



CAMBIOS EN EL MODELO ECONÓMICO GLOBAL. IMPACTOS DE LA PANDEMIA EN BOGOTÁ

Jorge Iván González

**Alcaldía Mayor de Bogotá
Secretaría Distrital del Hábitat
ONU - HÁBITAT**

**Estudio monográfico:
Cambios en el modelo económico global
Impactos de la pandemia en Bogotá
Estudio monográfico**

**Bogotá D.C, Colombia
2021**

Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.

Claudia López Hernández
Alcaldesa Mayor

Secretaría Distrital del Hábitat

Nadya Milena Rangel
Secretaria

**Subsecretaría de Planeación y
Política**

Javier Andrés Baquero
Maldonado
Subsecretario

**Subsecretaría de Coordinación
Operativa**

Nelson Yovany Jiménez González
Subsecretario

**Subdirección de Información
Sectorial**

María Paula Salcedo Porras
Subdirectora

Subdirección de Recursos Privados

Camilo Londoño
Subdirector

Equipo técnico de apoyo

Laura Hernández
Francia Helena Vargas

Equipo de expertos

Jorge Iván González

Monografía Modelo Económico
Local

Juan Miguel Gallego

Monografía Morfología Urbana

Ana Virginia Mujica-Pereira

Monografía Pobreza y
Desigualdad

Enrique Borda

Monografía de Gobernanza Urbana

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. EL IMPACTO ECONÓMICO DEL COVID EN BOGOTÁ Y EN EL PAÍS	9
2.1. La Economía Nacional	9
2.2. El Crecimiento de Bogotá comparado con el del país	13
2.3. El mercado laboral en Bogotá y en el país	19
3. LA INCIDENCIA DEL COVID EN LAS FINANZAS DISTRITALES	23
3.1. Presentación general	25
3.2. Los recursos alternativos al predial y al ICA	27
3.3. La inversión y la deuda	32
3.4. Las opciones de inversión	36
4. POLÍTICAS PARA LA PROSPERIDAD URBANA, RESPUESTA A LA PANDEMIA	38
4.1. La pobreza y la desigualdad están aumentando	42
4.2. Hacia diversas modalidades de transferencias monetarias	49
4.3. El impacto de las ayudas sociales	53
5. CONCLUSIONES	60
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

Lista de Gráficas

Gráfica 1. Colombia. Indicador de Seguimiento de la Economía (ISE).	10
Gráfica 2. Bogotá y Nación. Variación trimestral del PIB (%).	13
Gráfica 3. Bogotá y Nación. Diferencia en las tasas de crecimiento trimestrales de Bogotá y del país.	16
Gráfica 4. Tasa de crecimiento anual del PIB de Bogotá.	18
Gráfica 5. Bogotá y Nación. Tasa de desempleo mensual	20
Gráfica 6. Bogotá – Tasa de ocupación mensual	21
Gráfica 7. Bogotá. Balance total-administración central	33
Gráfica 8. Bogotá. Indicadores de sostenibilidad y capacidad de pago	35
Gráfica 9. Bogotá y Nación.	47

Lista de Tablas.

Tabla 1. Bogotá y Nación. Participación sectorial 2020 (%PIB)	14
Tabla 2. Bogotá. Ingresos y gastos de la administración central	24
Tabla 3. Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso. Incidencia de la pobreza monetaria (%)	42
Tabla 4. Nación, Bogotá, Cabeceras, Rural Disperso	44
Tabla 5. Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso	44
Tabla 6. Nación, Bogotá, Cabeceras, Rural Disperso.	45
Tabla 7. Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso	46
Tabla 8. Nación, Bogotá, Cabecera, Rural Disperso. Porcentaje de personas según clase social (2012-2020)	48
Tabla 9. Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso.	49
Tabla 10. Nacional. Transferencias monetarias- Renta Básica Permanente, según composición del hogar – 2021.	50
Tabla 11. Nacional. Transferencias mensuales por hogar	52
Tabla 12. Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso Incidencia de la pobreza, antes y después de ayudas, % personas (2019 y 2020)	53
Tabla 13. Bogotá. Paquete de emergencia (2021-2027).	55

RESUMEN

El trabajo “Cambios en el modelo económico global - Impactos de la pandemia en Bogotá” se concentra en los efectos que las restricciones ocasionadas por el COVID 19 causó en la economía del país y la ciudad de Bogotá. El análisis del modelo global de desarrollo económico a partir de cifras de fuentes secundarias como el PIB, el empleo, las finanzas distritales, entre otras concluyendo que los principales indicadores de la actividad económica y del empleo muestran que la crisis ha sido profunda. Según el autor las dinámicas económicas y sociales cambiaron de manera sustantiva entre 2019 y 2020. Las transformaciones son estructurales, y la situación actual no tiene precedentes, poniendo en evidencia la fragilidad de la economía colombiana, y la debilidad de las políticas sociales, y la debilidad del Estado. Y en las ciudades el confinamiento rompió las interacciones propias de las vecindades, y golpeó duramente la actividad económica. Esta es una de las explicaciones de la caída de la producción y del ingreso en las grandes ciudades.

A partir de los análisis de cifras se evidencia que las respuestas de los gobiernos nacional y distrital han sido diferentes; en efecto, la aceptación de las asimetrías entre Bogotá y el país debe ser una premisa básica para realizar las proyecciones sobre el comportamiento futuro de la economía. Primero, porque la administración de Bogotá ha tenido mayor confianza en las bondades de la intervención pública. El gobierno nacional ha sido, y continúa siendo, reticente, y no está dispuesto a incrementar el gasto público. Segundo, porque la ciudad cuenta con instrumentos de focalización más consolidados que los de la Nación. Y, tercero, porque la estructura fiscal de Bogotá es más sólida que la del gobierno nacional, y puede responder mejor a la crisis actual. Sin embargo, la pandemia llevó a un cambio sustantivo en la composición del presupuesto, y el peso de la deuda comienza a ser más relevante.

1. INTRODUCCIÓN

Las dinámicas económicas y sociales cambiaron de manera sustantiva entre 2019 y 2020. Las transformaciones son estructurales, y la situación actual no tiene precedentes. Se ha puesto en evidencia la fragilidad de la economía colombiana, y la debilidad de las políticas sociales. También ha sido clara la debilidad del Estado. El gasto público, como porcentaje del PIB, es relativamente pequeño, aún en el contexto latinoamericano. La poca relevancia que ha tenido lo público ayuda a entender la profundidad de las fracturas sociales y económicas. El tercer pico de la pandemia ha coincidido con un descontento de la ciudadanía, que se manifiesta de formas diversas en las calles.

Los principales indicadores de la actividad económica y del empleo muestran que la crisis ha sido profunda. Y en las ciudades el confinamiento rompió las interacciones propias de las vecindades, y golpeó duramente la actividad económica. Esta es una de las explicaciones de la caída de la producción y del ingreso en las grandes ciudades.

Las respuestas de los gobiernos nacional y distrital han sido diferentes. Primero, porque la administración de Bogotá ha tenido mayor confianza en las bondades de la intervención pública. El gobierno nacional ha sido, y continúa siendo, reticente, y no está dispuesto a incrementar el gasto público. Segundo, porque la ciudad cuenta con instrumentos de focalización más consolidados que los de la Nación. Y, tercero, porque la estructura fiscal de Bogotá es más sólida que la del gobierno nacional, y puede responder mejor a la crisis actual.

El documento consta de tres secciones. En la primera se hace un diagnóstico de la situación económica del Distrito en el contexto nacional - antes y después de la pandemia -. Se compara la evolución de los indicadores con el conjunto del país.

Bogotá ha sido más golpeada que el promedio. La situación que se ha vivido estos meses es absolutamente excepcional. En Bogotá el desempleo y la caída del ingreso ha sido más intensa que en el nivel nacional. En la segunda parte se examina la evolución de las finanzas distritales. La pandemia llevó a un cambio sustantivo en la composición del presupuesto, y el peso de la deuda comienza a ser relevante. Se analiza los principales rubros, y por el lado de los ingresos se pone en evidencia la necesidad de buscar otras fuentes de recursos, diferentes al predial y al ICA, y que estén más amarradas a los procesos urbanísticos. En la tercera parte se analiza la evolución que han tenido los principales indicadores sociales, y se pone en evidencia la incidencia de las políticas sociales llevadas a cabo por el gobierno nacional y la administración distrital. En el corto plazo es indispensable atender las necesidades inmediatas de la población más vulnerable. Y en períodos de tiempo más largos, se deben ir creando los mecanismos que permitan consolidar un *keynesianismo verde*.

El autor agradece los comentarios que le hicieron a versiones anteriores de este documento algunos funcionarios de la Secretaría de Hábitat. Las reuniones que organizó la Secretaría para discutir las otras monografías me han permitido concretar mejor las ideas. También agradezco a los colegas que participaron en la elaboración de estos trabajos.

2. EL IMPACTO ECONÓMICO DEL COVID EN BOGOTÁ Y EN EL PAÍS

2.1. La Economía Nacional

El impacto económico del Covid-19 no tiene antecedentes. Para la evaluación de la economía colombiana en el corto plazo, el Dane utiliza el Indicador de Seguimiento de la Economía (ISE), que permite seguir los movimientos mensuales del producto. En la Gráfica 1 se muestra la dinámica que tuvo el ISE entre enero del 2005 y marzo del 2021.

Gráfica 1. Colombia. Indicador de Seguimiento de la Economía (ISE).
Datos mensuales (enero 2005-marzo 2021)



El eje vertical corresponde a la tasa de variación mensual del ISE
Fuente: Dane

La caída de abril del 2020 (-15,7%) no tiene precedentes desde cuando se llevan estas mediciones. En el período considerado, antes de la pandemia, la disminución más fuerte se había observado en noviembre del 2008 (-2,5%). La situación cambió completamente a partir del 2020, cuando se presentó una volatilidad mensual sin precedentes.

En marzo del 2021 se comienza a vislumbrar los primeros signos de la recuperación. El cambio fue de 7,9% con respecto al mes anterior. En medio de la pandemia este crecimiento no es tan sorprendente. Tampoco lo es el de mayo de 2020 que fue de 7,7%. En los años que cubre la Gráfica, el mayor crecimiento fue en agosto de 2016, de 3,3%. No hay duda de que la pandemia ha causado un *debilitamiento estructural* de la economía.

Dado el daño profundo que experimentó la actividad económica, es ingenuo pensar en una recuperación acelerada en forma de *V*. De acuerdo con la perspectiva del gobierno, la recuperación sería rapidísima, ya que en el 2021 el PIB aumentaría 6,6% (Ministerio de Hacienda 2020)¹. El optimismo gubernamental supone que el crecimiento tendrá la forma de *V*, como la de una pelota que rebota. Se supone que la recuperación se llevaría a cabo de tal manera que en un año se alcanzaría la senda de equilibrio. Es decir, el daño no habría sido estructural. Se ha querido transmitir la falsa idea de que la crisis es puramente transitoria, y que al final del 2021 el producto retomaría con fuerza el crecimiento con tasas de 5,5% y 5,0% en el 2022 y 2023. En ninguno de los dos documentos del *Marco Fisca de Mediano Plazo* el Ministerio de Hacienda (2020, 2021 a) se explican las razones que justifican semejante optimismo. Además, estas proyecciones suponen que el futuro es predecible. Las advertencias que se hacen en los documentos sobre las incertidumbres actuales, finalmente no se toman en serio, y Hacienda mantiene sus proyecciones, como si el deterioro actual fuera meramente transitorio.

Es factible que el comportamiento de la economía sea, más bien, como el de una *L*, ya que después de la recesión vendría un período de estancamiento de duración incierta. Sin el optimismo del gobierno nacional, y con razón, la Secretaría de Hacienda de Bogotá ha dicho que el crecimiento podría ser tipo "Nike" - . En este caso se trataría de una recuperación lenta, sin determinar el tiempo que se requeriría para volver a los niveles precedentes. Este escenario es intermedio entre la *V* y la *L*.

Cuando se introduce el tema distributivo, como lo hace Oxfam (2021), se llegaría a la conclusión que el crecimiento se parecería a una *K*. En este escenario, a un grupo de la sociedad le va muy bien, y a otro muy mal. En el 2020 la concentración del ingreso y la riqueza se agudizaron. De manera reiterada, la Cepal (2020 a, b, c, d; 2021) ha

¹ Las proyecciones del *Marco Fiscal* del 2021 (Ministerio de Hacienda 2021 a) siguen una tendencia muy similar a la del *Marco Fiscal* del 2020.

venido expresando su preocupación por el empeoramiento de las condiciones de vida en América Latina. No solamente se agudizó la concentración del ingreso y de la riqueza, sino que también ha aumentado la pobreza. En este contexto se está insistiendo en la conveniencia de una *renta básica*, que permita satisfacer las necesidades más elementales, y evite que continúe creciendo el número de pobres.

También se ha dicho que la trayectoria futura podría tomar la forma de una **W**, en la que habría dos picos. Después de la primera recuperación se volvería a presentar una nueva recesión. Nada garantiza que los niveles de crecimiento que se pudieran alcanzar en el 2022 se mantendrían, de manera estable, hasta el 2030. En contravía de la percepción del gobierno, después de la primera recuperación no se llegaría a una situación de equilibrio, sino que es posible que haya una nueva recaída.

Entre las diferentes visiones - **V**, , **K**, **W**, **L** -, quizás la más improbable es la imaginada por el gobierno nacional. Desgraciadamente, la **K** ya se está observando². La riqueza se sigue concentrando. La propuesta de reforma tributaria que presentó el Ministerio de Hacienda (2021 *b*) no ofrecía alternativas que, efectivamente, pudieran llevar a modificaciones sustantivas de la distribución de la riqueza³. De todas maneras, los otros caminos - , **W**, **L** son más factibles que la **V**. Con humildad se debe reconocer que nadie tiene claridad sobre cuál va a ser la dinámica futura. Estos movimientos tendrán impactos en las diversas variables de la economía. Ya se está observando la incidencia en los precios y la tasa de cambio. El comportamiento de los precios inmobiliarios dependerá de la forma como se lleve a cabo la recuperación. Las ciudades apenas comienzan a salir del hueco. En la última década, la especulación fue una de las razones del auge de la inversión en activos inmobiliarios en las grandes

² Sobre escenarios alternativos, en los que se tiene en cuenta la distribución del ingreso y de la riqueza, ver Sobre escenarios alternativos, ver Rodríguez, Corredor y Ríos (2020).

³ Las manifestaciones recientes han dejado expresar el sentimiento de indignación. Sin necesidad de compartir alguna *teoría perfecta* de justicia, los manifestantes tienen *ideas* claras sobre las injusticias que rechazan. Ver, Sen (2009).

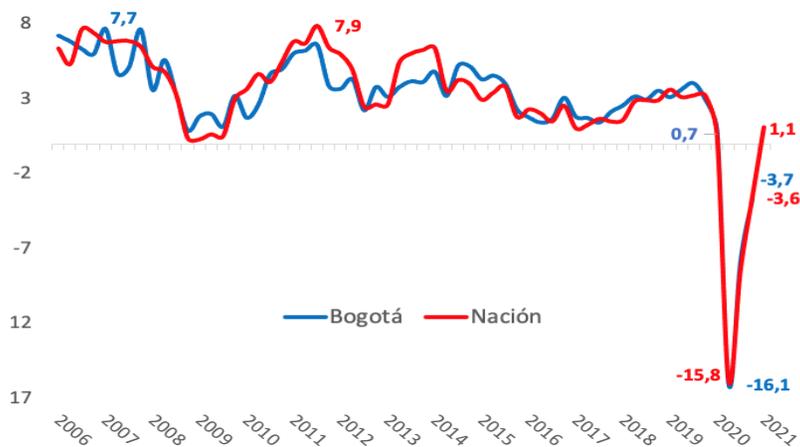
ciudades de América Latina (Bogotá, Buenos Aires, São Paulo, México, Lima, Santiago). Como el rendimiento de los bonos gubernamentales, comenzando por los del Tesoro de los Estados Unidos, era tan bajo, los activos inmobiliarios resultaron bastante atractivos. Ahora que los bonos gubernamentales comienzan a ofrecer mayor rentabilidad, es posible que se desestime la inversión especulativa en bienes inmobiliarios.

2.2. El Crecimiento de Bogotá comparado con el del país

La Gráfica 2 presenta la dinámica del PIB de Bogotá y del país, A nivel nacional, las variaciones han sido significativas, pasando de un punto máximo de 7,9%, en T3 2011, a uno mínimo de -15,8%, en T2 2020. En T1 2021, el crecimiento de 1,1% puede ser la señal inicial de que podría estar comenzando la recuperación.

Gráfica 2. Bogotá y Nación. Variación trimestral del PIB (%).

Nación (primer trimestre T1 2006 - primer trimestre T1 2021)
Bogotá (primer trimestre T1 2006 - cuarto trimestre T4 2020)



Fuente: Dane

En Bogotá las fluctuaciones fueron de un máximo de 7,7% en T1 2007, y un mínimo de -16,1% en T2 2020.

Sin duda, el impacto de la pandemia no tiene precedentes, y se manifestó con la mayor intensidad en el segundo trimestre del 2020. En ese momento, la caída del PIB de Bogotá y del país fue muy similar. La situación ha sido peor de lo previsto en los estudios del Ministerio de Hacienda (2020), y de la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH 2020). No se esperaba un choque tan fuerte.

El primer hecho significativo es la alta correlación que existe entre las dos series ($R^2 = 0,91$). Aunque parte de la explicación se debe a que el PIB de Bogotá representa la cuarta parte del nacional (25,5% en el 2019), no se puede concluir que las características de la producción del Distrito sean comparables a las del conjunto de país. Afortunadamente para Bogotá, existen diferencias sustantivas. La economía de la ciudad tiene la virtud de que su composición sectorial no se parece a la del país (Tabla 1). En Bogotá la participación del sector primario es mínima, y la del terciario es muy importante (79,6%). Las diferencias con la matriz de producción del país son evidentes.

Tabla 1. Bogotá y Nación. Participación sectorial 2020 (%PIB)

	Nación	Bogotá
Primario	12,5	-
Secundario	16,4	10,2
Terciario	61,6	79,6
Impuesto	9,5	10,2
	100,0	100,0

Fuente: Dane

La ciudad cuenta, además, con una intensa dinámica regional, y no depende del vaivén de los precios del petróleo y del carbón. El mercado interno de Bogotá y de los municipios cercanos es importante, y actúa como un mecanismo contra-cíclico frente a las fluctuaciones del comercio internacional y de la tasa de cambio. En virtud de estas diferencias estructurales no se puede afirmar que la economía de Bogotá sea similar a la del país.

Participación del PIB de Bogotá Sector y PIB nacional 2021



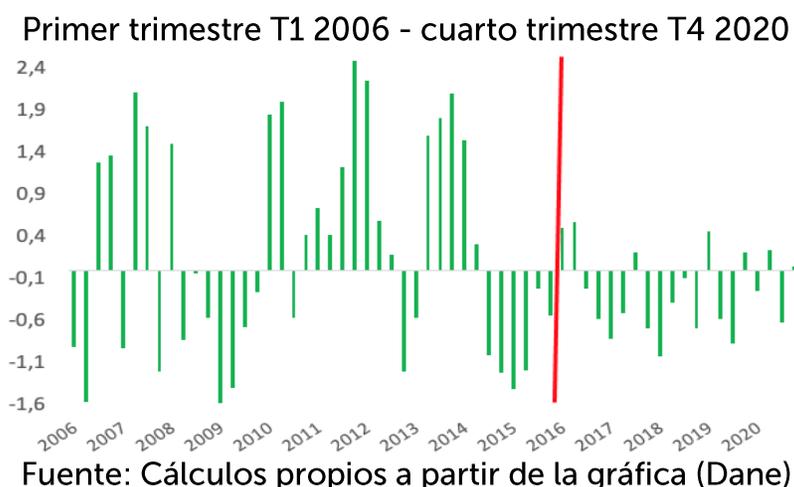
Fuente: DANE, Cuentas Nacionales. Cálculos, SDHT-SIS

Durante los dos primeros trimestres de 2021 Bogotá representó el 25,9% del total del PIB nacional, al comparar la representatividad por sectores, el papel de la ciudad es relevante (mayor al 40%) en el financiero 49,6%, recreación 43,4% y comunicaciones 41,4%, ahora no podemos dejar de lado que en sectores como comercio, administración pública, industria e inmobiliario que son los más relevantes en el PIB nacional (representan más del 58% del valor agregado), la ciudad aportó el 28,3%, 25,6%, 17,9% y 38,5% respectivamente.

La Gráfica 3 pone en evidencia la relativa autonomía de la economía bogotana con respecto a la nacional. Se muestra la evolución que ha tenido la diferencia (D) en las tasas de crecimiento trimestrales de Bogotá con respecto a la del país ($D = \Delta PIB_{país} - \Delta PIB_{Bogotá}$).

Claramente, las diferencias son mayores en la primera parte de período (la línea vertical roja divide ambos momentos - antes y después de T4 2015). Durante la primera parte del período contemplado en la Gráfica se presentó el boom del petróleo y de los minerales, que tuvo un gran impacto en el producto nacional, pero que no fue significativo para Bogotá. Por esta razón, la discrepancia entre las tasas de crecimiento es mayor, que en la segunda parte del período. Durante los años T1 2006 y T4 2015, la correlación entre las tasas de crecimiento, de la Nación y Bogotá, fue relativamente baja ($R^2 = 0,63$). En la economía de la ciudad el sector primario es irrelevante

Gráfica 3. Bogotá y Nación. Diferencia en las tasas de crecimiento trimestrales de Bogotá y del país.



En el eje vertical se presenta en puntos porcentuales, la diferencia D es: $D =$

$$\Delta PIB_{país} - \Delta PIB_{Bogotá}.$$

La línea vertical roja corresponde a T4 2015.

Y en el segundo momento, a partir de \$4 2015, cuando ya no hay bonanza, las diferencias disminuyen, y la dinámica de la economía de la ciudad se acerca más a la del país ($R^2 = 0,99$). La comparación entre ambos coeficientes R^2 muestra que la economía de Bogotá tiene bastante autonomía frente a las dinámicas nacionales.

El reconocimiento de las divergencias entre Bogotá y el país es importante por dos razones. En primer lugar, porque la política económica debe acentuar la relevancia del mercado regional, y reconocer que la demanda interna es un escudo de protección frente a los comportamientos erráticos de los ciclos internacionales. Afortunadamente la ciudad no depende de la volatilidad de los precios de los hidrocarburos y de los minerales⁴.

⁴ Los municipios y departamentos que han dependido de las regalías, y que no han estimulado los ingresos propios, están en dificultades porque los precios de los hidrocarburos han tenido una fuerte reducción con respecto a los años de las bonanzas.

La relevancia del mercado interno obliga a poner en primer lugar las ideas keynesianas de estímulo a la demanda. Es, de alguna manera, la intencionalidad del llamado “plan Marshall”, que aprobó el Concejo en el 2020. A nivel nacional, sobre todo a partir de los años 90s, en los diversos enfoques de la política económica, se dejaron de lado las propuestas de Keynes, y se desconocieron las potencialidades del mercado interno. Esta opción, que ha sido equivocada, no se concretó en Bogotá con la misma intensidad que a nivel nacional. Por diversas circunstancias, entre las que se incluyen las geográficas - como la ubicación en las alturas andinas, lejos del mar -, Bogotá nunca ha despreciado el mercado doméstico. Es importante reconocer esta realidad, y crear condiciones que permitan consolidar las interacciones de la ciudad región⁵.

Y en segundo lugar, porque la diferenciación con respecto a las dinámicas nacionales permite consolidar el margen de acción que tiene la ciudad para responder a las necesidades productivas y sociales⁶. Hasta ahora la respuesta ha sido más efectiva en los aspectos sociales que en los productivos. La “inclusión social” ha avanzado a un ritmo mayor que la “inclusión productiva” (Angulo 2015). La capacidad de acción en los aspectos productivos ha sido menor. En parte, porque no se han tomado las decisiones de políticas económica que, efectivamente, lleven a fortalecer el mercado doméstico de Bogotá y su región.

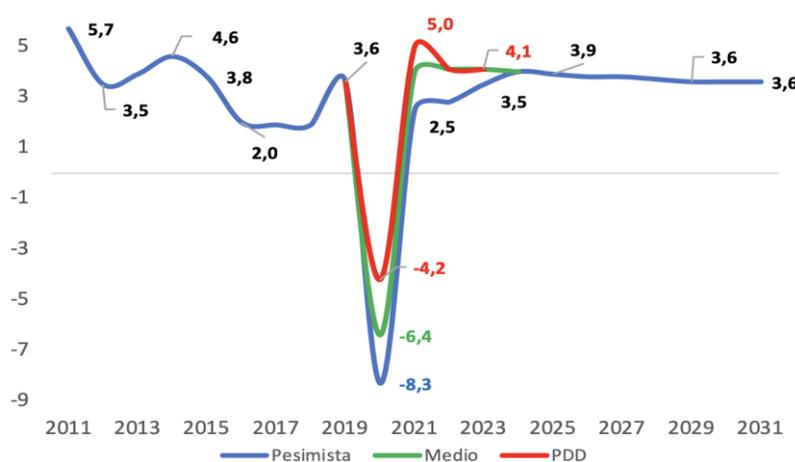
⁵ Y en la consolidación de los mercados domésticos, la construcción ha mostrado su capacidad de jugar un papel contracíclico. Aunque en el 2020 la vivienda social estuvo muy activa, la Empresa de Renovación Urbana (ERU) y Metrovivienda podrían tener un liderazgo mayor. El gasto en vivienda ha ido ganando importancia en la estructura de consumo de las familias. Entre el 2011 y el 2017, en el decil 1, el más pobre, la participación del gasto en vivienda en el gasto total pasó de 28,3% a 42,4% (Gallego, González y Sepúlveda (2019)). Es importante, entonces, que Bogotá realice operaciones de renovación urbana, y desarrolle modelos de financiación que disminuyan los costos de la vivienda, sobre todo para los hogares más pobres.

⁶ La capacidad de acción de las ciudades, más allá del ámbito de las disposiciones de los gobiernos nacionales, la pone en evidencia el estudio comparativo de ONU Hábitat (López y Carrera 2014). Sobre la autonomía de las ciudades, y su margen de acción, ver Glaeser (2008); González (2010) y Sassen (1991, 1994).

La aceptación de las asimetrías entre Bogotá y el país debe ser una premisa básica para realizar las proyecciones sobre el comportamiento futuro de la economía.

Gráfica 4. Tasa de crecimiento anual del PIB de Bogotá.

(2011-2020, proyecciones 2021-2031)
Tres escenarios: pesimista, medio y optimista (PDD)



El eje vertical representa la tasa de crecimiento anual.

Fuente: SDH (2020).

En el *Marco Fiscal de Mediano Plazo* (SDH 2020), no se hacen explícitas las diferencias entre Bogotá y el país. Y los escenarios que elaboró la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), y que se observan en la Gráfica 4, no se explican en función de las especificidades de la economía de la ciudad. En las proyecciones que realiza Bogotá no se destaca su relativa autonomía frente a las dinámicas nacionales.

La SDH propone tres alternativas. La *pesimista*, la *media* y la que más *optimista*, que fue consignada en el plan de desarrollo, *Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI* (Concejo de Bogotá 2020). De acuerdo con estas estimaciones, la caída del PIB de Bogotá en el 2020 habría sido de -8,3%, -6,4% y -4,2%, respectivamente. La realidad fue más dura. Y el escenario pesimista se quedó corto. En el T2 2020 la caída del PIB de Bogotá fue de -16,1%. A partir del 2022 se volvería a una especie de senda de equilibrio, con oscilaciones anuales del producto

alrededor del 3,8%-4%. Con una lógica similar a la del *Marco Fiscal de Mediano Plazo* del Ministerio de Hacienda (2020), se supone que la economía de la ciudad alcanzará las condiciones de estado estacionario, con un crecimiento anual del PIB cercano al 4%. En un mundo incierto, como diría Keynes (1936), no hay ninguna razón para suponer que Bogotá seguirá este camino. Las proyecciones que hace el Distrito son muy similares a las de la Nación. Ello supondría que ambos procesos productivos son convergentes. Pero esta hipótesis solamente sería cierta si la economía del país reduce su dependencia de los hidrocarburos y de la minería. Esto no va a suceder, porque la administración Duque sigue insistiendo en que el fracking sea determinante para la recuperación. En la proyección del PIB de Bogotá, además de tener presente las dinámicas del producto nacional, se debe observar con cuidado el comportamiento del mercado interno y regional.

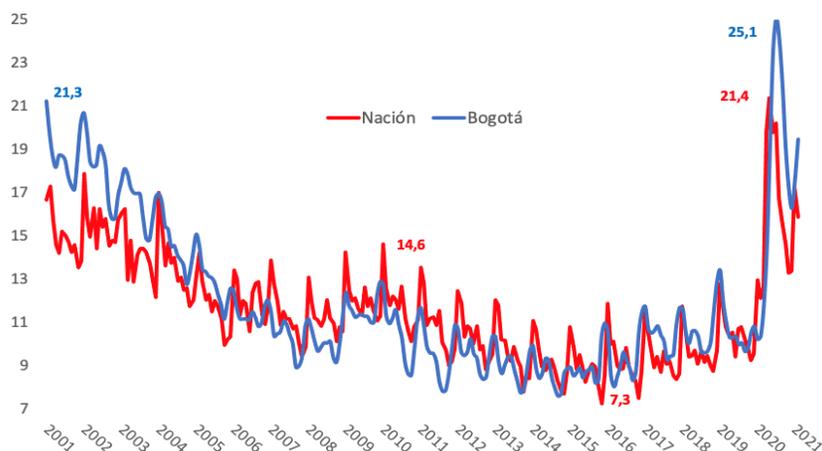
La prosperidad de los habitantes de la ciudad tiene que resultar de la conjunción de las inclusiones social y productiva. Y ello se logra mediante cuatro instrumentos: mercado interno regional, competitividad que nace de los procesos espaciales, equidad y sostenibilidad.

2.3. El mercado laboral en Bogotá y en el país

La caída del producto se refleja en las difíciles condiciones del mercado laboral. El aumento de la tasa de desempleo ha sido significativo (Gráfica 5).

Gráfica 5. Bogotá y Nación. Tasa de desempleo mensual

Enero 2001- febrero 2021



El eje vertical representa la tasa de desempleo mensual

Fuente: Dane

La serie es más larga que las anteriores, con el fin de tener una panorámica más global. En julio de 2020, en Bogotá la tasa de desempleo llegó al 25,1%. Y en el país, en mayo, a 21,4%. De nuevo, estas cifras no tienen precedentes (OIT 2021; Pnud 2021).

Después de la recesión de 1999 hubo situaciones difíciles, pero no fueron tan intensas como las actuales. Por ejemplo, en enero del 2001, en Bogotá, el desempleo fue del 21,3%. La recuperación de la actividad económica después del 2000 se observa muy bien en la Gráfica, y en los años 2015-2017 se alcanzaron niveles de desempleo relativamente bajos. A nivel nacional, en noviembre de 2015, fue de 7,3%. Y en Bogotá las tasas fueron similares. En la Gráfica se observa claramente que antes de la llegada de la pandemia la economía ya se estaba debilitando, y se comenzaban a sentir los efectos del fin de la bonanza.

La crisis del empleo en Bogotá está íntimamente ligada a la forma como el confinamiento rompió las interacciones de las vecindades. Este proceso desvirtuó la

naturaleza de la dinámica urbana. La economía de la ciudad no se entiende sin la aglomeración. Y este fundamento esencial se resquebrajó con las medidas sanitarias que se tomaron para evitar la propagación del virus⁷.

Gráfica 6. Bogotá – Tasa de ocupación mensual

(enero 2001- febrero 2021)



El eje vertical corresponde a la tasa de ocupación mensual

Fuente: Dane

La dinámica de la ocupación (Gráfica 6) guarda una estrecha relación con los movimientos del empleo. A finales de 2014 se llegó el nivel más alto (67,7%), y el más bajo fue en junio del 2020 (44,9%). Estas variaciones son relevantes. Las fluctuaciones tan marcadas ponen en evidencia la magnitud de la crisis.

Los movimientos del empleo están íntimamente relacionados con la producción y el consumo. La caída de la ocupación es el reflejo de la fragilidad empresarial. El debilitamiento del PIB se expresa en menor empleo y éste, a su vez, en una pérdida de ingresos, y en un aumento de la pobreza. Se crea un círculo vicioso porque el desempleo frena la demanda y, a su vez, ésta disminuye la inversión.

⁷ Las economías externas derivadas de las vecindades, siguiendo la argumentación clásica de Marshall (1920), permiten que la ciudad transforme los rendimientos decrecientes en creciente. Allí radica las potencialidades de las interacciones urbanas. Esta secuencia virtuosa se rompió con las diversas modalidades que tomó el encierro.

El análisis de los mercados labores exige enfoques distintos. A partir de las investigaciones realizadas por el Sistema de Ciudades (Barco 2014) y de reflexiones sobre el mercado laboral como las lideradas por Diamond (2010), Bogotá no puede seguir concibiendo la oferta y la demanda de trabajo como la secuencia de diferentes fotografías, sino como un flujo, en los que es relevantes las conmutaciones entre las ciudades cercanas. La dinámica de los mercados laborales se tiene que analizar como flujos y, entonces, los ciclos de la ocupación de Bogotá son inseparables de la forma como se mueven los trabajadores entre el Distrito y las ciudades cercanas. Esta aproximación dinámica comienza con mejorar la información, de tal manera que se facilite el cambio de óptica, y del examen del stock se pase al análisis de los flujos.

Ocupados por rama de actividad en Bogotá

Durante la emergencia, los ocupados en Bogotá durante el periodo móvil junio-agosto de 2020 disminuyeron un -21,0%.

Los sectores en donde se concentra la mayor cantidad de empleo son: comercio, industria, administración pública y actividades profesionales (58,8%. Estos cuatro sectores registraron una variación negativa -19,7%, durante el 2021 y una recuperación del 15,9% en 2022.

Sectores asociados con la construcción e inmobiliario, registraron durante el periodo móvil - junio-agosto - de 2020 caídas del -22,5% y -22,4% respectivamente, sin embargo, para el mismo corte de 2021 la recuperación de construcción es de apenas un 0,1% mientras que actividades inmobiliarias incrementó un 23,0%

Ocupados por rama de actividad en Bogotá
(periodo móvil Junio-Agosto 2019-2020-2021)

Datos en Miles

Concepto	Jun – Ago			Var% 2020	Var% 2021
	2019	2020	2021		
Ocupados Bogotá	4.19 7	3.31 7	3.82 6	- 21,0 %	15,4%

No informa	1	-	-		
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	11	17	21	55,8%	25,2%
Explotación de minas y canteras	10	8	1	- 18,2%	- 86,0%
Industrias manufactureras	565	461	484	- 18,4%	5,0%
Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos	35	47	61	37,4%	27,5%
Construcción	320	248	248	- 22,5%	0,1%
Comercio y reparación de vehículos	809	645	772	- 20,3%	19,8%
Alojamiento y servicios de comida	315	182	236	- 42,2%	29,7%
Transporte y almacenamiento	298	238	294	- 20,2%	23,8%
Información y comunicaciones	101	114	121	12,8%	6,6%
Actividades financieras y de seguros	114	117	115	2,5%	-1,5%
Actividades inmobiliarias	103	80	99	- 22,4%	23,0%
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	465	403	461	- 13,4%	14,4%
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	628	473	579	- 24,7%	22,4%
Actividades artísticas, entretenimiento recreación y otras actividades de servicios	424	285	334	- 32,8%	17,3%

Fuente: DANE, Mercado Laboral

3. LA INCIDENCIA DEL COVID EN LAS FINANZAS DISTRITALES

La situación financiera del Distrito, antes y después del Covid-19, se observa en la Tabla 2.

Tabla 2. Bogotá. Ingresos y gastos de la administración central
(2018-2021) Miles de millones de pesos corrientes

	2018	2019	2020	2021
Corrientes	9.072	10.168	9.515	10.228
Tributarios	8.303	9.279	8.906	9.417
Predial	2.684	3.360	3.433	3.504
ICA	3.703	3.948	3.737	4.006
Vehículos	657	702	744	712
Delineación	85	78	70	74
Cigarrillos	175	249	209	247
Cerveza	390	397	315	343
Sobretasa gasolina	394	392	284	382
Otros	215	153	114	149
No tributarios	769	889	609	811
Tasas	64	124	84	120
Contribuciones	280	224	225	245
Multas	194	206	148	193
Sanciones-intereses	196	315	132	232
Venta bienes	35	20	20	21
Transferencias	2.865	3.332	3.750	3.762
Recursos de capital	1.613	1.824	2.086	2.181
Total ingresos	13.550	15.324	15.351	16.171
Funcionamiento	1.139	1.589	1.336	2.910
Inversión	10.211	10.512	10.986	18.027
Otros	92	111	126	262
Total gastos	11.442	12.212	12.448	21.199
Balance total	2.108	3.112	2.903	-5.028

	2018	2019	2020	2021
Intereses	82	81	201	320
Balance primario	2.190	3.193	3.104	- 4.708
Recursos balance	3.181	2.555	1.310	1.570
Recursos crédito	3	1.449	886	3.421

Los datos del 2018-2020 corresponden a la ejecución final, y el del 2021 es el presupuestado. Fuente: SDH (2020)

3.1. Presentación general

Los tributos más relevantes son el predial y el impuesto de industria y comercio (ICA). Entre el 2019 y el 2020 aumentó, y pasó de \$3,3 a \$3,4 billones. El ICA sí se redujo, de \$3,9 a \$3,7 billones. Estos dos impuestos representan el 80% de los ingresos tributarios. Las demás fuentes tienen una participación relativamente baja.

En la proyección para el 2021 se supone que el predial y el ICA aumentarán. El predial llegaría \$3,5 billones, y el ICA a \$4 billones. Pero esta percepción es optimista. Es muy probable que en el 2021 el recaudo sea menor que en el 2020. Los efectos de la pandemia en los impuestos se sentirán, sobre todo, en el 2021, cuando será evidente la crisis de las empresas, y la pérdida de ingresos de los hogares. En el 2020 se recaudó con base en los ingresos generados en el 2019 antes del Covid. En el 2021 los problemas financieros pueden ser mayores que los observados en el 2020. Aunque el predial es menos sensible al ciclo económico que el ICA, la caída de los ingresos de los hogares hará más difícil el recaudo. En el Tabla se presentan los valores nominales⁸.

⁸ Los valores del 2021 no se deflactaron porque el dato de la inflación es incierto.

Aún antes de la pandemia, ya era evidente que los ritmos de crecimiento del ICA y del predial son insuficientes para responder a las necesidades distritales. A pesar de la buena evolución de estos ingresos, su monto debe aumentar de manera significativa. De lo contrario, la ciudad no puede responder a las innumerables demandas colectivas. Los requerimientos de la metrópoli siempre van en aumento. Basta solamente con pensar en los costos del metro y de la descontaminación del río Bogotá, que fácilmente suman \$30 billones.

En el caso del predial, el avalúo catastral se ha mantenido cerca al valor comercial de los inmuebles. Y el diseño de la tarifa es progresivo. Se cobra dependiendo del avalúo en un rango que va desde el 5,5 por mil hasta el 11,3 por mil (Concejo de Bogotá 2016). Los logros de Bogotá en la estructuración y el cobro del predial son muy buenos, pero las tarifas podrían subir, llevándolas al 20 por mil en el rango de avalúo superior⁹. Y aún se podría ir más lejos, con tarifas diferenciales crecientes en función del número de inmuebles en posesión de una misma persona, natural o jurídica¹⁰. Aunque estas propuestas son audaces, muestran que todavía es posible mejorar el recaudo por predial. Y, tarde o temprano, Bogotá tendrá que caminar en esa dirección.

Y en cuanto al ICA, el panorama es más complejo. La Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (Cestt 2020, pp. 135 y ss.) considera que este tributo tiene que ser replanteado¹¹. Para la Cestt el ideal sería reemplazar el ICA y sus opciones, en

⁹ Tarifas del 15-20 por mil son usuales en Europa y Estados Unidos. En New Jersey es aún más elevada, de 24 por mil.

¹⁰ Por conveniencia fiscal, el 10% de los inmuebles de Bogotá están a nombre de personas jurídicas. Las normas tributarias nacionales son especialmente benevolentes el patrimonio de las personas jurídicas. No sobre reiterar la necesidad de que haya mejor coordinación entre las normas tributarias nacionales y distritales.

¹¹ Algunas de las propuestas son: i) **Precisar el hecho generador**. En opinión de la Comisión el "ICA debe recaer sobre los ingresos de todas las actividades comerciales, industriales y de servicios" (énfasis añadido). ii) Aplicabilidad y adopción de criterios de sujeción en el marco de la **iniciativa Beps** ["Base Erosion and Profits Shifting, Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios" - Ocde]. Esta norma obliga a que empresas multinacionales como Google tenga que tributar en cualquier sitio donde

orden de preferencia, serían: i) impuesto local de renta, seguido del ii) impuesto al consumo local y iii) la sobretasa única territorial a IVA (Cestt 2020, p. 142).

De todas maneras, advierte la Comisión, es necesario ir con cuidado porque el ICA es un pilar central de la estructura tributaria municipal.

3.2. Los recursos alternativos al predial y al ICA

Las fuentes de ingresos diferentes al predial y al ICA se podrían dividir en dos grupos. Por un lado, las *convencionales*, y las *derivadas de rentas urbanas*.

Entre los convencionales hay tributos con potencialidades que no se han aprovechado. Algunos, como el de vehículos, están directamente relacionados con el comportamiento de la aglomeración, y las tarifas se pueden determinar en función de la congestión (Vickrey 1968, 1969). En la definición de estos impuestos ha prevalecido el criterio pigouviano, que trata de compensar el efecto de la externalidad negativa (Pigou 1929). Y la tarifa se define de manera exógena, con criterios relativamente arbitrarios. Vickrey propone que la tarifa se vuelva endógena dependiendo de la congestión (González 2004). Este principio todavía no ha

operan. iii) **Permitir a los municipios diferentes a Bogotá establecer tarifas de ICA para actividades financieras en un rango determinado.** En este momento los municipios pueden cobrar una tarifa única del 5 por mil a los servicios financieros, mientras que Bogotá tiene la potestad de cobrar tarifas en el rango de 2 a 30 por mil. La Comisión busca que la tributación en los municipios mejore. iv) **Eliminar el impuesto complementario de avisos y tableros del ICA.** v) **Unificar los formularios de retención y autorretención a nivel nacional.** vi) **Revisar la prohibición de gravar actividades establecidas en el artículo 259 del decreto ley 1333 de 1986** (Presidencia Republica 1986). La Comisión recomienda que las entidades territoriales puedan elegir qué actividades deben ser objeto de tributación del ICA. vi) **Eliminar el descuento sobre el impuesto a la renta del pago de IVA.** Esta medida de la ley 2010 de 2019 (Congreso de la República 2019) ha sido muy polémica. Y aunque no perjudica a los municipios, sí distorsiona porque “este descuento genera incentivos para que las administraciones municipales aumenten las tarifas del ICA sin que esto tenga un costo adicional para los contribuyentes”. Se debe volver al esquema anterior, haciendo que el ICA sea deducible del impuesto de renta. vii) **Eliminar el ICA, y reemplazarlo por un impuesto municipal de renta,** o con una sobretasa única territorial al IVA, o con un impuesto al consumo local. ix) **Establecer una sobretasa única territorial al IVA.** Se eliminaría el ICA, y se reemplazaría por la sobretasa. x) **Impuesto al consumo global.** También supone la eliminación del ICA.

adquirido relevancia en Colombia, y sería muy pertinente para la definición de la tarifa no solamente a los vehículos, sino también a los peajes, parqueaderos, estacionamiento en vía, etc.¹².

Y más allá de los tributos convencionales, ha llegado el momento de tomar en serio las posibilidades de generar ingresos a partir de fuentes relacionadas con las rentas derivadas de las dinámicas urbanas. Bogotá no ha aprovechado las potencialidades financieras que le ofrece la ley 388 de 1997 (República de Colombia 1997). La ciudad continúa dependiendo del predial y el ICA, que son los tributos más convencionales. Ha faltado iniciativa para diseñar mecanismos financieros alternativos. Al no recurrir a nuevas fuentes, las rentas derivadas de los procesos urbanos se siguen quedando en manos de los privados. El Distrito tiene que consolidar los instrumentos que le permitan participar de esos excedentes. En el art. 565 del proyecto de POT que se está discutiendo en el Concejo se definen los siguientes instrumentos de financiación alternativos: i) Pagos derivados de las obligaciones urbanísticas por edificabilidad. ii) Transferencia de derechos de construcción y desarrollo. iii) Retribución por aprovechamiento económico de la infraestructura pública. iv) Titularización de ingresos tributarios futuros (Tirf). v) Contribución por valorización. vi) Obligación de vivienda social. vii) Derechos de uso. ix) Derecho real de superficie.

Entre los mecanismos de financiación diferentes al predial y al ICA y que, además, no son “convencionales”, vale la pena mencionar: contribución por valorización, participación en plusvalías, cargas y beneficios, transferencia, venta de derechos de construcción, unidades representativas de aportes (URA)¹³, derechos de

¹² La Cestt (2020, p. 183) apenas introduce el tema de la congestión de una forma muy marginal. En opinión de la Cestt, otros tributos, como el de estampillas, también se debería eliminar. Y se tendrían que revisar el de alumbrado público, el de delineación, y el de avisos.

¹³ En Lagos de Torca se otorgan *unidades representativas de aporte* (URA), que son un medio de financiación. Se estima que el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte (POZ Norte), o Ciudad Lagos de Torca (Decreto 088, Alcaldía de Bogotá 2017; decretos 049 y 425 del 2018, Alcaldía de Bogotá 2018 a, b), costaría \$4 billones (\$2 billones la expropiación y \$2 billones la ejecución de obras). En el contexto del *reparto equitativo de las cargas y beneficios*, los propietarios que representen, al menos, el 25% del

edificabilidad¹⁴ (Cepacs en Brasil)¹⁵, bonos de reforma urbana¹⁶, *tax increment financing* (TIF)¹⁷.

El cobro por *valorización* tiene dos ventajas. Por un lado, guarda una relación estrecha con las fluctuaciones del precio del inmueble derivadas de la obra urbanística. Y, por otro lado, el diseño de la tarifa - el "riegue" - se puede hacer con criterios de progresividad. Desgraciadamente, por errores administrativos, en Bogotá se ha desprestigiado. Las potencialidades de la valorización se pusieron en evidencia desde los días de la gran transformación de París liderada por Haussmann bajo la égida de Napoleón III (Valance 2000). Es importante que Bogotá no abandone la valorización como una fuente de recursos. El mecanismo se debe consolidar y mejorar su eficiencia.

Los recursos que se captan a través de la participación en *plusvalías* son tan pocos, que ni siquiera aparecen en la Tabla 2. El gobierno nacional, y las administraciones locales han despreciado las potencialidades de las plusvalías. Sin duda, el instrumento es complejo y tiene dificultades para su aplicación, pero remite a un postulado teórico sustantivo, que debería marcar la ruta financiera de la ciudad: las rentas derivadas de los procesos urbanos no se pueden quedar solamente en manos de los privados.

área bruta, constituyen un fideicomiso de carácter privado, al que se aportan las tierras y el dinero para las obras, correspondientes a la carga general. La URA equivale a 1 m² del suelo requerido para la infraestructura urbana, o a 2 m² de zona de manejo y preservación ambiental (Art. 178, decreto 088). El valor de la URA sería \$580 mil. Cada URA equivale a un *aprovechamiento urbanístico adicional* (AUA). Las URA se valorizan al IPC+5,6% año.

¹⁴ En el art. 89 de la ley 388 de 1997 se definen los Títulos de Derecho Adicionales de Construcción y Desarrollo (República de Colombia 1997).

¹⁵ En el desarrollo de alternativas de titularización, la experiencia de los *Cepacs* (*Certificados de Potencial Adicional de Construcción*) en São Paulo ha sido exitosa. En el 2010, el proyecto Agua Espraiada colocó Cepacs por un valor superior a los US\$1.500 millones. Ver, Borrero y Guzmán (2012); Sandroni (2010 a, b, c).

¹⁶ Sobre los mecanismos alternativos de financiación, ver Bonilla, González y Yepes (2019).

¹⁷ La TIF es una anticipación del impuesto que se deberá pagar gracias a las mejoras urbanísticas (Farris y Horbas 2009). Con este instrumento Medellín va a financiar obras en el área del proyecto Metro de la 80.

La definición de la plusvalía en las normas colombianas no responde a criterios conceptuales complejos, sino que parte de un principio sencillo: la plusvalía - o el mayor valor - es un cambio de precio, y su monto está determinado por el mercado¹⁸. El significado de la plusvalía en la ley colombiana es relativamente cercano a la lógica subyacente al teorema *George-Hotelling-Vickrey*¹⁹. En opinión de Vickrey (1977) *las rentas que generan las dinámicas urbanas son suficiente para financiar los servicios que ofrece la ciudad*.

Como suele suceder, y en aras de la operatividad, no queda más remedio que renunciar a la pureza conceptual, y buscar una salida pragmática. La plusvalía tiene un significado marginalista, que se refleja bien en su estimación a través del llamado *método residual* (Borrero y Guzmán 2012)²⁰. A pesar de la sencillez de su definición, se presentan numerosos problemas, que tienen relación con la identificación del hecho generador, y con los aspectos procedimentales. Estos obstáculos son analizados por Moncayo (2011)²¹. Frente a estas dificultades, Bogotá no debe renunciar a la participación en plusvalía. Todo lo contrario. Debe potenciarlas.

¹⁸ Esta noción de *plusvalía* no tiene nada que ver con la acepción marxista de la *plusvalía*, que está directamente relacionada con la explotación del trabajo productivo. Para Marx la plusvalía es la parte del trabajo obrero que el capitalista se apropia y, en este contexto, la plusvalía es el origen de la ganancia. Tampoco es pertinente asociar la plusvalía de la norma colombiana a nociones keynesianas de valor agregado.

¹⁹ El teorema es propuesto por Vickrey (1997), y retoma las ideas de George (1881), Hotelling (1931). En González (2013) se explican las características del teorema.

²⁰ Borrero y Guzmán (2012, p. 27) proponen calcular el valor del Cepacs de la siguiente manera:

$$CEPAC = P \times \frac{(VS_2 - VS_1)}{k(IC_2 - IC_1)}$$

P es la plusvalía (%), k es el área vendible, VS_1 es el valor del suelo de acuerdo con la norma original (m^2), VS_2 es el valor del suelo con la norma nueva (m^2), IC_1 es el índice de construcción de la norma original, IC_2 es el índice de construcción con la norma nueva. De acuerdo con las estimaciones de Borrero y Guzmán, en 5 zonas de Bogotá, alrededor de la primera línea del metro, los Cepacs permitirían obtener \$1,3 billones.

²¹ Ver, además, Alfonso (2011); González (2011).

Los Cepacs son una forma de certificado transable de edificabilidad (Sandroni 2010 a, b, c)²². Con los recursos que la ciudad obtiene a través de la venta de Cepacs en el mercado bursátil, puede financiar servicios e infraestructura. El derecho de edificabilidad les genera rentas a los privados. Títulos como los Cepacs, permiten que parte de estos excedentes vayan a la administración local. Como los papeles se transan en el mercado, el monto de la participación no depende de una decisión arbitraria del gobierno local, sino del valor del proyecto en el mercado.

Los Cepacs se pueden aplicar a modalidades de desarrollo urbano muy diversas. Puesto que "... los grandes proyectos constituyen instrumentos de generación público-privada de plusvalías urbanas" (Cuenya 2009, p. 8), se deben buscar los instrumentos financieros que permitan captar los excedentes. Los Cepacs son un buen ejemplo de cierre financiero amplio, que supera el balance estrecho de cada proyecto. La emisión de Cepacs le permite a la administración contar con recursos que se pueden invertir en el proyecto que considere adecuado. Se debe abandonar la pretensión de hacer cierres financieros a nivel micro. Los proyectos que son deficitarios se compensan con recursos que provienen de mecanismos financieros como los Cepacs. Esta perspectiva no es adecuada porque restringe de manera significativa las posibilidades del ordenamiento del territorio.

Volviendo a la Tabla 2, los ingresos no tributarios cayeron entre 2019 y 2020. Pasaron de \$889 mil millones a \$609 mil millones. Y, de nuevo, las proyecciones para el 2021 son optimistas. Aunque Bogotá ha dicho que la recuperación no será en V, el presupuesto del 2021 supone una reactivación de la actividad económica que puede ser poco realista.

²² En el plan de desarrollo *Bogotá Humana* (Concejo de Bogotá 2012) se muestra la conveniencia de emitir títulos de derechos de edificabilidad similares a los Cepacs.

Las transferencias y los recursos de capital mantuvieron su tendencia ascendente en el 2020, y la continuarán en el 2021. La mayor parte de las transferencias provienen del Sistema General de Participaciones (SGP), y el gobierno ha cumplido con los giros. Los recursos de capital provienen de la participación del Distrito en las empresas. Este monto no se ha reducido. Por el tipo de servicio que ofrecen, y por su capacidad financiera, las empresas han sorteado bien la crisis.

3.3. La inversión y la deuda

En cuanto a los gastos, es significativo el aumento que tendrá la inversión en el 2021 con respecto al 2020. Pasa de \$10,9 billones a \$18 billones. El “plan Marshall” es una clara política de reactivación keynesiana, que es bienvenida. La ciudad ha sido más agresiva que el gobierno nacional, y le está apostando a una decidida intervención pública. Esta inversión se financiará con crédito. Aunque el monto es significativo es una condición necesaria para la reactivación. Está bien que Bogotá se desprenda de la ortodoxia del Ministerio de Hacienda, y reconozca las bondades de la reactivación de corte keynesiano. En su último informe, Oxfam (2021) dice que las políticas de austeridad están “desfasadas”, y que es el momento de gastar. Bogotá está en mejores condiciones que la Nación para realizar un programa que se podría calificar como *keynesianismo verde*.

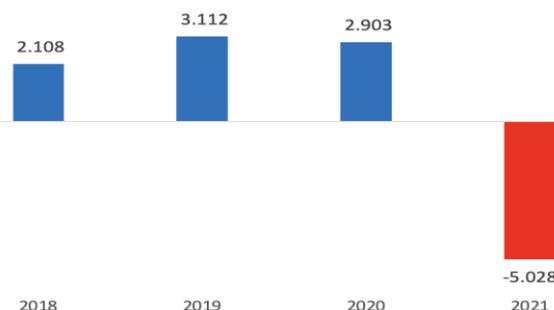
PLAN MARSHALL

El 6 de noviembre de 2020 fue aprobado el Acuerdo Distrital 780, también conocido como Plan Marshall, propuesto por la Alcaldía de Bogotá a consideración del Concejo Distrital de Bogotá, cuya finalidad es contar con los recursos para hacer realidad los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica y el rescate social que necesita la ciudad a causa de la pandemia por Covid- 19. Algunos de los beneficios tributarios se encuentran:

- Límite de crecimiento del Impuesto Predial Unificado 2021, exceptuando los inmuebles urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados, más conocidos como lotes.
- Sistema de pago alternativo por cuotas voluntario para el impuesto predial unificado. Es de mencionar que este beneficio aplicaba antes de la pandemia a vivienda, incluyéndose con este plan los demás usos.
- Se aplico exenciones de hasta el 80% del impuesto predial para colegios y jardines.
- Exenciones hasta del 100% durante el 2021 y 2022 para teatros y museos y el 70% hasta el año 2030.
- Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio que durante la situación epidemiológica causada por el COVID 19 registraron una disminución respecto al 2019, tienen derecho a un descuento tributario, el cual puede llegar hasta el 25%.
- Los contribuyentes que registrarán un incremento en sus ingresos tendrán un incremento en su impuesto solo durante el 2021, este será máximo del 15%.
- Formalización empresarial a través de descuentos en la financiación del registro y renovación de la matrícula mercantil.
- Promoción de programas de microcrédito y crédito orientados a personas naturales y/o jurídicas que se encuentren en la informalidad.

Gráfica 7. Bogotá. Balance total-administración central

Miles de millones de pesos corrientes (2018-2021)



Fuente: SDH

Es evidente que la decisión que ha tomado la ciudad, tiene implicaciones significativas en el balance fiscal. Aún con las proyecciones optimistas del recaudo de predial e ICA, el desbalance en el 2021 será de -\$5,5 billones. Este monto es relevante, pero se justifica y es absolutamente necesario. El reto es invertir los recursos de tal manera que contribuyan a la reactivación, y que contrarresten de alguna manera el deterioro que se está presentando en las condiciones de vida de los hogares.

El crédito se irá traduciendo en un mayor servicio de la deuda. En el 2020 el costo de los intereses fue de \$201 mil millones, y en el 2021 será de \$320 mil millones. Estos valores contrastan con los menores intereses que se pagaron en el 2018 y en 2019, que estuvieron alrededor de \$80 mil millones.

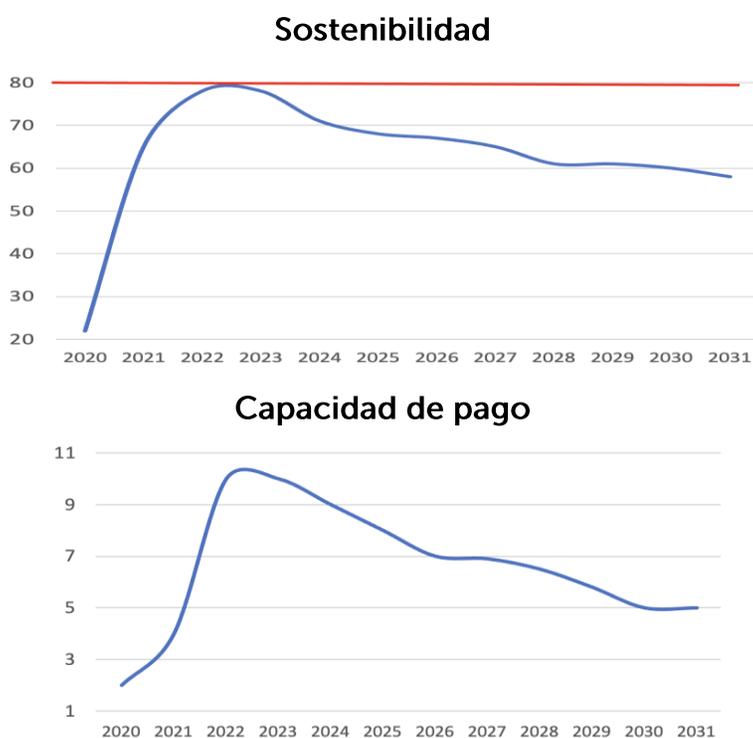
No obstante, el aumento que ha tenido la deuda todavía no desborda los límites definidos en la ley 358 de 1997 (República de Colombia 1997). Allí se introducen dos definiciones que son relevantes. La de *sostenibilidad financiera* (SF), que es la relación entre el *saldo de la deuda* (SD) y los *ingresos corrientes* (YC), así que $SF = SD/YC$. Y la de *capacidad de pago*, que es la relación entre el valor de los *intereses de la deuda* (ID) y el *ahorro operacional* (AO)²³, entonces $CP = ID/AO$.

De acuerdo con la ley 358, dirigida a las entidades territoriales (ET), el máximo valor de la relación SF es 80%. Cuando SF es mayor que 80% el semáforo está en rojo. Entre 50% y 80% el semáforo está en amarillo, y menos de 50%, en verde. Si la ET está en amarillo debe recomponer su pasivo (plazos y tasas de interés), con el fin de reducir el riesgo de solvencia.

²³ El art. 2 de la ley 358 define así el *ahorro operacional*: "... el resultado de restar a los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales".

El valor máximo de CP es 40%. Cuando supera este límite, el semáforo está en rojo. Entre 30% y 40%, el semáforo está en amarillo. Y cuando CP es menor de 30%, el semáforo está en verde.

Gráfica 8. Bogotá. Indicadores de sostenibilidad y capacidad de pago
(%) (2020-2031)



El eje vertical representa los índices de sostenibilidad (Gráfica superior) y capacidad de pago (Gráfica inferior)
Fuente: SDH (2020)

En las estimaciones que hace la SDH (2020), estos límites no se romperían. En la Gráfica 8 se muestra la evolución que tendrían los indicadores de sostenibilidad y capacidad de pago. En el 2022 el de sostenibilidad llegaría al límite permitido del 80%, y partir de este año comenzaría a reducirse. Aunque el cambio del perfil de la deuda es importante, todavía es muy manejable.

El indicador de capacidad de pago es muy holgado, y está lejos del máximo de 40%. En el año más difícil llegaría al 10,5%. En todo el rango el semáforo está en verde. Los

intereses de la deuda no pesan mucho, y son perfectamente acordes con el ritmo de crecimiento de la economía de la ciudad²⁴. Claramente, la deuda de Bogotá es sostenible. Y comparada con la deuda del gobierno nacional, la situación de Bogotá es bastante positiva.

Comparado con otros países, el gobierno colombiano ha destinado pocos recursos a la atención a la pandemia. Como porcentaje del gasto público, en el 2020, Japón destinó a la pandemia 21%. Le sigue Luxemburgo con 20%. Los porcentajes de América Latina son muy inferiores. El mayor gasto se observa en Perú (9%), y el más bajo en Nicaragua (0,2%). En Colombia es del 3%-4%. La concepción que ha tenido Bogotá sobre la importancia del gasto público, y de la intervención del Estado, es muy diferente a la de la Nación. La ciudad ha sido más audaz, inspirada en una visión keynesiana que no tiene el gobierno nacional.

3.4. Las opciones de inversión

Los recursos públicos que tiene la ciudad para responder a la crisis se pueden orientar de tres maneras. Primero, subsidiando directamente a las empresas, con el fin de tratar de conservar el empleo. Esta opción ha sido privilegiada, sobre todo, por los gremios empresariales. En contra de su opinión, ya no es el momento para darle subsidios directo a las empresas. En las circunstancias actuales el dinero se debe orientar hacia obra pública. La recuperación tiene que centrar la atención en la demanda y no en la oferta. La entrega de subsidios a las empresas dispersa los recursos y ahoga los impactos multiplicadores de la inversión pública.

²⁴ En un artículo clásico, Fischer y Easterly (1990) consideran que la deuda es sostenible si la tasa de crecimiento del PIB es superior a la tasa de interés (r). Si en la relación $\beta = \Delta PIB - r$ es positiva, la deuda es sostenible.

Segundo, impulsando la inversión en obras públicas, dándole prioridad a las empresas que son intensivas en mano de obra. Este sería el camino típicamente keynesiano. Los proyectos de inversión se pueden escalonar en el tiempo, de tal forma que se prefieran los proyectos que puedan generar empleo en el corto plazo. Se trataría de apoyar a empresas nacionales para que realicen obras necesarias, y que no requieren tecnologías complejas (arreglo de aceras, mantenimiento de parques, reparación de colegios, siembra de árboles, etc.). El Distrito también podría contratar trabajadores de manera directa para realizar actividades de servicios generales, como siembra de árboles, arreglo de andenes, limpieza de parques, reparación de escuelas, etc. Estos empleos que serían transitorios logran un triple objetivo: mejorar el ingreso de las personas más vulnerable, contribuyen al crecimiento de la demanda agregada, entregan obras que son necesarias para la comunidad.

Y, tercero, transfiriendo recursos a los hogares vulnerables, con el fin de compensar la caída en el ingreso. Esta opción es inevitable, porque la pandemia ha golpeado, sobre todo, a las familias pobres y vulnerables.

En el futuro la financiación tiene que estar más anclada en las rentas urbanas. Esta es una fuente de recursos privilegiada. Bogotá tiene que utilizar con mayor decisión los instrumentos financieros que permiten aprovechar las rentas urbanas, tratando de desarrollar al máximo los mecanismos ofrecidos por la ley 388 de 1997. Es una lástima que la Comisión de Tributación Territorial (Cestt 2020) no le haya prestado ninguna atención a las potencialidades de las rentas urbanas.

Las proyecciones de ingresos que hace la Secretaría de Hacienda para el 2021 son muy optimistas. Definitivamente, Bogotá no puede seguir el sueño del gobierno nacional que aspira a que la recuperación sea en V. El proceso será más lento. El daño que la pandemia le ha causado a la economía es de naturaleza estructural, y los procesos de recuperación son complejos y, de todas maneras, no se puede aspirar a que la actividad económica vuelva a la senda que tenía anteriormente.

Se espera que el país y, sobre todo, Bogotá vaya consolidando procesos económicos más favorable a la conservación ambiental. Los mensajes de ONU Hábitat (2016) sobre la sostenibilidad urbana se deben aceptar, y es el momento de aprovechar el impacto de la pandemia para modificar el estilo de desarrollo. Las energías alternativas (paneles solares, carros eléctricos...) deben ser una prioridad. La transformación de la matriz energética toma tiempo. El crecimiento verde no se logra de un momento a otro. Además, requiere de una clara decisión política.

4. POLÍTICAS PARA LA PROSPERIDAD URBANA, RESPUESTA A LA PANDEMIA

Bogotá define su nuevo plan de desarrollo, *Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI* (Concejo de Bogotá 2020), un poco antes de la pandemia. En el *nuevo contrato* se le da especial énfasis a la *política social*. Y uno de sus componentes centrales es el *ingreso mínimo garantizado* (IMG)²⁵. De forma adecuada, los aspectos sociales están inscritos en la dimensión espacial. En SDP (2021) se muestra que el ordenamiento del territorio tiene que realizarse de tal manera que favorezca la actividad económica, mejore las condiciones de vida y permita que los asentamientos humanos sean sostenibles.

²⁵ La Secretaría Distrital de Planeación (SDP) ha realizado estudios recientes sobre el significado del *ingreso mínimo garantizado*, la logística operativa de la distribución de los subsidios, y el impacto de las medidas. Ver, Avendaño, Cortés, Cuéllar, Barrios, Rincón, Acosta, González y Fernández (2021); Díaz y Narváez (2021).

ESTRATEGIA PARA EL REUSO DE EDIFICACIONES

La revitalización es una estrategia de desarrollo urbano sostenible para recualificar las áreas consolidadas tanto formales como informales, vinculando las dinámicas patrimoniales, ambientales, sociales y culturales, para proteger y garantizar la permanencia y calidad de vida de los pobladores originales de las zonas de intervención con visión de apreciar, entender y aceptar lo que existe y como lo vivimos.

Adicional a la producción de vivienda unifamiliar y multifamiliar, en el marco de la revitalización se identifican otro tipo de soluciones habitacionales para concretar una oferta cualificada con enfoque diferencial, territorial y de género, que reconoce a la ciudad construida teniendo en cuenta el tipo de tenencia y las condiciones del déficit, entre las cuales se encuentra el reuso de edificaciones con condiciones para incentivar VIS y VIP.

El reuso se define como la intervención que comprende un conjunto de acciones que se realizan sobre una edificación para que pueda cumplir un nuevo ciclo de vida albergando la misma función o cambiando su uso original.

Este tipo de intervención busca que las edificaciones puedan seguir siendo útiles y se aprovechen por su ubicación estratégica y en sus calidades morfológicas, espaciales y físico funcionales. La actualización de las estructuras constructivas existentes, adaptándolas a las exigencias actuales de confort y hábitos de vida, para lo cual es importante que sus componentes físicos presenten condiciones que permitan la recuperación y su adecuación sea factible financieramente.





La mayoría de las edificaciones abandonadas o parcialmente usadas construidas para uso industrial y comercial, principalmente oficinas son hoy una oportunidad que promueve el POT para incentivar la revitalización de la ciudad consolidada mediante el reúso parcial o total de edificaciones para proyectos de vivienda, cumpliendo con las siguientes condiciones:

1. Se podrán someter al régimen de propiedad horizontal.
2. No se requiere la construcción o adecuación de áreas adicionales a las existentes destinadas a estacionamientos o a áreas de equipamiento comunal privado. En ningún caso se exigirá el pago compensatorio por los cupos de estacionamientos existentes que sean adicionales a los exigidos.
3. No se exigirán cargas urbanísticas cuando se soliciten licencias de construcción en la modalidad de adecuación, de modificación y de ampliación hasta en un máximo de la tercera parte del área construida existente de la edificación.

Estas construcciones fueron identificadas a partir de información aportada por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) en aquellos predios con uso industrial y comercial que registraran cuentas cero reiterativas en dos o tres periodos, posteriormente se verificó que estos predios no estuvieran afectados por áreas de amenaza o protección con el fin de garantizar una vivienda que cumpla con todos los estándares de calidad de vida. Finalmente, a las áreas de uso identificadas se aplica un descuento por áreas de cesión y tomando como base el área mínima de vivienda establecida se determinó un total de 126.798 viviendas potenciales producto de reúso de construcciones en la ciudad de Bogotá.

Justificación	El reúso de edificaciones se plantea como una solución habitacional para recuperar y poner en valor importantes activos que aportan a la reactivación económica de Bogotá y que reconoce nuevas alternativas que respondan a los desafíos en la provisión de vivienda reconociendo la nueva visión sobre la vivienda que dejó la pandemia.
Descripción general	El reúso de edificaciones busca desarrollar, desde una perspectiva integral, una propuesta de recuperación de estructuras existentes subutilizadas y el mayor aprovechamiento de sectores estratégicamente localizados de la ciudad. Así mismo, mediante procesos de densificación y reciclaje de estructuras, se busca contribuir a repoblar zonas con adecuados soportes urbanos y ofrecer alternativas de acceso a una vivienda digna como solución al déficit habitacional.
Objetivo	Formular y desarrollar un portafolio de proyectos de reúso de edificaciones para VIS-VIP mediante participación público-privada vinculando a moradores y comerciantes tradicionales.
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definición de alternativas para la gestión inmobiliaria y la participación de los actores. ▪ Identificación de condiciones técnicas, urbanas, sociales y jurídicas. ▪ Caracterización de estrategias de participación público privadas. ▪ Implementación de un modelo de gestión público. ▪ Elaboración de estudios y diseños técnicos, modelaciones urbanísticas, arquitectónicas y financieras.
Riesgos o factores limitantes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adaptabilidad al uso que se quiere posibilitar. ▪ Normas de sismo resistencia. ▪ Segregación de la población. ▪ Viabilidad financiera del negocio. ▪ Falta de credibilidad en las actuaciones públicas.

4.1. La pobreza y la desigualdad están aumentando

La Tabla 3 muestra la incidencia de la pobreza entre 2012 y 2020²⁶. Entre 2019 y 2020 el aumento fue significativo. Aún antes de la pandemia, ya era notorio el aumento de la pobreza, tanto a nivel nacional, como en Bogotá.

Tabla 3. Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso. Incidencia de la pobreza monetaria (%)
(2012-2020)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Barranquilla A.M.	34,8	32,8	29,9	26,7	26,2	24,8	24,9	25,6	41,2
Bogotá	26,9	24,3	23,3	25,1	25,9	28,4	26,4	27,2	40,1
Bucaramanga A.M.	23,4	22,8	20,0	20,6	25,9	27,5	29,8	31,4	46,1
Cali A.M.	30,5	28,7	26,1	23,6	22,3	22,2	21,6	21,9	36,3
Cartagena	40,9	36,9	34,9	34,9	38,5	35,0	34,9	34,3	47,8
Cúcuta A.M.	35,5	34,5	37,1	37,4	38,2	37,3	41,0	45,5	53,5
Ibagué	32,5	29,6	27,1	27,7	30,6	29,6	29,8	30,9	43,2
Manizales A.M.	26,7	25,1	24,9	22,6	24,2	22,4	20,3	20,6	32,4
Medellín A.M.	28,7	26,0	24,5	23,8	24,2	23,3	23,2	24,4	32,9
Montería	41,7	38,7	25,9	31,4	35,9	32,9	32,6	35,7	46,8

²⁶ El Tabla se presenta con la nueva metodología de cálculo de la línea de pobreza. El cambio más significativo fue la modificación del coeficiente de Orshansky, que es la relación entre el gasto total y el gasto en alimentos (GT/GA). Sobre esta relación, ver Orshansky (1963, 1965, 1966, 1969).

Tal y como lo señala la Secretaría de Planeación (SDP 2021), si las condiciones de vida de la población van mejorando, el Orshansky tiende a subir. Cuando el Orshansky es 1, la línea de pobreza (LP) es igual a la de indigencia (LI). Entre la anterior y la nueva metodología, el Orshansky de Bogotá pasó de 2,4 a 2,57. En la anterior metodología se calculó un Orshansky urbano exógeno de 2,4, que es igual al promedio de América Latina. El Orshansky rural se estimó de manera endógena, y fue de 1,74 (Mesep 2009, 2011). A nivel urbano se optó por el Orshansky exógeno porque la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (Enig 2006/2007) tiene problemas de consistencia interna (Cortés 2009; Cortés y Pérez 2010). La nueva metodología introduce un Orshansky endógeno por ciudad. Este ejercicio fue posible porque la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (Enph 2016/2017) es más consistente que la Enig 2006/2007 (Cortés, Gallegos, Otálvaro y Suárez 2019).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pasto	50,9	43,9	43,1	40,6	37,1	35,6	40,3	36,5	45,7
Pereira A.M.	33,9	37,1	32,5	30,7	30,2	26,8	27,9	28,7	40,6
Villavicencio	33,2	32,5	29,0	28,8	32,1	30,1	29,8	30,3	43,1
Nacional	40,8	38,3	36,3	36,1	36,2	35,2	34,7	35,7	42,5
Cabeceras	36,0	33,9	31,7	31,6	32,4	31,9	31,4	32,3	42,4
Rural disperso	56,4	52,8	51,5	51,5	48,8	46,2	46,0	47,5	42,9
13 ciudades - AM	30,2	28,0	26,1	26,2	27,0	27,2	26,7	27,6	39,9
Otras cabeceras	44,4	42,5	39,6	39,3	40,3	38,7	38,2	39,1	46,0

Rural disperso (en todos los Tablas siguientes) incluye centros poblados y rural disperso.

El valor de la línea de pobreza depende del domino, pero a nivel nacional es \$331.688 persona mes. Y en Bogotá de \$455.030 persona mes.

En la zona rural es \$199.828 persona mes.

Fuente: Dane (2021 a).

En el país, entre 2018 y 2019, la pobreza pasó de 34,7% a 35,7%. Y en el 2020 aumentó a 42,5%. Ello significa que entre 2019 y 2020 el número de personas pobres aumentó de 17,4 a 21 millones. En un año el aumento fue de 3,5 millones (Tabla 4).

Las series muestran que en el país y, sobre todo, en Bogotá, la tendencia decreciente de la pobreza se frenó. En Bogotá, el porcentaje más bajo se presentó en el 2014 (23,3%), y a partir de allí, la incidencia de la pobreza ha subido. La tendencia al alza se acentuó entre el 2019 y 2020. En este año la incidencia pasó de 27,2% en el 2019 a 40,1% en el 2020. En términos absolutos el número de personas pobres aumentó en 1,1 millones. En total, pasó de 2,2 a 3,3 millones.

Tabla 4. Nación, Bogotá, Cabeceras, Rural Disperso

Número de personas (miles) - pobreza monetaria (2012-2020
Nación, Bogotá, Cabeceras, Rural Disperso)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 -2019
Nacional	18.47 1	17.53 1	16.78 5	16.91 9	17.13 4	16.83 6	16.80 8	17.47 0	21.02 2	3.552
Bogotá	2.038	1.865	1.805	1.973	2.062	2.287	2.158	2.247	3.346	1.099
Cabeceras	12.467	11.89 5	11.261	11.371	11.847	11.804	11.774	12.242	16.274	4.032
Rural disperso	6.004	5.636	5.525	5.548	5.287	5.032	5.034	5.228	4.747	-481
13 ciudades - AM	6.191	5.809	5.496	5.565	5.810	5.926	5.896	6.152	9.007	2.855
Otras cabeceras	6.276	6.086	5.765	5.806	6.038	5.878	5.878	6.091	7.267	1.176

Fuente: Dane

La convergencia campo/ciudad se dio por el lado negativo. En lugar de una disminución de la pobreza en el campo, aumentó la pobreza urbana. La pandemia golpeó con mayor fuerza a las áreas urbanas. Sin desconocer el optimismo de Glaeser (2011) sobre el *triunfo* de la ciudad, el 2020 fue un año muy difícil para las aglomeraciones. Y reiterando el argumento anterior, el confinamiento llevó a que las ciudades tuvieran que romper las lógicas intrínsecas a las vecindades. Sin ellas desaparece la esencia de la ciudad, y la economía se va al piso.

Preocupa, sobre todo, el ritmo de la pobreza extrema. En el último año, en Bogotá, la incidencia subió de 4,2% a 13,3%. Un salto alarmante (Tabla 5), que en números absolutos significa 758 mil nuevos pobres. El total llegó a 1,1 millones (Tabla 6)

Tabla 5. Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso

Incidencia de la pobreza extrema (%) (2012-2019)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Barranquilla A.M.	4,9	5,3	4,4	3,3	3,4	2,9	2,7	3,6	12,7
Bogotá	3,7	3,0	3,4	3,6	4,0	4,2	4,0	4,2	13,3
Bucaramanga A.M.	2,1	1,9	1,6	2,2	2,2	2,6	3,1	4,6	16,4

Cali A.M.	6,7	5,2	4,0	3,8	3,7	3,9	3,9	4,7	13,3
Cartagena	7,2	6,7	5,1	5,0	6,6	4,9	4,4	3,0	12,6
Cúcuta A.M.	6,0	6,2	6,4	7,4	8,0	5,6	7,6	10,0	20,7
Ibagué	3,7	3,2	3,1	3,4	3,1	3,3	3,6	3,2	13,2
Manizales A.M.	2,9	3,0	2,9	2,1	3,1	2,4	2,3	1,9	7,9
Medellín A.M.	4,4	3,8	3,4	3,8	3,5	2,8	3,2	3,7	9,1
Montería	8,5	8,0	1,9	3,0	5,9	4,6	5,3	5,5	13,5
Pasto	12,1	7,2	6,6	6,7	5,7	4,3	6,0	4,7	13,6
Pereira A.M.	4,3	6,5	3,3	3,0	2,6	1,3	2,1	2,6	10,4
Villavicencio	7,1	5,2	5,0	5,0	7,3	7,0	5,9	7,1	16,0
Nacional	11,7	10,0	9,4	9,1	9,9	8,4	8,2	9,6	15,1
Cabeceras	7,9	7,0	6,3	6,0	6,9	6,0	5,8	6,8	14,2
Rural disperso	24,2	19,8	19,4	19,4	20,1	16,6	16,2	19,3	18,2
13 ciudades - AM	4,7	4,1	3,7	3,8	4,1	3,7	3,9	4,3	12,8
Otras cabeceras	12,6	11,2	10,1	9,3	10,9	9,2	8,7	10,4	16,3

El valor de la línea de pobreza extrema depende del dominio, pero a nivel nacional en el 2020 fue de \$145.004 persona mes. Y en Bogotá de \$178.607 persona mes. En la zona rural es \$112.394 persona mes.

Fuente: Dane (2021 a).

Estas personas no tienen los recursos necesarios para comprar la canasta mínima de alimentos. Desde antes de la pandemia era claro que los logros sociales son frágiles, y que se pueden revertir en cualquier momento.

El estudio de la SDP (2021) también llama la atención sobre el cambio en el orden de las ciudades. Bogotá y Bucaramanga, que hasta hace 3 años eran ejemplo por sus logros sociales, ya no son las ciudades con las menores incidencia. En el 2020 la ciudad con un menor porcentaje de personas pobres fue Manizales (7,9%).

Tabla 6. Nación, Bogotá, Cabeceras, Rural Disperso.

Número de personas (miles) – pobreza extrema (2012-2020)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020-2019
Nacional	5.308	4.586	4.337	4.274	4.685	4.012	3.960	4.689	7.470	2.781
Bogotá	279	232	264	281	319	335	330	345	1.103	758
Cabeceras	2.738	2.467	2.251	2.178	2.509	2.206	2.187	2.569	5.458	2.889
Rural disperso	2.569	2.119	2.086	2.095	2.176	1.806	1.773	2.120	2.012	-108

13 ciudades - AM	965	855	781	804	875	813	852	954	2.889	1.935
Otras cabeceras	1.773	1.612	1.470	1.374	1.634	1.392	1.335	1.615	2.570	955

Fuente: Dane

Por las razones explicadas antes, la caída de la producción y el desempleo se reflejaron en una disminución del ingreso de las familias. La Tabla 7 muestra la caída que tuvo el ingreso per cápita mes de la unidad de gasto entre el 2019 y el 2020. En Bogotá se redujo de \$1,2 a \$1 millón. Y a nivel nacional de \$605 a \$631,8 miles.

Tabla 7. Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso

Ingreso per cápita mes de la unidad de gasto (2012-2020) - Miles de pesos corrientes

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Barranquilla A.M.	488,7	498,8	532,1	598,0	642,2	696,1	719,8	765,2	622,9
Bogotá	857,3	953,7	999,2	989,3	1.052,6	1.034,7	1.117,1	1.188,2	1.001,1
Bucaramanga A.M.	764,1	792,1	863,9	836,3	806,1	824,3	864,3	856,4	746,7
Cali A.M.	629,8	646,3	676,2	746,8	821,2	833,1	866,6	917,3	780,5
Cartagena	505,6	537,2	605,4	620,9	608,8	633,7	672,5	693,2	595,3
Cúcuta A.M.	464,0	459,0	460,5	475,7	491,4	504,9	505,9	508,7	479,7
Ibagué	582,1	640,1	680,8	704,1	718,9	734,0	744,0	803,1	643,6
Manizales A.M.	644,4	718,1	722,7	768,4	859,8	878,8	938,0	938,0	834,0
Medellín A.M.	752,6	821,4	933,8	902,0	927,7	965,3	1.015,8	1.057,8	979,1
Montería	478,0	539,0	589,1	573,0	586,3	626,3	605,3	643,0	537,9
Pasto	475,9	568,8	595,5	644,4	703,9	749,2	723,9	795,1	721,1
Pereira A.M.	578,7	584,2	659,8	661,5	682,9	738,7	767,9	771,8	682,4
Villavicencio	603,8	603,7	672,8	696,2	710,0	744,8	820,5	836,8	650,7
Nacional	500,5	537,7	578,4	590,8	624,8	646,3	679,4	705,0	631,8

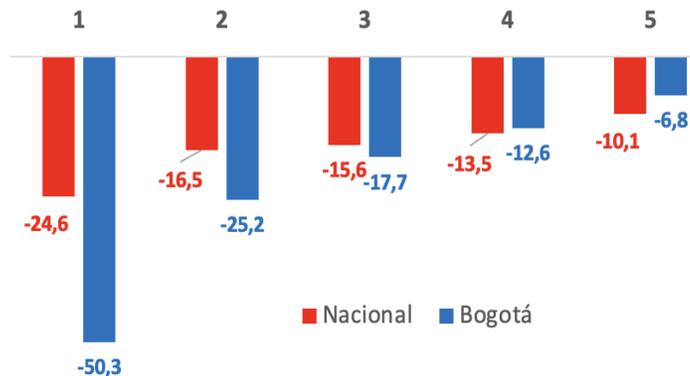
Cabeceras	590,7	634,8	680,5	691,5	725,4	745,0	787,3	819,0	719,4
Rural disperso	207,2	218,8	240,0	254,3	285,9	311,3	310,3	312,7	328,4
13 ciudades - AM	709,2	767,4	822,3	829,6	872,5	885,3	937,2	984,8	847,9
Otras cabeceras	418,7	442,9	475,6	492,4	513,6	543,4	572,6	581,8	536,0

Fuente: Dane.

En esta disminución del ingreso, los hogares más golpeados fueron los del quintil 1, los más pobres. Entre 2018 y 2020 su ingreso cayó -24,6% a nivel nacional y -50,3% en Bogotá (Gráfica 9). Los hogares del quintil 1 fueron los menos afectados.

Gráfica 9. Bogotá y Nación.

Variación (%) del ingreso real per cápita por quintiles (2019-2020)



Fuente: Dane (2021 b)

En los quintiles 1, 2, 3 y 4 la caída del ingreso fue mayor en Bogotá que en el promedio nacional. Este resultado en contra de Bogotá es excepcional.

El Dane ha aceptado la metodología propuesta por López-Calva y Ortiz (2011). Además de los pobres, los autores proponen 3 "clases" sociales: vulnerables, media y alta. La diferencia depende del rango de ingresos.

Los resultados se observan en la

Tabla 8. Entre el 2019 y el 2020 hubo una caída. Disminuyó el porcentaje de personas de la clase alta y, sobre todo de la clase media. También los vulnerables. Los hogares que estaban en niveles superiores bajaron en la escala. En Bogotá la caída de la clase media fue importante, ya que el porcentaje de personas se redujo de 49,3% a 39,6%. Una variación de casi 10 p.p.

Tabla 8. Nación, Bogotá, Cabecera, Rural Disperso.

Porcentaje de personas según clase social (2012-2020)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Vulnerables (%)									
Nacional	29,4	30,1	31,0	31,7	31,5	32,6	32,7	32,0	30,4
Bogotá	18,3	17,4	17,2	18,5	17,2	18,2	18,3	17,6	15,7
Cabeceras	27,1	27,1	28,2	29,0	28,2	29,2	29,1	28,6	25,3
Rural disperso	36,7	39,9	40,3	40,5	42,6	44,3	45,0	44,0	48,0
Clase media (%)									
Nacional	27,8	29,5	30,4	30,2	30,3	30,3	30,5	30,1	25,4
Bogotá	49,6	52,4	53,5	51,2	51,5	48,5	49,9	49,3	39,6
Cabeceras	34,3	36,2	37,1	36,9	36,8	36,5	36,9	36,4	30,1
Rural disperso	6,7	7,2	8,0	7,9	8,3	9,2	8,8	8,4	8,8
Clase alta (%)									
Nacional	2,0	2,1	2,4	2,0	2,0	1,9	2,0	2,2	1,7
Bogotá	5,2	5,8	6,0	5,2	5,5	4,9	5,3	5,9	4,6
Cabeceras	2,5	2,7	3,0	2,5	2,5	2,3	2,5	2,8	2,2
Rural disperso	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3

Vulnerables: entre la línea de pobreza (dependiendo del dominio, la nacional es \$331.688 persona mes) y \$653.781 persona mes.

Clase media: entre \$653.781 y \$3.520.360 persona mes.

Clase alta: más de \$3.520.360 persona mes

Fuente: Dane

Durante la pandemia no solamente aumentó la pobreza. También creció la desigualdad (Tabla 9). En Bogotá, entre el 2015 y el 2020, el Gini pasó de 0,498 a 0,559. Y a nivel nacional, la desigualdad ha venido aumentando desde el 2017, y el Gini pasó de 0,508 a 0,544 en el 2020.

Esta mayor desigualdad se desprende de lo observado en la Gráfica 9. Las personas de menores ingresos sintieron más duro el impacto de la crisis.

Tabla 9. Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso.
Coeficiente de Gini (2012-2020)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Barranquilla A.M.	0,464	0,458	0,445	0,439	0,433	0,440	0,443	0,463	0,498
Bogotá	0,497	0,504	0,502	0,498	0,499	0,498	0,504	0,513	0,559
Bucaramanga A.M.	0,432	0,437	0,428	0,407	0,399	0,406	0,432	0,427	0,509
Cali A.M.	0,515	0,505	0,487	0,478	0,476	0,460	0,463	0,465	0,523
Cartagena	0,482	0,475	0,483	0,467	0,460	0,449	0,452	0,448	0,499
Cúcuta A.M.	0,446	0,443	0,448	0,442	0,427	0,426	0,440	0,464	0,522
Ibagué	0,451	0,451	0,442	0,444	0,430	0,429	0,435	0,450	0,487
Manizales A.M.	0,455	0,472	0,468	0,455	0,478	0,455	0,446	0,430	0,483
Medellín A.M.	0,500	0,506	0,526	0,489	0,478	0,464	0,474	0,484	0,520
Montería	0,501	0,525	0,458	0,449	0,463	0,463	0,451	0,462	0,485
Pasto	0,502	0,511	0,497	0,489	0,469	0,470	0,479	0,476	0,518
Pereira A.M.	0,456	0,481	0,472	0,439	0,411	0,401	0,416	0,411	0,466
Villavicencio	0,469	0,441	0,449	0,446	0,452	0,452	0,477	0,478	0,499
Nacional	0,539	0,539	0,538	0,522	0,517	0,508	0,517	0,526	0,544
Cabeceras	0,514	0,517	0,514	0,498	0,495	0,488	0,497	0,505	0,537
Rural disperso	0,465	0,446	0,463	0,454	0,458	0,456	0,446	0,456	0,456
13 ciudades - AM	0,499	0,505	0,504	0,488	0,485	0,477	0,487	0,495	0,540
Otras cabeceras	0,500	0,495	0,490	0,476	0,471	0,469	0,478	0,482	0,502

Fuente: Dane (2021 a)

Los Gini de las encuestas de hogares informan, básicamente, sobre la distribución de los ingresos laborales. No dicen nada sobre la distribución de la riqueza. En Colombia todavía no se sabe cómo la pandemia modificó la concentración de la riqueza. Para Oxfam (2011) no hay duda que a nivel internacional la desigualdad aumentó.

4.2. Hacia diversas modalidades de transferencias monetarias

Estas constataciones obligan a reflexionar sobre alternativas de política social. En este contexto se ha ido consolidando diversos caminos que, de una u otra manera, tienen como horizonte la *renta básica universal e incondicional* (Orgulloso, Rendón y

González 2020). La idea de una transferencia permanente ha ido ganando espacio en la discusión nacional.

Un grupo de congresistas presentó un proyecto de ley para crear una “renta básica universal permanente, como un derecho de ciudadanía” (Congreso de la República, Senado 2021)²⁷. Se busca entregarles a los 7,4 millones de hogares más vulnerables (30 millones de personas), una renta básica que tiene como punto de referencia inicial el valor de la línea de pobreza.

Tabla 10. Nacional. Transferencias monetarias- Renta Básica Permanente, según composición del hogar – 2021.

Número y porcentaje de hogares. Pesos corrientes

Personas hogar	Hogares Número	hogares %	hogar mes \$	mes total \$
1	637.972	8,5	320.000	204,15
2	1.110.156	14,9	360.000	399,66
3	1.679.529	22,5	400.000	671,81
4	1.802.611	24,1	440.000	793,15
5	1.110.912	14,9	470.000	522,13
6 o más	1.124.361	15,1	470.000	528,45
Total	7.465.541	100,0		3.119,35
Total año				37.432,15

La última columna está en miles de millones de pesos

Fuente: Congreso de la República (2021).

El hogar con una persona recibiría un monto cercano a la línea de pobreza (\$320 mil/hogar mes). El hogar con dos personas recibiría de \$360 mil/mes. El hogar con tres personas \$400 mil/ mes. La Tabla 10 presenta los valores respectivos.

²⁷ Después del retiro de la reforma tributaria, la renta básica es una de las propuestas que el Comité del Paro ha llevado a la mesa de negociación.

En la segunda columna se incluye el número de hogares beneficiados. La cobertura es bastante amplia. En la última columna se presentan los costos totales. Por mes serían \$3,1 billones. Y el monto anual sería de \$37,4 billones, equivalentes a 3,7% del PIB. Se trata, entonces, de cifras razonables. El proyecto se mueve en el ámbito de lo posible.

En la perspectiva de los congresistas, los recursos para financiar la RB provendrían de las siguientes fuentes (Congreso de la República 2021, art. 14).

i) Utilización de parte del monto de recursos disponible del Fondo de Mitigación de Emergencias (Fome). El Fondo fue creado cuando comenzó la pandemia, pero no se han ejecutado todos los recursos. A pesar de las necesidades crecientes, el gobierno ha sido incapaz de movilizar estos dineros de manera ágil.

ii) Emisión de títulos de deuda del Gobierno Nacional Central. Los titulares de esta deuda pueden ser agentes públicos y privados. Y una parte de estos bonos los puede adquirir el Banco de la República en el mercado secundario. La magnitud de esta operación dependerá de las decisiones del gobierno y de los miembros de la Junta del Banco. El margen de maniobra puede ser muy amplio.

iii) Reducción del costo del servicio de la deuda pública externa e interna para generar recursos presupuestales netos en 2021. Parte de la deuda actual se puede renegociar, de tal forma que se amplíen los plazos y se genere liquidez inmediata.

iv) Algunas transferencias monetarias que hoy se les entregan a los hogares, quedarían subsumidas en la renta básica.

v) Es el momento de replantear los beneficios que se le dieron a las empresas en la última reforma tributaria. No se deben continuar aplicando los descuentos y rebajas

de tarifas del IVA, del ICA y del impuesto a la renta previstas por la ley 2010 de 2019. Estos beneficios son injustificados y, además, redujeron los ingresos fiscales.

vi) Sin necesidad de caer en la lógica de austeridad, sí es posible reordenar y racionalizar parte del gasto público. Algunas transferencias se pueden focalizar mejor, y la asignación puede ser más eficiente.

vii) Mayores recaudos tributarios, que se podrían conseguir de futuras medidas, como impuestos más elevados al patrimonio, a la renta y a los dividendos.

Tabla 11. Nacional. Transferencias mensuales por hogar
Pesos corrientes 2021

Personas hogar	Indigencia	Pobreza
1	80.000	80.000
2	122.034	84.047
3	183.050	128.071
4	244.067	168.095
5	305.084	210.118
6	366.101	252.142

Fuente: Ministerio de Hacienda (2021 *b*, art. 18).

El Ministerio de Hacienda también ha estado diseñando un esquema de transferencias. La última versión está incluida en el fracasado proyecto de reforma tributaria (Ministerio de Hacienda 2021). Tal y como se observa en la Tabla 11, los hogares en pobreza extrema, con una persona, recibirían \$80 mil/ mes. Y con 6 o más personas, \$366 mil. En el caso de la pobreza, los valores oscilan entre \$80 mil/mes, para hogares de una persona, y \$252 mil, cuando el hogar tiene 6 personas.

La Tabla es relevante porque el gobierno considera que con este tipo de subsidios se logran tres propósitos: compensa el pago del IVA, mejora la equidad (disminuye el coeficiente de Gini), y contribuye a la "erradicación" de la pobreza.

4.3. El impacto de las ayudas sociales

En el documento de la SDP (2021) se explican los alcances de ambos programas. Bogotá Solidaria tiene como objetivo la entrega de un *ingreso mínimo garantizado* (IMG) a las familias más pobres y vulnerables de la ciudad. El punto de referencia normativo es la *línea de pobreza*. En este proceso se han logrado conjugar los registros administrativos con las encuestas. La logística se explica en SDP (2021). Durante este año de pandemia, el país mejoró los registros administrativos, y se logró integrarlos a la información de las encuestas de hogares. Este proceso tiene que continuar.

**Tabla 12. Áreas metropolitanas, cabeceras y rural disperso
Incidencia de la pobreza, antes y después de ayudas,
% personas (2019 y 2020)**

	2019		2020					
	1	2	3	4	5=3-2	6=4-2	7=2-1	8=4-1
	%	%	%	%	p.p.	p.p.	p.p.	p.p.
Barranquilla A.M.	25,6	43,4	42,6	41,2	-0,8	-2,2	17,8	15,6
Bogotá	27,2	41,4	41,2	40,1	-0,2	-1,3	14,2	12,9
Bucaramanga A.M.	31,4	47,5	46,9	46,1	-0,6	-1,4	16,1	14,7
Cali A.M.	21,9	37,8	37,3	36,3	-0,5	-1,5	15,9	14,4
Cartagena	34,3	49,1	48,4	47,8	-0,7	-1,3	14,8	13,5
Cúcuta A.M.	45,5	56,8	55,6	53,5	-1,2	-3,3	11,3	8,0
Ibagué	30,9	45,1	44,4	43,2	-0,7	-1,9	14,2	12,3
Manizales A.M.	20,6	34,0	33,5	32,4	-0,5	-1,6	13,4	11,8
Medellín A.M.	24,4	34,3	33,8	32,9	-0,5	-1,4	9,9	8,5
Montería	35,7	50,8	49,2	46,8	-1,6	-4,0	15,1	11,1
Pasto	36,5	47,9	47,1	45,7	-0,8	-2,2	11,4	9,2
Pereira A.M.	28,7	41,9	41,4	40,6	-0,5	-1,3	13,2	11,9
Villavicencio	30,3	45,6	44,9	43,1	-0,7	-2,5	15,3	12,8
Nacional	35,7	46,1	44,7	42,5	-1,4	-3,6	10,4	6,8
Cabeceras	32,3	45,0	44,0	42,4	-1,0	-2,6	12,7	10,1
Rural disperso	47,5	50,0	47,1	42,9	-2,9	-7,1	2,5	-4,6

1. Incidencia de la pobreza en el 2019

2. Incidencia de la pobreza en el 2020 - antes de las ayudas

3. Incidencia de la pobreza en el 2020 - incluye las ayudas ordinarias (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor).

4. Incidencia de la pobreza en el 2020 - incluye todas las ayudas (ordinarias y extraordinaria (como compensaciones del IVA, Ingreso Solidario, Bogotá Solidaria, etc.). p.p. son puntos porcentuales

Fuente: Dane

La Tabla 12 permite observar el impacto de las ayudas en la incidencia de la pobreza. Sin ayudas, a nivel nacional, entre 2019 y 2020, la incidencia pasó de 35,7% (columna 1) a 46,1% (columna 2), así que cerca de la mitad de la población es pobre. El aumento fue de 10,4 p.p. (columna 7). Las columnas 3 y 4 muestran el impacto que tienen las ayudas (ordinarias y extraordinarias) en la reducción de la pobreza. Las ordinarias son Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. Las extraordinarias son variadas, y se intensificaron durante la pandemia. Algunas de ellas son: compensaciones del IVA, Ingreso Solidario, Bogotá Solidaria, etc.

A nivel nacional, en el 2020, el conjunto de ayudas redujo la pobreza de 46,1% (columna 2) a 42,5% (columna 4). Esta disminución equivale a 3,6 p.p. (columna 6). Sin duda, los programas sociales aliviaron un poco la pobreza, pero no son suficientes.

En Bogotá, antes de las ayudas, la pobreza es de 41,4% (columna 2). Después de ayudas se reduce a 40,1% (columna 4). La diferencia es de 1,3 p.p. (columna 6). El impacto de los programas sociales es menor que a nivel nacional. Este resultado invita a reflexionar sobre la forma como se está llevando a cabo la política social.

En la evaluación de los programas se debe tener en cuenta no solamente la *incidencia*, sino también la *brecha* y la *severidad*²⁸. En Bogotá, entre 2019 y 2020 la

²⁸ De acuerdo con Foster, Greer y Thorbecke (1984):

$$FGT_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}$$

brecha en pobreza pasó de 9,9% a 19,1%. En pobreza monetaria subió de 3,5% a 6,7%. La severidad de la pobreza aumentó de 5,2% a 12,7%, y la correspondiente a la pobreza extrema, subió de 1,9% a 4,4%.

Tabla 13. Bogotá. Paquete de emergencia (2021-2027).

Personas. Millones de pesos corrientes 2021

	Personas	Millones Corriente
Social	1.215.300	1.223.046
Empleo	74.000	204.194
Infraestructura		436.245
Total	1.289.300	1.863.485

Fuente: SDH

n corresponde el tamaño de la población, q es el número de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia (z). El parámetro $\alpha > 1$ permite la distancia entre los ingresos (y) de cada individuo pobre o indigente y la línea de pobreza o indigencia. Si $\alpha = 0$, el resultado es la *incidencia* de la pobreza (H) (monetaria o extrema), o el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia,

$$FGT_0 = \frac{q}{n} = H$$

Si $\alpha = 1$ el resultado es la *brecha*, o *intensidad* de la pobreza (I) (o de indigencia). Es la distancia promedio a la que se encuentra la población total de la línea de pobreza. El denominador es la población total (n), y no el número de pobres (q).

$$FGT_1 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right) = I$$

En la medición de Foster, Greer y Thorbecke, al definir $\alpha = 2$, se le atribuye un mayor a quienes están más lejos de superar la pobreza. Esta es la medida de *severidad* (S)

$$FGT_2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^2 = S$$

A medida que α aumenta, el índice es más sensible a los déficits de los grupos más pobres, así que la elección de un valor α suficientemente alto permite captar de manera especial la situación de los más pobres. α también se puede interpretar como una medida de "aversión" a la pobreza. A medida que aumenta adquiere más relevancia la situación de los más pobres. El índice S también se puede expresar como $S = H[I^2 + (1 - I)^2 C_p^2]$, siendo C_p^2 el coeficiente de variación al cuadrado del ingreso de los más pobres. Es una medida de desigualdad. Ver, además Cepal (2014, pp. 68 y ss.); Dane (2019).

La Tabla 13 resume la estrategia contra la pobreza que presentó la administración distrital en mayo del 2021. El “paquete de emergencia”, que cubre el período 2021-2027, tiene tres componentes: social, empleo e infraestructura. En total se cubrirían 1.289.300 personas, y el costo total sería de \$1,8 billones. El 73% de estos recursos provendrían del cupo de endeudamiento.

El **paquete social** busca responder a las necesidades más inmediatas. Allí se incluyen:

- i) Las *transferencias monetarias no condicionados*, compuestas por Bogotá Solidaria, las *transferencias monetarias de emergencia social*, y el apoyo alimentario.
- ii) Los *programas sociales*, que son la atención a primaria infancia y al habitante en calle.
- iii) Las *transferencias monetarias condicionadas*, que comprende Jóvenes Reto y Mujeres que Reverdecen.
- iv) Educación superior, compuesta por Reto a la U., formación para el trabajo, Jóvenes a la U.
- v) Los subsidios de vivienda, que son de dos tipos, a vivienda nueva y Mi Casa Mi Ahorro.

El **paquete de empleo** tiene dos componentes, los encadenamientos productivos para mujeres, y el programa de empleo juvenil.

Y el **paquete de obras de infraestructura** comprende: malla vial local, parques de bolsillo, coliseos, centros de desarrollo comunitario, mejoramiento y mantenimiento de la malla vial.

Estas medidas de emergencia, como el plan Marshall, buscan responder a las necesidades de corto plazo. La mayor parte de los proyectos que se financian con el cupo de endeudamiento tienen un horizonte más amplio.

BOGOTÁ SOLIDARIA EN EL MARCO DE LAS FINANZAS DE LA CIUDAD

El Decreto 093 de 2020 por medio del cual “se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020” creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria e indica cuales son las fuentes de financiación del mismo.

Mediante el Acuerdo 761 de 2020, el cual reglamenta el Plan Distrital del Desarrollo, se establece que esas mismas fuentes permitirán el funcionamiento de la Estrategia Integral de Ingreso Mínimo Garantizado. En particular, para el canal de transferencias monetarias, la Secretaría Distrital de Hacienda creó los depósitos del Sistema Distrital Bogotá Solidaria, a través de los cuales las entidades distritales que fondean el canal, ejecutan los recursos destinados para la atención del mismo, y la Secretaría de Hacienda desde la Dirección Distrital de Tesorería conserva los recursos en administración para su dispersión cada vez que se generen y entreguen los correspondientes listados de dispersión por parte de la Secretaría Distrital de Planeación.

Así las cosas, el canal de transferencias monetarias del Sistema Distrital Bogotá Solidaria durante 2020 articuló diferentes fuentes de recursos para el pago de transferencias monetarias a población pobre en el marco del COVID-19. De esta forma, el sistema se financió con tres fuentes de recursos para el pago de transferencias monetarias no condicionadas por un total de \$345.869 millones de pesos y dos fuentes de recursos para el pago de transferencias monetarias de la oferta sectorial por un valor de \$26.932 millones que financió la implementación del programa Reto a la U de la Secretaría de Educación Distrital (\$4.098 millones) y el programa Arriendo Solidario de la Secretaría Distrital de Hábitat (\$22.813 millones) (Ver tabla 1).

Tabla 1. Fuentes recursos SDBS-2020

Fuente	
Valor	
Secretaría de Educación Distrital	\$ 4.098.817.000,00
Secretaría Distrital de Hábitat	\$ 22.833.518.866,00
Idiger (Donaciones)	\$ 11.562.856.598,00
Secretaría Distrital de Integración Social	\$ 130.576.555.671,00
Fondos De Desarrollo Local	\$ 203.730.078.660,00
Total, General	\$ 372.801.826.795,00

Fuente. Secretaría Distrital de Hacienda.

Para el año 2021, empezó a operar la estrategia Integral Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) a la cual se integró el Sistema Distrital Bogotá Solidaria, estrategia integral cuya creación se ordena a través del artículo 24 del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2023. El canal de transferencias monetarias de esta estrategia ha articulado principalmente siete fuentes de financiación para el pago de transferencias monetarias ordinarias y transferencias monetarias de la oferta sectorial. De esta forma, con corte al 28 de septiembre de 2021, Ingreso Mínimo Garantizado cuenta con \$612.767 millones para el pago de transferencias monetarias (ver Tabla 2). De lo anterior se puede establecer que la participación del Fondo Cuenta de la Secretaría Distrital de Hacienda y los recursos de los Fondos de Desarrollo Local han cobrado una participación importante en la atención a población pobre y vulnerable en el Distrito.

Adicionalmente, se destaca que con la inclusión de nuevos programas de las Secretaría Distrital de Integración Social al Canal de Transferencias Monetarias de IMG (Jóvenes Reto, Pobreza Oculta, Pobreza Evidente y Cuidadores-as de PcD) se cuenta con recursos para el pago de transferencias monetarias a beneficiarios de dichos programas, según los criterios de focalización y priorización establecidas por la SDIS.

Tabla 2. Fuentes recursos IMG-2021

FUENTES DE RECURSOS IMG - 2021	
Secretaría De Educación	\$ 611.279.867,00
Secretaria de Integración Social	\$ 4.328.295.504,00
Secretaría De Hábitat	\$ 1.548.250.000,00
Idiger (Donaciones)	\$ 473.735.841,00
Idiger (Emergencias)	\$ 26.497.410.110,00
Secretaría De Hacienda	\$ 469.008.000.000,00
Fondos De Desarrollo Local	\$ 100.840.053.148,00
Fondos De Desarrollo Local - Jóvenes reto	\$ 15.501.000.000,00
Total General	\$ 618.808.024.470,00

Fuente. Secretaría Distrital de Hacienda.

Respecto a la participación de los recursos destinados para el pago de transferencias monetarias ordinarias y transferencias monetarias de la oferta sectorial de IMG sobre el presupuesto anual de rentas e ingresos, se puede establecer que se ha incrementado en 0,8 puntos porcentuales, pasando de 1,8% en 2020 a 2,6% en 2021 (ver Tabla 3).

Tabla 3. Participación de transferencias monetarias sobre el presupuesto anual de rentas e ingresos

Fuente	2020	2021
Recursos destinados a transferencias monetarias (TMO +OF)	\$ 372.801.826.795	\$ 612.767.914.861
Presupuesto de rentas e ingresos	\$ 21.068.249.451.000	\$ 23.980.281.765.000
Participación de las TM sobre el presupuesto general	1,8%	2,6%

Fuente. Secretaría Distrital de Hacienda

Es importante tener en cuenta que las necesidades de recursos se han gestionado de acuerdo con el número de hogares pobres y vulnerables bancarizados, según información de la Secretaría Distrital de Planeación, quien es la responsable de la consolidación de la Base Maestra de la estrategia y el sistema, y las decisiones del Focalización del Comité Coordinador de la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado.

Según el Plan Distrital de Desarrollo, estos recursos tendrían la finalidad de atender 350 mil hogares pobres y vulnerables para el cuatrienio. No obstante, dadas las presiones que generó la emergencia por covid-19, en 2020 se consiguió la atención de 834 mil hogares complementando los recursos del distrito con la oferta de transferencias monetarias de la nación en programas como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia mayo, devolución de IVA e Ingreso Solidario. La meta para 2021 es atender 900 mil hogares asumiendo que en el 2021 se espera un aumento significativo de los hogares en condición de pobreza reportados en la Base Maestra. Dicho aumento es generado por el impacto que tuvo la pandemia y las cuarentas estrictas en 2020 y comienzos de año 2021 sobre la situación socioeconómica de los hogares pobres y vulnerables en Bogotá.

5. CONCLUSIONES

En el texto se muestra que la crisis económica causada por la pandemia no tiene precedentes. Y la situación se agravó porque la estructura de la economía, sobre todo la del conjunto del país, ya era muy frágil, y los recursos públicos insuficientes. Los datos muestran que se afectó de manera negativa el producto, la inversión, el empleo, la demanda agregada y el ingreso de los hogares.

La reactivación exige altas dosis de intervención del Estado, y una política económica que esté animada por una concepción keynesiana, en la que se ponga en primer lugar la inversión en obra pública, y la transformación de la matriz energética. Se trata, entonces, de impulsar un *keynesianismo verde*. En este proceso el empleo debe ser la prioridad.

Las finanzas de Bogotá se comportan bien, pero los recursos son insuficientes dadas las necesidades de la ciudad. Por esta razón, se deben buscar fuentes de financiación que vayan más allá del predial y del ICA. Es fundamental diseñar los instrumentos que permitan que la ciudad pueda participar de los excedentes derivados de las dinámicas urbanas. En esta dirección se está avanzando muy lentamente. Y, como criterio general, cualquier forma de tributación debe ser progresiva.

El endeudamiento de Bogotá es indispensable para avanzar en la reactivación. Está bien que la ciudad muestre mayor audacia que el gobierno nacional en la búsqueda de mecanismos heterodoxos de política económica. Tal y como se desprende del plan Marshall, la política económica de la ciudad está anclada en el fortalecimiento de la *demanda*. En enfoque contrasta con el del gobierno nacional, que busca estimular el lado de la *oferta*.

Bogotá ha perdido liderazgo en el campo social. Las ayudas para enfrentar la pobreza tuvieron un efecto menor que a nivel nacional. No obstante, los avances que se han logrado en la focalización, los resultados todavía no son satisfactorios.

En el corto plazo hay dos tareas urgentes. Por un lado, responder a las necesidades inmediatas de la población vulnerable. Y, por el otro, generar empleo inmediato. Puede ser a través de empresas privadas, o también es posible que el Distrito contrate directamente, y de manera temporal, a trabajadores que puedan realizar actividades como limpieza de parques, reparación de escuelas, etc.

Y en el horizonte un poco más lejano, habría que ir estructurando proyectos que incentiven la demanda agregada con un marcado acento ambiental. Es el keynesianismo verde. Y para garantizar un ingreso estable, son bienvenidos los pasos que, como Bogotá Solidaria, se han ido dando, teniendo como meta final una renta básica, permanente e incondicional.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. (2017). *Decreto 088. Por Medio del Cual Se Establecen las Normas para el Ambito de Aplicación del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte (POZ Norte) y Se Dictan otras Disposiciones*, Concejo de Bogotá, Bogotá.
- ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. (2018 a). *Decreto 425. Por Medio del Cual Se Modifica el Decreto Distrital 088 de 2017, Modificado por el Decreto Distrital 049 de 2018 y Se Determinan otras Disposiciones*, Concejo de Bogotá, Bogotá.
- ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. (2018 b). *Decreto 049. Por Medio del Cual Se Modifica el Decreto Distrital 088 de 2017*, Concejo de Bogotá, Bogotá.
- ALFONSO O. (2011), comp. *Plusvalías Urbanas. Fundamentos Económicos y Jurídicos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- ANGULO R. (2015). *Measuring Patterns of Social and Productive Inclusion in Colombian Urban Areas: Main Facts and Policy Recommendations to Foster Social Change*, Msc. Urban Economic Development, The Bartlett Development Planning Unit, University College, London.
- AVENDAÑO A., CORTES D., CUELLAR D., BARRIOS D, RINCON H., ACOSTA J., GONZALEZ J., FERNANDEZ Y. (2021). "Política Social e Ingreso Mínimo Garantizado", en SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION, SDP. *Ingreso Mínimo Garantizado*, SDP, Bogotá, mimeo.
- BARCO C. (2014), direc. *Misión Sistema de Ciudades. Una Política Nacional para el Sistema de Ciudades Colombiano con Visión a Largo Plazo*, DNP, ONU Hábitat, Banco Mundial, Bogotá.
- BONILLA E., GONZALEZ J., YEPES T. (2019), coord. *Herramienta para la Estimación del Potencial de Recaudo de los Instrumentos de Financiación del Desarrollo Urbano, Territorial y de las Infraestructuras Estratégicas*, IEU, Ministerio de Vivienda, Bogotá, mimeo.
- BORRERO O., GUZMAN L. (2012). *Estudio de Pre-Factibilidad para el Desarrollo de un Instrumento de Certificados Transables de Edificabilidad en el Marco del Desarrollo de los Grandes Proyectos de Movilidad para Bogotá*, Banco Mundial, SDP, Bogotá, mimeo.
- COMISION DE ESTUDIO DEL SISTEMA TRIBUTARIO TERRITORIAL, Cestt. (2020). *Informe Final*, Aecom, Cede, Embajada de Suiza, Bogotá.
- COMISION ECONOMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE, Cepal. (2014). *Panorama Social de América Latina 2014*, Cepal, Santiago.
- COMISION ECONOMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE, Cepal. (2020 a). *El Desafío Social en Tiempos del Covid-19*, Cepal, Santiago.
- COMISION ECONOMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE, Cepal. (2020 b). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La*

- Política Fiscal ante la Crisis Derivada de la Pandemia de la Enfermedad por Coronavirus (Covid-19)*, Cepal, Santiago.
- COMISION ECONOMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE**, Cepal. (2020 c). *Construir un Nuevo Futuro. Una Recuperación Transformadora con Igualdad y Sostenibilidad*, Cepal, Santiago.
- COMISION ECONOMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE**, Cepal. (2020 d). *La Tragedia Ambiental de América Latina y el Caribe*, Cepal, Santiago.
- COMISION ECONOMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE**, Cepal. (2021). *Panorama Social de América Latina*, Cepal, Santiago.
- CONCEJO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA**. (2012). *Acuerdo 489. Por el Cual Se Adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, Distrito Capital, 2012-2016, Bogotá Humana*, Concejo de Bogotá, Bogotá.
- CONCEJO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA**. (2016). *Acuerdo 648. Por el Cual Se Simplifica el Sistema Tributario Distrital y Se Dictan otras Disposiciones*, Concejo de Bogotá, Bogotá.
- CONCEJO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA**. (2020). *Acuerdo por Medio del Cual Se Adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI"*, Concejo de Bogotá, Bogotá.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA, SENADO**. (2021). *Proyecto de Ley. Por Medio del Cual Se Crea el Programa Renta Básica Universal Permanente, como un Derecho de Ciudadanía y Se Dictan otras Disposiciones*, Senado de la República, Bogotá.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA**. (2019). *Texto Definitivo Plenaria Cámara al Proyecto de Ley no. 278 Cámara - 227 de 2019. Por Medio de la Cual Se Adoptan Normas para la Promoción del Crecimiento Económico, el Empleo, la Inversión, el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y la Progresividad, Equidad y Eficiencia del Sistema Tributario, de Acuerdo con los Objetivos que sobre la Materia Impulsaron la Ley 1943 de 2018 y Se Dictan otras Disposiciones*, Gobierno Nacional, Bogotá.
- CORTES D.** (2009). *Análisis de los Gastos de los Hogares Colombianos 2006-2007*, Universidad del Rosario, Dane, Bogotá, mimeo.
- CORTES D., GALLEGOS A., OTALVARO S., SUAREZ G.** (2019). *Análisis de los Gastos de los Hogares Colombianos 2016-2017*, Universidad del Rosario, Dane, Bogotá, mimeo.
- CORTES D., PEREZ J.** (2010). "El Consumo de los Hogares Colombianos, 2006-2007: Estimación de Sistemas de Demanda", *Desarrollo y Sociedad*, no. 66, pp. 7-44.
- CUENYA B.** (2009). "Grandes Proyectos Urbanos Latinoamericanos. Aportes para su Conceptualización y Gestión desde la Perspectiva del Gobierno Local", *Cuaderno Urbano*, vol. 8, no. 8, oct. pp. 229-252.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA, Dane.** (2019). *Pobreza Monetaria en Colombia. Boletín Técnico*, SDP, Dane, Bogotá.

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA, Dane. (2021 a). *Pobreza Monetaria en Colombia. Resultados 2020*, Dane, Bogotá.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA, Dane. (2021 b). *Caracterización Pobreza Monetaria y Resultados Clases Sociales 2020*, Dane, Bogotá.
- DIAMOND P. (2010). *Unemployment, Vacancies, Wages*, Nobel Lecture, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- DIAZ Y., NARVAEZ L. (2021). "Bases para el Diseño Operativo de la Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado", en SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION, SDP., *Ingreso Mínimo Garantizado*, SDP, Bogotá, mimeo.
- DURANTON G. (2012). *The DNP Urban Mission in Context*, University of Toronto, Misión de Consolidación del Sistema de Ciudades, DNP, Bogotá, mimeo.
- DURANTON G. (2016 a). "Agglomeration Effects in Colombia", *Journal of Regional Science*, vol. 56, no. 2, pp. 210-238.
- DURANTON G. (2016 b). "Determinants of City Growth in Colombia", *Papers in Regional Science*, vol. 95, no. 1, mar. (pp. 101-131).
- FARRIS S., HORBAS J. (2009). "Creation vs. Capture: Evaluating the True Costs of Tax Incremental Financing (TIF)", *Journal of Property Tax Assessment and Administration*, vol. 6, no. 4.
- FISCHER S., EASTERLY W. (1990). "The Economic of the Government Budget Constraint", *World Bank Research Observer*, vol. 5, no. 2, jul. (pp. 127-142).
- FOSTER J., GREER J., THORBECKE E. (1984). "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, vol. 52, no. 3, may, pp. 761-766.
- GALLEGO J., GONZALEZ J., SEPULVEDA C. (2019), coord. *Dinámica del Bienestar Social en Bogotá y su Región, 2011-2017*, Colombia Científica, Alianza Economía Formal e Inclusiva (EFI), Universidad del Rosario, Bogotá.
- GEORGE H. (1881). *The Land Question and Related Writings. Viewpoint and Counterviewpoint on the Need for Land Reform*, Robert Schalkenbach Foundation, New York, 1982.
- GLAESER E. (2008). *Cities, Agglomeration and Spatial Equilibrium*, Oxford University Press, Oxford.
- GLAESER E. (2011). *Triumph of the City. How Our Greatest Invention Make Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Penguin, New York.
- GONZALEZ J. (2004). "The Dimension of the Reasonable in the Microeconomics of William Vickrey", *Colombian Economic Journal*, vol. 2, no. 1, pp. 45-80.
- GONZALEZ J. (2010). *Cities and the Poverty Trap*, en HERMELIN M., ECHEVERRI A., GIRALDO J. (2010, ed. Medellín, *Environment Urbanism Society*, Eafit, Urbam, Medellín.
- GONZALEZ J. (2011). "El Interés Público y la Participación en Plusvalías. Prólogo", en ALFONSO O. (comp. *Plusvalías Urbanas. Fundamentos Económicos y Jurídicos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pp. 13-26.
- GONZALEZ J. (2013). "El Teorema George-Hotelling-Vickrey", en *Bogotá: Las Políticas Públicas y la Ciudad*, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Bogotá, pp. 35-50.

- HOTELLING H. (1931). "The Economics of Exhaustible Resources", *Journal of Political Economy*, vol. 39, no. 2, apr. (pp. 137-175).
- KEYNES J. M. (1936). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- LOPEZ E., CARRERA J. (2014), coord. *Construcción de Ciudades Más Equitativas. Políticas Públicas para la Inclusión en América Latina*, ONU Hábitat, CAF, Avina, Nairobi.
- LOPEZ-CALVA L., ORTIZ E. (2011). *A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class*, Policy Research Working Paper, no. 5902, World Bank, Washington.
- MARSHALL A. (1920). *Principles of Economics. An Introductory Volume*, eighth edition, Porcupine, London, 1994.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. (2020). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020*, Ministerio de Hacienda, Bogotá.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. (2021 a). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021*, Ministerio de Hacienda, Bogotá.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. (2021 b). *Proyecto de Ley. Por Medio de la Cual Se Consolida una Infraestructura de Equidad Fiscalmente Sostenible para Fortalecer la Política de Erradicación de la Pobreza, a Través de la Redefinición de la Regla Fiscal, el Fortalecimiento y Focalización del Gasto Social y la Redistribución de Cargas Tributarias y Ambientales con Criterios de Solidaridad y que Permitan Atender los Efectos Generados por la Pandemia y Se Dictan otras Disposiciones*, Ministerio de Hacienda, Bogotá.
- MISION PARA EL EMPALME DE LAS SERIES DE EMPLEO, POBREZA Y DESIGUALDAD, Mesep. (2009). *Empalme de las Series de Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad (2002-2008). Resultados Fase I, Resumen Ejecutivo*, Dane, DNP, Bogotá.
- MISION PARA EL EMPALME DE LAS SERIES DE EMPLEO, POBREZA Y DESIGUALDAD, Mesep. (2011). *Pobreza Monetaria en Colombia: Nueva Metodología y Cifras 2002-2010. Resultados Fase II*, Dane, DNP, Bogotá.
- MOLINA H., RUEDA J., SARMIENTO A., PARDO M. (2005). "Dinámica DemoGráfica y Estructura Funcional de la Región Bogotá-Cundinamarca", en MESA DE PLANIFICACION REGIONAL BOGOTA-CUNDINAMARCA. *De las Ciudades a las Regiones. Desarrollo Regional Integrado en Bogotá-Cundinamarca. Estudios y Procesos*, vol. 2, Undesa, Uncrd, Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, Bogotá, pp. 17-76.
- MONCAYO V. (2011). "La Plusvalía Urbana en Colombia: Un Instrumento Fiscal de Afectación de la Renta Diferencial Inmobiliaria", en ALFONSO O. (comp). *Plusvalías Urbanas. Fundamentos Económicos y Jurídicos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pp. 211-292.
- ONU HABITAT. (2016). *Hábitat III. Nueva Agenda Urbana*, ONU Hábitat, Quito.
- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OIT. (2021). *Transitando la Crisis Laboral por la Pandemia: Hacia una Recuperación del Empleo Centrada en las Personas*, OIT, Ginebra.

- ORGULLOSO A., RENDON J., GONZALEZ J. (2020), ed. *Renta Básica Ya. Diálogos y Propuestas*, ENS, Bogotá.
- ORSHANSKY M. (1963). "Children of the Poor", *Social Security Bulletin*, vol. 26, jul. (pp. 3-29).
- ORSHANSKY M. (1965). "Who's Who Among the Poor: A Demographic View of Poverty", *Social Security Bulletin*, jul. (pp. 3-33).
- ORSHANSKY M. (1966). "Recounting the Poor-A Five Year Review", *Social Security Bulletin*, apr. (pp. 20-37).
- ORSHANSKY M. (1969). "How Poverty is Measured", *Monthly Labor Review*, vol. 92, no. 2, feb. (pp. 37-41).
- OXFAM. (2021). *El Virus de la Desigualdad. Cómo Reconstruir un Mundo Devastado por el Coronavirus a Través de una Economía Equitativa, Justa y Sostenible*, Oxfam, London.
- PIGOU A. (1929). *A Study in Public Finance*, MacMillan, London.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. (1986). *Decreto 1333. Por el Cual Se Expide el Código del Régimen Municipal*, Presidencia de la República, Bogotá.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Pnud. (2021). *Covid-19, Mercado Laboral y Pobreza Monetaria en Colombia: Efecto Potencial de las Transferencias del Gobierno a los Hogares*, Pnud, Bogotá.
- REPUBLICA DE COLOMBIA. (1997). *Ley 358. Por la Cual Se Reglamenta el Artículo 364 de la Constitución y Se Dictan otras Disposiciones en Materia de Endeudamiento*, Gobierno Nacional, Bogotá.
- REPUBLICA DE COLOMBIA. (1997). *Ley 388. Por la Cual Se Modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y Se Dictan otras Disposiciones*, Gobierno Nacional, Bogotá.
- REPUBLICA DE COLOMBIA. (2020). *Acto Legislativo 02. Por el Cual Se Modifica el Artículo 365 de la Constitución Política de Colombia y se Dictan otras Disposiciones*, Congreso de la República, Bogotá.
- RODRIGUEZ D., CORREDOR F., RIOS P. (2020). *Efectos del Covid-19 y las Políticas de Emergencia en el Ingreso de los Hogares Colombianos*, Universidad Externado, Bogotá, mimeo.
- SANDRONI P. (2010 a). "Cepacs: Certificates of Additional Construction Potential. A New Financial Instrument of Value Capture in São Paulo", en INGRAM G., HONG Yu-H., ed. *Municipal Revenues and Land Policies*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, pp. 218-236.
- SANDRONI P. (2010 b). "Socially Sustainable Urban Development: The Case of São Paulo", en SORENSEN A., OKATA J. (2010, ed. *Megacities, Urban Form, Governance, and Sustainability*, Springer, New York.
- SANDRONI P. (2010 c). *Uso do Solo Urbano, Especulação, Risco e Exclusão*, Blog Paulo Sandroni.
- SASSEN S. (1991). *The Global City. New York, London, Tokyo*, Princeton University, Princeton.
- SASSEN S. (2004). *Why Cities Matter*, Princeton University, Princeton.

- SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA, SDH. (2020). *Proyecto de Presupuesto 2021. Marco Fiscal de Mediano Plazo*, SDH, Bogotá.
- SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION, SDP. (2021). *Ingreso Mínimo Garantizado*, SDP, Bogotá, mimeo.
- SEN A. (2009). *La Idea de la Justicia*, Taurus, México, 2010.
- VALANCE G. (2000). *Hausmann Le Grand*, Flammarion, Paris.
- VICKREY W. (1968). "The Problem of Progression", en ARNOTT R., ARROW K., ATKINSON A., DREZE J. (1994), ed. *Public Economics. Selected Papers by William Vickrey*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 171-185.
- VICKREY W. (1969). "Congestion Theory and Transport Investment", en ARNOTT R., ARROW K., ATKINSON A., DREZE J. (1994), ed. *Public Economics. Selected Papers by William Vickrey*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 320-328.
- VICKREY W. (1977). "The City as a Firm", en ARNOTT R., ARROW K., ATKINSON A., DREZE J. (1994), ed. *Public Economics. Selected Papers by William Vickrey*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 339-349.