDI, 2015, p.27)

ANDI (2015). Propuestas para la competitividad de Bogotá Región Recuperado de:

<http://www.andi.com.co/SBCB/Documents/Documento%20ANDIBogota%20Para%20Candidatos%20Versi%C3%B3n%203.pdf>

Bogotá cómo vamos, en su informe de calidad de vida 2014, indica que:

“El ejercicio adelantado por el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá mejora el conocimiento que se tiene del mercado laboral en la capital, en especial con los estudios sobre los determinantes de la demanda laboral y los análisis trimestrales al PIB de la ciudad”. (Bogotá cómo vamos, 2014, p.75)

Bogotá cómo vamos (2014). Informe de calidad de vida de Bogotá 2014. Recuperado de:

<http://www.bogotacomovamos.org/documentos/informe-de-calidad-de-vida-2014-3/>

Finalmente, el Banco de la República, en el boletín económico regional del primer trimestre de 2015 para Bogotá, manifiesta que:

“El PIB de Bogotá a precios corrientes se estimó a partir de la información del PIB a precios constantes calculado por el DANE, el deflactor del PIB nacional y la proyección para el primer trimestre de 2015 realizada por el Observatorio de la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito.(...) Se agradece a las siguientes entidades, la información producida, suministrada o divulgada para la realización de los boletines: (...) Observatorio de Desarrollo Económico de la Secretaría de Desarrollo Económico”. (Banco de la República, 2015, p.28-29).

Banco de la República (2015). Boletín económico regional, I trimestre de 2015 – Bogotá. Recuperado de:

http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ber_bogota_tri1_2015.pdf

125. 120 investigaciones relacionados con el quehacer de la Secretaría de Desarrollo Económico en temas como: i) seguridad alimentaria y abastecimiento; ii) emprendimiento y microfinanzas; iii)

trabajo decente y digno; y iv) competitividad, o con el desarrollo económico de la ciudad: i) dinámica económica y distribución; ii) industria; iii) servicios; iv) comercio al por menor; v) comercio exterior; vi) construcción; y vii) consumo y precios.

126. El Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá a la fecha cuenta con 20 bases de microdatos, 111 bases de datos, 720 indicadores y 20 bases georreferenciadas. Esta información ha sido obtenida a partir de convenios y contratos, algunos sin costo, y también del levantamiento de información primaria con un equipo propio de encuestadores.

Por inversión, el principal monto se ha ejecutado con el DANE, con quien se realizaron las investigaciones del: i) cálculo del PIB trimestral de Bogotá; ii) la Muestra Trimestral de Servicios en Bogotá; y iii) la Encuesta de Uso del Tiempo.

En los distintos convenios realizados para dichas investigaciones, donde participaron otras entidades del Distrito, la Secretaría de Desarrollo Económico aportó 2.636 millones de pesos, el DANE 760 millones de pesos y las demás entidades 150 millones de pesos, para una inversión total de 3.547 millones de pesos.

De otra parte, con importantes empresas encuestadoras privadas del país se han realizado: i) el censo rural de Bogotá, con el Centro Nacional de Consultoría; ii) la encuesta de demanda laboral, con Yanhass; iii) los censos de aglomeraciones, con Datexco y DeProyectos; iv) el censo de establecimientos comerciales de alimentos, con Servinformación. Estos contratos suman 1.309 millones de pesos en inversión.

Además, se han invertido 8 millones de pesos en el acceso al portal especializado de comercio exterior, Legiscomex. En suma, se han invertido 4.865 millones de pesos en el levantamiento de información estadística socioeconómica para Bogotá.

Adicionalmente, en el convenio marco con el DANE y las Secretarías de Desarrollo Económico, Hacienda y Planeación, se ha logrado el intercambio de información, sin costo alguno, de las bases de datos de:

- Censo de edificaciones
- Pobreza monetaria (microdato)
- Pobreza multidimensional (microdato)
- Calidad de vida (microdato)
- Índice de precios al consumidor
- Gran encuesta integrada de hogares (microdato)
- Precios y abastecimiento - SIPSA
- Encuesta nacional de ingresos y gastos (microdato)

Así mismo, en el marco del Decreto 396 del 2010 y la Ley 1712 de 2014 que obliga a compartir información al interior de las entidades públicas, se tiene acceso a las bases de:

- Gasto de los hogares, Raddar
- Expectativas de los hogares y comerciantes, Fedesarrollo.
- Ventas y oferta de vivienda, Galería inmobiliaria.
- Matriz de origen y destino, Ministerio de Transporte.

En otros convenios sin costo se ha obtenido la información de:

- Registro mercantil, Cámara de Comercio de Bogotá.
- Encuesta de percepción y calidad de vida, Bogotá Cómo Vamos.
- Encuesta de percepción de los hogares bogotanos, Probogota.
- Encuesta de clima de negocios, Invest in Bogotá.

Finalmente, en convenio con el Idipron, se han invertido 424 millones de pesos para formar un equipo de 68 encuestadores que ha permitido el levantamiento de información primaria en el ODEB que permite reaccionar ante fenómenos coyunturales de forma eficiente. Este modelo, además, ha permitido la inclusión de jóvenes en condiciones vulnerables al mercado laboral, ya que han sido capacitados y certificados por el DANE, bajo la orientación temática, logística y muestral del Observatorio, para llevar a cabo trabajos de campo y después contratados por reconocidas firmas encuestadoras.

127. Desde su creación, la inversión del Observatorio en levantamiento de información, elaboración de investigaciones, recurso humano y otros gastos de funcionamiento como software especializado y equipos, es cercano a los 20 mil millones de pesos.

Sin embargo, en los últimos tres años de operación, el Observatorio pasó de tener un presupuesto de 5.757 millones de pesos (2012) a 484 millones previstos para el 2016. De hecho, para el cuatrienio se solicitaron 20 mil millones y solo se asignaron 8.102 millones de pesos. De hecho, los menores presupuestos se dieron en 2014 y 2015, donde se asignaron 1.658 y 1.353 millones de pesos. Para 2016, descontando la planta temporal, el presupuesto será únicamente de 135 millones de pesos.

128. 128 Se deben mantener y fortalecer los mecanismos que ha utilizado el ODEB para obtener información (convenio DANE, censos, encuestas); sin embargo, se deben aprovechar las nuevas tendencias de minería de datos y texto. El reciente auge de las redes sociales y de la masificación de internet han llevado a que lo que allí circula sea susceptible de ser utilizado estadísticamente, a través de la utilización de software estadístico entre los que se cuenta algunos de carácter libre como R, u otros más robustos que se encuentran en el mercado, como el IBM SPSS Modeler, que puede costar alrededor de 50 mil dólares. Entre mucha otra información que se puede extraer de las redes sociales, periódicos, revistas y en general de red, están las expectativas de los empresarios, opinión acerca de una medida implementada por el gobierno, nivel de aceptación de un alza en una tarifa o impuesto, entre otros.

Reflexión 32: Estudios e información prioritaria para el próximo cuatrienio

129. Los Comités de Integración Territorial son cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los planes de ordenamiento territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial, según la Ley 614 del 2000.

130. El Observatorio de Desarrollo Económico ha elaborado el documento “Hacia una nueva política de seguridad alimentaria en Bogotá”, donde recoge las principales características de la seguridad alimentaria, el abastecimiento y la nutrición de los bogotanos a partir de la información disponible para la ciudad que, para el caso de este documento, se refiere a: i) la última encuesta de ingresos y gastos del DANE; ii) la encuesta de origen y destino del Ministerio de Transporte; iii) la red de abastecimiento de Bogotá a partir del censo de Servinformación; iv) la Encuesta Distrital de Demografía y Salud Bogotá; y v) Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario SIPSA.

131. El conteo de establecimientos económicos puede costar cerca de 5.000 millones de pesos y debería realizarse en el primer semestre de 2016 para contar así con uno de los estudios más relevantes para planear la ciudad de cara a los cuatro años siguientes. El Observatorio de Desarrollo Urbano Regional (ODUR), con recursos de regalías, cuenta con la aprobación del OCAD para la

realización de este levantamiento de información, aunque a la fecha aún no lo ha contratado.

132. Se estima que una vez realizado el conteo de establecimientos económicos, calcular el PIB trimestral en la región puede llegar a tener un costo de 900 millones de pesos por año en trabajo conjunto con el DANE.

133. Teniendo en cuenta el ejercicio de 2013, la encuesta de demanda laboral está diseñada para repetirse cada cuatro años, por lo cual, la próxima debería realizarse en el primer trimestre de 2017 bajo una inversión estimada de, 400 millones de pesos. En este capítulo se podría fortalecer el trabajo conjunto realizado con la Andi para que, sin la inversión de mayores recursos, se hagan más robustos los requerimientos de demanda laboral, aunque sea de las grandes empresas.

Por su parte, es necesario contar con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH, con representación por localidades, debido a las debilidades de representatividad estadística que presentan los datos de la multipropósito. El cálculo de estos indicadores a partir de la GEIH permite mayor consistencia en los resultados y la oportunidad de formular políticas en las localidades (ubicación espacial de sedes de las agencias de empleo, por ejemplo), algunas de ellas con un tamaño poblacional tan grande como el de Cartagena o la mitad de Medellín. El costo de esta encuesta, que se debería realizar en conjunto con el DANE, se estima en 1.000 millones de pesos al año.

134. Entre las modalidades de selección para la puesta en marcha y funcionamiento del Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá están: licitación pública, concurso de méritos, selección abreviada de menor o mínima cuantía y contratación directa (convenios interadministrativos, de asociación, contratos de prestación de servicios y sin pluralidad de oferentes).

De las anteriores modalidades, la celebración de convenios interadministrativos, ha resultado muy eficiente para la obtención de información en el Observatorio. Se realizan entre entidades públicas, lo cual permite efectuar contratación directa, lo que reduce tiempos para la adjudicación. Además, se efectúan aportes sobre los objetivos misionales de las partes, tales como experiencia, recursos humanos, financieros y de infraestructura: hechos que redundan en una ostensible reducción de costos a la hora de contratar.

Entre las experiencias exitosas de convenios están los celebrados con el DANE, entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia. Ha resultado beneficioso para el Distrito, en tanto que aportan la credibilidad y metodologías adecuadas para la elaboración e implementación de encuestas, censos e investigaciones. Asimismo, hacen posible la obtención de cierta información que es de manejo exclusivo de la entidad oficial de estadísticas.

De otra parte, para adquirir información, ha resultado útil la modalidad de selección abreviada, proceso en el cual el equipo del ODEB elabora los instrumentos previos al operativo de campo (formularios, manuales y diseño muestral), para contratar únicamente el levantamiento de información, hecho que incide en un menor valor del contrato y menores tiempos de contratación.

Finalmente, el ODEB ha fortalecido el levantamiento de información con equipo propio, a través de la figura de convenio interadministrativo con el Idipron, ya explicado en el texto.

