

ISSN 1684-9469

S E R I E

**ESTUDIOS Y
PERSPECTIVAS**

**OFICINA DE LA CEPAL
EN BOGOTÁ**

Tres avenidas de políticas sociales para las capitales de Colombia

Rafael Orduz
Consuelo Corredor
Alberto Maldonado
Juan Carlos Ramírez (editor)
Olga Lucía Acosta (editora)
Luis Javier Uribe (editor)



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Tres avenidas de políticas sociales para las capitales de Colombia

Rafael Orduz
Consuelo Corredor
Alberto Maldonado
Juan Carlos Ramírez (editor)
Olga Lucía Acosta (editora)
Luis Javier Uribe (editor)



NACIONES UNIDAS



El presente trabajo ha sido realizado por la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Bogotá, en el marco de un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y del proyecto Sistema de Ciudades liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Este informe contiene los documentos preparados por los consultores Consuelo Corredor, Alberto Maldonado y Rafael Orduz, con el liderazgo y la participación de Juan Carlos Ramírez, Olga Lucía Acosta y Luis Javier Uribe, de la Oficina de la CEPAL en Bogotá. Los autores agradecen el interés y compromiso en esta iniciativa de Carolina Barco, Directora del Sistema de Ciudades, y su equipo; José Alejandro Bayona, Director de la Dirección de Desarrollo Urbano del DNP, y Edgar Cataño, Director Nacional de ONU-Hábitat en Colombia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1684-9469

LC/L.4101

LC/BOG/L.35

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2015. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

S.15-01034

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Espacios, capacidades y apuestas de políticas públicas diferenciadas y transversales	7
<i>Juan Carlos Ramírez, Olga Lucía Acosta y Luis Javier Uribe</i>	7
II. La incorporación de los jóvenes a la economía digital	13
<i>Rafael Orduz Medina</i>	13
A. Tecnologías de la información, sociedad del conocimiento y juventud.....	14
1. La apropiación social de TI es crítica en el desarrollo social y económico	14
2. TI, ecosistema digital: las nuevas condiciones de calidad de vida y productividad.....	16
3. El rol de los jóvenes en la revolución digital	20
4. Los nuevos empleos de la economía digital.....	20
B. La economía digital: ecosistema y brechas en las ciudades colombianas.....	22
1. Colombia en el mundo y América Latina	22
2. Las brechas de conectividad en las ciudades colombianas	23
C. Propuestas	25
1. Infraestructura para la conectividad.....	25
2. TI para la educación	25
3. Emprendimiento para la exportación, dentro y fuera del país.....	27
4. Teletrabajo	28
5. Demanda pública de servicios TI.....	28
6. Actividad requerida.....	30
D. Conclusión	30
III. Políticas sociales diferenciadas e integrales	31
<i>Consuelo Corredor Martínez</i>	31
A. Las debilidades institucionales en y entre los diferentes niveles de gobierno.....	34
B. La perspectiva parcial en la formulación de las políticas sociales y su divorcio con las políticas económicas, en particular con las laborales.....	36
C. Dos atributos como marco de las políticas.....	38
1. La conveniencia de políticas diferenciadas poblacional y territorialmente.....	38
2. El reto de la integralidad en las políticas	39

D.	Sugerencias de política en los ámbitos territorial, poblacional y en componentes de la pobreza multidimensional	40
1.	En el ámbito territorial	40
2.	En el ámbito poblacional.....	41
E.	Educación, mercado de trabajo y vivienda.....	42
1.	Educación y formación para el trabajo.....	42
2.	Mercado de trabajo.....	45
3.	Las políticas de inclusión productiva son un imperativo	47
4.	Vivienda.....	47
F.	Sugerencias para varios grupos de ciudades	48
1.	Líneas de política con menos fronteras.....	53
IV.	Condiciones institucionales en las ciudades capitales, para las políticas sociales.....	55
	<i>Alberto Maldonado Copello.....</i>	<i>55</i>
A.	La política de fortalecimiento de capacidades	56
B.	Elementos de diagnóstico de las capacidades institucionales	59
1.	El desempeño y las capacidades	59
2.	Los factores que inciden en el desempeño y en la generación de capacidades.....	67
C.	Propuestas	71
1.	Avanzar en un enfoque de gestión articulada entre la nación y las ciudades capitales..	72
2.	Responsabilidad de las ciudades y de la nación para fortalecer las capacidades	73
3.	Control social.....	74
4.	Reformas a la descentralización.....	74
5.	Iniciativa prioritaria.....	75
	Bibliografía.....	77
	Serie Estudios y Perspectivas – Bogotá: números publicados.....	79
	Cuadros	
Cuadro 1	Las 23 principales ciudades de Colombia. Categorías y participación en población urbana	8
Cuadro 2	Principales dimensiones y variables por grupos de ciudades	9
Cuadro 3	Estructura sector TIC en el mundo, 2013	17
Cuadro 4	Colombia, Chile, Argentina y Brasil: algunos indicadores de competitividad (2014-2015, FEM).....	22
Cuadro 5	Grado de apropiación de Colombia del uso de las TIC.....	23
Cuadro 6	Penetración de internet en ciudades colombianas, 2015	24
Cuadro 7	Principales variables por ciudad.....	49
Cuadro 8	Ciudades capitales por categorías. Inversión total y por habitante, 2010.....	60
Cuadro 9	Ciudades capitales por categorías. Composición del gasto de inversión, por sectores; 2010.....	60
Cuadro 10	Indicadores de desempeño integral por ciudades, 2013	61
Cuadro 11	Indicador de desempeño integral 2013, por categorías CEPAL.....	62
Cuadro 12	Índice de pobreza multidimensional 2005-2011	63
Cuadro 13	Ingresos tributarios de las ciudades capitales por categorías, 2012.....	64
Cuadro 14	Ciudades por categorías. Gestión fiscal y administrativa, 2013	65
Cuadro 15	Ciudades por categorías. Índice de gobierno abierto, 2013.....	67
	Gráficos	
Gráfico 1	Índice de Prosperidad Urbana IPU. 23 ciudades de Colombia.....	32
	Recuadros	
Recuadro 1	Pocos centros de educación superior.....	44
Recuadro 2	La importancia de la información según Wiesner	70
	Diagramas	
Diagrama 1	Barreras institucionales nacionales y regionales	34

Resumen

A partir del documento “Políticas sociales diferenciadas para las ciudades en Colombia: una nueva generación de políticas sociales” (CEPAL, 2015), se identificaron tres ejes transversales, relativos al desarrollo estructural de las ciudades, para identificar dinámicas y superar restricciones hacia nuevas identidades transformadoras. Primero, la presencia y uso de las tecnologías de información, especialmente en los desarrollos de la juventud; segundo, las políticas sociales diferenciadas e integrales en las ciudades y, tercero, las capacidades institucionales de las ciudades.

Rafael Orduz aborda el desarrollo de las tecnologías de la información (TI) en las ciudades y sus efectos económicos en la juventud. Sugiere lineamientos de política pública y de articulación entre actores económicos y sociales. La apropiación de las TI permitirá aprovechar las oportunidades de empleo e innovación que genera la economía digital (local y global); así como en los procesos de adquisición de determinadas competencias por las vías formal y extra-curricular, incluida el auto aprendizaje.

Consuelo Corredor analiza la apuesta de las ciudades por políticas diferenciadas e integrales. Afirma que es necesario abordar los problemas que están en la base de las enormes desigualdades poblacionales y territoriales. Actualmente son varias las iniciativas orientadas a un mejor conocimiento de las ciudades, sus limitaciones y potencialidades, de forma que se logren mejores decisiones de política y se oriente adecuadamente la inversión. Explora las agendas multidimensionales de las ciudades y las formas de impulsarlas.

Alberto Maldonado examina las políticas nacionales de fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, la situación de las ciudades con base en las estadísticas disponibles sobre capacidades, las recomendaciones recientes de la OCDE y de la Asociación de Ciudades Capitales, y formula algunas propuestas. Señala que a pesar de la importancia de las capacidades institucionales para la obtención de mejores resultados sociales, persisten vacíos enormes en su conocimiento, y hace énfasis en la necesidad de mejorar la información sobre el desempeño como mecanismo de incentivar una mejor gestión de las ciudades.

El análisis de estas tres avenidas de políticas en las ciudades mostró cómo la agrupación de las ciudades según niveles de desempeño social y dinámica demográfica permite definir mejores propuestas para desarrollar nuevas capacidades institucionales entre los niveles del gobierno y encontrar nuevos espacios de desarrollo.

I. Espacios, capacidades y apuestas de políticas públicas diferenciadas y transversales

Juan Carlos Ramírez
Olga Lucía Acosta
Luis Javier Uribe

El documento “Políticas sociales diferenciadas para las ciudades en Colombia: una nueva generación de políticas sociales” (CEPAL, 2015) considera las 23 principales ciudades del país, cuya población representa casi el 50% del total nacional¹. Este estudio identifica diferencias entre grupos de ciudades, en dimensiones, variables y políticas, como factores relevantes de las brechas regionales en los logros en derechos sociales, ingresos y desigualdades, lo que plantea desafíos en la formulación de políticas sociales y económicas diferenciadas.

El tamaño de las ciudades, que ha sido un factor tradicional de clasificación, y que trae sus propias complejidades, resulta insuficiente cuando las ciudades son analizadas en sus ámbitos sociales, económicos y demográficos; hay diferencias significativas entre ciudades de tamaños similares y similitudes entre ciudades de diverso tamaño. El análisis multidimensional para las ciudades tiene en cuenta las dimensiones: estructura demográfica, mercado laboral, pobreza monetaria y multidimensional, educación y salud, y desempeño institucional.

Como resultado del desempeño en estas dimensiones, se construyeron seis grupos de ciudades. Cada grupo comparte características relativamente comunes entre sí, y se diferencia frente a los otros grupos. Los grupos de ciudades conformados son las ciudades *mayores*, *maduras*, *adultas*, *jóvenes* y *grandes*, *adolescentes* y *embrionarias*.

¹ En 2014 la población de las 23 principales ciudades representaba el 65% de la población urbana del país. La población urbana representó 75% de la población total nacional.

Cuadro 1
Las 23 principales ciudades de Colombia. Categorías y participación en población urbana

Grupos de ciudades	Ciudades	Porcentaje de la población urbana (en porcentajes)
Mayores	Bogotá, Tunja, Bucaramanga AM, Medellín AM, Pereira y Manizales AM	37,4
Maduras	Cali y Armenia	7,4
Adultas	Ibagué, Neiva, Popayán y Pasto	4,0
Jóvenes y grandes	Barranquilla AM, Cartagena, Cúcuta AM, y Villavicencio	11,0
Adolescentes	Santa Marta, Montería, Valledupar, Sincelejo y Florencia	4,3
Embrionarias	Riohacha y Quibdó	0,9

Fuente: Políticas sociales diferenciadas para las ciudades de Colombia. Una nueva generación de políticas sociales. Cepal. 2015.

Esta clasificación permite plantear políticas públicas diferenciadas, por grupos de ciudades, e incluso para ciudades en particular, según situaciones, capacidades y evoluciones. Cada grupo de ciudades debe promover dimensiones de desarrollo similares, con intensidad diferenciada de acuerdo con sus características. Las líneas acción se diferencian según las etapas del bono demográfico, e incorporan en su diseño las tendencias demográficas (jóvenes y ancianos). Se pueden identificar políticas específicas, los énfasis de política, y los diseños de programas que promuevan la convergencia social.

La demografía de las ciudades muestra que cuando avanzan en *edad social*, se configuran con menor dependencia demográfica total, y para mayores de 64 años, y con mayor índice de envejecimiento (véase el cuadro 2).

La educación, en cantidad y calidad, mejora con la *edad social* de las ciudades. Las condiciones más favorables de salud y protección en salud aumentan con la *edad social*, así como la conexión a servicios públicos domiciliarios, al tiempo que se reduce la proporción de hogares en condición de hacinamiento en la vivienda². Como resultado, las ciudades con mayor *edad social* presentan una menor proporción de hogares en situación de pobreza (por ingresos y multidimensional).

En las condiciones de mercado laboral, con la mayor *edad social* disminuye el crecimiento futuro de la población en edad de trabajar PET (presión sobre el mercado de trabajo), aumenta la participación laboral, disminuye la tasa de desempleo y la informalidad, mientras aumenta la proporción de ocupados con educación superior y de pensionados³.

Se alejan de este patrón, la desigualdad de ingresos, y en buena parte el desempleo, debido en particular a los problemas de empleo en las ciudades *maduras* y *adultas*.

Las políticas deben enfocarse en el acceso a bienes y servicios sociales básicos, y en programas que disminuyan los niveles de pobreza, con avances en el mercado laboral, la institucionalidad y la sostenibilidad de las políticas.

El principal reto de las ciudades *mayores* es lograr progresos en calidad de la educación y en el mercado de trabajo; así como en programas de cuidado, particularmente con adulto mayor. El desafío de las ciudades *maduras* es fortalecer su institucionalidad de atención social, desarrollar el cuidado para adultos mayores y reducir sus niveles de pobreza. La agenda de las ciudades *adultas* se centra en consolidar los logros sociales, promover desarrollos del mercado de trabajo, lograr mejores resultados en pobreza, iniciar programas de cuidado para adulto mayor y lograr una consolidación institucional.

² Las ciudades *maduras* muestran baches importantes en el sistema de educación, en jóvenes NINI y en el mercado de trabajo.

³ Por sus características particulares, las ciudades *adultas* y *mayores* presentan mayor participación laboral con mayor tasa de desempleo, mientras las ciudades mayores aún mantendrán una importante presión demográfica en el mercado de trabajo.

Cuadro 2
Principales dimensiones y variables por grupos de ciudades

Grupos de ciudades	Demografía			Salud		Servicios públicos y vivienda			Pobreza y desigualdad			Desempeño institucional
	Dependencia demográfica	Dependencia demográfica mayores 64 años	Índice de envejecimiento	Mortalidad infantil menores de 1 año	Afiliación en salud	Hogares sin alcantarillado	Hogares sin acueducto	Hogares con hacinamiento	Hogares en pobreza por ingresos	Hogares con pobreza multidimensional	Distribución del ingreso Gini	Índice de desempeño fiscal
	2013 (Tasa)	2035 (Tasa)	2035	2009 (Tasa)	2011 (%)	2011 (%)	2011 (%)	2011 (%)	2011 (%)	2011 (%)	2011	2011
Mayores	44,7	25,1	34,7	12,7	92,0	1,5	0,6	8,6	17,0	15,8	46,9	80,4
Maduras	47,0	26,3	35,8	10,5	88,3	1,1	0,3	9,3	29,5	20,1	51,9	77,5
Adultas	46,9	21,1	31,8	13,5	88,2	1,6	0,5	12,3	31,1	22,9	48,8	76,1
Grandes y jóvenes	50,1	18,8	23,7	16,6	85,3	6,2	2,9	19,5	31,3	25,4	46,5	80,1
Adolescentes	55,2	17,3	20,0	17,4	87,3	18,7	4,2	23,0	38,0	31,5	48,9	76,1
Embrionarias	74,1	12,7	12,7	32,8	87,3	54,9	43,9	24,4	44,7	40,3	53,8	72,5

Grupos de ciudades	Educación					Trabajo						
	Asistencia niños entre 3 y 5 años	Cobertura neta educación Media	Cobertura neta educación superior	Jóvenes (17-25) que no estudian ni trabajan NINI	Estudiantes en el decil más bajo de puntaje SABER 11	Crecimiento PET 15 - 64	Participación laboral global	Desempleo	Ocupados asalariados	Informalidad	Ocupados con educación superior	Pensionados
	2011 (%)	2011 (%)	2011 (%)	2011 (%)	2011 (%)	2015 - 2035 (Tasa)	2011 (Tasa)	2011 (%)	2011 (%)	2011 (%)	2011 (%)	2011 (%)
Mayores	61,1	20,3	38,6	8,3	5,5	12,4	60,1	12,2	52,0	49,9	46,9	28,8
Maduras	51,1	17,3	27,3	12,2	6,2	7,2	61,7	16,3	41,3	58,4	43,0	23,8
Adultas	65,3	20,0	36,6	10,4	5,2	9,8	63,8	15,0	40,2	61,8	44,8	24,4
Grandes y jóvenes	65,8	20,3	30,7	16,4	10,7	24,4	58,2	11,4	39,0	62,5	43,0	17,7
Adolescentes	57,7	18,7	27,9	16,5	10,3	33,7	57,8	12,4	33,2	67,2	41,7	14,2
Embrionarias	57,2	13,0	29,6	14,1	21,4	46,4	51,7	14,7	29,2	66,2	37,3	15,9

Mejor desempeño Peor desempeño

Fuente: Políticas sociales diferenciadas para las ciudades de Colombia. Una nueva generación de políticas sociales. Cepal. 2014. Serie No 30.

Nota: Algunas definiciones: Tasa de dependencia demográfica: proporción de personas dependientes respecto a las potencialmente activas: (menores de 15 años + mayores de 64 años) / población de 15 a 64 años. Índice de envejecimiento: la razón entre la población de 65 años y más, sobre la población menor de 15 años. Hogares con hacinamiento: Más de 3 personas por dormitorio. Índice de desempeño fiscal incorpora seis indicadores: 1) Ingresos corrientes destinados a funcionamiento (%); 2) Magnitud de la deuda; 3) Ingresos que corresponden a transferencias (%); 4) Ingresos que corresponden a recursos propios (%); 5) Gasto total destinado a inversión (%); y 6) Capacidad de ahorro; calculado por el DNP, Dirección de Desarrollo Territorial. Informalidad: Ocupados que no se encuentran afiliados al sistema de seguridad social.

El compromiso de las ciudades *jóvenes y grandes* es superar sus déficit sociales importantes y perseguir la universalidad; lograr una oferta educativa de calidad; el fortalecimiento institucional, en particular programas anti pobreza; superar un déficit importante en vivienda y servicios públicos; y definir rutas productivas y de empleo, con búsqueda de sinergias. Las ciudades *adolescentes* deben acelerar el cumplimiento de logros mínimos en servicios y capacidades sociales, hasta lograr la universalidad; anticiparse al aprovechamiento de bono (atención al menor, educación y mejoramiento del empleo); así mismo, reforzar las políticas de cuidado, en particular la protección y la educación de la niñez; y reducir el embarazo adolescente. Los retos en las ciudades *embrionarias* son: alcanzar metas mínimas de universalidad del desarrollo social (salud, educación, vivienda, servicios públicos), hasta llegar a promedios urbanos de hoy; inversión importante en primera infancia, educación y servicios públicos; enfrenar en forma estructural los altos niveles de indigencia y desarrollar la institucionalidad.

Con este enfoque, se definieron tres ejes de análisis y políticas, relativos al desarrollo estructural de las ciudades, para identificar dinámicas, superar restricciones y fomentar transversalidades, cruces e intercambios, que a su vez generen identidades transformadoras, dadas las nuevas condiciones de la vida urbana, de intercambios fluidos.

La fuerza que imprime la dinámica demográfica a las estructuras y problemas de las ciudades, llamó a mirar uno de sus grupos: la juventud, en particular, asociada con el nuevo escenario de las tecnologías de la información, como forma de expresión, de comunicación y de creación de valor económico.

El segundo elemento transversal, es la necesidad de integrar y generar nuevas instituciones para favorecer sinergias y escenarios complejos, dada la altísima relación entre diferentes problemas sociales que son asumidos desde lo público usualmente en una organización sectorial.

El tipo de agendas abordadas requieren de alta iniciativa pública y, para ser realmente diferenciadas, con apropiaciones en las administraciones locales. De allí nace el estudio de las capacidades institucionales de las ciudades.

Con este propósito se vincularon al grupo de reflexión: Rafael Orduz, Consuelo Corredor y Alberto Maldonado, quienes prepararon las discusiones a partir de las cuales se han elaborado los siguientes textos.

El trabajo de Rafael Orduz aborda el desarrollo de las tecnologías de la información (TI) en las ciudades y su sinergia en la juventud. Sugiere lineamientos de política pública y de articulación entre actores económicos y sociales acerca del uso de las TI por los jóvenes en las ciudades colombianas. La apropiación de las TI permitirá aprovechar las oportunidades de empleo e innovación que genera la economía digital (local y global) para apoyar el acceso de los jóvenes a los mercados, al financiamiento y a los procesos de adquisición de competencias, por las vías formal, extra-curricular y el auto aprendizaje.

Los jóvenes son protagonistas en el aprovechamiento de las ventajas potenciales del uso y apropiación sociales de las TI. Han sido apreciables los avances de Colombia en economía digital en el contexto latinoamericano, especialmente en infraestructura (conectividad), en lo que, sin embargo, hay diferencias notables entre las ciudades. Otros componentes del ecosistema digital colombiano han tenido notable desarrollo (gobierno en línea) aunque, como en otros países en desarrollo, muchos sectores, como el educativo, no han actualizado sus modelos de gestión. Se presentan recomendaciones sobre infraestructura, TI para la educación, emprendimiento, teletrabajo, compras públicas de servicios TI, regalías y seguimiento a los usos de internet.

Consuelo Corredor analiza la apuesta de las ciudades por políticas diferenciadas e integrales, y afirma que para ello es necesario abordar los problemas que están en la base de las enormes desigualdades poblacionales y territoriales. Actualmente son varias las iniciativas orientadas a un mejor conocimiento de las ciudades, sus limitaciones y potencialidades, de forma que se logren mejores decisiones de política y se oriente adecuadamente la inversión, ya sea privada o pública.

El trabajo identifica los déficits institucionales entre los diferentes niveles de gobierno y el divorcio entre las políticas sociales y las políticas económicas, especialmente las laborales. Para incorporar al diseño la conveniencia de políticas diferenciadas poblacional y territorialmente, en estos campos, se

sugieren líneas de política que permitan integralidad para superar problemas multidimensionales y multicausales, en especial en aspectos críticos de la pobreza, y con formas socio-laborales diferenciadas.

Alberto Maldonado señala que algunas de las ciudades capitales no cumplen con la garantía de los derechos fundamentales establecidos con la Constitución de 1991 (salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable), por lo que se deben fortalecer las capacidades institucionales, por medio de políticas intersectoriales sostenibles, y la descentralización de recursos y competencias, coordinada con los diferentes instrumentos de desarrollo.

Maldonado propone líneas de acción hacia un esquema de gestión orientado a la garantía de los derechos humanos. Primero, avanzar en la articulación entre la nación y las ciudades capitales, donde se definan metas de política pública comunes y se reorganicen esquemas de gestión de las ciudades. Segundo, fortalecer las capacidades institucionales de las ciudades con base en las necesidades locales, con un modelo de ejecución coordinada e integral. Tercero, el control social en las ciudades para la consecución de las metas sociales de los diferentes programas, y la oferta de información periódica para monitorear estos objetivos. Finalmente, adelantar reformas a la descentralización: que ajusten las competencias institucionales y la asignación de recursos según los esfuerzos locales, y fortalezca la autonomía fiscal de las ciudades.

Estos tres ejes de políticas en las ciudades animan a definir mejores propuestas en un enfoque de diferencias: La importancia de asociar temas que generan escenarios nuevos y transformadores; ante retos particulares, crear escenarios institucionales locales multivariados y colaborativos; contenidos sociales que se integren con decisiones y acciones locales en lo productivo y lo laboral; desarrollar una centralidad pública que obliga a fortalecer las capacidades institucionales locales, con apoyos nacionales, en forma rigurosa y adaptativa.

II. La incorporación de los jóvenes a la economía digital

Rafael Orduz Medina

La presente sección tiene como propósito sugerir algunos lineamientos de política pública y de articulación entre actores económicos y sociales alrededor del uso de las tecnologías de la información (TI) por parte de los jóvenes en las ciudades colombianas. En el contexto de promover, por la vía de las TI, el acceso de parte de los jóvenes a los mercados, el financiamiento y la formación, los tipos de apropiación de las TI sugeridos se enmarcan en el aprovechamiento de las oportunidades de empleo que la economía digital (local y global) genera. También, en los procesos de adquisición de determinadas competencias por las vías formal y extra-curricular, incluida la del auto aprendizaje, imprescindibles en los mercados laborales actuales.

Los jóvenes son agentes fundamentales del cambio y la innovación en las modernas sociedades del conocimiento y que, en el caso de países como Colombia, representan un bono poblacional de alta potencialidad, sin embargo son el grupo de la sociedad que sufre en mayor medida la desdicha del desempleo. En el caso colombiano, haciendo omisión del fenómeno del subempleo, el desempleo juvenil (personas entre 14 y 28 años de edad) asciende a 15,9% frente a la tasa de 9,2% de desempleo nacional. El desempleo juvenil es aún mayor en las zonas urbanas, en las que asciende a 17,4%⁴. La tasa de desempleo juvenil duplica, prácticamente, la de la economía en su conjunto (8,2%, junio 2015, DANE).

A pesar de que dichas tasas han disminuido ligeramente en los últimos años, representan una situación en extremo alarmante en la medida en que la sociedad no está aprovechando de la mejor manera las ventajas potenciales de su bono poblacional.

Reconociendo que el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) está produciendo cambios profundos en ámbitos tan diversos como educación, salud, gestión empresarial, administración pública, justicia, entre muchos, que su apropiación social tiene la potencialidad de generar notables impactos en el PIB, que reorganiza el circuito producción-distribución-consumo por la vía de reducir costos de intermediación, que son de uso general, es decir, aplicables en todos los sectores de la economía,

⁴ Colombia Joven, Presidencia de la República. (2014). Gran Encuesta Integrada de Hogares, Boletín Julio 2014. De acuerdo con el DANE, en el trimestre móvil febrero-abril de 2015, la tasa de desempleo de los jóvenes ascendió a 16,0%; la correspondiente a mujeres fue de 20,4% y la de los hombres de 14,6%. La tasa de desempleo general fue de 8,2%.

que se asocia con el surgimiento de nuevos servicios y nuevas formas de empleo y que, finalmente, las destrezas asociadas a su uso son características de las sociedades contemporáneas del conocimiento, el “enganche” productivo de los jóvenes en la economía digital puede contribuir de forma notable a generarles valiosas oportunidades de mejoramiento de su calidad de vida. Para UNCTAD, el uso de las TIC introduce un nuevo paradigma en la configuración de las actividades económicas en la medida en que las posibilidades sociales de apropiación son mayores, dado su carácter de “uso general”⁵.

Como lo estableció la Conferencia Mundial sobre la Sociedad de la Información (WSIS, Naciones Unidas) en sus sesiones de Ginebra (2003) y Túnez (2005)⁶, deben diseñarse y ponerse en práctica políticas de apropiación de TI dirigidas específicamente a los jóvenes, en el contexto de las modernas sociedades del conocimiento. En tales sociedades del conocimiento, según UNESCO, las personas desarrollan “las capacidades no sólo de adquirir información sino de transformarla en conocimiento y entendimiento, lo cual les empodera hacia el mejoramiento de su propio bienestar, contribuyendo al desarrollo social y económico de sus sociedades”⁷.

Mejoramiento de su formación y adquisición de nuevas competencias y destrezas, auto-aprendizaje, desarrollo de habilidades para el trabajo colaborativo y el emprendimiento en el contexto de una cultura que conciba los mercados locales como parte de escenarios globales, deben ser propósitos de políticas y programas de apropiación de TI de parte de los jóvenes.

A. Tecnologías de la información, sociedad del conocimiento y juventud

Los jóvenes juegan un papel determinante en el aprovechamiento de las ventajas potenciales del uso y apropiación sociales de las tecnologías de la información en una nación. A la vez que pueden contribuir de manera notable al impacto que el uso de las TI puede tener en la sociedad y la economía, la apropiación de tales tecnologías puede contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes por la vía de mejores empleos, oportunidades de formación y del ejercicio de sus deberes y derechos ciudadanos.

1. La apropiación social de TI es crítica en el desarrollo social y económico

Ya es lugar común en la literatura asignar al uso de las TIC un papel determinante tanto en el crecimiento del PIB como en la calidad de vida de los habitantes de las naciones. Los indicadores de infraestructura de telecomunicaciones, así como aquellos asociados al uso y apropiación de las tecnologías digitales, forman parte del repertorio de mediciones para el desarrollo (de parte la CEPAL, del Banco Mundial, el Foro Económico Mundial, la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la OECD).

El carácter multipropósito de las tecnologías de la información, es decir, la posibilidad de su aplicación en los procesos que impliquen diversas formas de gestión de información, hace que sectores tan diversos como la educación, salud, administración de gobierno, los negocios, justicia, entre muchos, sean beneficiarios de su uso.

En un planteamiento clásico, la UNCTAD considera la necesidad de incorporar el uso de las TI en la economía por las razones siguientes:

- El uso de las TI en la economía, más que su producción, tiene un considerable impacto sobre el PIB
- Una de la mayores externalidades del uso de las TI consiste en la reorganización del consumo y la producción; las transacciones se realizan con menor intermediación y la comunicación entre los agentes económicos es mayor y más eficiente

⁵ UNCTAD, Information Economy Report 2007-2008, ICT as a general-purpose technology, p8.

⁶ “Reafirmamos nuestro compromiso con la capacitación de los jóvenes como contribuyentes clave para la construcción de una sociedad de información integradora. Fomentaremos activamente la contratación de jóvenes para programas de desarrollo innovadores basados en las TIC y ampliaremos las oportunidades de participación de la juventud en procesos de ciberestrategia”. Cumbre de Túnez WSIS, 2005.

⁷ UNESCO, Knowledge Societies Concept. <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/unesco-and-wsis/about/#bookmark1>.

- La alta tasa de innovación en el ámbito de las TI se asocia con la reducción de precios, promoviéndose con ello la democratización del acceso a las mismas
- Nuevos servicios emergen en la era digital: e-comercio, e-gobierno, telesalud, e-finanzas, educación virtual, entre muchos
- El uso directo de las TI se relaciona con nuevas destrezas y competencias. En tal medida, cuanto mayor sea el porcentaje de la población que cuente con tales destrezas, mayor es la contribución a las economías del conocimiento
- Se erige un nuevo modelo de gestión y apropiación del conocimiento vinculado al acceso abierto (*open access*), que pone a disposición las herramientas TI al alcance de muchísimos⁸.

El uso de las TI está dando al traste con modelos tradicionales de gestión de la información en campos como la educación, la salud y la gestión empresarial, entre muchos, al permear múltiples esferas sociales y económicas. En un mundo en el que los ciclos de innovación son cada vez más breves, en el que se generan nuevos procesos productivos de los que resultan ofertas de nuevos bienes y servicios, cuya producción demanda nuevas competencias y destrezas, en el que se eliminan costos de transacción tradicionales, el acceso al uso de las TI abre puertas de inmenso valor potencial para los jóvenes, tanto por el aporte a su calidad de vida como por su contribución a la economía en general.

El acceso a la gestión de la información por la vía del uso de las TI representa mejores posibilidades de acceder a los mercados del capital, los cambiantes mercados de bienes y servicios, y a diferentes formas de apropiación de conocimiento en el contexto de las llamadas habilidades del siglo XXI.

Para la OCDE existen en la actualidad desequilibrios notables entre la oferta y la demanda de competencias y destrezas en los mercados laborales, específicamente las relacionados con la capacidad de procesamiento de información en mercados caracterizados por la introducción de modernas tecnologías de la información en eslabones cruciales de las cadenas de producción y distribución de bienes y servicios. En consecuencia, la estructura ocupacional está cambiando rápidamente en favor del empleo en actividades exigentes en destrezas asociadas a la gestión de la información⁹.

Para el BID, el desarrollo de habilidades en los jóvenes, orientado a su inserción en la sociedad global del conocimiento se ha convertido en una prioridad para los sistemas educativos, en los que los protagonistas son los niños y jóvenes. Las competencias del siglo XXI se inscriben en terrenos que incluyen¹⁰:

- Formas de pensar: creatividad e innovación; pensamiento crítico, resolución de problemas y toma de decisiones; aprendizaje para aprender
- Modos de trabajar: comunicación; trabajo colaborativo
- Herramientas para el trabajo: alfabetismo digital; alfabetismo en la gestión de la información
- Vida en la sociedad (ejercicio de la ciudadanía; responsabilidad personal y social, incluyendo conciencia cultural; carrera profesional).

Las oportunidades de acceso a fuentes de conocimiento que permiten la actualización y adquisición de nuevas competencias se multiplican a diario (formal y extra-curricularmente) y están disponibles para aquellos que cuenten con el acceso a la red y, por supuesto, con la posibilidad de construir capacidades para el aprendizaje y el uso productivo de los conocimientos.

En síntesis, la apropiación de las TI de parte de los jóvenes es, actualmente, una condición para la participación en los mercados laborales exigentes en competencias asociadas a la gestión de la información. Forma parte crucial de la solución a los problemas contemporáneos del desempleo juvenil, incluyendo tanto la vinculación laboral nominal, así como esquemas de emprendimiento empresarial.

⁸ UNCTAD, The Information Economy Report 2007-2008. (2008). Science and Technology for development: The New Paradigm of ICT, ob.cit.

⁹ OCDE, OECD Skills Outlook 2013, The Skills Needed for the 21st Century (Cap.1).

¹⁰ BID, 21st century skills in Latin America. Véase: <http://www.iadb.org/en/topics/education/21st-century-skills-in-latin-america,3130.html>.

La posibilidad de eliminar costos de intermediación, de acceder a las cadenas globales de suministro, participando en procesos colaborativos, de contar con mecanismos de fuente abierta (“open access”), son elementos que los jóvenes pueden articular para acceder a nichos de mercado (globales o locales) en forma directa.

La CEPAL plantea que las ventajas comparativas estáticas deben dar paso a la asignación de recursos hacia sectores intensivos en conocimiento e innovación tecnológica¹¹. En ellos, la apropiación de TI juega un papel de primera línea. El desarrollo, según CEPAL, se asocia con una estructura productiva con dos tipos de dinámica, schumpeteriana y keynesiana:

“Sin eficiencia keynesiana, asociada a la expansión de la demanda efectiva, el progreso técnico no garantiza la expansión del empleo. Sin eficiencia schumpeteriana no es posible mantener la participación en los mercados mundiales de las firmas y los bienes y servicios producidos en el país, ya que la competitividad internacional se basa crecientemente en la competencia tecnológica y la capacidad de generar o absorber rápidamente el conocimiento y las innovaciones”¹².

En tal contexto, América Latina se encuentra rezagada en el concierto mundial y no ha desplegado suficientes esfuerzos de política para aprovechar el inmenso potencial de la apropiación social de las TI, aprovechable, principalmente, por los jóvenes.

2. TI, ecosistema digital: las nuevas condiciones de calidad de vida y productividad

El uso de las TI de parte de los jóvenes requiere del despliegue del “ecosistema digital”, una estructura que articula diferentes componentes, incluyendo, entre otros, la infraestructura (conectividad), dispositivos, aplicaciones, marco legal y usos, de parte de los usuarios, de las tecnologías digitales.

Definición de las TIC y ecosistema digital. La ley colombiana de TIC (Ley 1341/2009, Art. 6°) define las TIC como:

“...el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes.”

Aunque tal definición contempla la articulación de los diferentes eslabones de la gestión de la información, su despliegue sólo es posible en el contexto del ecosistema digital, una estructura que contiene diversos componentes interdependientes.

A pesar que hay algunas diferencias conceptuales en la forma en que autoridades de política pública en distintas regiones y países plantean el ecosistema digital¹³, el gobierno colombiano (2010-2018) lo ha definido como una estructura con cuatro componentes: infraestructura, aplicaciones, usuarios y servicios¹⁴.

La CEPAL define el ecosistema de la economía digital de la siguiente forma:

“La economía digital consta de tres componentes principales que, según su grado desarrollo y de complementación, determinan su nivel de madurez en cada país. Estos componentes son: la infraestructura de redes de banda ancha, la industria de aplicaciones TIC y los usuarios finales”¹⁵.

La interdependencia de los componentes de la economía digital es evidente, aunque no necesariamente de doble vía: sin la autopista informática (la infraestructura) resulta imposible, por definición, la apropiación de TI por parte de los usuarios finales; no obstante, existe la posibilidad de que una región cuente con infraestructura de conectividad y, sin embargo, sus habitantes carezcan de las competencias digitales requeridas para el aprovechamiento productivo de las TI.

¹¹ CEPAL. (2013). Economía digital para el cambio estructural y la igualdad, Cap.III Cambio estructural e igualdad., pag. 46.

¹² CEPAL, ob.cit., p.47.

¹³ National Broadband Plan, Estados Unidos. (2010). El Plan de banda ancha de los Estados Unidos concibe el ecosistema a partir de cuatro elementos: redes, dispositivos, contenidos y aplicaciones. Disponible en: <http://download.broadband.gov/plan/national-broadband-plan-executive-summary.pdf>.

¹⁴ MinTIC, Colombia, Ecosistema Digital, 2014. Disponible en: <http://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-propertyvalue-634.html>.

¹⁵ CEPAL, ob.cit., Cap.I, 1. El ecosistema de la economía digital, pág. 10.

Así, por una parte, en aquellas ciudades colombianas (particularmente las *adolescentes y embrionarias*) la infraestructura para la conectividad resulta claramente deficiente en comparación con la correspondiente a las demás categorías de centros urbanos. En consecuencia, dentro de las recomendaciones de política debe considerarse, en primera instancia, programas para aumentar la penetración de Internet en tales ciudades.

Es posible, por otra parte, que un país o región cuenten con una infraestructura mínima aceptable de conectividad (como es el caso promedio en Colombia) sin que ello implique que los usuarios posean las competencias para su aprovechamiento productivo. Un ejemplo de tal escenario es el de la deficiencia en las llamadas competencias digitales de parte de los jóvenes colombianos, manifestada en las pruebas PISA al respecto¹⁶. Dadas las inversiones de una sociedad en la autopista informática, de dotación de dispositivos y de marcos normativos que promuevan la competencia y protejan al usuario, uno de los retos principales en este caso, debe consistir en proveer las condiciones para que sus habitantes, en este caso los jóvenes, adquieran competencias necesarias para el uso productivo de las TI.

El aparato productor de bienes y servicios TIC. La industria de bienes y servicios TI es un sector de gran dinamismo, altamente innovador y de características globales. Provee bienes y servicios para el resto de la economía y también para sí misma en el marco del ecosistema digital. Las fuentes de empleo y emprendimiento para los jóvenes se pueden encontrar en dicho sector o en la provisión de bienes y servicios TI en el resto de la economía.

Una clasificación adecuada sobre la estructura del sector productor de bienes y servicios TIC, incluyendo los nuevos servicios de internet es la siguiente (IDATE DigiWorld)¹⁷:

Cuadro 3
Estructura sector TIC en el mundo, 2013

Sector	Participación en los mercados TIC mundiales (<i>en porcentajes</i>)	Características tamaño empresas
Servicios de telecomunicaciones	29,4	Tamaño grande
Equipos de telecomunicaciones	10,1	Tamaño grande
Software y servicios asociados	24,4	Todo tipo de tamaño
Equipo TI (computadores, otros)	10,4	Tamaño grande y mediano
Servicios de T.V. (incluyendo videos)	11,0	Tamaño grande y mediano
Electrónica de consumo	5,6	Tamaño grande y mediano
Nuevos servicios de internet (servicios de nube, video, etc.)	9,0	Todo tipo de tamaño

Fuente: IDATE. (2014). DigiWorld Yearbook2014.

De acuerdo con Digiworld (2014), el mercado mundial de TIC en 2017 ascenderá a € 4.463 mil millones, monto equivalente, aproximadamente, a un 7% del P.I.B. mundial.

Si bien el uso de bienes y servicios TIC es provisto por empresas que pertenecen a alguna de las categorías señaladas, el impacto principal del uso de TI se presenta en los sectores no-TIC que son, finalmente, los grandes demandantes de bienes y servicios digitales.

En la medida en que las TIC tienen carácter de uso general, la demanda potencial de bienes y servicios de tales tecnologías proviene prácticamente de todos los sectores de la economía. En consecuencia, la eventual vinculación de jóvenes en la provisión de servicios y bienes TIC puede darse en el sector TIC, (en aquellas categorías en las que las firmas oferentes pueden ser pequeñas, las barreras de

¹⁶ PISA 2009 Results: Students On Line: Digital Technologies and Performance (Volume VI). (2010). En las pruebas PISA sobre competencias digitales (2009), los jóvenes colombianos obtuvieron el último lugar entre 19 naciones participantes. Disponible en: <http://www.oecd.org/edu/school/programmeforinternationalstudentassessmentpisa/pisa2009resultsstudentsonlinedigitaltechnologiestndperformancevolumevi.htm>.

¹⁷ IDATE. (2014). DigiWorld Yearbook 2014.

entrada son menores para eventuales proyectos *start-ups* a cargo de jóvenes emprendedores), aunque principalmente en aquellos sectores “no-TIC” productores de bienes o servicios. Por las características de la economía digital, particularmente las relacionadas con la ubicuidad (comunicarse dónde, cuándo y cómo se desee), los mercados laborales deben concebirse de forma global. Esto significa que, aunque las políticas de adquisición de las competencias del siglo XXI son de carácter nacional y local, los mercados son de tipo global.

Ubicuidad: la ruptura con la presencialidad. El uso de las tecnologías digitales ha cambiado drásticamente en la última década. Hay enormes diferencias entre el acceso a internet de los años 90 del siglo pasado y las formas de acceso del año 2005 en adelante.

En términos simples, las innovaciones tecnológicas digitales permiten el despliegue del fenómeno de la ubicuidad, a saber, la posibilidad de comunicarse donde, como y cuando se quiere. Ésta abre posibilidades antes desconocidas que están cambiando, en forma radical, los modelos de gestión de la información. El impacto en ámbitos como la educación, la salud y el mundo empresarial está alterando las formas en que los agentes involucrados se relacionaban entre sí. La modalidad web 2.0¹⁸ marca una ruptura con la manera en que los individuos, comunidades y todo tipo de organizaciones accedían a internet hasta el 2004.

De una situación inicial caracterizada por usuarios que podían acceder, en forma pasiva, a contenidos creados por instituciones y organizaciones públicas o privadas, el fenómeno de la web 2.0 marca un hecho sin precedentes: la posibilidad de que cualquier persona o colectivo con servicios de conectividad pueda crear sus propios contenidos e interactuar en sus contextos temáticos. El impacto de tal interacción en ámbitos como el mercadeo de bienes y servicios, la gestión de medios de comunicación, la educación y la salud, las actividades propias de la política y, en general, la participación de ciudadanos comunes en los quehaceres públicos, va en aumento y es una de las claves para comprender por qué los modelos de gestión de la información en diferentes sectores se están transformando en forma vertiginosa.

En tal contexto, tres aspectos relacionados con innovaciones significativas en el campo de las TIC marcan la ruptura con modelos tradicionales de gestión de la información: internet móvil y el internet de las cosas, redes sociales, la nube (*cloud computing*) y grandes datos (*Big Data*).

Internet móvil se está perfilando como la forma de acceso a internet que será predominante en pocos años. De acuerdo con la Unión Internacional de las Telecomunicaciones, la tasa de penetración de teléfonos móviles de los países en desarrollo será de 90% y la de las economías avanzadas de 121% (número de suscripciones móviles por 100 hab.)¹⁹. A finales de 2013 el número de conexiones de internet móvil, materializadas en el uso de los llamados teléfonos inteligentes, ascendía a más de 2.000 millones²⁰. Las formas tradicionales de acceso (particularmente la “dedicada”, asociada a computadores fijos localizados en hogares y oficinas) seguirá siendo vigente, aunque el tráfico de internet móvil será predominante. Sin duda, el fenómeno de internet móvil contribuye a romper aún más el requisito tradicional de la presencia física de actores en lugares determinados en contextos específicos (educación, medios de comunicación, salud, justicia, gobierno, entre otros).

Asociado al fenómeno de internet móvil está el auge de los teléfonos inteligentes y las tabletas que, sumado a la disponibilidad de otros dispositivos (consolas de juegos, por ejemplo), son los vehículos para la comunicación desde cualquier lugar cubierto por las diversas redes que permiten la conectividad. El crecimiento del uso de tales dispositivos en los últimos años y el prospecto para los próximos es dramático²¹. La multiplicación de servicios ofrecidos a través de la modalidad de internet móvil,

¹⁸ Concepto popularizado por Tim O’Reilly en 2004, aunque acuñado por Darcy DiNucci en 1999.

¹⁹ U.I.T. (2014). ICT Facts and Figures.

²⁰ U.I.T. (2013). ICT Facts and Figures.

²¹ El número de suscriptores móviles a nivel mundial es de 6.900 millones a fines de 2014. U.I.T., ob.cit., 2014.

incluyendo las aplicaciones, abre a diario nuevos espacios de oferta y demanda para emprendedores de cualquier parte del mundo en los más variados campos²².

El **internet de las cosas** permite la interacción remota entre personas, máquinas y múltiples objetos, gracias a la convergencia entre tecnologías de la información que permite su interconexión. A los ya conocidos sistemas de descargue de inventarios durante el proceso de pago de bienes de consumo en las grandes superficies se irán sumando miles de objetos que afectarán la vida cotidiana incluyendo el uso de sensores para controles de la salud o de la resistencia de los puentes, hasta la gestión remota de los electrodomésticos en los hogares.

Las **redes sociales** se han convertido en vehículos masivos de comunicación. Facebook, una de las más populares, cuenta con más de 1.200 millones de usuarios en todo el mundo y redes como Twitter, Badoo y Youtube con centenares de millones. Más allá del uso por motivos de entretenimiento, la información pública disponible en tales redes ofrece un valioso acervo para múltiples propósitos, incluyendo las operaciones de mercadeo de las empresas, el periodismo digital y, en general, el despliegue de numerosas formas de participación ciudadana en contextos de colaboración. Sin duda, no solo el ámbito del consumo, sino también el de la producción de bienes y servicios y su distribución, están siendo influenciados por el uso de las TI, específicamente las redes sociales.

La telefonía celular e internet móvil constituyen la plataforma para el despliegue de un fenómeno colateral de inmensa importancia: la relación entre empresas digitales y la posesión de los activos que, tradicionalmente, formaban parte del balance de las empresas. El fenómeno de Uber, visible en forma de aplicación en internet (móvil) se asocia con la mayor empresa de taxis en el mundo (presencia en 54 países) sin poseer vehículos. Facebook, la plataforma que, de lejos, ofrece el mayor número de contenidos digitales en múltiples formatos, no crea, ella misma, ninguno. Airbnb, la plataforma que vincula oferentes y demandantes de habitaciones en todo el mundo, carece de inversiones en finca raíz. En todos los casos, las plataformas móviles vinculan demanda y oferta de servicios²³ en un contexto que algunos denominan la economía por demanda, de importantes consecuencias en las formas y oportunidades de empleo de los jóvenes.

Los servicios de la **nube** rompen con esquemas vigentes hasta hace pocos años, a saber, relacionados con la dependencia de parte de individuos y organizaciones frente a proveedores de servicios de almacenamiento de información, infraestructura y otros servicios que han sido provistos a altos costos y con adquisiciones de costoso hardware. En general se distinguen tres tipos de servicios en la nube: software (SaaS: software as a service), infraestructura (IaaS) y uso de plataformas (PaaS). En general, los empresarios y organizaciones que se convierten en usuarios de los servicios en la nube dejan de depender de la necesidad de adquirir costoso activos. Las oportunidades laborales se localizan tanto en la gestión de oferta como de demanda de tales servicios.

En tanto que los volúmenes de información y las velocidades de su transmisión se multiplican año tras año, se habla desde hace pocos años del análisis de grandes datos (Big Data) como un campo que determina, crecientemente, la toma de decisiones en diversos campos. El impresionante acervo de información derivado del uso de plataformas y servicios está disponible para un proveedor de servicios de telecomunicaciones o de redes sociales como Facebook. Sin embargo, los grandes datos también puede ofrecer oportunidades importantes de emprendimiento a pequeños negocios gestionados por jóvenes mediante la re-utilización de subconjuntos de tales datos en tiempo real, bien por acuerdos con grandes “propietarios” de información o vía el acceso a servicios en la nube.

²² About tech., sitio web (2014). El número de aplicativos para iPad disponibles al público en las tiendas virtuales de Apple en el sistema operativo iOS (Apple) era de 250.000 en septiembre de 2010. Cuatro años más tarde, en septiembre de 2014, la cifra ascendía a 1.300.000. Disponible en: <http://ipod.about.com/od/iphonesoftwareterms/qt/apps-in-app-store.htm>.

²³ The Economist, The future of Work, enero 3 de 2015. Los ejemplos de plataformas que vinculan oferta y demanda incluyen aquellas en las que programadores, abogados, cocineros de comida rápida de alta calidad a domicilio, abogados, presidentes temporales de empresas, consultores de múltiples orientaciones, médicos para emergencias, entre muchos ejemplos, ofrecen sus servicios en forma virtual en el contexto de la economía por demanda (“economy on demand”).

En suma, los fenómenos mencionados generan, en potencia, inmensas posibilidades para los usuarios jóvenes de las TI por la vía de la gestión de información. Específicamente, representan importantes oportunidades para su participación productiva en la economía local, regional y global.

3. El rol de los jóvenes en la revolución digital

Los jóvenes son los protagonistas principales del fenómeno de apropiación digital. Como empresarios innovadores, por un lado, y como usuarios, por otro, son los actores de primera línea en el ecosistema digital. Son consumidores y, a la vez, aportantes en los procesos productivos.

Las rupturas respecto de modelos tradicionales de negocios han sido realizadas por jóvenes. La creación, en su momento, de empresas como Cisco, Apple, Microsoft, Amazon y Google, entre muchas, corrió a cargo de individuos menores de 30 años. En el siglo XXI, fenómenos como el de Mark Zuckerberg se replican a diario, en menor escala, en todo el mundo, incluyendo Colombia²⁴.

Entre los distintos rangos de edad, el uso de las TI tiende a ser más intenso en los grupos de los más jóvenes. A finales de octubre de 2014 había 1.350 millones de usuarios activos de la red social Facebook en el mundo entero²⁵, accediendo cerca del 50% de ellos por vía móvil. El 48% de las personas en el rango de 18 a 34 años en los Estados Unidos chequean Facebook al despertarse²⁶. Tales tendencias son más acentuadas en naciones en las que el bono poblacional es mayor y que cuentan con dotación mínima de infraestructura de telecomunicaciones.

No sólo la mayoría de los usuarios de las TI son jóvenes, sino que la participación de estos respecto a sus rangos de edad es mayor que en los grupos de mayor edad. En los Estados Unidos sólo el 45% de las personas de más de 65 años es usuaria de Facebook, en tanto que el 84% de aquellos dentro del grupo comprendido entre 18 y 29 años tiene cuenta en dicha red social²⁷.

No obstante, conviene hacer la distinción entre nativos digitales e inmigrantes digitales. Estos últimos son aquellos nacidos antes de 1980, período previo a la disponibilidad masiva del computador personal y, por supuesto, al acceso a internet. Los menores de 35 suelen considerarse como nativos digitales, aunque las redes sociales, internet móvil y los fenómenos de la web 2.0 han permeado la niñez y adolescencia de quienes nacieron después de los años 90. Las recomendaciones de política del presente documento están referidas, principalmente, a los jóvenes nativos digitales.

4. Los nuevos empleos de la economía digital

La diseminación del uso de las TI en los distintos sectores de la economía se asocia con cambios en los modelos de gestión de la información y, por ende, en la creciente demanda de nuevas competencias en el mercado laboral. Nuevas ocupaciones surgen en la medida en que se rompen modelos de gestión de la información en múltiples sectores de la economía.

Por ejemplo, el modelo de negocios tradicional de los medios de comunicación impresos, basado en la gestión tradicional de publicidad, ha dado paso a formas de mercadeo virtual orientadas a nichos, focalizadas en los gustos particulares de los clientes. Internet se ha convertido en un devastador competidor de los medios tradicionales, tanto en la llamada publicidad ATL (“Above the line”, dirigida a amplios segmentos de la población), como del tipo BTL (“Below the line”, orientada a nichos específicos de mercado). Las herramientas para medir el impacto de las campañas publicitarias en internet ofrecen alta precisión de análisis, además de representar menores costos a quienes realizan el mercadeo.

En la relación entre las empresas de cualquier sector productor de bienes o servicios para el consumo y sus clientes juegan un papel de primera línea nuevas profesiones, incluyendo los *community managers*, los gestores de reputación, entre muchas. Un listado ilustrativo, no exhaustivo, de nuevos tipos de ocupaciones propias de la era digital, demandadas en múltiples sectores económicos, es el siguiente:

²⁴ En Colombia se conoce el caso de Andrés Barreto, uno de los tres creadores de la plataforma de música en streaming Grooveshark en 2004, cuando tenía 18 años. Larráz Irene, diario El Tiempo, 30 de agosto 2014 (Nota: Grooveshark dejó de operar en 2015 por problemas relacionados con derechos de autor).

²⁵ Free Report From Marketing Profs on Social Media Marketing Statistics. (2014). Descargado de: www.expandedramblings.com.

²⁶ Statistic Brain. (2014). Descargado de: statisticsbrain.com Facebook statistics.

²⁷ Pew Research Internet Project. (2014). Descargado de: <http://www.pewinternet.org/fact-sheets/social-networking-fact-sheet/>.

- Analista de medios sociales
- Gestor de redes sociales
- Capacitador virtual
- Gestor de reputación
- Responsable de imagen de marca
- Analista de tráfico virtual
- Experto en S.E.O. (buscadores)
- Gestor de comunidades virtuales
- Gestor de contenidos (múltiples posibilidades dependiendo del medio —internet, difusión móvil...—, del propósito —corporativo, blogs...—, de la forma de contenidos —imagen, video, textual)
- Gestor de catálogos comerciales virtuales
- Digitalizador de documentos analógicos
- Gestor documental (bases de datos, bases documentales y relacionales, grabación de datos, destrucción de documentos...)
- Web master
- Diseñador virtual
- Experto en animación
- Desarrollador de aplicativos (en función de los diferentes sistemas operativos y tecnologías disponibles para el desarrollo)
- Expertos en seguridad informática (múltiples posibilidades)
- Expertos en mercadeo electrónico (incluyendo el comercio virtual móvil y otros)
- Fotógrafo digital
- Técnico de audio digital
- Técnico en grabación digital
- Compositor musical digital
- Forense digital (“cazador” de delitos y contravenciones electrónicas, incluyendo plagios)
- Programador (expertos en manejo de lenguajes de programación que diseñan y escriben programas).

La economía digital demanda, de forma creciente, técnicos, tecnólogos y profesionales universitarios expertos en los temas mencionados y en otras nuevas ocupaciones. Dada la posibilidad de ubicuidad, algunos de los servicios pueden ser ofrecidos a distancia. El problema a resolver es el siguiente: ¿Cuál es la forma en que los jóvenes pueden adquirir las competencias para convertirse en oferentes de algunos de los servicios mencionados, por una parte, y mantenerse actualizados, de otra? ¿Qué mecanismos pueden facilitar unir la oferta de los servicios que los jóvenes pueden proveer y la demanda?

B. La economía digital: ecosistema y brechas en las ciudades colombianas

En materia de la economía digital, los avances de Colombia en el contexto latinoamericano han sido apreciables, especialmente en materia de infraestructura de telecomunicaciones (conectividad). Hay, sin embargo, algunas diferencias notables de infraestructura de conectividad entre las ciudades colombianas objeto de análisis y propuestas. Otros componentes del ecosistema digital colombiano han tenido notable desarrollo (por ejemplo, gobierno en línea), aunque como en otros países en desarrollo, incluyendo los de América Latina, hay sectores que no han sido permeados del todo en sus modelos de gestión por el uso y apropiación de las TI. Entre ellos, el educativo.

1. Colombia en el mundo y América Latina

Apropiación TIC: Los datos de Colombia en el mundo. Colombia ocupó el puesto 66 entre 144 países examinados en el ranking de competitividad global²⁸. Entre los indicadores analizados hay varios que directamente se refieren al ecosistema digital por su impacto en la competitividad, incluyendo al acceso de niños y jóvenes a internet.

En cuatro de los indicadores de conectividad y uso de internet, la posición de Colombia en el ranking mundial es menos competitiva que su puesto promedio (66 entre 144 naciones). Como marco de referencia, se expone la posición en el ranking de algunos indicadores correspondientes a Chile, Argentina y Brasil. Con excepción del “ancho de banda internacional (kb/usuario)” y del indicador “% usuarios de internet”, la posición de Colombia en los demás indicadores es inferior al puesto en el ranking global (66). Ello significa que, en materia de infraestructura, Colombia tiene retos importantes de conectividad.

Cuadro 4
Colombia, Chile, Argentina y Brasil: algunos indicadores de competitividad (2014-2015, FEM)

Indicador	Pilar de competitividad (Foro Económico Mundial)	Puesto Colombia (entre 144 países)	Otros países
Acceso a internet en colegios	Educación entrenamiento	82	Chile: 42 Arg.: 76 Méx.: 93 Bra.: 98
Suscripciones de teléfonos móviles/100 habitantes	Infraestructura	87	Chile: 38 Arg.: 14 Mex.: 111 Bra.: 37
Ancho de banda internacional (kbs/usuario)	Disponibilidad tecnológica	47	Chile: 57 Arg.: 59 Bra.: 79 Bra.: 60
Porcentaje de usuarios de internet		63	Chile: 43 Arg.: 53 Mex.: 79 Bra.: 64
Porcentaje de suscripciones internet fijo		67	Chile: 51 Arg.: 50 Mex.: 60 Bra.: 63
Porcentaje de suscripciones internet móvil		100	Chile: 80 Arg.: 80 Mex.: 104 Bra.: 39

Fuente: Foro Económico Mundial, World Competitiveness Report 2014-2015.

²⁸ World Economic Forum. (2014). World Competitiveness Report, 2014-15.

En el Informe de Tecnología Global de la Información 2014²⁹ hay mayores detalles acerca del grado de apropiación del uso de las TIC. Algunos indicadores seleccionados, además de los ya mencionados, son los siguientes:

Cuadro 5
Grado de apropiación de Colombia del uso de las TIC

Indicador	Valor (en porcentajes)	Puesto entre 148 países
Hogares con PC (Computador personal)	38,4	74
Hogares con acceso a internet	32,1	75
Uso de internet B2B (Negocio a Negocio)		62
Uso de internet B2C (Negocio a Consumidor)		56
Servicios de Gobierno en línea		16
Puestos de trabajo intensivos en conocimiento (en porcentajes)	16,8	89
Impacto de las TIC en el acceso a servicios básicos		70

Fuente: FEM, The Global Information Technology Report 2014.

Con el riesgo de incurrir en generalizaciones, los indicadores apuntan a que el uso de internet en el sistema escolar es relativamente deficiente en Colombia, así como la penetración de dispositivos (PC, computadores personales) y de suscripciones de internet en los hogares; hechos que impactan en forma negativa el acceso de los jóvenes al uso de TI. Ello contrasta con la alta valoración que el FEM confiere a los servicios de gobierno en línea ofrecidos en Colombia (puesto 16). En general, los rangos de conectividad a internet fijo corresponden con el rango medio de competitividad general de Colombia (puesto 66), aunque la posición en el uso de internet móvil es aún relativamente rezagada.

En el contexto latinoamericano, de acuerdo con CEPAL, la penetración de usuarios de internet en Colombia ocupa una posición media alta, sólo superada por Chile, Argentina, Uruguay, Brasil y Panamá. Aunque los datos corresponden a 2011, la penetración de internet en Colombia ascendía a 40% (Chile: superior a 50%; Nicaragua, en el extremo inferior, 10%)³⁰. Por otra parte, en relación con el porcentaje de instituciones educativas con acceso a internet, dentro de 14 países latinoamericanos analizados, Colombia ocupa la sexta posición en la región (cerca de 45%), precedida por Uruguay, México, República Dominicana, Chile y Costa Rica³¹.

2. Las brechas de conectividad en las ciudades colombianas

Las ciudades para las que se analizan algunos indicadores de conectividad se clasifican de acuerdo al Documento CONPES 3819 de 2014³². Según el CONPES, los centros urbanos se clasifican en ciudades mayores, mayores, adultas, grandes y jóvenes, adolescentes y embrionarias.

La distribución de conectividad en las ciudades es desigual. En penetración de suscripciones de internet por cada 100 habitantes³³, la ciudad de mayor penetración es Pereira (29%), clasificada como una de las ciudades *mayores*. En este rango de centros urbanos, con excepción de Tunja (13,6%), la conectividad a internet es relativamente alta, oscilando entre 17% y 29%³⁴.

²⁹ World Economic Forum. (2014). The Global Information Technology Report 2014. En 2013-14 participaron 148 países.

³⁰ Cepal, Economía digital para el cambio estructural y la igualdad, ob.cit., p22ss.

³¹ Cepal, ob.cit., p80.

³² Conpes, Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia, Doc. Conpes 3819, Octubre 21 de 2014.

³³ Debe diferenciarse del indicador “Penetración de usuarios de internet” del de “Penetración de suscripciones de internet”. Este último implica que, por cada suscripción haya varios usuarios. En los hogares, por ejemplo, basta una suscripción de internet para que todos los miembros de la familia accedan a internet. Así, el primero de los indicadores mencionados es superior al segundo en varios múltiplos.

³⁴ MinTIC, Colombia, Boletín Trimestral de las TIC, Trimestre I de 2015, Julio 2015.

Los promedios tienden a ser menores a medida en que se descende en las categorías de ciudades. En la categoría de *embrionarias*, los índices de penetración son 11,3% y 5,2% respectivamente. La brecha digital entre algunas de las ciudades es, en consecuencia, considerable. Las posibilidades de los jóvenes de Pereira, Bucaramanga o Manizales de acceder a las oportunidades de la economía digital contrastan con las de los chicos de Riohacha y Quibdó, por simple sustracción de materia (nivel de conectividad).

Cuadro 6
Penetración de internet en ciudades colombianas, 2015

Categoría de ciudad	Ciudades	Penetración de suscripciones de internet (por 100 hab.)
Mayores	Bogotá	19,4
	Tunja	13,6
	Bucaramanga AM ^a	24,0
	Medellín AM ^a	20,2
	Pereira	29,0
	Manizales AM ^a	18,1
Maduras	Cali	16,1
	Armenia	18,5
Adultas	Ibagué	17,1
	Neiva,	18,8
	Popayán	15,2
	Pasto	13,3
Jóvenes y Grandes	Barranquilla AM ^a	15,5
	Cartagena	13,0
	Cúcuta AM	13,5
	Villavicencio	14,7
Adolescentes	Santa Marta	11,4
	Montería	8,9
	Valledupar	10,4
	Sincelejo	11,0
	Florencia	8,5
Embrionarias	Riohacha	5,2
	Quibdó	11,3

Fuente: MinTIC, Boletín Trimestral, Trim. I de 2015.

^a Dato del Trimestre I de 2015. Para aquellas ciudades en las que se incluye el Área Metropolitana, los datos sólo se refieren a la ciudad respectiva.

El documento CONPES de Ciudades (N° 3819/2014) reconoce la deficiencia de conectividad en y entre las ciudades colombianas, y la insuficiente disponibilidad de dispositivos en los hogares³⁵, y la incluye como eje problemático N° 2 (“La conectividad física y digital es insuficiente entre ciudades”)³⁶, en el cual se evidencia el relativo aislamiento entre ciudades y el bajo aprovechamiento de complementariedades potenciales.

Sin embargo, hay una problemática en zonas urbanas en las que, a pesar de existir cobertura de infraestructura de conectividad a internet, hay utilización insuficiente de la red. De acuerdo con el documento CONPES, se trata de demanda insuficiente a partir de diferentes motivos:

“La mayoría de las razones por las cuales los hogares que habitan cabeceras municipales y zonas rurales no acceden a Internet están relacionadas con problemas de utilización y no de cobertura. En específico, el 50% de los hogares en estas zonas respondieron que no lo consideran necesario, el 40% lo encuentran muy costoso, el 30% no tiene acceso suficiente desde un lugar sin costo, y un poco más de 30% en zonas rurales y 5% en zonas urbanas dice no saber usarlo”³⁷.

³⁵ “En cuanto a conectividad digital, el avance en cobertura y desarrollo de infraestructura ha sido notable en los últimos años. No obstante, pese a los recientes esfuerzos del Gobierno, los hogares aún enfrentan problemas que limitan su acceso a Internet...” “...los hogares aún no cuentan con un uso apropiado de la infraestructura TIC desplegada a lo largo y ancho del país”. Conpes 3819/2014.

³⁶ Conpes, ob.cit. p18.

³⁷ Conpes, ob.cit. pág. 22.

Tal situación sugiere que los esfuerzos de dotación de infraestructura deben ir acompañados, entre otras actividades, de campañas de formación y capacitación a los potenciales usuarios alrededor de los usos de las TI y los beneficios derivados de aquellas.

C. Propuestas

Las recomendaciones que se presentan a continuación se clasifican en: infraestructura, TI para la educación, emprendimiento, teletrabajo, compras públicas de servicios TI, regalías y seguimiento a los usos de internet.

1. Infraestructura para la conectividad

A pesar de la evidente expansión de las redes terrestres que han permitido articular centenares de municipios a la red nacional de fibra óptica, así como de las inversiones realizadas en el contexto del plan Vive Digital Colombia, es evidente que existe una brecha digital significativa entre las ciudades *embrionarias* y *adolescentes*, de un lado, y las demás, de otro. Al respecto, la política pública debe orientarse a promover la cobertura universal del acceso para los jóvenes de las ciudades reduciendo la brecha digital entre éstas. En cuatro años las ciudades *embrionarias* y *adolescentes* deben contar con una tasa de penetración de suscripciones de al menos 15%; las ciudades *jóvenes*, *adultas* y *maduras* deberán contar con una tasa de suscriptores de internet de 20%; las ciudades *mayores* deberán tener una tasa de penetración de suscriptores de internet de 25% en 2019.

Entre las actividades requeridas para el cumplimiento del objetivo se encuentran:

- Cuantificar las metas físicas y presupuestales del documento CONPES 3819/2014 correspondientes al componente digital del Eje 2 del plan de acción (Impulsar la Conectividad Digital en el Sistema de Ciudades)³⁸
- El Gobierno Nacional dentro de su estrategia de Puntos Vive Digital (PVD, centros comunitarios de acceso a internet)³⁹ debe incrementar el número de PVD en las ciudades de menor penetración
- Con cargo a recursos del Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones los operadores de telecomunicaciones pueden establecer centros de internet comunitarios en las ciudades de menor penetración de internet (*embrionarias* y *adolescentes*). Sin duda, para el caso del Chocó, la apertura de la conexión al cable submarino (próximo a inaugurarse en agosto 2015) que conecta a Colombia con más de 60 países por el Océano Pacífico, será de inmensa ayuda si se aprovechan las ventajas geográficas de dicha conexión (Buenaventura).

2. TI para la educación

Educación formal y extra-curricular. Los jóvenes colombianos carecen de formación suficiente en materia de competencias digitales. Los métodos pedagógicos en los distintos segmentos de la educación formal no prestan la suficiente atención a esquemas de trabajo colaborativo e interactivo que el uso de TI puede facilitar. El sector productivo, por su parte, no genera la suficiente demanda de nuevas ocupaciones propias de la economía digital. Las propuestas de política al respecto tienen los siguientes propósitos:

- Proveer formación en competencias digitales en todos los tramos de la educación formal⁴⁰

³⁸ “La planeación con visión sostenible del Sistema de Ciudades exige el fortalecimiento de las diferentes formas de conectividad (física y digital). Con la expedición de una política de promoción para el desarrollo de ciudades inteligentes. Asimismo, promoverá el desarrollo de infraestructura TIC alámbrica e inalámbrica con el propósito de impulsar una estrategia para consolidar en las ciudades un ecosistema digital local (infraestructura, usuarios, servicios y aplicaciones) con visión regional.” Conpes 3819/ 2014, ob.cit. pág. 40.

³⁹ El Ministerio TIC de Colombia inició en 2012 el programa de Puntos Vive Digital que se desarrolla en tres etapas (Fase 0, Fase I y Fase Plus) que, de acuerdo a lo planeado para fines de 2014 debía contar con 612 puntos en todo el país.

⁴⁰ Las competencias digitales no sólo se refieren al uso de los dispositivos electrónicos y la manera de acceder a internet y utilizar diferentes aplicaciones. Incluyen la habilidad de buscar, clasificar, analizar e interpretar información, la capacidad de desarrollar rutinas de trabajo colaborativo presencial y virtual, y el uso creativo de la información.

- Creación en los colegios de módulos tipo “Club House”⁴¹ orientados a la construcción de competencias, en niños y jóvenes en los ámbitos siguientes:
 - Formas de pensar: creatividad e innovación; pensamiento crítico, resolución de problemas y toma de decisiones; aprendizaje para aprender
 - Modos de trabajar: comunicación; trabajo colaborativo
 - Herramientas para el trabajo: alfabetismo digital; alfabetismo en la gestión de la información
 - Vida en la sociedad (ejercicio de la ciudadanía; responsabilidad personal y social, incluyendo conciencia cultural; carrera profesional).
- Promover con actores de representación gremial, fundaciones privadas e instituciones educativas programas puntuales de formación en competencias digitales dirigidos a jóvenes y pequeños empresarios
- Promover la formación de competencias para el auto-aprendizaje a partir de los MOOCs (massive online open courses, cursos abiertos masivos en línea) tanto en la educación formal como extra curricularmente
- Promover el uso de MOOC elaborados por universidades de primer nivel mundial dentro de los currículos universitarios de las instituciones de educación superior colombianas
- Promover el diseño y construcción de MOOCs por parte de universidades e instituciones de educación superior colombianas (técnicas y tecnológicas)
- Realizar campañas masivas de comportamiento responsable en el uso de internet por parte de los jóvenes (respeto por los demás, protección frente a abusos de terceros, respeto por la gestión de la información proveniente de otras fuentes)
- Crear y construir cursos virtuales ofrecidos por el SENA orientados a la formación en competencias requeridas por las ocupaciones de la era digital más demandadas
- Promover al “apadrinamiento” de parte de las ciudades *mayores* con las *adolescentes y embrionarias* para la creación de redes de jóvenes empresarios vinculados a proyectos de emprendimiento alrededor de las TI (Por ejemplo: Medellín-Quibdó; Bucaramanga-Ríoachacha; Ibagué-Neiva-Florencia). La gestión de las redes se llevará a cabo a partir de acuerdos entre cámaras de Comercio, organizaciones gremiales y universidades
- Establecer normas que permitan proveer apoyo por la vía de herramientas TIC a los procesos de aprendizaje de jóvenes en situación de discapacidad en la educación formal.

Algunos criterios y actividades indispensables para el logro de los objetivos propuestos son los siguientes:

- Aunque se requiere la intervención de entes públicos (alcaldías, concejos, gobierno nacional, universidades públicas, entre otros), es determinante la participación de organizaciones ciudadanas, incluyendo fundaciones privadas, de colegios y de padres de familia, universidades e instituciones técnicas y tecnológicas, docentes y estudiantes. Planes que contengan los derroteros y tiempos aplicables a cada ciudad, pueden ser elaborados por un órgano mixto que puede diseñarse en forma “estandarizada” con miembros representantes de las organizaciones mencionadas. Se complementa la creación de estos entes con instancias de tipo subregional que permitan la articulación entre ciudades

⁴¹ La red Clubhouse (Computer Clubhouse Network), creada en alianza entre MIT e Intel busca proveer el desarrollo de competencias de creatividad e innovación en niños bajo la tutela de jóvenes adultos que cumplen el rol de mentores. Aunque pueden estar localizados en colegios y escuelas, la idea es que sirvan al uso del tiempo libre de niños de bajos ingresos, alrededor de proyectos que exigen el uso de herramientas digital y, especialmente, del trabajo colaborativo. No se trata de realizar acuerdos con MIT al respecto, sino de aplicar, en forma económica, modelos que han redundado en inmenso éxito para jóvenes que, de niños, tomaron parte de las actividades de la red Clubhouse, incluyendo experiencias colombianas lideradas por la Fundación Compartir y el Museo de los Niños en Bogotá. Hay, también, valiosas experiencias de niños y jóvenes en municipios como Belén de los Andaquíes, departamento del Caquetá, donde líderes comunitarios crearon la Escuela Audiovisual Infantil de Belén (lugar asolado por la violencia de la guerrilla, el paramilitarismo y el narcotráfico), cuyos resultados pueden apreciarse en la red Youtube.

- Desde la expedición de la Ley de regalías (2012), existen recursos para ciencia y tecnología (10% del volumen total de regalías). Aunque la instancia que formula los proyectos corresponde a las gobernaciones, dichos recursos podrían ser útiles para el desarrollo de proyectos como los señalados (especialmente MOOCs) en ciudades *embrionarias* y también en los municipios que conforman las áreas metropolitanas de algunas ciudades de mayor madurez en la clasificación del DNP
- Los planes de formación y dotación TI deben contar con el apoyo de municipios (alcaldes y concejos), que deben elaborar planes amparados en las correspondientes disponibilidades presupuestales (el ejemplo de Itagüí es un referente de valor al respecto⁴²).

3. Emprendimiento para la exportación, dentro y fuera del país

La economía digital es de carácter global. El uso de las herramientas TI abre la posibilidad de incursionar con la oferta de bienes y servicios TI en los mercados locales y/o externos con bajos costos de transacción. El emprendimiento por parte de los jóvenes a través de microempresas (*start-ups*) ha sido una característica común en las naciones, regiones y países exitosos en producción y exportación de bienes y servicios TI. Algunos elementos clave para el éxito de los proyectos de emprendimiento juveniles son: el financiamiento de las empresas, la provisión de información acerca de oportunidades de negocios y trámites, el apoyo en procesos de búsqueda de protección a la propiedad intelectual (marcas, patentes, etc.). Las propuestas de política son las siguientes:

- Comprometer organizaciones privadas (fundaciones) cuyo objeto social esté asociado a la promoción de la calidad de la educación, en el desarrollo de planes de apropiación de TI especialmente en ciudades *embrionarias* y *adolescentes*
- Constituir fondos públicos-privados a partir de aportes del Fondo de tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) en alianza con fundaciones empresariales para el financiamiento de proyectos de emprendimiento de jóvenes (capital de riesgo) sustentados en el uso de TI
- Promover la formación puntual masiva de jóvenes en el desarrollo de aplicativos para los distintos sistemas operativos móviles con miras a su comercialización con énfasis en las ciudades *adolescentes* y *embrionarias*
- Promover la creación de micro-empresas por parte de jóvenes desarrolladores de software y aplicativos en diversos ámbitos en contextos de colaboración entre ciudades: entretenimiento (videojuegos), salud, educación, productividad.

Actividades que sustentan el desarrollo de los objetivos propuestos:

- La AFE (Asociación de Fundaciones Empresariales) puede ser el eje de articulación de fundaciones privadas empresariales cuyo propósito gire alrededor de la calidad de la educación, la formación para el trabajo, el fomento al uso de las TI de parte de los jóvenes, entre otros
- Especial atención debe prestarse al papel que fundaciones como Saldarriaga Concha, Corona, Compartir, Telefónica, Luker pueden desempeñar en el apoyo a la gestión de planes de apropiación y emprendimiento alrededor de las TI⁴³.

⁴² El municipio de Itagüí ha elaborado y puesto en marcha un ambicioso plan de alta cobertura (el Plan TESO) en el que las autoridades públicas han demostrado alto nivel de coordinación y visión largo plazo). TESO está incluido en el plan de desarrollo del municipio desde 2012 y sus resultados han merecido alto reconocimiento.

⁴³ De hecho, a partir de la experiencia del plan TESO de Itagüí, varias fundaciones se encuentran elaborando un plan que permita adelantar estrategias de apropiación TI para jóvenes en el país (agosto 2015).

4. Teletrabajo

Desde hace varios años el Gobierno de Colombia viene promoviendo el uso de las prácticas de teletrabajo en Colombia⁴⁴. A pesar de tratarse de un concepto acuñado en los años 70 del siglo pasado⁴⁵, el desarrollo de internet y de diferentes herramientas TI en años recientes otorga al teletrabajo marcos de aplicación de alto impacto en varios niveles. Por una parte, a nivel urbano, las prácticas del teletrabajo afectan positivamente la movilidad en el transporte y la protección del medio ambiente; por otro, empresarios y trabajadores se pueden beneficiar en la medida en que la productividad y las condiciones laborales pueden mejorarse por la vía del dicha modalidad laboral⁴⁶.

Para los jóvenes el teletrabajo representa una importante ventana de empleo, tanto en calidad de empleados (nómina) como de consultores contratistas. En la medida en que las TI incluyen el uso de herramientas que facilitan el trabajo no presencial, las habilidades y competencias de los jóvenes (particularmente en las nuevas ocupaciones generadas en la era digital) pueden desplegarse bajo esquemas de teletrabajo. En tal caso, contratos de teletrabajo son un vehículo ideal para generar complementariedades entre las distintas ciudades.

El objetivo es:

- Promover pactos público-privados de teletrabajo destinados exclusivamente a jóvenes, particularmente en ámbitos de las nuevas destrezas, competencias y ocupaciones de la era digital
- Dentro de la línea anterior, generar la participación (a distancia) de jóvenes oriundos de ciudades *adolescentes* y *embrionarias* en esquemas laborales de teletrabajo originados en ciudades *mayores*.

Entre criterios y actividades que sustentan la puesta en marcha de los objetivos propuestos se encuentran:

- Con el fin de articular los proyectos entre las distintas ciudades es necesaria la participación de organismos, tanto públicos como privados, del orden nacional. Opciones públicas pueden ser el Ministerio de las TIC, el Ministerio de Educación y/o el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como el SENA. En cuanto al sector privado, el vehículo ideal puede ser Confecámaras (que aglutina las Cámaras de Comercio) y las Cámaras de Comercio de las respectivas ciudades. De otra parte, como ya se sugirió en otro aparte, las fundaciones empresariales (articuladas por la AFE) cuentan con experiencia y voluntad de trabajo para la elaboración y puesta en marcha de planes que agrupen proyectos como los mencionados.

5. Demanda pública de servicios TI

Colombia Compra Eficiente. El Gobierno de Colombia, a través del Ministerio de las TIC, en coordinación con Colombia Compra Eficiente (CCE), desarrolla un programa orientado a racionalizar las compras de bienes y servicios TI de parte de instituciones públicas, en los diferentes ordenes territoriales. Frente al modelo tradicional de adquisiciones de TI, consistente en la compartimentación de la demanda por parte de las entidades, sin articulación entre las mismas, asociada a altos costos, carente de estándares unificados, el Estado colombiano ha dado pasos significativos para organizar mercados virtuales de TI⁴⁷ a través de Acuerdos Marco de Precios. En el caso de las TI se han construido ya acuerdos alrededor de la provisión de bienes. Los acuerdos que se desarrollarán en 2015 y 2016 incluyen componentes de servicios TI (incluyendo oferta de consultorías TI) en los que la oferta proveniente de jóvenes emprendedores puede verse beneficiada.

⁴⁴ La ley 1221 de 2008 reconoce el teletrabajo como figura laboral en Colombia. Al vez que da garantías para los tele-trabajadores, ofrece el marco que otorga seguridad jurídica a los empleadores. En desarrollo de la ley, el decreto 884 especifica los requisitos para poner en marcha programas de teletrabajo tanto en el sector privado como el público. El Gobierno Nacional ha adelantado diversos estudios sobre las prácticas de teletrabajo en Colombia, a la vez que realizado ferias alrededor del tema (2012, 2014), que han estado acompañadas de la firma de distintos pactos público-privados por el teletrabajo.

⁴⁵ El concepto de teletrabajo (tiene su origen en el de “telecommuting”) fue acuñado en 1973 por el norteamericano Jack Niels. Básicamente se refiere al hecho de que el lugar de trabajo se encuentra fuera de la localización física de la organización empleadora y que aquel se realiza con el uso de las TI. El teletrabajo ha dado lugar a nuevas formas de contratación laboral, caracterizadas por su flexibilidad.

⁴⁶ En una encuesta realizada en 2012 por el Centro Nacional de Consultoría, contratada por la Corporación Colombia Digital se encontró que uno de los obstáculos principales a la puesta en marcha de prácticas de teletrabajo era de tipo cultural: la creencia de que el trabajo presencial está ligado a la productividad y puede ser controlado con mayor facilidad.

⁴⁷ De hecho, uno de los dos objetivos principales del Plan Vive Digital 2014-2018 consiste en “ser el gobierno más eficiente y más transparente gracias a las TIC”.

El objetivo es: promover de forma explícita la participación de jóvenes emprendedores en la construcción de Acuerdos Marco de Precio relacionados con servicios TI demandados por instituciones públicas.

Algunos criterios y actividades:

- Las entidades públicas demandan servicios de TI de diversa índole. A través de Colombia Compra Eficiente se puede hacer explícita la demanda de servicios hacia oferentes jóvenes organizados en “start-ups”.

Regalías departamentales. A pesar de las dificultades de trámite de las regalías asignadas a los departamentos, asociadas con costos de intermediación y retrasos en la ejecución de proyectos, los recursos de regalías representan una fuente considerable de recursos públicos disponibles para ejecutar proyectos de innovación (en la cuenta de las regalías para ciencia y tecnología) de alto impacto social en las ciudades *embrionarias y adolescentes*.

El objetivo es, de una parte, promover cofinanciamiento de proyectos de tele-salud (gobierno nacional-gobiernos departamentales) con la participación de pequeñas empresas TI gestionadas por jóvenes (*start-ups*) y, de otra, promover la presentación de proyectos de desarrollo de aplicativos de impacto social para plataformas móviles presentados por jóvenes emprendedores (educación, salud, participación ciudadana, apoyo a población vulnerable, post-conflicto).

Criterios y actividades que pueden sustentar la consecución del objetivo:

- La gestión de los recursos de regalías a partir de 2012 no ha sido la más ordenada y coordinada entre los diferentes actores. La articulación de instituciones de educación superior con capacidad de formulación y ejecución de proyectos, con sede en las ciudades objeto de las políticas, en coordinación con Colciencias (coordinadora técnica de los OCAD) puede orientarse al diseño y ejecución de proyectos (correspondientes a varios de los apartes del presente trabajo) que propendan por la interacción entre centros urbanos.

Seguimiento y monitoreo a tendencias en usos de internet, ocupaciones demandadas, ofertas de formación y medios de difusión de la información. La información que el Gobierno Nacional reúne en materia de TI es minuciosa y actualizada, en lo que compete al componente de infraestructura del ecosistema digital. En efecto, el Boletín Trimestral de las TIC, emitido por MinTIC, ofrece valiosa información acerca de las tasas de penetración de internet en función del ancho de banda, de la modalidad (fijo o móvil) de la conectividad, por departamentos y ciudades principales. Sin embargo, a pesar de que el DANE incluye usos de las TIC en las encuestas de hogares, es prácticamente inexistente la información sistemática sobre tendencias y detalles de los usos de internet, de la evolución de la demanda en nuevas ocupaciones, de la oferta de oportunidades formales y extra-curriculares de formación.

El objetivo es que los ministerios de TIC, de Trabajo y Seguridad Social, de Educación y de Comercio, Industria y Turismo; en alianza con universidades públicas y privadas, y con la participación de centros de investigación en diferentes regiones, creen un sistema de seguimiento que provea información frecuente y regular sobre:

- Demanda de ocupaciones nuevas de la economía digital
- Tendencias de usos de internet
- Oferta de programas alrededor de habilidades, destrezas y competencias digitales, formales y extra-curriculares
- Disponibilidad de recursos de financiamiento a empresas TI
- Exportaciones de servicios TI.

6. Actividad requerida

- Creación de un observatorio dedicado exclusivamente al análisis y publicación de la información referida, con la siguiente composición en su Consejo Directivo: Ministerios TIC y Educación; SENA; empresas privadas (del tipo Telefónica, Intel, Microsoft); Corporación Colombia Digital; Universidad de Antioquia, Universidad de los Andes y Universidad del Norte. El carácter jurídico será de orden privado (basado en la norma respectiva de ciencia y tecnología colombiana, Ley 29/1990 y decreto reglamentario 585).

D. Conclusión

La situación de los jóvenes en sociedades como la colombiana es ambivalente. Por una parte, en potencia, son protagonistas determinantes en el tránsito hacia las modernas economías del conocimiento, es decir, aquellas en las que la prosperidad y la riqueza son creadas, en lo fundamental, a partir del despliegue de competencias características del siglo XXI. Por otra, en distintas partes del mundo, y en Colombia en particular, los jóvenes son los principales afectados por el desempleo y el subempleo.

Las competencias del siglo XXI incluyen las formas de pensar de los jóvenes, sus modos de trabajar, la vida en la sociedad y el acceso y apropiación a las modernas herramientas para el trabajo. ¡Hay que crear las oportunidades para que los jóvenes adquieran tales competencias!

Para ello hay que conjugar la política pública, el compromiso de diversos actores de la sociedad civil y, por supuesto, la voluntad de los jóvenes.

La creatividad y la innovación, el pensamiento crítico, la capacidad de resolver problemas y de tomar decisiones, son algunas de las competencias asociadas a las formas de pensar de los jóvenes del siglo XXI. Sin embargo, su despliegue resulta imposible sin el trabajo colaborativo, sin el desarrollo de las competencias de comunicación que les permitan emprender proyectos en asociación. En un sentido amplio, la formación y el trabajo de los jóvenes se enmarcan en la vida en sociedad, en la que el ejercicio responsable de los deberes y derechos ciudadanos, el respeto por la diferencia y la solidaridad con los demás son aspectos determinantes en la construcción de escenarios exitosos para los jóvenes.

El uso y apropiación de las tecnologías de la información juega, en el mundo contemporáneo, un papel de primera línea en el presente y futuro de los jóvenes, no solo en su calidad de herramientas de trabajo. El alfabetismo digital y la capacidad de gestión de la información son, desde luego, competencias imprescindibles en el mundo actual. Además, son plataforma para el despliegue de la creatividad, las nuevas formas de comunicación, el ejercicio de ciudadanía y, sin lugar a dudas, para el acceso a la educación y nuevas formas de trabajo y empleo.

Las características de la revolución digital permiten, como nunca antes, el acceso a fuentes de información y mercados de bienes y servicios que pueden ser accedidos por los jóvenes, sin restricciones geográficas.

En un país tradicionalmente volcado hacia adentro, un reto crucial es cultural: lograr que los jóvenes colombianos, de cualquier parte del territorio nacional, orgullosos por ser de dónde son, comprendan que viven en un mundo globalizado. Las propuestas presentadas tienen el propósito de generar las oportunidades para los jóvenes, tanto para su formación como para su desarrollo laboral en contextos en los que lo global y lo local se entremezclan.

Dice Heidegger, el filósofo alemán, en su breve obra “Camino de campo”: “Crecer quiere decir: abrirse a la inmensidad del cielo y a la vez arraigar en la oscuridad de la tierra; que todo lo florecido sólo florece si el hombre está igualmente disponible, tanto a la llamada del cielo altísimo como, al mismo tiempo, acogido bajo la protección de la tierra que lo porta y sostiene”.

III. Políticas sociales diferenciadas e integrales

Consuelo Corredor Martínez

El documento “Políticas sociales diferenciadas para las ciudades de Colombia: una nueva generación de políticas sociales” (CEPAL, 2015), plantea desafíos importantes en la formulación de políticas sociales y laborales diferenciadas por grupos de ciudades.

Es enorme la importancia de hacer este ejercicio de formulación de política diferenciada, para lo cual es necesario abordar algunos de los problemas que están en la base de las enormes desigualdades poblacionales y territoriales.

Actualmente son varias las iniciativas orientadas a un mejor conocimiento de las ciudades, sus limitaciones y potencialidades, de tal forma que se logren mejores decisiones de política y se oriente adecuadamente la inversión, ya sea privada o pública. El Índice de Prosperidad Urbana-IPU⁴⁸ busca incorporar lo espacial a los ámbitos socioeconómicos. Para ello considera cinco dimensiones: productividad, infraestructura, calidad de vida, equidad, y medio ambiente sostenible. El ejercicio también se hace para las 23 ciudades principales del país, en razón a que solo ellas tienen la información necesaria. Esto de hecho comprueba las dificultades que aún Colombia afronta en materia de información y cómo ésta también se convierte en un factor de exclusión.

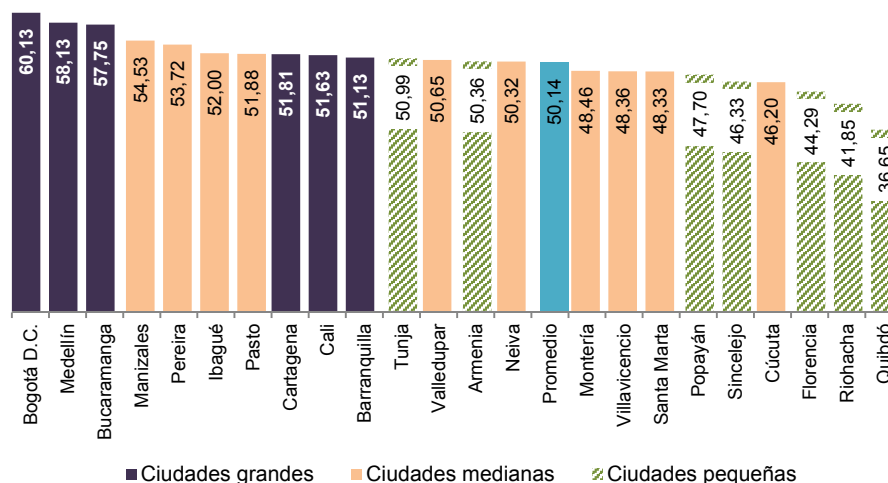
Las 23 ciudades representan 49,6% del total de población del país (47,66 millones), y 65% del total de la población urbana (36,36 millones). Un primer aspecto es que, de las 23 ciudades, solamente seis son grandes, con más de 900 mil habitantes, diez son ciudades intermedias que tienen entre 300 mil y 900 mil habitantes, y las 7 restantes son pequeñas con menos de 300 mil habitantes.

Esto es importante en tanto el estudio muestra que, de las 5 dimensiones, solo la productividad tiene relación directa con el tamaño de la ciudad y, sin embargo, son las medianas y pequeñas donde aún los niveles de pobreza son mayores y las oportunidades de empleo son más reducidas. La mayor productividad incide en otras dimensiones, y de ahí que las ciudades grandes tengan el IPU más alto. Esto plantea un

⁴⁸ Estudio presentado en octubre de 2014 por ONU-Habitat. Se trata de una medición multidimensional de la situación de las ciudades para identificar oportunidades y potenciales áreas de intervención. Más de 300 ciudades en el mundo lo han calculado, teniendo en consideración cinco ámbitos: productividad, infraestructura, calidad de vida, equidad e inclusión social y sostenibilidad ambiental.

serio desafío, pues se reitera la conveniencia de trazar políticas que logren aumentar la productividad, generar oportunidades de empleo e ingreso, y reducir pobreza, así el tamaño de la ciudad, como es el caso de las medianas y pequeñas, sea una restricción para el logro de esos objetivos.

Gráfico 1
Índice de Prosperidad Urbana IPU. 23 ciudades de Colombia



Fuente: ONU-Habitat/Colombia.

Este estudio concluye que Colombia es un país “moderadamente sólido”, lo que significa que las cinco dimensiones no se desarrollan armónicamente; que las instituciones y marcos regulatorios están en proceso de construcción pues tienen importantes rezagos históricos, pero hay creatividad; que la planeación de las economías locales se debe vigorizar, que las externalidades positivas de alguna manera compensan las negativas y que es imperativo cerrar las brechas urbano-rurales. El estudio termina identificando un “trípode de la prosperidad” que constituye retos para el país: a) diseño y planeación urbana, b) dinamizar las economías locales, y c) fortalecer las instituciones y los marcos regulatorios (leyes y normas).

Este estudio aporta un conocimiento detallado sobre la dinámica de las ciudades, en particular en materia de calidad de vida y equidad, pues comprometen la salud, la educación, la vivienda, el espacio público y la seguridad. Igualmente importante es su relación con la dimensión de productividad, pues la generación de oportunidades de ingreso y de empleo son sustanciales para la calidad de vida y, por supuesto, para reducir la pobreza económica y lograr una inclusión productiva, lo que implica condiciones dignas de trabajo.

Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Tunja y Villavicencio son las ciudades con mayor productividad. De hecho las economías de aglomeración generan más prosperidad. Sin embargo, también se presentan enormes diferencias entre las áreas consolidadas y las áreas informales al interior de todas las ciudades. Para lograr aumentar los niveles de productividad, se requieren: mayor articulación regional, mayor conectividad, planeación urbana que propicie economías de aglomeración (densidades residenciales y concentración de infraestructura) y diversificación en los usos del suelo (ONU Habitat, 2014).

Los mejores resultados en calidad de vida y equidad se presentan en Bucaramanga, Bogotá y Tunja, ciudades que también tienen los mejores resultados en productividad. Las ciudades pequeñas tienen buenos niveles de calidad de vida, pero se destacan como sus principales retos la equidad económica, la inclusión social y la equidad de género.

Una variable de gran interés es la vivienda, pues sus condiciones afectan la productividad, el índice de infraestructura, del medio ambiente, la equidad y la calidad de vida; más exactamente, la importante existencia de tugurios, donde vive 14% de las personas de las 23 ciudades: 50% de ellas en las ciudades pequeñas, 20% en las medianas y 30% en las grandes.

Los déficit institucionales

Como bien lo señala el trípede de la prosperidad, uno de los retos del país es fortalecer su institucionalidad, lo cual se confirma con los resultados recientes del Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial⁴⁹, según el cual entre 2010 y 2014 Colombia desmejoró su posición, pues pasó del puesto 68 entre 139 países al puesto 66 entre 144 países.

Entre los factores más explicativos de esta situación está el “ambiente institucional” por cuanto éste incide en la competitividad y la dinámica del crecimiento, e incluye aspectos como: confianza en las instituciones públicas, independencia judicial, transparencia en las políticas públicas, entre otros.

En el componente institucional Colombia presenta los resultados más bajos, y baja 8 puestos al pasar del 103 en 2010 al puesto 111 en 2014. La preocupación por esta situación llevó al Consejo Privado de Competitividad, a incluir por primera vez en la Agenda de Competitividad, un capítulo dedicado a la Eficiencia del Estado, el cual se refiere a tres aspectos principales: i) Coordinación para la ejecución de las políticas de competitividad; ii) Cualificar el capital humano del sector público; iii) Mayor interacción entre el empresariado y el sector público.

Por lo anterior, bien podría afirmarse que los problemas más relevantes que se presentan en algunos grupos de ciudades están asociados a los déficit que presentan en sus capacidades institucionales, políticas y de gestión, a pesar de que muchas veces se invoca como factor más explicativo la estrechez de recursos financieros.

Las distintas propuestas de políticas que se plantearán parten de la consideración de que ellas solo podrán ser robustas y efectivas si se superan los déficit enunciados. La apuesta es lograr unas políticas integrales que superen la mera intersectorialidad, interinstitucionalidad y transversalidad, tantas veces invocada, pero con enormes dificultades para su implementación. No menos importante es lograr una mayor fortaleza técnica y administrativa que permita una mejor formulación de políticas, planes y programas, y que su ejecución sea eficaz, eficiente y transparente.

Las diferentes categorías municipales deberían ser un elemento de diferenciación en el tratamiento de los municipios y sus áreas de influencia por parte de la Nación. El margen de maniobra es muy diferente, y el Gobierno Nacional debe hacerse cargo de superar las barreras más explicativas de la situación de pobreza y de exclusión de los municipios menores, si se quieren cerrar brechas de equidad. Las corresponsabilidades exigidas no pueden ser las mismas. Hay que apoyar con provisión directa de servicios y de infraestructura social a los municipios más rezagados y a sus áreas de influencia. Lo anterior en razón a que no es muy acertado tratar en forma igual y esperar cofinanciación, para las iniciativas nacionales, por parte de estos municipios, que son justamente los que necesitan más oportunidades para lograr su desarrollo local. Se impone “tratar en forma desigual a los desiguales” (A. Sen), si se quiere avanzar en equidad.

Para efectos del desarrollo de este texto, conviene diferenciar cuatro partes:

- Partir del reconocimiento de dos tipos de limitaciones, que en general se presentan en todo el país y que cobran especial relevancia para los propósitos aquí buscados: las debilidades institucionales en los niveles nacional y territorial; y la perspectiva parcial en la formulación de la política social y su divorcio con la política económica, en particular con la política laboral, pues justamente la dinámica y características del mercado de trabajo es uno de los criterios de diferenciación entre los grupos de ciudades
- Formular dos atributos que deben tener las políticas para que sean más pertinentes, sostenibles y eficaces: diferenciadas poblacional y territorialmente, e integrales

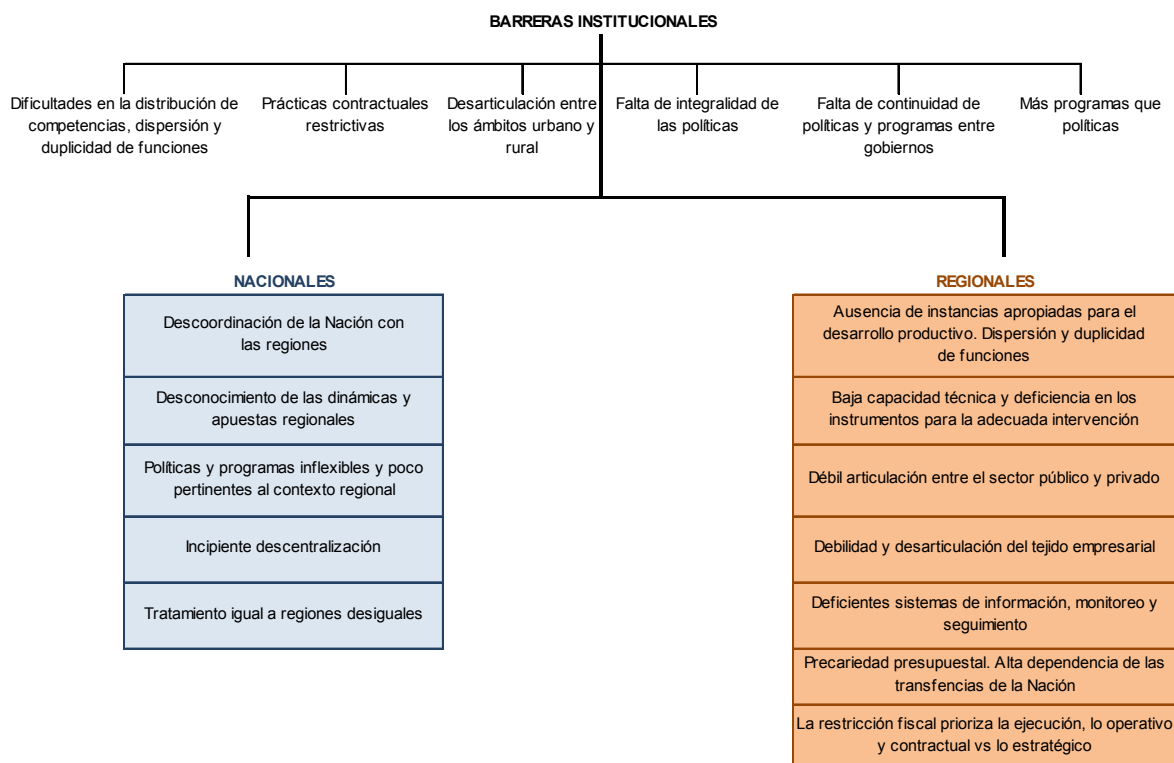
⁴⁹ Consejo Privado de Competitividad (2014): Informe Nacional de Competitividad 2014-2015.

- Proponer lineamientos de política en materia territorial, poblacional y en áreas que son explicativas de las principales barreras a la reducción de la pobreza multidimensional: educación, mercado laboral y vivienda, ámbitos que pueden abordarse también de forma integral en una política de inclusión productiva
- Propuestas de políticas específicas según grupos de ciudades

A. Las debilidades institucionales en y entre los diferentes niveles de gobierno⁵⁰

En los diferentes análisis que se realizan sobre las barreras que tiene el país en materia de desarrollo, de políticas económicas y sociales, siempre se identifica la debilidad institucional como una de ellas. El Índice de Prosperidad Urbana para las 23 principales ciudades colombianas (UN Habitat) señala cómo los retos de cara a la paz y la reconciliación hacen aún más relevantes los roles de las autoridades nacionales y territoriales para atender las causas estructurales de la inequidad y la exclusión, y para cerrar las brechas urbano-rurales que han marcado la historia del país. Estos retos no podrán abordarse si no se identifican las principales debilidades institucionales y se avanza hacia formas de relacionamiento más autónomas y concertadas desde la nación con los territorios, así como de los diferentes actores al interior de éstos. Igualmente importantes son las relaciones entre ciudades, y entre las ciudades y sus áreas metropolitanas o áreas de influencia.

Diagrama 1
Barreras institucionales nacionales y regionales



Fuente: Elaboración propia.

⁵⁰ Ver Corredor C (2013): “Propuesta de Política para la generación de empleo e ingresos para PPED y lineamientos en materia de gestión, rutas de intervención y ajuste programas”. USAID-DPS, en el marco de la Misión para las Políticas de Generación de empleo e ingresos para PPEV. Bogotá.

Principales debilidades institucionales en el nivel nacional:

- Ausencia de integralidad en las políticas. Cada entidad responde solo en su perspectiva misional
- Poca coordinación interinstitucional con los territorios
- Incipiente descentralización, en tanto en el mejor de los casos se ha dado una desconcentración de funciones, que muchas veces no va acompañada de los adecuados procesos de capacitación, asistencia técnica, ni de los recursos suficientes para su ejecución
- Falta de claridad en la distribución de competencias y duplicidad de funciones
- El poco conocimiento de las dinámicas y apuestas regionales
- Tratamiento igual a regiones desiguales
- La formulación de políticas desde el centro, y la prevalencia de los programas más que de políticas
- La oferta programática es más de carácter institucional y no responde a las demandas regionales
- La falta de continuidad de políticas y programas ante los cambios de gobierno
- En algunos casos, la alta movilidad de los funcionarios de alto rango en la administración pública, lo cual dificulta la continuidad y avance de los procesos
- Debilidad, en la mayor parte de los casos, en los sistemas de información, monitoreo y seguimiento, que orienten las decisiones de política y de inversión y que permitan hacer ajustes pertinentes y oportunos.

Principales debilidades institucionales en el nivel territorial

- Administraciones públicas con serias limitaciones de recursos humanos y financieros
- Baja capacidad técnica y deficiencia en los instrumentos para la adecuada intervención
- Desarticulación entre los ámbitos urbano y rural
- En algunos casos, gran debilidad y desarticulación del tejido empresarial
- Debilidad en las alianzas público-privadas
- Debilidad en los sistemas de información, monitoreo y seguimiento
- La falta de continuidad de las políticas y programas ante los cambios de gobierno, en tanto ellos se asocian con los intereses políticos del mandatario de turno, sin valorar su conveniencia para la ciudad
- Los frecuentes relevos de funcionarios de la administración pública con lo cual se retrasan los procesos; su importancia y compromiso varía en forma considerable
- La intervención de la Nación en los territorios a través de operadores de programas que muchas veces son ajenos al territorio, desconocen el entorno y no contribuyen a crear capacidades locales
- Limitado margen de acción por la inflexibilidad de las políticas y de los programas diseñados desde el centro.

A continuación se proponen algunos lineamientos útiles para identificar las estrategias que coadyuvan a superar las limitaciones en lo institucional:

- Las políticas deben tener fundamento en las características socioeconómicas poblacionales y territoriales, ojalá en una perspectiva de desarrollo regional, pues las ciudades no son entes aislados y autárquicos; muchas de sus potencialidades pueden tener un mejor desarrollo en articulación con sus áreas circundantes y aportar al cierre de las brechas urbano-rurales. Incluso, la articulación conviene con otras ciudades próximas para adelantar proyectos de interés y de beneficio común (infraestructura social, infraestructura física, conectividad, etc)

- Conviene hacer una lectura estratégica del territorio, con participación de actores públicos, privados y líderes ciudadanos, para identificar potencialidades y retos y plantear hipótesis de acción que deben ser concertadas y ejecutadas en forma compartida
- Otorgar una mayor autonomía local y propiciar un mayor empoderamiento; mejorar la gestión para cerrar las brechas entre formulación y ejecución; y contar con adecuados sistemas de seguimiento que permitan hacer los ajustes de manera técnica y oportuna
- Contar con asistencia técnica pertinente y de calidad para crear capacidades locales y promover la innovación social, con lo cual se trasciende la mera desconcentración de funciones
- Fortalecer las instancias e instrumentos de la planeación territorial que permitan la construcción de escenarios de corto, mediano y largo plazo
- Propiciar la participación y apropiación de las políticas en los territorios y exigir la rendición de cuentas por parte de todas las instancias en las que la ciudadanía ha delegado su confianza y representación
- Mayor articulación y sinergias entre los niveles nacional, regional y local, en especial a través de instancias que sean estratégicas para el territorio, que permitan una intervención más integral, que no reproduzcan la duplicidad de funciones, no desgasten a los actores locales, y que estos tengan poder de decisión en beneficio del territorio
- Fortalecimiento de las administraciones regionales y locales en recurso humano, organizacional, en capacidad técnica, de gestión y financiera, para la implementación y desarrollo de las políticas, planes y programas
- Promover y articular las alianzas público-privadas y de la cooperación internacional (administraciones públicas, gremios, cámaras de comercio, cajas de compensación, ONG, Instituciones de Educación Superior e Instituciones de Educación Técnica y Desarrollo Humano, agencias)
- Identificación de las iniciativas locales y regionales, y búsqueda de sinergias técnicas y financieras
- Instancias colectivas para la identificación de programas robustos e integrales que tengan mayor impacto
- Planes de acción que concreten las responsabilidades programáticas, permitan el seguimiento y faciliten la transparencia en la rendición de cuentas
- Gestionar la inclusión consistente de los programas y proyectos en los planes de desarrollo, en los planes regionales de competitividad, en los planes locales de empleo, y en general en las apuestas concertadas y colectivas de ciudad, ojalá con perspectiva regional

La propuesta de agenda, surge de las preguntas: ¿Cómo contribuir a conformar región? ¿Cómo cerrar las brechas urbano-rurales y entre municipios? ¿Cómo fortalecer la institucionalidad? ¿Cómo crear autonomía local? ¿Cómo construir capacidades locales? ¿Cómo lograr que el diseño de programas en el nivel territorial atienda las orientaciones de política nacional, cuando sea el caso, y responda a las dinámicas e iniciativas concertadas en lo regional?

B. La perspectiva parcial en la formulación de las políticas sociales y su divorcio con las políticas económicas, en particular con las laborales

Una segunda limitación que existe en el país, es que en la formulación de las políticas no se tiene una lectura estratégica, y se adoptan acciones parciales y desarticuladas entre los diferentes componentes.

Esto deriva en gran medida de la conformación sectorial del sector público, en el cual cada una de las entidades tiene una misión asignada y una partida presupuestal para responder por sus compromisos, a pesar de que muchos de ellos comprometan en forma importante a otras entidades.

Igualmente inconveniente es la concepción independiente de las políticas, pues no tienen en consideración los efectos mutuos entre ellas. Así por ejemplo, las políticas sociales muchas veces no tienen en cuenta sus implicaciones económicas y, a su vez, las políticas económicas no consultan los efectos sociales que se derivarán de su aplicación y que afectan de manera desigual a poblaciones y territorios. Es el caso, por ejemplo, de las políticas de competitividad y productividad, que solo están referidas a las empresas y unidades de negocio formales, y muy pocas veces se relacionan con los niveles de pobreza y de exclusión, que contribuyen a que los mercados laborales sean informales y fragmentados.

Las políticas laborales están divorciadas de las políticas educativas. No se trabaja de manera conjunta para lograr la articulación entre la educación vocacional media y las oportunidades en niveles técnico y tecnológico, de acuerdo con los requerimientos locales del mercado de trabajo; y pocas veces se tiene como apuesta común reducir la presión sobre el mercado laboral a partir de políticas de retención escolar, mejorando la pertinencia de la formación que se imparte. La formación técnica sigue bajo la tutela del Ministerio de Educación, sin una articulación con el Ministerio de Trabajo, y lo propio ocurre con las IETDH. Por su parte, el SENA, de forma independiente y autónoma, define la oferta programática y los requisitos de acceso a sus servicios, con poca consulta de las demandas concretas de formación identificadas por el Ministerio de Trabajo o desde las direcciones territoriales.

En relación con las políticas sociales, en particular las dirigidas a población en pobreza extrema y víctima —PPEV—, ha sido importante la creación del “sector de inclusión social y la reconciliación” (Decreto Ley 4155 de 2011), en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social —DPS—, con el ICBF como entidad adscrita, y cuatro Unidades Administrativas Especiales. Sin embargo cada una de las entidades adelanta sus compromisos y no hay un trabajo concertado en lo poblacional y territorial, a pesar de que su propósito es liderar las políticas de Estado conducentes a superar la pobreza, mejorar la equidad, atender a los niños y niñas desde su gestación hasta la adolescencia, y reparar a las víctimas del conflicto armado, entre otros.

Esta desarticulación se da también con el Ministerio de Trabajo, a pesar de que un componente esencial en el sector de inclusión social es liderar las oportunidades de empleo y generación de ingresos, a través de una política para PPEV. Una de las consecuencias graves de esta desarticulación, es que las oportunidades de generación de empleo y de ingresos siguen teniendo un carácter muy micro, de poco alcance y escalabilidad, en tanto el DPS y las Unidades adscritas no tienen el músculo necesario para incidir de manera efectiva en las políticas laborales, ni incidir en el contenido, la pertinencia y la calidad de las instituciones y programas de formación para el trabajo.

Diferentes factores están en la base de esta situación, de los cuales cabe destacar:

- La formulación de la política sigue la lógica sectorial: salud, educación, trabajo, cultura, etc.
- Las entidades del nivel nacional reproducen en los territorios su propia estructura, logrando avanzar en desconcentración de funciones pero sin autonomía para responder a las demandas concretas de los territorios
- Las políticas son formuladas desde el nivel central, y en muchos casos estandarizadas, desconociendo las particularidades y demandas poblacionales y territoriales
- La relación vertical y jerárquica de la Nación con los territorios deja a estos poco margen de maniobra para responder a las demandas territoriales locales, donde las relaciones entre los diferentes ámbitos cobran especial relevancia
- Los afanes de la contratación y ejecución de recursos relegan la pertinencia y calidad de las intervenciones sociales
- La normatividad pública contractual es muy restrictiva, lo cual impone barreras a la ejecución adecuada de las autoridades locales y limita las oportunidades de inclusión productiva de actores locales a través de la inversión pública.

C. Dos atributos como marco de las políticas

Las propuestas de lineamientos para la formulación y ejecución de políticas diferenciadas, requieren de dos apuestas como marco de política: la conveniencia de la doble perspectiva poblacional y territorial, y el carácter integral de las políticas.

1. La conveniencia de políticas diferenciadas poblacional y territorialmente

El reconocimiento de Colombia, desde la Constitución de 1991, como un estado social de derecho, y su carácter pluriétnico y multicultural, ha propiciado una intencionalidad importante en el diseño de las políticas sociales y laborales, con el fin de reconocer las diferencias poblacionales, ya sea por ciclo vital, por género, por etnia, por situación de pobreza y desplazamiento, o por condición de discapacidad. Sin embargo en muchos casos son solo enunciativas, pues en realidad no es amplio el conocimiento y la experiencia de estas prácticas en otras latitudes, en especial en países de similar desarrollo.

Algo similar ocurre con la diferenciación territorial, si bien en este caso hay más avances, en tanto la evidencia de la heterogeneidad regional en el país es contundente; sin embargo aún se persiste en formulaciones de política centralizadas y en un tratamiento homogéneo a tan diversas realidades.

Conviene tomar conciencia de que las estructuras poblacionales y las dinámicas socioeconómicas en los territorios son diferentes, que no todas las políticas sirven para todas las poblaciones y territorios, que la implementación de las políticas no sigue los mismos procesos ni obtiene los mismos resultados en todas partes, y que no se pueden ignorar los intereses, potencialidades y limitaciones de los diferentes grupos poblacionales y de los territorios.

Las posibilidades de acertar en el diseño y ejecución de las políticas es mayor si se adoptan la perspectiva poblacional, en tanto las personas son sujetos de derechos, y la perspectiva territorial, entendiendo el territorio como un espacio de construcción de identidad, de sentido de pertenencia y de tejido social.

Esta doble mirada requiere cambios institucionales y en la forma de relacionamiento de las unidades territoriales, y de ellas y las distintas entidades estatales; de suerte que se responda a sus demandas y se evite que prevalezca la oferta disponible por parte de las autoridades públicas. Ello propicia una mejor gestión, más integral, eficaz y eficiente.

La mirada territorial permite tomar en consideración las particularidades del contexto local en los ámbitos regional y nacional, para así superar las limitaciones y aprovechar sus potencialidades. Las dinámicas económicas y sociales están claramente articuladas, pues los buenos resultados en uno y otro ámbito se impactan mutuamente.

Adoptar la perspectiva territorial en la formulación e implementación de las políticas tiene un enorme el valor agregado⁵¹:

- La promoción del desarrollo humano, al reconocer a sus habitantes como sujetos sociales y actores de su territorio, capaces de construir lecturas compartidas y objetivos comunes
- El reconocimiento de las capacidades y potencialidades. Permite la identificación de sus recursos humanos, organizacionales y naturales, y de equipamientos, así como dimensionar prospectivamente sus relaciones con otras unidades territoriales del nivel local, regional, nacional o internacional
- El impulso progresivo a los procesos de desconcentración y de descentralización de la gestión pública. Las especificidades territoriales ponen de presente la necesidad de construir relaciones más autónomas, horizontales y complementarias con las instancias del gobierno central, en beneficio local y regional, en busca de fortalecer la gobernabilidad y mejorar la pertinencia, eficacia y eficiencia de las políticas e intervenciones públicas, a un mayor empoderamiento de las comunidades, y a una consolidación de la democracia local.

⁵¹ Ver Corredor C (2010): La Política Social en clave de Derechos. Ed. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá; Corredor C (2013), op.cit.

En suma, “La doble mirada poblacional y territorial, lleva a tener en consideración la búsqueda de una doble capitalización, mediante las políticas y estrategias de desarrollo: la capitalización humana y física. En la primera se alude a la capitalización individual, siendo prioritarias la salud, la educación y la nutrición; y la colectiva, que alude al capital social manifiesto en la participación, en las asociaciones y en el desarrollo institucional. Por su parte, la capitalización física hace referencia a los bienes colectivos que coadyuvan a hacer efectivos los derechos, a la infraestructura y el desarrollo urbano y a la propiedad de activos. Esta doble perspectiva, si bien es compleja, constituye un verdadero reto pues se trata de políticas e intervenciones que resulten pertinentes para escenarios caracterizados por una gran fragmentación social y económica, culturalmente diversos y con profundas desigualdades socioespaciales” (Corredor 2010 op.cit p.103).

2. El reto de la integralidad en las políticas

La integralidad de las políticas es pertinente cuando pretenden trazar lineamientos para superar problemas de carácter multidimensional y multicausal, como son las políticas sociales y las políticas laborales. Esta integralidad se vuelve imperativa en consonancia con la conveniencia de adoptar la doble perspectiva poblacional y territorial en su formulación y ejecución, pues los sujetos y los lugares que habitan son escenarios de enorme complejidad, donde confluyen múltiples factores y se expresan los más diversos intereses.

La integralidad trasciende la mera coordinación y articulación entre instituciones, sectores, acciones, etc, pues alude a una lectura integral del problema correspondiente, desagregando sus factores explicativos, estableciendo sus relaciones y causalidades, e identificando las intervenciones con mayor poder de remover las barreras que limitan su superación.

La cualificación conceptual en materia de políticas sociales y los resultados derivados de buenas prácticas han coadyuvado a una mejor formulación de políticas y a identificar estrategias que permiten intervenciones simultáneas en los diversos ámbitos poblacionales y territoriales, partiendo de un riguroso diagnóstico —cualitativo y cuantitativo— que dé cuenta de sus manifestaciones diversas y de sus posibles causas. A partir del diagnóstico, la planeación es de la mayor importancia para diseñar escenarios de intervención en el corto, mediano y largo plazo, involucrando los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, que sean propios de los contextos locales y regionales en los que se va a intervenir de manera integrada, y asignando responsabilidades concretas a cada una de las entidades partícipes en la intervención.

La intervención integral requiere de arreglos institucionales que superen el fraccionamiento, las decisiones unilaterales, las apuestas sectoriales, la duplicidad de esfuerzos, las lógicas corporativas, las instancias de coordinación meramente formales, y avancen hacia instancias de decisión colectiva, de gestión de intervenciones integrales y como medio de resolución de intereses divergentes que afectan los resultados de la intervención.

En este propósito, la conformación de redes es una forma interesante y efectiva de gestión y de intervención para apuntarle a objetivos comunes. La lectura compartida de una realidad determinada conduce a identificar prioridades y jerarquías que deben ser abordadas desde una política integral, que exprese una comunidad de intereses, que sea un referente para movilizar actores y lograr el compromiso en torno a una agenda común, a unos planes y programas de acción conjunta, y a una asignación más eficiente y de mayor impacto en resultados.

No menos importante es apostar a construir indicadores que den cuenta, en lo posible, de esa integralidad, considerando los procesos, los productos y los resultados que permitan las tareas de monitoreo, evaluación y seguimiento periódicos, de forma que se puedan hacer las concertaciones necesarias y los ajustes pertinentes.

D. Sugerencias de política en los ámbitos territorial, poblacional y en componentes de la pobreza multidimensional

1. En el ámbito territorial

Como se argumentó, la política social requiere de una perspectiva territorial, dada la heterogeneidad que implica modalidades diferentes de intervención, lo cual conduce a delimitar un espacio y localizar el ámbito de las acciones que se definan como más pertinentes. No es lo mismo si se trata de escenarios urbanos o rurales, si se trata de concentraciones de población con características similares, o de poblaciones que a pesar de compartir un mismo espacio físico tienen características socioeconómicas muy diferenciadas, como en ciudades que aún presentan alta incidencia de pobreza y alta recepción de población desplazada y víctima.

Para formular políticas integrales con perspectiva territorial, vale la pena tener en consideración algunos aspectos: la disponibilidad de recursos naturales, humanos, económicos, sociales, culturales, técnicos y financieros; el grado de homogeneidad o heterogeneidad (situaciones dispares de producción y distribución de recursos y equipamientos entre diferentes colectivos, etnias o comunidades, o en el nivel de capacitación y organización); la coincidencia o no del territorio con las divisiones político-administrativas (que puede conducir a una mayor legitimación de actores, pero también a un mayor peso de las instancias y políticas verticales); la identidad, uso y apropiación del territorio (habitantes de vieja data o recién llegados, existencia de elementos simbólicos de identidad colectiva, vínculos permanentes con otros territorios)⁵².

Las propuestas específicas son:

- Políticas integrales territoriales, pues la diferenciación es débil y muchas veces enunciativa. Enfrentar las problemáticas en una perspectiva que integre los ámbitos individual, familiar y comunitario. Políticas integrales, intersectoriales e interinstitucionales que trasciendan la coordinación y articulación. Eso significa hacer una lectura estratégica conjunta del territorio, identificar limitaciones y potenciales
- Invertir la perspectiva de relacionamiento entre la Nación y los territorios: qué requieren éstos en materia programática, de asistencia técnica, de recursos
- Fortalecimiento institucional. Creación de capacidades locales. Asistencia técnica, de gestión y financiera, diferenciada de acuerdo con los requerimientos locales, en la perspectiva ciudad región, en escenarios de corto, mediano y largo plazo. En especial en las ciudades *adolescentes* y las *embrionarias* hay que apoyar la formulación, diseño y ejecución de planes y programas, así como capacitar a los funcionarios públicos locales para que logren una adecuada identificación de las áreas prioritarias de intervención, para una asignación y ejecución eficaz y eficiente de recursos
- Hay que evitar la duplicidad de funciones de las entidades locales y muchas veces nacionales, así como evitar las apuestas misionales individuales
- Hacer más eficiente la cooperación internacional para una intervención integral en los territorios, mediante una agenda concertada con los gobiernos locales
- La formulación de políticas debe tener en consideración los ámbitos político, económico, cultural e institucional
- El diseño de políticas y estrategias debe contemplar una planeación de corto, mediano y largo plazo, que permita continuidad en la gestión y en las asignaciones presupuestales

⁵² Ramírez, Clara (2005): “Elementos para el diseño de una Política Social Integral. En Departamento Administrativo de Bienestar Social —DABS—. Plan Estratégico 2004-2008 Bogotá. Ediciones Atropos.

- Fomentar un mercado local de proveedores de servicios con perspectiva integral y arraigo territorial. Se trata de contar con socios estratégicos para el desarrollo local y regional, y no meramente operadores. Se trata de mejorar la calidad y dejar instaladas capacidades, ojalá regionales
- Mejorar los sistemas de información, en especial a través de los observatorios regionales del mercado de trabajo ORMET para conocer mejor las dinámicas socioeconómicas y laborales locales
- Fomentar las alianzas público-privadas, en especial en materia de ampliación de oportunidades de generación de empleo e ingreso.

2. En el ámbito poblacional

- Pobreza. El comportamiento del IPM muestra que las variables con mayor peso explicativo son: trabajo informal, asociado a la baja formación, lo que se comprueba y asocia con el bajo logro educativo, el analfabetismo, la alta dependencia económica y las bajas condiciones de la vivienda. Estos deben ser los mayores énfasis de las ciudades que tienen una incidencia de la pobreza mayor al promedio nacional
- Levantar mapas de servicios sociales, públicos y privados, con el fin de dar a conocer la oferta de servicios y facilitar el acceso a ellos. Estos mapas deben contener, por lo menos: el tipo de servicio, a quien está dirigido, las acciones que comprende, cómo se puede acceder al servicio (dónde, requisitos). La ruta de acceso es fundamental, por lo que se requiere una capacitación a los responsables de dar la información, las orientaciones y canalizar o referenciar las demandas. Esto es urgente en las ciudades con niveles de pobreza mayores al promedio y con una institucionalidad no muy robusta
- Políticas integrales para la primera infancia en todas las ciudades, con mayor énfasis en las que hasta ahora comienzan el bono demográfico o no ha iniciado y presentan una alta dependencia de menores de 15 años
- A la población joven la convocan especialmente las oportunidades en materia de comunicación, cultura, educación y trabajo.
 - Diseñar políticas que incluyan estrategias en educación que permitan el acceso a la FTDH, la formación T&T y universitaria. Es importante promover los institutos técnicos, los politécnicos, los CERES, pues son ciclos de corta duración y habilitan para diferentes ocupaciones
 - Crear incentivos para combatir la deserción y aumentar la retención escolar, como los subsidios condicionados para los grados 10 y 11. De esta forma también se contribuye a reducir la presión sobre el mercado laboral. La política nacional bien podría seguir la apuesta de Bogotá (2004-2007): “Niños y niñas a la escuela adultos al trabajo”
 - En salud sexual y reproductiva, no son suficientes las campañas de sensibilización, sino estrategias que ofrezcan oportunidades de crecimiento personal y ocupacional que hagan evidente la conveniencia de evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza y las ventajas de una maternidad y paternidad adultas y por elección. Estas estrategias deben abordar distintas acciones tendientes a ofrecer oportunidades integrales, tales como: educación sexual, formación para el trabajo, alimentación y nutrición —en especial para madres gestantes y lactantes—, acceso de los pequeños a programas de primera infancia
 - Promover las escuelas taller que proporcionan formación integral, técnica y artística en diversos campos de la cultura y el patrimonio, con importantes resultados en emprendimientos y en vinculación formal a artes y oficios.
- Para los mayores de 60 años sin pensión, ampliar cobertura de subsidios monetarios, programas de alimentación y recreación, lo que reduciría gastos en cuidado y salud, y mejoraría situaciones de pobreza

- Los programas de transferencias monetarias condicionadas, como Familias en Acción, deben tener prioridad en las ciudades que: tienen una tasa de dependencia demográfica mayor al 50%, presentan niveles de pobreza mayores al promedio, tienen una alta dependencia económica y sus condiciones presupuestales son débiles
- Para las mujeres, formular políticas integrales que apunten a reconocer y a valorar las labores de cuidado social, superar la discriminación laboral y en las remuneraciones, eliminar la violencia intrafamiliar y sexual. El Servicio Público de Empleo —SPE debe ofrecer servicios complementarios y habilitantes. En este caso los complementarios son fundamentales pues permiten resolver la atención de deberes que tradicionalmente se le asignan a las mujeres y que les impiden adelantar su ciclo escolar, su formación para el trabajo o su inserción productiva. Es el caso del cuidado de los niños, niñas y ancianos o personas enfermas o en discapacidad, así como la atención a las tareas domésticas.

E. Educación, mercado de trabajo y vivienda

1. Educación y formación para el trabajo

Una de las principales barreras para acceder al mercado laboral en condiciones dignas, es el bajo nivel de educación y/o de formación para el trabajo, pues ello deriva en la falta de competencias, destrezas o habilidades para desempeñar una ocupación. Los grupos poblacionales que están en situación de pobreza y de vulnerabilidad son los más excluidos de las oportunidades laborales, principalmente por sus dificultades para acceder a la educación formal, y por ello la formación para el trabajo se convierte en un imperativo. Esta formación muchas veces requiere de *programas a la medida*, pues no tienen las competencias básicas de lecto-escritura o de matemáticas para tener un adecuado rendimiento. Igualmente, la formación para el trabajo resulta pertinente para las personas con educación formal y experiencia laboral, que requieren de procesos de recalificación, ya sea por cambios tecnológicos fuertes en sus áreas de desempeño o por periodos prolongados de desempleo⁵³.

De ahí la importancia de identificar los principales problemas que presenta la formación para el trabajo, teniendo en cuenta los grupos poblacionales a los que se dirige, la pertinencia de la formación que se imparte, la calidad de las instituciones de FPT, los contenidos programáticos, los requisitos de operación. No menos importante es contar con la información veraz y oportuna sobre los requerimientos del mercado de trabajo en lo local, las dinámicas territoriales, y las potenciales demandas de trabajo para responder con una formación adecuada.

Uno de los aspectos que merece mayor atención es la enorme heterogeneidad de las instituciones de educación superior IES, en particular de las de educación para el trabajo y el desarrollo humano IETDH. Sus condiciones de calidad y pertinencia perpetúan la inequidad, la informalidad y las actividades con bajo nivel agregado, lo cual pone en riesgo los esfuerzos y recursos (individuales y colectivos) destinados a una mejor formación.

Sugerencias de política:

- Hacer de la escuela un espacio por excelencia para adelantar políticas integrales en educación, salud, nutrición y alimentación, cultura, recreación, participación y convivencia
- Ampliar la cobertura educativa, mejorar la calidad y la pertinencia para evitar la deserción, y así reducir la presión sobre el mercado de trabajo
- En las ciudades con mejores desempeños en cobertura y rendimiento educativo, la política debe apostar a la universalización de la educación, por lo menos desde la primera infancia hasta la educación media, y en algunos casos incluso avanzar hasta dos años de educación superior técnica y tecnológica —T&T

⁵³ Corredor, C. (2013): El componente de formación en el SPE. Concepto elaborado en el PNUD para el Ministerio de Trabajo. Bogotá.

- El sistema escolar debe articular la educación media vocacional con la T&T
- La orientación vocacional debe ser pertinente y se debe brindar orientación ocupacional o profesional desde los grados 10 y 11, así como también a los buscadores de empleo, por parte de las entidades que ofrecen la capacitación
- La FTDH debe ofrecer la posibilidad de formar para la empleabilidad o para el emprendimiento
- Se debe tener una orientación calificada para identificar la opción de mayor conveniencia para la persona que busca la formación. Según los grupos poblacionales se debe prever la orientación personalizada
- La FTDH debe evitar el desfase entre competencias y destrezas
- Incentivar la oferta de programas y la inscripción en áreas pertinentes de acuerdo con los intereses de los demandantes y de los potenciales territoriales
- Flexibilizar la jornada, la intensidad horaria y las metodologías, de forma que resulten más adecuadas para el alcance de las competencias buscadas, según el grado alcanzado y las experticias adquiridas
- Fortalecer y diversificar los procesos de certificación de competencias, importantes como señal de mercado, pues indica al empleador que el trabajador tiene los requisitos buscados por su empresa, con lo cual se reducen los costos de transacción dado que se dispone de la información adecuada. Adicionalmente se convierte en un estímulo para que la persona continúe en procesos de formación al ver que redundan en mejores oportunidades laborales⁵⁴
- Acreditación de las IES, en particular las IETDH, por el enorme déficit cuantitativo y cualitativo, la gran concentración, las diferencias en calidad, y la mínima acreditación en programas e instituciones⁵⁵
- Contar con mecanismos que permitan conocer la calidad y pertinencia de las instituciones y los programas ofrecidos, mediante procesos de certificación. Podría ser un escalafón de instituciones, que conformen un banco, el cual sería de enorme importancia para quienes demandan formación, institucional o individualmente, para los entes de gobierno, en tanto orientarían la selección de instituciones con las cuales hacer acuerdos, convenios o contratos. “Las instituciones más calificadas podrían adelantar los procesos de certificación, con lo cual se ampliaría el portafolio de entidades autorizadas para ello”⁵⁶
- Diseñar procesos de acreditación y certificación para las instituciones de FTDH y para las que imparten formación T&T, teniendo en consideración los estándares mínimos y los específicos según el área de que se trate. Para incentivar a las instituciones a iniciar estos procesos se pueden establecer aportes monetarios o en especie que coadyuven a cumplir requisitos en el marco de un plan de mejoramiento con objetivos, resultados y tiempos precisos

⁵⁴ El Ministerio de Trabajo es el responsable de trazar los lineamientos del esquema nacional de certificación, según la Ley 1636 de 2012. El Ministerio señala las deficiencias institucionales para atender estas demandas, que no provienen de todos los sectores. Por ejemplo, el trabajo en alturas que requiere esta certificación; en 2012 el SENA indicaba que tardaría más de 20 años en otorgar las certificaciones demandadas. Hasta ese año el SENA había certificado 15.625 personas en trabajo seguro en alturas, lo que correspondería al 1,3% de la demanda potencial en construcción. Ver Comisión Intersectorial Para La Gestión De Recurso Humano – CIGERH: Modelo de certificación de competencias; Hallazgos y consideraciones de política. Diana I Cárdenas, Directora de Movilidad y Formación para el Trabajo.

⁵⁵ Este punto se desarrolla con amplitud en Corredor (2013) USAID. Allí se muestra la alta concentración de IETDH. Existen 2603 instituciones que ofertan 12866 programas. Valle, Antioquia y Bogotá concentran el 38%. Santander, Cundinamarca, Atlántico y Meta el 19,8%. Es decir que en 7 departamentos (de 34) se concentra el 60% de la IETDH. Por su parte, en Córdoba, Caldas, Nariño y Boyacá solo está el 10%, y en el extremo inferior Guaviare, Arauca y Chocó con tan solo el 1%.

⁵⁶ En esta dirección resulta de interés el proyecto que el Ministerio de Educación adelanta para el “Diseño y formulación de los referentes de calidad y la propuesta de criterios para evaluar las condiciones de calidad dentro del sistema de aseguramiento de la calidad para la formación para el trabajo y el desarrollo humano”. En este nuevo modelo de aseguramiento de la calidad de la ETDH, se identifican dos niveles: uno obligatorio, que regula aspectos relacionados con licenciamiento de instituciones, aprobación y renovación de registros de programas; y otro de carácter voluntario de acreditación, en el que se desarrolla el proceso de certificación de calidad a través de mecanismos de evaluación y promoción de la calidad del sector. Valdría la pena examinar la conveniencia del carácter “voluntario” de la acreditación, o en su lugar establecer incentivos de interés para la entidades, más allá del reconocimiento. Corredor 2013 op.cit p.15.

- Diferenciar las oportunidades de formación complementaria (cursos inferiores a 300 horas) y de formación titulada a nivel semi-calificado (300 a 840 horas, más 100 de emprendimiento o competencias para el empleo), y de certificación de competencias, de tal forma que las personas puedan optar por la que le sea más conveniente. El desconocimiento de estas opciones muchas veces ocasionan que los jóvenes se ausenten definitivamente de las oportunidades de formación formal y no formal.

Es importante insistir en lograr una mayor pertinencia en la FTDH, lo que significa trascender la práctica de estructurar la oferta programática a partir de lo que pueden ofrecer las instituciones, o por la demanda de quienes ofertan su mano de obra; es decir por sus intereses o experiencias personales. La definición de la oferta debe atender a las competencias, habilidades y experticia de quienes ofrecen su mano de obra, de las competencias, destrezas y habilidades requeridas por los demandantes de trabajo, y de la identificación de los sectores promisorios para las oportunidades de empleo e ingreso en el territorio. En ello las alianzas estratégicas y las distintas instancias deben ser identificadas y articuladas⁵⁷.

Recuadro 1
Pocos centros de educación superior

Número de establecimientos de educación superior

Carácter	Oficial	No oficial	Régimen especial	Total	Porcentaje
Universidad	31	49	1	81	28,1
Institución universitaria/ Escuela tecnológica	15	93	12	120	41,7
Institución tecnológica	6	38	6	50	17,4
Institución técnica profesional	9	28	0	37	12,8
Total	61	208	19	288	100
Porcentajes	21,2	72,2	6,6	100	

Fuente: Mineducación 2013.

Las Instituciones de Educación Técnica y Desarrollo Humano: concentración y capacidad

La concentración de las IETDH es alarmante: existen 2603 instituciones que ofertan 12866 programas. En Valle, Antioquia y Bogotá, en su orden, está el 38% de las Instituciones y en Santander, Cundinamarca, Atlántico y Meta, el 19,8% del total, lo que significa que en 7 departamentos de 34, se concentra prácticamente el 60% de las IETDH. Cerca a 10% del total se concentran en Córdoba, Caldas, Nariño y Boyacá; mientras que en Guaviare, Arauca y Chocó sumados, no alcanzan 1% del total nacional. Más exigua es la situación en Vaupés, San Andrés y Amazonas.

Solo 150 entidades están certificadas NTC (Normas Técnicas Colombianas), las cuales ofertan 667 programas, especialmente como Técnicos Laborales y tienen presencia en 22 departamentos y más exactamente en 43 municipios del país, principalmente en ciudades capitales, así: Bogotá (21), Medellín (19), Cali (11), Barranquilla (10), Cartagena (6), Pereira (6). Le siguen con cinco instituciones, Montería, Bucaramanga y Rionegro. Con cuatro: Ibagué, Armenia, Valledupar, Manizales y Neiva. Con tres: Barrancabermeja, Envigado, Villavicencio, Sincelejo y Neiva. Con dos: Cúcuta, Popayán, y Sogamoso, y con una: Girardota, Arauca, Apartadó, Espinal Girardot, Melgar, Itagüí, La Ceja, Bello, Calarcá, Chiquinquirá, Facatativá, Barrancas y Ciénaga, Saravena, Líbano, Palmira, Tuluá, Funza y Sabaneta.

Fuente: Corredor et. al. (2013). SIET. Observatorio Laboral para la Educación, Mineducación.

⁵⁷ Cartagena y Medellín tienen buenas prácticas. En Cartagena, en el proyecto DEI- PNUD, se creó la Red de inclusión productiva (2010), que agrupa diversas entidades e instituciones cuyo quehacer le apuesta a la inclusión. Tienen 5 mesas temáticas de trabajo: formación para el trabajo y vinculación laboral, emprendimiento y acceso a mercados, microfinanzas, innovación y tecnología y alianzas públicas y privadas. En Medellín son numerosas las instancias para la articulación y apuesta colectiva: en las subregiones hay mesas de universidad, empresa y estado para el análisis de la pertinencia en la educación. Hay una Mesa departamental de formalización y empleo, a la cual está ligado el ORMET; Mintrabajo tiene la secretaria técnica. Desde allí se hace la planeación del Observatorio. Hay un plan departamental de empleo hecho por FUPAD. Hay un Consejo municipal de empleo creado por Acuerdo 2010. En el Concejo Municipal ahora pasa a segundo debate la política pública de empleo decente.

2. Mercado de trabajo

De lo expuesto con relación a la FTDH, resulta clara la necesidad de conocer el comportamiento del mercado de trabajo, su dinámica local, el desempeño económico territorial, los sectores más promisorios en generación de empleo y los requerimientos de la demanda, para lo cual la disponibilidad de información rigurosa se vuelve imperativa. El problema que surge es cómo se puede recaudar esa información, pues es limitada en la mayoría de los territorios, diferentes a las cuatro grandes capitales, y en otros casos hay estudios dispersos y poco confiables.

En esta dirección cobran importancia los Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo —ORMET—, apoyados por el Ministerio de Trabajo, para que contribuyan a trazar rutas de identificación de la demanda actual y futura, los sectores promisorios, las cadenas de valor, los perfiles ocupacionales, y las competencias requeridas, y así hacer gestión para incidir en los contenidos programáticos que ofertan las IETDH⁵⁸. Es muy importante que los ORMET trabajen muy de cerca con las Mesas Regionales del Sena, para identificar áreas de formación pertinentes, no solo actuales sino en el mediano plazo, de acuerdo con las apuestas locales y regionales.

Sugerencias de política para incidir en el mercado de trabajo:

- Cualificar el mercado de trabajo: formación, trabajo digno, intermediación, colocación
- Promover diversos instrumentos del orden nacional y local que estimulen la dinámica económica y la generación de oportunidades de trabajo: tributarios, incentivos para reactivar sectores promisorios, fomento a sectores líderes intensivos en mano de obra —como la vivienda y obras de infraestructura
- En buena parte de las ciudades, los mercados de trabajo son pequeños e informales, y el sector público puede ser un dinamizador importante mediante la democratización de las oportunidades y las cláusulas sociales. Estas consisten en otorgar puntos en las convocatorias, para aquellos proponentes que se comprometan a incorporar mano de obra local, personas en PPEV. Es el caso de contratos para adelantar obras de infraestructura física y social, restaurantes escolares, prestación de servicios generales, provisión de bienes y servicios de consumo. De esta forma se generan efectos multiplicadores de la inversión pública
- En muchos casos es evidente el desfase entre las competencias que requieren los empresarios y las que tienen los buscadores de empleo. Por ello es de enorme utilidad estudiar e identificar los perfiles ocupacionales en el contexto local y regional, teniendo en cuenta la dinámica territorial y la diversidad poblacional. Se trata de identificar las características de la oferta de trabajo y sus potencialidades; conocer los requerimientos de la demanda de trabajo con el fin de identificar las oportunidades de inclusión productiva; identificar la oferta de formación para el trabajo (formal y no formal) y analizar si es pertinente para las oportunidades derivadas de la armonización entre la oferta y la demanda; gestionar ajustes en los contenidos y en la superación de las barreras a la entrada a los distintos procesos de formación. Los perfiles se pueden adelantar para poblaciones específicas, para sectores promisorios, o por concentración de oportunidades”⁵⁹

⁵⁸ Como lo ilustré en el concepto mencionado, la importancia de los ORMET se puede apreciar en el caso de Medellín, donde el ORMET inició en octubre de 2012, y a pesar del corto tiempo dada la calidad de las instituciones que lo conforman, los resultados son muy interesantes y se materializan en cuatro productos: 1. marco conceptual del ORMET y se recomiendan líneas de estudio y escenarios de corto y mediano plazo para Medellín y el área metropolitana. 2. Diagnóstico de brechas entre hombres y mujeres en (16) comunas. 3. U de Antioquia Caracterización del mercado de trabajo en su regiones, análisis y publicación y comparan con Medellín. 4. Uraba - Antioquia hicieron la caracterización. Todos en proceso de publicación.

⁵⁹ En el PNUD se han adelantado estudios de perfiles ocupacionales. Desde el Proyecto ORMET se sigue esta iniciativa, y se cuenta con 21 estudios. Son distintas las modalidades que se han ido perfilando: convenios de cooperación con entes territoriales departamentales o municipales, por poblaciones específicas (mototaxistas, recicladores, jóvenes), por sectores promisorios (turismo, agroalimentario, infraestructura), por iniciativa sectorial (automotor - Fundación Chevrolet), por concentración de oportunidades (zonas francas). Ver Corredor, 2013.

- Ampliar el portafolio de oportunidades de generación de ingresos. Ofrecer rutas de empleabilidad, emprendimiento, programas de desarrollo de proveedores y de negocios inclusivos. Si se articulan estas oportunidades con iniciativas locales de los planes de desarrollo municipal, regional, con los planes regionales de competitividad, y los planes regionales y locales de empleo, es posible que los resultados sean de mayor impacto y sostenibilidad
- Crear redes de inclusión productiva que permitan aunar esfuerzos y promover las alianzas público-privadas. En las redes se pueden identificar los requerimientos actuales y futuros de mano de obra y de provisión de servicios e insumos
- Formular planes de acción concertados, aprovechar los contratos plan, proyectos financiados con regalías, PRC, planes departamentales y locales de empleo
- Las ciudades con áreas metropolitanas tienen una oportunidad para mejorar la competitividad y productividad y ampliar las posibilidades de generación de empleo e ingreso, vinculando iniciativas urbanas con encadenamientos productivos rurales
- Información y fomento a las oportunidades de inclusión productiva, tanto públicas como privadas
- Las políticas laborales deben diferenciar el desempleo estructural y el desempleo coyuntural, pues en el primer caso se requiere de formación y gestión para el empleo, mientras que en el segundo lo más importante es la intermediación laboral
- Promover y apoyar la formulación de políticas de inclusión productiva, diferenciadas por poblaciones y por territorio, en escenarios de competitividad, productividad y sostenibilidad
- El Servicio Público de Empleo SPE creado mediante Decreto 722 del 15 de abril de 2013 es una valiosa oportunidad, si se concibe como un espacio de encuentro, articulación y concertación de acciones entre todos los agentes del mercado de trabajo, de los diversos niveles de gobierno, y los de carácter público y privado, para movilizar los recursos disponibles, tanto de servicios como financieros, que permitan ampliar las oportunidades de empleo e ingreso para la población que busca una ocupación (Corredor, 2013).

Sugerencias para cualificar el SPE:

- Los SPE no pueden ofrecer sólo servicios blandos, como diligenciar hojas de vida. Tienen que hacer gestión, lo que implica contar con portafolios para formación previendo servicios habilitantes (lecto-escritura, matemáticas, libreta militar) y complementarios (acceso de los niños a programas de primera infancia o a la escuela, cuidado para adultos mayores)
- Se debe garantizar una oferta suficiente de servicios con calidad y pertinencia, pues ésta es muy heterogénea entre los diferentes tipos de ciudades, lo cual pone en riesgo los esfuerzos y recursos de quienes buscan acceder al mercado de trabajo, así como de las entidades que deben contratar la prestación de estos servicios para atender sus compromisos misionales y de ley
- Estas diferencias en cantidad y calidad de los servicios profundizan la situación de inequidad, y favorecen las actividades informales y de bajo valor agregado, por lo cual conviene apoyar con provisión directa de servicios a los municipios con mayores restricciones
- En todos los casos se debe facilitar el conocimiento de la oferta de servicios complementarios a la cadena de inclusión productiva o para la referenciación a otros servicios que contribuyan a habilitar a las personas para su inserción en el mercado laboral. Este conocimiento es particularmente determinante para los responsables de operar los distintos programas, quienes además deben tener conocimiento de la oferta pública, privada y de la cooperación internacional, que permita hacer sinergias en sus intervenciones y ampliar el portafolio de servicios asociados a la generación de empleo e ingresos, así como a los servicios de referenciación pertinentes, buscando en particular que la PPEV tenga acceso preferente a esos servicios

- Se deben diferenciar los destinatarios de los servicios. Los que pueden recibirlos *on line*, los que requieren de atención personalizada, o de solo intermediación, o de recalificación, etc. Esto podría ayudar a descongestionar los servicios, para atender el desempleo estructural y reducir los costos administrativos para atender el desempleo friccional.

3. Las políticas de inclusión productiva son un imperativo

Dado que el mercado de trabajo no es el llamado a generar equidad en las oportunidades de empleo y generación de ingresos, se requiere de intervenciones intencionales para ampliar esas oportunidades, en especial para aquellos grupos poblacionales, que por su situación o condición, tengan mayores barreras para su inclusión.

Por ello resultan pertinentes las políticas de inclusión productiva orientadas a ampliar las oportunidades de empleo e ingreso, y éstas deben ser un componente fundamental de las políticas sociales, deben considerarse desde su mismo diseño, pues coadyuvan a construir autonomía en las personas, les otorga sentido de pertenencia, elevan su autoestima y dan identidad. Por otra parte la inclusión productiva contribuye a dar sostenibilidad a los logros sociales, pues no es posible considerar una transferencia de ingresos o de servicios en forma indefinida. No menos importante es su aporte al aumento de la competitividad y de la productividad, con lo cual será mayor la capacidad de crear riqueza colectiva, y así lograr una mejor calidad de vida.

Los problemas de pobreza y exclusión no son de carácter individual y unidimensional, sino social y multidimensional, por lo cual las políticas sectoriales son insuficientes. Se requiere la articulación de acciones con perspectiva poblacional y territorial, que apunten a modificar las condiciones de comunidades y sus entornos. Por ejemplo, disponer de una mejor infraestructura urbana, de mayor acceso y mejor calidad a los servicios sociales básicos, del desarrollo de capacidades y oportunidades para la generación de empleo e ingresos, todo lo cual tendrá especificidades de acuerdo con los territorios de que se trate y a las poblaciones concretas a las que vayan dirigidas estas acciones.

Para que las políticas integrales tengan éxito es necesario convocar e incorporar a muchos participantes: distintas entidades y esferas del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil, a través de organizaciones comunitarias y no gubernamentales. La conformación de redes es una forma de gestión de asuntos de interés colectivo, que no implican estructuras pesadas ni burocráticas. Por el contrario se trata de convocar actores públicos, privados y de la cooperación internacional, que tengan intereses comunes y le apuesten a objetivos concertados, con el fin de evitar duplicidades, aprovechar más eficientemente los recursos, hacer gestión conjunta de recursos y lograr mayores resultados de impacto.

4. Vivienda

Las ciudades consideradas presentan áreas consolidadas y áreas informales, siendo en éstas últimas donde los problemas de pobreza y de déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda se hacen más evidentes. El 14% de los habitantes de estas ciudades viven en tugurios, situación que conjuga diversos factores de exclusión y de inequidad. El 50% de ellas viven en ciudades pequeñas y el 20% en ciudades medianas.

Las densidades residenciales permiten generar y aprovechar economías de escala en materia de servicios como de infraestructura, por lo cual todo proyecto, de las características que sea, debe tener dotaciones complementarias, según las características socioeconómicas de las poblaciones que las habitan.

La vivienda adecuada es determinante en la calidad de vida de las personas y es un factor que brinda seguridad, pues proporciona diferentes atributos: contribuye al bienestar, constituye patrimonio, es un activo al que se puede acudir en momentos de crisis para la familia nuclear o extendida, puede ser a la vez una unidad productiva y puede generar rentas por alquiler parcial.

El acceso a vivienda de calidad compromete el entorno, pues debe considerarse la transformación urbana necesaria para una vida digna familiar y en comunidad. Ello compromete la cobertura y la calidad de los servicios públicos, los equipamientos sociales según las características de las familias (jardines infantiles, escuelas, salud, parques), oportunidades de trabajo, organización y participación comunitaria, todos requerimientos que exigen intervenciones articuladas, integrales, intersectoriales e interinstitucionales.

Por otra parte, la vivienda es un sector económico que puede dinamizar la economía, pues es una de las actividades más intensivas en mano de obra, en especial de trabajo no calificado, a la vez que requiere de insumos que pueden ser producidos localmente y facilitar una cadena de proveedores, lo que hace que este sector se convierta en una oportunidad de generación de empleo e ingresos para las ciudades con altas tasas de desempleo, de informalidad y de elevados niveles de pobreza.

F. Sugerencias para varios grupos de ciudades

En lo desarrollado se han hecho propuestas de política que tienen validez para todos los grupos de ciudades. Debido a que por sus características algunas requieren de énfasis en unos ámbitos u otros, en esta parte se hace énfasis en sugerencias específicas, según la situación de pobreza y demográfica, así como en materia de educación y formación, mercado de trabajo y vivienda, según las seis categorías de ciudades.

A partir de los lineamientos de política desarrollados para los grupos de ciudades, en esta parte se harán sugerencias específicas para cada grupo, según sus características. Estas precisiones son convenientes, pues como se verá a continuación, algunas de sus características llevan a identificar rezagos y a confirmar las disparidades que requieren de intervenciones con acentos específicos.

Las **ciudades mayores** (Bogotá, Medellín, Manizales, Pereira, Bucaramanga, Tunja) representan el 28,5% de la población del país (13,5 millones de habitantes), y 37% del total urbano. Tienen la menor tasa de dependencia demográfica, pero un alto índice de envejecimiento, lo que pone de presente la necesidad de políticas para redistribuir el cuidado, que a la vez que beneficia a los adultos mayores, personas enfermas y en discapacidad, también contribuye a superar los roles impuestos por la división sexual del trabajo. Reducir estas cargas que se le han impuesto a las mujeres, y que limitan sus oportunidades de vinculación productiva al mercado de trabajo, es particularmente importante en los sectores en situación de pobreza y en los casos en que las familias tienen poco acceso a la protección social⁶⁰.

Estas ciudades *mayores* presentan las más bajas incidencias de pobreza por ingresos y multidimensional, lo que exige un mayor esfuerzo de focalización para su erradicación, así como tener en consideración la heterogeneidad al interior de las ciudades; los planes maestros resultan de enorme importancia para la localización de servicios sociales y de equipamientos⁶¹.

La mortalidad infantil (12,6) es mayor que en las ciudades maduras. Su grado de desarrollo no se compadece con este alto índice. Por ello hay que insistir en la salud materna, alimentación y nutrición para gestantes y lactantes, lactancia materna, vacunación, y seguimiento al crecimiento y desarrollo.

Si bien tienen mejores desempeños en cobertura y rendimiento educativo, requieren mejorar la calidad y ampliar la cobertura en educación superior, lo que exige mayores cupos en especial en universidades públicas y en educación técnica y tecnológica. En cuanto al mercado de trabajo, sólo el 52% es asalariado lo que requiere estrategias para la formalización y el trabajo decente.

Dada la tendencia al alza del índice de envejecimiento, la atracción de jóvenes se lograría a través de las oportunidades en educación superior de calidad y en el mercado de trabajo. Si bien esto prolongaría el bono, favoreciendo las ciudades de acogida, y bajaría la presión en sus ciudades de origen, tiene el riesgo de reducir aún más el capital humano en estos lugares, con consecuencias en materia institucional, política y económica.

Las ciudades *mayores* en su mayoría presentan una incidencia de pobreza por ingresos —LP y LI— inferior al promedio nacional, así como un Gini inferior. Hay mayor incidencia por LP en Pereira (24%) y en Tunja (19,5%). En cuanto a LI, Pereira debe hacer un esfuerzo adicional pues tiene una incidencia muy elevada con relación al grupo (5%), lo que obliga a políticas de alimentación y nutrición y a estrategias de abastecimiento de alimentos tanto en cantidad, como en calidad y acceso. En NBI las ciudades se mueven en un rango entre 9 y 13%, inferior al promedio nacional, registrando Pereira el mayor índice, lo que confirma los esfuerzos que debe hacer esta ciudad en políticas para reducir la pobreza, cualquiera sea el indicador que se utilice.

⁶⁰ Calderón Coral (compiladora 2013): Redistribuir el cuidado: el desafío de las políticas. Ed. Cepal. Santiago de Chile p.25-28.

⁶¹ En Bogotá, que si bien tiene, después de Bucaramanga, la más baja incidencia de pobreza por LP (10,2%), algo más de 20 puntos por debajo del promedio nacional, algunas de sus localidades presentan índices cercanos al promedio de país (30,6).

Las tasas de desempleo por ciudad son muy disímiles, pues Bucaramanga, Bogotá y Medellín, en su orden, están por debajo del promedio nacional (23 ciudades), y Pereira y Tunja registran el nivel más alto (12,4% y 11,5% respectivamente), comportamientos asociados con los niveles de pobreza. Estas dos ciudades tienen que hacer esfuerzos por bajar estos niveles, que no se compadecen con sus resultados positivos en otros ámbitos.

Bucaramanga y Pereira registran las mayores tasas de informalidad, pero curiosamente registran las más bajas tasas de subempleo subjetivo del grupo, asociado a la prevalencia de pequeñas unidades de negocio.

De este grupo, Pereira y Tunja tienen los mayores desafíos en materia social, y el énfasis debe estar en políticas integrales, en especial en salud, educación y generación de empleo e ingresos. Las demás ciudades del grupo deben hacer un mayor esfuerzo de focalización para seguir reduciendo la pobreza por ingresos, así como tener en consideración la heterogeneidad al interior de cada una de las ciudades, para lo cual los planes maestros resultan de enorme importancia para la localización de servicios sociales y de equipamientos. En cuanto a desigualdad, es notorio el rezago de Bogotá y Medellín con relación a las demás ciudades de su grupo, por lo cual hay que diseñar políticas específicas que mejoren la distribución del ingreso.

Cuadro 7
Principales variables por ciudad

Ciudad	Categoría municipal ^a	Población total (miles ^b)	Pobreza ^c	Pobreza extrema ^c	Gini ^c	NBI ^d	PEA (miles ^e)	TGP ^e	TO ^e	TSS ^e	TSO ^e	TD ^e	TI ^f
Armenia	1	287,36	28,4	6,6	0,50	13,2	149,91	63,9	54,4	30,3	14,0	14,9	65,3
Barranquilla AM	Esp	1 809,90	29,1	4,2	0,46	17,7	914,55	63,7	58,5	17,8	8,8	8,0	70,2
Bogotá D.C.	Esp	7 773,21	10,2	1,6	0,50	9,2	4 632,33	73,1	66,9	32,0	12,5	8,5	57,2
Bucaramanga AM	Esp	1 052,83	10,3	1,2	0,44	11,6	612,50	70,6	65,6	22,9	9,9	7,1	67,4
Cali AM	Esp	2 412,01	21,9	4,4	0,51	11,0	1 315,56	66,6	58,2	28,7	11,2	12,6	64,3
Cartagena	Esp	949,09	29,2	5,8	0,48	26,0	455,42	60,3	55,8	16,3	6,2	7,6	69,1
Cúcuta AM	Esp	801,94	31,3	6,0	0,44	23,2	408,88	64,7	55,6	27,4	12,7	14,2	78,8
Florencia	3	148,26	37,2	7,7	0,50	26,8	70,58	62,2	54,1	28,8	12,2	13,1	81,0
Ibagué	1	518,51	18,6	2,5	0,45	16,2	286,85	68,8	59,3	31,0	13,8	13,8	70,4
Manizales AM	1	412,98	16,2	2,6	0,47	10,0	208,49	60,3	54,0	25,0	7,7	10,3	55,3
Medellín AM	Esp	3 558,13	16,1	3,0	0,51	12,4	1 975,20	66,0	59,6	27,4	10,2	9,7	50,1
Montería	2	336,52	34,8	6,5	0,53	44,5	174,60	66,0	60,8	11,0	5,0	7,8	77,6
Neiva	1	320,65	22,9	4,6	0,48	17,7	172,25	66,3	59,2	37,8	14,0	10,8	67,7
Pasto	2	360,92	30,5	4,4	0,51	16,2	202,11	68,2	62,1	41,7	17,4	8,9	78,1
Pereira AM	1	614,04	24,0	5,1	0,48	13,4	323,92	64,1	56,2	19,8	8,8	12,4	65,6
Popayán	2	245,37	34,2	8,1	0,51	18,1	122,81	60,1	52,5	15,7	9,5	12,6	71,7
Quibdó	6	107,20	49,9	17,5	0,54	89,5	42,00	56,4	49,2	21,9	5,6	12,8	84,1
Riohacha	4	213,25	43,3	12,7	0,52	49,1	96,82	65,7	59,2	38,0	15,6	9,9	81,2
Santa Marta	1	459,19	33,8	6,5	0,46	29,0	216,52	62,0	56,2	32,1	13,0	9,3	72,6
Sincelejo	2	254,26	37,2	6,1	0,48	42,0	129,77	64,8	58,7	22,4	9,3	9,5	79,4
Tunja	2	177,53	19,5	2,8	0,48	12,0	93,34	65,5	58,0	29,1	10,3	11,5	56,6
Valledupar	1	378,80	31,4	4,4	0,46	32,7	185,34	63,9	58,1	14,0	8,4	9,1	80,8
Villavicencio	1	451,44	19,5	3,1	0,44	17,1	233,08	65,7	57,5	18,8	10,1	12,4	72,8
Nacional	-	47 661,79	30,6	9,1	0,54	27,8	23 839,78	67,8	61,3	27,6	11,1	9,7	62,3

Fuentes:

^a Contaduría General de la Nación para vigencia 2014. Esta categorización se definió en la Resolución 705 del 30 de noviembre de 2013.

^b DANE con base en proyecciones Censo 2005. Año de proyección 2014. Fecha de actualización de la serie: jueves 12 de mayo de 2011.

^c DANE 2013 - Encuesta Continua de Hogares (2002-2006) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2013). Barranquilla A.M.

^d DANE, Censo General 2005. Fecha de actualización: miércoles 29 de Junio de 2011.

^e TSS y TSO Tasa de Subempleo Subjetivo y Objetivo DANE - Encuesta Continua de Hogares, Gran Encuesta Integrada de Hogares. Trim móvil jul-sep 2014.

^f TI Tasa de Informalidad Banco de la República. Luis Armando Galvis, Informalidad laboral en las áreas urbanas de Colombia. 2012.

Las **ciudades maduras** (Cali y Armenia) representan sólo el 5,7% de la población del país (2,7 millones de habitantes), y el 7,4% del total urbano. Presentan un bono demográfico relativamente avanzado, con tendencia fuerte al envejecimiento. Tienen el Índice de Envejecimiento y la tasa de dependencia de adultos mayores más alta, lo cual exige de políticas para el cuidado. Estas ciudades deben mejorar la calidad de la educación, porque presentan rezagos críticos de cobertura en educación media y superior.

Armenia presenta una alta incidencia de pobreza por LP (28,4%) y Cali AM un poco más baja (21,9%); no así por NBI; y con Ginis muy similares e inferiores al promedio nacional. En los dos casos se requiere de mayores esfuerzos para reducir los niveles de pobreza relativamente altos, a través de políticas integrales, en especial en salud, educación y generación de empleo e ingresos.

En cuanto al mercado de trabajo, sólo el 41% de los ocupados es asalariado. Las dos ciudades tienen una productividad inferior⁶². En desempleo, sus tasas son superiores al promedio de las 23 ciudades, siendo más preocupante Armenia (14,9%) donde algo más de 65% de sus ocupados están en la informalidad; lo cual se hace más complejo por el alto subempleo, también superior al promedio, lo que reitera la necesidad de concentrar esfuerzos en formalización, en mejorar las condiciones de trabajo y en formación.

Las **ciudades adultas** (Ibagué, Neiva, Popayán y Pasto) representan solo el 3% de la población del país (1,2 millones de habitantes), y cerca del 4% del total urbano. Están en pleno bono demográfico, y ha aumentado el índice de envejecimiento, con necesidad de crecimiento y ahorro. Sus niveles de desarrollo social son relativamente altos, con fortalezas en salud, educación y cobertura de servicios públicos. En este grupo de ciudades la tasa de mortalidad infantil está en un nivel preocupante (13,5), por lo cual se requieren políticas de atención a la mujer gestante y lactante, promoción de la alimentación exclusiva con leche materna y campañas efectivas de vacunación.

Son ciudades bastante conectadas con la economía rural. La situación de pobreza es muy disímil, pues Ibagué y Neiva tienen una incidencia por LP y por LI inferior al promedio nacional, pero Pasto y Popayán presentan índices elevados, donde sus niveles son semejantes al grupo de ciudades *adolescentes* (mayor al 30%). La pobreza por NBI fluctúa entre 16 y 18%, niveles relativamente aceptables en relación con su grado de desarrollo. Igualmente preocupante es la alta desigualdad, que pone de presente la necesidad de políticas redistributivas.

En cuanto al mercado de trabajo, sólo el 40,2% de los ocupados es asalariado. Con excepción de Pasto, sus tasas de desempleo son mayores al promedio de las 23 ciudades y registran niveles altos de informalidad, entre el 68 y 72%, lo cual se hace más complejo con el alto subempleo, que está entre 30 y 40%, con excepción de Popayán (15,7%).

En este grupo de ciudades las políticas de generación de empleo e ingreso son vitales, y resultan pertinentes todas las estrategias planteadas para dinamizar los mercados de trabajo. Hay que actuar para promover el empleo de calidad, la formalización, lograr mayor productividad y competitividad. No es de extrañar que la alta incidencia en pobreza muy seguramente esté asociada a las pocas oportunidades de empleo e ingreso y a la prevalencia del trabajo informal. Es necesario consolidar logros sociales, en especial en educación y reducir la mortalidad infantil.

Las **ciudades jóvenes y grandes** (Cartagena, Cúcuta AM, Barranquilla AM y Villavicencio) tienen la segunda participación más alta en la población del país 8,4% (4 millones de habitantes) y 11% de la población urbana. Presentan altas tasas de dependencia demográfica, especialmente de menores (el bono apenas comienza). El Índice de envejecimiento es el más bajo de los seis grupos de ciudades. Son dinámicas, con importantes deficiencias sociales, al igual que en calidad educativa, alta informalidad laboral y niveles de pobreza entre intermedios y altos. Requieren superar los déficits sociales y conseguir un fortalecimiento institucional. Los déficits sociales obligan lograr la universalización.

⁶² En el IPUE Armenia está por debajo del promedio (30,1) y Cali por encima (45,8) pero inferior a la esperada por su tamaño y muy distante de las tres primeras.

La alta proporción de jóvenes (y nini), que ponen en riesgo el aprovechamiento del bono demográfico, exigen políticas integrales de formación para el trabajo, educación técnica, salud sexual y reproductiva, recreación y deporte, formación política, liderazgos, retención escolar, y reducir presión en el mercado de trabajo.

A juzgar por el comportamiento del Gini, son ciudades con una desigualdad similar e inferior al promedio nacional, pero en materia de pobreza tienen resultados muy desiguales. Villavicencio tiene una incidencia relativamente baja en LP (19,5%) y en LI (3,1), que la acerca al comportamiento de las ciudades mayores, mientras Cúcuta, muy seguramente afectada por la crisis de Venezuela, tiene la más alta LP (31,3%), así como el mayor índice por NBI, por encima del promedio país, cercana al grupo de ciudades *adolescentes*; lo propio ocurre en cuanto a LI. Cartagena y Barranquilla tienen tasas de LP muy cercanas al promedio país, pero Cartagena presenta elevada incidencia por NBI (26%).

En este grupo solo el 39% de los ocupados son asalariados, lo que hace evidente que buena parte de las ocupaciones son precarias, y de hecho la prevalencia de la informalidad es considerable (entre el 69 y 73%). En Cartagena y Barranquilla sus tasas de desempleo son inferiores al grupo y al promedio de las 23 ciudades, pero tienen las más altas informalidades del grupo.

Para este grupo, al igual que en todas las ciudades, se requiere de estrategias para la formalización y el trabajo decente, ofreciendo rutas de empleo y emprendimiento que incluyan formación, capacitación, certificación de competencias e intermediación laboral. Estas ciudades tienen la ventaja de tener una dinámica económica muy positiva (con excepción de Cúcuta), que se debe aprovechar identificando los sectores más promisorios para fomentar el enganche laboral con mejoras en la productividad.

A juzgar por el NBI, con excepción de Barranquilla, hay importante déficit cuantitativo y cualitativo en vivienda y servicios públicos, por lo cual son importantes los aportes de este sector a la mejora en la calidad de vida y al entorno urbano, así como en ampliar las oportunidades de generación de empleo e ingreso.

Las **ciudades *adolescentes*** (Sincedejo, Florencia, Montería, Valledupar y Santa Marta) representan el 3,3% de la población colombiana (1,6 millones de habitantes) y 4,3% de la población urbana. Han iniciado el periodo del bono demográfico. Es posible anticiparse al aprovechamiento del bono (atención al menor, educación y mejoramiento del empleo). Todavía presentan altas tasas de dependencia de menores de 15 años, lo que hace necesario un esfuerzo especial de políticas de infancia y de los jóvenes. Presentan intensos problemas de pobreza social y económica, con déficit de vivienda y servicios públicos, y problemas de mercado de trabajo. Estas ciudades requieren acelerar el cumplimiento de logros mínimos en servicios y capacidades sociales, y lograr la universalidad. En educación se debe mejorar la calidad y ampliar la cobertura de la educación media y superior.

En cuanto a la situación de pobreza, con excepción de Valledupar que está un poco por encima del promedio nacional en LP (31,4%), pero muy por debajo en LI (4,4%), las demás ciudades tienen una enorme proporción de su población en pobreza por ingresos (entre 34 y el 38%), así como por NBI (entre 29% en Santa Marta y 44% en Montería). Esta ciudad y Florencia tienen los Gini más altos del grupo (0,525 y 0,5 en su orden). Florencia es la única ciudad (de las 23), que está en Categoría 3, y por ello la asistencia técnica desde las entidades nacionales es fundamental, así como el apoyo con recursos para garantizar mínimos vitales a su población.

En este grupo de ciudades solo el 33% de los ocupados son asalariados. Florencia tiene una tasa de desempleo superior al promedio de las 23 ciudades, y las demás un poco por debajo, pero las tasas de informalidad son de las más elevadas, pues oscilan entre 73 y 81%, con subempleo también bastante alto (con excepción de Montería). Muy seguramente esta situación está asociada a los débiles logros en productividad.

La situación de pobreza y de desempleo resulta paradójica si se tiene en consideración que son capitales de departamentos ricos en recursos naturales, pero en su mayoría muy afectados por el conflicto armado.

Se requieren entonces políticas explícitas orientadas a la reducción de la pobreza, buscando incidir en los factores más explicativos de la misma: educación, salud, vivienda y servicios públicos, así como políticas para la generación de empleo e ingresos, teniendo en consideración la calidad de los puestos generados.

Las políticas de vivienda son muy importantes, tanto de vivienda nueva como de mejoramiento, pues hay precariedad y hacinamiento: Montería presenta el hacinamiento más bajo del grupo (22,6%) y Santa Marta el mayor (28%), índices muy altos dadas las características de estas ciudades.

Las **ciudades embrionarias** (Riohacha y Quibdó) participan tan solo con el 0,67% de la población colombiana (320 mil habitantes) y 0,9% de la población urbana del país. Tienen el menor índice de envejecimiento. No han iniciado el bono demográfico. Tienen altas tasas de dependencia de menores de 15 años. Su desempeño en derechos y condiciones sociales es muy precario y no alcanzan las metas mínimas.

Son las ciudades con mayor pobreza, por tanto el énfasis debe estar en políticas integrales para garantizar el mínimo vital: salud, nutrición y educación. Requieren alcanzar metas mínimas de universalidad del desarrollo social (salud, educación, vivienda, servicios públicos), hasta llegar a promedios urbanos de hoy. Inversión importante en primera infancia, educación y servicios públicos. Tienen la más baja cobertura neta en educación media con muchos jóvenes (17 y 25 años) que no estudian ni trabajan ni buscan trabajo (nini). Tienen muy poco acceso a la educación superior, sólo del 27,6%, por lo cual los esfuerzos en ampliar cobertura, mejorar calidad y pertinencia, son prioritarios. Convendría promover los Centros Regionales de Educación Superior —CERES—, así como los institutos tecnológicos, siguiendo las vocaciones productivas de los territorios, pues claramente se impone una mirada más allá de la capital para ampliar las oportunidades y articular la ruralidad propia.

Presentan la más alta tasa de mortalidad infantil (32,8), más del doble del promedio de todas las ciudades, por lo que se requiere un énfasis en programas de salud materna, controles prenatales, nutrición para gestantes y lactantes, lactancia materna, control y desarrollo, vacunación, Centros de desarrollo y cuidado infantil, saneamiento básico y agua potable,

Estas dos son las ciudades con mayores niveles de pobreza y de desigualdad, cualquiera sea el indicador. En Quibdó, 50% de su población se encuentra en pobreza por ingresos; y en Riohacha 43%; en pobreza extrema se encuentran 17,5% y 12,7% respectivamente. El índice de NBI es inaceptable: en Riohacha 49% y en Quibdó casi 90%⁶³. No menos importante es la mejora cuantitativa y cualitativa de la vivienda y de los servicios públicos, en especial el abastecimiento continuo y de calidad del agua.

La grave situación en pobreza no se corresponde con las tasas de desempleo relativamente bajas (Riohacha 9,9%, en el promedio, y en Quibdó 12,8%), lo que una vez más indica la enorme precariedad de las condiciones de trabajo de la población ocupada, en su mayoría en actividades informales de bajo o nulo valor agregado. Sólo 29,2% de los ocupados son asalariados. Todas las iniciativas para generar oportunidades de trabajo deben analizarse según la conveniencia de los territorios, y diseñar una agresiva política que genere empleo de calidad. Las estrategias de formación para el trabajo deben ampliarse a través del Sena, de las instituciones de educación superior, así como a través de Centros de Empleo y Emprendimiento que permiten seguir la ruta de empleo o de emprendimiento, procurando que éstos sean más por oportunidad que por necesidad.

Esta delicada situación explica que Riohacha sea la única ciudad de las 23 en Categoría 4 y Quibdó en Categoría 6. Como se dijo, en estos municipios el tratamiento por parte de la Nación debe ser muy diferente, y debe hacerse cargo de superar las barreras más explicativas de la situación de pobreza y de exclusión de los municipios, por el deber estatal de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales,

⁶³ Este rezago de Florencia, Riohacha y Quibdó se refleja también el IPUe, con niveles muy inferiores al promedio. Las dimensiones Calidad de vida y Equidad e inclusión social presentan diferencias poco pronunciadas, con excepción de Riohacha y Quibdó. IPUe es el Índice de prosperidad de ciudades extendido, (UN Habitat). El IPUe confirma los beneficios de las economías de aglomeración, que si bien tienen externalidades negativas, son ampliamente compensadas por las positivas. La aglomeración tiene una alta correlación con el empleo, el crecimiento, la educación y la salud. Igualmente la educación y el empleo, con las TIC y la inclusión social (González, 2014).

y porque se debe avanzar en cerrar las brechas de inequidad. Las corresponsabilidades exigidas no pueden ser las mismas. Hay que apoyar con provisión directa de servicios y de infraestructura social y física a estas ciudades tan rezagadas y trazar estrategias que permitan que ellas incidan positivamente en el desarrollo de sus áreas de influencia.

1. Líneas de política con menos fronteras

En el conjunto de los grupos de las ciudades *mayores*, *maduras* y *adultas*, la política social debe apostar a la universalización de la educación, por lo menos desde la primera infancia hasta la educación media, y en algunos casos incluso avanzar hasta dos años de educación superior.

Para protección de los mayores de 60 años sin pensión, en especial ciudades *mayores* y *maduras* que tienen mayor envejecimiento, se debe ampliar cobertura de subsidios monetarios, programas de alimentación y recreación, lo que reduciría gastos en salud y mejoraría situaciones de pobreza. Los servicios complementarios y habilitantes, y los servicios de cuidado son especialmente importantes. Los servicios complementarios y habilitantes y la economía del cuidado es especialmente importante para las ciudades *mayores* y *maduras* que tienen mayor envejecimiento así como para las adolescentes y embrionarias por el peso de los menores de 15 años.

“Las ciudades *adultas* y las *jóvenes* y *grandes* tendrían los mayores desafíos en materia de inversión en políticas de juventud, pero así mismo los mayores beneficios potenciales en crecimiento, ahorro y sostenibilidad de la protección para la vejez, cuando ya se ha iniciado el bono demográfico” (CEPAL, 2015).

Los programas de transferencias monetarias (Familias en Acción), deben dar prioridad a las ciudades *grandes* y *jóvenes*, *adolescentes* y *embrionarias* que tienen una tasa de dependencia demográfica mayor al 50%, presentan niveles de pobreza mayores al promedio, tienen una alta dependencia económica y sus condiciones presupuestales son débiles. En estos grupos también la construcción y mejoramiento de vivienda permitiría una mejora en sus viviendas, generación de empleo, promoción de unidades de producción de insumos, etc.

En las *adolescentes* y *embrionarias*, el comportamiento del IPM muestra que las variables con mayor peso explicativo son: vivienda, formación y trabajo informal, y la alta dependencia económica. Estos deben ser los mayores énfasis, porque tienen una pobreza mayor al promedio nacional. Como allí apenas inicia el bono demográfico, por el peso de los menores de 15 años, los programas de cuidado también son relevantes, para estos grupos de población. En las ciudades con niveles de pobreza mayores al promedio y con una institucionalidad no muy robusta (*adolescentes* y *embrionarias*), conviene levantar mapas de servicios sociales públicos y privados, con el fin de dar a conocer la oferta de servicios y facilitar el acceso a ellos. La ruta de acceso (dónde, requisitos) es fundamental (información, orientaciones y canalizar las demandas).

IV. Condiciones institucionales en las ciudades capitales, para las políticas sociales

Alberto Maldonado Copello

En el marco de la Misión para el Sistema de Ciudades, CEPAL elaboró el documento Políticas Sociales y Sistema de Ciudades en Colombia⁶⁴ en el cual se identificó la necesidad de examinar aspectos relativos a las capacidades institucionales de las ciudades capitales en Colombia.

El documento señala que todavía, más de 20 años después de expedida la Constitución de 1991, algunas de las ciudades capitales no cumplen con la garantía de los derechos fundamentales en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. En relación con las capacidades institucionales plantea que: a) Las políticas públicas deben tener los atributos de ser intersectoriales e intergubernamentales, y además sostenibles (capacidad pública, financiación, continuidad); b) Es definitivo emprender programas para fortalecer las estructuras sociales locales (secretarías) en forma diferenciada a partir de diagnósticos finos; esto con relación a las competencias de las ciudades; c) Se recomienda favorecer desarrollos diferenciados y autónomos y los programas deben estar asociados con el montaje de instrumentos ágiles y flexibles (por ciudad, en el tiempo); d) Se sugiere considerar la descentralización (recursos y competencias) para mejorar logros y equidad en temas como calidad e infraestructura; específicamente se dice que es deseable progresar en descentralizar competencias a cargo de agencias de gobierno nacional (ICBF, SENA); e) Las ciudades deben fortalecer todos los mecanismos de coordinación institucional y programática para los programas sociales, con el fin de privilegiar la atención y logros más integrales para aumentar los impactos y oportunidad de las atenciones; f) Se requiere de mayor financiación de la nación; g) Entre los instrumentos de articulación se pueden contemplar los contratos plan.

Con base en este análisis inicial se examina con mayor detalle algunos aspectos de la situación y condiciones institucionales de las ciudades capitales en Colombia con el fin de proponer algunas líneas de acción. Este documento tiene como propósito examinar las políticas con relación al fortalecimiento institucional de las ciudades capitales, revisar información disponible sobre el estado de las capacidades, examinar las propuestas que se han venido formulando y hacer unas recomendaciones.

⁶⁴ Políticas sociales diferenciadas para las ciudades de Colombia: una nueva generación de políticas sociales (CEPAL, 2015).

A. La política de fortalecimiento de capacidades

Desde el comienzo del proceso de descentralización territorial en Colombia, algunas entidades como el Departamento Nacional de Planeación y el Banco Mundial manifestaron su preocupación por la capacidad de los gobiernos locales para asumir las nuevas competencias y para ejecutar adecuadamente los crecientes recursos transferidos. Esta preocupación se enfocaba principalmente en la gran mayoría de municipios pequeños y atrasados, pero también se dirigía hacia los municipios mayores y las ciudades capitales. Por esta razón, en ese momento, se consideró necesario establecer el requisito de elaborar un programa de inversiones con cargo a los recursos de transferencia, programa que debería ser revisado por las oficinas de planeación de los departamentos, y adicionalmente se asignaron funciones de apoyo y asistencia técnica a la ESAP, a los departamentos y a un conjunto de entidades nacionales.

Sin embargo, en términos generales, el enfoque predominante consistió en asumir que la asignación gradual de competencias y recursos, sumada a la elección popular de alcaldes y posteriormente de gobernadores, y a la puesta en marcha de diversos instrumentos de participación y control ciudadano, permitiría que los municipios fueran desarrollando sus capacidades.

Las normas nacionales establecen los elementos básicos que debe tener la gestión pública territorial, pero da un cierto margen de autonomía para que los municipios y departamentos tomen decisiones. De este modo, se ha establecido, por ejemplo, la obligación de elaborar planes de desarrollo, presupuestos y proyectos de inversión; los lineamientos de la estructura administrativa y las reglas para la conformación y administración del personal; la exigencia de contar con control interno y sistemas de evaluación; de poner en práctica esquemas de transparencia y lucha contra la corrupción; entre muchos elementos de la gestión⁶⁵. En este marco, las entidades territoriales tienen autonomía, dentro de las restricciones fiscales existentes, para definir su estructura administrativa y para organizar su planta de personal y escala salarial. Esto significa que, más allá de un esquema básico de alcaldía, concejo, personería y contraloría en algunos casos, no existe un esquema homogéneo de estructura administrativa municipal.

La financiación del recurso humano y de los gastos de funcionamiento asociados debe hacerse principalmente con recursos propios de las entidades territoriales. Esto significa que la creación de las capacidades básicas administrativas tiene como límite la capacidad fiscal de cada entidad territorial, lo cual a su vez está relacionado con el nivel de desarrollo económico y tributario. Reconociendo estas limitaciones, la ley permite que los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª puedan destinar hasta el 42% de los recursos de la participación de propósito general del Sistema General de Participaciones⁶⁶ para financiar sus gastos de funcionamiento. Sin embargo, de otra parte, debido a los problemas de desajuste fiscal en muchas entidades territoriales durante la década de los noventa, se expidió la ley 617 de 2000, que estableció restricciones a la proporción del gasto de funcionamiento a todas las entidades territoriales, con lo cual se limitó la ampliación de las plantas de personal.

La situación anterior ha conducido a una tensión entre las presiones para incrementar las plantas de personal y los gastos de funcionamiento asociados (presiones que provienen en buena parte de la asignación de funciones por parte de la nación; por ejemplo en materia de atención a población desplazada y víctima, de atención a la primera infancia y a los jóvenes, de atención de desastres, política de derechos humanos, cultura, etc.) y la restricción legal o material para incrementar dichos gastos.

La responsabilidad principal por la generación de las capacidades administrativas requeridas para cumplir con las competencias asignadas a las entidades territoriales le corresponde a las propias administraciones municipales, incluyendo las ciudades capitales. De acuerdo con la ley 489 de 1998, deben

⁶⁵ En el caso de los distritos se estableció inicialmente para Bogotá un estatuto orgánico especial, mediante el decreto con fuerza de ley 1421 de 1993, y luego mediante reformas constitucionales para otros distritos; pero la mayoría de normas sobre gestión son comunes a todos los municipios.

⁶⁶ La participación de propósito general representa el 11,4% del total del SGP. Las otras participaciones son educación (58,5%), salud (24,5%) y agua potable y saneamiento básico (5,6%).

establecer sus sistemas de desarrollo administrativo⁶⁷ y elaborar y ejecutar los planes de desarrollo administrativo que deben ser un componente de sus planes de desarrollo, e incorporar todas las dimensiones de la gestión reglamentadas legalmente.

Aunque no hay diagnósticos o sistemas de información consolidados, sí hay muchas experiencias o casos, especialmente en ciudades capitales, que muestran cómo las propias entidades fortalecen sus equipos, organizan sus estructuras administrativas y realizan numerosas prácticas de gestión adecuadas, algunas de las cuales han sido destacadas y reconocidas nacional e internacionalmente. Además, entre los propios municipios se realiza un proceso de aprendizaje mutuo, horizontal. En los sectores sociales se han ido consolidando las secretarías de educación y salud, en algunas ciudades también las de bienestar social, así como las empresas de servicios públicos domiciliarios.

En caso de no poder las propias entidades territoriales cumplir con sus competencias y desarrollar sus capacidades, la Constitución y la ley determinan que, en ejercicio del principio de subsidiariedad, la nación y los departamentos deben apoyar a las entidades de nivel inferior, tanto financieramente como en diversas acciones de apoyo al fortalecimiento institucional territorial. En esta perspectiva, se han impulsado algunos programas generales de fortalecimiento institucional territorial. A comienzos de la década del noventa se puso en marcha el Programa de Desarrollo Territorial, con financiación del Banco Mundial que buscaba consolidar la Financiera de Desarrollo Territorial como instrumento de financiación de proyectos territoriales, mejorar el catastro y apoyar las capacidades administrativas territoriales, para lo cual se ejecutó el Programa de Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI) que realizó acciones de acompañamiento a 700 municipios, sin incluir a las ciudades capitales. Posteriormente el Departamento Nacional de Planeación con apoyo de la GTZ (hoy GIZ) ejecutó el Programa de Mejor Gestión de los Departamentos, y en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos, se determinó la elaboración de un Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Territoriales, al cual nos referiremos adelante.

Además de los programas generales, algunos sectores han puesto en marcha iniciativas orientadas a apoyar el fortalecimiento institucional en las áreas de competencia. En el Ministerio de Hacienda se creó la Dirección de Apoyo Fiscal, que cuenta con una Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial; se creó la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP, que cuenta con un grupo de gestión pública territorial; la Dirección de Gobierno Territorial del Ministerio del Interior; la Subdirección de Proyección Institucional de la ESAP, junto con sus direcciones territoriales y los centros territoriales de administración pública; la Dirección de Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales en el Ministerio de Educación y la Dirección de Fomento Regional del Ministerio de Cultura. En otras entidades, aunque no hay dependencias exclusivas, se han puesto en marcha diversos programas de apoyo, como en el Ministerio del Trabajo y en la Unidad para las Víctimas, para mencionar algunas. En los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico se han concentrado los esfuerzos nacionales en materia de fortalecimiento de las capacidades y los procesos de gestión territorial, como consecuencia del mandato de la ley 715 de 2001 y de la ley 1176 de 2007. En especial, el Ministerio de Educación ha adelantado un programa permanente de mejoramiento institucional de las secretarías certificadas.

Adicionalmente, diversas entidades de crédito y cooperación técnica internacional han realizado acciones de apoyo al fortalecimiento institucional de los municipios y de las ciudades capitales: Banco Mundial, BID, CAF, GIZ, Unión Europea, PNUD, USAID, UNFPA, CEPAL, OIM, ONU-Hábitat, entre otras.

La **situación reciente** del apoyo al fortalecimiento institucional territorial se caracteriza por lo siguiente:

⁶⁷ Ley 489 de 1998. Artículo 15. *Definición del sistema.* El Sistema de Desarrollo Administrativo es un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional. Mediante el decreto 2482 de 2012 se estableció el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, que regula las políticas de desarrollo administrativo para las entidades nacionales y establece qué le corresponde a las asambleas y concejos regular esta materia en sus territorios.

No existe una política general de fortalecimiento institucional de las entidades territoriales ni tampoco una política específica con relación a las ciudades capitales. En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, aunque no se presentó un diagnóstico⁶⁸ de la situación de capacidades institucionales de las entidades territoriales, sí se estableció el compromiso⁶⁹ de diseñar y poner en marcha un programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial:

Ley 1450 de 2011, Artículo 16°. PROGRAMA PARA LA GENERACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL. El Departamento Nacional de Planeación coordinará el diseño y ejecución de un “Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial”, del que se beneficiarán a alcaldías, gobernaciones, grupos étnicos, cuerpos colegiados y a la sociedad civil. Como acciones inmediatas de este Programa se contempla la asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de: formulación de planes municipales, distritales y departamentales de desarrollo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, atención integral a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia, gestión del riesgo por cambio climático, planes de desarrollo de las entidades territoriales y formulación de proyectos regionales estratégicos.

Parágrafo. En el marco de este Programa y como una de sus acciones prioritarias e inmediatas, se conformará y operará el equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial en materia de formulación, ejecución, articulación y seguimiento de la política dirigida a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia. Este Equipo estará integrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y de Justicia, y la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional. Para el logro de los propósitos de este equipo cada una de las entidades involucradas asignará los recursos humanos y financieros necesarios para tal fin.

Con base en las ideas iniciales del PND y algunos análisis adicionales se aprobó un crédito (con el Banco Mundial por valor de US\$ 70 millones, mediante el Documento CONPES 3765 de 30 de agosto de 2013) destinado a financiar el proyecto de fortalecimiento de las entidades territoriales. Este proyecto es la iniciativa reciente más grande, en cuanto a los recursos fiscales, para apoyo al fortalecimiento institucional territorial⁷⁰. El proyecto no presenta información sobre las capacidades institucionales de las ciudades ni precisa si dentro de las entidades territoriales a apoyar se encuentran las ciudades capitales⁷¹.

No existe información suficiente y adecuada sobre las capacidades institucionales de las entidades territoriales. Le corresponde normativamente al DNP⁷² diseñar un sistema de indicadores para monitorear y analizar permanentemente la capacidad de gestión de las entidades territoriales, y los Ministerios deberían

⁶⁸ Se presentaron algunas observaciones generales sin sustentación en análisis y datos de la situación. Se afirmó que persisten brechas importantes en los factores que determinan el desarrollo de las regiones y específicamente se planteó lo siguiente: “Estas brechas están relacionadas con debilidades de algunas entidades territoriales en 1) procesos de planificación estratégica participativa, 2) construcción colectiva de visión, 3) ordenamiento del territorio, 4) identificación y promoción de potencialidades de desarrollo, 5) prestación adecuada de los servicios a cargo, 6) la implementación de modelos gerenciales, 7) la promoción de alianzas con actores públicos y privados, 8) la vinculación de la ciudadanía en la gestión pública, 9) la formulación de programas y proyectos estratégicos, 10) la construcción y uso de sistemas de información para mejorar la gestión pública y la prestación de servicios, y 11) la implementación de mecanismos para la autoevaluación, la rendición de cuentas y la promoción del control social, entre otras.” (Bases del Plan, p.541).

⁶⁹ Una de las metas establecidas en el PND fue: Programa de Creación y fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales diseñado e implementado en su primera fase.

⁷⁰ El proyecto tiene los siguientes objetivos: Fortalecer la capacidad de formulación y estructuración de proyectos en las entidades territoriales, con énfasis en aquellos con impacto regional; estructurar un sistema de incentivos para mejorar el desempeño y los resultados de la gestión territorial; desarrollar una estrategia integral de asistencia técnica y acompañamiento a 300 entidades territoriales en todas las áreas de la gerencia pública (planeación, presupuestación, gestión de ingresos y gastos, formulación de proyectos, gestión de recurso humano, adquisiciones, seguimiento y evaluación) y en la prestación de servicios a la ciudadanía; fortalecer la capacidad institucional y técnica de las entidades del Gobierno Nacional para formular y ejecutar políticas públicas integrales con enfoque territorial; y apoyar procesos e instrumentos para el seguimiento y control de la gestión territorial.

⁷¹ “Los municipios que se seleccionen para ser beneficiarios del proyecto, serán representativos de diferentes categorías, que involucren variables como: tipologías o categorías que establezcan diferencias entre entidades territoriales del mismo nivel, resultados de desempeño integral y fiscal, resultados sectoriales de cobertura y calidad, magnitud de ingresos fiscales, estado de certificación, tamaño poblacional y nivel de pobreza, representatividad regional, avances en procesos de regionalización o asociatividad, participación en otros programas o políticas nacionales, voluntad política para participar en el proyecto, entre otros.” (p.28), Documento CONPES 3765 de 2013.

⁷² Decreto 3157 de 2009, Artículo 24.16. Diseñar, poner en marcha y administrar un sistema de indicadores para monitorear y analizar permanente la capacidad de gestión de las entidades territoriales. Esta función se asigna a la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la DDTS-DNP.

encargarse de medir la situación dentro de sus sectores respectivos⁷³. En el Índice de Desempeño Integral de las Entidades Territoriales⁷⁴ del DNP, se diseñó el Índice de Capacidad Administrativa (ICA), que busca medir algunas variables, como estabilidad de personal, profesionalización, disponibilidad de computadores, sistematización de procesos y control interno; pero la información es de insuficiente calidad y, según los datos disponibles, pareciera que las entidades territoriales no tienen problemas de capacidad de gestión, como veremos en un punto posterior de este documento. Otras entidades hacen algunas mediciones de aspectos institucionales, como el INTEGRA de la Procuraduría, que incluye el Índice de Gobierno Abierto; el DANE con su encuesta de Ambiente y Desempeño Institucional; y Transparencia por Colombia; pero no existe buena información sobre las capacidades institucionales de las ciudades capitales. Por ejemplo, no se dispone de suficiente y adecuada información sobre las plantas de personal y estructuras administrativas, o sobre la conformación y calidad de sus equipos de planeación, presupuesto y formulación de proyectos.

No existe un mecanismo de coordinación de acciones. Cada entidad nacional realiza acciones de apoyo al fortalecimiento institucional de las entidades territoriales por su cuenta, sin coordinación con las demás; a veces ni dentro del mismo sector o entidad. No existe un instrumento que compile todas las acciones nacionales, ni de la cooperación internacional, y por tanto no es posible tener un conocimiento de conjunto de la situación.

No se cuenta con un informe periódico de las acciones realizadas y mucho menos de los impactos alcanzados. No es posible actualmente saber cuáles han sido los resultados e impactos de las acciones de apoyo al fortalecimiento institucional territorial para el conjunto de los municipios ni específicamente para las ciudades capitales.

B. Elementos de diagnóstico de las capacidades institucionales

Tal como lo plantea el documento de la CEPAL (2015), después de 20 años de la Constitución de 1991 y casi 30 de la descentralización territorial, a pesar de los avances, todavía las ciudades capitales no logran garantizar completamente los derechos en los sectores básicos de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y presentan deficiencias en otros sectores relevantes como infraestructura vial y transporte, ambiente y desarrollo económico para mencionar algunos.

1. El desempeño y las capacidades

Desempeño. No se cuenta con buenos sistemas de información sobre el desempeño de las ciudades capitales. El indicador de desempeño integral de DNP es un buen esfuerzo, pero precario. La información sectorial está disponible para algunos sectores básicos, pero tampoco está bien organizada ni actualizada. En la mayoría de sectores no hay información de impacto, y los datos del censo son de 2005. En todo caso, la conclusión central con base en las estadísticas disponibles es que las ciudades capitales han mejorado en sus resultados, pero podrían haber tenido un desempeño mejor, lo cual se evidencia al observar las diferencias entre ellas.

El gasto de **inversión**. En el año 2010 los municipios reportaron a DDTS una inversión total de 39,8 billones, de los cuales las 23 ciudades capitales ejecutaron 16,8 billones (42% del total). Entre las 23 ciudades, Bogotá y Medellín ejecutaron el 53% del total. Por categorías CEPAL (2013), las ciudades *mayores* ejecutaron el 60,7%, las *maduras* el 8,8%, las *adultas* el 6%, las *grandes y jóvenes* el 15,2%, las *adolescentes* el 7,8% y las *embrionarias* el 1,5%. La inversión promedio por habitante fue de \$ 821.000, con un máximo de \$ 1.265.217 en Medellín y un mínimo de \$ 541.700 en Cúcuta. Por categorías CEPAL, el mayor valor lo tienen las ciudades *mayores* y el menor las *maduras*; mientras las *adolescentes* y *embrionarias* están un poco por debajo del promedio.

⁷³ En el caso de la política de víctimas, la ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario 4800 de 2011 determinaron que debería construirse un indicador de capacidad territorial para el desempeño de las competencias en materia de atención a esta población.

⁷⁴ <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/documentos-de-evaluacion.aspx>.

Cuadro 8
Ciudades capitales por categorías. Inversión total y por habitante, 2010

Categoría Cepal/ciudades	Inversión (millones de pesos)	Población (millones)	Inversión por habitante (miles de pesos)
Mayores	10 215,2	11,25	908,2
Maduras	1 482,1	2,53	585,0
Adultas	1 010,0	1,53	658,2
Grandes y jóvenes	2 564,5	3,18	806,2
Adolescentes	1 309,2	1,67	781,8
Embrionarias	252,6	0,33	771,0
Total	16 833,5	20,50	821,2

Fuente: Inversión, DDTs, ejecuciones presupuestales. Población: Dane, proyecciones de población por municipios.

Distribución por sectores. En la distribución porcentual por sectores y categorías de ciudades se observa que en el total, educación y salud representan 57%; los siguientes sectores con mayor participación son transporte (12,7%), fortalecimiento institucional (5,6%), atención a grupos vulnerables (4,9%) y agua potable (3,5%). Los restantes sectores están por debajo del 2%. Esta distribución refleja los mandatos constitucionales de priorizar la educación y la salud, y el peso de las transferencias del sistema general de participaciones; agua potable no aparece con mayor porcentaje, porque la inversión se realiza por las empresas (estos datos se refieren a la inversión de la administración central de las ciudades). En fortalecimiento institucional se incluyen gastos de reestructuraciones financieras y ajuste fiscal. Aunque en todas las categorías el peso de los tres sectores básicos es alto, en las ciudades *embrionarias* y en las *adolescentes* es mucho mayor: las primeras destinaron 84,3% a educación, salud y agua potable; las *adolescentes* 81,2%, y las *grandes y jóvenes* 66,9%, mientras las *mayores* 53,4% y las *maduras* 59,4%; lo cual evidencia que estas categorías tienen mayores recursos propios provenientes de impuestos locales y, por tanto, pueden financiar en mayor magnitud y proporción otros conceptos de gasto (véase el cuadro 9).

Cuadro 9
Ciudades capitales por categorías. Composición del gasto de inversión, por sectores; 2010
(En porcentajes)

Sector/categoría	Mayores	Maduras	Adultas	Grandes y jóvenes	Adolescentes	Embrionarias	Total
Educación	30,3	37,5	31,2	38,2	43,9	54,8	34,5
Salud	21,6	18,2	16,5	25,0	27,4	24,0	22,4
Agua potable y saneamiento básico	2,5	1,7	4,0	3,7	9,9	5,5	3,5
Deporte y recreación	2,0	3,4	0,8	1,2	1,5	0,3	1,9
Cultura	1,9	2,1	0,6	0,7	0,5	0,2	1,5
Servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo (Sin incluir proyectos de vivienda de interés social)	0,7	0,0	0,3	2,4	2,1	1,4	1,0
Vivienda	1,9	1,4	2,7	2,1	0,4	0,2	1,9
Agropecuario	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Transporte	13,5	24,0	6,2	9,6	5,1	1,5	12,7
Ambiental	1,5	1,3	1,0	3,5	2,2	0,0	1,9
Centros de reclusión	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Prevención y atención de desastres	1,1	1,2	0,2	0,8	0,5	0,4	1,0
Promoción del desarrollo	2,2	0,3	0,7	0,3	0,7	0,1	1,5
Atención a grupos vulnerables-promoción social	7,2	1,7	1,0	1,5	0,9	3,2	4,9
Equipamiento	3,0	0,9	0,2	1,3	1,0	0,4	2,2
Desarrollo comunitario	0,8	1,9	0,1	0,1	0,0	0,2	0,7
Fortalecimiento institucional	5,9	2,8	1,7	8,5	3,2	7,2	5,6
Justicia	3,8	1,5	0,6	0,8	0,4	0,5	2,6
Gastos específicos de regalías y compensaciones	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	68,1	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DNP/DDTS, Ejecuciones presupuestales de los municipios, cálculos del autor.

El desempeño integral de las ciudades capitales. El único ejercicio público para medir el desempeño integral de los municipios, incluyendo las ciudades capitales, es el Indicador de Desempeño Integral, que elabora anualmente la Dirección de Desarrollo Territorial (DDTS) del Departamento Nacional de Planeación. Este es un indicador compuesto que combina variables de desempeño fiscal, de eficacia en la ejecución del presupuesto, de eficiencia en el gasto en los tres sectores prioritarios (educación, salud y agua potable), de capacidad administrativa y de cumplimiento de algunos requisitos legales. En el cuadro 10 se presentan los resultados del indicador para el año 2013 para las 23 ciudades capitales.

Cuadro 10
Indicadores de desempeño integral por ciudades, 2013

Municipio	Eficacia	Eficiencia	Cumplimiento de requisitos legales	Desempeño fiscal	Capacidad administrativa	Gestión administrativa y fiscal	Indicador desempeño integral 2013	Puesto en el total de municipios	Puesto entre ciudades
Medellín	90,1	97,0	95,7	84,8	89,3	87,1	92,5	1	1
Barranquilla	83,6	94,9	92,0	79,0	90,3	84,6	88,8	13	2
Bucaramanga	92,1	92,8	85,1	83,1	69,2	76,2	86,5	31	3
Pasto	72,8	93,7	94,6	70,2	97,6	83,9	86,3	34	4
Manizales	84,8	76,4	98,7	79,2	88,2	83,7	85,9	36	5
Tunja	76,1	86,5	92,7	78,5	90,0	84,3	84,9	50	6
Armenia	81,8	86,8	84,9	78,2	91,0	84,6	84,5	59	7
Neiva	95,5	66,0	88,6	77,2	94,0	85,6	83,9	73	8
Cali	62,8	93,0	95,0	74,2	89,0	81,6	83,1	93	9
Riohacha	81,9	66,1	86,4	76,8	88,2	82,5	79,2	212	10
Pereira	47,0	89,7	92,1	80,6	93,0	86,8	78,9	226	11
Ibagué	59,8	71,1	94,2	76,0	95,1	85,6	77,6	283	12
Florencia	66,9	65,5	94,4	70,5	95,5	83,0	77,5	297	13
Popayán	50,9	78,6	84,8	79,0	94,5	86,8	75,3	375	14
Cartagena	51,8	77,9	81,4	79,6	93,2	86,4	74,4	426	15
Sincedejo	62,3	72,1	68,7	82,4	75,5	79,0	70,5	565	16
Valledupar	42,6	59,1	91,7	79,2	84,1	81,7	68,8	640	17
Santa Marta	37,9	67,7	88,3	80,1	75,9	78,0	68,0	658	18
Cúcuta	44,3	87,6	48,3	76,5	92,4	84,4	66,1	712	19
Bogotá D.C.	36,1	97,3	40,3	84,5	74,1	79,3	63,3	783	20
Villavicencio	73,5	62,6	29,4	73,4	73,7	73,6	59,8	855	21
Quibdó	28,5	18,8	91,8	77,0	88,6	82,8	55,5	919	22
Montería	17,4	57,1	84,1	77,1	15,7	46,4	51,2	966	23

Fuente: DNP / DDTS, Indicador de Desempeño Integral.

En 2013 las ciudades capitales no ocupan en el total de municipios los lugares más altos en el desempeño, con la excepción de Medellín que tiene el primer lugar entre todos los municipios y de Barranquilla que tiene el puesto 13; las demás no aparecen entre las 40 primeras. Incluso aparecen muy abajo, como son Montería (lugar 966 sobre 1.102), Quibdó (919), Villavicencio (783) y Bogotá (712). Estos datos son preocupantes en la medida en que se esperaría que las ciudades capitales aparecieran en los principales lugares, considerando su mayor capacidad fiscal y administrativa. Las diferencias en el desempeño integral son grandes entre las ciudades, con un máximo de 92,4 puntos en Medellín y un mínimo de 51,2 en Montería. Nueve de las ciudades tienen un puntaje superior a 80 puntos, once entre 60 y 80 puntos, y tres por debajo de 60 puntos.

En eficacia (cumplimiento de las metas fijadas en los planes de desarrollo), el valor promedio fue de 62,6, el más bajo entre todos los componentes. Cinco ciudades obtuvieron por encima de 80 puntos, seis entre 60 y 80 puntos, y la gran mayoría (12 ciudades) por debajo de los 60; algunas mostraron puntajes muy bajos y preocupantes, como Montería con apenas 17 puntos, seguida por Quibdó (28) y Bogotá (36). En eficiencia el valor promedio fue de 76,5. Diez ciudades estuvieron en el rango de 60 a 80 puntos, 9 en

el rango de 60 a 80 puntos y solamente 4 por debajo de 60, siendo Quibdó la ciudad con menor resultado (18,8). Llama la atención que ciudades con bajo resultado en eficacia, como Bogotá y Cúcuta, aparecen con muy buen resultado en eficiencia. En cumplimiento de requisitos legales el resultado promedio es alto (82,8), pero un pequeño grupo de ciudades obtuvo resultados muy bajos, siendo el menor Villavicencio (29 puntos). En desempeño fiscal el valor promedio fue 78,3, apenas seis ciudades estuvieron por encima de los 80 puntos y 17 en el rango de 60 a 80 (la gran mayoría muy cerca de 80); ninguna por debajo de los 60 puntos.

Cuadro 11
Indicador de desempeño integral 2013, por categorías CEPAL

Categoría	Eficacia	Eficiencia	Cumplimiento requisitos legales	Desempeño fiscal	Capacidad administrativa	Gestión administrativa y fiscal	Indicador desempeño integral
Mayor	71,0	89,9	84,1	81,8	84,0	82,9	82,0
Madura	72,3	89,9	90,0	76,2	90,0	83,1	83,8
Adulta	69,8	77,4	90,6	75,6	95,3	85,4	80,8
Grande y joven	63,3	80,8	62,8	77,1	87,4	82,3	72,3
Adolescente	45,4	64,3	85,5	77,9	69,3	73,6	67,2
Embrionaria	55,2	42,5	89,1	76,9	88,4	82,6	67,4

Fuente, DNP, DDTS, Indicador de Desempeño Integral.

Las cifras de desempeño integral examinadas por las categorías de ciudades establecidas por CEPAL⁷⁵ muestran que, en el indicador total, las ciudades *mayores*, *maduras* y *adultas* tienen un desempeño integral alto y similar, entre 80 y 84 puntos, las ciudades *grandes* y *jóvenes* de 72 puntos, mientras que las *adolescentes* y *embrionarias* obtienen un puntaje medio mucho más bajo (67). Las diferencias más grandes se encuentran en los indicadores de eficacia y eficiencia, porque en cumplimiento de requisitos legales las *adolescentes* y *embrionarias* muestran buenos resultados, y en desempeño fiscal obtienen resultados similares a todas las categorías, con excepción de las *mayores*. Como examinaremos luego, en capacidad administrativa y gestión, las *adolescentes* están por debajo, aunque el resultado no es tan malo, pero las *embrionarias* están emparejadas con las demás categorías.

Sobre la garantía de derechos a la población y cumplimiento de metas en cuanto a impactos sobre las condiciones de vida de la población no existen sistemas integrales de información y evaluación para las ciudades. Las fuentes son las estadísticas sectoriales, basadas principalmente en registros administrativos y en las encuestas de hogares y de calidad de vida. CEPAL utilizó para su ejercicio principalmente los datos provenientes de la gran encuesta integrada de hogares correspondiente al año 2011 que permite desagregación por ciudades capitales y áreas metropolitanas⁷⁶. Los datos utilizados muestran que las ciudades capitales no han logrado los resultados esperados y que existen diferencias grandes en el desempeño en muchos de los indicadores considerados. En algunos de ellos, como la cobertura neta en educación básica, los resultados son altos para todas las ciudades y por tanto las diferencias entre ellas muy bajas; en otros, las diferencias son medianas, como en la cobertura neta básica en secundaria o en la afiliación a la seguridad social; en otros casos son extremas, como en agua potable y alcantarillado (ver CEPAL (2015), pp.55-63). Incluso, considerando solamente como meta ideal el resultado alcanzado por la ciudad capital con mejor desempeño, hay un margen grande para mejoramiento; visto de otra forma, hay un desempeño insatisfactorio más o menos grande.

En el artículo 357 de la Constitución Política se determina que "cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos

⁷⁵ CEPAL incluye unas áreas metropolitanas pero aquí se utilizan los datos de la ciudad capital exclusivamente.

⁷⁶ Además de la GEIH del DANE, se utilizaron datos del ICFES (Pruebas SABER), de estadísticas vitales de DANE.

excedentes a inversión en otros sectores de su competencia.” Hasta donde llega nuestra información ninguna ciudad capital ha cumplido con esta expectativa constitucional, pero tampoco el gobierno nacional ha reglamentado la materia.

Buena parte de los indicadores anteriores se combinan en el Índice de Pobreza Multidimensional (véase el cuadro 12) donde se ven las grandes diferencias existentes: desde un mínimo de 4% en Tunja, a un máximo de 23,4% en Quibdó, con cerca de la mitad de las ciudades capitales con IPM superior al 10%. Si Tunja logró llegar a un nivel 4% esto indicaría (con las respectivas consideraciones sobre las situaciones particulares) que las demás ciudades no tuvieron un adecuado desempeño y desperdiciaron un potencial de mejoramiento de las condiciones de vida de su población. Una parte importante de las variables consideradas dependen principalmente de la gestión de la administración distrital o municipal (educación, salud, agua potable), pero en otras los resultados dependen de la gestión compartida o concurrente entre la nación, el departamento (en algunos casos) y la ciudad, como sucede con empleo y generación de ingresos o vivienda. Sin embargo, la comparación 2005 y 2011 muestra una mejoría sustancial en la reducción de pobreza, en todas las ciudades capitales, incluidas aquellas que hoy tienen mayores niveles, como Quibdó y Rioacha.

Cuadro 12
Índice de pobreza multidimensional 2005-2011
(En porcentajes)

Ciudad capital	Incidencia 2005	Incidencia 2011	Ciudades categorías CEPAL	IPM 2011 (promedio simple)
Tunja	32,2	4,0	Mayores	6,7
Manizales	29,6	5,6	Maduras	8,7
Bogotá D.C.	24,3	6,7	Adultas	10
Pereira	33,7	6,7	Grandes y jóvenes	11,2
Armenia	34,3	7,5	Adolescentes	14,1
Medellín	32,4	8,2	Embrionarias	19,4
Barranquilla	37,2	8,8		
Popayán	41,1	9,0		
Bucaramanga	28,5	9,4		
Cartagena	42,6	9,6		
Neiva	34,6	9,9		
Cali	32,0	9,9		
Ibagué	35,0	10,2		
Pasto	42,0	11,1		
Villavicencio	40,9	12,0		
Florencia	55,9	12,3		
Valledupar	53,2	13,2		
Santa Marta	48,6	14,0		
Cúcuta	50,6	14,4		
Sincelejo	54,5	14,4		
Riohacha	66,9	15,3		
Montería	68,5	16,8		
Quibdó	72,1	23,4		

Fuentes: DANE, Censo 2005; CEPAL, 2011.

Por categorías CEPAL, las ciudades *embrionarias* tienen un promedio simple de pobreza de 19,4% y las adolescentes de 14,1%, por encima de las demás categorías, cuyo valor menor se encuentra en las ciudades mayores, con 6,7%.

Balance de las capacidades. Con base en el Indicador de Desempeño Integral de DNP se dispone de información sobre la capacidad fiscal agregada⁷⁷ de las ciudades capitales y sobre sus capacidades administrativas.

La capacidad fiscal. Como se muestra en el cuadro 13, en desempeño fiscal el mayor valor lo obtuvieron en 2013 las ciudades *mayores* con 81,8 puntos, pero las diferencias no fueron grandes, dado que las *embrionarias* tuvieron 76,9 y las *adolescentes* 77,9, por encima de las ciudades *adultas* y similar a las *maduras* y a las *grandes y jóvenes*. Sin embargo, dentro de los componentes del indicador de desempeño integral no se incluye el recaudo de ingresos tributarios, por cuanto refleja la capacidad y compromiso de la propia comunidad local y es base para la generación de capacidades institucionales y financiación de sectores que no tienen suficientes recursos en el sistema general de participaciones. En 2012, las 23 ciudades reportaron un recaudo total por ingresos tributarios de 9,5 billones de pesos, de los cuales Bogotá, Medellín y Cali recaudaron el 75%. El esfuerzo tributario por habitante muestra notorias diferencias: el promedio es de \$ 454 mil por habitante año, con un máximo de \$ 717 mil en Bogotá y un mínimo de \$ 64.000 en Riohacha⁷⁸. Los datos por las categorías CEPAL se presentan en el cuadro 13.

Cuadro 13
Ingresos tributarios de las ciudades capitales por categorías, 2012

Ciudades categorías CEPAL	Ingresos tributarios (miles de millones de pesos)	Población proyectada (millones)	Ingreso tributario por habitante (miles de pesos)
Mayor	7 021,4	11,52	609,4
Madura	722,8	2,59	279,4
Adulta	304,6	1,57	194,4
Joven y grande	1 171,1	3,25	360,2
Adolescente	306,1	1,73	176,5
Embrionaria	28,9	0,35	83,5
Total	9 554,9	21,01	454,8

Fuente: DDTS, Ejecuciones presupuestales, página web, Cifras en millones de pesos DANE, proyecciones de población.

Las diferencias por categorías son notorias entre las ciudades *mayores* (\$ 609 mil por habitante año) y el resto, donde las siguientes, las *jóvenes* alcanzan apenas \$ 360 mil, el 60%. Las ciudades *adultas* muestran un recaudo tributario bajo, pero la peor situación se observa en las *embrionarias* (\$ 83 mil pesos por habitante año), evidenciando la precaria de recursos disponibles para el cumplimiento de sus competencias. Estos datos muestran las restricciones fiscales que tienen las ciudades *embrionarias*, *adolescentes* y *adultas*, principalmente, para poder financiar las plantas de personal y estructuras administrativas requeridas, especialmente para las funciones transversales (planeación, hacienda, función pública) y los sectores diferentes a educación y salud, que cuentan con recursos mayores por concepto del sistema general de participaciones, lo cual le permite incluso a las ciudades con menor recaudo tributario por habitante financiar el personal administrativo y técnico necesario.

En capacidad administrativa el valor promedio calculado por DNP fue el más alto de los componentes del indicador de desempeño integral (84,3) y 17 ciudades estuvieron en el rango de más de 80 puntos, cinco entre 60 y 80 puntos, y solamente Montería estuvo por debajo de 60 puntos (15,7). Sin embargo, comparadas con el resto de municipios, las ciudades capitales no se destacan. Pasto, que obtuvo el primer lugar entre las ciudades capitales (97,6) en capacidad administrativa, apenas ocupó el lugar 20

⁷⁷ La capacidad fiscal agregada, que da una aproximación, debería examinarse con relación a las competencias: una ciudad puede tener un indicador de recaudo tributario por habitante alto y contar con recursos propios y de transferencias suficiente para prestar un servicio (educación por ejemplo), pero ser deficitario para prestar otro (como promoción del desarrollo económico o generación de ingresos).

⁷⁸ Es más apropiado examinar este esfuerzo con relación a la base tributaria potencial.

entre todos los municipios, superada por municipios de su propio departamento. La segunda ciudad, Ibagué (puesto 71), y la tercera, Popayán, (puesto 86). ¿Qué indican estos datos? ¿Que los municipios pequeños tienen mayor capacidad que las ciudades capitales?

Los datos del Indicador de Capacidad Administrativa por Componentes en 2013, muestran que la estabilidad del personal en cargos directivos de libre nombramiento y remoción fue para el total de 94% (1.224 funcionarios permanecieron sobre un total de 1.309). Del total de ciudades⁷⁹, 17 tuvieron puntaje superior a 80 (de las cuales 10 con 100 puntos), estando por debajo Valledupar, Medellín (que ocupa el primer lugar en el desempeño integral), Sincelejo, y Santa Marta que apenas obtuvo 25 puntos. En profesionalización de los cargos de nivel directivo, asesor y profesional, el conjunto de ciudades obtiene 96%, con un rango entre 100% (en 8 ciudades) y un mínimo de 66% en Sincelejo, pero las demás por encima de 86%. En total las 23 ciudades reportaron tener un total de 26.237 cargos en estos niveles.

En disponibilidad de computadores en los funcionarios de planta de la administración central de los niveles directivo, asesor, profesional y técnico (un total de 29.293), el valor para el conjunto de las ciudades fue de 90%, con 12 ciudades obteniendo 100 puntos y las demás por encima de 80, con la excepción de Villavicencio. En sistematización de procesos el valor promedio fue de 86, con 19 ciudades por encima de 80 puntos (cinco de ellas con 100 puntos, donde están Florencia y Santa Marta), tres con 73 puntos, y Montería con 0 puntos (¿por falta de reporte?). En la implementación del Modelo Estándar de Control Interno, el valor promedio fue de 78 puntos, con un máximo de 96,7 en Bogotá y un mínimo de 55 puntos en Santa Marta; 10 ciudades tuvieron resultados por encima de 80 puntos, otras 10 entre 60 y 80 puntos, y 3 por debajo de 60.

Los datos anteriores nos muestran que las ciudades se encuentran bien en capacidad administrativa dado que el valor promedio es de 84,3, siendo preocupante solamente el caso de Montería por el bajísimo valor obtenido y algunas pocas que, aunque cerca, no alcanzaron los 80 puntos. Igualmente, las ciudades capitales obtienen un valor promedio alto en desempeño fiscal de 78,3, siendo el valor más bajo Pasto con 70,1. DNP suma el desempeño fiscal y la capacidad administrativa, y se obtiene un indicador de gestión administrativa y fiscal con un valor promedio de 81,2, siendo el caso preocupante Montería (46 puntos). Según estos datos de DNP se concluye que las ciudades colombianas tienen buen resultado en sus capacidades administrativas y fiscales.

Cuadro 14
Ciudades por categorías. Gestión fiscal y administrativa, 2013

Ciudades categorías CEPAL	Desempeño fiscal	Capacidad administrativa	Gestión administrativa y fiscal	Indicador desempeño integral
Mayor	81,8	84,0	82,9	82,0
Madura	76,2	90,0	83,1	83,8
Adulta	75,6	95,3	85,4	80,8
Grande y joven	77,1	87,4	82,3	72,3
Adolescente	77,9	69,3	73,6	67,2
Embrionaria	76,9	88,4	82,6	67,4

Fuente: DNP, DDTs, Indicador de Desempeño Integral.

Los datos por las categorías CEPAL muestran que en desempeño fiscal el promedio fue de 78,1 con un máximo de 81,8 en las ciudades *mayores* y un mínimo de 75,6 en las *adultas*; las *embrionarias* y *adolescentes* con 76,9 y 77,9 estuvieron por encima de las *maduras* y *adultas* y no muy lejos de las *mayores*. En capacidad administrativa con un promedio de 84,3 las *adultas* tuvieron el mayor puntaje con 95,3, pero las *embrionarias* con 88,4 superaron a las *mayores*, y se acercaron bastante a las *maduras*; en este indicador solamente las *adolescentes* mostraron un resultado promedio mucho más bajo con 69,3

⁷⁹ Dos ciudades reportaron datos inconsistentes.

puntos. Al agregar el desempeño fiscal y la capacidad administrativa se observa que, con excepción de las *adolescentes* que tienen 73,6 puntos, las demás categorías obtuvieron resultados altos, entre 82 y 85 puntos, incluyendo las *embrionarias*.

Si se tienen buenas capacidades fiscales y administrativas, se esperarían buenos resultados en eficacia y eficiencia, y en indicadores sectoriales de impacto, pero no es siempre el caso. Quibdó obtiene en gestión administrativa y fiscal 82,8 puntos (ligeramente por debajo de Medellín que obtuvo 87,1) pero en eficacia apenas 28 y en eficiencia 19. Esta situación se observa en otras ciudades, aunque las diferencias no son tan grandes; en otros casos los resultados no son homogéneos, como en Bogotá, que tiene 79 puntos en gestión administrativa y fiscal, 36 en eficacia, pero 97 en eficiencia, ocupando el primer lugar por encima de Medellín en este componente. ¿Qué puede estar indicando estos datos? Primero, que la información no es muy confiable; un lector que conozca las administraciones locales como Quibdó, Florencia, Sincelejo y Riohacha, para mencionar algunas, se sorprenderá al encontrar que, según estos datos de DNP, estas ciudades tienen muy buenos resultados en sus capacidades fiscales y administrativas. Segundo, suponiendo que los datos están bien, que la existencia de capacidades no significa necesariamente buenos resultados: puede ocurrir que, por diversas razones, dichas capacidades no se utilicen adecuadamente. Tercero, que con base en lo anterior, las acciones de mejoramiento no se deberían enfocar a fortalecer las capacidades sino a incidir en otros factores.

La adecuada gestión de las ciudades depende en gran medida de la cantidad, calidad y gestión de su recurso humano. Los diferentes procesos de la gestión pública son ejecutados por el personal disponible en todos los niveles de la administración y, por tanto, es el factor crítico principal en las capacidades. A pesar de su importancia, no se dispone de estadísticas y evaluaciones sobre la situación del recurso humano en las ciudades⁸⁰, pero son frecuentes las observaciones sobre las serias limitaciones en su cantidad con relación a las necesidades, en su calidad (perfiles de formación y experiencia), y en su estabilidad. En el ICA (DNP) se indaga por la profesionalización del personal directivo y por la estabilidad; adicionalmente se recopila información sobre el número de funcionarios. Con base en estos datos, para 2013, el nivel de profesionalización⁸¹ es alto (97%) para las ciudades capitales, con un máximo de 100% y un mínimo de 65,6%. Quibdó tiene un nivel de profesionalización de 98% y Riohacha de 94%. Igualmente, la estabilidad⁸² del personal en los niveles directivo, asesor y profesional es alto (94% para el conjunto de las ciudades), con un máximo de 100% en varias ciudades y un mínimo de 25% en Santa Marta. La DDTS recopila información sobre el número total de funcionarios, pero no analiza la suficiencia cuantitativa. Este es un problema señalado recurrentemente por las administraciones municipales que plantean que, debido a las restricciones fijadas por la ley 617 de 2000, se han visto obligadas a suplir las necesidades con la vinculación de personal mediante contratos de prestación de servicios.

En cuanto a las capacidades físicas los indicadores muestran también resultados muy altos; la disponibilidad de computadores del personal del nivel técnico y superiores fue 90%, en sistematización de procesos de 86% y en implementación del modelo estándar de control interno de 78%.

La Procuraduría General de la Nación elabora un índice de gobierno abierto (IGA) que mide la transparencia mediante variables como la organización de la información, su exposición y el diálogo. El total de municipios obtuvo en 2013 un puntaje promedio de 69,3, con un máximo de 90,5 en El Retiro-Antioquia y un mínimo de 27,6 en Guamal-Magdalena. Las 23 ciudades capitales obtuvieron un promedio de 76,3, con un máximo de 84,2 en Medellín y un mínimo de 63,7 en Sincelejo. En el conjunto de municipios Medellín ocupó el puesto 33, y varias de las ciudades tuvieron puestos muy bajos.

⁸⁰ El Departamento Administrativo de la Función Pública diseño y está poniendo en funcionamiento el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), pero todavía no dispone de información territorial. “El SIGEP es un Sistema de Información y Gestión del Empleo Público al servicio de la administración pública y de los ciudadanos. Contiene información de carácter institucional, tanto nacional como territorial, relacionada con: tipo de entidad, sector, conformación, planta de personal, empleos que posee, manual de funciones, salarios, prestaciones, etc.; información con la cual se identifican las instituciones del Estado colombiano.” http://www.sigep.gov.co/que_es.

⁸¹ Mide la proporción de funcionarios de la administración municipal que ocupan cargos del nivel directivo, asesor y profesional, y tienen formación profesional.

⁸² Número de funcionarios de libre nombramiento y remoción en los cargos directivos que permanecieron en su cargo durante el año 2012 (no fue en un año de cambio de administración).

A las ciudades capitales les fue mejor en el componente exposición de la información (81,6) y diálogo de la información (81,5); en organización de la información el valor promedio fue muy inferior (55,5), debido sobre todo al mal resultado de la variable de gestión documental (19,9 con algunas ciudades sin puntos).

En el cuadro 15 se presentan los resultados agregados por las categorías CEPAL. Se observa que el mayor puntaje lo tienen las ciudades *maduras* (82,5) seguidas por las *adultas* (79,5). El menor valor está en las ciudades *embrionarias*, pero no están lejos de las ciudades *mayores* de las *adolescentes*.

Cuadro 15
Ciudades por categorías. Índice de gobierno abierto, 2013

Grupo de Ciudades	Control interno	Gestión documental	Organización de la información	Visibilidad de contratación	Competencias básicas territoriales	Sistemas de gestión administrativa	Exposición de la información	Gobierno en línea	Rendición de cuentas	Atención al ciudadano	Diálogo de la información	Total IGA
Mayores	74,1	30,0	56,5	62,9	82,1	76,1	73,2	81,3	64,7	72,0	74,5	70,4
Maduras	76,9	16,0	52,5	77,2	94,8	92,7	87,3	100,0	83,5	89,1	92,7	82,5
Adultas	81,3	17,0	55,6	74,3	95,3	83,4	84,5	95,9	81,2	76,8	86,4	79,5
Grandes y jóvenes	81,0	24,3	58,3	81,1	88,5	88,5	85,6	83,5	74,5	61,0	74,1	75,5
Adolescentes	71,8	11,4	47,6	62,2	94,5	83,5	79,3	80,1	94,8	64,3	78,3	72,6
Embrionarias	70,7	10,5	46,6	50,8	93,5	74,5	72,6	83,4	76,8	60,9	74,6	68,2

Fuente: Procuraduría General de la Nación, IGA 2013.

No se cuenta con información para las ciudades sobre otros aspectos críticos de la gestión, como la contratación, sus sistemas de gestión orientados a resultados o su capacidad planificadora, elementos que, aunque han tenido atención o prioridad en la política nacional, no han sido objeto de mediciones y análisis sistemáticos.

2. Los factores que inciden en el desempeño y en la generación de capacidades

El desempeño insuficiente o inadecuado depende inicialmente de una gestión también inadecuada o insuficiente, la cual a su vez se relaciona con una capacidad institucional baja y/o una gestión orientada por intereses particulares (clientelismo y corrupción). En cada caso concreto habría que indagar el peso de cada uno de estos factores, por cuanto las soluciones variarán según esto. Una ciudad puede tener una capacidad alta, pero al generarse prácticas corruptas o clientelistas no se lograrán los resultados esperados socialmente. Estos factores a su vez dependen de otros que consideramos pueden ser los siguientes, precisando que todos se encuentran interrelacionados.

Debilidades administrativas de las autoridades. La gestión de las ciudades depende en buena medida de la capacidad administrativa de los alcaldes y de su equipo directivo. Estas autoridades y sus equipos son los responsables de ejecutar las funciones administrativas básicas (planeación, organización, recurso humano, dirección, control) y sus limitaciones en materia de gerencia pública pueden afectar seriamente la calidad de la gestión y el logro de los resultados.

Insuficiente voluntad política para mejorar el desempeño y fortalecer las capacidades institucionales. Además de las limitaciones en las capacidades de los alcaldes y de los equipos directivos, puede ocurrir que no exista la voluntad suficiente para fortalecer las capacidades, en tanto la gestión está orientada principalmente por criterios clientelistas y por prácticas corruptas, o por gestiones personalistas y transitorias. Es frecuente que los alcaldes o los niveles directivos de las alcaldías no se preocupen por mejorar su recurso humano, las condiciones físicas de operación y la disponibilidad de equipos e instrumentos de trabajo, y descuiden los recursos básicos para realizar una buena gestión. Esto se evidencia en la ausencia de sistemas administrativos adecuados y en la carencia de planes administrativos que apunten a mejorar permanentemente las capacidades y la gestión.

Restricciones fiscales. La conformación de equipos humanos y la organización de las estructuras administrativas adecuadas depende de la disponibilidad de recursos propios para la vinculación del personal y la operación de las entidades y dependencias. La capacidad tributaria puede ser baja y por tanto la disponibilidad de recursos insuficiente para financiar las plantas y la operación requerida. Adicionalmente, las restricciones legales al gasto de funcionamiento pueden impedir la conformación adecuada de dichas plantas, así la ciudad capital cuenta con los recursos propios requeridos⁸³.

Ausencia de mecanismos de coordinación entre las propias ciudades para aprender de su propia experiencia. Solo hasta hace poco tiempo las ciudades capitales crearon su propia asociación —Asociación Colombiana de Ciudades Capitales— independiente de la Federación Colombiana de Municipios, lo cual ha permitido iniciar un trabajo conjunto de discusión de políticas hacia este grupo de entidades territoriales. Dentro de las figuras asociativas existentes legalmente, las ciudades capitales podrían unirse para perseguir determinados fines comunes, pero en las indagaciones realizadas no se identificaron experiencias en este sentido. En materia institucional, las ciudades aprenden de la experiencia de otras ciudades, tanto del exterior como del país, pero aparentemente no existe un mecanismo formal y organizado de cooperación horizontal para el mejoramiento de la gestión.

Gestión nacional en las ciudades sin enfoque territorial. La gestión nacional se concreta en los territorios y específicamente en las ciudades capitales mediante la territorialización, la desconcentración, la delegación y la celebración de acuerdos entre niveles de gobierno. En los procesos de planeación, presupuestación y formulación de proyectos de inversión se incluye la dimensión regional, entendida como la territorialización indicativa por departamentos, incluyendo Bogotá⁸⁴ que es la única ciudad para la cual se realiza el ejercicio. Para las demás ciudades capitales, la nación no realiza el ejercicio explícito de territorialización por lo que se carece de un instrumento de planificación que permita presentar en forma conjunta y articulada la intervención nacional en cada una de las ciudades. En la práctica las entidades actúan usualmente cada una por su lado, atendiendo a sus metas sectoriales o poblacionales y no existen mecanismos formales de coordinación entre la nación, ni entre la nación y cada una de las ciudades. Aunque en teoría la gestión territorial de la nación debería basarse en las necesidades territoriales y elaborarse en forma conjunta con las autoridades de dichas entidades, en la práctica, en la gran mayoría de los casos, actúan como ruedas sueltas, lo cual restringe las posibilidades de tener mejores resultados y genera quizá duplicidades e ineficiencias, especialmente en aquellos sectores donde la distribución de competencias es menos clara.

Precario apoyo nacional al fortalecimiento institucional. Los problemas de la gestión nacional en las ciudades se replican en las acciones de asistencia financiera y técnica que son realizadas aisladamente por cada entidad nacional. No existe un programa nacional articulado de apoyo al fortalecimiento institucional de las ciudades construido a partir de las necesidades propias y requerimientos, pero sí algunos avances sectoriales. En educación el Ministerio de Educación Nacional ejecuta el proyecto de modernización que busca que “las Secretarías de Educación, renueven su gestión y sus estructuras con procesos orientados al cumplimiento de su misión y con sistemas de información de soporte apropiados, con el fin de prestar un servicio educativo en condiciones eficientes, con transparencia y equidad”⁸⁵. Este proyecto tiene como objetivos específicos modernizar las herramientas de gestión con el fin de optimizar la utilización de los recursos de las secretarías para mejorar sus indicadores de cobertura y calidad, implementar estructuras organizativas acordes con la misión de las secretarías para ampliar la capacidad de apoyo a las instituciones educativas, y promover cambios en la mentalidad y actitud en dichas dependencias. El proyecto presta asistencia técnica a las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales certificadas, mediante convenios interadministrativos, en los cuales el Ministerio

⁸³ La restricción legal se establece como un porcentaje máximo de los ingresos corrientes de libre destinación que pueden ser destinados a financiar los gastos de funcionamiento; en las categorías especial es 50%, primera 65%; segunda y tercera 70%; y cuarta a sexta, 80%. Si la ciudad capital aumenta sus ingresos corrientes, por la vía de un aumento de los ingresos tributarios, por ejemplo, tendría una base mayor para destinar a sus gastos de funcionamiento.

⁸⁴ <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Datos-y-Estadisticas/Inversion%20Regional/Paginas/Regionalizacion-Ajustada-Inversion-2014.aspx>.

⁸⁵ <http://www.modernizacionsecretarias.gov.co/index.php/proyecto/que-es>. Este proyecto inició en 2004 justificado por la precariedad institucional de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas: “infraestructura tecnológica insuficiente, la ausencia de indicadores de gestión, el desperdicio de recursos por falta de mecanismos de optimización, y la dispersión de la información, muchas veces depositada en archivos imposibles de consultar sin poner en riesgo la salud del funcionario”.

aporta 60% y la entidad territorial 40%. La asistencia técnica se desarrolla en los componentes de estructura, procesos, sistemas de información, gente y cultura, y actividades complementarias. Adicionalmente, se elabora un escalafón de las secretarías en temas como atención al ciudadano, procesos y sistema de información de calidad. En agua potable y saneamiento básico desde comienzos de la descentralización se ha trabajado en procesos de modernización empresarial. En los demás sectores no se encuentran programas tan estructurados como el del Ministerio de Educación. El Ministerio de Trabajo ha venido adelantando acciones de apoyo a la formulación de planes de empleo territoriales, pero se trata de un ejercicio poco sistemático.

Vacíos en el diseño de las competencias y en la asignación de los recursos. El CONPES⁸⁶ plantea en el problema central de las ciudades que el país no “cuenta con un proceso de descentralización que reconozca las diferencias, capacidades, y necesidades entre ellas” (p.18). Las capacidades en la administración pública se crean, en primera instancia, mediante las decisiones legales de asignación de competencias, recursos y procesos administrativos. En el caso de las ciudades, algunos sectores cuentan con competencias precisas y exclusivas y con mayores recursos, tanto para su funcionamiento como para la inversión, por lo cual han podido conformar una institucionalidad más fuerte, como ocurre en los sectores de educación, salud y agua potable. En otros casos las competencias no son claras, y se asignan sin una fuente específica de recursos, lo que conduce a que solamente las ciudades capitales con mayores fuentes tributarias puedan financiar las estructuras y plantas requeridas; igualmente, la imprecisión en las competencias o las duplicidades conducen a la existencia de aparatos nacionales y de las ciudades dedicados a temas similares (bienestar familiar, atención a la población vulnerable, ambiente, generación de ingresos y promoción del desarrollo económico), que genera descoordinación y dificultades en la responsabilidad frente a los ciudadanos.

Insuficiente control social, político e institucional, que promueva un mejoramiento de la gestión. Hasta el momento la nación no ha logrado poner en marcha un esquema de monitoreo, control y evaluación que se enfoque en lo fundamental: los impactos en los derechos y en las condiciones de vida de la población, y los productos ofrecidos para alcanzar dichos impactos, aunque evidentemente hay avances. Mediante el decreto 28 de 2008 se organizó el sistema de monitoreo, seguimiento y control del SGP; existe el sistema de control a las regalías; se cuenta con el Formulario Único Territorial, con el Sistema de Seguimiento a las Ejecuciones Presupuestales de DNP (SICEP), con el Indicador de Desempeño Integral, y con los sistemas de información sectoriales y poblacionales, pero lo cierto es que no se dispone en forma oportuna y completa de la información más relevante: los impactos⁸⁷. No existe tampoco un esquema específico de seguimiento y evaluación al desempeño de las ciudades.

De otra parte, hay experiencias interesantes de control social como el programa Ciudades Cómo Vamos, pero en su conjunto, es precario el control que la ciudadanía ejerce sobre la gestión de las ciudades. Finalmente, los órganos de control no tienen programas específicos sobre la gestión de las ciudades capitales. Como hemos visto, la información disponible es precaria, tanto sobre el desempeño, como sobre las capacidades y los procesos de gestión. Este es un asunto obvio sobre el cual se han hecho muchos planteamientos pero donde no se avanza lo suficiente. En 1992, en su informe sobre descentralización, Wiesner insistía en este punto, y lo destacaba como uno de los elementos principales para el éxito de la descentralización (véase el recuadro 2).

⁸⁶ Documento CONPES 3819, Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia, Bogotá, 21 de octubre de 2014.

⁸⁷ Esto a pesar de que el decreto 28 estableció el énfasis en la rendición sobre impactos: Artículo 17. *Presentación de metas*. La administración municipal y/o departamental presentará ante el Consejo municipal o departamental de política social y el Consejo territorial de planeación, las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios definidas en los respectivos planes sectoriales, a alcanzar anualmente y durante el respectivo período de gobierno, conforme con la política que defina el Ministerio sectorial respectivo. El Concejo Territorial de Planeación realizará seguimiento semestral a las metas fijadas, emitirá concepto y recomendará a la administración territorial los ajustes necesarios en caso de incumplimiento de los compromisos. Para este efecto, la entidad territorial correspondiente entregará la información requerida.

Recuadro 2 La importancia de la información según Wiesner

“...El énfasis del análisis debe recaer más en los resultados concretos y, en el caso de la descentralización, lo que importa es que ella genere mayor desarrollo y una mejor distribución del ingreso” (p.66).

“Llegamos a la cuarta área crítica para una buena política de descentralización: la disponibilidad de información. Con todo lo que se ha dicho atrás sobre la importancia de la responsabilidad presupuestal, o sobre el papel del riesgo, ningún factor es tan subestimado y tan prevaleciente en los países en vías de desarrollo como la falta de suficiente información estadística confiable y oportuna.” (p.75).

“De otra parte, los que envían las transferencias desde arriba ven su principal responsabilidad en la distribución de esos recursos y, prácticamente, en nada más. Lo que ocurre después es algo que no es, de facto, percibido como una parte de su responsabilidad directa. Se produce así un vacío o limbo de vigilancia fiscal y política donde gigantescas sumas, en términos absolutos y relativos, quedan expósitas de cualquier atención gubernamental.” (pp. 76-77).

¿“Qué hacer frente a esta situación? La respuesta es de una profunda sencillez. La mejor forma de corregir el oscurantismo, y todo lo que de él se desprende es con información. La información es ya la mejor política. Pero, para ello hace falta un gigantesco esfuerzo específico y permanente de carácter técnico e institucional. Normalmente, esta tarea no alcanza a ser cumplida con el rigor y la oportunidad necesaria por las instituciones tradicionales de todo gobierno. Ellas viven sobrecargadas de responsabilidades “normales” y este espacio queda desprovisto de serios estudios y de oportunas mediciones y cuantificaciones.” (pág. 77).

“Uno de los más costosos resultados por la falta de adecuada información es la dificultad o, casi, la imposibilidad de hacer evaluaciones de resultados de un proceso de descentralización. Este es el quinto requisito para una descentralización exitosa.” (pág. 77). “En contraste con otras áreas de la política económica, como la crediticia, la de empleo, la cambiaria o la comercial, donde si algo no marcha satisfactoriamente los encargados de la política económica se enteran rápidamente y pueden analizar los indicadores, hacer ajustes y evaluar los resultados de sus acciones, esto no ocurre en el caso del sector público subnacional. Aquí no hay rápidas y claras señales que alerten a los “policymakers” de que algo puede no estar funcionando satisfactoriamente.” (pág. 78).

Fuente: Eduardo Wiesner (1992).

Una de las formas de garantizar un mejoramiento de la gestión y la continuidad en las políticas públicas en las ciudades capitales, es la apropiación por organizaciones ciudadanas de distinta naturaleza de los procesos y servicios, que presionen su continuidad y calidad. Este es un factor que surge de las prácticas participativas de la sociedad civil y que no depende principalmente de la acción de instituciones estatales. En términos generales, la participación de la sociedad civil en las diferentes etapas de la gestión pública de las ciudades es escasa; la mayoría de ciudadanos no hace parte de ninguna organización social o espacio de participación, ni realiza actividades de control social, y tiene muy poca información e interés por los asuntos públicos. Igualmente, las organizaciones sociales tienen poca capacidad de acción y los medios de comunicación no ejercen suficiente control.

Insuficiente utilización de formas asociativas de gestión El CONPES del sistema de ciudades señala que “no existe un marco institucional o niveles de coordinación interjurisdiccional que garanticen una adecuada planeación, ordenamiento territorial y la gestión de recursos” (p.33). Los procesos de conurbación han conducido a la conformación de algunas áreas metropolitanas, pero se trata de formas de articulación entre la ciudad capital y municipios de menor tamaño. En otros casos se han explorado esquemas de articulación informales, como la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, y la reciente primera región administrativa y de planificación (RAPE) entre Bogotá y departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima. En el marco de la ley orgánica de ordenamiento territorial se establecen varias formas asociativas (la mayoría de las cuales ya existían en normas previas), entre ciudades capitales o entre estas y municipios de menor categoría, con el fin de mejorar sus capacidades y procesos de gestión.

C. Propuestas

Con base en el análisis anterior, se presentan unas recomendaciones con relación al fortalecimiento de capacidades institucionales de las ciudades capitales en el manejo de la política social, examinando las propuestas hechas por la Asociación de Ciudades Capitales, y por la OCDE en su revisión de temas territoriales.

La **Asociación de Ciudades Capitales** elaboró un documento de propuestas⁸⁸ para el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2019, que incluye temas relacionados con las capacidades institucionales y la articulación con la nación (en el punto de gobernanza y legislación urbana). Las propuestas son las siguientes:

Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo con un enfoque territorial. Se propone territorializar el diseño, implementación y monitoreo del PND, con el fin de superar una planeación sectorial, que llega de manera aislada y desarticulada, por una planeación realmente territorial. Específicamente se propone: i) Precisar las escalas territoriales del PND; ii) Construcción de capacidades nacionales y locales para pasar de la planeación sectorial a la territorial; iii) Constituir agencias de desarrollo regional; iv) Enfocar el sistema de monitoreo a resultados del plan de desarrollo para superar un esquema formalista; iv) Definir metas estratégicas a nivel central y entregar más responsabilidades al territorio; v) Superar el centralismo de las políticas sectoriales.

Estatuto de las ciudades capitales. Se propone expedir un Estatuto de la Capitalidad⁸⁹, que permita que las ciudades tengan competencias especiales así como mayores recursos y mayor autonomía en la determinación y ejecución de su presupuesto.

Mayor autonomía fiscal y reforma al Sistema General de Participaciones. Se propone reducir las transferencias con destinación específica, del SGP para poder realizar inversiones acordes con las necesidades de sus territorios, como en infraestructura vial o priorizaciones en política social. En autonomía fiscal se propone una reforma tributaria para aumentar el recaudo local, flexibilizar niveles de endeudamiento, y participación de las ciudades en las políticas fiscales. Además se recomienda revisar las restricciones para el aumento de las plantas profesionales con lo cual se podrá fortalecer las capacidades técnicas de los entes territoriales.

Gobernanza multinivel y fuentes de financiación. Se propone construir visiones de desarrollo compartidas, y reorientar el sistema de regalías de una lógica de proyectos a una visión de programación regional integral, la adopción de contratos plan entre el gobierno nacional y las ciudades capitales, y reforzar la institucionalidad e instrumentos de la planeación metropolitana.

Descentralización y fortalecimiento de los sistemas de información territorial. Se propone mejorar la información, descentralizando la gestión de registros administrativos y garantizando su consolidación desde el nivel local; crear entidades rectoras de catastro en las aglomeraciones urbanas; reformar el sistema de registro civil para que sean los municipios los responsables de gestionar los registros de poblaciones; se sugiere introducir obligaciones de empadronamiento como herramienta y requisito para la focalización de los servicios.

Arquitectura institucional de la descentralización. Con el fin de revertir la centralización y de fortalecer capacidades institucionales locales y la autonomía, se propone: i) revisar los mecanismos de control y monitoreo para que aumente la transparencia, sin obstruir la gestión; ii) revisar los mecanismos de diálogo y de control político de los concejos; iii) promover el diálogo entre el gobierno nacional, las ciudades capitales y el legislativo, para estudiar conjuntamente las reformas institucionales sobre los gobiernos urbanos.

⁸⁸ Esta propuesta fue elaborada por la Asociación de Ciudades Capitales, recoge recomendaciones de las cumbres y de mesas de trabajo de la Asociación, así como de la Misión del Sistema de Ciudades, de las recomendaciones de la OCDE y de foros regionales realizados por ONU-Hábitat.

⁸⁹ En el Plan de Acción del CONPES 3819 de 2014 se incluyó que DNP y Ministerio de Hacienda trabajarían con las ciudades en un estudio para definir el alcance de este estatuto.

En la revisión de asuntos territoriales, la OCDE⁹⁰ hace las siguientes recomendaciones: i) Mejorar la cantidad y la calidad de las estadísticas territoriales y elaborar una clasificación que ayude a mejorar el ajuste de las políticas a los territorios; ii) Reformar el proceso de planeación para darle un enfoque territorial más claro, donde la nación fije objetivos claves de la política y permita que las entidades territoriales los adecúen a sus características, y para buscar una mejor articulación entre el gasto de inversión y el gasto de funcionamiento; iii) Promover esquemas de coordinación de políticas regionales, escalando de los territorios hacia organismos, que permitan una planeación más integral; iv) Reformar el sistema de transferencias y de monitoreo a la gestión territorial. Considerando que hay un desbalance entre responsabilidades y recursos de los gobiernos territoriales, se propone que el gobierno nacional considere implementar un sistema flexible en el cual “los gobiernos subnacionales con suficiente capacidad reciben autonomía para adecuar los gastos a las necesidades locales, asumen la responsabilidad por la prestación de los servicios e incentivan la participación ciudadana.” El sistema de monitoreo debe enfocarse más en resultados y menos en requerimientos formales, con lo cual se podría aumentar la flexibilidad y la corresponsabilidad fiscal y crear incentivos y capacidad para un manejo adecuado de las finanzas públicas.

Las recomendaciones que presentamos a continuación se basan en el análisis anterior y en algunas de las propuestas de la Asociación de Ciudades Capitales y del documento de OCDE sobre asuntos territoriales. Se orientan principalmente al gobierno nacional y específicamente al Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, como entidades que han liderado la Misión de ciudades, y tienen las responsabilidades prioritarias en la política urbana.

Con el fin de mejorar las capacidades institucionales de las ciudades para el cumplimiento de sus competencias, con énfasis en la política social, consideramos que es necesario adelantar las siguientes acciones:

1. Avanzar en un enfoque de gestión articulada entre la nación y las ciudades capitales

Definir metas de impacto comunes y hacerles seguimiento. Construir conjuntamente entre el gobierno nacional y las ciudades capitales un esquema de monitoreo y evaluación sobre los impactos de la gestión territorial en las ciudades, en el marco del Observatorio del Sistema de Ciudades (documento CONPES 3819 de 2014). Esta línea de acción debería estar compuesta por las siguientes actividades:

- a) Definición conjunta y acordada de una batería de indicadores de impacto y de producto común a las políticas sociales y a todas las ciudades, así como sobre las capacidades y procesos de gestión necesarios para lograr dichos impactos. Estos indicadores deben incluir, como mínimo, los necesarios para construir el Índice de Pobreza Multidimensional.
- b) Definición y mejoramiento de los instrumentos de recolección de información, incluyendo registros administrativos y encuestas (de calidad de vida o similares) para todas las ciudades, cofinanciadas por la nación; la medición del Índice de Pobreza Multidimensional debería realizarse periódicamente para todas las ciudades.
- c) Elaboración de un informe anual sobre desempeño de la gestión de las ciudades capitales y de la nación en dichos territorios, por parte de una entidad independiente, con una metodología concertada con la sociedad civil.
- d) Obligación de difundir ampliamente las metas de impacto de cada una de las ciudades.

Articular la nación y el territorio. Conformación de la comisión de articulación nación-ciudades capitales, en la cual se discutan las propuestas de política nacionales y sus reformas, se haga seguimiento a la ejecución de las ciudades y de la nación en sus territorios, se elabore el informe anual de desempeño y se formulen recomendaciones para el ajuste de la política. Esta comisión estaría conformada por las entidades nacionales responsables de la política social (Ministerios de Educación, de Salud, de Cultura, del Trabajo, Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y las entidades adscritas y vinculadas

⁹⁰ OECD Territorial Reviews, Colombia, Policy Brief, 2014.

pertinentes), por entidades transversales nacionales (Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior y Departamento Administrativo de la Función Pública), y por representantes de las ciudades capitales (Secretarios de Planeación y responsables de la política social). La comisión en pleno debería reunirse por lo menos una vez al año, y contar con un comité directivo que se reuniría periódicamente y con los equipos técnicos de trabajo.

Reorganizar el esquema de gestión de la nación en las ciudades capitales. Este esquema de gestión debe tener los siguientes elementos:

- a) La nación deberá nombrar un consejero presidencial para las ciudades capitales que coordinará un delegado nacional por ciudades, delegado responsable de coordinar la acción nacional y su interlocución con las autoridades locales.
- b) En el plan nacional de desarrollo se deberá incluir un capítulo sobre los objetivos, metas, acciones y recursos de la nación en cada ciudad, que será la base para la elaboración de un programa anual que se incluya expresamente en el presupuesto anual de la nación. En caso de quedar en el plan de desarrollo, se procederá a elaborar los programas nacionales por ciudad capital. Se buscaría avanzar de la regionalización actual del plan y del presupuesto, que hoy consiste principalmente en una distribución estadística de las inversiones nacionales por departamentos, hacia una construcción conjunta que parta de las necesidades locales.
- c) Todas las entidades nacionales tendrán la obligación de definir sus metas, acciones y recursos por cada ciudad capital, como insumo para la elaboración de dicho programa.
- d) Se conformará en cada ciudad un comité de articulación nación territorio, responsable de hacer seguimiento a la ejecución del programa nacional y a los planes y programas de las ciudades, y de coordinar a las entidades nacionales. Se revisará si este espacio puede ser el Consejo de Política Social reformado.
- e) Ninguna entidad nacional podrá ejecutar sus acciones sin haber reportado previamente la información a las autoridades locales e incluido en el programa nacional. Las ciudades capitales deberán conformar una mesa técnica para la interlocución con la nación, en la cual deberá haber participación de la sociedad civil como veedores del proceso. Se explorará la conveniencia de adoptar mediante un contrato plan los compromisos de la nación y de las ciudades capitales.

2. Responsabilidad de las ciudades y de la nación para fortalecer las capacidades

Compromiso de las ciudades con el fortalecimiento de las capacidades y el mejoramiento de la gestión. Las ciudades capitales deben asumir el fortalecimiento institucional como una meta prioritaria. Los planes de desarrollo administrativo⁹¹ deben contener las acciones que realizará cada ciudad capital para mejorar sus capacidades y procesos de gestión (planeación, sistemas de información, estructuras administrativas y plantas de personal, contratación, control interno, transparencia, evaluación, etc.) y se incorporarán las acciones de apoyo por parte de las diferentes entidades nacionales. De este modo, este plan se deberá convertir en la herramienta de coordinación interna y de articulación con la nación. Mediante este plan se determinará en forma diferencial para cada ciudad sus necesidades de fortalecimiento y de apoyo externo; es posible que algunas ciudades no requieran de este apoyo y tengan la capacidad interna necesaria para realizar sus acciones de mejoramiento. Considerando la precariedad de la estadística y análisis actuales sobre las capacidades territoriales, es prácticamente imposible proponer medidas diferenciales hasta tanto no se avance en el conocimiento de la situación de cada una de ellas.

Apoyar el fortalecimiento de capacidades con base en las necesidades locales y ejecución coordinada. Elaboración de programas de apoyo al fortalecimiento institucional territorial concertados con las ciudades. En el marco de sus sistemas de desarrollo administrativo y sus planes administrativos, dentro de los planes de desarrollo, las ciudades deberán identificar sus necesidades (temáticas y tipo de

⁹¹ El Gobierno Nacional está dando prioridad al Modelo Integrado de Planeación y Gestión como esquema para articular las políticas de desarrollo administrativo y por tanto el esquema de articulación podría ser este o el de los planes de desarrollo administrativo, según se defina jurídicamente.

apoyo) en materia de asistencia técnica y acompañamiento por parte de la nación y de la cooperación internacional, para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades en la política social. Con base en estos análisis e identificación de necesidades, la nación deberá elaborar en su programa de gestión para cada ciudad el componente de apoyo al fortalecimiento institucional, incluyendo la promoción de acciones de cooperación horizontal entre las propias ciudades. En esta perspectiva debería aprenderse de la experiencia del Ministerio de Educación Nacional que ha mostrado compromiso con el tema al crear una dirección exclusiva de apoyo al fortalecimiento institucional y ha garantizado la continuidad durante una década de un proyecto de modernización de las secretarías de educación.

Gestión integral y coordinación de lo social. Con base en las experiencias de planeación integral de algunas ciudades, que se enfocan a la solución de problemas de poblaciones específicas mediante la articulación intersectorial, deberán promoverse en la ciudades capitales enfoques de gestión que privilegien la actuación integral. Esto implica que dentro de los planes de desarrollo se incluyan expresamente los objetivos y metas por poblaciones⁹² y los aportes específicos de cada uno de los sectores, lo cual debe conducir a que, entre el plan de desarrollo y los planes estratégicos y de acción de cada entidad, deben formularse los planes intersectoriales con enfoque poblacional. Adicionalmente, es necesario que estos planes incluyan explícitamente la dimensión territorial, de acuerdo con las divisiones territoriales propias de cada ciudad.

3. Control social

Control social en serio. La nación y las ciudades capitales deberán adelantar acciones sustanciales en materia de transparencia activa, ofreciendo información suficiente y oportuna sobre las metas en cada uno de los programas, las acciones y recursos, y sobre su ejecución, a la ciudadanía, a sus organizaciones y a los medios de comunicación. Para empezar, debería cumplirse con lo dispuesto en el decreto 28 de 2008 sobre obligación de presentar periódicamente metas de cobertura, calidad y continuidad de los servicios a los consejos territoriales de planeación. Tanto el gobierno nacional como las ciudades deben comprometerse a financiar esquemas sociales de control social independientes, tanto de élite como los que vienen adelantando el programa Ciudades Cómo Vamos, como de participación popular mediante veedurías y los espacios de participación creados legalmente en cada uno de los sectores. Se promoverá que organizaciones independientes realicen un control sobre los niveles de democracia local y transparencia, y formulen recomendaciones. En la comisión de articulación nación-ciudades capitales, en la definición de los indicadores de impacto y en la preparación del informe anual del estado de las ciudades deben participar representantes de organizaciones sociales.

4. Reformas a la descentralización

Ajustar las competencias y recursos. Hacer ajustes en el esquema de descentralización para las ciudades capitales, lo cual comprende las siguientes acciones: a) La definición precisa de competencias de las ciudades, no solamente en materia de los tres sectores básicos, sino en todas las demás competencias sociales y restantes, y su clara distribución en relación con la nación y los departamentos. En este esquema se asignarán a las ciudades capitales competencias donde hay duplicidades o coincidencia de actores, como ocurre con buena parte de las políticas sociales poblacionales (víctimas y desplazados⁹³, pobreza extrema, subsidios condicionados) y otros sectores (generación de ingresos, desarrollo económico local, etc.). Se precisarán claramente las competencias de cada nivel de gobierno y los impactos esperados en cada una de esas competencias. En el marco de esta asignación de competencias, las ciudades tendrán autonomía para definir diferentes formas de prestación de servicios para lograr los impactos esperados.

- a) Asignación de recursos mediante el SGP y otras fuentes suficientes para el cumplimiento de las competencias asignadas, lo cual puede implicar una flexibilización de las asignaciones actuales en las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007⁹⁴;

⁹² En esta perspectiva es conveniente la propuesta de las ciudades capitales de descentralizar funciones de registros y avanzar hacia el empadronamiento, con el fin de contar con información adecuada sobre la población que efectivamente reside en las ciudades.

⁹³ Bogotá y Medellín han elaborado recientemente propuestas en este sentido que han presentado al Gobierno Nacional.

⁹⁴ Estas son propuestas de reforma a la ley 715 de 2001 sobre competencias y recursos, e implican un proceso de elaboración conjunta entre la nación y las ciudades capitales.

- b) Otorgar mayor autonomía a las ciudades capitales para la creación de nuevos tributos, que incluye la posibilidad de crear una sobre tasa al impuesto de renta.

La discusión de estas reformas debería hacer parte de las acciones para definir el estatuto de las ciudades, contemplado en el Documento CONPES 3819 de 2014.

5. Iniciativa prioritaria

En los comienzos del proceso de descentralización, Eduardo Wiesner señalaba que uno de los principales problemas era la carencia de información para verificar el desempeño de las entidades territoriales, y planteaba que la mejor política era la información (recuadro 2). El gobierno nacional, en trabajo conjunto, con las ciudades, debería darle prioridad a la puesta en marcha del esquema de información sobre impactos de las ciudades, con énfasis en las variables para construir el Índice de Pobreza Multidimensional, y a su difusión amplia a los medios de comunicación, espacios de participación y organizaciones sociales. Este tipo de proyectos de fortalecimiento institucional no son usualmente de interés especial de políticos y gobernantes, más preocupados por la realización de obras que por sus impactos, por lo que debería elaborarse con significativa participación de organizaciones sociales y de la cooperación internacional. Este proyecto debería tener dentro de sus productos principales el Informe Anual sobre los impactos de la gestión pública en las ciudades.

El fortalecimiento de las capacidades y la gestión de las ciudades capitales es responsabilidad de cada una de las ciudades, de acuerdo con las normas vigentes. Por tanto, casi por definición las políticas serán diferenciales, es decir distintas o diferentes, porque responden a los problemas particulares de cada una de las ciudades. Sin embargo, dado que la gestión pública tiene en cualquier lugar los mismos elementos y en buena medida estos elementos están regulados por normas nacionales, es inevitable que haya muchas similitudes entre la estructura de las políticas; en todas ellas se abordarán asuntos fiscales, de recurso humano de planeación y de control, etc. De otra parte, la formulación de una política nacional de apoyo al fortalecimiento institucional de las ciudades capitales debe basarse en las situaciones concretas, y fundamentarse en los planes administrativos de cada una ellas; por lo cual, una estructura básica será diferente en su intervención específica; incluso, puede ocurrir que no sea necesario que en algunas ciudades las entidades del gobierno nacional realicen actividad alguna de asistencia técnica o apoyo al fortalecimiento institucional territorial.

Considerando que en términos de desempeño es claro que las ciudades *embrionarias* y *adolescentes* tienen los mayores niveles de pobreza, el apoyo al fortalecimiento de las capacidades y la gestión debería concentrarse en las ciudades con mayores necesidades, específicamente las embrionarias. Las acciones sugeridas —mejoramiento de la información de impacto, articulación nación territorio, reorganización del esquema nacional de gestión territorial, formulación de los planes de desarrollo administrativo como instrumento articulador de la asistencia técnica, etc.— debería probarse inicialmente en estas ciudades.

Bibliografía

- Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, Secretaría Técnica ONU-Hábitat, Propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo, s.f. documento en formato PDF.
- Banco Mundial (1989), Colombia. Decentralizing revenues and the provision of services: a review of recent experience, 100. Washington: The World Bank.
- _____(1995), Colombia: local government capacity: beyond technical assistance, Washington: World Bank.
- Calderón, C. (2013). Redistribuir el cuidado. El desafío de las políticas. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2015). Políticas sociales diferenciadas para las ciudades de Colombia; Una nueva generación de políticas sociales. Juan Carlos Ramírez, Olga Lucía Acosta y Renata Pardo, Serie Estudios y Perspectiva, N° 30, Bogotá.
- Consejo Privado de Competitividad, (2014), Informe Nacional de Competitividad 2014-2015, Bogotá.
- Corredor, Consuelo (2013), El componente de formación en el SPE. Concepto elaborado en el PNUD para el Ministerio de Trabajo, Bogotá.
- _____(2013), Propuesta de política para la generación de empleo e ingresos para PPED y lineamientos en materia de gestión, rutas de intervención y ajustes de programas. USAID-DPS, en el marco de la Misión para las Políticas de Generación de Empleo e Ingresos para PPEV, Bogotá.
- _____(2010), La política social en clave de derechos. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2011), Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, Prosperidad para Todos, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>.
- DNP, (1991), Política para el desarrollo institucional de los municipios, Departamento Nacional de Planeación, documento oficial, inédito, Bogotá.
- _____(2013), Documento CONPES 3765, Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de US\$ 70 millones o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el proyecto de fortalecimiento de las entidades territoriales.
- _____(2014), Documento CONPES 3819, Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia, Bogotá, 21 de octubre de 2014.
- Galán, Luis Carlos (1990), Los municipios: dueños de su destino, PROCOMUN, Bogotá.
- González, Jorge Iván (2014), Análisis del comportamiento del City Prosperity Index (CPI). Énfasis en Calidad de Vida y Equidad. Informe noviembre ONU-HABITAT.
- Maldonado Copello, Alberto (2012), Documento de Análisis y Diseño del Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial. Propuesta, Contrato DNP-419 de 2012, Bogotá.

- Ministerio de Educación, (2013), SIET. Observatorio Laboral para la Educación, Bogotá.
- Ministerio de Trabajo, Modelo de certificación de competencias; hallazgos y consideraciones de política. Comisión Intersectorial para la Gestión de Recursos Humanos, Bogotá.
- OECD (2014), Territorial Reviews, Colombia, Policy Brief.
- ONU Habitat, (2014), Resultados del Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Habitat. Bogotá.
- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (1991), Colombia: descentralización y federalismo fiscal, Informe Final de la Misión para la Descentralización, Director de la Misión, Eduardo Wiesner, DNP, Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación (2013), Índice de Gobierno Abierto, IGA, Bogotá.
- Ramírez, Clara (2005), Elementos para el diseño de una Política Social Integral. Departamento Administrativo de Bienestar Social- DABS. Plan estratégico 2004-2008, Bogotá.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Estudios y Perspectivas – Bogotá****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

33. Tres avenidas de políticas sociales para las capitales de Colombia. Rafael Orduz, Consuelo Corredor, Alberto Maldonado, Juan Carlos Ramírez (editor), Olga Lucía Acosta (editora) y Luis Javier Uribe (editor) (LC/L.4101, LC/BOG/L.35), noviembre de 2015.
32. La protección social de la población rural en Colombia: una propuesta desde las familias y sus necesidades. Olga Lucía Acosta, Juan Carlos Ramírez J., María Alejandra Botiva, Johan Manuel De Aguas y Luis Uribe (LC/L.4100, LC/BOG/L.34), noviembre de 2015.
31. Bienes y servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia. Brechas y políticas públicas. Juan Carlos Ramírez J., Renata Pardo, Olga Lucía Acosta y Luis Javier Uribe (LC/L.4062/Rev.1, LC/BOG/L.33/Rev.1), noviembre de 2015.
30. Políticas sociales diferenciadas para las ciudades en Colombia: una nueva generación de políticas sociales. Juan Carlos Ramírez, Olga Lucía Acosta y Renata Pardo (LC/L.3980, LC/BOG/L.31), marzo de 2015.
29. Visiones regionales en la Amazonia colombiana: una aproximación participativa. Laura González, Juan Carlos Ramírez y Angélica Chavarría (LC/L.3963, LC/BOG/L.30, febrero de 2015).
28. Sistema de protección social de Colombia: avances y desafíos, Olga Lucía Acosta, Nohora Forero Ramírez y Renata Pardo Pinzón (LC/L.3960, LC/BOG/L.32, febrero de 2015).
27. Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia, 2012-2013. Juan Carlos Ramírez J., Rafael Isidro Parra-Peña S., Laura González A. y Andrés Corredor F. (LC/L.3803, LC/BOG/L.27), abril de 2014.
26. Variaciones en torno al Escalafón de Competitividad Departamental en Colombia. Juan Carlos Ramírez J. y Rafael Isidro Parra-Peña S. (LC/L.3621, LC/BOG/L.26), 2013.
25. Visión Agrícola del TLC entre Colombia y Estados Unidos: Preparación, Negociación, Implementación y Aprovechamiento. Andrés Espinosa Fenwarth y Laura Pasculli Henao (LC/L.3606-P, LC/BOG/L.25), 2013.
24. Análisis del Acuerdo de Asociación entre Colombia y la Unión Europea: agricultura y medidas sanitarias y fitosanitarias. Andrés Espinosa Fenwarth (LC/L.3609, LC/BOG/L.24), 2013.
23. Metrópolis de Colombia. Aglomeraciones y desarrollo. Juan Carlos Ramírez J. y Rafael Isidro Parra-Peña (LC/L.3610, LC/BOG/L.23), 2013.
22. De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia. María del Rosario Guerra de la Espriella, Juan Daniel Oviedo Arango (L1341/09) (LC/L.3321, LC/BOG/L.22), 2011.
21. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia, 2009. Juan Carlos Ramírez, Rafael Isidro Parra-Peña (LC/L.3311-P, LC/BOG/L.21), N° de venta: S.11.II.G.29 (US\$10.00), 2010.
20. Desarrollo regional y políticas de promoción del desarrollo económico local: la experiencia de tres departamentos colombianos, Alberto Maldonado Copello (LC/L.3217-P, LC/BOG/L.20), N° de venta: S.09.II.G.37 (US\$10.00), 2010.
19. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2006, Juan Carlos Ramírez, Rafael Isidro Parra-Peña (LC/L.3010, LC/BOG/L.19), N° de venta: S.09.II.G.17 (US\$10.00), 2009.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org