

Estrategia de empleo para Bogotá

Eduardo Sarmiento Palacio

La información más reciente señala que en Bogotá la pobreza pasó de 32 a 50% entre 1997 y 2002 y la indigencia aumentó de 5 a 15%, dejando al descubierto un retroceso social mucho más acentuado que el promedio nacional. Parte de la explicación está en que el desempleo se produce en forma más intensa, lo mismo que el alza de las tarifas de servicios públicos. En tal sentido, el suministro de alimentos a toda la población, la moderación de las tarifas de servicios públicos y el programa de empleo aparecen como los medios más directos para revertir el retroceso social. Los mayores interrogantes se refieren al programa de empleo. No faltan quienes sostienen que el problema del desempleo es nacional y, como tal, no se puede hacer mayor cosa en la ciudad. La observación de la realidad revela algo muy distinto. En los últimos cuatro años, el desempleo en las trece grandes ciudades no ha variado en más de un punto porcentual. La política tradicional de estimular la oferta para reducir el desempleo ha fracasado. Luego de varios años de recesión, los altos niveles de desempleo se manifiestan en bajos consumos que impiden la producción y el empleo. Se configura un círculo vicioso en que el desempleo genera más desempleo. En este contexto, la solución de la crisis requiere acciones para crear empleos en forma directa y su visibilidad es mayor en las ciudades.

Ingeniero civil de la Universidad Nacional de Colombia; Ph. D. en economía de la Universidad de Minnesota. Ha sido decano de economía en la Universidad de los Andes; asesor de la Junta Monetaria; jefe de Planeación Nacional. Columnista del diario *El Espectador*, autor de varios libros y de múltiples ensayos y artículos. En la actualidad se desempeña como director del Centro de Estudios Económicos de la Escuela Colombiana de Ingeniería. esarmien@escuelaing.edu.co

BREVE DIAGNÓSTICO

La economía distrital creció durante las últimas tres administraciones a un promedio de 1%, y con excepción de 1999, lo hizo entre 0,6 y 1 punto por encima de la nación. Ese comportamiento se ha manifestado en un aumento promedio del empleo de 2,5% (70.000 personas). Si se tiene en cuenta que la fuerza de trabajo ha crecido entre 4 y 4,5%, la economía se ha visto expuesta a un proceso sistemático de aumento del desempleo. El espectro ha cambiado en los últimos tres años, en particular en el año 2003, cuando el sistema parece haber escapado del sistema recesivo, al entrar en una senda de crecimiento del PIB cercana a 3,5%. En tales condiciones, se podría esperar un crecimiento del empleo de 4,0% (120.000 personas). Si la dinámica de la ciudad y del país en el 2003 se sostiene, el desempleo tendería a mantenerse constante, es decir, en el 15% registrado en septiembre.

Curiosamente, no ha existido ninguna acción externa para modificar la tendencia del empleo, o mejor, para romper el círculo vicioso. Las obras de infraestructura del IDU, que ascienden a cerca de \$600.000 millones, no generan más de 16.000 empleos directos, de los cuales \$5.000 corresponden al Trans-

milenio. Si a éstos se agregan los empleos indirectos, la contribución total a la generación de empleo sería del orden de 25.000 personas. No es casual, entonces, que la duplicación de la inversión pública que tuvo lugar a partir de 1998 coincidiera con el disparo del desempleo.

Estos resultados no corresponden a la teoría. En los estudios de campo se muestra que los trabajos de infraestructura regulares, como la construcción de puentes, andenes y mantenimiento, tienen porcentajes de nómina entre 35 y 45. En tal caso, una inversión de \$600.000 millones en obras de infraestructura podría generar entre 45.000 y 55.000 empleos directos y, por lo menos,

otros 15.000 empleos indirectos. Esta es una evidencia contundente sobre la ineficiencia de los programas de infraestructura. En general, se trata de obras con altísimo componente importado, elevados costos unitarios de materiales y expuestas a grandes sobrecostos, que reducen el porcentaje de la nómina y que desconocen por completo el costo de oportunidad de la mano de obra.

La manifestación más dramática de lo anterior se observa en el Transmilenio. Las nuevas troncales se han asignado a razón de US\$15 millones el kilómetro, cuando la proyección era de US\$5 millones. El proyecto

La economía distrital creció durante las últimas tres administraciones a un promedio de 1%, y con excepción de 1999, lo hizo entre 0,6 y 1 punto por encima de la nación.

está resultando el triple de lo presupuestado. Con los recursos destinados por la nación y los disponibles en el Distrito, el proyecto sólo podrá realizarse en la tercera parte de lo presupuestado.

MARCO FINANCIERO

El cambio del modelo del Distrito está condicionado al manejo financiero. En las administraciones anteriores se le concedió una clara prioridad a la austeridad. A diferencia de la nación, donde se le buscaron salidas a la crisis mediante déficit fiscales y la elevación del endeudamiento, en el Distrito recayó en su totalidad en los índices sociales. Los disparos del desempleo y la pobre-

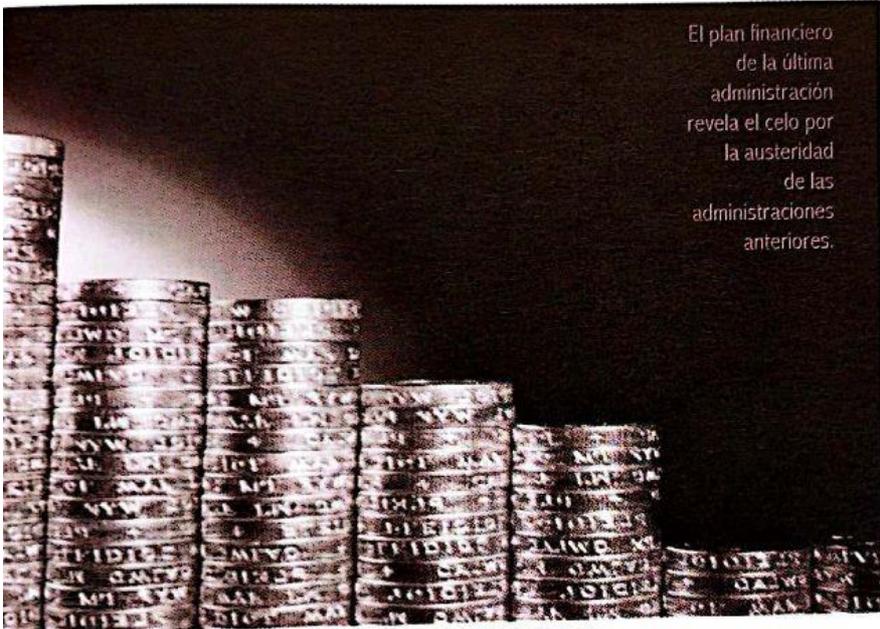
El plan financiero de la última administración revela el celo por la austeridad de las administraciones anteriores. Los ingresos tributarios crecen en magnitudes similares al PIB. El saldo de la deuda disminuye en términos de los ingresos tributarios. Aún más dicente, la inversión crece a un promedio cercano a 2,5%, menos que el aumento del PIB.

El nivel actual de deuda en relación con los ingresos tributarios es muy bajo, 50%, y de ninguna manera significa riesgos para la estabilidad financiera. Entre los criterios aceptados de solvencia, es perfectamente posible elevarlo a 70%. En este caso la inversión crecería a razón de 6% anual, cifra superior al crecimiento esperado del producto, y operaría como un fuerte estímulo a la actividad productiva distrital.

Algo similar se observa en la información más detallada. De acuerdo con las cifras reportadas por los gerentes, varias de las empresas generarán mayores excedentes que en el pasado. El mercado financiero suministra un amplio margen para la colocación de títulos financieros. En realidad, el desafío no está tanto en el monto de recursos sino en cómo movilizarlos para solucionar la deficiencia más grave del país y la ciudad. La respuesta está en la conformación de un fondo de empleo para crear puestos de trabajo en forma directa.

ESTRATEGIA PARA CREAR EMPLEOS EN FORMA DIRECTA

Los diagnósticos nacionales han girado en torno a la hipótesis de que el desempleo es un problema de rigideces. Las soluciones se han orientado a estimular el capital para que aumente la producción y ésta arrastre el empleo. Se ha acudido a todos los procedimientos posibles para bajar las remuneraciones del sector público, se adoptó una reforma laboral para reducir las compensaciones a las horas extras y los dominicales y recortar el período de despido, se estableció una generosa exención tributaria a la inversión y se han ampliado los gravámenes indirectos. En consecuencia, en los últimos cuatro años los ingresos de los hogares descendieron 20%. La prescripción resultó perversa. La tasa de desempleo en las trece grandes ciudades no varió más de 1%, y en la actualidad se mantiene en 15%, medida en septiembre. La confluencia en los dos factores configuró un retroceso social sin precedentes. De acuerdo con la encuesta de calidad de vida, entre 1997-2002 la pobreza en Colombia pasó de 32 a 50%, la indigencia



El plan financiero de la última administración revela el celo por la austeridad de las administraciones anteriores.

za, que se presentaron entre 1998-2002, no tuvieron ningún alivio en los presupuestos; de seguro, habrían podido morigerarse con un manejo más amplio. De otra manera, no es fácil entender por qué en una ciudad como Bogotá, que tiene enormes externalidades y avanza más rápidamente que el promedio nacional, el deterioro social sea más intenso que en el resto del país.

No se trata de generar desequilibrios ni desbordamientos. Se trata, simplemente, de abandonar la obsesión de emplear los instrumentos financieros como objetivos en sí mismos para generar superávit o evitar el endeudamiento. Entre las nuevas prioridades, deben ser medios que, sin apartarse de los criterios de sostenibilidad y solvencia financiera, se orienten a obtener resultados sociales claros. En términos prácticos, hay que conciliar las metas sociales con los índices financieros.

de 5 a 16% y el coeficiente de Gini llegó a 0,62, el nivel más alto del mundo.

Los hechos se han encargado de demostrar que el desempleo no es un problema de oferta sino de demanda, o si se quiere, no es un problema de altos salarios sino de bajos consumos, determinados por el desempleo y la caída de los ingresos de los hogares. Las solucio-

Como alternativa, se plantea actuar al revés, orientando la acción del Estado a crear empleos en forma directa, tarea que puede realizarse más fácilmente en las ciudades.

nes tradicionales de aumentar las ganancias del capital resultan peor que la enfermedad. Como alternativa, se plantea actuar al revés, orientando la acción del Estado a crear empleos en forma directa, tarea que puede realizarse más fácilmente en las ciudades.

Las acciones se pueden clasificar en tres grupos. Primero, la reorientación de los proyectos del Distrito, en particular los del IDU, hacia actividades más intensivas en mano de obra y de menor contenido importado. Segundo, la elevación de las inversiones en infraestructura intensiva en mano de obra. Tercero, la ejecución de un plan de construcción de nuevas viviendas de interés social.

Desde el primer día, los esfuerzos de la administración actual se han enfocado en favor de los sectores más necesitados y el empleo. El gasto social representa el 60% del plan de desarrollo, y dentro de esta participación la mayor fracción se concentra en salud, nutrición y solidaridad. Así mismo, en el margen presupuestal se favorecen los sectores y los medios que más contribuyen a crear puestos de trabajo. En general, se observa que la nueva estructura presupuestal genera más

empleo que la anterior y que el mayor margen de maniobra hacia el futuro se encuentra en el IDU.

El componente directo de la nómina en las obras del IDU es de 10%.

En los estudios de campo se muestra que este coeficiente es del orden de 35% de la construcción de puentes, aceras y parques, y hasta de 45% en las obras de rehabilitación de la malla vial. La situación

más crítica es la del Transmilenio, donde los componentes directos no llegan a 5% y los indirectos son mínimos por el alto componente importado. Parte de la explicación está en la inclinación por las obras efectistas, que se caracterizan por el elevado costo unitario de los materiales. Tan cierto es esto que el costo por metro cuadrado de las casetas de Transmilenio asciende a \$3,1 millones. La otra explicación está en los sobrecostos. La norma general es que las obras cuestan, a la larga, más del doble de lo presupuestado. Cuando la cantidad de materiales y de obra se triplica por errores de diseño o por cambios de última hora, el porcentaje que queda para el empleo es mínimo. Ahora bien, si los diseños se mejoran, se establecen serias cláusulas de cumplimiento de los contratos; más aún, si se especifican componentes mínimos de la obra y se orientan hacia proyectos intensivos en mano

de obra, el porcentaje directo de la nómina podría llegar a 25. Si adicionalmente a la producción de parte se realizan los elementos del Transmilenio, el componente indirecto podría situarse alrededor de 15%. En tal caso, el empleo actual de las obras del IDU, que se encuentra alrededor de 30.000 personas, se podría elevar a 60.000 en dos años.

La segunda estrategia consiste en incrementar la inversión en infraestructura y orientarla a actividades con componentes de mano de obra de 45%, tales como la rehabilitación y pavimentación de la malla vial y la adecuación de las vías de las comunidades. El dispositivo permitiría crear un empleo por cada \$10 millones. Supongamos que se asignan \$200.000 millones en el año 2004, \$400.000 millones en el 2005 y \$600.000 millones en el 2006. En cada año se generarían 20.000 nuevos empleos, lo que implicaría un aumento anual por este solo concepto de 0,7%.



La tercera estrategia corresponde al plan de vivienda de interés social que viene desarrollando Metrovivienda. La empresa estaría en capacidad de movilizar \$300.000 millones para construir 10.000 nuevas viviendas en el 2004 y 20.000 en el

2005 y 2006. El plan contribuiría a incrementar el empleo en 15.000 personas en cada uno de los dos primeros años. Su realización requeriría subsidios que absorberían el Distrito y las entidades nacionales. La parte del Distrito correspondería a la tercera parte del valor de la vivienda, y le significaría una financiación de \$50.000 millones en el primer año y de \$100.000 millones en el segundo.

En el cuadro 1 se sintetizan la contribución y los requerimientos de las tres estrategias. En la primera línea se presenta el empleo generado, en la segunda el monto de la financiación y en la tercera el aporte del Distrito. El programa en su conjunto genera en los dos primeros años 50.000 empleos anuales y en el tercero 20.000. Así mismo, se aprecia que en cada año habría que financiar tanto los empleos que vienen de atrás como los nuevos. Cada vez se requiere un mayor esfuerzo financiero para sostener y crear nuevos puestos de trabajo. Por esta razón, el programa no puede aplicarse indefinidamente. El mayor impacto se presenta en los primeros años, luego empieza a disminuir y finalmente tiene que sustituirse por la inversión privada y el consumo. El papel de este tipo de programas es impulsar la actividad productiva para que ésta induzca la inversión privada y el consumo que permita, a la larga, remplazarlo.

ORIGEN DE LA FINANCIACIÓN

En el cuadro 1 se muestra que el programa de empleo requeriría una financiación del Distrito de \$1,45 billones en tres años, o si se quiere, \$466.000 millones anuales. Los recursos provendrían de un fondo de empleo que estaría representado por la descapitalización de Codensa, los excedentes de otras empresas y la

Cuadro 1
Contribución del programa de empleo y necesidades financieras

	2005	2006	2007
Reorientación de las obras del IDU			
Empleos nuevos	15.000	15.000	0
Financiación total (millones de 2004)	0	0	0
Financiación distrital (millones de 2004)	0	0	0
Elevación de la Inversión en infraestructura			
Empleos nuevos	20.000	20.000	20.000
Financiación total (millones de 2004)	200.000	400.000	600.000
Financiación distrital (millones de 2004)	200.000	400.000	600.000
Vivienda			
Empleos nuevos	15.000	15.000	0
Financiación total (millones de 2004)	150.000	300.000	150.000
Financiación distrital (millones de 2004)	50.000	100.000	50.000
Total			
Empleos nuevos	50.000	50.000	20.000
Financiación total (millones de 2004)	350.000	700.000	750.000
Financiación distrital (millones de 2004)	250.000	500.000	650.000

colocación de bonos del Distrito. En el cuadro 2 se muestra un estimativo tentativo de la disponibilidad de las tres fuentes en los cuatro años de la administración. Los dos cuadros son consistentes. Las necesidades anuales del programa están correspondidas por disponibilidades claramente identificables. Desde ahora se podrían comprometer los recursos para garantizar la realización y continuidad del programa.

Los resultados descritos se verían reforzados por la política social, que significaría una elevación de los ingresos; por el programa educativo, que permitiría enganchar un grupo importante de estudiantes, y por el programa de pequeñas y medianas empresas. A continuación se presenta una breve ilustración de estos efectos complementarios.

PROGRAMA SOCIAL

La otra fuente de empleo es la mejora de las condiciones de ingreso de la población y la reducción de la pobreza. El programa "Bogotá sin hambre", el programa de emergencia a las comunidades y la moderación de las tarifas de servicios públi-

cos traerían consigo la elevación de los ingresos de los hogares, en una mayor proporción en los sectores más necesitados. La mayor capacidad de compra se manifestaría en los consumos masivos, que se han visto seriamente deprimidos por la recesión. En particular, se puede esperar una gran expansión de la industria de alimentos, el principal componente de la industria bogotana y relativamente intensiva en mano de obra.

FORTALECIMIENTO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

La generación de empleo en la vivienda de interés social y en la infraestructura es una solución temporal que hace las veces de un impulso de la economía. Este empleo, al igual que la fuerza de trabajo que no puede captarse por el crecimiento regular de la economía, los tendrán que absorber programas de empleo a largo plazo. Entre estos programas aparece en primera línea la pequeña y mediana empresa. La cuantiosa mortalidad de estas empresas es una de las principales restricciones a la industrialización y el empleo. La creación de condiciones para que pue-

Cuadro 2
Excedentes financieros de las empresas destinadas a la financiación del programa

	Disponibilidad en los cuatro años de la administración (millones de pesos de 2004)	Disponibilidad anual (millones de pesos de 2004)
Codensa y Engesa	750.000	188.000
Otras empresas públicas	680.000	170.000
Colocación de bonos	420.000	105.000
	1.850.000	463.000

dan competir con las empresas grandes produciría grandes expansiones del valor agregado y el empleo.

El predominio neoliberal trajo consigo el abandono de las pymes a su propia suerte. En la actualidad existen en Bogotá más de cien mil microempresas que están en permanente riesgo de desaparecer. De cada cien encubadoras, sólo sobrevive una. El crédito recibido por las pymes no corresponde a su importancia en la producción y, en la actualidad, no existe un sistema de financiación integrada que consulte los requerimientos de las empresas. Por lo demás las pymes, aunque presentan ventajas en su organización con respecto a las microempresas en términos de formalización y financiación, adolecen de serias falencias que afectan seriamente su competitividad. La ciudad no ha avanzado en la construcción de distritos de producción que propicien la asociación y la especialización.

La estructura actual no tiene ninguna posibilidad de sobrevivir. Las empresas pequeñas, en forma aislada, no están en condiciones de competir en las actividades de alta escala con las empresas grandes ni de penetrar en los mercados internacionales. Su sobrevivencia está condicionada a organizaciones cooperativas dentro de distritos industriales. La especialización en líneas flexibles les permite sacar ventaja de la división del trabajo, la base de las economías de

escala en las empresas grandes, y la asociación en proyectos cooperativos facilitaría obtener los beneficios de las economías de aglomeración.

El esfuerzo conjunto del Distrito y el sistema bancario, concretamente de Bancoldex, podría contribuir a la creación de centros de información y de inversión de riesgo. En la experiencia internacional los fondos de riesgo han dinamizado la producción y el desarrollo tecnológico, tanto a través de entidades privadas como públicas, en las cuales la financiación responde a criterios en los cuales se apoyan proyectos con alto rendimiento social o es dirigida a sectores específicos. Más aún, es posible destinar un monto de financiamiento orientado específicamente a propiciar la creación y ampliación de empresas que garanticen un volumen dado de empleo. De este modo, se crearían las condiciones para asegurar a mediano plazo una fuente permanente de empleos de buena calidad.

El potencial del empleo de la pequeña y mediana empresa se ilustra con unas pocas cifras. Las pequeñas empresas generan más del doble del empleo por unidad de valor agrega-

do de las empresas grandes. Por cada punto que se aumente su participación en el valor agregado, el empleo industrial se incrementa en 0,8 punto porcentual. Así, el programa que se fije como meta ampliar la participación del valor agregado de las empresas en 20 puntos porcentuales significaría un aumento del empleo industrial de 17%. Sin embargo, este resultado no lo puede inducir el gobierno solo ni lo pueden lograr aisladamente las empresas. Se requiere crear la cultura y las bases institucionales necesarias para que las empresas se asocien, se especialicen y se organicen con miras cooperativas.

PROYECTO PILOTO

La forma de promoción varía con las características de las regiones. La característica central de las pequeñas empresas en Bogotá son su proliferación y su mortalidad. De ninguna manera se trata de crear nuevas em-

presas. Lo que se plantea es organizar las existentes para que compitan con las grandes.

Como solución a corto plazo, se podría ensayar el proyecto de empresas asociativas encar-

gadas de absorber a los desempleados con capacidad innovativa. En la práctica, se plantea crear mecanismos de formación empresarial que capaciten a los socios en el manejo gerencial y que los informen sobre las ventajas de operar en forma asociativa y de encontrar áreas críticas de colaboración. La gestión se podría realizar dentro de la teoría del innovador en empresas asociativas.

El esfuerzo conjunto del Distrito y el sistema bancario, concretamente de Bancoldex, podría contribuir a la creación de centros de información y de inversión de riesgo.

El proyecto tendría que partir de una base pedagógica en donde se capacitaría a los innovadores en las tareas generales básicas, se les mostraría en el oficio los resultados del trabajo asociativo y se los invitaría a que se juntaran en empresas asociativas. Luego, se procedería a seleccionar a las unidades más capaces, se les asesoraría en el montaje y estructuración de las empresas dentro de planes estratégicos y se les proveería de fondos para el sustento mínimo del innovador y la adquisición de la materia prima; en un principio, se podría pensar en una suma cercana a \$7 millones por trabajador. Por último, se acompañaría a las compañías durante seis meses en su desarrollo empresarial.

En el proyecto se contemplarían la adaptación y el fortalecimiento de 2.000 empresas con seis trabajadores. Cada compañía requeriría una financiación de \$7 millones por trabajador, es decir, de \$42 millones. El costo total sería de \$84.000 millones.

El esquema podría extenderse a fortalecer el desarrollo de organizaciones solidarias mediante microempresas en los sectores más vulnerables de la población, como los recicladores, vendedores ambulantes y trabajadores de la construcción. Los niveles más críticos de pobreza se encuentran en estos sectores y se explican por la carencia de medios para desenvolverse eficientemente en los oficios. Las mayores deficiencias se presentan en la formación empresarial y en la financiación. En ambas áreas la administración distrital podría ejercer su liderazgo para superarlas.

El programa masivo de fuerza de trabajo en la infraestructura requiere de la preparación previa de los trabajadores y de la organización de sociedades comunitarias que les garantice cierta continuidad.



RETENCIÓN ESCOLAR Y FORMACIÓN

En la actualidad, existen más de 180.000 jóvenes menores de 18 años en desempleo. La incorporación de estos jóvenes al sector educativo los convertiría en estudiantes activos. No hay, hoy en día, otra forma más económica de reducir el desempleo; el costo por estudiante sería del orden de \$1 millón. De suerte que la captación de la mitad de los jóvenes desempleados tendría un valor que no superaría los \$100.000 millones anuales.

Algo similar se puede decir de la formación. El programa masivo de fuerza de trabajo en la infraestructura requiere la preparación previa de los trabajadores y la

organización de sociedades comunitarias que les garantice cierta continuidad, tarea que se puede realizar con el Sena. En la actualidad, el organismo está en condiciones de recibir 150.000 trabajadores, que podrían ser seleccionados dentro de una bolsa de empleo para ser enganchados en los programas del Distrito. La fórmula contribuiría a reducir el desempleo y garantizaría una continuidad de la ocupación en la infraestructura vial.

DINÁMICA DE LA ECONOMÍA DISTRITAL

Anteriormente se vio que la economía bogotana ha entrado en un sendero de crecimiento del PIB de 3,5% y del empleo de 4,0% (120.000 personas). El programa elevaría la tasa de crecimiento del empleo en 1,8% en los dos primeros años y en 0,7% en el tercero. Luego el aumento inicial del empleo elevaría la demanda, acelerando el crecimiento del PIB a 4,5% en el 2007, lo que implicaría un punto adicional en el empleo. Así, el empleo aumentaría 5,8% en el 2005 y 2006, y 5,7% en el 2007. A su turno, el desempleo se reduciría a razón de 1,8 puntos porcentuales en el período 2005 - 2007; la tasa bajaría de 15%,

medida en septiembre, a cerca de 10% en cuatro años.

CONCLUSIONES

En el Distrito Capital, la crisis económica recae en la estructura social. La ciudad experimentó una fuerte elevación de los gravámenes nacionales y distritales y en las tarifas de los servicios públicos que no han tenido una compensación en el gasto. El gasto distrital no ha tenido mayor impacto sobre el empleo. En el caso del Transmilenio, la mayor parte de los equipos e insumos se adquieren en el exterior. Algunas de las empresas públicas financian la expansión a varios años con tarifas. Por eso, la ciudad no enfrenta déficit fiscal y su en-

deudamiento y el de las empresas es reducido. No se le ha dado salida financiera al colapso de la economía; todo el impacto se ha concentrado en el empleo y los ingresos.

En la práctica, el Distrito dispone de un margen financiero que podría mobilizarse para crear empleos en forma directa. Los nuevos empleos le darían ingresos a un amplio sector de la población y, en conjunto, con el programa de hambre cero y la moderación de las tarifas de servicios públicos, crearían la demanda para reactivar la producción y revertir en forma sostenible el proceso de empobrecimiento y marginamiento de la ciudad. En los próximos dos años el desempleo disminuiría a razón de 1,8 puntos porcentuales anuales, en el tercero en un punto porcentual y en cuatro años estaría cerca de 10%.

El programa de empleo requiere varios instrumentos. En primer lugar, es necesario orientar las actividades actuales del IDU hacia proyectos intensivos en mano de obra, tales como la construcción de andenes, el mantenimiento de vías, la moderación de las erogaciones del Transmilenio, la adquisición de equipos y partes en la industria nacional y la aplicación de severos mecanismos de cumplimiento de los contratos. Adicionalmente, habría que apropiarse \$1,45 billones para constituir el fondo de empleo orientado a crear ocupaciones en las obras civiles intensivas en mano de obra y la cons-

trucción de vivienda. Los recursos provendrían de la movilización de los excedentes de Codensa y otras empresas de servicios públicos, así como de la colocación de bonos en el mercado. El programa contribuiría a crear 50.000 nuevos empleos en el primero y segundo años y generaría una dinámica que permitiría reducir el desempleo a 10% en cuatro años.

Por otra parte, es necesario coordinar con el gobierno central y el sector privado gestiones conjuntas para amplificar y asegurar estos resultados. La Secretaría de Educación debe efectuar un esfuerzo conjunto con el Ministerio de Educación para captar en el sector educativo a los desempleados menores de 18 años y con el Sena y otras instituciones para preparar a los trabajadores y agruparlos en empresas comunitarias en las tareas de infraestructura intensiva en mano de obra. La administración central debe impulsar un marco de financiación y formación profesional para promover y apoyar el desarrollo de empresas comunitarias en los sectores vulnerables.

Con la fórmula descrita sólo se pretende darle un estímulo a la economía para recuperar los niveles históricos de producción y empleo. En el fondo, se trata de subsanar las deficiencias del sistema económico creando empleos en forma directa. Sin embargo, su alcance es limitado, sólo se puede sostener durante dos o tres años. A largo plazo, el empleo

dependerá del crecimiento económico y de su estructura. Para mantener la economía cerca del pleno empleo, se requeriría un crecimiento más dinámico que el nacional y más intensivo en mano de obra. La primera condición resulta de las externalidades propias de la ciudad y la segunda tendría que crearse mediante un programa de pequeñas y medianas empresas asociativas. Los elementos centrales de este programa serían la reunión de las empresas en distritos de producción y la creación de fondos de capital de riesgo.

Aun así, debido al elevado crecimiento de la población, la ciudad está expuesta a situaciones de crisis de desempleo que debilitan seriamente la estructura socioeconómica. Se requiere mantener una organización permanente que permita enfrentar las situaciones de emergencia. En tal sentido, es necesario disponer de una flexibilización presupuestal para configurar fondos de empleo y de un marco institucional para movilizar la infraestructura intensiva en mano de obra, la vivienda de interés social y los programas pilotos para la pequeña y mediana empresa.

BIBLIOGRAFÍA

- Sarmiento, E., *Causas y soluciones al desbordamiento del desempleo* (en edición).
 Sarmiento, E., *El modelo propio*, Bogotá, Editorial Norma - Editorial Escuela Colombiana de Ingeniería, 2002.
 Esquerra, M.P. y Velasco, A., "Impacto en empleo de las obras de inversión del Instituto de Desarrollo Urbano en Bogotá", 2000.
 Dirección de Estudios Económicos, "El empleo en Bogotá: problemas y políticas", en *Desarrollo Social de Bogotá*, D.C., No. 1, Secretaría de Hacienda de Bogotá, 2004.
 Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CIT), Universidad Nacional de Colombia. Primer informe de avance, "Finanzas, empleo e ingresos del Distrito", Bogotá, agosto de 2004.
 Garay, Luis Jorge, *Apuntes iniciales para una estrategia de generación de empleo y manejo de las finanzas del Distrito 2004-2008*, Bogotá, marzo de 2004 (mimeo) ↵

