

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA DEL DISTRITO

RESUMEN EJECUTIVO

El capítulo comienza con la presentación del marco conceptual que guiará el desarrollo del capítulo y con un diagnóstico del nivel de desarrollo distrital desde la institucionalidad, destacando los fuertes desequilibrios que presenta y algunas de sus potencialidades. A continuación se hace un análisis de los condicionamientos para su cumplimiento en términos de agentes e intereses, y de los recursos y proyectos destinados al desarrollo económico por el Distrito en cabeza de la SDDE. Sobre la base de estas consideraciones se analizan dos escenarios de desarrollo para el período 2010-2038 con fuertes repercusiones institucionales: uno tendencial y otro con cambios deliberados en la estructura del desarrollo territorial. Posteriormente se presentan algunas consideraciones organizacionales y se finaliza con conclusiones y recomendaciones.

El marco conceptual tiene como guía la caracterización de una economía territorial del tamaño del Distrito Capital. Esta caracterización tiene como eje central el ordenamiento y la planeación del desarrollo del territorio; de allí se desprende el papel del Estado, que se define como el estímulo a las externalidades positivas de la aglomeración económica y poblacional, y la reducción de sus externalidades negativas, esto último expresado como la provisión equitativa de bienes públicos urbanos. Esta es la lectura que se hace de los planteamientos clásicos institucionales de reglas de juego, agentes y organizaciones. La pregunta ¿Qué tipo de institucionalidad necesitamos para un desarrollo exitoso en el período 2011-2038?, requiere un diagnóstico previo del Distrito a partir de los lineamientos definidos en el marco conceptual.

El diagnóstico de la economía y la sociedad desde lo institucional muestra deficiencias en el ordenamiento territorial, a partir de los resultados de cuatro indicadores: ejecución presupuestal y de proyectos, aplicación de la norma, sostenibilidad ambiental y gestión de recursos. El diagnóstico muestra que la ciudad ya es suficientemente densa y considera que, en la práctica, el DC se está desarrollando a nivel metropolitano, es decir con mercados laborales, inmobiliarios, de movilidad y de producción, más o menos integrados a nivel regional. Muestra también el diagnóstico las deficiencias en la provisión equitativa de bienes públicos urbanos (espacio público, malla vial, informalidad).

Como parte del diagnóstico se hace una caracterización de agentes: gobiernos nacional, departamental, distrital y municipales, organismos internacionales, agentes de mercado. En el campo distrital se analizan las organizaciones del desarrollo y su capacidad presupuestal y de inversión.

También como parte del diagnóstico se analizan las políticas de desarrollo dentro de los marcos nacional y distrital.

Sobre la base del marco conceptual definido y del diagnóstico presentado, se plantean dos escenarios de desarrollo que pretenden dar respuesta a la pregunta acerca de la institucionalidad necesaria para el período 2011-2038. Los escenarios marcan un rango con la tendencia actual como “piso” y los resultados de cambios deliberados como “techo”. Es claro que la institucionalidad necesaria depende de lo que consideremos deseable y factible, dentro de tal rango. La tendencia muestra un desarrollo cada vez más denso, con mayor congestión y desequilibrio (inequitativo) al interior de la ciudad, y con desarrollo regional más o menos caótico. No se prevén grandes cambios institucionales en este escenario.

El escenario alterno, por el contrario, propone cambios deliberados en el desarrollo distrital en dos aspectos: al interior del DC un seguimiento estricto a las líneas del ordenamiento territorial¹, cambio en las tendencias del uso del suelo para darle mayor dinámica al espacio público, cero tolerancia al uso del suelo no autorizado en los bordes de la ciudad, en la Estructura Ecológica Principal y en el Espacio Público; en el corto y mediano plazo, uso de la “diplomacia territorial bilateral” con los municipios vecinos sobre la base de la discusión de problemas y potencialidades comunes; políticas concretas de movilidad, informalidad y renovación urbanas. Este escenario requiere mayores recursos con fuente en predial, valorización, ICA y plusvalías², que permitan financiar el incremento en inversión pública y los subsidios previsible con origen en el alto incremento que se prevé en los precios del suelo.

Como parte de las conclusiones destacamos que, en la medida en que nos acerquemos al escenario alterno, se requerirán algunos cambios institucionales que fortalezcan las reglas de juego. En primer lugar, darle vida al CONPES distrital, bien fortaleciendo al actual CONFIS o como un organismo paralelo. En segundo lugar, fortalecer a la SDDE dándole un papel activo en sectores claves para el desarrollo distrital: oferta de malla vial y otros bienes públicos urbanos, movilidad, informalidad empresarial y urbana, renovación urbana.

El documento sostiene que la SDDE debe actuar como “secretaría técnica del desarrollo distrital” para lo cual debe desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación de la dinámica urbana y metropolitana, y del ordenamiento territorial.

¹ Equidad territorial, productividad y sostenibilidad ambiental según la propuesta actual de la SDP.

² Recursos adicionales a los que genera el mecanismo de “cargas y beneficios”.

1.- MARCO CONCEPTUAL

El desarrollo económico del Distrito Capital de acá al año 2038 necesita una cierta institucionalidad que lo favorezca y potencie. Institucionalidad entendida como el conjunto de reglas de juego, de coordinación entre actores y de organizaciones que lleven a la práctica acuerdos, objetivos, metas y acciones concretas (North, 1993; Kalmanovitz, 2001).

La institucionalidad de que hablamos se refiere al desarrollo de una economía territorial (urbana o regional). Así, el problema es el siguiente: ¿Qué institucionalidad necesitamos para potenciar el desarrollo de una economía territorial que alberga a siete millones de habitantes?

La respuesta a esta pregunta requiere por lo menos dos respuestas previas: ¿Cuáles son las características de una economía territorial? ¿Cuál es el papel del Estado en una economía tal?

Una economía territorial se diferencia sustancialmente de una economía nacional. De hecho, no tiene control sobre variables macroeconómicas (empleo, salario, moneda, tasa de interés), no tiene problemas de Balanza de Pagos o Cambiaria (Richardson, 1986; Fujita, 1989). La economía territorial tiene que ver con el espacio, con el sello y determinantes que imprime la localización a la producción, a la población y a sus relaciones mutuas (Krugman, 2000; Huriot-Thisse, 2000; Capello, 2007). En una economía territorial los bienes públicos urbanos (infraestructura vial, redes de servicios, espacio público, seguridad, gestión de la movilidad) son esenciales para el desarrollo.

La diferencia entre una economía nacional y una urbana o regional es fundamental pues determina el papel del Estado.

Una economía urbana es una economía de aglomeración³ y este hecho implica desequilibrios y desigualdades (asimetrías) para la producción y para los hogares⁴, que se expresan en concentración de activos y de ingresos. La aglomeración supone economías de escala y, por tanto, incrementos en productividad y mayores potencialidades de desarrollo. Al mismo tiempo estos desequilibrios y desigualdades también se expresan en el territorio como congestión, informalidad urbana y reducciones en la productividad promedio de la economía. Los desequilibrios y desigualdades territoriales se convierten en un problema para el desarrollo urbano cuando son extremos porque reducen las potencialidades de la aglomeración y de la calidad de vida⁵ y, por tanto, complican la gestión de la Administración Pública.

³ “El *territorio* y la *gestión urbana* tienen que convertirse en el punto de partida de la reflexión de la Sdde” (Bases de la Política Pública de DE, 2009)

⁴ Que se expresan en asimétricas relaciones de poder entre actores del desarrollo.

⁵ “Parece prioritario apoyar las iniciativas de consolidación de la fase de crecimiento de la economía, invirtiendo en todos aquellos factores que favorezcan las condiciones de generación de

En las economías territoriales era frecuente que se analizaran por separado los impactos de la aglomeración de manera que se privilegiaban las externalidades positivas y se estimaba que su estímulo (por ejemplo, el desarrollo de infraestructura relacionada con la producción, el ofrecimiento de seguridad contractual y ventajas tributarias al inversionista) tarde o temprano reduciría las externalidades negativas.

Esta visión ha cambiado radicalmente. Ante la persistencia de grandes desequilibrios urbanos los organismos multilaterales (Banco Mundial, BID, CEPAL) reconocen hoy que el desarrollo económico no siempre favorece a la población pobre y abogan por un crecimiento “pro-pobres”⁶. CEPAL (2003) anota que “La ideología de la competitividad económica de las ciudades ha llevado a muchos gobiernos locales, en Europa desde hace más tiempo que en América, a pretender “vender” la ciudad lo más barato posible con el fin de atraer inversiones y empresas que den imagen de modernidad. Esto significa olvidar que el mejor producto que puede ofrecer la ciudad es ella misma y su calidad urbana.”. La mejor política de desarrollo de la ciudad es el diseño y oferta de excelentes bienes públicos urbanos (Glaeser, 2001).

Así, desde el punto de vista del desarrollo económico y social, el Estado en una economía territorial debe potenciar las externalidades positivas que trae la aglomeración pero, más importante aún, debe minimizar las externalidades negativas⁷ y esto por su carácter de “males públicos urbanos”, es decir, consecuencias negativas del desarrollo territorial que debe enfrentar el Estado tales como contaminación ambiental, informalidad en el desarrollo, segregación territorial. Ya no podemos suponer que el estímulo a las externalidades positivas de la aglomeración llevará automáticamente a la reducción de las externalidades negativas.

riqueza y de competitividad de la economía bogotana, pero al mismo tiempo parece imprescindible que la riqueza generada se distribuya equitativamente, para asegurar que la población adquiera los niveles adecuados de bienestar que hacen posible su inserción en el mercado en condiciones de dignidad y de productividad.” (SHD, 2007, Políticas Activas de Empleo, Barcelona, pg. 158).

⁶ Ver al respecto Banco Mundial (2005). Reducción de la Pobreza a Escala Mundial; Sachs J., (2007). El Fin de la Pobreza. Ediciones Debolsillo; Banco Mundial (2006). Reducción de la Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos; Banco Mundial (2009). Una Nueva Geografía Económica.

⁷ Creemos que estos dos puntos, aplicados a la ciudad y a la región, comprenden los cuatro puntos señalados en el “Documento Conceptual, 2009”: “El marco conceptual de la política se enmarca en tres aspectos, relacionados a la vez con los principios: i) las potencialidades de la aglomeración; ii) la productividad y la competitividad; y, iii) la integración regional. Se incorpora un cuarto punto relacionado con el desarrollo inclusivo y la construcción de una ciudad de derechos.”

Desde la perspectiva económica urbana, tomamos los anteriores elementos como manifestaciones de la institucionalidad del desarrollo distrital, lo que significa dejar de lado otros aspectos importantes de la institucionalidad como la estabilidad política, el grado de cumplimiento de la ley o el nivel de capital social (Barro, 1997; Helpman. 2004)

Por otra parte, al momento de la definición de políticas de desarrollo económico es importante tener presente nuestras limitaciones y potencialidades pues ello nos permite definir hasta dónde podemos llegar en estrategias de empleo, capacitación, tecnología, vivienda, movilidad, espacio público o cualquier objetivo viable de desarrollo económico.

Dadas las restricciones que nos impone el tipo de economía y dado el papel del Estado en ella, podemos preguntarnos por el tipo de instituciones más favorables que nos permita sortear lo primero y potenciar lo segundo. En este sentido, las reglas de juego fundamentales son el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo; también están los planes maestros, que contienen reglas de juego de corto y mediano plazo. Las reglas de largo plazo son el estatuto orgánico de Bogotá y demás normas que regulan las actividades económicas de agentes públicos y privados. Las reglas fiscales son unas de las más relevantes. El POT modifica algunas reglas sobre el uso del suelo, pero no incide en otro tipo de reglas como las fiscales, donde el accionar de los gobiernos locales está limitado por normas nacionales, que impiden cambiar a su acomodo toda la institucionalidad de los tributos. Los principales actores: Administración distrital, Gobierno nacional, Gremios y ciudadanía. En cuanto a organizaciones, el DC tiene múltiples organizaciones que concurren al desarrollo económico y entre ellas, la SDDE debería jugar una especie de "Secretaría técnica del desarrollo".

Dentro del anterior marco podemos preguntarnos: ¿Qué tipo de desarrollo tendremos en 2038? La respuesta está en la construcción de un rango de situaciones posibles, con un piso definido por la tendencia del desarrollo presente y un techo definido por objetivos y metas planeados y posibles. Uno y otro requieren como punto de partida el diagnóstico de la economía y la sociedad distritales de hoy, los cambios institucionales necesarios y la financiación de las acciones previsibles.

2.- DIAGNÓSTICO DE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD DISTRITALES DESDE LA INSTITUCIONALIDAD.

Sobre qué aspectos descansa el desarrollo económico de una ciudad del tamaño de Bogotá? En principio, en la oferta equitativa de bienes públicos urbanos (Fujita, 1989), en un entorno favorable (Capello, 2007; Bermejo, 2005)), en buenos salarios y buenas condiciones de movilidad (Krugman, 2000), en la existencia de mercados metropolitanos relevantes y eficientes (Krugman, 2000; DiPasquale, 1996) y en la gestión de todo lo anterior en forma de reglas de juego, coordinación de agentes y organizaciones adecuadas (North, 1993; Binetti, 2004).

La oferta equitativa de bienes públicos urbanos se refiere a infraestructura vial y de espacio público, equipamientos educativos y de salud, de administración, etc., ofrecidos de tal manera que su acceso no dependa de la localización o el ingreso de los hogares. El entorno favorable no sólo se refiere a condiciones para la inversión y la vida ciudadana, también a condiciones espaciales favorables para la vivienda y la producción expresadas como densidades y aglomeración. Los salarios son consecuencia de la calidad de los empleos, en buena medida de la formalidad/informalidad de la producción. Las condiciones de movilidad o de congestión son una variable esencial de los costos de transacción de la economía. El grado de integración económica con la región (mercado inmobiliario, transporte, rentas y precios, etc.) define también el grado de aprovechamiento de externalidades positivas para el desarrollo territorial.

Casi todas las variables anotadas se tratan en detalle en otros capítulos, de manera que acá sólo ilustraremos, con algunas cifras a manera de indicadores del nivel de institucionalidad, los aspectos que reflejan más de bulto los problemas o potencialidades institucionales. Dicho de otra forma, los aspectos siguientes reflejan, en la práctica cotidiana de la gestión territorial, qué tipo de institucionalidad tenemos y, por tanto, qué aspectos debemos mantener o corregir.

Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial

La marcha y resultados del ordenamiento territorial son indicadores claves de la institucionalidad de una economía territorial. Podemos anotar cuatro indicadores: ejecución presupuestal y de proyectos, gestión en los usos del suelo, sostenibilidad ambiental y gestión de recursos.

En cuanto a la ejecución de los proyectos, la tabla siguiente muestra los resultados para el período 2003-2008.

Tabla 1. POT. Presupuesto y Proyectos 2003-2008

Programado (1)	Ejecutado (2)	'1/2 %	No. Proyectos	%Proyectos con ejecución
5.9	4.8	82%	322	62%

Fuente: Diagnóstico preliminar POT 2009.

Como se aprecia, tanto la ejecución presupuestal como de proyectos tienen mucho campo para mejorar.

La gestión en los usos del suelo se refiere al grado de cumplimiento de la norma, y se expresa como porcentajes de suelo donde su uso económico (efectivo) difiere del uso definido por norma. Llamamos a este indicador “usos fuera de norma” y puede construirse, entre otros usos, para la estructura ecológica principal, asentamientos en zonas de riesgo, espacio público, uso predial, etc.. La tabla siguiente muestra indicadores para EEP y asentamientos en zonas de riesgo no mitigable.

Tabla 2. POT. Usos Fuera de Norma.

	2003	2008
Estructura Ecológica Principal (Norma. Has)	4.397,5	4.397,5
Estructura Ecológica Principal (Asentamientos. Has.)	1.323,0	1.566,2
Uso fuera de norma (%)	30%	36%
Asentamientos en Áreas en Riesgo no Mitigable	34,3	33,7
Reducción en asentamientos		2%

Fuente: Áreas Básicas, Revisión preliminar POT 2009.

De acuerdo con los indicadores, la Administración parece no ser muy eficiente en la defensa de las áreas definidas como EEP; en la reducción de los asentamientos en áreas en riesgo no mitigable los resultados son mejores.

La sostenibilidad ambiental comprende múltiples facetas relacionadas con agua, aire y espacio (Bermejo, 2005). Con la finalidad de ilustrar el problema tomamos indicadores de sostenibilidad de los cuerpos de agua como se aprecia en la tabla siguiente.

Tabla 3. Calidad del Sistema Hídrico según Usos¹ y Cuencas 2006-2007.

Cuenca	Uso agrícola	Uso pecuario ²	Uso recreativo	Vida acuática
Torca	Pobre	Aceptable	pobre	pobre-aceptable
Salitre/J.Amarillo	Pobre	Buena	pobre	Pobre
Fucha	Pobre	Pobre	pobre	Pobre
Tunjuelo	Pobre	Pobre	pobre	Pobre
Bogotá (media)	Pobre	Aceptable	pobre	Pobre

Fuente: SDA-EAAB, 2006. 1: se refiere a “predominante en el conjunto de puntos analizados”.

2: la normatividad vigente no contempla el componente bacteriológico para este uso.

Como se desprende de la tabla, es necesario reforzar la institucionalidad relacionada con el ambiente.

En cuanto a la gestión de recursos, la tabla siguiente muestra la programación vs. La ejecución de nuevos recursos destinados a la financiación de los proyectos del POT.

Tabla 4. POT 2003-2008. Gestión de Recursos (\$ billones de 2008)

Recurso	Recaudo estimado	Recaudo efectivo	Porcentaje
Plusvalía	0,2	0,052	26%
Valorización	2,1	0,46	23%

Fuente: Diagnóstico preliminar POT 2009.

Como se desprende de las cifras de la tabla, la institucionalidad en la gestión de recursos puede calificarse como deficiente. En efecto, la renta urbana obtenida a través de estos dos instrumentos debía financiar proyectos claves para la modernización vial de la ciudad, pero su retraso ha tenido costos para la competitividad de la Bogotá. El diseño institucional existente no contemplo mecanismos de coordinación adecuados con las organizaciones encargadas de la planeación y financiación de los demás bienes locales.

Congestión y desequilibrios urbanos

Toda ciudad es densa con relación a los territorios nacionales debido a la concentración de población y producción en espacios limitados. En lo que sigue nos referimos a una densidad relativa de acuerdo con su territorio, sus áreas libres, su población y su espacio público. Una restricción importante es su productividad que de alguna manera marca la restricción financiera para los bienes públicos locales necesarios.

En el anterior sentido, no cabe duda de que Bogotá es una ciudad densa y compacta con graves problemas de urbanismo medidos por su oferta de espacio público. Para la ciudad construida no cabe esperar mayores incrementos poblacionales. Los proyectos de renovación urbana que se contemplan tendrán efectos marginales sobre la densidad total.

Por el contrario, los desarrollos de las áreas libres aumentarán significativamente las densidades. .

Bogotá es hoy una de las ciudades más densas del mundo, de acuerdo con la página www.demographia.com, especializada en el tema. La tabla siguiente muestra las mayores densidades para ciudades del mundo y Bogotá ocupa allí el puesto 32.

Tabla 5. Mayores Densidades Urbanas (hab/km²)

Ciudad/región	Densidad	Año
Hong Kong (China)	25.350	2007
Coimbatore (India)	24.250	2001
Bilha-Dung (India)	23.750	2001
Meenut (India)	23.700	2001
Macao (China)	23.350	2000
Snuju (Corea N)	23.150	2003
Ahmadabad (India)	22.400	2003
Dakha (Bangladesh)	22.200	2001
Moradabad (India)	22.200	2001
Sangli (India)	22.050	2001

Mumbai (India)	21.900	2001
(32) Bogotá	17.250	2005

Fuente: www.demographia.2009

Áreas urbanas desarrolladas

Otra manera de analizar la densidad es comparándola con el área urbana desarrollada (área metropolitana). La tabla siguiente presenta las principales áreas desarrolladas y su respectiva densidad.

Tabla 6. Mayores Áreas Urbanas Desarrolladas

Ciudad/región	Área (Km2)	Población	Densidad	Año
New York	11.264	19.712.000	1.750.	2000
Tokyo-Yokohama	7.835	34.250.000	4.350	2005
Chicago	5.952	8.646.000	1.450	2000
Los Angeles	5.812	13.829.000	2.400	2000
Boston	5.501	4.659.000	850	2000
Atlanta	5.083	3.500.000	700	2000
Filadelfia	4.661	5.149.000	1.100	2000
Moscú	4.533	13.250.000	2.900	2002
Dallas	3.959	4.446.000	1.100	2000
Houston	3.463	3.912.000	1.150	2000
Nagoya	3.302	9.175.000	2.800	2005
(13) Paris	3.043	10.400.000	3.400	2005
(33) México	2.137	18.100.000	8.450	2005
(90) Madrid	945	4.900.000	5.200	2001
(148) Lima	648	7.500.000	11.600	2005
(213) Bogotá	414	7.150.000	17.500	2005
(281) Caracas	272	2.500.000	9.200	2001

Fuente: www.demographia.2009

No sorprendentemente, encabezan la lista enormes áreas metropolitanas en las cuales la densidad total es baja⁸. La razón es que se trata de grandes zonas con mercados altamente integrados, con sistemas eficientes de transporte y comunicaciones. Atendiendo al área de la aglomeración, Bogotá ocupa el lugar 213. Esto, combinado con el lugar de densidad (13) parece confirmar que el área urbana del DC es a la vez densa y compacta.

A este respecto, la página citada muestra un aspecto relevante de la densidad: las mayores densidades urbanas tienen aceptable correlación con bajas productividades (y por tanto, bajos niveles de PIB per cápita).

⁸ Desde un punto de vista económico, consideramos "área metropolitana" a aquellos núcleos poblacionales más o menos separados en el espacio pero cuyos principales mercados (trabajo, movilidad, finca raíz) presentan relativos grados de integración (DiPasquale-Wheaton, 1996).

Naturalmente, “la productividad de las grandes capitales refleja la productividad nacional. España o Estados Unidos son mucho más productivos que Colombia, de manera que no es de extrañar que Madrid, con una población menor (5 millones), tenga un PIB que es 4,5 veces el del DC y el área metropolitana de Nueva York, con una población 3 veces superior, tenga un PIB 40 veces el del DC”⁹.

Ahora bien, la densidad del DC al interior de la ciudad muestra comportamientos extremos y refleja no sólo la situación socioeconómica de los habitantes, también la dotación de áreas y espacios públicos. La tabla siguiente presenta las 20 mayores densidades a nivel de UPZ para el año 2008.

Tabla 7. UPZ. Mayores densidades.

No.	UPZ	LOC	Has.	Población	Hab/Km2
82	PATIO BONITO	8	317,3	158.814	50.048
66	SAN FRANCISCO	19	178,6	74.369	41.639
81	GRAN BRITALIA	8	179,9	72.903	40.524
29	MINUTO DE DIOS	10	373,3	141.771	37.981
84	BOSA OCCIDENTAL	7	430,4	163.012	37.876
28	EL RINCON	11	710,1	268.025	37.745
53	MARCO FIDEL SUAREZ	18	184,5	68.430	37.082
34	20 DE JULIO	4	262,5	95.824	36.499
55	DIANA TURBAY	18	211,4	75.823	35.861
48	TIMIZA	8	430,4	144.146	33.488
80	CORABASTOS	8	184,5	61.307	33.224
47	KENNEDY CENTRAL	8	337,2	107.025	31.738
85	BOSA CENTRAL	7	714,7	211.279	29.564
22	DOCE DE OCTUBRE	12	336,3	97.341	28.949
30	BOYACA REAL	10	453,8	127.868	28.178
71	TIBABUYES	11	726,4	202.167	27.832
50	LA GLORIA	4	385,9	103.297	26.771
67	LUCERO	19	586,4	156.881	26.754
75	FONTIBON	9	496,5	130.971	26.381
69	ISMAEL PERDOMO	19	558,6	146.925	26.302

Fuente: Cartografía preliminar grupo POT, SDP_DANE.

Como se observa, las densidades de estas UPZ superan las densidades promedio de las ciudades más densas del planeta. Las UPZ de la lista corresponden a poblaciones de estratos socioeconómicos bajos y con graves deficiencias en urbanismo, medido por la oferta de espacio público.

La contraparte de la tabla anterior se presenta a continuación, con las UPZ que presentan las menores densidades.

Tabla 8. UPZ. Menores densidades (hab/Km2)

⁹ SDP. Diagnóstico del POT. 2009. Seguimiento y Evaluación con Indicadores.

No.	UPZ	LOC	Has.	Población	Hab/Km2
117	AEROPUERTO EL DORADO	9	743,5	701	94
60	PARQUE ENTRENUBES	5	419,0	1.532	366
2	LA ACADEMIA	11	672,1	2.654	395
3	GUAYMARAL	11	453,6	1.988	438
104	PARQUE S. BOLIVAR – CAN	13	398,7	3.005	754
63	EL MOCHUELO	19	316,7	2.496	788
105	JARDIN BOTANICO	10	161,7	1.514	936
1	PASEO DE LOS LIBERTADORES	1	631,0	6.836	1.083
108	ZONA INDUSTRIAL	16	347,0	4.288	1.236
111	PUENTE ARANDA	16	356,4	7.121	1.998
103	PARQUE SALITRE	12	165,2	3.847	2.328
61	CIUDAD USME	5	925,5	26.911	2.908
64	MONTE BLANCO	19	695,7	21.081	3.030
91	SAGRADO CORAZON	3	146,2	5.974	4.086
112	GRANJAS DE TECHO	9	477,3	26.116	5.472
10	LA URIBE	1	345,3	19.505	5.649
115	CAPELLANIA	9	272,1	16.141	5.932
116	ALAMOS	10	200,2	12.478	6.231
97	CHICO LAGO	2	422,4	27.946	6.615
25	LA FLORESTA	11	393,5	27.423	6.969

Fuente: Cartografía preliminar grupo POT, SDP_DANE.

Algunas de estas UPZ presentan bajas densidades debido a la presencia de grandes áreas libres (caso de Usme), de equipamiento urbano (aeropuerto urbano) o de usos diferentes a vivienda (Puente Aranda). Las UPZ con uso típico de vivienda y bajas densidades muestran altos estándares de urbanismo.

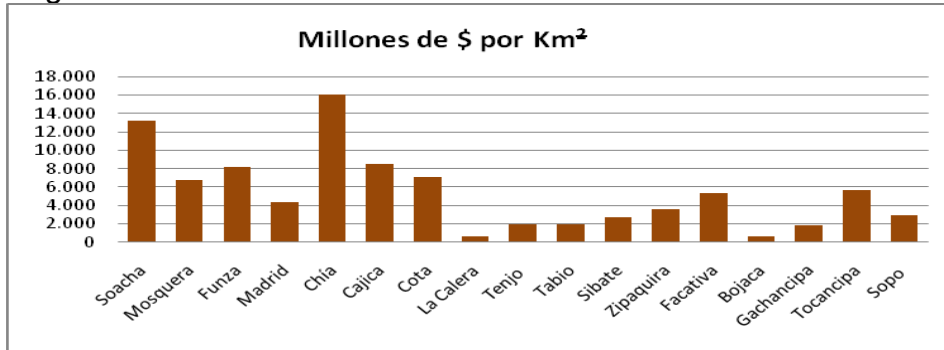
Las 20 UPZ más densas albergan una población de 2.608.178 habitantes en 8.059 has. Las 20 menos densas contienen doce veces menos habitantes (219.557) en un área similar (8.543 has.). Tal situación ilustra las grandes disparidades del desarrollo urbano del DC.

La concentración demográfica se ha presentado simultáneamente con la concentración económica, generando problemas de congestión y baja productividad, particularmente en el caso de Bogotá. Allí las industrias intensivas en suelo generan una presión creciente al interior de la ciudad y fuera de los bordes de esta, y ante la ausencia de suelo disponible en términos de cantidad y precio, puede estar presionando a ciertas actividades empresariales a localizarse fuera de los bordes de la ciudad. Si bien, sobre el particular no hay cifras suficientemente confiables, es un hecho que la integración económica entre Bogotá y los municipios de la sabana avanza aceleradamente, generando una nueva geográfica económica de la industria y de las actividades económicas.

A partir de los datos de PIB para 2006 de Bogotá y los demás municipios de la región metropolitana y el área de cada uno de ellos, se obtiene un indicador de densidad económica (PIB/km²). Bogotá genera 137 mil millones de pesos por cada km², esto es unos US\$60 millones. Los demás municipios de la región metropolitana evidencia una baja concentración de la actividad económica.

Sobresalen los municipios de Chía y Soacha y una baja concentración en La Calera y Bojacá (Gráfico 1).

Gráfico 1. Densidad económica de municipios de la región metropolitana de Bogotá.



Fuente: Cálculos del autor con base en cifras de Planeación Departamental.

La alta densidad poblacional es un problema para la ciudad. La dinámica de la densidad económica regional es una potencialidad y una respuesta que el Distrito debe estimular.

Precio del suelo y desequilibrios urbanos

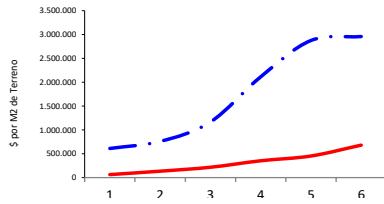
Una de las razones para la existencia de desequilibrios y desigualdades en el territorio urbano está en la forma como se asigna el uso del suelo, que refleja en buena medida el tipo de reglas que se han fijado para el mercado inmobiliario y la eficiencia que ha tenido el Estado para hacerlas cumplir.

El suelo urbano tiene dos características que nos interesan¹⁰. En primer lugar, es una mercancía como muchas otras pero, en segundo lugar, está asociado a determinada localización con características únicas de manera que su deseabilidad está en función de dicha localización. En consecuencia, los hogares y las empresas aseguran su uso económico por medio de mecanismos tipo “subasta” (“bid rent”) con los cuales ofrecen un precio que depende de una función de utilidad en el caso de los hogares o de una expectativa de rentabilidad en el caso de las empresas¹¹. Como resultado, el suelo urbano queda apropiado en función de la capacidad de pago con una fuerte propensión a la segregación residencial y empresarial. La gráfica siguiente muestra la correlación entre ingresos y precio del suelo

¹⁰ Lo que sigue está basado en Fujita, 1989.

¹¹ El precio del suelo tiene otras determinantes, como veremos más adelante.

Gráfico 2. Ingresos y precio del suelo según deciles



(Tomado de Segregación en el Espacio Urbano de Bogotá, 2007)

La línea azul discontinua representa el ingreso y la línea roja representa el avalúo catastral unitario del suelo.

Precio del suelo e inversión pública¹²

Los bienes urbanos públicos (vías, espacio público) no forman parte de mercado alguno y su efecto económico se expresa en el precio de los inmuebles a través de la renta¹³. Son fundamentales para determinar la orientación de la ciudad e inciden en los precios de mercado de los bienes inmuebles. Si bien su producción está limitada por la restricción presupuestal y las reglas fiscales fijadas para el endeudamiento de la administración, el mapa de precios refleja los desequilibrios territoriales, es decir, la política pública de equidad/inequidad territorial.

Podemos expresar el precio del inmueble como sigue:

$$PI = PC + PT = PC + RT$$

Donde,

PI = precio del inmueble

PC = precio de la construcción

PT = precio del terreno

RT = Renta total.

$$PT = PBP + R$$

PBP = "precio implícito" de los bienes públicos urbanos

¹² Torres, 2008.

¹³ A este respecto, "es conveniente recordar a Samuelson (1954), para quien los precios de los bienes privados guardan una estrecha relación con la oferta de bienes públicos, así que la utilidad de cada persona no depende solamente de los bienes privados que consume. Los bienes públicos también afectan la utilidad. Yendo más lejos, la demanda de bienes privados depende de los bienes públicos existentes." (Bases de la Política Pública, 2009).

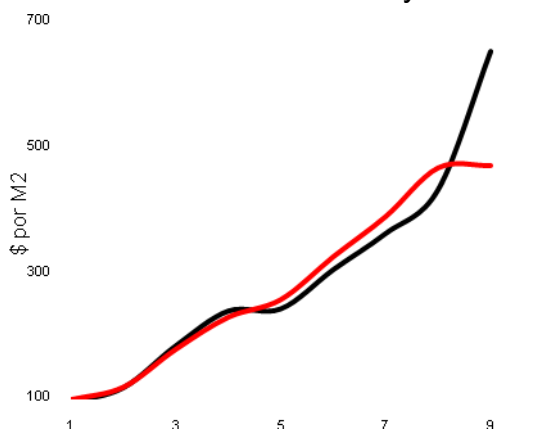
R = renta del suelo

Por tanto,

$$PI = PC + PBP + R$$

Para el uso vivienda, el precio de la construcción expresa la capacidad de pago de los hogares, de manera que una política de inversión pública en bienes públicos urbanos que busque compensar los desequilibrios producto de la asignación del suelo vía mercado, debe producir una brecha entre el precio del suelo y el precio de la construcción en los primeros deciles de ingreso¹⁴. El gráfico siguiente muestra que en la práctica las diferencias no son apreciables.

Gráfico 3. Precios del suelo y la construcción según deciles de ingreso.



(Tomado de SDP-UN, 2007, Segregación en el Espacio Urbano de Bogotá)

El eje vertical muestra el valor unitario del suelo y de la construcción en \$miles. El eje horizontal muestra deciles de ingreso. La curva negra representa el precio del suelo y la roja, los precios de la construcción.

Malla vial, espacio público y desequilibrio urbano

Los desequilibrios urbanos extremos se aprecian al analizar algunos aspectos de la malla vial y del espacio público.

El estudio de Segregación Socioeconómica en el Espacio Urbano de Bogotá (2007) señala que “la malla vial actual es incompleta respecto a la estructura planteada por el acuerdo 2 de 1980. El 45% ha sido construida, el 19% se encuentra parcialmente construida y el 36% sin construir.” (Segregación, informe preliminar, 2007). Estas deficiencias de oferta se unen a las deficiencias en el mantenimiento que afectan principalmente a los territorios habitados por hogares

¹⁴ “En la determinación del valor del m² influyen las políticas públicas y la forma como se realiza la gestión del suelo.” (Segregación, 2007).

de bajos ingresos. La tabla siguiente muestra los datos de deficiencias en el mantenimiento vial.

Tabla 9. Estado del Subsistema Malla Vial.

Tipo	Km-carril	Buen estado	Regular estado	Mal estado
Arterial	2.808	65%	17%	18%
Intermedia	4.139	36%	30%	34%
Local	7.834	22%	22%	56%

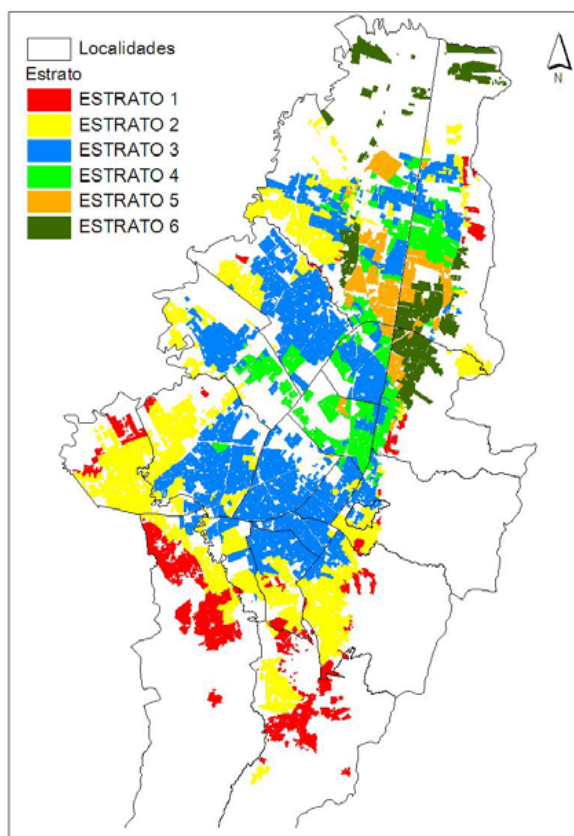
Total del subsistema vial: 14.781 km-carril

Fuente: página web del IDU, cálculos consultor

En cuanto a espacio público, se estima en más de 2.000 has las necesidades de parques y andenes para la ciudad, la mayoría de ellas localizadas en barrios habitados por hogares de bajos ingresos.

Dadas las correlaciones entre activos e ingresos de los hogares, y el nivel de inversiones públicas, la estratificación de la ciudad que se muestra en el plano siguiente es un buen indicador de la distribución del suelo urbano, y de sus problemas.

Plano 1. Estratificación Urbana del Distrito Capital



Fuente: Dirección de Estratificación, SDP

Informalidad en el empleo

Probablemente el mayor obstáculo para el desarrollo armónico de la ciudad se encuentra en la informalidad del empleo, característica de todas las ciudades latinoamericanas pero que se expresa con mayor fuerza en Bogotá¹⁵. El problema es de tal magnitud que se considera que el problema no es el desempleo sino la baja calidad del empleo (SHD, 2007).

CEPAL (2003) cita a la Development Planning Unit (DPU) que en un estudio de 2001 anota cómo las condiciones de ajuste estructural en los países en desarrollo han conducido a mayores riesgos de pobreza urbana. De hecho, anota esta Unidad que, si bien “la desregulación del mercado de trabajo puede aumentar las oportunidades para la generación de empleo e ingresos, puede dejar también a los pobres sin protección contra las peores formas de explotación. Este es especialmente el caso del empleo irregular y de tiempo parcial...” (pg. 36)

La informalidad urbana tiene su origen en la extrema desigualdad que presenta la distribución del ingreso de la sociedad colombiana¹⁶. Un indicador de ello es el nivel de la informalidad laboral, como se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 10. Participación de la informalidad en el empleo total (áreas metropolitanas)

1988	1992	1994	1996	1998	2000	2008	2009
56,3	54,4	52,8	52,8	55,0	59,2	57,7	58,3

Fuente: García G., 2005 (1988 a 2000, 10 áreas)- DANE (2007 a 2009 IV trimestre, 13 áreas)

A lo largo de más de 20 años de desarrollo, la informalidad laboral no sólo no se reduce, sino que tiende a aumentar su participación en el empleo. Su expresión urbana se advierte en que, de un total de 360.000 establecimientos que funcionan en Bogotá, más de la mitad de ellos funciona con productividades que sólo permiten empleos con salarios sin seguridad social y con jornadas laborales que exceden con mucho las 48 horas semanales¹⁷. Naturalmente, la informalidad en el empleo va de la mano con la extrema distribución del ingreso. Al respecto, la investigación periódica del banco suizo UBS sobre el poder adquisitivo en ciudades mundiales señala en 2003 que Bogotá tiene uno de los menores “poder

¹⁵ De acuerdo con la OIT, citada por CEPAL (2003), “el 84% de los nuevos trabajos creados en América Latina entre 1990 y 1995 fueron en el sector informal, el que constituía el 54% del empleo total de la región.” (pg. 53).

¹⁶ No es de extrañar su correlación con la composición del capital humano: En las pruebas del ICFES, los alumnos de colegios públicos son superados ampliamente en todas las pruebas, especialmente en lenguaje y matemáticas. De hecho, la participación de los colegios públicos de Bogotá en la categoría “muy superior” no supera el 5%.

¹⁷ De acuerdo con el Informe Nacional de Competitividad 2009-2010 (Consejo Privado de Competitividad), “los trabajadores formales son entre tres y siete veces más productivos que los informales” (pg. 4)

adquisitivo” entre 70 ciudades del mundo. “Los analistas del UBS decidieron ilustrar la diferencia del poder de compra en las 70 ciudades con un ejemplo comparativo muy “ad hoc” a estos tiempos de la globalización: una hamburguesa “Big Mac”. Mientras en Los Angeles se requieren 10 minutos de trabajo para obtener una, en Nairobi a un trabajador le cuesta 3 horas de salario. En Zurich significa 14 minutos de trabajo, mientras que en Bogotá 93 minutos, en Caracas 76 minutos, en México 75 y en Santiago de Chile 52 minutos.”¹⁸ Los datos para 2009 muestran que Bogotá no ha avanzado en el “ranking”.

No sin razón el estudio de la SHD, 2007, señala que el verdadero problema para el desarrollo de la ciudad no está en el desempleo sino en la calidad del empleo. La institucionalidad requerida para la formalización que depende del gobierno local es la que requiere más esfuerzo, pues implica crear organismos de apoyo empresarial de diversa naturaleza e instrumentos para orientar la participación privada

¹⁸ www.suissinfo.ch/spa/ciudades).

3.- ACTORES Y POLÍTICAS

La formulación de una política de desarrollo involucra un conjunto de actores sociales, que incluye organismos públicos y privados, que tienen en cada caso un programa de acción explícito, el cual puede tener efectos para toda la comunidad. Algunos actores son formales, como los partidos políticos, el Gobierno Local, el Consejo y la burocracia, cuyas funciones están asignadas por Ley. Otros son informales como las empresas, los medios de comunicación, los movimientos sociales, que no cuentan con función formal en materia de políticas (BID 2006).

El proceso de construir una agenda de desarrollo no está exento de tensiones y conflictos, debido a que en ella intervienen actores con intereses diversos que actúan en escalas geográficas diferentes. Algunos se mueven en lo estrictamente local, otros en lo supra-local, que cubre lo regional y nacional y algunos otros tienen una proyección internacional. Los actores públicos en teoría defienden el interés público y la búsqueda del bienestar, mientras que los privados defienden intereses particulares, sobre una lógica de generación de ganancias, lo cual genera tensiones y conflictos, e incluso puede convertirse en un obstáculo insalvable para que una región pueda contar con una agenda de desarrollo bien estructurada.

En el D.C. se identifican los siguientes actores: Gobierno Nacional, Concejo de la ciudad, gabinete distrital, alcaldes locales, Gobernación de Cundinamarca, empresarios, centros de pensamientos y organizaciones de la sociedad civil representativos.

Tabla 11. Clasificación de Actores en el desarrollo económico del DC.

Actor	Formal	Informal	Agenda visible	Agenda poco visible
Administración Distrital (SDDE, SDP, SDH, SDM).	x		X	
Partidos políticos - Concejo	X			X
Gobernación de Cundinamarca	X			
Alcaldes de municipios de la Sabana	X		X	
Gobierno Nacional (Ministerios de Desarrollo, de Ambiente, DNP).	X		X	
Empresas de servicios públicos		X		X
Empresarios (Cámara de Comercio, Transportadores, Constructores, Andi)		X	X	
Organismos Internacionales (BM, OCDE, Bancas de Fomento, CEPAL)	X		X	
ONGs y organizaciones comunitarias		X		X

Fuente: Creación propia

Gobierno Nacional

Después de la segunda guerra mundial el Estado asumió el liderazgo del desarrollo económico, como responsable del modelo desarrollo, primero de sustitución de importaciones y luego de promoción de exportaciones. A comienzos de los años ochenta, el mercado asumió mayor protagonismo en la conducción del desarrollo, asumiendo que era necesario quitar los obstáculos a la movilidad de capitales y trabajadores, y muchos servicios sociales terminaron siendo prestados por el mercado.

La formulación de políticas públicas no es un ejercicio autónomo por parte de las comunidades locales, pese al avance descentralizador y la creación de una fuerte institucionalidad para la participación de las comunidades en diferentes escenarios: presupuesto participativo, elección de gobernantes, etc. El Gobierno Nacional ejerce gran influencia sobre la agenda de política de los gobiernos subnacionales a través de sus propias políticas, las cuales deben ser un referente para las decisiones que se tome por las distintas jurisdicciones.

La articulación entre lo nacional y lo local tendría como núcleo institucional las acciones de los ministerios encargados de los temas sectoriales, principalmente industria y agricultura y las oficinas de planeación, cuyos referentes locales serían las mismas oficinas de planeación. El hilo conductor fue la identificación de las cadenas productivas. Este enfoque de la política de desarrollo cubre actualmente un conjunto amplio de acciones en distintos frentes: comercio, exportaciones, inversión, ciencia y tecnología, pequeñas y medianas empresas, desarrollo de clusters, etc. Todo parece indicar que estas políticas no tuvieron un impacto muy significativo en el desarrollo regional, por ejemplo, en términos de modernización de la estructura industrial.

Otro de los enfoques de política ha sido la descentralización y federalismo fiscal (CEPAL, 2008). Desde hace cerca de veinte años esta política ha sido la visión preponderante del desarrollo regional, en lo que tiene que ver con prestación de bienes y servicios públicos y generación de recursos propios por parte de los gobiernos subnacionales.

La descentralización priorizó la política social, principalmente educación y salud, con efectos notables en la asignación de recursos. Las entidades territoriales adecuaron sus aparatos administrativos para elegir sus propios gobernantes, lo cual constituye un elemento fundamental para profundizar la democracia y aumentar la autonomía frente a los gobiernos nacionales. De igual forma, la administración se orientó a prestar servicios sociales como educación, salud y saneamiento básico entre otros. Se les transfirió una participación importante de los ingresos recaudados por la nación y al mismo tiempo se fortalecieron los fiscos locales lo cual garantizaría una mayor autonomía fiscal.

La CEPAL reconoce que si bien las políticas de federalismo fiscal y descentralización son parte de la misma familia de políticas sobre desarrollo económico, han creado un nuevo contexto institucional, político y financiero, particularmente en ciudades grandes, con mayor capacidad institucional y económica para aumentar sus ingresos tributarios, particularmente aquellos ligados a la propiedad del suelo.

En el caso de Bogotá, la Nación no solamente formula planes indicativos sino que además tiene la capacidad de condicionar el desarrollo local a través de la realización de grandes proyectos urbanos como Transmilenio o el Aeropuerto El Dorado, en la medida que obliga a la Administración Distrital a darle continuidad al sistema a cambio de las vigencias futuras, o bien monta un concesión para modernizar el aeropuerto, lo cual tiene incidencia directa en la destinación de los recursos para la construcción de nuevas vías y la reubicación de un amplio conjunto de población.

Está claro que este es un actor con una elevada influencia sobre la orientación de los recursos de la infraestructura básica de la ciudad. De igual forma, la Nación tiene influencia sobre los municipios de la sabana y la Gobernación de Cundinamarca. No obstante, el tema del desarrollo económico de la región metropolitana no está en el primer orden de prioridades del DNP o del Ministerio de Comercio Exterior, Industria y Turismo. Los aspectos de ordenamiento territorial no han sido tampoco un aspecto de interés para el Gobierno Nacional, que ha delegado al Ministerio del Medio Ambiente esa función, el cual tampoco parece ser el responsable del desarrollo integral de esta región. Desde allí no es factible articular una estrategia regional de gran alcance.

Organismos internacionales

Los organismos internacionales ejercen una enorme influencia sobre los formuladores de políticas públicas Nacionales y locales, mediante la construcción de conocimientos y su divulgación. Existe una literatura bastante amplia sobre la forma de promover el desarrollo local, la competitividad, el desarrollo endógeno y la innovación, entre otras, la cual tiene una mediación de organismos como el Banco Mundial, el BID, la OCDE en términos del diseño de políticas públicas.

Organismos como el BID y el Banco Mundial han tenido notable influencia en la agenda de desarrollo local. El libro "Competitividad el motor del crecimiento" publicado por el BID en 2001 revisa las restricciones que afectan el funcionamiento de los mercados de factores de producción y los factores que determinan la capacidad de las empresas para utilizar los recursos financieros, el capital físico, los recursos humanos y la tecnología. Aunque se reconoce que si bien importa la calidad del ambiente de inversión, el énfasis está puesto en la productividad, en el sentido de Krugman, según el cual son en realidad las empresas las que compiten y no los países.

Cinco años después se publica el libro “Ciudades competitivas en la economía global” de la OECD, con un enfoque más integral del desarrollo económico, donde se hace un análisis pormenorizado sobre los factores que impulsan la competitividad en las áreas metropolitanas o metro regiones. Si bien se enfatiza la visión de que la productividad es más alta en áreas metropolitanas, donde son mayores los flujos de comercio y capital, también se ponen de presente las desventajas de las regiones metropolitanas y se alerta sobre la tendencia a sobreestimar sus beneficios económicos y sociales. Puede haber grandes externalidades negativas ambientales, de movilidad y de salud pública y los costos de congestión y contaminación tienden a aumentar con efectos nocivos sobre la productividad de las empresas y el bienestar de grupos específicos de habitantes. El enfoque de la OECD muestra una profunda preocupación por la existencia de enormes bolsones de desempleo y grandes sectores de la población en la informalidad, aspectos que no se tienen en cuenta en las políticas de desarrollo o se hace con un amplio rezago, cuando la situación se ha deteriorado. La brecha entre teoría y realidad es igualmente dicente cuando se confronta la capacidad de innovación de las empresas en la región.

Muy pocas de las reflexiones y experiencias consignadas allí son capitalizadas por los formuladores de políticas públicas de Bogotá.

Otro actor internacional que ha tenido un papel activo en la orientación de las agendas de la política de desarrollo local es la CEPAL. Es uno de los organismos que más ha trabajado el tema de la planificación y el desarrollo regional, la descentralización, la gestión local y la competitividad de los territorios¹⁹. Merece destacarse el interés acerca de la necesidad de que las regiones puedan crear mecanismos para desarrollar la capacidad de innovación de la industria y de los servicios.

Administración Distrital

En los últimos tres planes de desarrollo de la ciudad se abogó por el fortalecimiento de las acciones de política y los recursos fiscales para mejorar la cobertura en educación y salud, fortalecer los programas de asistencia social (comedores comunitarios, jóvenes en riesgo), y cultura ciudadana (SHD, 2007).

Es claro que en el desarrollo de la ciudad ha tenido un peso importante la política de descentralización y federalismo fiscal. Bogotá ha consolidado una base fiscal propia importante. La tributación que depende directamente de la base económica de la ciudad representa cerca del 4% del PIB Distrital. No obstante, la autonomía tributaria muestra una tendencia decreciente desde 1992, cuando los ingresos tributarios representaron el 79% dentro del total de ingresos de la ciudad. En el

¹⁹ El ILPES, en particular, ha venido trabajando en el fomento de la capacidad de planeamiento y gestión estratégica del desarrollo económico desde el ámbito local,

2007 esta fuente de ingreso representó el 60% del total. Las transferencias de la nación y los ingresos de capital aportan el 40% restante de la base fiscal.

La ciudad ha ido adecuando su aparato administrativo y sus normas de funcionamiento a la gestión de los servicios sociales que fueron descentralizados y a la provisión de fuentes de financiamiento estables. Las cifras son dicientes. La prestación de los servicios de educación y salud, absorbe cerca del 55% de la inversión directa de la Administración Central, permitiendo alcanzar coberturas del 99% en educación y aproximadamente 1,7 millones de afiliados en el régimen subsidiado de salud. También se ha logrado consolidar una red de servicios públicos, que garantizan coberturas del 99,5% en acueducto, 97% en alcantarillado y 100% en energía eléctrica.

Alcanzar estos resultados exigió crear toda una arquitectura institucional a nivel distrital, constituida por una serie de acuerdos y decretos que reglamentan las leyes nacionales y asignan funciones y responsabilidades a un conjunto de organizaciones, para la gestión de los recursos financieros asignados y el logro de metas fijadas en los planes de gobierno. Uno de los instrumentos utilizados para orientar el rumbo de los sectores institucionales y asignar funciones a las áreas son los Planes Sectoriales de mediano plazo²⁰. A largo plazo se formularon planes maestros de equipamiento, que tienen una visión sectorial propia del proceso descentralizador.

Antes de hablar de la estructura administrativa de la ciudad, algunos antecedentes. El Decreto 1421 de 1993 definió la estructura administrativa de Bogotá. Luego la Ley 489 aplicable a los entes territoriales consagró principios como la coordinación de sus autoridades, la eficacia, la economía y la celeridad, que debían caracterizar el proceso administrativo.

Desde el Acuerdo 7 de 1977 se realizaron modificaciones y reformas parciales, basadas en las de normas nacionales, recopiladas en 19 acuerdos y 100 decretos y resoluciones distritales, que crean entidades para cumplir funciones en el marco de las necesidades de los Planes de Desarrollo²¹ y los lineamientos emanados desde el Gobierno Nacional para descentralizar funciones. Muchas de estas modificaciones quedaron incompletas o con vacíos en temas cruciales para la ciudad como la seguridad alimentaria, la cooperación internacional, políticas para el equipamientos urbanos y mecanismos para fortalecer la competitividad de la ciudad.

²⁰ Por ejemplo, El Plan Sectorial de Educación 2004-2008 propone crear las condiciones necesarias para el ejercicio pleno del derecho a la educación, basado en objetivos como: la universalización de la educación básica, la ampliación de la cobertura en la educación preescolar, media y superior, y permitir igualdad de oportunidades al acceso y la permanencia de los menores en el sistema educativo.

²¹ Exposición de motivos del Acuerdo 257 de 2006.

En 2006 se aprobó una reforma estructural orientada a actualizar el aparato de gobierno con tres grandes retos por delante: una Bogotá moderna y humana, una Bogotá democrática y descentralizada y una Bogotá buena vecina²².

En realidad la reforma administrativa buscó la profundización de la política de descentralización y federalismo fiscal en Bogotá utilizando el enfoque de derechos que orientó el Plan de Desarrollo de la Administración Garzón. Desde la Alcaldía se planteó la necesidad de fortalecer la institucionalidad de la ciudad en los sectores sociales hacia donde se estaban canalizando mayores recursos del sistema de participación: educación, salud, integración social y nutrición. Desde la Administración se planteó el reto de mantener la provisión de bienes sociales y económicos, con base en principios redistributivos, lo cual exigía redimensionar el tamaño y estructura administrativa.

Adicionalmente, el Gobierno Distrital se comprometió a otorgar mayor autonomía a las localidades, dándoles estatus de entidades descentralizadas con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y presupuestal. En este marco los alcaldes locales tendrían funciones para coordinar y ejecutar acciones de desarrollo en su localidad. Habría un proceso gradual de transferencia de competencias y de ajuste institucional, de acuerdo con las necesidades y retos que fueran surgiendo. El modelo descentralizador reproducido dentro de la ciudad.

Un tercer aspecto de la reforma tuvo que ver con las relaciones de Bogotá y los municipios de la Sabana. Por lo menos se esbozó el interés de la Administración Distrital, de contar con mecanismos de coordinación para adelantar un desarrollo territorial integrado con la región, pensando en planeación de mediano y largo plazo y la eventual coordinación de sus planes de desarrollo.

En el centro de la reforma aparecieron cuatro grandes problemáticas, que debían ser abordadas: a) La debilidad de la Administración Distrital en materia de coordinación institucional, b) La ausencia de articulación entre un gran número de entidades que afectaban la eficiencia y eficacia en la ejecución de las políticas distritales, c) las desigualdades en el acceso a la información entre la Administración y la ciudadanía, d) proliferación y dispersión de mecanismos e instancias de participación sin la debida articulación²³. La tabla siguiente muestra la estructura anterior y la propuesta.

²² Ibidem

²³ Los objetivos de esta reforma administrativa integral son los siguientes: a) Materialización de los derechos mediante la prestación de servicios y la provisión de bienes públicos, b) Consolidar la descentralización territorial en el Distrito, asignando funciones y competencias claras a las localidades, c) Organizar los sectores administrativos, d) Establecer un sistema de coordinación interinstitucional que fortalezca la gestión pública, y e) Fortalecer la rendición de cuentas, la participación ciudadana y los procesos de corresponsabilidad en la construcción de políticas públicas.

Tabla 12. Estructura Administrativa del DC antes y después del Acuerdo 257

Unidades	Estructura anterior	Estructura Acuerdo 257 de 2006
Secretarías	General Hacienda Obras públicas Gobierno Educación Salud Tránsito y transporte	Gestión Pública Gobierno, seguridad y convivencia Hacienda Planeación Desarrollo económico Educación Salud Integración social Cultura, recreación y deporte Ambiente Movilidad Hábitat
Departamentos Administrativos	Planeación, Acción Comunal, Catastro, Servicio Civil, Medio Ambiente, Bienestar Social, Defensa del Espacio Público	
Unidades	Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos	

Fuente: Acuerdo 257/2006

Una de los aspectos de mayor trascendencia fue la organización de las entidades distritales en sectores administrativos con el propósito de articular las acciones de política de entidades afines. De igual forma, se crearon las Comisiones Intersectoriales para articular las acciones de las diferentes secretarías en temas transversales y estratégicos.

El Sector de Desarrollo Económico quizá es el que mejor refleja la voluntad de la Administración Distrital por crear una institucionalidad proclive al fomento de la competitividad y la productividad, tal como quedó expresado en las normas reglamentarias del Acuerdo 257 de 2006. Es claro que el tema de la productividad y la competitividad es el mayor derrotero de este sector, algo que antes era competencia del antiguo Departamento de Planeación Distrital (DAPD). La Secretaria de Hacienda Distrital tuvo un papel importante en esta materia a través de la producción de conocimientos en temas de competitividad y productividad, empleo, generación de ingresos y bienestar, entre otros.

A la SDDE se le confió la misión de "...orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de las empresas y a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos en el Distrito Capital".

El apoyo a las pequeñas unidades productivas mediante la capacitación a los empresarios y la oferta de una canasta de servicios financieros, presupone cambios profundos en la institucionalidad vigente hasta 2006, para el desarrollo económico de la ciudad, pues implica crear una banca local y un sistema de

apoyos con el concurso de las universidades y centros de investigación. En la formulación de los planes sectoriales se empezó a mencionar acerca de la creación de alianzas público-privadas.

El sector quedó conformado por la Secretaria de Desarrollo Económico –SDDE- como cabeza de sector, el Instituto para la Economía Social, el Instituto Distrital de Turismo y la agencia para la promoción de la inversión en Bogotá y su región, Invest in Bogotá. La creación de una entidad local encargada exclusivamente en la promoción de inversiones se originó en el Consejo Regional de Competitividad de Bogotá-Cundinamarca (CRC), donde se identifica la necesidad de atraer inversión para apalancar el desarrollo económico de la región²⁴.

Como antecedente de este arreglo institucional está la Ley 715 de 2001, la cual le otorga atribuciones a los municipios para promover el empleo, la asesoría empresarial, la apropiación tecnológica y alianzas para el desarrollo empresarial e industrial de los municipios. En la misma Ley se fijaron otros mecanismos para promover el desarrollo económico de los territorios, entre los cuales se incluyen los acuerdos de competitividad, planes estratégicos exportadores regionales, las agendas regionales de ciencia y tecnología, así como agendas internas sobre acuerdos comerciales. Con esto queremos señalar que la Administración Distrital ajusta la institucionalidad local a directrices de política que vienen desde lo nacional.

Agentes del mercado

Los empresarios de la industria y la construcción son protagonistas del desarrollo distrital y metropolitano y lo han moldeado según las señales del mercado. En el borde occidental los desarrolladores inmobiliarios en asociación con el sector industrial vienen construyendo bodegas y parques industriales, que tienen un alto valor comercial, desplazando la producción agrícola. La Sabana cambia de uso y la ciudad continúa avanzando. Estos influyentes sectores económicos han valorizado los precios de la tierra de los suelos circundantes de Bogotá y han venido transformando el antiguo hinterland agrario.

En el borde sur oriental predominan urbanizadores piratas que aprovechan la demanda de los sectores populares y han logrado negocios fabulosos, apropiándose de la renta urbana y obligando al Estado a llevar servicios a estas zonas deprimidas. En estas zonas también se han presentado procesos de auto construcción sin ningún elemento de planificación. Los propietarios de la tierra también se han beneficiado de la expansión desordenada, porque capturan parte de la renta urbana, que el Estado no cobra. La competencia por la ubicación

²⁴ El desarrollo económico es entendido como la generación de riqueza económica, en una comunidad, para cubrir sus necesidades materiales y sociales y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

respecto a los Distritos Locales de Negocios por parte de los diferentes actores económicos ha sido uno de los determinantes del desarrollo de la ciudad.

Sector de desarrollo económico. Acciones y Gasto

Las ciudades adelantan gastos para cubrir los costos de la provisión de una variedad de bienes y servicios. Expertos en el tema señalan que los gastos necesarios determinan en gran medida los ingresos que necesitan²⁵ y no al contrario como suele pensarse²⁶.

Los gobiernos locales, particularmente de las grandes áreas metropolitanas, son presionados cada vez con mayor insistencia para suministren un transporte de mayor calidad y una red de comunicaciones y servicios que contribuya decididamente a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, entre los cuales se cuentan los parques, las instalaciones recreativas, los equipamientos culturales, entre otros. Estas condiciones atraen a los agentes que participan de la competitividad económica y acrecientan la aglomeración.

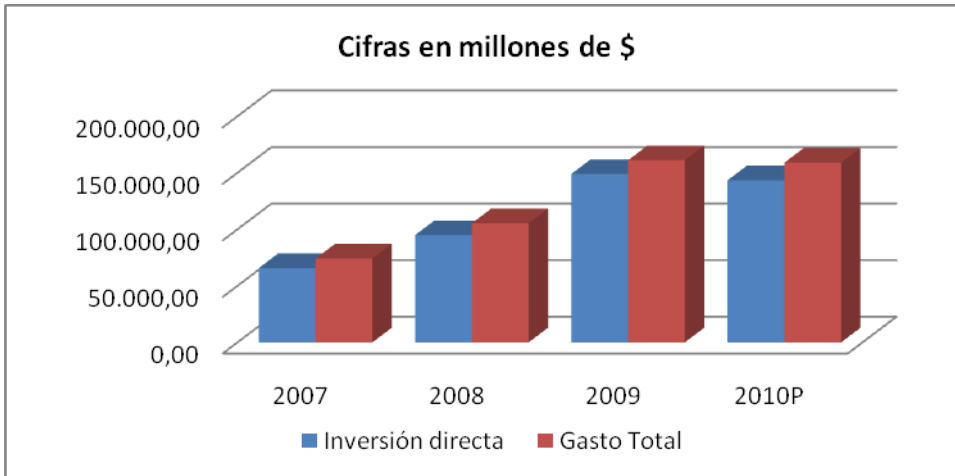
El sector de desarrollo económico duplicó los recursos asignados para financiar sus proyectos entre 2007 y 2010 considerados en pesos corrientes (Gráfico 1). Se nota un leve descenso en los recursos presupuestados para 2010 respecto al año inmediatamente anterior. La mayor parte de esos recursos se destinan para inversión directa, toda vez que los gastos de funcionamiento son una parte poco significativa dentro del total asignado.

La participación del presupuesto para el sector de desarrollo económico respecto al total de la Administración Central del Distrito, pasó de 0,96% a 1,69%, en el periodo considerado. Los sectores sociales, que comprenden educación, salud, integración social y vivienda concentran la mayor parte del presupuesto de la Administración Distrital.

²⁵ Bird, Richard y Slack Enid, "Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana", en **Gobernar las metrópolis**. E. Rojas , J.R. Cuadrado eds., Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2005.

²⁶ Una visión de competitividad para Bogotá requiere lentes metropolitanos para los impuestos locales dado el nivel de complejidad de los servicios que debe prestar el sector público. "The specific challenges of metro-regions require an urban lens to local public finance. The local taxation system must be better adapted to metro-regions which typically tend to provide a wider variety of services than other regions in the same country" (OECD, 2006, pg. 26). Deben incluir impuestos como los de congestión y los ambientales pero también subsidios para objetivos de universalización de bienes y servicios.

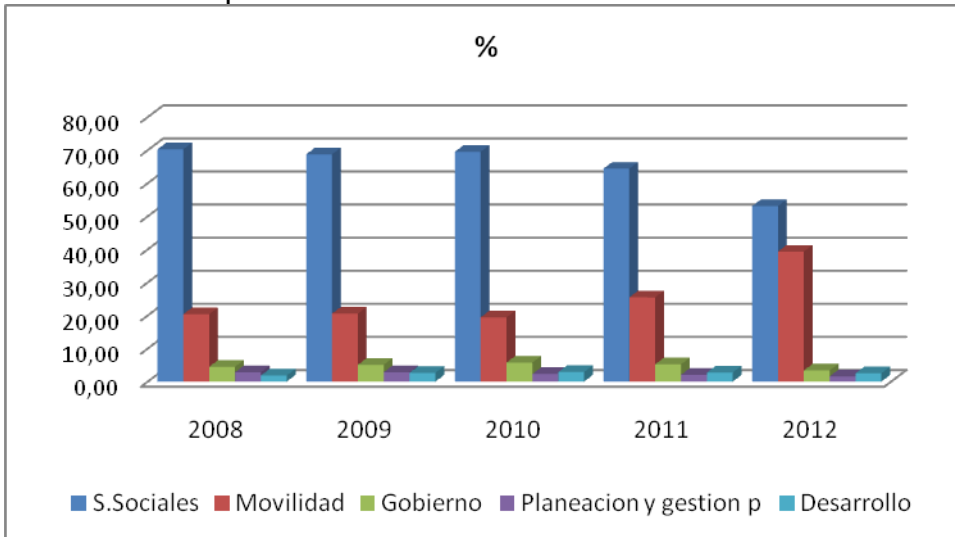
Gráfico 4. Recursos del sector de desarrollo económico



Fuente: SHD

En la gráfica 2 se presenta la programación de la inversión correspondiente al Plan de Desarrollo “Bogotá positiva”. Nótese como el gasto social absorbe el 70% de los recursos de inversión en 2008 y progresivamente va reduciendo su participación a expensas del sector de movilidad, que prácticamente habrá duplicado su participación en el total para el 2012. La distribución de la inversión refleja de una forma u otra los efectos de la descentralización y el federalismo fiscal, que han fortalecido la provisión de servicios sociales en la ciudad.

Gráfico 5. Plan plurianual de inversiones



Fuente: SDP-Plan de Desarrollo

La prioridad que recibe el desarrollo de la infraestructura de la ciudad, con la construcción de la fase III de Transmilenio y el resto de componentes del sistema integrado de transporte se ponen de presente en este programa de inversiones. La planeación de la ciudad absorbe el 2,3% en promedio de los recursos, mientras

que para desarrollo económico se destina un monto similar durante el periodo, en promedio (2.5%).

La inversión pasa de \$65 mil millones a \$143 mil millones para el agregado de las tres entidades en los cuatro años considerados. La SDDE ejecuta directamente el 42% de los recursos de inversión del sector y el valor restante es competencia del IPES y el IDT.

Aunque las entidades responsables de la planeación y el desarrollo pueden incidir en el destino de la ciudad a través de la regulación, es indiscutible que la capacidad para orientar recursos públicos y eventualmente privados importa, sobre todo cuando se trata de decidir en qué gastar y bajo cuales condiciones hacerlo. Las propuestas de desarrollo también van a estar influenciadas por la forma de financiar ese gasto público, particularmente cuando los proyectos que se adelantan traspasen los límites físicos y jurídicos de la ciudad, como se intuye de la revisión de los proyectos que hará a continuación.

Los Proyectos del Sector de Desarrollo Económico

Los proyectos de inversión sintetizan la orientación de la política de desarrollo, de acuerdo con la restricción presupuestaria. En el eje de “ciudad de derechos” se incluyen los proyectos que tienen un propósito de inclusión social. La capacitación para el empleo y el emprendimiento empresarial que se trabajan en estos proyectos están pensados para poblaciones en la informalidad o que son excluidos del mercado de trabajo formal, dado su bajo nivel de formación para el mundo del trabajo (anexo 2). El Instituto para la Economía Social -IPES- responde por la mayor parte de estos proyectos.

En el eje de ciudad global se reúnen los proyectos de apoyo a las pequeñas unidades productivas con diferentes estrategias, a cargo directamente de la Secretaria de Desarrollo. En primer término, el proyecto de desarrollo empresarial y formación para el trabajo orientado a “Desarrollar y fortalecer la capacidad productiva y competitiva de la ciudad, a través del desarrollo de un plan de formación para el trabajo, un modelo de emprendimiento para la ciudad, de acceso a mercados reconociendo la institucionalidad existente en la ciudad.” Aunque es un proyecto al cual se le han asignado recursos importantes (\$13.000 millones en 2010) su alcance es bastante ambicioso y habría que evaluar su impacto.

El segundo proyecto de gran significado en términos de los recursos movilizados (\$21.000 millones en 2010) y de los retos planteados es el proyecto “banca capital”, creado desde 2007, mediante el cual se busca “...crear y poner en operación un banco de segundo piso con el objeto de ejecutar actividades de financiamiento y servicios empresariales, para facilitar el acceso al crédito productivo a las microempresas y democratizar las oportunidades económicas de las personas y las empresas”. Con este proyecto se busca subsanar los problemas de las PYMES en términos de acceso a recursos de financiamiento,

insuficientes fuentes de crédito y elevados costos de los recursos. Igual que con el anterior, es necesario evaluar su impacto.

El tercer proyecto relevante en términos de fortalecimiento de la competitividad es el proyecto de “desarrollo tecnológico sostenible e innovación”, el cual busca mejorar la capacidad de innovación de Bogotá y su región metropolitana mediante: a) adecuación de la oferta, b) asociatividad empresarial, y c) apropiación de la innovación. Los recursos para 2010 ascienden a \$3.800 millones y se orientan a mejorar los vínculos universidad-empresa y el tejido empresarial de la ciudad. A primera vista, este nivel de recursos se muestra insuficiente frente al alcance propuesto.

El cuarto proyecto ligado con la competitividad se denomina “Idioma extranjero para población en edad de trabajar”, con el cual se busca fortalecer las competencias comunicacionales en lengua extranjera (inglés) de personas factibles de ser vinculadas a sectores orientados a la exportación de servicios, precisamente donde hay un potencial importante de inversión extranjera.

El quinto proyecto de interés es “Invest in Bogotá”, mediante el cual se financia la agencia de atracción de inversión de Bogotá. Este organismo está dedicado a la consecución de inversión extranjera directa para Bogotá y su región metropolitana, previa identificación de sectores potenciales y nuevas oportunidades de negocios, con el concurso del sector privado local.

El sexto proyecto relevante para la competitividad y productividad, particularmente para ésta última, se denomina “Ampliación, promoción y mejoramiento de la oferta exportable”, dirigido a prestar un apoyo directo a las Mipymes exportadoras o que potencialmente puedan serlo, a través de asesoría para la adopción de mejores prácticas en producción que les permitan mayor acceso a mercados internacionales. Se seleccionaron como sectores prioritarios el agroindustrial, plásticos y empaques, industrias químicas y cosméticos, turismo y la cadena textil y de confecciones. Para 2010 se cuenta con presupuesto de \$1.900 millones.

4.- CONDICIONAMIENTOS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

La Política actual de Desarrollo Económico

La política actual de desarrollo económico del DC se basa en los lineamientos nacionales de productividad y competitividad plasmados en el CONPES 3527 de 2008, documento impulsado por el Sistema Nacional de Competitividad y por la Alta Consejería Presidencial para la Productividad y la Competitividad, el Ministerio de Comercio, el Consejo Privado de Competitividad y el DNP.

Allí se plantean cinco objetivos:

- Desarrollo de sectores o clusters de clase mundial
- Salto en la productividad y el empleo
- Formalización empresarial y laboral
- Fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación
- Estrategias transversales de promoción de la competencia y la inversión.

La Administración distrital adelanta acciones dirigidas a cada uno de los objetivos (Plan Estratégico para la SDDE 2008-2012). Desde lo específicamente territorial queremos destacar la necesidad de acciones importantes en:

- Salto en la productividad y el empleo.
- Formalización empresarial y laboral

El Conpes plantea doce ejes problemáticos. De ellos destacamos seis que, a nuestro juicio, están más relacionados con las acciones de una economía territorial:

- Altos niveles de informalidad empresarial y laboral.
- Deficiencias en la infraestructura de transporte y energía
- Baja calidad y poca pertinencia de la educación
- Rezago en penetración de tecnologías de información y conectividad
- Degradación ambiental como limitante de la competitividad
- Debilidad de la institucionalidad relacionada con la competitividad.

Consideramos, además, que el problema de los altos niveles de informalidad empresarial y laborar debe complementarse con los altos niveles de informalidad urbana.

El Conpes citado propone 15 planes de acción para los cinco objetivos. De estos planes destacamos los que a nuestro juicio deben ser los más relevantes para el DC:

- Salto en la productividad y el empleo
- Formalización empresarial

Formalización laboral
Educación y competencias laborales
Infraestructura
Fortalecimiento institucional.

Destacamos también los siguientes aspectos (que conforman otros planes de acción):

Diálogo público-privado
Turismo
Fomento a la inversión
Sistemas de información (fuentes y divulgación)

Para los proyectos de formalización empresarial el Conpes busca promover acuerdos entre sector público, Cámaras de Comercio y Academia para desarrollar proyectos de asistencia técnica microempresarial. Al respecto sería conveniente la evaluación del Proyecto “Ventanilla Acercar” de la SDA.

Institucionalidad para la Superación de los Desequilibrios del Desarrollo

En opinión de la SHD, 2007, “la creación reciente de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico como resultado de la reestructuración administrativa en curso de la Alcaldía supone un paso muy importante para el impulso a las políticas de desarrollo y de empleo así como para facilitar la coordinación interna y dotar a la administración local de un liderazgo claro en materia de desarrollo y como interlocutor hacia el resto de instituciones y entidades públicas y privadas que actúan en materia de empleo y de desarrollo económico.” (pg. 168). “Si la coordinación interna está bien orientada con las recientes reformas administrativas, es preciso avanzar en la cooperación interinstitucional externa con las otras administraciones territoriales y estatales y con los actores privados.” (pg. 168).

Adicionalmente, dos niveles en los que es necesario desarrollar mecanismos de coordinación institucional. Primero, con los municipios colindantes en temas específicos (movilidad, ambiente, localización empresarial). Segundo, con el nivel nacional que actúa territorialmente en Bogotá.

Los principios que anota el estudio de la SHD, 2007, para la operación de la SDDE siguen siendo válidos: “Se partió de la concepción de una ruta articulada, pero con múltiples opciones, para posibilitar el mejoramiento de la condición productiva de las personas. De esta manera, se entiende que este propósito central requiere de la concurrencia de varios factores, como son el mejoramiento de las capacidades y competencias laborales de las personas, el apoyo en la definición de sus opciones de enganche productivo, la asistencia técnica y la formación profesional y/o técnica, la posibilidad de acceso a recursos de financiamiento y a opciones de comercialización amplias e incluyentes. Se estructura así un abanico de servicios que en las localidades pueden ir ofreciéndose de manera parcial y gradual, pero siempre procurando su articulación, entre sí, pero también con otros esfuerzos, ya

sea que provengan de otras entidades del nivel central distrital, de la Nación y/o del sector privado.

Recordemos que la Misión para la Reforma Institucional del DC del año 2000 recomendó que “se deben introducir modificaciones institucionales que le permitan al DAPD incidir sobre las decisiones de inversión de las demás entidades del Distrito, así como impulsar proyectos con el sector privado” (pg. 31). Con la reforma de 2006, la recomendación se aplica a la SDDE.

Por otra parte, la institucionalidad de la política de desarrollo tiene zonas grises que es necesario evaluar: a) en el ámbito metropolitano, b) en la participación activa de la SDDE en el desarrollo de los proyectos estratégicos y aspectos que impactan la productividad (movilidad, uso del suelo para fines productivos), c) en la estrategia de formalización empresarial y de empleo, d) en la baja inversión de Bogotá (Formación Bruta de Capital Fijo).

La SDDE actúa muy aislada en la promoción de los sectores productivos. Sus efectos podrían ser mayores si se crearan más instancias de coordinación con otras entidades y agentes privados. El sector de desarrollo económico de Bogotá no puede asumir solo la responsabilidad de dinamizar el núcleo productivo del país. Debe llegar a acuerdos con la región para “cooperar” en la localización de actividades productivas, llegando incluso a consensuar el manejo de ciertos tributos. La vía no es la competencia tributaria, porque es ruinosa para todos los competidores.

La innovación es un tema medular y no se resuelve con un proyecto de \$3000 millones. Hay que trabajar con las instituciones de I&D nacionales e internacionales, así como con los grupos empresariales de la ciudad, definiendo de antemano los sectores, subsectores y demás que va a consolidar Bogotá en los próximos años. No se trata de disparar para todo lado, sino de delimitar sectores, estrategias, recursos y metas, el tipo de capacitación que se debe adelantar, las nuevas profesiones, las carreras tecnológicas, el entrenamiento in situ, la investigación aplicada. Bogotá puede tener incidencia en el sistema universitario a través de la Universidad Distrital, volviéndola un centro de investigación de alto nivel como la U. de Antioquia.

Sabemos que la SDDE no puede por ahora incidir sobre la infraestructura competitiva (sistemas de movilidad, comunicaciones y energía). El sistema de seguimiento y evaluación que proponemos ayudará, pero es un hecho que no tiene competencias para ejercer una acción determinante (fuerza vinculante). Ahí hay un vacío de la institucionalidad y habría que pensar como se corrige el tema, para que la planeación de las obras de valorización, por ejemplo, esté en función de la dinámica económica²⁷. Hasta ahora, muchas de esas obras ni siquiera consultan el POT. Más temprano que tarde, una política de desarrollo que cubra las falencias que hemos señalado tendrá que expedirse mediante acuerdo y esa política le dará nuevo músculo a la SDDE.

²⁷ La SDDE debe tener una posición sobre el tipo de beneficio de las obras de valorización: general o local.

El DC y la SDDE deben, por otra parte, profundizar en las propuestas del Conpes de “Simplificación Tributaria” y de “Gradualidad en Pago de Parafiscales”, incluso considerando la opción de subsidio de la Administración para el grupo de empresas informales con perspectiva económica de formalización (analizada más adelante).

La SDDE debe continuar con sus políticas actuales, adicionadas con un mayor papel en la gestión del desarrollo. Al respecto, el Distrito debe contar con una instancia con fuerza vinculante para la regulación de las políticas del desarrollo territorial, así como el CONFIS lo es para la regulación de las políticas de inversión y presupuestales, bien de manera independiente o adscribiendo estas funciones al actual CONFIS²⁸. En una u otra forma, la SDDE debe ser parte activa de esta reforma. Ahora bien, la principal de estas funciones debe ser la dirección de la formulación, seguimiento y reforma del ordenamiento territorial.

En el campo de la información la SDDE debe adelantar dos monitoreos permanentes. Uno, a partir del censo anual a establecimientos en asocio con la Cámara de Comercio. Y dos, un monitoreo permanente de las condiciones de entorno urbano (censo de entorno urbano a nivel de manzana y barrio): movilidad (infraestructura, transporte de bienes y personas, gestión del tráfico), oferta, calidad y ocupación de espacio público, deterioro urbano, deterioro ambiental, SPD en especial recolección de desechos sólidos, seguridad ciudadana (policía y justicia eficientes y eficaces)²⁹.

La SDDE no dice nada sobre el POT. Está de espaldas respecto a las reglas de juego que van a determinar la ubicación de los servicios y actividades modernas que van a ser el eje de la política de desarrollo. Si no tiene algún grado de injerencia sobre las variables espaciales, la estrategia de productividad y competitividad solo va a ser un saludo a la bandera.

La inversión pública es un residuo que no tiene doliente, porque a la SHD solo le preocupa la sostenibilidad fiscal, entendida como capacidad de pagar en el futuro las deudas que se acumulen en el presente. La SDDE debe ser el doliente de la FBKF público y privado. Con la agencia de inversión se preocupa por lo segundo, pero no por lo primero. Las cifras históricas de FBKF indican que Bogotá invierte un porcentaje muy bajo, respecto a las necesidades que tiene para hacer frente a la congestión, la movilidad de pasajeros y carga.

²⁸ Ver al respecto la Exposición de Motivos para la reforma del CONFIS presentada al Concejo Distrital en 2010.

²⁹ No es solo un tema de información, es la manera de verificar que la estrategia de desarrollo local relacionada con el ensamble empresarial sectorial y su entorno de servicios y factores productivos esté funcionando adecuadamente

En conclusión, no parecen necesarias nuevas organizaciones para el cumplimiento de la política de desarrollo económico distrital pero sí el fortalecimiento de la SDDE.

5- DESARROLLO URBANO E INSTITUCIONALIDAD HACIA EL 2038

De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, consideramos que el desarrollo urbano 2010-2038 estará determinado por lo que suceda alrededor de dos temas básicos: región y congestión urbana. Y lo que suceda en estos dos aspectos estará a su vez condicionado por las acciones en los bordes de la ciudad y en oferta/demanda de bienes públicos urbanos.

Para analizar lo anterior veremos dos escenarios de ciudad: uno tendencial y uno con ciertos objetivos de política. Los dos escenarios requieren “cierres financieros” alternativos, como es de suponer.

Escenario tendencial

En este escenario la población proyectada se acomoda en las áreas libres, en algunos espacios de la ciudad ya construida (lotes “urbanizado no construido”), por medio de densificación adicional y por medio de la ocupación de áreas protegidas y de los bordes urbano-rurales del DC.

La población probable y su densidad se presentan en la tabla XX y se apoya en proyecciones de SDP hasta 2015 e incrementos anuales de 1,3% hasta el año 2025. A partir de este año la población crece al 1% hasta el 2038. La tasa 2015-2025 es tendencial y se apoya en la existencia de áreas libres. A partir de este año el crecimiento es básicamente por densificación (no hay áreas libres).

Las áreas libres a 2009 se estiman en 4500 has. y se prevé su agotamiento para 2025. La densidad poblacional (hab/ha.) se mide contra un área urbana de 41.404 has.

Tabla 13. Bogotá. Estimativo de Población y densidades 2009-2038

	2009	2015	2025	2038
Población	7.259.597	7.878.783	8.973.922	10.213.160
Densidad	175	190	217	247

Fuente: SDP

En este escenario tenemos un desarrollo urbano bipolar: la ciudad ya construida, que crece por densificación, y ocasionalmente por renovación urbana, con una insuficiente y desigual oferta de espacio público, y la ciudad de los planes parciales y zonales, que crece con densidades superiores a las existentes³⁰, con oferta aceptable de espacio público y menores espacios privados como lo ilustra el siguiente cuadro para áreas en propiedad horizontal (ciudad nueva) y sin propiedad horizontal (ciudad ya construida).

³⁰ El Plan Parcial La Felicidad proyecta construir 17.000 viviendas (51.000 habitantes) en aprox. 100has. (1 Km²), las cifras para los planes zonales Usme y Norte son similares.

Tabla 14. Areas privadas por tipo de propiedad y estrato

Estrato	M2 por predio	
	No Propiedad Horizontal	Propiedad Horizontal
Estrato 1	89,0	57,0
Estrato 2	134,3	51,1
Estrato 3	188,0	60,3
Estrato 4	232,9	78,9
Estrato 5	273,7	103,0
Estrato 6	417,2	143,5
Totales	153,9	72,9

Fuente: UAECED 2008, cálculos del autor.

El aumento de la demanda por suelo urbano eleva los precios. Bogotá tiene muy poco espacio para la vivienda de interés social. La que se construye actualmente es VIS de borde (más de 70 millones), que en realidad no es adquirida por estratos bajos de poca capacidad de pago, sino estratos medios que mejoran las viviendas en obra gris. La vivienda de interés social se va a concentrar en Bosa y Soacha hacia el sur occidente y hacia el sur oriente donde está el proyecto Usme. Hacia el norte hay muy poca factibilidad, dado que es una zona muy consolidada. La posibilidad hacer vivienda social hacia el occidente es muy escasa porque allí se está ubicando la industria y actividades de logística. El grueso de la población nueva de bajos recursos que llegue a la ciudad no va a poder ubicarse en lugares centrales sino en los límites de la ciudad y municipios como Soacha.

La ciudad va a seguir albergando estratos medios y altos en las antiguas zonas industriales y en las áreas sometidas a renovación urbana. Si la ciudad continua especializándose en servicios va a atraer profesionales de otras regiones del país hacia la aglomeración, acrecentando los estratos medios. Grupos de altos ingresos fijaran su residencia en las urbanizaciones rurales hacia el norte y occidente, con muchos lazos con el núcleo de negocios.

Bogotá va a seguir concentrado las actividades de comercio y servicios. El comercio en grandes centros comerciales y tiendas especializadas, combinada con pequeño comercio en las zonas más alejadas del centro de negocios. Los servicios financieros, informáticos, y de asesoría empresarial tienden a concentrarse hacia el norte de la ciudad.

Servicios poco especializados van a seguir proliferando por toda la ciudad. El sector servicios va a seguir concentrando buena parte de la informalidad de la economía, toda vez que el 50% de la generación del valor agregado proviene de la remuneración a los asalariados por los servicios personales (Hernandez y Barreto 2008). No será fácil modificar una de las principales características de la economía bogotana: su alto grado de informalidad en la producción que a su vez tiene como contrapartida el empleo de baja calidad.

La revisión del POT de Bogotá plantea la necesidad diseñar estrategias para retener la industria dentro de la ciudad. La única manera de hacerlo sería creando

grandes corredores viales que permitan movilizar la carga hacia el interior del país sin mayores dificultades, asumiendo que no se producen cambios en la estructura productiva de la industria de Bogotá, que permitan pensar en una oferta exportable significativa.

Según la matriz Insumo Producto del año 2000, seis sectores generan más del 70% del valor agregado industrial de la ciudad: Fabricación de Productos Químicos, que representa el 16.4% del producto industrial, seguido por Fabricación de Productos Alimenticios con 15.8% del producto industrial, Fabricación de Textiles (9.3%), Imprentas y Editoriales (7.8%), Fabricación de Equipo de Transporte (7%), Industria de Bebidas (6.9%) y Fabricación de Productos Plásticos (6.6%).

Los bienes de consumo representan la producción más importante del sector industrial de la ciudad. Como lo han señalado Hernández y Barreto, esta es una estructura industrial básicamente liviana, poco diversificada y con un nivel de transformación muy simple en sus procesos.

Su actividad productiva se orienta hacia el mercado interno. En conjunto la región de Bogotá-Cundinamarca tiene una muy baja vocación exportadora. Regularmente exporta menos de lo que importa, y por consiguiente, exhibe una balanza comercial negativa. Este patrón de especialización obedece principalmente a su situación geográfica, la cual no se esperaría que cambiara en el mediano plazo. En este escenario tendencial, la población va a crecer en los próximos quince años, pero no al ritmo de los últimos veinte años, en los cuales años la ciudad vio aumentada su población en una cifra equivalente al tamaño de una ciudad como Barranquilla. Y la actividad productiva va a seguir concentrada en el núcleo urbano, con procesos graduales de desplazamiento marginal de la industria hacia la sabana, y acrecentamiento de los servicios.

Dados estos cambios, cabe preguntarse ¿Cuáles serían los efectos en la institucionalidad fiscal? ¿Qué tipo de demandas va a producir la población? ¿Qué papel va a tener Bogotá en la demanda por vivienda social y servicios públicos de poblaciones vecinas?

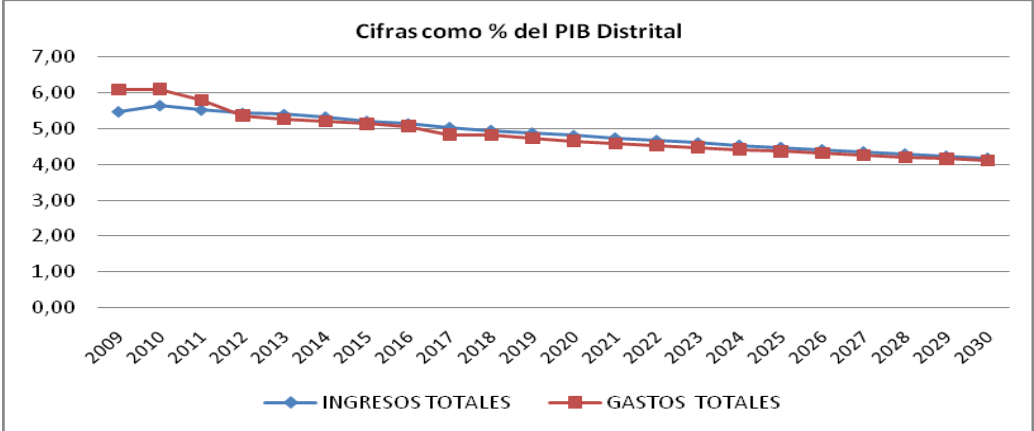
En las gráficas 6 y 7 se presentan las proyecciones de los ingresos y los gastos totales de la Administración Central³¹, que reflejan los aspectos tendenciales en la población y en la economía de la ciudad hasta el año 2030. Estas proyecciones tienen como base el Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado por Administración Distrital en noviembre de 2009 para justificar el Proyecto de Presupuesto para la vigencia de 2010. Se supone un crecimiento de la economía de Bogotá de 4% en el largo plazo y se asume que se cumplen las metas inflación del Banco de la República. La productividad de los factores no sufre

³¹ Para este ejercicio se toma únicamente la Administración Central porque es donde es factible asignar recursos para determinados objetivos de política.

modificaciones, principalmente porque el entorno económico se mantiene y son pocas las modificaciones en la estructura productiva de la ciudad.

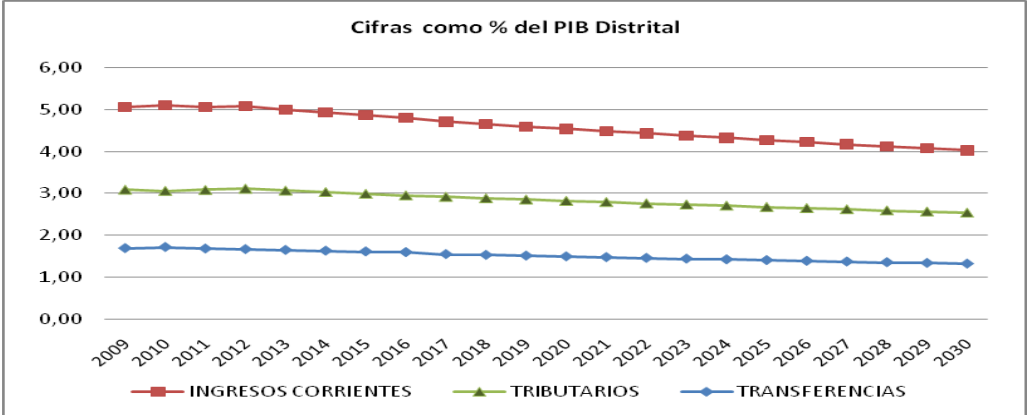
El ejercicio muestra que la programación del gasto depende crucialmente de las fuentes de ingreso corriente disponibles. Hay que tener en cuenta que la base es caja y por lo tanto no se incluyen los recursos del crédito que apalancan inversión en el lado de los ingresos, mientras que el costo del servicio de la deuda si está incluido en el lado de los gastos.

Gráfico 6. Ingresos y gastos Administración Central



Fuente: SDH

Gráfica 7. Ingresos Administración Central



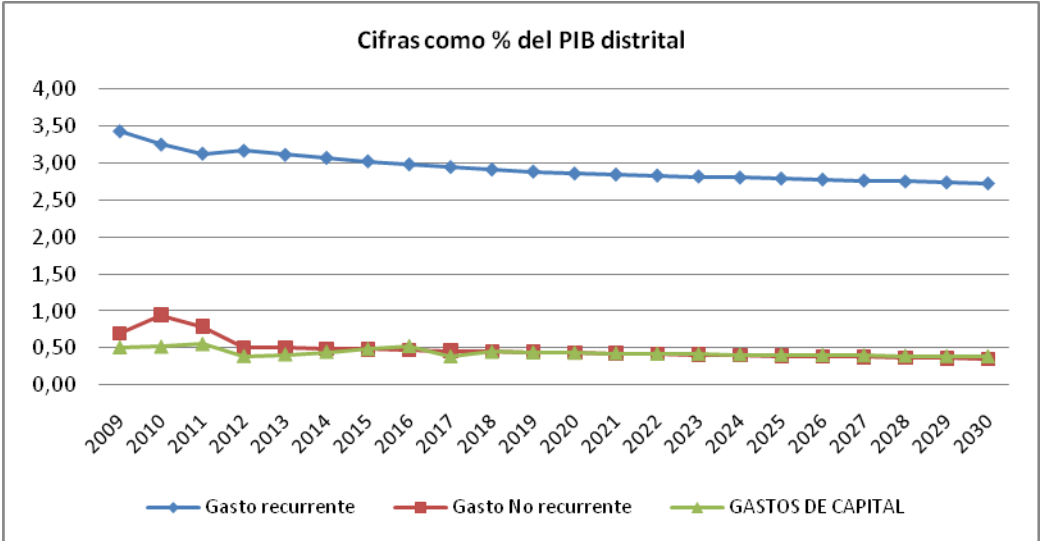
Fuente: SHD

En este escenario no se esperan cambios sustanciales en la base tributaria de la ciudad ni cambios en las reglas de juego con la nación en materia de ingresos del sistema general de participación. Los ingresos tributarios presentan una tendencia decreciente en el largo plazo, porque sus impuestos principales (ICA y Predial) tienen ajustes marginales muy pequeños. Las transferencias también decrecen pero más pausadamente.

La inversión en el Distrito tiene tres grandes componentes: la inversión recurrente, la inversión no recurrente y la formación bruta de capital. El primero de estos, comprende las actividades y los recursos orientados a la operación corriente de la administración para garantizar las coberturas en servicios que actualmente tiene la ciudad. El segundo componente hace referencia a los gastos de inversión en dotaciones, maquinaria, subsidios no obligatorios, recurso humano no permanente, investigaciones y estudios entre otros. En la formación bruta de capital se incluyen inversiones en obras de infraestructura, rehabilitación de infraestructura, entre otros.

En el gráfico 8 se ilustra como la mayor parte de la inversión presupuestal es de naturaleza recurrente, lo cual crea inflexibilidades en el presupuesto para asignar recursos a prioridades del gobernante. También se aprecia que es muy poco el espacio fiscal para aumentar las partidas en activos fijos, los cuales pueden utilizarse repetidamente en procesos productivos mayores a un año, como se define la formación bruta de capital.

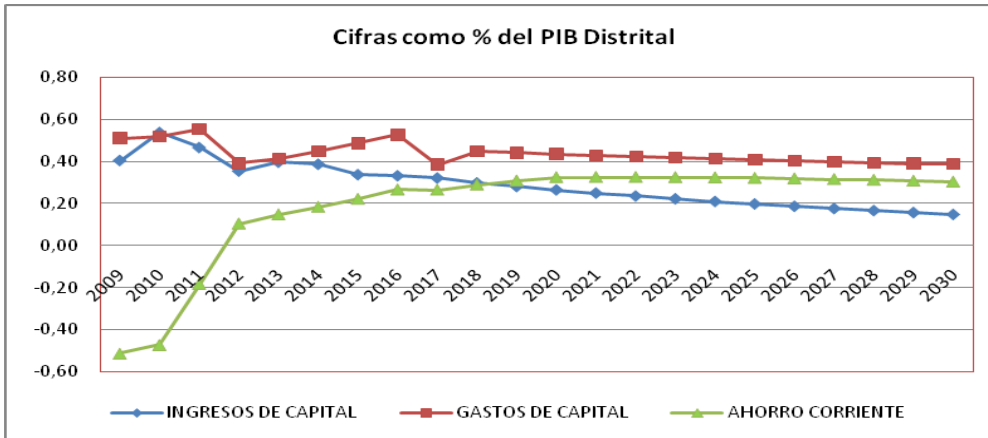
Gráfico 8. Inversión Administración Central



Fuente: SHD

Considerando el hecho que los ingresos de capital tienden a decrecer en el largo plazo, como resultado de las menores utilidades de las empresas públicas y la reducción de las utilidades de la tesorería por el manejo de la liquidez del Distrito, una posibilidad de financiar una mayor inversión productiva sería aumentando el ahorro corriente. También podría acudir a mayor endeudamiento, el cual se justifica en el hecho que la inversión pública incentiva el crecimiento en el largo plazo, ampliando la base fiscal y generando excedente para pagar la deuda. En el corto plazo la falta de inversión en infraestructura y mantenimiento produce el deterioro de la infraestructura física existente, y por esta vía, se desincentiva la inversión privada, lo cual conduce a un menor crecimiento de la economía de la ciudad.

Gráfica 9. Financiación Inversión Administración Central



Fuente: SDH

Estas proyecciones ilustran acerca de los límites que tiene la ciudad para financiar proyectos de gran envergadura, incluidos en una estrategia de desarrollo que promueva el crecimiento económico y la generación de empleo formal y calificado, particularmente por las limitaciones de la base fiscal, que depende en gran medida de los recursos del sistema general de participaciones y recursos de capital.

A manera de conclusión, en este escenario tendencial las cifras ya presentadas en la primera parte de este capítulo y que ilustran los desequilibrios urbanos expresados en congestión, informalidad y segregación mostrarán progresivo y persistente deterioro. Probablemente, la productividad promedio de la ciudad aumentará lentamente y la institucionalidad reflejará la situación descrita.

En lo regional, en el mediano plazo probablemente surgirán instituciones regionales con cierta capacidad de ordenamiento y con algunos resultados en lo ambiental y en movilidad.

En este escenario, los ingresos distritales determinan los gastos distritales, de manera que las finanzas mantendrán su sostenibilidad y buena calificación internacional.

Escenario alternativo

Suponemos que la ciudad mejora en sus indicadores de desarrollo: se reducen los desequilibrios en provisión de espacio público, se mejora en movilidad, se controla el crecimiento ilegal en los bordes de la ciudad y en las áreas protegidas o de EEP y se desarrollan proyectos estratégicos urbanos y regionales. La dinámica de crecimiento de la población se reduce al 1% para el período 2015-2025 y al 0,05% para el período 2025-2038, tasas que llevan a menores densidades poblacionales. La tabla siguiente muestra los resultados.

Tabla 15. Bogotá. Población y densidades 2009-2038. Escenario alternativo.

	2009	2015	2025	2038
Población	7.259.597	7.878.783	8.703.078	9.286.064
Densidad	175	190	210	224

Fuente: construcción propia.

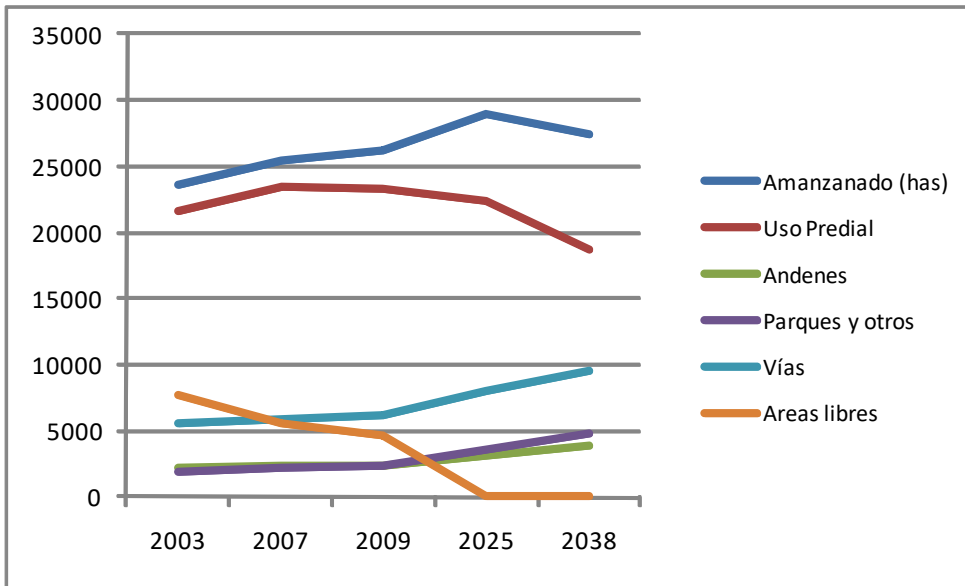
Estos resultados son posibles con cambios en el uso del suelo hacia espacio público (parques, andenes y vías) en detrimento del área amanzanada. La mayor oferta se concentra en la ciudad ya construida. Andenes pasa de 3,2 M2/hab en 2009 a 3,5 en 2025 y a 4 en 2038. Para el mismo período Parques pasa de 3,4 a 4,0 y a 5,0. Vías pasa de 8,4 a 9,0 y a 10,0. Las áreas libres alcanzan hasta 2025 como en el escenario tendencial. Los resultados se muestran en las siguientes tablas y gráficas.

Tabla 16. Proyección de usos del suelo 2010-2038

	VALORES					PORCENTAJES				
	2003	2007	2009	2025	2038	2003	2007	2009	2025	2038
Amanzanado (has)	23.632	25.469	26.274	28.996	27.406	57,1%	61,5%	63,5%	70,0%	66,2%
Uso Predial	21.553	23.451	21.573	22.321	18.766	52,1%	56,6%	52,1%	53,9%	45,3%
Andenes	2266	2302	2365,2	3115	3840	5,5%	5,6%	5,7%	7,5%	9,3%
Parques	1891	2287	2336	3560	4800	4,6%	5,5%	5,6%	8,6%	11,6%
Vías	5620	5960	6132	8010	9600	13,6%	14,4%	14,8%	19,3%	23,2%
EEP	4398	4398	4398	4398	4398	10,6%	10,6%	10,6%	10,6%	10,6%
Areas libres	7754	5577	4600	0	0	18,7%	13,5%	11,1%	0,0%	0,0%
Área Urbana	41.404	41.404	41.404	41.404	41.404	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: SDP, cálculos del autor

Gráfico 10 . Escenario alternativo. Cambios en usos del suelo



Fuente: SDP, cálculos del autor

Un cambio tal en la estructura de usos del suelo del DC y en el control de la urbanización ilegal en bordes y en suelo protegido implica una limitación drástica al crecimiento poblacional de la ciudad. Implica también un crecimiento en los precios del suelo muy superior al del escenario tendencial y mayor urgencia para el logro de acuerdos regionales puesto que la población crecerá a mayor ritmo que el previsto hasta ahora en la región y los problemas ambientales, de movilidad y de relocalización empresarial, se agravarán.

Entre las vigencias 2004 y 2010, el valor promedio del avalúo catastral del precio del suelo en el DC aumentó 87%³² en términos reales (alrededor de 11% anual). Es previsible que para el período 2011-2038 el precio del suelo aumente exponencialmente debido a la escasez del suelo y a las políticas de control de densidad y congestión en el territorio. Implica aumento del predial, mayor costo de la vivienda.

La financiación de estos desarrollos (y de los necesarios y mayores subsidios) se logrará con mayor recaudo predial, de valorización, plusvalías e ICA.

Bogotá debe definir sus apuestas productivas de una manera realista en proyectos de alto impacto y evaluar la conveniencia de concentrar recursos fiscales en corredores viales estratégicos, como la calle 13 donde hay un tejido empresarial importante. Allí podría concentrarse el instrumento de valorización para financiar un proyecto que puede tener grandes repercusiones en el propósito de desarrollar la industria en la ciudad.

³² Bases prediales UAEDC, cálculos promedio por manzana.

Sin perjuicio de lo anterior, todo apunta a que Bogotá se especialice más y se densifique económicamente con base en servicios de alto valor agregado, aprovechando la disponibilidad de capital y mano de obra calificada existente o que atraiga de otros centros urbanos. La SDDE debe plantearse el reto de promover estas actividades, su localización y su funcionamiento a través de distintas estrategias activas. Asimismo, se debe propender por una política pública para fortalecer las ventajas que la ciudad tiene para el sector servicios, en particular Call-centers, Servicios Profesionales, Software, Turismo y Salud, que se basan de manera preponderante en la utilización de tecnologías de la información y la comunicación.

Si esa es la apuesta productiva de Bogotá para los próximos años, liderada por la SDDE, se debe llegar a acuerdos con su región natural, la Sabana. Por ejemplo, que estos municipios alberguen la industria intensiva en suelo, con sostenibilidad ambiental. No se necesitarían grandes corredores de carga sino más vías para movilidad de personas y mercancías, el sistema integrado de transporte funcionando con el Metro como eje, integrando a Transmilenio y al transporte público colectivo. En este esquema el tren de cercanías tiene mucho sentido en la movilización de pasajeros entre la Bogotá de servicios y los municipios industriales, agroindustriales y agrícolas.

La revisión del POT de Bogotá reconoce la complejidad de los instrumentos de gestión del suelo y avanza en su simplificación, lo cual constituye a todas luces un cuello de botella para una estrategia de desarrollo que procure aumentar la densidad económica en la ciudad que pasa por mejorar el entorno para la movilidad de bienes y trabajadores y lograr aumentos en el valor agregado por trabajador, sobre la base de fortalecer los clusters de servicios existentes: informática o software, servicios profesionales de ingeniería, arquitectura, servicios de turismo y servicios de salud, y creando otros.

La coordinación de las estrategias de ordenamiento del territorio no implica limitar las aspiraciones legítimas de los municipios, sino permitir una distribución más ordenada de la actividad productiva industrial y agro industrial en la sabana. La región dedica áreas para industria, sin renunciar a su papel de despensa de la aglomeración. También podrían concertarse planes masivos de vivienda de interés social en zonas de influencia del tren de cercanías para garantizarles a esos habitantes movilidad de buena calidad con tarifas bajas.

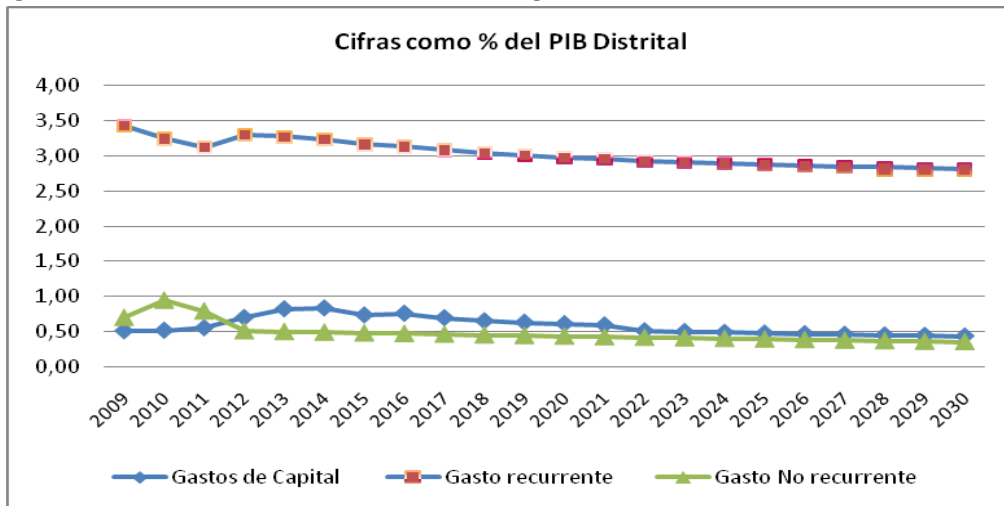
Definidas las apuestas productivas y su distribución en el territorio, tendrían que definirse los proyectos estratégicos. Uno de los que ya se ha insinuado sería el tren de cercanías, cuya línea hacia el occidente podría constituir un eje productivo y de ordenamiento territorial. Se ha estimado que el valor del proyecto asciende a \$2,4 billones de pesos, incluyendo la integración al sistema integrado de transporte. El solo eje de occidente implica inversiones por \$795 mil millones, según datos de la consultoría del proyecto. Bogotá tendría que invertir un monto cercano a \$1,2 billones.

Otro proyecto importante es la Operación Aeropuerto El Dorado, Fontibón – Engativá, la cual pretende actuar sobre los bordes del aeropuerto para configurar, mediante procesos de renovación urbana, una centralidad nacional e internacional especializada en servicios de alta jerarquía que complementen la actividad

aeroportuaria³³. Desde esta perspectiva, el proyecto es visto como el referente de una gran operación de desarrollo urbano de alcance regional que permita insertar efectivamente la ciudad región en el circuito mundial de comercio. La sola inversión en vías para mejorar el acceso de la zona se estima en \$607 mil millones. La renovación urbana de la zona aledaña al aeropuerto se calcula en un billón de pesos. El valor de estos proyectos se anualiza como gastos adicionales de formación bruta de capital fijo y mayor recurrencia, lo cual implica llevar este componente del gasto público distrital a niveles de 0.84% del PIB en 2014.

En la gráfica 11 se muestra el comportamiento proyectado de los componentes de la inversión de la Administración Central teniendo en cuenta la inversión para la Operación Aeropuerto, el Tren de Cercanías y más vías para la movilidad, asumiendo que la nueva administración del Distrito pone en marcha la política de desarrollo formulada desde la SDDE en 2012.

Gráfica 11. Inversión Administración Central



Fuente: SDH

La inclusión de estos proyectos requiere un flujo anual de recursos equivalente a 0,3% del PIB distrital entre 2012 y 2030. Considerando que Bogotá se va a endeudar en los próximos años para financiar el Metro, tendría que pensarse en una combinación de fuentes permanentes, que incluyan rentas de aglomeración (predial, valorización, participación en plusvalía) y el desarrollo de instrumentos de mercado como medio para conseguir la participación del sector privado en el desarrollo urbano, particularmente cuando se presentan proyectos urbanos con alta rentabilidad. La nación podría aportar una parte de los recursos teniendo en consideración que son proyectos de alcance regional y que benefician no solo a los habitantes de Bogotá sino a los de los departamentos de Cundinamarca y Tolima.

Esta es una manera de superar las limitaciones de una institucionalidad fiscal y de planeación vigentes al interior de la región metropolitana, que no responde a la

³³ Ver el Documento Técnico de Soporte del Plan Zonal del Aeropuerto El Dorado, DTS-PZAED, Universidad Nacional de Colombia, 2007.

dinámica económica de una región en expansión, sino a la visión de pequeñas jurisdicciones, poco articuladas entre sí en términos productivos. Esa era la situación de Bogotá y los demás municipios hace cincuenta años, pero las cosas han cambiado y se necesita un replanteamiento a mediano plazo tanto en el enfoque regional de la planeación del desarrollo y la fiscalidad requerida para financiarlo. Muchos de estos proyectos no se pueden manejar desde la óptica de un solo sector, pues ello dificulta la integración de recursos financieros y la gestión de los mismos. El desarrollo de proyectos integrales demanda ajustes en la manera de gestionar el presupuesto público y las fuentes para financiarlo.

6.- ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES Y ACCIONES PROPUESTAS

Aspectos Generales

El capítulo se propuso ilustrar de la manera más directa la formidable tarea a la que se enfrenta la SDDE y para la cual debe construir la institucionalidad adecuada. Se considera que la evaluación de impacto de las acciones sobre el desarrollo económico es un paso previo al diseño organizacional.

En principio, el gasto que requiere la administración de una economía territorial debe ser cubierto por las rentas que genera la aglomeración económica. No obstante, dadas las condiciones de extremo desequilibrio en el desarrollo territorial no es probable que pueda llegarse directamente por esta vía al necesario “cierre financiero”³⁴. Si bien el avance en la financiación es un requisito para dicho “cierre”, también es necesario reducir la informalidad urbana, empresarial y del empleo. En otras palabras, no es probable que en las condiciones urbanas actuales, con un nivel tan alto de informalidad –de baja productividad- pueda financiarse la totalidad de los Bienes Públicos Urbanos necesarios³⁵. Para este objetivo, si bien es condición la optimización en el recaudo de los tributos³⁶, es necesario reducir la brecha de productividades en la ciudad.

Como señalan González y Aguilar (Bases, 2009), es falso el dilema entre producción para el mercado interno o para la exportación. Las grandes ciudades basan su productividad y competitividad en el mercado interno, básicamente en servicios no transables (Glaeser, 2005). Ya lo había señalado el estudio de la SHD, 2007: “la demanda interna se constituye en el principal factor para conseguir el mantenimiento de elevados niveles de crecimiento. Pero especialmente de aquella demanda que corresponde a la estructura productiva predominante: la de *bienes de consumo masivo*. Para configurar una demanda con esas características, se deben fortalecer la capacidad de compra de las familias de estratos bajos, la provisión de vivienda de interés social, la construcción de infraestructura, la producción de bienes y servicios a pequeña y mediana escala, el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas y el aprovechamiento de recursos ya disponibles, por ejemplo, suelos disponibles para urbanización.” (SHD, 2007, pg. 149)

³⁴ González J. y Aguilar L., 2009, Bases para la Política Pública.

³⁵ Toda economía que busca universalización en bienes básicos o meritorios debe asumir un cierto nivel de subsidios a cargo de la productividad global de la economía. Por tanto, el logro del objetivo depende de ese nivel medio de productividad

³⁶ Donde existe amplio campo para ello en predial y plusvalías (Bases, 2009)

Por otra parte, “la crisis de actividades tradicionales y la posibilidad de recuperar suelo ocupado por industrias o infraestructuras obsoletas o que se deslocalizan, generan oportunidades importantes de reestructuración y densificación urbana.” (Cepal, 2003, pg. 81). En consecuencia, es importante la gestión sobre la ciudad construida. “Hacer ciudad sobre la ciudad, como preconiza el programa *Urban* de la Unión Europea” (Ibid., pg. 83) incluyendo la ciudad informal, al tiempo que se gestiona nueva ciudad en las pocas áreas libres.

Empleo de calidad.

De acuerdo con el estudio sobre políticas activas de empleo de la SHD (2007), frente a los problemas de empleo podemos adoptar políticas pasivas (gasto presupuestal para subsidios de desempleo) o políticas activas (apoyo a emprendedores, capacitación, generación de empleo público). La experiencia en Europa y España muestra que las políticas pasivas son efectivas cuando los problemas de desempleo o de calidad del empleo son de baja intensidad. En caso contrario, se requiere un mayor esfuerzo con políticas activas. Es el caso de España, que debió diseñar políticas activas de empleo “en el contexto de una grave crisis del empleo, duradera y de grandes proporciones, que generó una fuerte presión hacia las administraciones públicas para que habilitaran presupuestos para atender la gravedad de la situación.” (SHD, pg. 32)

Actualmente, tanto en Europa en general como en España en particular la preferencia está por las políticas activas, sin olvidar que “no deben ser compartimentos estancos dentro de la política laboral marco. Las políticas activas, al apoyar y capacitar a los desempleados para emplearse, traen como consecuencia una mejora en sus ingresos previsibles en el futuro –además de los derechos a beneficios de desempleo esperados por participar en un programa activo–, por lo que también influyen sobre el comportamiento del mercado de trabajo (Martín, 2000). Por ello, resulta conveniente que las políticas activas se vinculen a las pasivas, de tal forma que, por ejemplo, los beneficiarios de las prestaciones por desempleo puedan acogerse a programas temporales de empleo público o beneficiarse de acciones de formación profesional.” (pg. 25)

La financiación de las políticas absorbe recursos importantes. De acuerdo con el estudio citado, España destina a políticas de empleo recursos equivalentes al 2,3% del PIB, muy cercanos a los que destina Suecia para el mismo propósito. Los programas específicos que desarrolla España son: de formación ocupacional, de orientación profesional y asistencia para el autoempleo, de inserción laboral y de apoyo a emprendedores.

En el caso específico de Bogotá, con altos niveles de informalidad, el estudio de la SHD (2007) concluye que el objetivo para su desarrollo urbano no es tanto la reducción del desempleo sino mejorar la calidad del empleo junto con el desarrollo de estrategias de creación de empleo a nivel local por medio de la provisión de bienes y servicios no satisfechos por el mercado con pactos territoriales efectivos de desarrollo liderados por el sector público con participación del sector privado

(grandes, medianas y pequeñas empresas, informales, sindicatos, gremios, universidades, ONGs)³⁷

Y si bien es cierto que el principal determinante del empleo de calidad es el ingreso y que en esta variable el juego para la Administración Distrital es mínimo, también es cierto que existe campo para la acción pública desde lo territorial.

Al amparo de la Ley 715 de 2001, que como vimos arriba da facultades a los gobiernos locales para intervenir en el empleo, se creó Bogotá Emprende, iniciativa conjunta Alcaldía-Cámara de Comercio, con el objetivo de “ampliar el número y calidad de las empresas creadas, reducción del riesgo de liquidación de las nacientes empresas y mejorar su gestión productiva” (SHD, 2007, pg. 12). “También se crearon los observatorios de desarrollo local” (SHD, 2007, pg. 12)

Como vimos arriba, más de la mitad del empleo puede caracterizarse como informal³⁸. Esto representa alrededor de 2 millones de personas. De ellas, 1.600.000 son objeto de las políticas de la SDDE y 400.000 son objeto de las políticas de la SHD, como se señala a continuación.

De acuerdo con Garay (2006), por lo menos la mitad del empleo informal (1 millón de trabajadores) es tan precario que no tiene opciones de formalización. Para este grupo la política, de acuerdo con Garay, debe dirigirse a implementar un sistema integral de protección y seguridad social bajo una estrategia pública de reducción de la pobreza. A este propósito apuntaban el Servicio Público de Empleo, las ULDE y los convenios con SENA y la Cámara de Comercio.

Para un segundo grupo (30% equivalente a 600.000 trabajadores) la política pública puede plantearse medidas hacia la formalización. Un tercer grupo (20% equivalente a 400.000 trabajadores) corresponde a empresas evasoras que deben ser objeto de fiscalización y control. Para el segundo grupo es relevante lo que afirma la SHD, 2007: “un propósito legítimo de la política pública es el diseño y aplicación de una arquitectura institucional adecuada para facilitar la financiación de aquellos agentes económicos y actividades generadores de desarrollo que no pueden ser atendidos debidamente por las fallas e insuficiencias del mercado financiero privado. Se requiere una especie de compensación institucional transparente y sujeta a una estricta y permanente rendición pública de cuentas, para corregir tal tipo de distorsiones discriminatorias a la luz de criterios de rentabilidad social de mediano y largo plazo.” (SHD, 2007, pg. 145). Tal financiamiento debe ser abierto, transparente y sujeta a claros compromisos públicos. Y a este mismo propósito apunta la política de “apoyo a emprendedores”

³⁷ SHD, 2007

³⁸ empleo con condiciones precarias de garantías salariales y de bienestar social según los indicadores: no pago de pensiones, no pago a salud, horas de trabajo excesivas, inexistencia de contrato de trabajo (para asalariados)

Las iniciativas y acciones relevantes (Bogotá Emprende, Observatorios de Desarrollo Local, ULDES, Convenios) deben ser evaluadas por la SDDE para sacar conclusiones desde los determinantes de sus éxitos y fracasos. Es vital para el aprendizaje sobre el desarrollo económico urbano.

Es probable que estas actividades no exijan ajustes institucionales. Tal vez requieran más recursos y una mayor interlocución con la nación y el sector privado.

Movilidad

Los problemas urbanos para el desarrollo económico se expresan también con indicadores de movilidad.

En cuanto a la movilidad, la velocidad del transporte ha venido cayendo, y el tiempo promedio de desplazamiento aumentando, como se muestra en las tablas siguientes:

Tabla 17. Velocidad Promedio del Transporte (Km. /hora)

Año	Transporte Particular	Transporte Público
2003	32,7	24,48
2008	30,9	23,4

Fuente: SDM, Balance Gestión 2009

Tabla 18. Tiempo promedio desplazamiento de personas. DC. (minutos)

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tiempo	47.9	53.6	52.7	53.1	57.3	60.8

Fuente: Alcaldía, Balance Gestión 2009.

En movilidad, la política de desestímulo al uso del automóvil privado debe combinarse con resultados y efectividad en el transporte público. “Changes in travel behaviour will happen only if the alternatives to the private car are made attractive, and are link to changes in land use and the provision of affordable housing. (OECD, 2006, pg. 21)

La política de movilidad no es responsabilidad de la SDDE pero los resultados de la política son centrales para el desarrollo económico. Por tanto, es del interés de la SDDE el ofrecer apoyo a la SDM por medio de acciones conjuntas. Por otra parte, la SDDE debe monitorear las variables de movilidad urbana, regional y rural y discutir sus resultados con la SDM, la SDP y la Alcaldía Mayor.

La SDDE debe participar en la definición de los proyectos viales que son fundamentales para la competitividad y productividad de la ciudad, esto es aquellos que se requieren para una ciudad de servicios y que alberga industria liviana. Esto podría implicar un acuerdo que le otorgue un estatus definitorio en estas materias.

Renovación Urbana

La ciudad se renueva por cambio de uso y debería renovarse cuando se advierte deterioro urbano en gran escala. El deterioro urbano es un indicador de la institucionalidad del DC. La renovación urbana, que es central para la competitividad, requiere no solo de fuertes inversiones públicas sino del diseño de incentivos apropiados para empresas y hogares. El área objeto de renovación urbana por deterioro urbano se estima en alrededor de 2.000 has, la mayoría de ellas localizadas en el llamado “centro expandido” y sur de la ciudad. La SDDE debe ser un agente activo de la renovación urbana. Actualmente es un tema de todos y de nadie. La Secretaría de Habitat tiene un papel muy pasivo allí y Planeación está pensando en otras cosas

Igual que en Movilidad y Espacio Público, los resultados en este tema no son responsabilidad de la SDDE, pero sí su monitoreo.

Sistema de monitoreo y evaluación de resultados

Hoy, las organizaciones públicas deben centrarse en el diseño de buenas políticas y en los resultados de dichas políticas. Ello implica contar con un sistema de monitoreo y evaluación (SME) previamente estructurado y consensuado (Un sistema que supere las mediciones América Economía sobre el clima para hacer negocios, y que le permitan a la ciudad planear el desarrollo de sus vías e infraestructura de acuerdo a las prioridades del desarrollo y ordenar el uso del suelo en pos de objetivos estratégicos de ciudad). Los resultados, medidos por el SME, son función de los incentivos que las reglas de juego, formales e informales, otorgan a los agentes de manera que, si los resultados no se dan, es preciso modificar las reglas de juego (incluida la organización que diseña la política) para lograr los incentivos correctos que conduzcan a los resultados (Reseña del DNP de: Spiller, Tommasi, Stein. 2003. Political institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes). “Las políticas públicas son el resultado de transacciones (intertemporales) entre los actores políticos”³⁹. En este sentido es crucial la habilidad del sector público para lograr resultados cooperativos, es decir, “la habilidad de mantener y hacer cumplir un acuerdo político.”. Dicha habilidad debe apoyarse en una burocracia fuerte pues se necesitan “estructuras y organizaciones que ayuden a asentar los conflictos y a aprender a actuar colectivamente.” (SHD, 2007, pg. 71).

Una de las mayores fortalezas de la SDDE puede estar en el desarrollo de sólidos, relevantes, oportunos y comprensivos sistemas de información en la forma de un sistema de monitoreo de variables nacionales relevantes, un sistema de monitoreo espacializado de variables económicas y sociales para la ciudad-región⁴⁰ y un sistema paralelo de evaluación de la gestión de la SDE. Igualmente,

³⁹ Incluido el escaso poder político de los trabajadores

⁴⁰ “La Sdde debe estar atenta a los cambios en la *capacidad de pago* de los hogares y en las variaciones de la *estructura de consumo*.” (Bases de la Política Pública, 2009)

un sistema de información de procesos y procedimientos que facilite al máximo las actividades individuales de individuos, hogares y empresas (Kalmanovitz, pg. 56).

En especial, un sistema de monitoreo de la dinámica urbana debido a que el sector público debe ordenar el territorio y planear la inversión pública en una economía mixta, pero esta planeación debe tener en cuenta las condiciones cambiantes de la economía (OECD, 2006)). Este monitoreo se refiere a la localización y calidad residencial y empresarial (población y empleo), los precios del suelo, y las condiciones de movilidad distrital y regional y para ello, como vimos a propósito de la política del desarrollo económico, es necesario adelantar periódicamente dos tipos de censos: uno de establecimientos y otro de entorno urbano. El objeto principal de los sistemas de información espacializados es analizar y alertar sobre problemas o sobre oportunidades urbanas, buscando que los primeros no se agraven y que los segundos se aprovechen. No enfrentar la urbanización ilegal o no planificar un nuevo y necesario aeropuerto serán, con toda seguridad, omisiones muy costosas para el DC⁴¹.

El monitoreo debe trascender lo meramente informativo. Debe ser parte de la rendición de cuentas anual y articulado al seguimiento del Plan de desarrollo, del POT, de los planes maestros y de las finanzas públicas de la ciudad. Incluso podría pensarse en que fuera un capítulo del marco fiscal de mediano plazo –la parte real- y del mensaje del Presupuesto Anual. Si este monitoreo no está ligado con las reglas de juego vigentes, no sirve.

Conclusiones y recomendaciones

El papel del Estado en una economía territorial es doble: potenciar las ventajas de la aglomeración y reducir sus externalidades negativas. Es último es muy importante en el DC, dados los fuertes desequilibrios territoriales que presenta su desarrollo.

En el contexto del papel del Estado en una economía territorial con desequilibrios extremos como la del DC, la Misión de la SDDE se refiere al estímulo de actividades que favorecen las externalidades positivas de la aglomeración, a la reducción de las externalidades negativas y a la reducción de los desequilibrios territoriales. Estas actividades deben concretarse en proyectos que busquen mejorar la calidad del empleo desde lo territorial (es decir, reducción de la informalidad empresarial), el incremento en la inversión pública en capital fijo en el DC, la reducción de la informalidad urbana, es decir, aumento en la equidad en la provisión de bienes públicos urbanos. Ahora bien, los proyectos deben incluir, a la

⁴¹ “La deficiencias de la coordinación entre los distintos departamentos del Distrito y la poca utilización de sistemas de monitoreo y evaluación, aunque en vías de superación, constituyen un factor por superar.” (SHD, 2007, pg. 157)

par con alcances ambiciosos, recursos de capital humano y financieros igualmente ambiciosos⁴².

Por otra parte, Bogotá es hoy una metrópoli con fuertes interrelaciones sociales y económicas con los municipios de la región, interrelaciones que se han venido desarrollando de manera poco planificada y que exigen un papel más activo que aproveche las externalidades positivas y que minimice las externalidades negativas del desarrollo conjunto Bogotá-región.

El tema regional se analiza en otra parte del presente estudio. Acá sólo recalcamos que, sin desconocer la necesidad de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la importancia de las Mesas Regionales, el hecho es que no tenemos –y no tendremos en el corto plazo- una institucionalidad formal regional por lo que creemos que en la región, utilizando la afortunada expresión de Mauricio Cuervo (Cuervo, 2009) se requiere una “diplomacia territorial” que entendemos como el reconocimiento de diversos agentes “soberanos” cada uno con agenda propia pero con intereses mayores o menores en su relación con el Distrito Capital, y de éste con ellos. La “diplomacia” tiene como principio el trato entre iguales y la búsqueda de acuerdos “bilaterales” o “multilaterales”⁴³.en los campos siguientes: descontaminación del río Bogotá, localización industrial y localización residencial, oferta de agua tratada, recolección de desechos sólidos, movilidad (gestión, tren de Cercanías, estaciones de Transmilenio).

Es claro que no hay un buen nivel de institucionalidad regional pero sí a nivel de municipios y de organismos nacionales (CAR) para los asuntos regionales inmediatos. Por otra parte, es necesaria la “diplomacia” con el nivel central por varias razones. En movilidad terrestre porque la dinámica económica de Bogotá con la Nación se da a través de las mismas vías por las cuales transcurre la dinámica con los municipios cercanos. En política tributaria. En inversiones (gasto) nacionales. En la discusión de lo regional. En temas ambientales.

El estudio de la SHD, 2007, ya había planteado que en el nivel regional, con multitud de economías territoriales “la armonización de objetivos y políticas depende, en gran medida, de sus estrategias y políticas de planeamiento. En particular, del uso y aplicación de las herramientas de gestión del suelo y de la homogeneidad de las políticas en materia tributaria, de contribuciones (valorización y plusvalía) y de tarifas de servicios públicos.” (pg. 147)

Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, nos recuerda la OECD (2006) que las regiones necesitan objetivos compartidos de largo plazo que aprovechen las

⁴² Ver al respecto Banco Mundial, 2005, Reducción de la Pobreza a Escala Mundial

⁴³ “Bogotá y los municipios vecinos deben llegar a acuerdos sobre aspectos tributarios básicos (plusvalías, impuestos a los vehículos, etc.), sistema integrado de transporte, medio ambiente y río Bogotá 42/, etc. Es necesario impulsar formas de asociación entre municipios que permitan coordinar acciones y unificar esfuerzos en la perspectiva de la ciudad región.” (Bases de la Política Pública, 2009).

ventajas de la aglomeración y eviten la ruinoso competencia entre municipios. Ahora bien, una visión compartida de largo plazo requiere comprometer efectivamente a todas las partes interesadas y este objetivo implica peso político y financiación, adecuados a los resultados que se persiguen.

La SDDE lleva adelante proyectos tanto para lo primero (desarrollo turístico, impulso a inversiones, programas de segunda lengua) como para lo segundo (políticas de empleo, apoyo a “emprendedores”, crédito a microempresarios), para los cuales es necesario diseñar evaluaciones de impacto.

Se advierte la necesidad de un mayor papel de la SDDE en aspectos vitales del desarrollo del DC: densidades, movilidad, renovación urbana, bienes públicos urbanos, intereses regionales.

Se considera fundamental la puesta en marcha de sistemas de información que sean la base del monitoreo y la evaluación de las políticas de desarrollo del DC.

Bibliografía

Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista de la CEPAL, No 82, Santiago de Chile.

Balbo M., Jordán R., Simone D., editores (2003). La Ciudad Inclusiva. Santiago de Chile: CEPAL.

Banco Mundial (2005). Equidad y Desarrollo, Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2006. Bogotá: Banco Mundial – Mayol Ediciones

Banco Mundial (2006). Reducción de la Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos. Bogotá: Mayol Ediciones

Banco Mundial (2008). Reducción de la Pobreza a Escala Mundial. Bogotá: Mayol Ediciones.

Banco Mundial (2009), Una Nueva Geografía Económica. Washington: Banco Mundial

Barro, R. (1997). Determinants of Economic Growth. Cambridge: MIT Press

Bermejo, R. (2005). La Gran Transición Hacia la Sostenibilidad. Madrid: Los Libros de la Catarata.

BID (2001). Competitividad: motor del crecimiento. Progreso económico y social en América Latina. Washington, Estados Unidos.

BID (2006). La política de las políticas públicas: Progresos económico y social en América Latina. Editorial Planeta. Washington, Estados Unidos.

Binetti, C. y Carrillo, F. (2004). ¿Democracia con Desigualdad? BID- Alfaomega Colombiana.

Borrero, Oscar (2008). Ciudad equilibrada en usos y servicios: Localización estratégica de equipamientos. Bogotá: Cámara de Comercio.

Capello, R. (2007). Regional Economics. New York: Routledge

CEPAL (2009). Economía y Territorio en América Latina y el Caribe: Desigualdades y políticas. Santiago de Chile: Naciones Unidas (Ed).

Dipasquale, D. y Wheaton, W. (1996). Urban Economics and Real Estate Markets. New Jersey: Prentice-Hall

Echavarría J. et. Al. (2006), La Productividad y sus Determinantes: El Caso de la Industria Colombiana, Banco de la República.

Fujita Masahisa (1989). *Urban Economic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Glaeser E., Kolko J., Saiz A. (2001). *Consumer City*. *Journal of Economic Geography*.

Gonzalez J., editor (2008). *Bogotá: Una Apuesta por Colombia*. Bogotá: Pnud

Helpman, E. (2004). *El Misterio del Crecimiento Económico*. Barcelona: Antoni Bosch.

Hernandez A. y Barreto H. (2008). “Aspectos críticos de la estructura económica de Bogotá: el rol de las administraciones públicas”, en *Aspectos críticos de la estructura económica de Bogotá: el rol de las administraciones públicas*. Coordinado por Pedro Medellín, Contraloría de Bogotá.

Huriot, J. and Thisse, J. (2000). *Economics of Cities Theoretical Perspectives*. New York: University of Cambridge.

Iregui A., Melo L., Ramírez M. (2006). *Productividad Regional y Sectorial en Colombia*, Banco de la República

Kalmanovitz, K. S. (2001). *Las Instituciones y el Desarrollo Económico en Colombia*. Bogotá: Norma.

North, D. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: FCE.

Parada, J., García, A. (2008). *Growth and Institutions in Latin America: a Pooled and Cross-Time Series Analysis (1951-1999)*. *Revista de Economía del Caribe* No.1 2008 (46:77).

Richardson, H. (1986). *Economía Regional y Urbana*. Madrid: Alianza Editorial

Rodríguez, Armando et al (2008). *Localización de la actividad económica y fiscalidad: el caso de Bogotá y los municipios Cundinamarqueses*. Secretaría Distrital de Hacienda. Bogotá, Colombia.

Sachs J., (2007). *El Fin de la Pobreza*. Bogotá: Ediciones Debolsillo

Salazar, F. J. (2008). *Bogotá: Ciudad Densa y Compacta*. Bogotá: Cámara de Comercio.

Samuelson Paul., 1954. “The Pure Theory of Public Expenditures”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, no. 4, nov., pp. 387-389.

SDH., 2007. *Generación Activa de Empleo en Bogotá: Políticas, Instituciones y Monitoreo*, Alcaldía Mayor

SDP-CID (2007). Segregación Socioeconómica en el Espacio Urbano de Bogotá.

SHD (2009). Marco Fiscal de Mediano Plazo, Bogotá.

Velásquez, Fabio y González Esperanza (2007). Actores Sociales y Desarrollo Local: Reflexiones desde la experiencia colombiana. Ponencia presentada al Seminario Internacional Desarrollo Económico Local. Una Apuesta por el Futuro, Bogotá, Julio de 2007.