



ANÁLISIS DEL IMPACTO DEL COVID-19 EN BOGOTÁ DESDE LAS PERSPECTIVAS DE GOBERNANZA, ECONÓMICA, MORFOLÓGICA Y SOCIAL

Ana Virginia Mujica-Pereira
Juan Miguel Gallego
Jorge Ivan González
Enrique Borda

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ

Alcaldía Mayor de Bogotá
Secretaría Distrital del Hábitat
ONU - HÁBITAT

Estudio monográfico:
Análisis del impacto del COVID-19 en Bogotá
desde las perspectivas de gobernanza,
económica, morfológica y social

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

RESUMEN

La ciudad de Bogotá ha sentido de manera directa los efectos de la pandemia del COVID-19, lo que ha generado retos y oportunidades en diferentes frentes. La Secretaría Distrital del Hábitat y ONU Hábitat se han unido para identificar las respuestas más efectivas, las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de la capital ante los efectos de la emergencia por el COVID-19. En particular, a través de cuatro estudios monográficos se describen los hechos, efectos y acciones que tomó la administración distrital y la respuesta como ciudad frente a la pandemia en las esferas social, económica, de gobernanza y urbana, y a partir de estos análisis se realizan recomendaciones de corto, mediano y largo plazo con miras a promover y fortalecer las experiencias positivas y favorables para la ciudad, así como de reflexionar sobre las debilidades y acciones de mejora.

Palabras clave: COVID-19, gobernanza, multinivel, pobreza, desigualdad, morfología, urbano, economía, reactivación, pandemia.

1. INTRODUCCIÓN

Para la Secretaría Distrital del Hábitat es motivo de gran satisfacción presentar a la ciudad, cuatro monografías cuyo objetivo central es evaluar desde diversas perspectivas analíticas los efectos de la pandemia por COVID-19 y recoger las enseñanzas y recomendaciones que se desprenden de las diversas acciones realizadas para mitigar sus efectos.

Este trabajo se desarrolla en el marco de los estudios monográficos que ONU-Hábitat se encuentra apoyando en distintas ciudades el mundo, con el fin de generar evidencia e identificar las mejores prácticas que permitan un desarrollo urbano más resiliente a futuro. Este documento presenta un resumen de los estudios monográficos liderados por la Secretaría Distrital del Hábitat, con los que se busca presentar, a través de una visión integral, la respuesta y el estado de la ciudad ante la situación del COVID-19, los efectos directos e indirectos más importantes de la pandemia, y así documentar los efectos más importantes del COVID-19; proveer un mejor entendimiento de los desafíos y oportunidades que afrontan las áreas urbanas después la pandemia; y promover respuestas estratégicas y oportunas para atender las condiciones existentes, con base en nuevos datos e indicadores, a partir de cuatro ejes: i) gobernanza urbana y normatividad; ii) cambios en el modelo económico local, iii) morfología urbana y función de la ciudad, y iv) pobreza y desigualdad.

Se trata de un esfuerzo analítico que alienta nuevos desarrollos y planteamientos con miras a preparar mejor a la ciudad ante acontecimiento fortuitos como lo fue la pandemia del COVID-19 bajo una visión de una ciudad más incluyente, equitativa, productiva e innovadora, acorde con los ideales del siglo XXI y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El conjunto de los trabajos aquí reseñados presenta la evidencia empírica sobre la magnitud de la crisis generada por la pandemia y demuestra que Bogotá ha sufrido con mayor fuerza los efectos de la crisis, alcanzando niveles de pobreza del 40,1% y de indigencia del 13,3%. Así mismo, la evidencia de los trabajos comprueba que los efectos de la crisis han golpeado con mayor fuerza a las mujeres y al sector informal de la economía.

La monografía “Gobernanza Urbana y Normatividad en el Distrito Capital durante la pandemia de COVID 19”, desarrollada por Enrique Borda Villegas, presenta la estructura institucional de la administración y enfatiza el esfuerzo estratégico, de políticas y normatividad que ha desarrollado la administración en respuesta a la crisis generada por el COVID - 19.

El trabajo encuentra una fuerte alineación de la visión y actuaciones de la administración distrital con la Agenda 2030, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana. Esta

concordancia se refleja bien, según el autor, en el Plan de Desarrollo 2020-2024 Acuerdo Distrital 761 del 2020: “Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI”. Asimismo, adopta la definición de la OCDE de Gobernanza Multinivel, entendida como “compartir de forma explícita e implícita, autoridad, responsabilidad, desarrollo e implementación de políticas en diferentes niveles administrativos y territoriales”. Con base en esta definición valora de manera positiva la orientación estratégica y las acciones desarrolladas para consolidar el marco institucional y legal de la Ciudad Región (Bogotá-Cundinamarca), y la determinación de la administración para actuar orientada hacia el territorio, es decir en función y hacia las localidades.; no en vano la Alcaldía Mayor fue la primera autoridad en tomar decisiones frente a la pandemia, marcando la pauta de la intervención nacional con el ejercicio del Simulacro Vital y las propuestas de ingreso mínimo, apoyo alimentario y sistemas de cuidado.

La monografía hace énfasis en el proceso participativo¹ con el cual se construyó el Plan de Desarrollo Distrital, y sintetiza los ajustes realizados allí, producto de la conciencia sobre los efectos de la pandemia. Asimismo, el trabajo resalta que la Alcaldía Mayor fue la primera autoridad en tomar decisiones frente a la pandemia, marcando la pauta de la intervención nacional con el ejercicio del Simulacro Vital y las propuestas de ingreso mínimo, apoyo alimentario y sistemas de cuidado. Finalmente, la monografía organiza y recopila la actividad normativa y regulatoria agrupada en medidas de orden público, económicas y sociales.

En el terreno económico, el trabajo elaborado por Jorge Iván González se concentra en el análisis de los efectos globales de la pandemia. Según el autor, la pandemia del COVID-19 “ha causado un debilitamiento estructural de la economía” y por ello no es sensato suponer que estamos ante un fenómeno coyuntural, transitorio, a lo que suma que la recuperación económica previsiblemente será más lenta, por lo que ésta será progresiva y deberá ir acompañada de un reordenamiento que aún no está claramente definido.

El autor ilustra que la pandemia afectó duramente y en mayor medida a Bogotá, retrotrayendo la ciudad lo alcanzado en los últimos 20 años, conclusión que llega a través de la revisión de la dinámica del PIB (2016-2021), la tasa de desempleo y pobreza, haciendo un comparativo con el nivel nacional y concluyendo que la capital tiene unas características en su estructura económica y productiva particulares que derivó en mayores deterioros. Al revisar las posibles causas de este mayor deterioro, González esboza dos hipótesis: i) la relevancia de la agricultura a nivel nacional, su mayor resiliencia frente a la pandemia podría explicar en parte mejores resultados a nivel

1 i) inclusión de la estrategia para el manejo del COVID 19, ii) Redistribución del Presupuesto de Inversión de 109, 2 billones, destinando 90% del mismo al cumplimiento de los ODS, iii) Fortalecimiento del propósito Nuevo Contrato Social, iv) Fortalecimiento del Sector Salud con 2,3 Billones de pesos, v) Incorporación del enfoque de participación ciudadana como derecho.

nacional², y ii) la economía bogotana descansa en las vecindades, en los circuitos que han desarrollado su demanda interna y estos circuitos económicos son los más fracturados por los efectos de la pandemia y las medidas de salubridad adoptadas tanto por las autoridades nacionales como las distritales.

Por el lado de los instrumentos tributarios, el autor destaca que la pandemia llevó a un cambio sustantivo en la composición del presupuesto, por lo que el peso de la deuda comienza a ser más relevante en las finanzas de la ciudad. Para ello analiza los principales rubros, y por el lado de los ingresos 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.

Este tema se aborda de manera complementaria en la monografía “Morfología Urbana y Función de la Ciudad”, elaborada por Juan Miguel Gallego³, quien plantea que los confinamientos ordenados por la crisis sanitaria introdujeron cambios en el funcionamiento de las ciudades, en términos de movilidad, recreación, desarrollo de actividades laborales y educativas, entre otros, que han conducido al rompimiento de las economías de aglomeración, ocasionando a su vez problemas ya estudiados, como el incremento de la pobreza. Bajo este contexto, la monografía se centra en estudiar las posibilidades que presenta la ciudad para recuperar su economía de aglomeración, la cual fue colapsada por varios meses debido al confinamiento, basada en una descripción y análisis de su morfología de ciudad a diferentes escalas: regional, urbana, barrial y construida.

De acuerdo con lo anterior, el análisis regional aborda los 9 municipios que comprenden el primer anillo de vecindad de la ciudad⁴, a partir de los cuales se caracteriza la distribución de actividades económicas por ramas, las relaciones que se generan entre municipios para la provisión de insumos de producción y las dinámicas de conmutación laboral en la región, lo cual permite dimensionar la alta interacción que existe en la región desde el punto de vista económico. El autor presenta algunos de los cambios que se evidenciaron en la movilidad de Bogotá y la región, así como las afectaciones que se pudieron ocasionar frente a la pérdida de empleos dadas las restricciones del confinamiento y conduce la reflexión en torno a la importancia de avanzar en la constitución de una instancia de gobernanza regional que permita tomar decisiones de manera articulada, para favorecer la economía regional.

En la escala urbana, el autor parte de la premisa según la cual “la desigualdad en el acceso a la ciudad y a un hábitat digno es una expresión de la organización social del espacio y tiene efectos directos sobre la calidad de vida de la población” y, a la luz de

² Si bien Bogotá contribuye con más del 25% del PIB nacional, su composición sectorial es diferente: a nivel nacional Minería e hidrocarburos con su fuerte relación externa es determinante, en tanto en Bogotá estos sectores apenas registran; igualmente Agricultura es representativo a nivel a país, pero tiene una importancia focalizada, mucho menor para la Ciudad capital.

³ Con apoyo de Mateo Cardona

⁴ Estos municipios son Cajicá, Chía, Cota, Funza, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha y Sopó.

ella caracteriza la distribución de población en la ciudad para establecer su relación con la provisión de infraestructura urbana tales como instituciones prestadoras de salud, colegios, estaciones de transporte público masivo y zonales y parques, para evaluar finalmente las posibilidades de acceso que tienen las personas a estos bienes desde sus lugares de residencia. Adicional a esto, se estudia la ciudad desde la perspectiva de la informalidad asociada a los asentamientos humanos o a la actividad económica informal. Esto es particularmente relevante ya que los individuos que hacen parte de sectores productivos informales enfrentaron fuertes reducciones en su nivel de ingresos debido a la pandemia y los hogares que residen en asentamientos urbanos informales habitan en viviendas densamente pobladas y con altos niveles de hacinamiento, y pueden presentar deficiencias en acceso a servicios públicos domiciliarios, lo cual limita su capacidad para hacer frente a la pandemia en términos económicos y de bioseguridad.

Frente a la escala barrial, se evalúa las condiciones de mezcla de usos de suelo con el fin de promover reglamentaciones que flexibilicen la localización de actividad económica próxima a las áreas residenciales, y en particular, la construcción de viviendas productivas, esto bajo la premisa de construir barrios más sostenibles que potencien la reactivación económica.

Finalmente, en la escala construida, se evalúa el acceso a vivienda digna a partir de la caracterización del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, estableciendo además una correlación con la condición de la pobreza monetaria y multidimensional, que permite identificar que los sectores del sur y occidente de la ciudad son los que presentan las condiciones menos favorables, en complemento de lo anterior, se identifica que estos sectores más vulnerables fueron los que concentraron la recepción de ayudas en el marco del Sistema Distrital Bogotá Solidaria y las provistas por el Gobierno Nacional.

Por último, la monografía de Ana Mujica⁵, “Dinámica y caracterización de la pobreza y la desigualdad ante la pandemia por COVID-19”, hace un análisis estadístico a partir de los principales indicadores sociales y demográficos de la ciudad. Entre sus hallazgos se destaca el análisis del impacto de la pandemia en el mercado laboral, con el que se evidencia un impacto mayor para las mujeres (mayores tasas de desempleo e inactividad); de hecho, con base en un ejercicio de la vulnerabilidad laboral por sectores económicos se evidencia que en los sectores menos vulnerables por cada 3 hombres que perdieron su empleo 5 mujeres también lo perdieron, mientras que en los sectores más vulnerables por cada 5 hombres que perdieron su empleo 7 mujeres lo perdieron. Sumado a ello, presenta una caracterización a partir del indicador de pobreza monetaria, nuevamente encontrando la mayor incidencia sobre los hogares con jefatura femenina.

⁵ Con apoyo de Vanessa Ospina y Guibor Camargo

Además de un análisis de los cambios en la incidencia de la pobreza monetaria y multidimensional, y de los efectos de las medidas de mitigación adoptadas por los gobiernos nacional y local, los autores proponen un Indicador de Integración ambiental –IIA que incorpora indicadores que caracterizan el espacio urbano, como son el arbolado urbano, la competitividad educativa, el acceso a transporte, el acceso a salud y la calidad del aire. Este indicador es novedoso y debe considerarse como un esfuerzo pionero que con certeza será muy útil para efectos de la focalización de la política pública.

Con base en el IIA, la autora encuentra que la distribución de los bienes y servicios públicos no es homogénea en la ciudad: en general, los estratos socioeconómicos más altos están 2 veces más integrados a los bienes y servicios de la ciudad que los estratos más bajos, y las zonas de la ciudad con precios del suelo y vivienda más elevados tienen mejor calidad del aire, mejor competitividad educativa, se encuentran más cerca de las estaciones de Transmilenio y tienen más arbolado público, en comparación con las zonas con los precios del suelo y vivienda más bajos.

Al analizar la relación entre el IIA, sus componentes y la morbilidad por COVID-19, la autora encuentra que no hay una relación lineal entre las diferentes variables: los estratos socioeconómicos medios (con un nivel de IIA intermedio) son los más afectados por la pandemia por COVID-19. Así, aunque la segregación ambiental pareciera tener un efecto positivo en la mitigación del contagio de la población pobre y vulnerable, en lo que concierne las medidas de mitigación de los efectos de la pandemia y las políticas de protección social, esta segregación impone retos importantes para la superación de la pobreza y la desigualdad en la ciudad. Así, Mujica hace hincapié en la importancia de integrar las políticas de desarrollo urbano y las políticas de integración y desarrollo social para potenciar la resiliencia de los bogotanos ante esta y futuras crisis.

Este documento se divide en cuatro secciones, incluida esta introducción, la segunda presenta los antecedentes de este trabajo, posteriormente se presenta un resumen ejecutivo de los principales resultados del diagnóstico, y las recomendaciones de los cuatro estudios monográficos. A este documento se anexan cada uno de los estudios monográficos elaborados por los expertos.

2. ANTECEDENTES

ONU-Hábitat es un programa de las Naciones Unidas que trabaja por un mejor futuro urbano y cuya misión consiste en promover el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles desde el punto de vista social y medioambiental y proporcionar vivienda adecuada para todos y todas. En particular, frente al impacto del COVID-19 en el orden

político y económico global, ha estado apoyando a diferentes ciudades y países desde las primeras etapas de la crisis y haciendo seguimiento a sus respuestas.

De manera similar, la Asamblea General de las Naciones Unidas convoca a la implementación de una Nueva Agenda Urbana, como responsabilidad mundial de la urbanización sostenible, con el objetivo de asegurar la renovación de un compromiso político para el desarrollo urbano sostenible, evaluar logros, combatir la pobreza, y diagnosticar y abordar desafíos nuevos y emergentes con visión hacia el futuro y la planeación a nivel local, regional, nacional e internacional de cara al desarrollo global y el cambio climático.

Para tal fin, ONU-Hábitat ha analizado más de 1.000 ciudades, creando una base de datos preliminar que permite saber cuáles han sido las respuestas más adecuadas, quiénes las han adoptado y bajo qué mecanismos, identificando así las buenas prácticas que dan un valor agregado al desarrollo urbano. Además de su capacidad para preparar un reporte mundial que dé cuenta no solo de la situación actual, ONU-Hábitat ha adquirido un conocimiento importante de las principales respuestas que se han instrumentado y del futuro proyectado con la nueva normalidad.

En este estudio, Bogotá no es la excepción y a través de la Secretaría de Hábitat, quien es el sector líder en la construcción de la política del hábitat del Distrito, se lideró y apoyó la construcción de los estudios monográficos que den razón de las acciones, las buenas prácticas y los desafíos presentados durante la crisis producida por la pandemia.

3. RESUMEN DE LOS ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

Ante la llegada del COVID-19 a Colombia, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, fundamentada en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, prorrogada mediante la Resolución No. 1462 del 25 de agosto de 2020, adicionalmente el Decreto 637 de mayo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

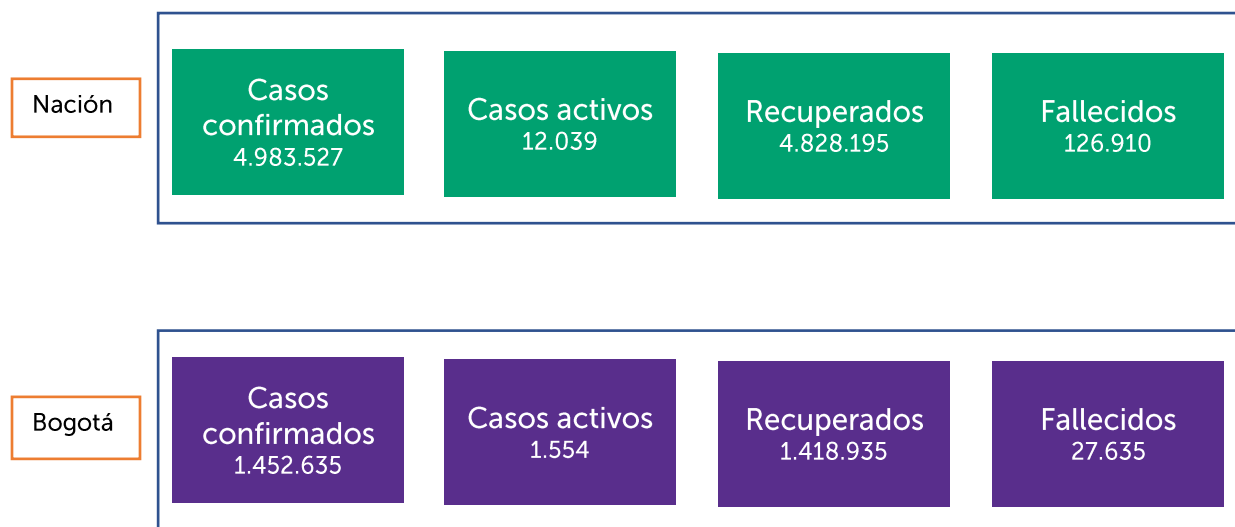
Además, en decretos expedidos por el Gobierno nacional, se reguló la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual, amparados en los Decretos 1168 del 2020, 1297 de 2020, y 1408 de 2020, en el marco de la Emergencia Sanitaria. Atendiendo a esta normatividad, mediante el Decreto 457 de 2020, se ordena a los gobernadores y alcaldes adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la ejecución de la medida de aislamiento preventivo.

Es así como la Alcaldía Mayor de Bogotá expidió el Decreto Distrital 087 del 16 de marzo de 2020 “por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación

epidemiológica causada por el Coronavirus (Covid 19) en Bogotá D.C.", también prorrogada.

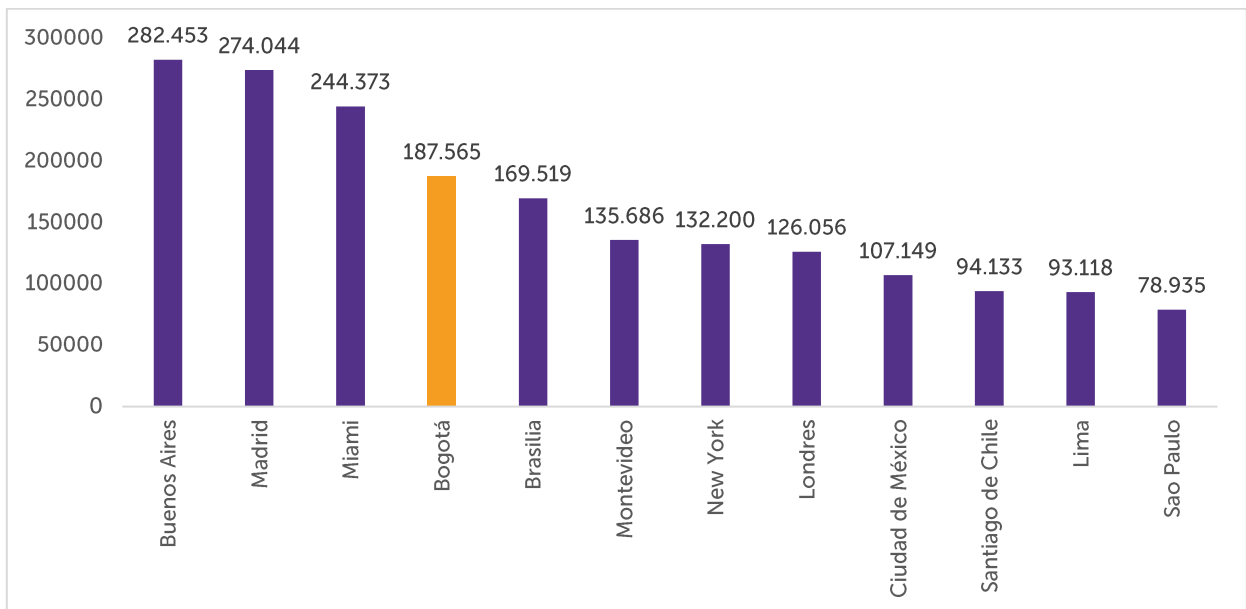
Según cifras de SaluData, herramienta que permite hacer seguimiento al comportamiento de los casos en Bogotá, muestra que la capital representó el 29,14% de los casos confirmados y el 21,77% de los fallecidos del país. Asimismo, al comparar con otros países Bogotá registró una tasa de 187 mil casos por millón de habitantes y de 3.569 fallecidos por cada millón de habitantes a causa del COVID-19; por lo cual sus acciones y lecciones resultan de vital importancia tanto a nivel local como para otras latitudes.

Ilustración 1. Casos COVID – 19, Nación y Bogotá



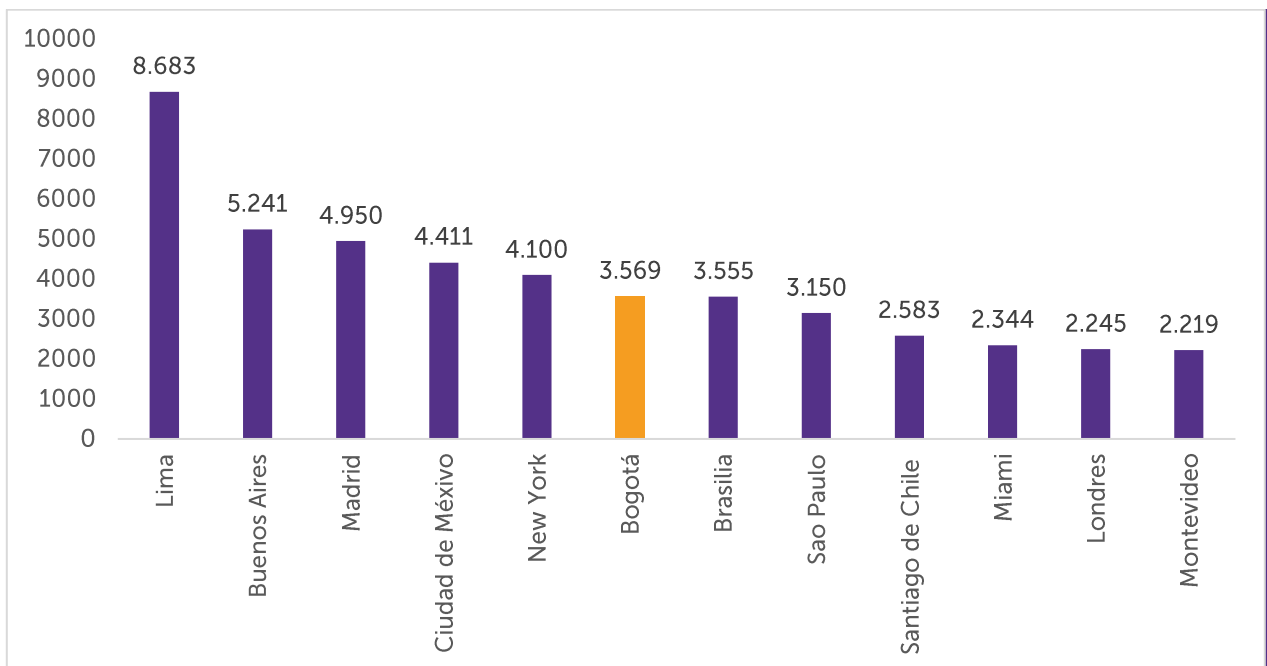
Fuente: Instituto Nacional de Salud - SaluData. Observatorio de Bogotá. Corte octubre 19 de 2021

Ilustración 2. Casos por millón de habitantes – COVID 19



Fuente: SaluData, Corte octubre 19 de 2021

Ilustración 3. Fallecidos por millón de habitantes – COVID 19



Fuente: SaluData, Corte octubre 19 de 2021

Con este contexto, a continuación se presenta un resumen de los principales hallazgos, resultados y recomendaciones de cada una de las monografías desarrolladas.

1.1 Gobernanza Urbana y Normatividad en el Distrito Capital durante la pandemia del COVID - 19

La monografía “Gobernanza Urbana y Normatividad en el Distrito Capital durante la pandemia del Covid - 19” elaborado por Enrique Borda Villegas, presenta la estructura institucional de la administración y el esfuerzo estratégico, de políticas y normatividad que ha desarrollado la administración en respuesta a uno de los retos que el mundo, el país y nuestra ciudad ha afrontado, la pandemia del Covid-19.

El estudio a través de una metodología de entrevistas, recolección de datos primarios, así como de revisión del marco regulatorio y fuentes secundarias, inicia con un marco conceptual sobre desafíos del Covid-19 al sistema y mecanismos de gobernanza; posteriormente profundiza en los temas institucionales y el marco regulatorio en el que operó la atención de la situación derivada del Covid-19. Seguido de esto presenta un análisis de la gobernanza de la ciudad en medio de la pandemia, señalando mecanismos como Gobierno Abierto, uso de tecnologías como canal de comunicación con la ciudadanía y la relevancia de la cultura ciudadana y la corresponsabilidad. Por último, hace un recuento y balance de las estrategias y programas relevantes y considerados exitosos implementados por la administración distrital, que pueden ser tenidos en cuenta por otras ciudades y/o países para ser puestos en práctica. Finalmente se hacen algunas propuestas y recomendaciones en materia de política pública.

Cómo primer elemento, el estudio parte de la definición de Gobernanza de ONU-Habitat (2003), según la cual “el concepto de gobernanza reconoce que el poder existe dentro y fuera de la autoridad y las instituciones oficiales del gobierno, e incluye tres grupos principales de agentes: el gobierno, el sector privado y la sociedad civil (...)”.

Cómo reflexión inicial, según el autor, la gobernanza se puso a prueba para dar respuesta de manera inmediata a las diferentes situaciones que se han tenido que afrontar por la pandemia, y tal vez algunos de los retos más relevantes han sido la confianza, la legitimidad, la comunicación y lograr la articulación de los diferentes actores tanto a nivel gubernamental, como con la sociedad civil, el sector productivo y el sector privado en torno a las acciones puestas en marcha. Para ello a través de análisis de algunos países, identifica la urgencia de contar con fórmulas innovadoras de solución, que tengan suficiente flexibilidad para lograr escenarios y modelos de gestión, necesariamente diversos a los actuales, que produzcan respuestas rápidas y eficaces, sin que se pierda el enfoque de sistema, pero tampoco la identificación de respuestas específicas por grupos sociales o nodos problemáticos, que pueden ser integrados por las instancias encargadas de la coordinación institucional.

Asimismo, señala como otro elemento clave, la necesidad de usar estrategias combinadas o híbridas que superen las simples jerarquías y acudan también a la actuación en red con las instituciones e instancias del empresariado y la sociedad civil,

con roles determinados que permitan permanente conexión y colaboración en el momento de abordar el “modo de emergencia”.

A partir de estos elementos conceptuales y de experiencias de otras latitudes, realiza un recuento normativo y de instrumentos de gobernanza, pasando por el Estatuto de la ciudad (1993), las facultades del Concejo Distrital, los Fondos de desarrollo local, las unidades ejecutivas locales, los consejos locales, el IDPAC, y los planes de desarrollo distrital y local.

Por ejemplo, respecto al PDD, destaca la apuesta de construir la confianza y la legitimidad suficiente para la consolidación de un nuevo contrato social, ambiental e intergeneracional para la igualdad de oportunidades, elementos centrales en las acciones frente a la pandemia. Sumado a ello, una acción relevante y oportuna para orientar los esfuerzos y recursos con el fin de mitigar la propagación del Coronavirus - cuyos primeros contagios coincidieron con el trámite de aquel en el Concejo de la Ciudad - fue ajustar a fondo el proyecto inicial de Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”. El Gobierno y los concejales lograron aprobar, el 11 de junio de 2020, un Acuerdo, donde se encuentra como prioridad atender la emergencia social, económica y ambiental derivada de la pandemia, generar las condiciones necesarias para mitigar los efectos negativos. avanzar hacia la nueva normalidad, construir una ciudad más inclusiva, sostenible y resiliente.

En ese marco, se presentan las acciones de la crisis por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá, ejercicio que se realiza a partir las componentes de: i) gobernanza multinivel, ii) comunicación y participación, iii) información y iv) transparencia y diálogo social.

La Alcaldía Mayor de Bogotá fue la primera en Colombia en tomar decisiones contra el COVID-19, enfocándose en la salud y el bienestar de los ciudadanos. Por medio del Decreto 081 de marzo 11 de 2020, se estableció la alerta amarilla, se adoptaron las medidas sanitarias de autocuidado personal y colectivo, y demás recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social. La administración distrital lideró la gestión, anticipándose a los lineamientos que determinó el Gobierno Nacional. Así, la Alcaldía Mayor ha articulado su acción con las entidades del orden nacional para trabajar conjuntamente las estrategias para manejo del virus, establecer las medidas de protección de la salud, bioseguridad y autocuidado, y para obtener los recursos necesarios que permitan financiar los proyectos de apoyo y reactivación económica, y llevar a cabo aquellos que hacen parte del PDD.

SOBRE EL PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO

El Plan Distrital de Desarrollo “Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI”.

El PDD estableció cinco propósitos asociados a 30 logros de ciudad, 17 programas estratégicos, 57 programas generales y 550 metas sectoriales.

Propósito 1.	Propósito 2.	Propósito 3	Propósito 4	Propósito 5
•Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades, para la inclusión social, productiva y política. •\$51.4 billoes	•Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos a mitigar la crisis climática. •\$9,6 billones	•Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación. •2,9 billones	•Hacer de Bogotá Región un modelo de movilidad multimodal, incluyente y sostenible •34,9 billones	•Construir Bogotá- Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente. •6,2 billones

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación – elaboración Secretaría Distrital del Hábitat

A nivel de las localidades, la Alcaldía Mayor trabajó para atender y prevenir los contagios, programando de manera articulada los cierres en localidades completas o en Zonas de Cuidado Especial, estas intervenciones fueron coordinadas en Puntos de Mando Unificados Distritales y Locales, garantizando así la colaboración interinstitucional y eficacia de los recursos distritales. Por otra parte, la pandemia alineó los intereses de la administración distrital y del Concejo de Bogotá en una gran solidaridad para enfrentar la crisis (Plan Marshall proyecto de Acuerdo 315 de 2020, para la ‘Reactivación Económica y la Formalización Empresarial en el Distrito Capital’), y a nivel regional, se destaca una de las apuestas más importantes del Gobierno Distrital: la integración regional con la propuesta de creación de la región metropolitana.

Por el lado de la comunicación y participación, el autor destaca que el Gobierno Distrital ha mantenido diversos canales de comunicación para que los habitantes de Bogotá puedan estar al tanto de las diferentes disposiciones y para generar conciencia en torno a su rol y responsabilidad en el cuidado y preservación de la salud y vida de todos. Lo anterior de la mano del uso de la tecnología de la información y la gestión de datos como acciones estratégicas que los gobiernos han venido innovando como respuesta a la emergencia de Covid-19.

En lo referente a las estrategias, programas, proyectos y acciones específicas se destacan, por el ejemplo la plataforma de Gobierno Abierto Bogotá (GAB), cómo el modelo de gobernanza adoptado por la administración distrital para gobernar con la ciudadanía. Sumado a esta, se encuentra la formulación e implementación del Sistema Distrital de Cuidado, la creación de la primera es el Observatorio de Salud de Bogotá, SALUDATA, un modelo abierto al público donde se registra toda la información sobre salud y sobre el comportamiento del Covid-19 en la ciudad y el manejo que se está dando a la emergencia sanitaria, entre otras, como acciones en el marco de la Cultura Ciudadana, Sistema de Votación Electrónica Ciudadana, "VOTEC", La Estrategia Territorial Integral Social "ETIS", El sistema abierto de información jurídica "LEGALBOG, El Laboratorio de innovación de participación Pública y Social "PARTICILAB".

Finalmente, entre las principales conclusiones y recomendaciones, señala que se debe buscar recuperar la pérdida económica y social derivada de las emergencias, capitalizando los aprendizajes y los canales de solidaridad, redistribución y reactivación económica creados para atender y mitigar los efectos de la pandemia, así como construir una ciudad con garantía de derechos para los más vulnerables, mediante la ampliación de oportunidades de inclusión social y productiva, en particular de las mujeres, los jóvenes y las familias, para superar progresivamente los factores de exclusión, discriminación y segregación socioeconómica y espacial, donde La restauración del tejido social implica la formulación de políticas públicas pertinentes, pero más a fondo requiere de un nuevo Contrato Social, por cuanto es necesario sembrar el sentido de la responsabilidad compartida y de la acción colectiva en todos los actores a nivel nacional y local, públicos y de la sociedad civil.

1.2 Cambios en el modelo económico global - Impactos de la pandemia en Bogotá

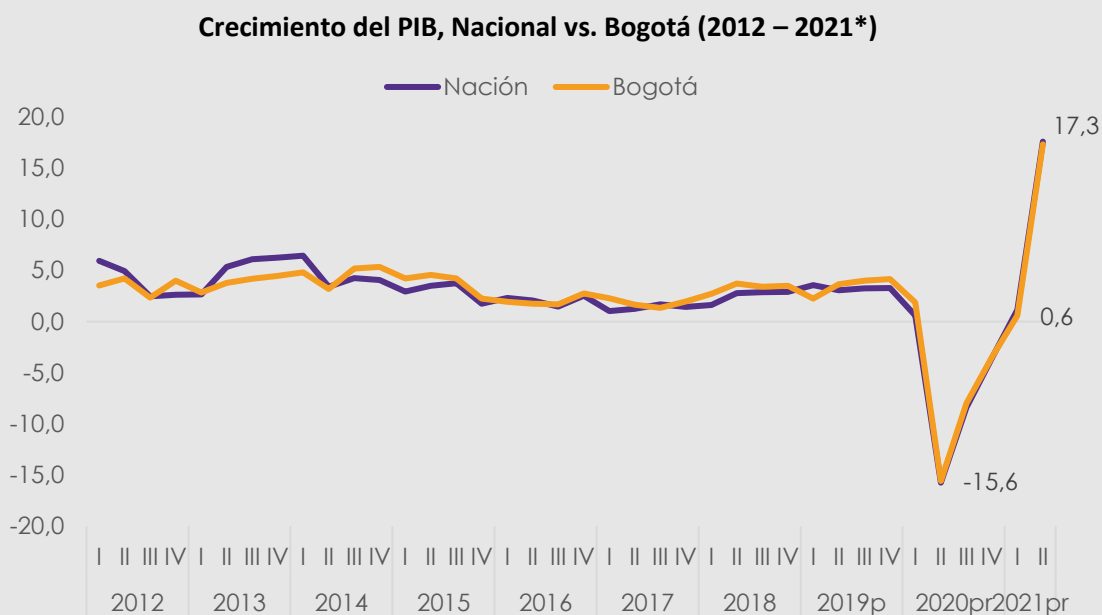
El trabajo elaborado por Jorge Iván González denominado "Cambios en el modelo económico global - Impactos de la pandemia en Bogotá" se concentra en el análisis del modelo global de desarrollo económico a partir de cifras de fuentes secundarias como el PIB, el empleo, las finanzas distritales, entre otras, 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.

Generación de valor agregado – Nacional y Bogotá

Bogotá representa el 25,8% del PIB del país, seguido por Antioquia con el 14,5%, Valle del Cauca 9,7%, Santander 6,5% y Cundinamarca 6,0%. Por otro lado 22 de los 33 departamentos (incluido Bogotá) registran participaciones inferiores al 2%. El 2020 se caracterizó por ser un año atípico, no solo en el país sino en el mundo, la pandemia detuvo la economía y se debió dar prioridad al cuidado de la salud. Sin embargo, el impacto en la economía nacional prendió las alertas para recuperar el cauce de la economía del país y buscar su reactivación.



Fuente: DANE – Cuentas Nacionales. Elaboró SDHT-SIS

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.

Por otro lado, a partir del relacionamiento de las variables socioeconómicas, el autor señala que los movimientos del empleo están íntimamente relacionados con la producción y el consumo, por lo cual la caída de la ocupación es el reflejo de la fragilidad empresarial. Por lo cual, evidencia que 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; hechos que crean un círculo vicioso porque el desempleo frena la demanda y, a su vez, ésta disminuye la inversión. En este sentido, el documento menciona que 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.

Por el lado de la incidencia del COVID-19 en las finanzas distritales, en el documento se presenta un recuento de los instrumentos vigentes y de potenciales a ser empleados. Al respecto señala que los tributos más relevantes son el predial y el impuesto de industria y comercio (ICA), representando el 80% de los ingresos tributarios. Según cifras de la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), entre el 2019 y el 2020 los ingresos por estos conceptos aumentaron, pasando de \$3,3 a \$3,4 billones en el primer caso, mientras que el ICA sí se redujo, de \$3,9 a \$3,7 billones. Las demás fuentes tienen una participación relativamente baja.

Como consecuencia de la situación que generó la pandemia, el estudio menciona que 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 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.

A pesar de la buena evolución de estos ingresos, su monto debe aumentar de manera significativa. 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 superior. 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 jurídica. 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. De lo contrario, la ciudad no puede responder a las innumerables demandas colectivas.

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 los esbozos que se han presentado del nuevo POT, no se observa propuestas de financiación novedosas.

De la mano de esta discusión, el estudio presenta una serie de recursos alternativos a ser utilizados por la ciudad. 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), 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.

Entre los mecanismos de financiación no “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), derechos de edificabilidad (Cepacs en Brasil), bonos de reforma urbana, tax increment financing (TIF).

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. Los recursos que se captan a través de la participación en plusvalías son pocos, donde según el autor 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. En opinión de Vickrey (1977) las rentas que generan las dinámicas urbanas son suficiente para financiar los servicios que ofrece la ciudad.

Otros instrumentos que presenta el autor son los Cepacs, los cuales permiten que parte de estos excedentes vayan a la administración local, frente al cual se debe considerar que 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. Los Cepacs son un buen ejemplo de cierre financiero amplio, que supera el balance estrecho de cada proyecto.

En esta línea, en términos de inversión y deuda en respuesta a la pandemia, el autor destaca que 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.

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.

Así, 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. 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.

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. El Distrito también podría contratar trabajadores de manera directa para realizar actividades de servicios generales, como siembre 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 inagotable. 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.

Por último, el documento realiza un recuento y análisis de los indicadores y ayudas sociales otorgadas en respuesta a la pandemia. El autor señala que en la evaluación de los programas se debe tener en cuenta no solamente la incidencia, sino también la brecha y la severidad. En Bogotá, entre 2019 y 2020 la 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%.

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. 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.

1.3 Morfología Urbana y Función de la Ciudad en el marco del COVID-19

La monografía “Morfología Urbana y Función de la Ciudad en el marco del COVID-19” elaborada por Juan Miguel Gallego realiza un análisis a diferentes escalas de la morfología urbana de Bogotá y de la función social del espacio, así como su relación con el entorno próximo (compuesto por los 9 municipios del primer anillo que rodea a la ciudad). Este análisis estará enmarcado en cómo el conocimiento de la morfología permitió focalizar la entrega de ayudas sociales a hogares vulnerables durante la pandemia. Adicionalmente, el análisis a escala regional, urbana, barrial y construida definirá las bases para realizar recomendaciones de política alineadas con la idea de que la planificación urbana y del uso del suelo debe jugar un rol determinante en la reparación del tejido social y productivo.

Cabe recordar que como respuesta a la pandemia del COVID-19 los gobiernos nacionales y subnacionales impusieron medidas de distanciamiento social y de confinamiento para contener los contagios y aumentar la capacidad instalada de los servicios de salud, tanto de infraestructura física como de personal. Estas medidas han tenido efectos significativos en el desarrollo de la vida en los entornos urbanos, como la modificación de los patrones de movilidad, nuevas dinámicas en el desarrollo de las actividades laborales y educativas, restricciones al desarrollo de ciertas actividades recreativas y al uso del espacio público, y particularmente, han representado grandes retos para el tejido empresarial y productivo.

En este estudio, se evalúa el tejido urbano y su estructura social y económica, compuesta por las dimensiones residenciales, empresariales, los sistemas de patrimonio cultural, los sistemas de equipamiento, los sistemas de bienes, las áreas estratégicas de tipo económico y las áreas de oportunidad.

La primera aproximación se hace a partir de la densidad espacial de los establecimientos económicos pertenecientes a cinco sectores: industria, comercio, servicios y agropecuario. Por el lado industrial se destacan cuatro corredores industriales como ejes de aglomeración consolidados para la actividad industrial en Bogotá-Región. donde están involucradas las localidades de Puente Aranda, Fontibón y el corredor de la Autopista Sur, y este último corredor industrial conectado a establecimientos industriales ubicados en la frontera entre Soacha y Bogotá, y en la frontera entre Funza y Mosquera se conectan con los establecimientos ubicados en la localidad de Fontibón.

En contraste, el sector comercio se encuentra fuertemente concentrado en el centro de la ciudad, con un clúster secundario en la zona de Corabastos. El sector servicios presenta una distribución más uniforme a lo largo de toda la ciudad, con una fuerte aglomeración en el centro administrativo expandido. Adicionalmente, Chía, Soacha y la frontera Funza-Mosquera presenta un número significativo de establecimientos de este sector.

Con respecto al sector agropecuario, se consolida un circuito agroindustrial que abarca la frontera entre Funza y Mosquera, la zona rural de Suba e incluso los municipios de Cota, Sibaté y Madrid. Este flujo resulta, según el autor, decisivo en términos de seguridad alimentaria.

Como caso especial se analiza el sector de las panaderías, principalmente compuesto por pequeñas y medianas empresas, que además representa una proporción considerable de la actividad económica en Bogotá y se encuentran localizadas a lo largo de toda la ciudad, principalmente en las zonas residenciales de ingresos medios y bajos, de manera que su distribución es más uniforme con respecto a los demás sectores económicos. Al respecto el autor señala que la pandemia del Covid-19 y las medidas de mitigación tuvieron un fuerte efecto sobre el desempeño de estos micronegocios, particularmente en su capacidad de generar valor agregado y en su capacidad de generar empleo. En gran parte esto se puede explicar por sus altos niveles de informalidad y su incapacidad o imposibilidad de adaptarse al trabajo remoto.

Otro elemento analizado es el de los flujos de trabajadores entre Bogotá y los municipios del primer anillo. Soacha se configura como el municipio que más aporta trabajadores a Bogotá con un total de 80.730 trabajadores, seguido por Mosquera, con 7.055 trabajadores y Chía con 6802. Más aún, un gran flujo de trabajadores se desplaza desde Bogotá hacia los municipios aledaños, siendo Cota el destino más común. Estos flujos muestran una fuerte relación entre Bogotá y la región, que debe tenerse en cuenta a la hora de pensar en políticas de gobernanza urbana que promuevan el acceso equitativo al hábitat y, particularmente, estén enfocadas en infraestructura de transporte y en un sistema de transporte multinivel que facilite estos flujos y potencie el aprovechamiento del capital humano en la región.

Este panorama es relevante para las autoridades locales, los gremios y las empresas, ya que muestra cómo se desplazan los trabajadores y los insumos en la región, y brinda una perspectiva del desarrollo de la actividad económica. Este conocimiento permitiría complementar los protocolos de bioseguridad en los sistemas de transporte, pero es aún más relevante para el diseño de políticas urbanas flexibles en el marco de la reactivación. Un ejemplo de esto es la complementariedad entre el trabajo remoto y el trabajo presencial, cuya aplicación debe tener una visión sectorial y estar atada a políticas de transformación digital, políticas de educación digital y de transformación digital de la educación y procesos de digitalización y provisión de infraestructura. Asimismo, en términos de transporte en las ciudades, la bicicleta se ha configurado

como un medio de transporte privado sostenible que no genera altos niveles de aglomeración, lo cual cobra aún más relevancia a la luz de la pandemia del COVID-19 y las posibles pandemias que se puedan presentar a futuro.

Ahora bien, al contrastar esta distribución de la densidad habitacional en Bogotá contra la distribución de los hogares vulnerables (i.e. aquellos que están clasificados en los grupos A y B del SISBEN IV) se observa una fuerte correlación en términos espaciales. Particularmente, en un gran número de las UPZ con altos niveles de densidad en la zona sur de la ciudad se presentan un alto número de hogares vulnerables.

Para el caso de Bogotá, Eslava et al. (2020) encuentran que es más probable que personas de estratos bajos sufran de un caso grave de Covid-19, lo cual se explica por la mayor exposición al contagio, ya que estas personas son menos propensas a desempeñar ocupaciones que puedan realizarse de manera remota, son más vulnerables ante los efectos económicos de la crisis, son más propensos a vivir en unidades de vivienda que presentan hacinamiento y son menos propensos a reconocer los riesgos de contagio.

Por el lado de los equipamientos, la investigación caracteriza la heterogeneidad de su localización y del nivel acceso que tienen las personas que habitan en diferentes sectores de la ciudad, a través de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), los colegios (oficiales y no oficiales), las estaciones de Transmilenio y los paraderos del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP). Entre los resultados se encuentra que, por ejemplo, el desplazamiento a los centros de salud es más largo para las UPZ de carácter residencial que se encuentran en el borde norte, occidental y sur de la ciudad; para el caso del sistema educativo, el patrón es relativamente similar, de cierta manera, pero la localización de los colegios corresponde en gran medida a la demanda en las zonas residenciales más pobladas. En materia de espacio público, se observa que Bogotá cuenta con zonas de espacio público a lo largo de toda la ciudad, de manera que el paradigma norte-sur observado en otros ámbitos, como el nivel de ingreso, no es tan marcado. Sin embargo, en las UPZ del centro extendido de la ciudad, del occidente y algunas del sur cuentan con más espacio público per cápita.

Respecto a la ciudad informal, mencionan que, los predios están ubicados principalmente en las zonas periféricas y se puede apreciar la relación espacial entre la informalidad del sector productivo y la informalidad residencial. Allí, la industria artesanal es predominantemente informal y está compuesta por micro y pequeñas empresas de baja productividad. Una tercera parte de los metros cuadrados definidos para uso de industria artesanal se encuentra en barrios de origen informal y, los establecimientos asociados a esta industria hacen parte de sectores económicos con bajos requerimientos de entrada al mercado (Quiñones, 2016). Esta información es muestra de las interconexiones entre las diferentes dimensiones de la informalidad.

A partir de lo anterior, el autor menciona que hay una oportunidad de realizar una simplificación y flexibilización normativa que permita potenciar las capacidades productivas de las viviendas y, a su vez, promueva una urbanización más sostenible a través de usos mixtos verticales, es decir, que se potencie la creación de edificaciones que integren desarrollos residenciales, comerciales e industriales. Esta aproximación permitiría potenciar la configuración de viviendas productivas, industrias familiares y/o industrias artesanales, las cuales han tenido un incremento significativo en los últimos años en Bogotá, en el marco de la reactivación.

Por último, a partir del entendimiento de las estructuras urbanas y sus interrelaciones, el autor caracteriza la evolución epidemiológica de la pandemia a nivel de localidad desde el 6 de marzo de 2020 (fecha de diagnóstico del primer caso reportado) hasta el 1 de abril de 2021, encontrando que las localidades más pobladas de Bogotá (Suba, Kennedy, Engativá, Bosa y Usaquén) fueron las que reportaron más fallecidos de manera consistente. En este sentido, se observa como las ciudades son más vulnerables ante el virus dadas las aglomeraciones inherentes a la ciudad, zonas que además coinciden con mayores indicadores a nivel de déficit habitacional y pobreza.

Bajo este panorama, el cierre de actividades representa un desafío importante en la incidencia de la pobreza y la seguridad alimentaria de los hogares en situación de vulnerabilidad. Por lo cual, se analizaron los beneficios del programa Ingreso Solidario a nivel de UPZ, encontrando que Ingreso Solidario incrementó la probabilidad de que los hogares mantengan alguna fuente de ingreso y que, a su vez, no generó desincentivos a la participación en el mercado laboral (Gallego et al., 2021).

De acuerdo con esa información, la proporción de hogares beneficiarios es menor en las UPZ del sur de Bogotá, donde tradicionalmente hay población más vulnerable, sin embargo, la cifra absoluta en pesos en estas UPZ sigue siendo alta, asimismo, las UPZ con mayor número de personas que recibieron Ingreso Solidario, pero no eran atendidos por programas del gobierno nacional. Así, se evidencia que Ingreso Solidario está focalizado en las zonas donde la mitigación del impacto es más necesaria con montos oscilando entre \$35.000 y \$240.000 para el quinto ciclo de entregas.

También al cruzar algunas variables urbanas, se observaron relaciones cruzadas entre diferentes variables de Ingreso Solidario, por ejemplo, hay una relación positiva entre el número de hogares con Ingreso Solidario y la distancia a la IPS más cercana. Es decir, hay mayor concentración de transferencias monetarias en las zonas de Bogotá donde el desplazamiento hacia las IPS toma más tiempo. Asimismo, si diferenciamos las UPZ por la proporción de hogares identificados en el grupo más vulnerable del SISBEN 4 (en quintiles), vemos que las UPZ con mayor población vulnerable se encuentran más alejadas de IPS y concentran mayor número de hogares receptores. De manera que al introducir más variables en el análisis distinguimos la adecuada focalización de este programa dadas las características particulares de sus residentes.

La experiencia de Bogotá en el marco de la pandemia del COVID-19 le brinda la oportunidad a la ciudad para que desarrolle procesos de reactivación sostenibles en el largo plazo y que generen resiliencia ante futuras pandemias bajo el marco del diseño de asentamientos urbanos inclusivos, seguros y sostenibles. Desde el nivel regional hasta la escala barrial y construida, los informales y los más vulnerables, señala el autor pueden presentar menor capacidad de resiliencia ante este choque.

Adicionalmente, se evidenciaron desigualdades espaciales en el acceso a la ciudad y los equipamientos, que muestran ciertas correlaciones con la informalidad y la vulnerabilidad. En este orden de ideas, aunque los programas de mitigación de los impactos económicos de la pandemia han ayudado a reducir la incidencia de la pobreza y han buscado la reactivación del tejido empresarial, aún existen necesidades que se deben abordar y los procesos de reactivación deben fortalecerse. Por ello, promover la revitalización de barrios a través del apoyo a los microempresarios locales, reconociendo los altos niveles de informalidad, permitirá dinamizar la economía local y generar empleo; este apoyo a la mediana y gran industria podría promover la creación de empleo y salarios de calidad para todos los grupos demográficos, especialmente mediante el fomento a la estabilidad y formalidad laboral asociada a la producción industrial de gran escala.

1.4 Dinámica y caracterización de la pobreza y la desigualdad ante la pandemia por COVID-19

Con el objetivo de identificar las buenas prácticas y lecciones aprendidas en la toma de decisiones para enfrentar la pandemia por COVID-19, la monografía titulada “Dinámica y caracterización de la pobreza y la desigualdad ante la pandemia por COVID-19”, liderada por Ana Mujica, analiza los efectos socioeconómicos de la pandemia, con énfasis en la dinámica observada en la incidencia de la pobreza y su relación con diversas características propias de los hogares, sus viviendas y su entorno geográfico y ambiental. A través de metodologías espaciales y estadísticas, se analizan los efectos sobre la pobreza y la desigualdad, identificando aquellos aspectos que aumentan el riesgo de los individuos a contraer la enfermedad y que profundizan los efectos sociales y económicos de la pandemia, como lo son el acceso limitado a los bienes y servicios públicos de la ciudad y las características propias de las viviendas, hogares y sus integrantes (hacinamiento, acceso a servicios de agua y saneamiento, informalidad laboral, etc.). También se consideran los efectos de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional y la Alcaldía de Bogotá para mitigar los efectos de la pandemia, en particular del Programa Arriendo Solidario sobre el riesgo de desalojo, asociado a las dinámicas del mercado laboral.

A partir del análisis de diversas fuentes de información primarias y secundarias, se evidencia que, aunque las medidas de aislamiento preventivo obligatorio adoptadas por el Gobierno nacional y la Alcaldía de Bogotá para la prevención del contagio por COVID-19 y el fortalecimiento del sistema de salud contribuyeron a reducir la morbilidad y mortalidad por la enfermedad en 2020, también llevaron a una profundización de los efectos sociales y económicos.

En efecto, ante la suspensión de la actividad económica, se registró un deterioro en los indicadores del mercado laboral, especialmente un aumento en el desempleo y la inactividad, esto último, con un mayor efecto sobre las mujeres. El pobre desempeño en el mercado laboral llevó, a su vez, a una caída en los salarios e ingresos de los hogares, lo que se tradujo en un aumento en la incidencia de la pobreza y la desigualdad, dado el alto nivel de dependencia de los hogares en los ingresos provenientes del empleo. Por lo general, la población en condición de pobreza o vulnerabilidad tiene menos herramientas para mitigar y responder a los efectos generados por choques externos, y en esa medida, tiene un menor grado de resiliencia para responder a los efectos de la pandemia por COVID-19.

Haciendo un acercamiento a los indicadores de mercado laboral, la pandemia produjo una caída de 558.288 en el número de ocupados, lo que se vio reflejado en 297.528 bogotanos adicionales desocupados y 356.321 bogotanos adicionales en condición de inactividad. Al realizar la desagregación por sexo, se destaca que la ocupación entre las mujeres ha tenido una recuperación más lenta (con una variación cercana al -30,0% entre abril y julio), reflejada principalmente en una persistencia de la inactividad. Esto se ha asociado al incremento en las actividades de cuidado para las mujeres, dada la presencia permanente de todos los miembros del hogar en la vivienda (en particular, niños y niñas) durante los meses de aislamiento preventivo obligatorio y, actualmente, ante la apertura parcial de las instituciones educativas y las nuevas restricciones para contener los nuevos picos de contagio.

Asimismo, por edades y nivel educativo, se observa que la caída del empleo se concentró en los menores de 18 años y los mayores de 65 años, con una variación de -51,1% y -19,9%, respectivamente, y se presentó en todos los niveles educativos (a excepción de las personas con educación pos-terciaria), con una mayor afectación entre las personas sin educación (-58,7%), con educación primaria (-40,5%) y con educación secundaria (-37,7%).

Por tipo de actividad, se realizó una desagregación entre las actividades más vulnerables y las actividades menos vulnerables⁶. La actividad en la que se presentó la mayor

⁶ Con base en las restricciones de movilidad establecidas en la ciudad y la categorización realizada tanto por Eslava e Isaacs (2020) como por la OIT (2020), se definieron los sectores más vulnerables como: industria manufacturera; comercio y reparación de vehículos; alojamiento y servicios de comida; actividades inmobiliarias, transporte y almacenamiento; actividades artísticas, de entrenamiento y recreativas, y explotación de minas y canteras. Por su parte, los sectores menos vulnerables son: agricultura,

reducción fue la explotación de minas y canteras (-35,0%) (aunque ésta tiene una participación muy baja en la generación de empleo en Bogotá), seguida por el alojamiento y servicios de comida (-30,6%). Los sectores vulnerables que más aportaron a la caída del empleo en la ciudad fueron el comercio y la reparación de vehículos (21,4%), y el alojamiento y los servicios de comida (16,6%).

La destrucción del empleo se concentró en las personas no pobres, y especialmente en el sector formal de la economía (-27,1% vs. -25,6% en el sector informal). Entre la población en condición de pobreza cabe destacar el aumento en el número de ocupados en el sector informal (184.298), lo cual puede explicarse, en parte, por la transición de una parte de la población no pobre e informal que se ubicaba muy cerca de la línea de pobreza, o estaba en situación de vulnerabilidad antes de la pandemia, hacia la pobreza en 2020. Analizando la variación por quintiles de ingreso, se observa que las mayores pérdidas de empleo se concentraron en los quintiles de ingreso medio, en particular los quintiles 3 (159.008 empleos) y 4 (159.845 empleos).

Además de la caída en el empleo, el ingreso laboral promedio también presentó una disminución de 3,4% entre 2019 y 2020. Aunque aún persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres, ésta se redujo como resultado de una mayor reducción en el ingreso promedio de los hombres (de \$1.846.976 a \$1.516.058) en comparación con las mujeres (de \$1.701.517 a \$1.552.049).

Acorde con las proyecciones realizadas por Núñez Méndez (2020), la pandemia generó un retroceso de más de 8 años en la reducción de la pobreza en el país: en 2012 Colombia registró una incidencia de la pobreza monetaria de 40,8%, 2,1 p.p. por debajo del nivel observado en 2020. De manera similar, la incidencia de la pobreza monetaria extrema a nivel nacional se ubicó en un nivel de 11,7% en 2012, 4,7 p.p. por debajo del nivel registrado en 2020. Esta dinámica es consistente con las medidas de confinamiento estricto y aislamiento preventivo implementadas en las principales ciudades del país, que tuvieron efectos importantes sobre la dinámica del mercado laboral y afectaron, en una mayor medida, a la población más vulnerable.

El crecimiento observado de la pobreza moderada y extrema en Bogotá D.C es un hecho sin precedentes en la historia reciente de la ciudad: en 2020 la incidencia de la pobreza moderada y extrema fueron de 40,1% y 13,3%, respectivamente. Bogotá D.C es además la ciudad que más contribuyó al aumento en la pobreza monetaria en el país, explicando el 30,9% del crecimiento en el número de personas en esta condición (más de 1 millón de personas de la ciudad). Esto es consistente con la variación observada en el ingreso per cápita de los hogares bogotanos entre 2019 y 2020: la distribución de los ingresos se aplanó y desplazó hacia la izquierda, con una mayor proporción de personas que recibieron ingresos por debajo de la línea de pobreza para la ciudad en 2020. En

ganadería, caza, silvicultura y pesca; construcción; suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos; información y comunicaciones; actividades financieras y de seguros; actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos; administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana; otras o no informa.

promedio, el ingreso per cápita en Bogotá disminuyó 15,7% entre 2019 y 2020 (de \$1.188.231 a \$1.001.115).

Para mitigar estos efectos económicos y sociales ocasionados por la pandemia, el Gobierno nacional implementó diversas medidas focalizadas en la población en condición de pobreza o vulnerabilidad (ver detalle en el documento), mientras que la Alcaldía de Bogotá creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria –SDBS (Decreto Distrital 093 de 2020), focalizado en la población en condición de pobreza o vulnerabilidad. El SDBS tiene tres componentes: i) transferencias monetarias; ii) bonos canjeables por bienes y servicios, y iii) subsidios en especie.

Los giros se realizaron principalmente en las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar y Kennedy (40,4% del total de recursos entregados), localidades en las que se encontraban 12 de las 20 UPZ que estuvieron en alerta naranja y, por tanto, en cuarentena estricta en los meses de mayo y julio de 2020 (SDP, 2020). Ciudad Bolívar es también una de las localidades con mayor incidencia de la pobreza multidimensional después de Usme. A pesar de estos grandes esfuerzos, el efecto agregado de las ayudas ordinarias y extraordinarias en la capital fue relativamente bajo, con una contribución de 1,3 p.p. en la reducción de la incidencia de la pobreza moderada y una contribución de 1,6 p.p. en la reducción de la pobreza extrema.

En lo que respecta al Programa de Arriendo Solidario, desarrollado por la Secretaría Distrital del Hábitat para mitigar el gasto de arrendamiento de los hogares bogotanos que viven bajo esta modalidad, los autores estiman que el Programa contribuyó entre 0,03 y 0,53 puntos porcentuales a la reducción en la incidencia de la pobreza. Así, el efecto podría estar por encima del efecto estimado de las ayudas ordinarias (transferencias de Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor) (0,2 p.p.) en Bogotá.

Adicionalmente, Bogotá ha implementado el sistema para la mitigación del impacto y reactivación económica de Bogotá EMRE.

BOGOTÁ SOLIDARIA

En atención a la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020 y las reglamentaciones posteriores, se facultó a los alcaldes y gobernadores a reorientar algunas rentas de designación específica presupuestal. En este contexto la Alcaldía Mayor expidió el Decreto Distrital 093 de 2020, mediante el cual creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria - SDBS, como un mecanismo de redistribución para contener, mitigar y superar la pandemia del COVID-19, buscando así atender la contingencia social de la población pobre y vulnerable, a través de tres canales de asistencia: i) Transferencias Monetarias ii) Bonos Canjeables y iii) Subsidios en especie.

El Sistema Distrital Bogotá Solidaria – SDBS está dirigido a las personas pertenecientes a distintos grupos poblacionales, hogares y comunidades en situación de pobreza o vulnerabilidad a raíz de la pandemia. Los criterios para focalizar la asignación de ayudas fueron definidos por el Comité Coordinador del SDBS, atendiendo las recomendaciones del Gobierno Nacional (CONPES 100 de 2006).

La población beneficiaria de transferencias monetarias debía cumplir al menos una de las siguientes condiciones:

1. Que los hogares estuvieran inscritos en la base maestra del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBEN del Departamento Nacional de Planeación - DNP, el cual clasifica a la población según sus condiciones de vida e ingreso para focalizar la inversión social. Se priorizaron los hogares con puntaje Sisbén III menor o igual a 30,56 puntos y Sisbén IV en sus grupos A, B y C.
2. Hogares incluidos en los listados censales de población perteneciente a grupos étnicos u otros grupos especiales aprobados por el Comité Técnico.

Adicionalmente, para los hogares que no se encontraban incluidos en estos listados, se creó el Índice de Bogotá Solidaria (IBS) utilizando la infraestructura de información geográfica y de registros administrativos del Distrito. El cual consideró, entre otros, los siguientes criterios:

- Jefatura femenina
- Con personas mayores de 60 años
- Con población en condición de discapacidad,
- Al menos un miembro menos una persona menor de 18 años
- Población víctima del conflicto armado

A partir de esto, los beneficiarios de Bonos Canjeables fueron los hogares:

1. Inscritos en la base maestra del SISBEN con un puntaje Sisbén III menor o igual a 30,56 puntos y Sisbén IV en sus grupos A, B y C.
2. Clasificados como potenciales beneficiarios según el Índice de Bogotá Solidaria (IBS).
3. Que cumplieron los criterios de focalización definidos por las entidades responsables.

Por otra parte, los subsidios en especie tuvieron dos modalidades de focalización:

1. Por medio de información geográfica, basada en el Índice de Pobreza Multidimensional (DANE).
2. Por criterios poblacionales o sectoriales, mediante listados de población pobre y vulnerable aprobados por el Comité Técnico, consolidados por diferentes entidades distritales.

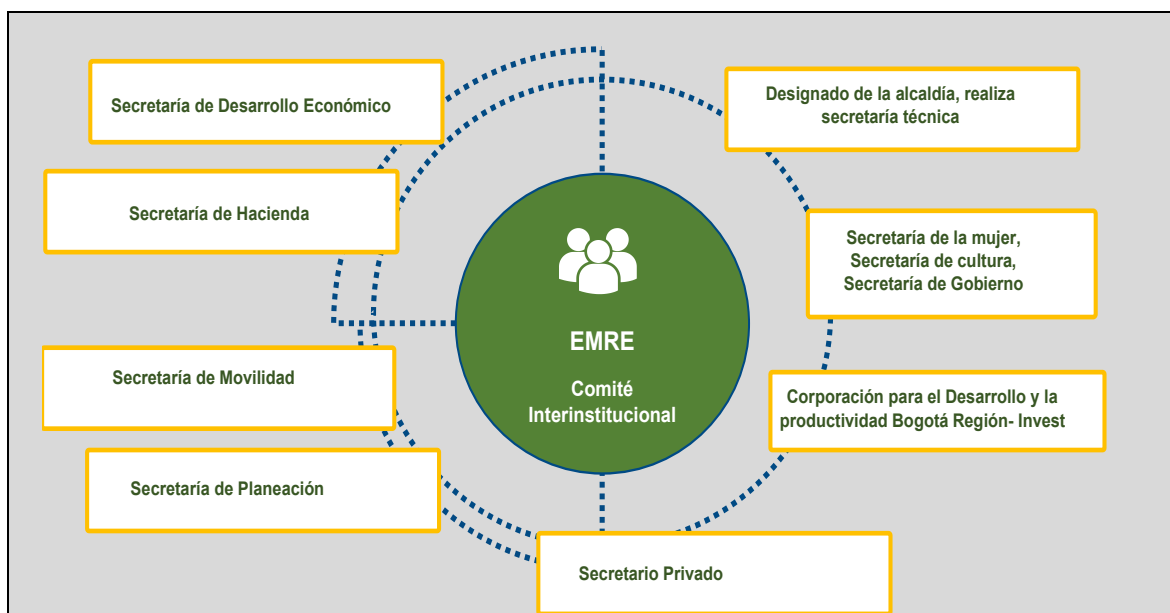
Es importante destacar que las bases de datos del SDBS se articulan con las del Gobierno Nacional, por lo cual los subsidios otorgados por el Distrito son concurrentes y complementarios, respondiendo a las necesidades particulares de los hogares. Asimismo, para la identificación de beneficiarios se incluyeron listados oficiales de las entidades distritales, listados censales de grupos étnicos y otras poblaciones especiales, y mediante la aplicación de una encuesta propia del SDBS.

Finalmente, con el objetivo de hacer de este SDBS una política de largo, el Plan Distrital de Desarrollo 2020 – 2024, “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”, aprobado mediante el Acuerdo 761 de 2020, estableció en su artículo 26 que el Sistema Distrital Bogotá Solidaria será una política pública con vocación de permanencia.

SISTEMA DISTRITAL PARA LA MITIGACIÓN DEL IMPACTO Y REACTIVACIÓN ECONÓMICA DE BOGOTÁ EMRE

El Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto y Reactivación Económica de Bogotá fue creado por el Decreto 108 de abril de 2020 como parte de las medidas para atender la emergencia generada por la pandemia del Covid-19. El Acuerdo del Plan Distrital de Desarrollo en su artículo 27 le dio un carácter de política pública con vocación de permanencia y lo definió como “un instrumento para orientar las acciones para atender las emergencias, mitigar las consecuencias de las crisis y reactivar la economía de la ciudad”.

Para la coordinación del sistema se creó el Comité Interinstitucional del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico conformado por:



En lo que se refiere a la atención de la emergencia, el Comité Interinstitucional es un espacio de coordinación y orientación para la toma de decisiones sobre aspectos como la aplicación de medidas y protocolos de bioseguridad para los sectores productivos y la definición de turnos y horarios para el funcionamiento seguro de la economía y la vida social en los distintos escenarios de confinamiento y apertura.

Al mismo tiempo, el Comité ha permitido definir y hacer seguimiento a la Estrategia de Mitigación y Reactivación Económica para Bogotá -EMRE. Dicha estrategia articula las metas de reactivación incluidas en el Plan de Desarrollo, que corresponden a inversiones por \$53,16 billones de pesos. La Estrategia tiene adicionalmente un subcomponente local que se desarrolla de la mano de las 20 alcaldías locales de la ciudad bajo la coordinación de la Secretaría de Gobierno.

Con información a 31 de julio de 2021, por medio de la Estrategia de Mitigación y Reactivación Económica del Distrito (EMRE) se habían generado o gestionado 155.298 empleos, lo que representa un avance del 51,8% frente a la meta de 300.000 empleos que la estrategia se fijó para 2021.

- Otra gran meta de la estrategia EMRE es formar 101.000 personas en 2021. A 31 de julio se han alcanzado las 82.136 personas formadas, lo que representa un avance del 82% frente a la meta.
- En cuanto a empresas beneficiadas con programas de apoyo del Distrito, el avance para la misma fecha era de 18.693, que corresponde al 31,2% de la meta de 60.000 unidades productivas apoyadas en 2021.

Finalmente, se han formalizado ya 5.615 unidades productivas, de la meta de 10.000 empresas a formalizar en 2021 y se han desarrollado 30.985 visitas por parte de la tropa económica.

Como innovación en el análisis de la relación entre pobreza, vulnerabilidad y morbilidad por COVID-19, la monografía propone un Indicador de Integración ambiental –IIA que incorpora variables relacionadas con el acceso a bienes y servicios públicos urbanos: arbolado urbano, competitividad educativa, acceso a transporte, acceso a salud y calidad del aire. Este indicador es novedoso y debe considerarse como un esfuerzo pionero, que con certeza será muy útil para efectos de la focalización de la política pública a corto, mediano y largo plazo. El análisis de la distribución del IIA en la ciudad permite evidenciar la existencia de fenómenos de segregación espacial e indagar sobre su relación con la morbilidad por COVID-19.

En particular, se encuentra que la distribución de los bienes y servicios públicos no es homogénea. Por ejemplo, aunque en un hogar bogotano promedio cuenta con una oferta de espacio público de 36,5 hectáreas a 15 minutos a pie, solo el 37,6% de los hogares cuenta con ese nivel mínimo de acceso. De manera similar, sólo el 28% de las manzanas tendrían una calidad de aire favorable. Así, con base en los resultados del IIA, se obtiene que los estratos más altos están 2 veces más integrados a los bienes y servicios de la ciudad que los estratos más bajos. Entre los indicadores socioeconómicos analizados, se destaca la correlación entre el IIA y los precios del suelo y la vivienda, donde se encuentra que “las zonas de la ciudad con precios del suelo y vivienda más elevados tienen mejor calidad del aire (+19%), mejor competitividad educativa (+12,7% en los resultados del ICFES), se encuentran un 103% más cerca de las estaciones de Transmilenio y tienen 24,8% más arbolado público, en comparación con las zonas con los precios del suelo y vivienda más bajos”.

Al analizar la distribución de casos confirmados de COVID-19, se encuentra que la concentración de casos tiende a ser más alta en los quintiles más vulnerables de la población, especialmente al considerar los quintiles de precio comercial de la vivienda: por ejemplo, el pico de casos para el quintil de precio más alto es aproximadamente 50% menos elevado en comparación con los demás quintiles. Sin embargo, al analizar la relación entre el IIA, sus componentes y la morbilidad por COVID-19, los autores encuentran que no hay una relación lineal entre las diferentes variables: los estratos socioeconómicos medios (con un nivel de IIA intermedio) son los más afectados por la pandemia por COVID-19. Así, aunque la segregación ambiental pareciera tener un efecto positivo en la mitigación del contagio de la población pobre y vulnerable, en lo que concierne las medidas de mitigación de los efectos de la pandemia y las políticas de protección social, esta segregación impone retos importantes para la superación de la pobreza y la desigualdad en la ciudad.

A la luz de los resultados anteriores y de un análisis más detallado de las características físicas de las viviendas, el estudio destaca que las UPZ Ciudad Bolívar Rural y Chapinero Rural, al igual que la gran mayoría de las zonas peri-urbanas de la ciudad, necesitan una mayor atención en el desarrollo de políticas integrales de hábitat y acceso a servicios tecnológicos, de cara a enfrentar y solucionar las amplias disparidades territoriales que se evidencian entre los hogares aquí ubicados con respecto a aquellos en el resto de la ciudad. Las correlaciones sugieren que un mejor acceso a servicios y una mejor calidad de la vivienda tienen una relación positiva con el número de casos confirmados. Esto parece ser coherente con los resultados obtenidos mediante el IIA, en la medida en que la mayor concentración de casos se observa en los hogares de estratos medios o de clase media.

Con relación al impacto del COVID-19 en los desalojos y el número de personas en situación de calle, no se tienen datos robustos aún sobre la variación en el número de personas, pero sí se observó una reducción en la capacidad de los diferentes centros y equipos para proveer las atenciones requeridas a este grupo poblacional, como consecuencia de los controles de aforo y las medidas de distanciamiento social para minimizar el riesgo de contagio. De hecho, se presentó una caída del 55,6% en el número de atenciones entre 2019 y 2020.

Para dar una idea de los efectos de la pandemia sobre la población en riesgo de desalojo, se identificaron a aquellos hogares que podrían tener dificultad para pagar su gasto de arriendo. En total, se estima que en 2020 había 630.538 hogares con dificultad de pago, de los cuales 315.635 (50%) están además en condición de pobreza y 97.034 en condición de pobreza extrema. Al comparar los ingresos de los hogares con su respectivo pago por arriendo y potencial dificultad de pago, se encontró que 79.056 hogares estarían enfrentando un riesgo de desalojo, y de este grupo, 77.966 (98,6%) se encuentran además en condición de pobreza, por lo que éstos podrían constituir el foco del Programa Arriendo Solidario en 2021. Considerando además la elegibilidad de estos hogares para el Programa Ingreso Solidario, se encuentra que 52.346 hogares pobres serían elegibles. Teniendo en cuenta que, a la fecha, se han beneficiado alrededor de 30.000 hogares, se contaría con un déficit de 22.346 hogares en riesgo de desalojo y con una probabilidad positiva de, eventualmente, ingresar a la habitabilidad en calle.

4. RECOMENDACIONES

A través de estas investigaciones se evidenciaron las acciones bien encaminadas en atención a la pandemia del COVID-19, pero también se vislumbraron los grandes retos que enfrenta la ciudad para su recuperación y fortalecimiento. La crisis económica y social causada por la pandemia no tiene precedentes, situación que se agravó porque la estructura de la economía, sobre todo la del conjunto del país, ya era muy frágil, en

un contexto de recursos públicos escasos, afectando de manera negativa el producto, la inversión, el empleo, la demanda agregada y el ingreso de los hogares.

La experiencia de la pandemia del COVID-19 brinda la oportunidad para que Bogotá desarrolle procesos de reactivación sostenibles en el largo plazo y que generen resiliencia ante futuras pandemias, bajo el marco del diseño de asentamientos urbanos inclusivos, seguros y sostenibles a nivel social, económico, y físico.

A continuación, se presentan las principales recomendaciones y conclusiones de los estudios.

El trabajo sobre Gobernanza Urbana valora positivamente un conjunto de propuestas desarrolladas por la administración distrital encabezadas por la propuesta de Gobierno Abierto Bogotá –GAB, destacándolo como modelo para gobernar con la ciudadanía, en tanto promueve la participación incidente en la formulación y la toma de decisiones de la administración.

De la misma manera, la estrategia del Sistema Distrital de Cuidado –SIDICU es destacada como pionera en América Latina. La estrategia enfocada en generar igualdad de oportunidades para las mujeres a través de la ampliación y cualificación de la oferta de servicios de cuidado, redistribución de labores de asistencia y reconocimiento social organizada operativamente en las manzanas del cuidado, lugares focalizados adecuadamente en el territorio, donde la administración concentra su oferta cualificada.

Igualmente, el autor destaca la estrategia de presupuestos participativos que alcanzó en cobertura más de 120.000 habitantes de Bogotá mayores de 14 años que decidieron sobre el 50% de los presupuestos de los Fondos de Desarrollo Local.

A nivel de disposición de información las plataformas de Datos abiertos SALUDATA, esencial en el manejo de la pandemia, el sistema de Votación Electrónica Ciudadana –VOTEC y el sistema abierto de Información Jurídica “LEGALBOG” son mencionados como evidencia de un modelo de gobernanza moderno que busca la vinculación directa de la ciudadanía.

En cuanto a las recomendaciones, Enrique Borda considera que los procesos de aprendizaje derivados de hacer frente a la pandemia del COVID-19 tiene que llevarse a la generación de medidas, programas y proyectos que permitan preparar a la ciudad, su infraestructura y mecanismos de gestión de riesgo con elementos para afrontar futuras emergencias.

Como mecanismo de gobernanza, integrar una cultura sanitaria, puede ser una oportunidad para identificar los aspectos críticos e incluir aquellas acciones que permitan corregir diferentes aspectos relacionados con los servicios públicos, el espacio público, la contaminación, la inequidad o desigualdad, por citar algunos de ellos. Esta gestión, aunada a la generación de políticas, de planificación y de la participación de las

comunidades permiten avanzar en los procesos de construcción de ciudades más sostenibles, seguras y resilientes en línea con la Nueva Agenda Urbana y los ODS.

De manera puntual, las recomendaciones incorporadas en el documento, varias de ellas ya puestas en marcha por la Alcaldía de Bogotá, requieren de un desarrollo a nivel de estrategia –que por las afugias de la emergencia no ha sido posible acometer– las cuales se formulan teniendo en cuenta, de una parte, las evidencias encontradas en gobernanza y normatividad, específicamente en el marco de la política de Gobierno Abierto, y de otra, los lineamientos globales ya mencionados.

Las sugerencias que se presentan están basadas en la previa determinación –por medio de entrevistas a gerentes públicos, regulación y documentos de política, y reconociendo el concepto de gestión multinivel, comunicación y participación, información y transparencia, marco normativo para la emergencia, y desafíos de la emergencia al sistema de gobernanza.

- i. Concretar y formalizar la institucionalidad para la gobernanza multinivel en la emergencia.
- ii. Con la Nación, asegurar permanente coordinación y el protocolo establecido para emergencias.
- iii. Con la región, crear la figura de “Hechos Regionales de Emergencia” a nivel de Acuerdo Regional, y lograr la creación y consolidación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca y un POT con visión regional.
- iv. A nivel distrital, profundizar el trabajo coordinado en las localidades.
- v. A nivel de Gobierno Abierto, fortalecer el espacio “Yo Participo” y fortalecer los presupuestos participativos.
- vi. Fortalecer la gobernanza del sector salud, el equipo de Diálogo Social, y finalmente la Creación del Laboratorio Distrital de Resiliencia.
- vii. Aprovechar las oportunidades que ofrece la tecnología digital para una mejor gobernanza.
- viii. Fortalecer la estrategia de Gobierno Abierto y articularla para fortalecer los presupuestos participativos.

En línea con el planteamiento multinivel, la monografía de Morfología Urbana señala que, desde la perspectiva urbana, deben hacer de la gobernanza metropolitana un componente clave, de tal forma que se potencie la interrelación entre los municipios de Bogotá y su área metropolitana y se promueva un proceso de reactivación que parta de las realidades geográficas, económicas y sociales de todos los entes territoriales.

Aunque los programas de mitigación de los impactos económicos de la pandemia han ayudado a reducir la incidencia de la pobreza y han buscado la reactivación del tejido empresarial, aún existen necesidades que se deben abordar y los procesos de reactivación deben fortalecerse. En ese sentido, las políticas de flexibilización de uso del suelo y la definición de uso mixto horizontal y vertical, que vayan de acuerdo con los patrones socioeconómicos preexistentes, pueden soportar procesos de reactivación

más sostenibles y generar mayor accesibilidad al espacio, ya sea para vivienda o para el desarrollo de actividades económicas.

Adicionalmente, aunque las ayudas sociales han sido y durante un largo tiempo serán sumamente importantes, uno de los principales pilares de la reactivación debe ser la generación de empleo formal, para lo cual una planificación que promueva la construcción de vivienda sostenible permitirá impulsar el empleo, tanto directo como indirecto, derivado de los encadenamientos hacia atrás del sector, así como mitigar el déficit habitacional de la ciudad. Este enfoque debería incluir en su agenda la reducción del fenómeno de los asentamientos urbanos informales que permita, a su vez, mitigar otras dimensiones conexas a la informalidad.

Más aún, promover la revitalización de barrios a través del apoyo a los microempresarios locales, reconociendo los altos niveles de informalidad, permitirá dinamizar la economía local y generar empleo. Esto se puede complementar con el incentivo sostenible a la mediana y gran industria manufacturera, a través de la delimitación de distritos industriales, mediante zonas de uso exclusivo, y permitir el uso en estas zonas por parte del comercio y restaurantes de conveniencia para trabajadores industriales y las personas que se mueven en la zona industrial. Este apoyo a la mediana y gran industria podría promover la creación de empleo y salarios de calidad para todos los grupos demográficos, especialmente mediante el fomento a la estabilidad y formalidad laboral, asociada a la producción industrial de gran escala.

Desde el lado económico, la monografía de Jorge Iván González destaca que 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.

En el terreno de los ingresos, Jorge Iván González señala que si bien hay limitación de los ingresos tributarios clásicos municipales (Predial e ICA) para enfrentar las nuevas necesidades, el endeudamiento de Bogotá es indispensable para avanzar en la reactivación y, en su criterio, están llegando a su potencial por lo que es necesario encontrar nuevas fuentes de financiación y tributación vinculadas a la productividad urbana (Plusvalías, Cargas y beneficios, CEPACS, etc.).

Asimismo, el autor señala que Bogotá ha perdido liderazgo en el campo social. Las ayudas para enfrentar la pobreza tuvieron un efecto menor que el observado a nivel nacional. No obstante, los avances logrados en materia de focalización, los resultados son aún insatisfactorios.

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 mediante contratación directa, y de manera

temporal, a trabajadores que puedan realizar actividades como la limpieza de parques, reparación de escuelas, etc.

En el horizonte más lejano, se recomienda la estructuración de proyectos que incentiven la demanda agregada con un marcado acento ambiental, 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.

Para finalizar, y en consonancia con las recomendaciones de los otros autores, el trabajo de Ana Mujica y coautores coincide en los graves impactos sociales y económicos de la pandemia sobre los hogares bogotanos, pero hace hincapié en la importancia de tener en cuenta no solo las características de los hogares y sus viviendas, sino también de su contexto geográfico (por ejemplo, densidad del arbolado público urbano o la calidad del aire), que puede limitar o potenciar, de manera estructural, la calidad de vida y libertad de las personas.

Teniendo en cuenta los resultados expuestos en su trabajo y con miras a potenciar la recuperación económica e incrementar la resiliencia de la población pobre y vulnerable, los autores presentan las siguientes propuestas:

- i. Se deben continuar y profundizar los esfuerzos en materia de políticas social, en particular a través del Sistema Distrital Bogotá Solidario y el Ingreso Mínimo Solidario, no sólo con miras a la reactivación económica, sino también a la recuperación sostenible de los ingresos de los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad.
- ii. Un análisis preliminar del trimestre móvil de febrero-abril de 2021 indica que se han recuperado 137 mil empleos en Bogotá, en comparación con el mismo trimestre de 2020, sin embargo, aún falta recuperar 378 mil empleos, el 65% de los cuales está concentrado en tres sectores: i) actividades artísticas, de recreación y servicios, donde el empleo doméstico tiene un rol predominante; ii) alojamiento y servicios de comida, y iii) administración pública y salud. Aunque éste último sector se verá potenciado con la reapertura de las instituciones educativas, se deberían tener en consideración los otros sectores en la orientación de los esfuerzos y beneficios asociados a la dinamización del mercado laboral en Bogotá.
- iii. En lo que concierne el Programa Arriendo Solidario, y teniendo en cuenta los resultados de las simulaciones sobre los efectos de las transferencias en la incidencia de la pobreza y la mitigación del riesgo de desalojo de los hogares pobres y vulnerables, se sugiere evaluar: i) la posibilidad de ampliar el monto de la transferencia (para tener un mayor efecto sobre la pobreza), o ii) ajustar la focalización para incluir a los hogares en riesgo de desalojo o a una mayor proporción de hogares elegibles en condición de pobreza extrema, para quienes la transferencia podría potencialmente contribuir a la superación de esta condición.

- iv. Es claro que las medidas de protección social implementadas por el Gobierno nacional y la Alcaldía de Bogotá han tenido efectos importantes en la mitigación de los efectos negativos sobre los ingresos de los hogares, a pesar de que estos efectos han sido más bajos que los observados en otras ciudades del país. Sin embargo, además de la creación de un sistema integral de protección social, parcialmente desarrollado mediante el Sistema Distrital Bogotá Solidaria y el Ingreso Mínimo Garantizado, la superación de la pobreza en el mediano y largo plazo requerirá también de esfuerzos importantes en las políticas de desarrollo urbano que garanticen el acceso a bienes y servicios públicos esenciales, así como a condiciones ambientales que permitan el desarrollo efectivo de las capacidades de todos los ciudadanos.

En conjunto, las monografías soportan y refuerzan las directrices establecidas por la Administración Distrital e insisten en la necesidad de reforzar la orientación de gobernanza multinivel, la implementación de nuevos instrumentos de recaudo y generación de ingresos, la necesidad de fortalecer las herramientas de participación, el fortalecimiento del tejido productivo, la generación de un sistema de integración y la oferta social que contemple elementos relacionados con la salud, equipamientos, vivienda y el ambiente, en especial garantizando la protección social y económica de los hogares más vulnerables.