 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

PROYECTO DE ACUERDO No. _____ DE 201__

“POR EL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO A LA INDUSTRIA MANUFACTURERA BOGOTANA”

1. OBJETO DEL PROYECTO


El Proyecto de Acuerdo tiene por objeto definir los lineamientos para el diseño e implementación de una política pública de fomento a la industria manufacturera de Bogotá. Su propósito principal es definir los criterios que deberá tener en cuenta la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico para el diseño de una política industrial que reactive la economía de la ciudad.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Importancia de la industria manufacturera

La industria manufacturera es indispensable para alcanzar un desarrollo económico sostenible y equitativo Dani Rodrik, economista de Harvard, ha demostrado que el desarrollo económico, entendido como tasas altas y estables de crecimiento económico –que llevan a la convergencia de países en desarrollo con países desarrollados–, se debe a procesos de transformación estructural, es decir, al surgimiento y expansión de nuevas industrias con productividades más altas, acompañados de la transferencia de mano de obra de actividades tradicionales y de baja productividad a las nuevas. Además de presentar evidencia empírica a favor de esta línea argumentativa, Rodrik documenta dos ideas adicionales: primero, históricamente han sido la industrialización y las exportaciones de manufacturas los generadores de alto crecimiento económico; y, segundo, las economías más exitosas no han sido las de menor intervencionismo de Estado. En síntesis, el desarrollo económico se genera por cambios en la estructura productiva que en la historia de la humanidad se ha dado gracias a una fuerte intervención del Estado (Rodrik, 2013a).

Esta concepción sobre el desarrollo es distinta a la que han seguido países como Colombia que han fijado sus esperanzas de crecimiento económico en el boom de los *commodities* como el que se registró en el sector minero energético hasta 2013. Para Rodrik este tipo de crecimiento no es un espejismo y la mayoría de los


 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

países que lo vivieron, Colombia incluido, están hoy desindustrializándose prematuramente, como veremos más adelante.

Además de su contribución al crecimiento económico sostenible, la industria manufacturera presenta economías de escala; es decir, en la medida que aumenta la producción el costo de una unidad de producción adicional cae. Estos rendimientos crecientes están asociados tradicionalmente a la división del trabajo. Esta tesis de rendimientos crecientes en la industria se encuentra plenamente recogida en la llamada Ley de Verdoorn, que hace parte de las tesis de crecimiento económico de Nicholas Kaldor. De acuerdo con esta Ley, en la medida que aumenta la producción industrial se genera un aumento de productividad industrial, en especial debido a “la mayor inversión en equipos de punta que induce y al aprendizaje tecnológico que genera la experiencia productiva” (Ocampo & Martínez, 2011, pág. 18).

Otra característica de enorme importancia de la industria manufacturera es que, a diferencia del resto de actividades económicas, presenta convergencia incondicional. Rodrik (2013b) prueba que empresas en un sector industrial concreto que empiezan en niveles de productividad laboral bajos experimentan un crecimiento más rápido, poco a poco alcanzando la frontera tecnológica del sector en cuestión. Aun cuando la convergencia condicional, que implica políticas favorables, es más rápida, existe convergencia a pesar de la ausencia de estos controles. Extendiendo los resultados de Rodrik en una primera versión de su trabajo, Benérix, O'Rourke & Williamson (2012) señalan que la convergencia incondicional en la industria manufacturera data de 50 años antes o más a la aparición de los BRICS o de los tigres asiáticos.

La importancia de la industria no solo tiene fundamentos teóricos, sino que además está probada en la práctica-histórica. Felipe, Mehta, & Rhee (2014), economistas del Banco Asiático de Desarrollo, estudiaron cómo la industrialización ha conllevado a un aumento sustancial en los ingresos per cápita de un país. En particular, para una muestra de 52 países que va de 1970 a 2010, encontraron que el aspecto clave de la industria es la creación de empleo manufacturero. “Alcanzar una participación del empleo manufacturero de 18%-20% ha sido casi suficiente y absolutamente necesario (en sentido estadístico) para alcanzar estatus de altos ingresos” (pág. 13). Es decir, “picos de participación del empleo manufacturero que excedan el 18%-20% predicen fuertemente que una economía sea rica; mientras tanto, picos de participación por debajo de este margen son

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUER- DO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

predictores casi perfectos de que una economía no es rica” (Felipe *et al.*, pág. 10). La industria es entonces una condición necesaria para el desarrollo económico.


Un aspecto fundamental, mencionado en el párrafo anterior, es el del empleo. La industria, en términos generales, provee a las economías de empleos estables, formales y bien remunerados. La caída del empleo manufacturero (que se verá en cifras más adelante) ha coincidido con el estancamiento de la caída del desempleo (así sea contado el rebusque como empleo) y de los altísimos niveles de informalidad que caracterizan las economías como la colombiana. Este asunto, para el caso colombiano, es de enorme importancia. Más allá del desarrollo tecnológico consecuente con el desarrollo industrial, parte importante de la apuesta a la industria debe estar justificada por la posibilidad de proveer empleos para mermar la informalidad.

2.2. Desindustrialización prematura en Colombia

El proceso de desarrollo económico entendido por etapas predice que, llegados a un punto, la industria va a ser sobrepasada por el sector terciario, los servicios. En tal sentido, la pérdida de participación de la industria como un todo en la economía es algo normal, que ocurre en la medida que el crecimiento del PIB per cápita llega a un punto determinado. Este tipo de desindustrialización es llamada secular (Rowthorn, 1997). En contraste, aquella ligada a la incursión temprana del aparato productivo al sector de servicios, sin el desarrollo suficiente del aparato industrial e incluso abandonándolo, se ha llamado desindustrialización prematura (Rodrik, 2015b).

En tal discusión, son varios los autores que afirman que lo que está ocurriendo en América Latina, y especialmente en Colombia, es un fenómeno de desindustrialización prematura. En primer lugar, es importante hacer mención al trabajo realizado por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras bajo la dirección de Clavijo, Vera y Fandiño (2012). Los autores hacen un ejercicio econométrico para determinar si la desindustrialización responde a razones seculares o, por el contrario, está ligada a un fenómeno de enfermedad holandesa. Para 2012, concluían los autores, “Colombia está quedando atrapada en este esquema de “marchitamiento” temprano de su industria, por cuenta del auge de *commodities* y de la apreciación cambiaria” (Clavijo *et al.*, 2012, pág. 80).

Este proceso de desindustrialización prematura, sin embargo, no es exclusivo de Colombia. Dani Rodrik (2015b) demuestra que es un fenómeno común de todos

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUER- DO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

los países subdesarrollados y, de forma especial, de América Latina. La desindustrialización, como pérdida de participación del sector industrial, es un fenómeno mundial. Por tal razón, en su ejercicio econométrico, Rodrik (2015b) prueba las hipótesis de desindustrialización prematura y secular, demostrando que “mientras el cambio tecnológico es sin duda la parte más importante de la historia detrás de desindustrialización laboral en países avanzados, en los países en desarrollo el comercio y la globalización posiblemente jugaron un papel comparativamente más grande” (Rodrik, 2015b, pág. 5). En conclusión, “los países se están convirtiendo en economías de servicios sin haber pasado por una experiencia adecuada de industrialización” (Rodrik, 2015b, pág. 3).

El problema de esta desindustrialización prematura, de nuevo, es que no existe aún un modelo exitoso de desarrollo económico que no requiera del sector manufacturero. “Su relativa ausencia en las economías en desarrollo puede ser la fuente de inestabilidad política, Estados frágiles y políticas no liberales” (Rodrik, 2015b, pág. 24).

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se presenta el comportamiento de la industria colombiana en los últimos lustros a partir de una recopilación de Clavijo. La tendencia hasta hoy ha seguido decreciendo; presentando valores de 12.4% para 2015 y 11.85% para 2019.


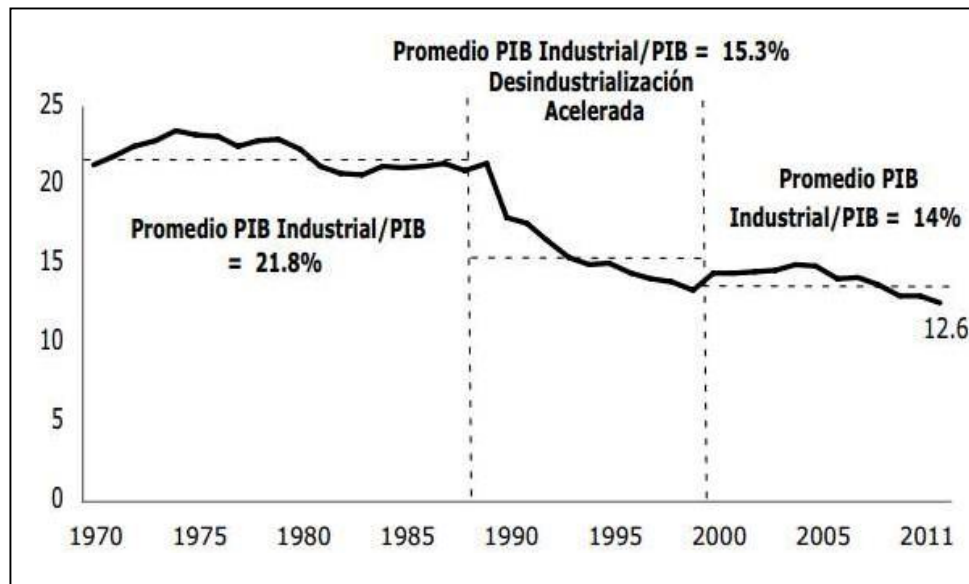
 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

Figura 1. Colombia: Contribución manufacturera a la actividad económica 1970 - 2011



Fuente: Clavijo *et al.* 2012.

En los últimos quince años, se mantuvo la tendencia decreciente de la participación de la industria manufacturera en la producción total del país, derivando en que a 2019 dicha participación representó menos de la mitad que en 1990 cuando comenzaba la apertura económica.


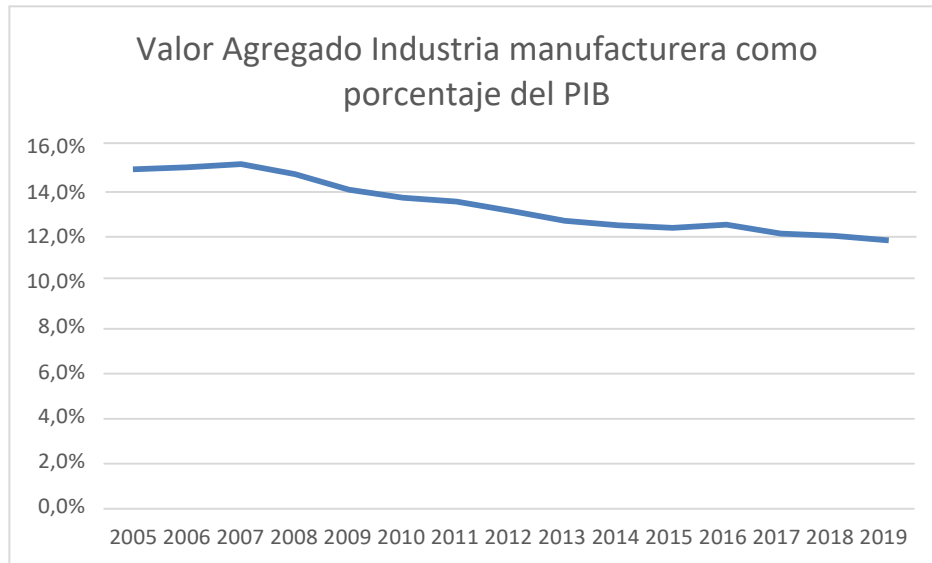
 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

Figura 2. Colombia: Contribución manufacturera a la actividad económica 2005 – 2019




Fuente: DANE.

La desindustrialización colombiana en el periodo de los 90s fue sumamente acelerada (una caída de más de cinco puntos porcentuales de participación), lo cual indica que este fenómeno ha sido prematuro, es decir, que no ha obedecido a factores seculares o normales de caída de la participación industrial, como sí ha ocurrido en el mundo desarrollado.

¿Cuáles han sido las causas de este fenómeno de desindustrialización prematura?

El estudio de Clavijo (2012) y la ANIF, ya mencionado, demostró que la caída en la participación de la industria estaba relacionada con el aumento en las exportaciones de commodities minero-energéticos. Es decir, el boom de los commodities que se observó durante los gobiernos de Santos y Uribe, a través de la revaluación del peso colombiano, causada por la llegada masiva de dólares de inversión extranjera a los sectores extractivos, perjudicó a la industria manufacturera.

Asimismo, la desindustrialización colombiana, o reprimarización de la economía, se ha profundizado con la política de libre comercio profundizada por los TLC. En

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUER- DO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019


particular, esta política se ha expresado en la reducción generalizada de aranceles: el arancel efectivo promedio en 1988 era de 23%, mientras que para 2018 ya estaba en 3.28%. Tal situación no es solo una coincidencia. En un trabajo reciente de grado de maestría en economía de la Universidad de Los Andes se evaluaron las distintas hipótesis sobre la desindustrialización en el país y la región, demostrando que, si bien la enfermedad holandesa ha jugado su papel, el principal factor que la explica ha sido la caída en los aranceles. Particularmente, “el trabajo documenta que una caída de un punto porcentual en el arancel promedio efectivo está asociada a una caída de 0,21 puntos porcentuales en la participación de la producción manufacturera”. En otras palabras, la desindustrialización ha sido causada principalmente por la política extrema de liberalización comercial (Hoyos, 2016).

Algunos dirán que la industria ya ha dejado de ser el sector económico más propicio para promover el desarrollo económico de los países como Colombia. Sin embargo, la evidencia empírica y los estudios económicos no los favorecen. Un estudio reciente de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO por sus siglas en inglés), revisó en detalle esta idea de que la industria manufacturera pudiera haber dejado de ser un sector económico clave para el desarrollo. Tal estudio concluyó que “alcanzar el desarrollo económico siguiendo el camino de la industrialización seguirá siendo importante para los países de bajos ingresos porque pueden aprovechar su atraso en relación con aquellos países que ya han experimentado una rápida industrialización” (Haraguchi, Fang, & Smeets, 2017).

2.3. Desindustrialización absoluta en Bogotá

Mientras que la desindustrialización colombiana se expresa en que esta rama crece por debajo del promedio de la economía, la desindustrialización bogotana tiene que ver con que se produce cada vez menos, lo cual la hace más preocupante. Es decir, se trata de desindustrialización en términos absolutos, no solo prematura, que se traduce en cierres y bancarrotas de industrias completas.

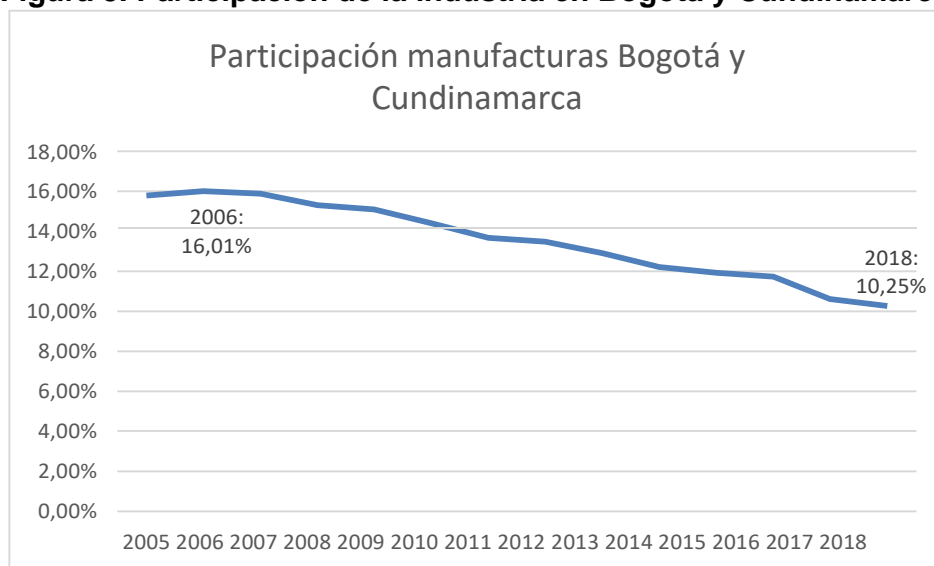
En los últimos 13 años, la participación de la industria en el PIB bogotano ha presentado una caída dramática reduciéndose prácticamente a la mitad, pasando del 14.13% en 2006 a 7.67% en el 2019. En materia de empleo, la caída también ha sido pronunciada: en 2005 el empleo manufacturero representó del el 19.6% del total en 2005 al 13.9% en 2019. En los últimos años la industria ha tenido cifras rojas en materia de producción, al punto que la de 2016 está por debajo de

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

la de 2006, ¡el nivel de diez años atrás! Durante el cuatrienio anterior, el PIB manufacturero decreció en 3.25% a precios constantes. Como si fuera poco, en materia comercial la situación es también muy preocupante: mientras las importaciones en kilogramos se duplicaron, las exportaciones se redujeron a la mitad.

Algunos sectores políticos afirman que el fenómeno de desindustrialización en Bogotá tiene que ver con la salida de la producción industrial hacia la sabana de la ciudad. Sin embargo, los datos no respaldan esta tesis. La participación de la producción industrial en Bogotá y Cundinamarca viene cayendo. No solo eso: igual que en Bogotá, la producción industrial ha caído en términos absolutos, es decir, entre 2015 y 2018 la producción industrial decreció 10.5% en valores constantes. Desindustrialización absoluta, incluso al incluir todo Cundinamarca.


Figura 3. Participación de la industria en Bogotá y Cundinamarca



Fuente: DANE.

2.4. La necesidad de la política industrial

La desindustrialización no es un fenómeno exclusivo de Colombia y Bogotá, es un fenómeno mundial en los países subdesarrollados. Por esa razón, han sido muchas las voces que desde la academia han afirmado que la política industrial, entendida en sentido amplio como la intervención del Estado en respaldo y fomento de la producción industrial, ha resurgido y se hace necesaria nuevamente


 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUER- DO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

(Rodrik, 2010; Wade, 2012; Stiglitz, Lin, & Monga, 2013). Ahora bien, la argumentación antes expuesta prueba que nunca debió abandonarse.

La política industrial refiere a todo tipo de medidas que afectan de una u otra manera el comportamiento de la industria (en sentido amplio). Sin embargo, desde su aparición en la literatura económica la política industrial ha hecho referencia a las medidas que afectan de forma especial a ciertas industrias o sectores, una política en tal sentido selectiva (Chang, 2010). La política industrial es entonces una política de fomento que pretende proteger sectores estratégicos para el desarrollo económico con el objetivo de hacerlos competitivos y convertirlos en motores de crecimiento y empleo. Chang (2010) recogió las principales medidas de política industrial concretas que han sido utilizadas en el pasado, muchas veces con éxito:

- 1) Subsidios y proteccionismo comercial.
- 2) Coordinación de inversiones complementarias.
- 3) Regulación a la entrada de nuevas firmas, para coordinación de inversiones.
- 4) Compras estatales y colusiones a través del Estado, para garantizar economías de escala.
- 5) Regulación en importaciones tecnológicas, como por ejemplo en acceso irrestricto a la tecnología importada.
- 6) Regulación a la Inversión Extranjera Directa (restricciones de entrada y propiedad, requerimientos de contenido local, requerimientos de transferencia tecnológica, etc.)
- 7) Formación y capacitación a los trabajadores, para firmas que superen un tamaño determinado.
- 8) Estado como capitalista y como inversionista en actividades riesgosas.
- 9) Promoción (subsidio) de exportaciones, a través de subsidios, acceso a créditos, etc.
- 10) Promoción (subsidio) a la importación de bienes de capital.

La necesidad de hacer uso de estas herramientas de política no solo se reconoce en ámbitos académicos, los industriales colombianos también vienen haciendo llamados recientes al gobierno para que contemple su uso. El jueves 11 de junio en medio de la crisis a causa del COVID-19, Bruce Mac Master, Presidente de la ANDI, gremio que agrupa a las empresas más grandes del país, presentó el decálogo de apoyo a la empresa nacional en el que resalta la necesidad de recuperar las políticas de desarrollo empresarial e industrial que se habían

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUER- DO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

olvidado a razón de la afiliación del país a la doctrina de la apertura comercial (ANDI, 2020), el decálogo comprende las siguientes medidas:


- 1) Políticas de Desarrollo Sectorial y EMPRESARIAL
- 2) Programa de Compras Públicas
- 3) Campaña de impulso a las Compras Nacionales
- 4) Fortalecimiento de Encadenamientos Locales
- 5) Plan de Salvamento de Empresas
- 6) Liquidez y fortalecimiento Financiero
- 7) Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio
- 8) Búsqueda de Nuevas Oportunidades
- 9) Crear Condiciones para Nuevas Inversiones Empresariales
- 10) Dinamización de Proyectos Existentes

El gremio más poderoso del país reconoce la necesidad de que el Estado intervenga y promueva el desarrollo productivo del país.

Si bien se tiene que las causas de la desindustrialización en el país y en la capital son todas del orden nacional (que responden y podrían cambiar ante decisiones del gobierno nacional), el gobierno distrital tiene un papel importante por jugar en la materia. No está dentro de sus decisiones la renegociación de los TLC, como debe hacerse para detener este preocupante fenómeno que deteriora las posibilidades de desarrollo del país, pero sí la posibilidad de establecer un fondo con recursos para el fomento de actividades industriales amenazadas de muerte y actividades industriales que permitan al aparato productivo ascender tecnológicamente.

2.5. Criterios para la selección de sectores estratégicos

La política industrial implica selectividad. En tal sentido, es fundamental determinar los criterios que hacen que un sector sea estratégico, merecedor de fomento estatal, por encima de otros. Según Hausmann y Klinger (2006), no todos los productos tienen un ingreso asociado igual, es decir, no todos los productos son igual de sofisticados, que es también la razón por la cual los países desarrollados producen cosas distintas a las que se producen en los países subdesarrollados. Ese es entonces el primer criterio de selección de sectores estratégicos, la sofisticación de los productos, que está estrechamente ligada al procesamiento de los productos y la absorción tecnológica de los mismos.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

De igual forma, Hausmann y Klinger (2006) enfatizan la importancia que tienen los sectores industriales que producen bienes intermedios. Los bienes intermedios son aquellos que no son destinados al consumo final, sino que son utilizados para la producción de otros bienes como insumos en el proceso productivo. Al tratarse de bienes intermedios manufacturados, tienen también la característica de requerir productos menos sofisticados como insumos para su producción. En síntesis, los bienes intermedios manufacturados tienen encadenamientos hacia adelante y hacia atrás; los avances productivos de estos sectores industriales implican una mayor demanda para los bienes que se requieren como insumos (hacia atrás) y para los bienes que requieren de los productos de estos sectores como insumos (hacia adelante). El trabajo de Hoyos (2016) señala que el sector industrial más importante, con esta característica y de alta sofisticación, es la industria química.

Finalmente, el empleo debe ser un factor fundamental en la selección de sectores. Precisamente, Felipe *et al.* (2014) demostraron que la industrialización en empleo es mejor predictora de bienestar y desarrollo que la industrialización en producción, por lo que si los sectores industriales no generan mucho empleo no deberían ser sujetos de fomento estatal. Al ser el empleo un criterio fundamental, también se vuelve importante impedir que sectores industriales que otrora fueron prósperos en la economía y que emplearon una importante parte de la fuerza laboral desaparezcan. Tal es el ejemplo de las confecciones y los textiles, sectores intensivos en mano de obra.

3. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DEL PROYECTO DE ACUERDO


Ese deber del Estado, según la Constitución, estimular el desarrollo empresarial, tal y como lo establece el artículo 333 de la carta magna.

“ARTICULO 333. *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común.*

(...)

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial”¹.

¹ Subrayas propias.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

El artículo 334 de la Constitución detalla más cuál es el papel que debe jugar el Estado en el desarrollo económico de país. Así pues, establece que el Estado dirigirá la economía, podrá intervenir en la producción de bienes con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes y también podrá intervenir para dar pleno empleo a los recursos humanos en la economía.


“ARTICULO 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”².

En atención a las normas constitucionales anteriores, el Acuerdo 257 de 2006, que dictó las normas sobre la estructura y la misión de las entidades distritales, creó el sector de desarrollo económico en la ciudad. El artículo 74 de la citada norma establece que el sector deberá generar condiciones para incrementar la capacidad de producción en Bogotá.

“ARTICULO 74. Misión del Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo. El Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo tiene la misión de crear y promover condiciones que conduzcan a incrementar la capacidad de producción de bienes y servicios en Bogotá, de modo que se garantice un soporte material de las actividades económicas y laborales que permitan procesos productivos, de desarrollo de la iniciativa y de inclusión económica que hagan

² Subrayas propias.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

efectivos los derechos de las personas y viables el avance social y material del Distrito Capital y sus poblaciones, en el marco de la dinámica ciudad región”³.

Ese mismo Acuerdo Distrital estipuló las funciones de la Secretaría de Desarrollo Económico, entre las cuales determinó la de contribuir al desarrollo de los sectores productivos y la generación de empleo, entre otras. A continuación, se presentan las más relevantes para el tema en cuestión:

“ARTICULO 78. Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. *La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, y a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital.*


Además de las atribuciones generales establecidas en el presente Acuerdo para las secretarías, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico tiene las siguientes funciones básicas:

- a. *Formular, orientar y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo económico y social de Bogotá relacionados con el desarrollo de los sectores productivos de bienes y servicios en un marco de competitividad y de integración creciente de la actividad económica.*
- b. *Liderar la política de competitividad regional, la internacionalización de las actividades económicas, las relaciones estratégicas entre los sectores público y privado y la asociatividad de las distintas unidades productivas.*
- c. *Formular, orientar y coordinar las políticas para la generación de empleo digno e ingresos justos, y estímulo y apoyo al emprendimiento económico y al desarrollo de competencias laborales. En este sentido, participará en la elaboración y ejecución de la política de generación de empleo y la competitividad de las personas discapacitadas. (...)*⁴.

Por último, en el Acuerdo 761 de 2020 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital

³ Subrayas propias.

⁴ Subrayas propias.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

2020-2024 *Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI*, en su Programa 25, la Administración Distrital se compromete a formular una política de fomento a la industria manufacturera:

CAPÍTULO IV. DEFINICIÓN DE PROGRAMAS Y CUMPLIMIENTO DE ODS. Artículo 15. Definición de Programas. (...) Programa 25. Bogotá región productiva y competitiva. (...) Se formulará una política de fomento a la industria manufacturera que contenga incentivos para implementar programas de empleabilidad con enfoque diferencia y de género, compras públicas para las mipymes, líneas de financiación blandas para la inversión productiva, subsidios a las exportaciones y programas de inversionistas ángeles. (...)⁵.

La política pública de fomento distrital a la industria bogotana es entonces una de las herramientas concretas para materializar el objetivo constitucional del Estado de intervenir en la economía, en la producción, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población. Asimismo, es un mecanismo por medio del cual se busca que el sector de desarrollo económico del distrito y su entidad rectora la Secretaría de Desarrollo Económico cumplan las funciones para las cuales fueron creados.

4. COMPETENCIAS DEL CONCEJO

El artículo 313 de la Constitución Política establece las funciones de los concejos distritales y municipales y en su numeral primero señala lo siguiente:


“ARTICULO 313. *Corresponde a los concejos:*

1. *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
2. *Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas*⁶.

Esta política pública que se propone es un programa de desarrollo económico para la ciudad capital, por tanto, corresponde al Concejo su adopción, su aprobación.

⁵ Subrayas propias

⁶ Subrayas propias

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

Por su parte, el Estatuto Orgánico de Bogotá, Decreto Ley 1421 de 1993, establece de forma precisa quiénes pueden proponer un proyecto de acuerdo como este, entre los que se reconoce a los concejales como aptos para ello.

“ARTÍCULO 13. Iniciativa. *Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el alcalde mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas. El personero, el contralor y las juntas administradoras los pueden presentar en materias relacionadas con sus atribuciones. De conformidad con la respectiva ley estatutaria, los ciudadanos y las organizaciones sociales podrán presentar proyectos de acuerdo sobre temas de interés comunitario”.*

Finalmente, el Acuerdo 348 de 2008 establece que el Concejo tendrá tres comisiones permanentes, entre las que se encuentra la comisión tercera permanente de Hacienda y Crédito Público. El artículo 36 establece claramente los temas sobre los cuales esta comisión ejerce la función normativa.


“ARTÍCULO 36. Comisión tercera permanente de Hacienda y Crédito Público.

Es la encargada de ejercer la función normativa y de control político al cumplimiento de los objetivos misionales de los sectores de hacienda, desarrollo económico, industria y turismo, en la estructura de la Administración Pública Distrital y en especial sobre los siguientes asuntos:

1. *Plan Anual de Rentas e Ingresos y Gastos e Inversiones del Distrito Capital.*
 2. *Creación, reforma o eliminación de contribuciones, impuestos, sobretasas, exenciones tributarias, peajes, multas, Sistema de Retención y anticipos en el Distrito Capital.*
 3. *Normatividad de presupuesto y hacienda pública del Distrito Capital.*
 4. *Organización y gestión de la Contraloría Distrital.*
 5. *Desarrollo económico y turístico.*
- (...)”⁷.*

Así pues, queda demostrado que el Concejo es competente para presentar Proyectos de Acuerdo sobre desarrollo económico en la Comisión de Hacienda, entre los que se encuentra recogida esta política pública de fomento a la industria bogotana.

⁷ Subrayas propias.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUER- DO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

5. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003, establece lo siguiente:

“Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.


El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

De acuerdo con lo anterior, se establece que la creación de la política pública de fomento distrital a la industria bogotana no tiene impacto fiscal, pues el objeto del presente proyecto de acuerdo es meramente el establecimiento de los lineamientos a partir de los cuales la política pública se estructure.

Ahora bien, la implementación de esta política pública generará a mediano y largo plazo el aumento de la productividad de la industria manufacturera y, mediante los encadenamientos productivos que la caracterizan, de la ciudad. De esta manera, la política pública debe entenderse frente a un escenario de mayor recaudo de ingresos vía PIB e impuestos.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUER- DO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

BIBLIOGRAFÍA

ANDI. (2020). *Decálogo de #ApoyoLaEmpresaNacional*. Obtenido de sitio web de la ANDI: <http://www.andi.com.co/Home/Noticia/15731-la-andi-presento-decalogo-para-favorece>

Chang, H.-J. (2010). Industrial Policy: can we go beyond an unproductive confrontation? *Turkish Economic Association*.

Clavijo, S., Vera, A., & Fandiño, A. (2012). *La desindustrialización en Colombia: análisis cuantitativo de sus determinantes*. Bogotá, Colombia: ANIF.

Felipe, J., Mehta, A., & Rhee, C. (2014). Manufacturing matters... But it's jobs that count. *ADB Economics, Working Paper Series (420)*.

Haraguchi, N., Fang, C., & Smeets, E. (2017). The Importance of Manufacturing in Economic Development: Has This Changed? *World Development*, 93, 293-315.


Hausmann, R., & Klinger, B. (2006). Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space. *Working Paper Series, Harvard University, John F. Kennedy School of Government*.

Hoyos, M. (2016). Política industrial para Colombia: ¿el fin del Consenso de Washington? *Repositorio de la Universidad de Los Andes*. Obtenido de <https://documentodegrado.uniandes.edu.co/documentos/9620.pdf>

Ocampo, J. A., & Martínez, A. (2011). *Hacia una Política Industrial de nueva generación en Colombia*. Bogotá, Colombia: Coalición para la promoción de la industria colombiana.

Rodrik, D. (12 de Abril de 2010). *The Return of Industrial Policy*. Obtenido de sitio web de Project Syndicate: <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-return-of-industrial-policy>

Rodrik, D. (2013a). The Past, Present and Future of Economic Growth. *Global Citizen Foundation*.

 <p>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</p>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUER- DO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019


Rodrik, D. (2013b). Unconditional Convergence in Manufacturing. *The Quarterly Journal of Economics*, 128, 165-204.

Rodrik, D. (2015b). Premature Deindustrialization. *IAS Economics Working Papers*.

Rowthorn, R. (1997). Deindustrialization: Causes and Implications. *IMF Working Paper*.

Stiglitz, J. E., Lin, J., & Monga, C. (2013). The Rejuvenation of Industrial Policy. *Policy Research Working Paper, The World Bank*.

Wade, R. (2012). The Return of Industrial Policy. *International Review of Applied Economics*, 223-239.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

Firmas

Autores:



MANUEL J. SARMIENTO ARGÜI LLO
Concejal



CELIO NIEVES HERRERA
Concejal



ÁLVARO ARGOTE MUÑOZ
Concejal

Coautores:



DIEGO LASERNA
Concejal




DIEGO CANCINO
Concejal



JULIÁN ESPINOSA
Concejal



MARTÍN RIVERA
Concejal

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

ACUERDA:

“POR EL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO A LA INDUSTRIA MANUFACTURERA BOGOTANA”


Artículo 1°: Objeto. El presente Acuerdo tiene por objeto establecer los lineamientos para la formulación de la Política Pública de Fomento a la Industria Bogotana, con el fin promover el desarrollo económico de la ciudad y la sofisticación del aparato productivo bogotano.

Artículo 2°: Objetivos de la política. La Política Pública de Fomento a la Industria Bogotana tendrá como objetivos generales el crecimiento económico con tasas altas y estables, y como objetivos particulares la reindustrialización de Bogotá y la región metropolitana, la generación de empleo manufacturero formal y bien remunerado, el aumento en la complejidad tecnológica de la canasta de producción de la ciudad, el mejoramiento de las condiciones económicas de las Mipymes de la ciudad, la sostenibilidad ambiental, la innovación y el otorgamiento de herramientas de apoyo.

Parágrafo. Los objetivos generales y específicos de este Acuerdo no podrán ser contrarios a los objetivos en materia de disminución en la contaminación ambiental. La política de desarrollo industrial debe ser sostenible ambientalmente.

Artículo 3°: Herramientas de la política. Las herramientas por medio de las cuales el Distrito fomentará la industria bogotana, en los sectores que sean declarados estratégicos para el desarrollo económico y productivo, son:

1. Créditos blandos: política de créditos de fomento para inversión productiva con tasas de interés más bajas a las del mercado.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

2. Compras públicas distritales: políticas para que las compras públicas de las entidades de los niveles central y descentralizado favorezcan la provisión con bienes manufacturados en Bogotá.
3. Revisión de la carga tributaria distrital: se concederán beneficios tributarios en materia de predial e ICA.
4. Subsidios a las exportaciones: rentas económicas que aumenten la exportación de bienes de forma considerable.
5. Disminución efectiva del costo de energía.
6. Créditos verdes: política de créditos de fomento para inversión productiva y modelos de producción verdes con tasas de interés más bajas a las del mercado.


Parágrafo. Las herramientas que podrán utilizarse en el marco de la Política Pública no se circunscribirán exclusivamente a las mencionadas en el presente acuerdo. La Secretaría de Desarrollo Económico, en reglamentación de este Acuerdo, podrá plantear el uso de herramientas adicionales para el fomento de los sectores industriales estratégicos.

Artículo 4°: Definición de sectores estratégicos. Los sectores industriales estratégicos que serán beneficiados con esta política de fomento serán aquellos que:

- a) brinden mejores perspectivas en generación de empleo,
- b) tengan más encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante, y
- c) sean más complejos y de mayor absorción tecnológica.

Artículo 5°: Creación del Consejo Consultivo de la Política Pública de Fomento Distrital a la Industria. La Secretaría de Desarrollo Económico, en desarrollo de la política pública de fomento a la industria bogotana, creará el Consejo Consultivo de la Política Pública de Fomento a la Industria Bogotana que tendrá como objetivo principal discutir, revisar y actualizar las herramientas y medidas que se adelanten en el marco de esta Política, teniendo en cuenta factores macroeconómicos.

Parágrafo: El Consejo Consultivo de la Política Pública de Fomento Distrital a la Industria, en cabeza del Alcalde o Alcaldesa o de la Secretaria o Secretario de Desarrollo Económico, presentará informe semestral al Concejo de Bogotá con los

 <p>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</p>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUER- DO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

resultados de la implementación de la política pública y los principales indicadores económicos.

Artículo 6°: Composición del Consejo Consultivo de la Política. El Consejo Consultivo estará compuesto de la siguiente forma:

- Alcalde o Alcaldesa Mayor de Bogotá o su delegado (a)
- Secretaria o Secretario de despacho de la Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretario o Secretaria de despacho de la Secretaría de Hacienda
- Dos (2) representantes de los trabajadores industriales del Distrito
- Dos (2) representantes de la academia
- Un (1) representantes de la ACOPI Seccional Bogotá - Cundinamarca.
- Un (1) representantes de la ANDI Seccional Bogotá.


Parágrafo 1: La Secretaría de Desarrollo Económico reglamentará la forma de elección de los representantes, el periodo de tiempo por el que serán elegidos y el reglamento de funcionamiento, bajo criterios democráticos y de representatividad.

Parágrafo 2: El Alcalde o Alcaldesa Mayor de la Ciudad presidirá el Consejo Consultivo de la Política Pública de Fomento Distrital a la Industria. En caso de no ser posible, la Secretaria de Desarrollo Económico asumirá dicha función.

Artículo 7°: Convocatoria del Consejo Consultivo de la Política. El Consejo Consultivo de la Política Pública de Fomento Distrital a la Industria será convocado por la Secretaría de Desarrollo Económico como mínimo cuatro veces en el año.

Artículo 8°: Deberes de los beneficiarios. Se establecerán indicadores de desempeño y metas concretas de aumentos en materia de productividad, exportaciones y empleo en los sectores productivos de la Capital que sean beneficiarios de la Política Pública de Fomento.

Parágrafo. La continuidad de los apoyos será evaluada por el Consejo Consultivo, quien tendrá en cuenta el avance en el cumplimiento de los indicadores de desempeño y metas y los factores de macroeconomía. El Consejo Consultivo presentará el resultado de su evaluación a la Secretaría de Desarrollo Económico.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUER- DO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

Artículo 9°: Implementación y ejecutoria. La reglamentación de este acuerdo y toda su implementación estarán a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico, y toda ejecutoria estará precedida por el diálogo con los gremios de industriales bogotanos y el Consejo Consultivo de la Política Pública de Fomento Distrital a la Industria.

Artículo 10°: Vigencia. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.