



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DESARROLLO ECONÓMICO

## DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS Y REGULATORIOS SUBDIRECCIÓN DE REGULACIÓN E INCENTIVOS

### IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES DE DEMOCRATIZACIÓN DE OPORTUNIDADES ECONÓMICAS

#### INTRODUCCIÓN

En este documento se presentan las oportunidades identificadas en esta Subdirección en lo referente a la democratización de oportunidades económicas, como insumo para la elaboración de las cartillas para los encuentros ciudadanos en la construcción del nuevo Plan de Desarrollo.

La Secretaría de Desarrollo Económico trabaja por el desarrollo productivo sostenible, para lo cual resulta indispensable contrarrestar las limitaciones y restricciones, favorecer la consolidación de las ventajas competitivas y vincular a los grupos sociales excluidos de la dinámica productiva.

En relación con el tema de democratización de oportunidades económicas, la Dirección tiene asignadas varias funciones a través de la subdirección de Regulación e Incentivos, en las cuales se ha venido trabajando, así:

#### **1. Aplicación de normas nacionales y distritales para creación y fortalecimiento de personas jurídicas con fines productivos, productores con intervención marginal o actores o actores y sectores no participantes con el fin de promover el desarrollo y crecimiento de sus ingresos y de su actuación en la economía de la ciudad:**

Se encuentra que existen oportunidades significativas de incrementar la democratización a través de:

##### **1.1. La promoción de formas asociativas de economía solidaria**

Si bien es cierto que son reconocidos los altos niveles de concentración de la propiedad y de los ingresos en Colombia, también lo es que en nuestra Constitución Política se consagró una alternativa clara y expresa para buscar una mejor distribución de los mismos: la institucionalización de la propiedad asociativa y la obligación para el Estado de su protección, promoción y fortalecimiento. Por lo que de la proactividad que demuestre el Estado colombiano en el cumplimiento de estas obligaciones depende el tiempo que tome la sociedad colombiana para disponer de una nueva estructura social más equitativa, incluyente, sostenible y democrática.

Ya otros países con mejores condiciones de vida y con una mayor democracia, han mostrado la senda: El 50% de la población argentina mayor de 18 años pertenece a una cooperativa o mutual; en Finlandia, uno de cada tres



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DESARROLLO ECONÓMICO

habitantes está asociado a una cooperativa; en Alemania, uno de cada cinco alemanes es socio de una cooperativa o mantiene una estrecha relación económica con ellas; en la India, existen 504.000 cooperativas con 210 millones de miembros, mientras que en Estados Unidos existen 47.000 cooperativas con 120 millones de miembros, equivalentes al 40% de la población<sup>1</sup>. En Colombia existen 6.877 cooperativas con 3,7 millones de asociados, o sea el 8.5% de la población pertenece a una cooperativa, mientras que en Bogotá existen 1.587 cooperativas, equivalentes al 23.1% del total del país, con 885.421 asociados, o sea que el 12.5% de su población pertenece a una cooperativa<sup>2</sup> y los asociados representan el 23.9% del total de asociados en el país.

En todos los países en los que el sector cooperativo es significativo, su crecimiento ha sido la respuesta a las condiciones de miseria e inequidad experimentada por gran parte de su población.

El sector solidario (cooperativas, fondos de empleados y mutuales) colombiano solo aportó el 5.6% del PIB en 2006<sup>3</sup>. Para que éste se constituya en una verdadera alternativa en la construcción de una nueva estructura social de la sociedad colombiana en general y bogotana, en particular, debe partir de organizaciones solidarias estructuralmente fuertes, competitivas, con altos niveles de productividad e integración, avanzadas tecnológicamente, innovadoras, transparentes, dirigidas por verdaderos empresarios sociales, que generen importantes rendimientos que se traduzcan en mayores y mejores servicios para todos.

A nivel distrital, por medio del Decreto Distrital No. 552 del 29 de diciembre de 2006, se le asignó a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico la función de promoción, fomento y consolidación de las empresas asociativas y solidarias; más exactamente, en el artículo 3º se establece:

**“Artículo 3º. Funciones Generales. La Secretaría de Desarrollo Económico tiene las siguientes funciones:**

*j. Formular, orientar y coordinar políticas de incentivos para **propiciar y consolidar la asociación productiva y solidaria** de los grupos económicamente excluidos; (negrilla fuera de texto)*

(...)

*i. Formular, orientar y coordinar políticas para el desarrollo de microempresas, famiempresas, **empresas asociativas** y pequeña y mediana empresa (negrilla fuera de texto)*

<sup>1</sup> Confecoop, página web, [www.portalcooperativo.coop](http://www.portalcooperativo.coop).

<sup>2</sup> Con fundamento en Confecoop, Informe de Gestión 2006, y población del último censo del DANE.

<sup>3</sup> *Ibidem*.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DESARROLLO ECONÓMICO

(...)

*n. Formular y coordinar políticas para propiciar la realización de convenios con organizaciones populares y de **economía solidaria** que implementen proyectos productivos y de generación de empleo (negrilla fuera de texto).*

Por lo tanto, en Bogotá la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico es la entidad llamada a materializar una nueva estructura social mediante la protección, promoción y consolidación de las formas asociativas y solidarias.

Se proponen los seguimientos lineamientos tendientes a propiciar, consolidar e incentivar la economía solidaria en el área de influencia del Distrito de Bogotá, que deberían incluirse en el nuevo Plan de Desarrollo de Bogotá:

**a) Profundización de la educación solidaria de manera intensiva y extensiva**

Solo a partir de la educación se puede materializar el espíritu constitucional de convertir la economía solidaria en una verdadera alternativa de nuestra estructura social. Para obtener consistentes resultados en menores plazos, se recomienda:

- La implantación de una cátedra de economía solidaria durante todos los ciclos de la educación: primaria, secundaria y universitaria; en la educación técnica, politécnica, tecnológica, y educación para el trabajo y el desarrollo humano, y que incluya prácticas académicas en el sector solidario, en los centros y área de influencia del Distrito de Bogotá.
- La creación de un Instituto de Economía Solidaria, dependiente de la Universidad Distrital de Bogotá, que ofrezca especializaciones, posgrados y maestrías en economía y derecho solidario; formación de empresarios sociales, formadores y facilitadores, y ofrezca un portafolio flexible y permanentemente adecuado a la demanda de servicios de investigación, asesoría jurídica, financiera, contable, técnicos y tecnológicos y otros a empresas del sector solidario (áreas investigativas).
- Formación masiva en el corto plazo de formadores y facilitadores en economía solidaria, mediante alianzas con el SENA y DANSOCIAL, con fundamento en las competencias que en dicha materia tienen atribuidas tales entidades.
- Organización de programas curriculares virtuales de economía solidaria a través de convenios con el SENA, DANSOCIAL, ONG's, universidades, organismos de segundo y tercer grado de formas asociativas, entre otros.

**b) Creación de instrumentos que favorezcan la creación y consolidación de empresas de economía solidaria.**



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría

DESARROLLO ECONÓMICO

- Creación de incubadoras de empresas de economía solidaria, una de ellas dependiente del Instituto de Economía Solidaria de la Universidad Distrital, otras mediante alianzas y/o convenios suscritos con universidades con domicilio en Bogotá (ejemplo Universidad Cooperativa, Universidad Javeriana), el SENA, DANSOCIAL, ONG's que trabajen en el campo de la economía solidaria, organismos de segundo y tercer grado de formas asociativas, entre otras.
- Promoción de la creación de Consultorios Solidarios en las universidades con sede en el Distrito, que sirvan de requisito de grado a estudiantes universitarios de diferentes disciplinas, y que ofrezcan asesoría jurídica, financiera, contable, administrativa, mercados, gerencial, informática, técnica, tecnológica y otras. Igualmente, promover áreas de investigación en temas de economía solidaria en las mismas.
- Promover la institucionalización de pasantías o prácticas universitarias, como requisito de grado en las empresas de economía solidaria, en áreas tales como mercadeo, economía, administración, derecho y sistemas, entre otras.
- Estimular la creación de formas asociativas productivas en la educación media (grados 10 y 11) y en las universidades.
- Creación de Centros de Gestión Solidaria que presten servicios informáticos, asesoría legal, laboral, fiscal, empresarial, financiera, contable, mercadeo, tecnológica, etc a las empresas de economía solidaria.
- Reestructurar a Bogotá Emprende, en el sentido de incluir una sección para apoyo a micro, pequeñas y medianas cooperativas y organizaciones solidarias en general.
- Adicionar a las Unidades Locales de Desarrollo Empresarial (ULDES) funciones explícitas de promoción, fortalecimiento y acompañamiento de empresas de economía solidaria.
- Promover convenios entre las organizaciones solidarias y el SENA para impartir capacitación técnica.
- Promover la articulación de las cooperativas y organizaciones solidarias en general a cadenas productivas y a los planes regionales de competitividad.
- Promover la participación de las cooperativas y organizaciones solidarias en general en la contratación estatal.
- Promover que verdaderos empresarios sociales estén al frente de las cooperativas y organizaciones solidarias en general.
- Fortalecer la cultura solidaria como instrumento para el mejoramiento de la productividad, la competitividad, y de la competencia social de las organizaciones que hacen parte del sector solidario.
- Promover la articulación y fortalecimiento de las instancias del sector solidario del orden distrital para que se optimicen sus recursos y ganen en impacto sus actividades. Incluso promover la fusión de cooperativas y organismos solidarios para el logro de una mayor competitividad y productividad, si es del caso.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DESARROLLO ECONÓMICO

- Promover una red pública sectorial con entidades distritales y del gobierno nacional para ejecutar de manera conjunta acciones, recursos y programas para el sector solidario.
- Propender por la eliminación de trabas en la normatividad que imposibilitan la competencia en igualdad de condiciones del sector solidario.
- Promover convenios Distrito – Minagricultura – Dansocial para estimular empresas de tipo asociativo que contribuyan al desarrollo rural sostenible.
- Evaluar con FINAGRO líneas de crédito para el sector solidario; igual en la propuesta de banca social que proponga la Secretaría de Desarrollo Económico.

### **c) Creación de mecanismos institucionales para propiciar y fortalecer las formas asociativas productivas**

- Dada las funciones asignadas a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico en el Decreto Distrital 552 del 29 de diciembre de 2006, en relación con las formas asociativas, se recomienda integrar un grupo de trabajo al interior de la Secretaría de Desarrollo Económico dedicado, en forma exclusiva, a formular, orientar y coordinar políticas de promoción, fortalecimiento e incentivos para empresas asociativas, hacerles el seguimiento y evaluación y, recomendar ajustes a las políticas, planes, programas y proyectos que se formulen y ejecuten.
- Crear el Comité Distrital de Economía Solidaria, similar al Comité Distrital de Fomento a la micro, pequeñas y medianas empresas, con el fin de propiciar la concertación y ejecución de planes, programas y proyectos que favorezcan el fortalecimiento del sector solidario.
- Crear un Fondo Distrital para la Economía Social, para el fomento y fortalecimiento de las organizaciones del sector solidario.
- Establecer un día en Bogotá destinado a promover la solidaridad, la ayuda mutua y la economía solidaria.

Además, dada la importancia de la informalidad en la actividad productiva del Distrito y de amplios sectores vulnerables, las formas asociativas se podrían constituir en las figuras jurídicas con más éxito en la superación de los problemas de informalidad y organización de la población vulnerable.

### **1.2. La promoción de las Mipymes**

Las micro, pequeñas y medianas empresas constituyen alrededor del 95% de las empresas productoras de bienes y servicios del Distrito Capital. Se busca su multiplicación y consolidación como soportes fundamentales del desarrollo económico de la capital.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DESARROLLO ECONÓMICO

Dentro de las principales características de las Miroempresas<sup>4</sup> que limitan su desarrollo se destacan i) sus altos niveles de informalidad; ii) bajos niveles de asociatividad; iii) la estrechez de los mercados a los que dirigen sus productos; iv) el bajo nivel tecnológico y de formación de sus recursos humanos; v) el limitado acceso al sector financiero; vi) la limitada participación en el mercado de la contratación pública.

La informalidad en las microempresas se refleja en el elevado porcentaje de empresas que no pagan impuestos (53.5%); que no llevan registros contables (42%) y que no tienen registro mercantil (45%)<sup>5</sup>.

Igualmente, el mercado en el que operan es bastante limitado y su articulación con otras empresas es débil. Un alto porcentaje de Microempresas vende sus productos en nichos de mercado local a consumidores de bajos ingresos donde los requisitos de calidad, precio y volumen son poco exigentes. Además, el hecho de que sus principales clientes sean directamente los consumidores, no les genera incentivos para formalizar su actividad como si sucede cuando son proveedoras de otras empresas de mayor tamaño.

El acceso a la tecnología es restringido, siendo frecuente el uso de maquinarias y equipos atrasados y recurso humano semicalificado y no calificado.

Finalmente, el apalancamiento de los microempresarios a la hora de iniciar sus negocios proviene de ahorros familiares, ingresos de trabajos anteriores, préstamos de amigos o familiares. El limitado acceso a fuentes de financiamiento formal obedece a las dificultades para satisfacer los requisitos que el mercado formal impone (garantías, documentación, etc) y porque las condiciones de los créditos no se ajustan a los requerimientos.

Por otra parte, las pequeñas y medianas empresas se caracterizan por: i) operar en la informalidad; ii) la baja capacidad de innovación, iii) la escasa utilización de tecnologías de información y comunicaciones; iv) el limitado acceso al financiamiento; v) los problemas de comercialización y obtención de insumos, y vi) la baja participación en el mercado de la contratación pública.

A nivel distrital, la Secretaría de Desarrollo Económico es la entidad encargada de **“formular, orientar y coordinar políticas para el desarrollo de microempresas, famiempresas, empresas asociativas y pequeña y mediana empresa”** (negrilla fuera de texto), como lo establece el literal I del artículo 3º del Decreto 552 del 29 de diciembre de 2006.

Por lo anterior, frente a la problemática identificada, se encuentran las siguientes oportunidades para incrementar la democratización:

---

<sup>4</sup> Ver Documento Conpes 3484 del 13 de agosto de 2007. Consejo Nacional de Política Económica y Social “Política Nacional para la Transformación Productiva y la Promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas: un esfuerzo público- privado.

<sup>5</sup> DANE (2004). Encuesta de Microestablecimientos.





ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DESARROLLO ECONÓMICO

### **a) Fomento a la formalización de la actividad empresarial**

Para ello, deberán adelantarse estrategias orientadas a reducir los costos empresariales, a simplificar los trámites y a suministrar información acerca de los procesos, implicaciones y beneficios de operar en el sector formal.

La determinación de las necesidades de simplificación deberá realizarse coordinadamente con el sector privado y con la Nación y se enfocarán, tal como lo recomienda el Consejo Nacional de Política Económica y Social, en simplificar familias de trámites más que trámites individuales reduciendo costos y plazos para los empresarios por medio del uso de tecnologías de la información.

Este es un aspecto que debe incorporarse necesariamente en el nuevo Plan de Desarrollo.

### **b) Fomento a la asociatividad**

La asociatividad es un esquema de cooperación entre diversas personas o grupos de personas que persiguen un objetivo común, para lo cual establecen relaciones y/o articulaciones basadas en decisiones voluntarias y esfuerzos conjuntos, que posibilitan solucionar sus necesidades mutuas, contando para ello con ventajas derivadas de la planeación a largo plazo y de una visión estratégica.

Frente a los retos que enfrenta la ciudad, la asociatividad constituye una gran oportunidad para lograr competitividad en el desarrollo de cualquier actividad, por cuanto permite la ampliación de economías de escala, disminución de costos, hacer presencia con volúmenes en nuevos mercados y competir con la gran empresa en mercados donde individualmente resulta muy difícil; acceso a nuevas tecnologías, a oportunidades de crédito y a la contratación con el sector público. Así mismo, acelera los procesos de aprendizaje intercambiando experiencias, e incrementa su poder de negociación con clientes y proveedores.

Por ello, la organización en consorcios, asociaciones de productores, sociedades u otras formas asociativas brinda a las Mipymes, la posibilidad real de competir, crecer y perdurar en este nuevo escenario.

En este sentido, deben generarse incentivos para la promoción de estos esquemas asociativos, componente esencial que deberá incorporarse necesariamente en el nuevo Plan de Desarrollo.

### **c) Fomento de la participación en la contratación distrital**

Para la Administración Distrital y en particular para la Secretaría de Desarrollo Económico ha sido una prioridad la fijación de políticas que promuevan la



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría

DESARROLLO ECONÓMICO

democratización de la contratación y permitan, de esta manera, la inserción al sector productivo de bienes y servicios ofrecidos por poblaciones especialmente vulnerables, entre ellas, desplazados, discapacitados, desempleados, empleados informales y por las micro, pequeñas y medianas empresas.

Lo anterior encuentra sustento en el hecho de que, según señala la Veeduría Distrital en el año 2006, las entidades distritales suscribieron “34.434 contratos por un monto de \$8.767.765,7 millones” con un alto porcentaje de concentración”<sup>6</sup>.

Es así como a través de la Directiva N° 007 de 2007, cuyo objeto es la democratización de la contratación pública, se dictan lineamientos de política que deben profundizarse en el marco de la reglamentación de la Ley 1150 de 2007, reformativa de la Ley 80 de 1993.

Para el efecto, debe tenerse en cuenta que con la promulgación de la Ley 1150 de 2007 se establecieron importantes oportunidades tendientes a ampliar la participación de las Mipymes en las compras públicas:

- a) Los requisitos para participar en los diferentes procesos contractuales deberán ser adecuados y proporcionales a la naturaleza y valor del contrato a suscribir
- b) Los procesos de selección con cuantía hasta de 750 SMLMV estarán reservados para Mipymes
- c) Posibilidad de subcontratación preferente a Mipymes en las contrataciones
- d) Establecimiento de líneas de crédito blando para la generación de capacidad financiera y de organización de los proponentes asociados en Mipymes
- e) Eliminación de cobro del valor de pliegos de condiciones o términos de referencia
- f) Facilitación para la consecución de garantía por parte de las Mipymes

El Conpes 3484 de 2007 recomienda al ejecutivo expedir la reglamentación de estos aspectos en un plazo no mayor a seis meses. La Administración Distrital debe participar activamente en este compromiso.

Adicionalmente, se encuentran oportunidades en esta materia en la promoción de ferias y otras actividades para beneficio de las Mipymes, entre ellas la Feria a la Inversa.

La Feria es un instrumento de comunicación, promoción e información de productos, bienes y servicios. Es un encuentro que se realiza periódicamente con carácter de centro de negocios que se desarrolla en un lugar y fecha

---

<sup>6</sup> Veeduría Distrital. Análisis Información Contractual Rendición de Cuentas 2006. Editorial Mundo Empresarial Limitada, 2007.





ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DESARROLLO ECONÓMICO

determinada y que reúne a compradores y vendedores interesados en hacer contactos comerciales inmediatos y a futuro, lanzamiento de proyectos y productos y difusión de información sobre bienes y servicios.

Como mecanismo para la democratización de la contratación y ante la necesidad de contar con más espacios y oportunidades de contacto entre la demanda de las entidades distritales y la oferta de la ciudad, la mencionada Directiva consagra la celebración de la **FERIA A LA INVERSA**, entendida como un evento en el cual los expositores son compradores de bienes y/o servicios y el público asistente son los potenciales vendedores de los productos y/o servicios requeridos.

El objetivo general de la feria es ejecutar los presupuestos de las entidades utilizando una herramienta que promueva la participación del mayor número de proveedores posibles, con procedimientos públicos de calificación, adjudicación y firma de contratos de obras y de adquisición de bienes y servicios; en el marco de la política de promoción económica y profundizando la política de transparencia en todas las actuaciones del Distrito Capital.

Entre los objetivos específicos se encuentran: a) presentar en un solo evento, la demanda de obras, bienes y servicios de todas las entidades del Distrito Capital; b) facilitar la participación del mayor número posible de proveedores (Micro, pequeños, medianos y grandes empresarios), mediante campañas masivas de difusión; c) capacitar a los potenciales oferentes de las entidades sobre las normas, reglamentos, procedimientos y sistemas de contratación, calificación y contratación de bienes y servicios; d) actualizar y ampliar el directorio de oferentes del Distrito Capital, clasificándolos por actividad económica y productos ofertados.

El Plan de Desarrollo debe recoger esta iniciativa e institucionalizarla como un evento de carácter periódico en pro de la democratización de la contratación distrital.

#### **d) Multiplicar posibilidades de acceso a los servicios financieros a las Mipymes**

Se deben identificar incentivos y alternativas para que las Mipymes puedan acceder a servicios financieros adecuados, flexibles, oportunos y que tengan en cuenta las restricciones de garantías de este tipo de empresas.

#### **e) Apoyo al fortalecimiento de la capacidad de innovación y transferencia de tecnología**

Se deben identificar incentivos y condiciones que permitan a las Mipymes incrementar la capacidad de innovación, desarrollo tecnológico y la transferencia de tecnología, de tal manera que puedan en el menor plazo posible aumentar su productividad y competitividad no solo en los mercados nacionales sino también internacionales.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
DESARROLLO ECONÓMICO

**f) Apoyo al acceso a la formación para el trabajo**

Se deben identificar incentivos y oportunidades que permitan a las Mipymes capacitar a sus empleados y mejorar su productividad y competitividad.

**g) Apoyo al acceso de los mercados**

Se debe facilitar el acceso de las Mipymes a los mercados nacionales e internacionales, a partir de mecanismos de apoyo distritales y nacionales, y de capacitación, de tal manera que se logre superar uno de los principales puntos de quiebre que tiene este tipo de empresas.

**2. Proposición de incentivos y regulaciones para democratizar las actividades económicas públicas y privadas, urbanas y rurales.**

Se encuentran amplias oportunidades de democratización en esta función, a través de la identificación de incentivos y regulaciones a nivel de los sectores considerados como prioritarios dentro del desarrollo económico de Bogotá y su área de influencia, especialmente los identificados por el Consejo de Competitividad Ciudad-Región, en aras de lograr una mejor democratización de los mercados involucrados.

Septiembre de 2007