

Análisis de las Políticas Públicas y su Influencia en el Mercado Laboral en el Municipio de Ibagué entre los Años 2012 Al 2019.

Diego Edwin Cabrera Pinzón

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

Ibagué - 2020

**Análisis de las Políticas Públicas y su Influencia en el Mercado Laboral en el Municipio de
Ibagué entre los Años 2012 Al 2019.**

Diego Edwin Cabrera Pinzón

Asesora:

Patricia Oropeza Pérez

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

Ibagué - 2020

Dedicatoria

Este trabajo está dedicado a mi Padre Celestial quien es la fuente de todo conocimiento y sabiduría, en el encontré el apoyo y la fuerza necesaria para lograr culminarlo, quiero honrarlo a través del siguiente texto bíblico.

Tuyos son, Señor, la grandeza y el poder, la gloria, la victoria y la majestad.

Tuyo es todo cuanto hay en el cielo y en la tierra.

Tuyo también es el reino, y tú estás por encima de todo.

1ro Crónicas 29:11 | NVI

Agradecimientos

Agradecimientos a mi madre **Rubiela Pinzón** y mi hermano **Darlyn Alberto Cabrera** por el apoyo siempre incondicional, a todos y cada uno de los directores, tutores y compañeros que han hecho posible que hoy pueda estar presentando un trabajo que requirió varios meses de esfuerzo e investigación.

Resumen

La presente monografía contribuye al análisis de las políticas públicas en lo concerniente a lo económico y cómo éstas, han influenciado al mercado laboral en la ciudad de Ibagué entre los años 2012 al 2019. Este trabajo reúne los datos suministrados por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) realizada por el DANE entre los años 2012 al 2019, además de una encuesta realizada tomando una muestra de población ubicada en el municipio de Ibagué.

En la primera parte se analiza los referentes teóricos y conceptuales que fundamentan este análisis; también se estudian los Planes de Desarrollo Territorial PDT (*Ibagué Humana 2012-2015*) e (*Ibagué con todo el corazón 2016-2019*) y sus políticas en materia de desarrollo económico y empleo, a partir de estos datos se realiza un diagnóstico de la efectividad de estas políticas en torno a la disminución del desempleo en la ciudad.

Seguidamente se aborda el concepto de Mercado laboral y su estructura en la ciudad. Posteriormente se revisan estadísticas, encuestas y balances de lo ha sido la gestión pública en materia de generación empleo, emprendimiento y otras estrategias implementadas por la administración municipal tanto del Señor Luis Hernando Rodríguez (2012-2015) y Doctor Guillermo Alfonso Jaramillo (2016-2019) para tratar de dar algunas sugerencias al problema del desempleo y la poca productividad, esta monografía no solo persigue un análisis de las políticas públicas, sino que también, considera algunas iniciativas que pueden convertir a Ibagué en un ciudad sostenible y competitiva.

Palabras Claves: Informalidad, Mercado Laboral, Plan De Desarrollo Territorial (PDT),
Política Pública.

Abstrac

This monograph contributes to the analysis of public policies regarding the economic and how you are, they have influenced the labor market in the city of Ibagué between 2014 and 2018. This work gathers the data provided by the Large Integrated Household Survey (GEIH) conducted by DANE between 2014 and 2018, in addition to a survey conducted taking a sample of the population located in the municipality of Ibagué.

In the first part, the theoretical and conceptual references that support this analysis are analyzed; The Territorial Development Plans PDT (Ibagué Humana 2012-2015) and (Ibagué with all the heart 2016-2019) and their policies on economic development and employment are also studied, based on these data a diagnosis of effectiveness is made of these policies around the reduction of unemployment in the city.

Next, the concept of the labor market and its structure in the city are discussed. Subsequently, statistics, surveys and balances of the public management in terms of job creation, entrepreneurship and other strategies implemented by the municipal administration are reviewed by both Mr. Luis Hernando Rodríguez (2012-2015) and Doctor Guillermo Alfonso Jaramillo (2016-2019).) to try to give some suggestions to the problem of unemployment and low productivity, this monograph not only pursues an analysis of public policies, but also considers some initiatives that can make Ibagué a sustainable and competitive city.

Keywords: Informality, Labor Market, Territorial Development Plan (PDT), Public Policy.

Tabla de contenido

Dedicatoria	3
Agradecimientos.....	4
Resumen	5
Abstrac.....	7
Tabla de contenido	8
Lista de tablas	11
Lista de gráficas.....	12
Introducción.....	13
1. Planteamiento del problema.....	15
1.2. Territorio.....	17
1.3. Población.....	17
2. Justificación.....	21
3. Objetivos	25
3.1. Objetivo General.....	25
3.2. Objetivos Específicos.....	25
4. Marco conceptual	26
4.1. Mercado Laboral.....	27
4.2. Funcionamiento del mercado laboral.....	28

4.3.	¿Qué es el PDT?.....	29
4.4.	La informalidad.....	30
4.5.	Definición y componentes de las políticas públicas	32
4.6.	Definiendo política pública.....	33
4.7.	Diferenciando la política pública.....	36
4.8.	Funciones gubernamentales	37
4.9.	Gerencia pública	38
4.10.	Cambios en la política pública: Núcleo y periferia.....	40
5.	Marco Teórico	43
5.1.	Políticas Públicas en Materia de Empleo.....	43
5.2.	Políticas públicas de empleo en Colombia	44
6.	Desarrollo De La Monografía	49
6.1.	Diseño metodológico	50
6.2.	Instrumento metodológico (Encuesta)	52
6.3.	Análisis Documental (Planes de Desarrollo)	54
6.4.	Misión.	60
6.5.	Visión.....	61
6.6.	Las Estrategias y Programas de la Seguridad Económica y Alimentaria fueron:...	64
6.6.1.	<i>Ibagué Centro de Negocios e Inversiones</i>	64
6.7.	Programa 1. Ibagué Ciudad Agrópolis.....	76

	10
7. Conclusiones	79
8. Recomendaciones.....	80
8.1. Causas del desempleo y soluciones propuestas	80
8.1.1. <i>Estructura del tejido empresarial</i>	81
8.1.2. <i>El sistema de información del mercado laboral</i>	82
8.1.3. <i>Informalidad</i>	82
9. Referencias	85

Lista de tablas

Tabla 1: Tasa de crecimiento del PIB por región y periodo (% precios de 2008)	19
Tabla 2: Ejemplos de la diferencia entre política pública y gerencia pública	40
Tabla 3: Indicadores de mercado laboral por ciudad. Noviembre 2018-2019	56
Tabla 5: Estrategias que desarrollan las seguridades	62
Tabla 6: cuadro de balance de Laboratorios micro-empresariales	65
Tabla 7: Estrategia 1 Ibagué centro de negocios e inversiones.....	66
Tabla 8: Programa 1: Laboratorios micro empresariales.	67
Tabla 9: Programa 2: Fortalecimiento productivo y competitivo del Comercio y la industria local y regional.	68
Tabla 10: Programa 3: Ciencia, tecnología e innovación para la competitividad	70
Tabla 11: Programa 4: Agencia de marketing territorial.....	70
Tabla 12: Modelo Agrópolis para Ibagué	78

Lista de gráficas

Ilustración 1. Tasa global de participación, 13 ciudades y áreas metropolitanas.....	17
Ilustración 2. Comportamiento de la Tasa de Desempleo en Ibagué frente al total de 13 ciudades y áreas metropolitanas (Serie anual 2001-2017).....	20
Ilustración 3. Ibagué. Índice de pobreza multidimensional. Censo 2005.....	22
Ilustración 4: Tasa de Desempleo Ibagué trimestre móviles 2014-2019	56
Ilustración 5: Estadísticas de Encuesta sobre percepción económica	53
Ilustración 6: Estadísticas de Encuesta sobre percepción económica	53
Ilustración 7. Logo-símbolo Ibagué Camino a la seguridad Humana.....	60
Ilustración 8. Síntesis del Modelo económico del municipio de Ibagué.....	61
Ilustración 9: Plan de desarrollo 2016-2019	73
Ilustración 10. Principales problemáticas.....	75
Ilustración 11. Estructura del programa de gobierno.	75

Introducción

En Colombia se establecen Políticas Públicas para atender las expectativas y necesidades de la población civil en general, mediante la implementación de programas nacionales y locales desarrollados entre todas las partes interesadas, abordando diversos aspectos que van desde lo educativo, la salud, la movilidad, entre otras donde se incluye el desarrollo empresarial e industrial; y con un amplio gremio de participantes (actores) que incluye al Estado, empresas públicas, empresas privadas, empresas público-privadas y la sociedad civil. (Peña, 2018).

Las políticas públicas de desarrollo económico afrontan diversos aspectos que dificultan un constante dinamismo entre sectores industriales influyentes del país y mucho más complejo aún, tratar de innovar con nuevos sectores empresariales productivos y competitivos. Este trabajo realiza un análisis sobre las políticas públicas aplicadas a la generación de empleo en la ciudad de Ibagué; para esta investigación se revisaron diversos aspectos de alta influencia como los avances en ciencia, tecnología, innovación, competencia del talento humano, distribución del parque empresarial, regionalización de sectores industriales, pluralismo político, entre otros de alta relevancia para la productividad y competitividad del sector empresarial e industrial de la región.

Este documento describe y analiza diferentes variables como los son las políticas públicas, tasas de empleo formal e informal, los sectores económicos, las tasas de participación entre Ibagué y las 13 ciudades metropolitanas más grandes en Colombia y como a partir de este

análisis se pueden crear las políticas públicas económicas que promuevan desarrollo, fortalecimiento y crecimiento económico del municipio de Ibagué.

La Escuela De Ciencias Jurídicas Y Políticas ECJP de la Universidad Nacional Abierta y a distancia **UNAD** proporciona a sus estudiantes unas líneas de investigación con el fin de desarrollar los proyectos de grado, he decidido optar por la línea propuesta por esta universidad llamada: Estudios políticos, gobierno y relaciones internacionales, aplicando a la sub-línea de investigación en Gestión de políticas Públicas ; en ese marco la presente línea de investigación pretende ser un espacio para el fomento del análisis crítico frente a como ha sido la agenda de desarrollo económico y cuál ha sido el resultado durante los años 2014-2018 en el municipio de Ibagué.

I. Capítulo

Tasa Global de Desempleo en Ibagué Frente al Total De 13 Ciudades

1. Planteamiento del problema

Dentro de las variables que más inciden en la evolución de la calidad de vida de una sociedad, se encuentran aquellas relacionadas con el comportamiento del empleo y, en general, con la estructura del mercado laboral. Variables como el desempleo, la estructura de la ocupación, el grado de informalidad que predomine en la economía, entre otras, impactan positiva o negativamente sobre los niveles de pobreza, la distribución de la riqueza, la segregación social, las brechas de género e incluso, sobre la estructura productiva de un país o una ciudad.

Desde hace varios años Ibagué ha ocupado los primeros lugares entre las ciudades con mayores niveles de desempleo. Incluso, en años recientes en que la tasa de desocupación a nivel nacional volvió a ubicarse por debajo de un dígito –algo que no sucedía desde comienzos de la década del 90- para el caso de Ibagué nunca se logró siquiera estar cerca de reducir a menos de 10% el nivel de desempleo en la ciudad. En los años en que mejor comportamiento mostró en general el mercado laboral colombiano, debido en gran medida al elevado precio del petróleo y el subsecuente crecimiento de la economía, el desempleo en Ibagué continuó siendo particularmente alto.

Son diversas las hipótesis que se han planteado para tratar de comprender las particularidades del mercado laboral de la ciudad, de modo que se puedan establecer las causas por las cuales esta

ciudad no logra reducir de forma significativa el desempleo y por qué, al parecer, su mercado laboral es tan sensible a la dinámica de la economía.

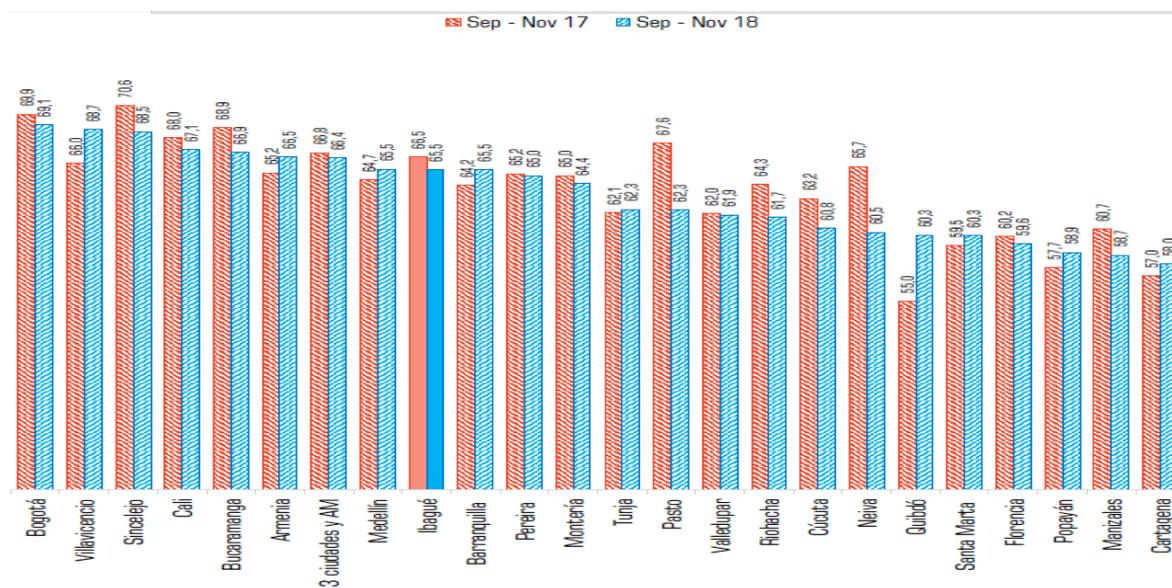
En un trabajo de hace diez años, López (2008) ubica como causa principal del elevado desempleo de Ibagué a las deficiencias en la calidad del empleo. La argumentación es que, con la prevalencia de empleos de mala calidad, la estructura salarial de la ciudad es muy deficiente, para el año 2017 el ingreso medio de un ibaguereño fue inferior al salario mínimo, lo cual obliga a los miembros de un hogar a buscar trabajo, presionando así la oferta laboral, definida por la Tasa Global de Participación (TGP), la elevada oferta laboral explicaría en gran medida la tasa de desempleo que se presenta en la ciudad.

El mercado laboral depende de la interacción entre la oferta y la demanda, parafraseando al célebre economista Alfred Marshall. Un trabajo más reciente (Ayala, 2014) intenta abordar una explicación que vaya más allá de los problemas derivados de la excesiva oferta laboral en Ibagué. En este trabajo, se hace énfasis en que además de los factores asociados al comportamiento de la TGP, el problema del desempleo en Ibagué sería la manifestación de un problema estructural de la economía de la ciudad: su pobre dinámica económica y, por ende, sus reducidos niveles de demanda laboral.

El problema no es solo que muchos ibaguereños salen a buscar trabajo al mismo tiempo, sino también que el ritmo de generación de empleo es bajo y está asociado a un lento crecimiento de

la economía de la ciudad. Parece que los datos recientes en los que se consigna el comportamiento del mercado laboral de la ciudad refuerzan estas ideas.

Ilustración 1. Tasa global de participación, 13 ciudades y áreas metropolitanas.



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, 2018.

1.2. Territorio

Ibagué se localiza en el centro del país, cuenta con un área total de 1.439km², de los cuales el 2,41%, pertenece al área urbana y 97,59% al área rural. El área urbana está dividida en 13 comunas y 445 barrios, el área rural está integrada por 19 centros poblados en 17 corregimientos y 140 veredas.

1.3. Población

La evolución de la población en el Municipio pasó de 532.020 personas en 2011 a 553.524 en el 2015, mostrando un crecimiento de 4,04%, según las proyecciones del DANE al 2020 se tendrá una población de 579.807. La población ubicada en la zona de cabecera, pasó de representar un 94,35% del total de la población en el 2011 a 94,50% en el 2015, mientras que la

zona rural o resto pierde participación, de un 5,65% que habitaba en el 2011, permanecen el 5,50% para el 2015.

El desempleo en Ibagué desde hace varios años presenta una tasa elevada, siendo múltiples sus causas que lo generan, entre ellas, la terminación de las exenciones de incentivos tributarios de la ley 44 de 1987, que trajo consigo el cierre y el traslado de empresas, así como la crisis de la economía nacional de finales de los años noventa que agudizó el problema; y por otro lado la economía ibaguereña no ha logrado dinamizar su aparato productivo y ha presentado un crecimiento económico inferior al agregado nacional, con efecto en la tasa de empleo de la fuerza laboral. (Plan de Desarrollo 2016-2014).

Revisando los datos históricos en esta materia, se observa que después de la crisis de 1999 (2000-2012), donde Ibagué registró un crecimiento inferior al promedio nacional. El índice del PIB pasó de 77 en el 2000 a 113 en el 2012 en Ibagué reflejando un crecimiento de 36 puntos. Por su parte, en Colombia se observó un aumento de 54 puntos del indicador, al pasar de 70 a 124 en el mismo periodo. Dicho de otra manera, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB de Ibagué entre 2000 y 2012 fue de 3,9%, inferior a la nacional que se ubicó en 6,4%. En síntesis, Ibagué pasó de crecer a una tasa promedio anual 1,7 puntos porcentuales (pp) superior a la nacional antes de la crisis, a crecer a una tasa promedio anual 2,5 (pp) por debajo del promedio nacional después de esta.

El PIB por habitante de Ibagué pasó de ser 1,5 veces el promedio nacional en 1998, a 0,9 veces en 2012. Antes de 1999 se observa un mayor crecimiento del valor agregado por habitante en Ibagué, con una caída más pronunciada en ese año, dejando ver el mayor impacto que tuvo la crisis en el municipio. El departamento del Tolima y el promedio nacional se vio afectado, pero en menor medida. La recuperación económica después de la crisis ha sido lenta para Ibagué.

Este cambio en la economía ibaguereña supone un rezago no sólo en materia de producción, sino también en materia de empleo para la población del municipio. La ciudad y el departamento crecieron económicamente a un ritmo inferior al promedio nacional en el período 2000-2012, basado en Cifras del DANE en contraste con la década de los noventa cuando su economía fue más dinámica.

Tabla 1: Tasa de crecimiento del PIB por región y periodo (% precios de 2008)

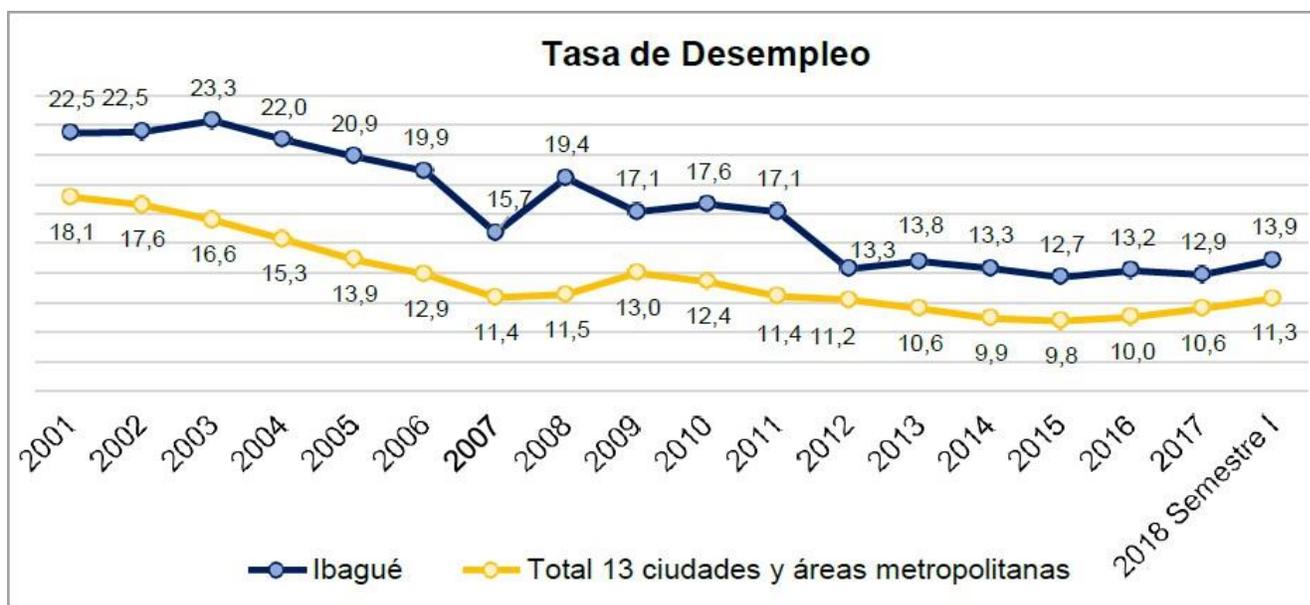
Dominio	1988-1998	2000-2012
Ibagué	6,3	3,9
Tolima	5,3	5,0
Nacional	5,1	6,4

Fuente: **DANE Y DNP** crecimiento económico y empleo en Ibagué. Diciembre de 2014

Al inicio de la actual década la diferencia entre el desempleo local y el promedio nacional era abismal, casi 6 puntos porcentuales, sin embargo, con el correr de los años, la tasa de desempleo muestra una tendencia a disminuir a una tasa más elevada que la nacional, con lo cual la brecha se ha ido cerrando y en la última medición anual realizada por el DANE, para el año completo 2015, la diferencia entre la tasa de desempleo de Ibagué y la nación fue apenas de 3,6 puntos porcentuales, ubicándose en el 12,7% en comparación con el 8,9% del promedio nacional.

Durante el periodo 2001-2018 (semestre I), la tasa de desempleo calculada para Ibagué estuvo por encima del total de las 13 ciudades y AM y su tendencia fue decreciente pasando del 22,5% en 2001 al 12,9% en el 2017. Es importante destacar que en el 2003 Ibagué presentó la más alta tasa de desempleo del periodo analizado (23,3%).

Ilustración 2. Comportamiento de la Tasa de Desempleo en Ibagué frente al total de 13 ciudades y áreas metropolitanas (Serie anual 2001-2017).



Fuente: DANE (2018) y cálculos equipo técnico de investigación y publicaciones CCI.

2. Justificación

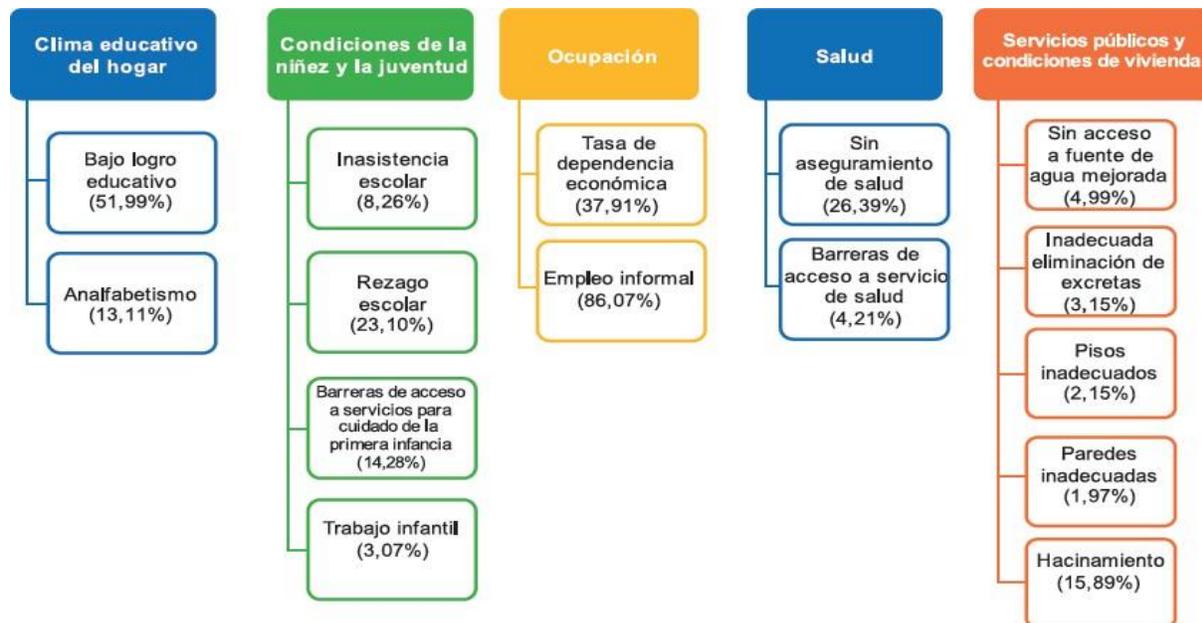
El presente documento, busca analizar el impacto de la implementación de Políticas Públicas económicas basados en las cifras y resultados de los programas de gobierno (*Ibagué Humana 2012-2015*) e (*Ibagué con todo el corazón 2016-2019*) estos programas nos describen cuales han sido las decisiones políticas y de contingencia para abordar los temas del desempleo y falta de productividad que se presentan en el municipio de Ibagué entre los años 2014-2018; De otro lado es importante observar el desarrollo empresarial de los diferentes sectores de la Industria, los diversos tipos, clases y tamaños de empresas; resaltando los aportes Socio-Económicos que todos efectúan para el progreso de la región. Con lo cual se espera, se promueva una gestión pública que dinamice y sirva como hoja de ruta en la implementación de políticas que garanticen una mejor inversión de la empresa privada, una mayor participación del recurso humano y un crecimiento económico sostenible de toda región.

El aumento del desempleo que ha evidenciado en Ibagué en la última década según cifras suministradas por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) realizada por el DANE entre los años 2014 y 2018, ha sido una manifestación sistémica de varios factores entre ellos la baja calidad del empleo formal, este fenómeno lleva a la población inactiva a buscar empleo en otras regiones de Colombia, o tomar el camino de la informalidad; evadiendo de esta manera compromisos fiscales y de impuestos establecidos por la ley, afectando de esta manera la Hacienda pública; de otro lado, los bajos ingresos laborales, el índice de pobreza multidimensional IPM: dentro del que se incluye:

- ✓ Educación, analfabetismo y el bajo logro educativo.
- ✓ Niñez y juventud, que comprende trabajo infantil, acceso a servicios de cuidado de la primera infancia, así como inasistencia y rezago escolar.
- ✓ Trabajo, que tiene en cuenta el desempleo de larga duración y la tasa de informalidad.
- ✓ Salud, en cuanto al acceso y aseguramiento.
- ✓ Vivienda y servicios públicos, que agrupa las variables de acceso a fuentes de agua mejoradas, eliminación de excretas, hacinamiento crítico y pisos o paredes inadecuados que trascienden la variable de ingreso y el enfoque de carencias.

Todo lo anterior, conduce a una falta de productividad, pérdida de poder adquisitivo y un rezago en la calidad de vida de la población Ibaguereña.

Ilustración 3. Ibagué. Índice de pobreza multidimensional. Censo 2005



Fuente: Cálculo DNP - SPSCV con datos del Censo 2005.

De acuerdo, a los datos obtenidos del Departamento Nacional de Planeación DNP en el censo realizado en año 2005 Ibagué posee 171.688 personas clasificadas como pobres de acuerdo al Índice de Pobreza multidimensional (IPM), esto es el 34,97% de la población. Con respecto a la Nación (49.6%) y al departamento del Tolima (55%), Ibagué se encuentra por debajo del promedio.

A través de este análisis, pretendemos conocer las causas y factores que inciden en las tasas de desempleo en la ciudad de Ibagué y como desde el sector público se pueden generar iniciativas, que junto al sector privado y empresarial construyan a una sinergia necesaria para afrontar este problema.

Son varios los desafíos que a futuro tienen las administraciones locales para lograr reducir esta problemática, entre ellas se encuentran: Modernizar el empleo, elevar la productividad y los ingresos, se requiere de la movilización de las fuerzas sociales locales y el concurso del Gobierno Nacional.

Por otro lado, trazar un desarrollo económico globalizado, que enfrente los retos locales generados de los diversos acuerdos de libre comercio en que se comprometa el país, es preciso afinar las prioridades y compromisos en materia de “Agenda Interna” para el Tolima y para Ibagué. Paralelamente, las autoridades locales deben -en colaboración con las fuerzas sociales y

los gremios- elaborar un Plan de largo plazo contra la pobreza y en particular contra la pobreza extrema, se debe hacer énfasis en la lucha contra el desempleo, complementando lo anterior con algunas estrategias en materia de emprendimiento e implementación de proyectos productivos.

(López, 2007)

3. Objetivos

3.1. Objetivo General

Analizar las políticas públicas económicas locales y su influencia en el mercado laboral en el municipio de Ibagué entre los años 2012 a 2019.

3.2. Objetivos Específicos

- ✓ Conocer el comportamiento de la Tasa Global de desempleo en Ibagué frente al total de 13 ciudades y áreas metropolitanas (Serie anual 2012-2019)
- ✓ Analizar la proyección, desde la planificación hasta la implementación de políticas públicas de desarrollo empresarial e industrial durante los gobiernos municipales (*Ibagué Camino a la seguridad Humana 2012-2015*) y (*Ibagué con todo el Corazón 2016-2019*)
- ✓ Identificar posibles fallas en la planeación y ejecución de las Políticas Públicas basados en los informes de rendición de cuentas y estadísticas del Departamento Nacional de Planeación (DANE)

4. Marco conceptual

Una política pública es una acción desarrollada por un gobierno con el objetivo de satisfacer una necesidad de la sociedad. A través de una política pública, las autoridades a cargo de la administración del Estado emplean los recursos disponibles para solucionar un problema o para responder a una demanda de la población.

Cuando la noción se emplea en plural (políticas públicas), suele aludir al conjunto de los programas de un gobierno. Las políticas públicas, por lo tanto, son diseñadas y ejecutadas por los gobernantes.

Es importante tener en cuenta que, para la implementación de una política pública, primero es necesario definir cuáles son los problemas a resolver. En esta determinación entran en juego las visiones de los gobernantes y los reclamos de la ciudadanía. A partir de este diagnóstico, se analiza la factibilidad de las soluciones y luego las políticas públicas se plasman en las acciones gubernamentales.

Se entiende que las políticas públicas deben beneficiar al conjunto de la comunidad y orientarse sobre todo a los sectores más vulnerables. Sin embargo, en ocasiones los gobiernos

ejecutan políticas públicas acordes a sus intereses particulares o incluso para favorecer a sus amigos.

Supongamos que un presidente, al llegar al poder, decide desarrollar políticas públicas tendientes a mejorar el acceso a la educación y a incrementar la calidad de los servicios educativos. Con dicho fin, ordena la construcción de escuelas en zonas humildes, incorpora tecnología en los establecimientos y aumenta el salario de los docentes para incentivarlos en su trabajo. Como se puede advertir, estas políticas públicas buscan optimizar los procesos de enseñanza y aprendizaje. (Pérez P. 2019)

4.1. Mercado Laboral

Se denomina mercado de trabajo o mercado laboral al mercado en donde confluyen la oferta y la demanda de trabajo. La oferta de trabajo está formada por el conjunto de trabajadores que están dispuestos a trabajar y la demanda de trabajo por el conjunto de empresas o empleadores que contratan a los trabajadores.

El mercado de trabajo tiene gran importancia para la sociedad. Su mal funcionamiento puede afectar negativamente al crecimiento económico y al empleo de un país. Además, el paro tiene importantes costes económicos y sociales: Económicos, ya que el desempleo supone una pérdida de producción potencial. Sociales, por los efectos nocivos del desempleo sobre la distribución de la renta y, de ahí, sobre la cohesión social. De esta manera, el crecimiento, la optimización de los recursos y cohesión social dependen, en buena medida, del correcto funcionamiento del mercado de trabajo. El salario es el precio del factor trabajo. Cuantos más bajos sean los salarios reales

más trabajo demandarán las empresas. Cuanto más elevados sean los sueldos, más gente querrá trabajar.

La demanda de empleo está directamente vinculada a la actividad económica, de modo que sólo un crecimiento sostenido de la renta puede garantizar el crecimiento del empleo en cantidad suficiente para absorber la población dispuesta a trabajar. En otras palabras, la demanda de trabajo es derivada de la demanda de bienes y servicios, porque cuando una empresa vende quiere producir más, para ello querrá contratar trabajadores. Por tanto, si no hay producción no habrá más trabajadores que puedan ofertar su empleo.

El desempleo es un desequilibrio económico originado por la diferencia entre la cantidad de trabajo ofrecida y la cantidad de trabajo demandada, en las condiciones y niveles de salarios existentes en un momento dado en el mercado de trabajo. En sentido estricto, por desempleo se entiende el conjunto de personas en edad activa que, estando dispuestos a trabajar, no tienen empleo.

4.2. Funcionamiento del mercado laboral

El mercado de trabajo, además, tiene otras peculiaridades. A pesar de que como cualquier otro mercado se rige por la ley de la oferta y la demanda, en él, intervienen mucho más que en otros mercados, los Gobiernos a través de las normas jurídicas, las instituciones sociales, las relaciones colectivas y las valoraciones personales. En él se fija el salario y las condiciones laborales

mediante un proceso de negociación, determinándose así el nivel y la calidad de vida de los trabajadores.

En los mercados competitivos el precio funciona como un mecanismo de ajuste, hasta que se alcanza el equilibrio. El mercado de trabajo no funciona como un mercado perfectamente competitivo, ya que tiene imperfecciones, rigideces e intervenciones desde el exterior.

Imperfecciones porque tanto las empresas como los trabajadores tienen poder de mercado para influir en el salario. Rigidez porque el empleo supone una relación personal estable y tanto al trabajador como a la empresa les interesan otras condiciones además del salario e intervención de la legislación laboral en el mercado de trabajo donde se fijan las características de los contratos laborales, las indemnizaciones por despido, la fijación de un salario mínimo.

4.3. ¿Qué es el PDT?

El plan de desarrollo territorial –PDT- es el instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno. En éste se determina la visión, los programas, proyectos y metas de desarrollo asociados a los recursos públicos que ejecutarán durante los próximos 4 años. Este instrumento de planeación está compuesto por: 1) El Diagnóstico, 2) Parte Estratégica y 3) Plan de inversiones.

La **ley 152 de 1994** Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la

regulación de los demás aspectos contemplados por el **artículo 342**, y en general por el **artículo 2 del Título XII** de la **Constitución Política** y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

4.4. La informalidad

Este no es un concepto nuevo, pues sus inicios datan de finales de la década de 1960, dada la mayor importancia que cobraba este fenómeno en la sociedad de las economías desarrolladas. Pero solo a partir de 1971, con la publicación del libro “*Informal Income Opportunities and Urban Employment in África*”, del investigador inglés Keith Hart, surgieron los primeros intentos de estudio (Gómez, Gómez & Borraez, 2005). Otros autores destacados en esta temática fueron Singer, Tokman, Klein, Loayza, Maloney y Heck-man y Pagés (Gómez, L. G., 2007).

En América Latina, el término informalidad comenzó a emplearse en 1973, con un estudio del Programa de Empleo para América Latina (PREALC) en Paraguay (Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, 2009). Bajo este marco, el PREALC de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue el precursor de los estudios empíricos y postulados teóricos de la informalidad.

En 1978, el PREALC (DANE, 2009) redefinió el concepto de empleo informal, de acuerdo con lo establecido en 1973, considerando como trabajador informal a los empleados con las siguientes características: 1) Empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupan hasta diez personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono; 2) Trabajadores familiares sin remuneración; 3) Trabajadores

sin remuneración en empresas o negocios de otros; 4) Empleados domésticos; 5) Trabajadores por cuenta propia; 6) Patrones de empresas de hasta diez trabajadores. En este mismo orden de ideas, en Colombia, en 1993, de acuerdo con recomendaciones del grupo DELHI¹, el DANE, tomando como referencia la definición planteada por PREALC para la definición de informalidad, determinó no considerar informales negocios de hasta diez trabajadores sino hasta cinco, incluyendo el patrono.

De esta manera, la definición de informalidad del DANE quedó establecida de la siguiente manera: 1) Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupan hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono; 2) Trabajadores familiares sin remuneración; 3) Trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros; 4) Empleados domésticos; 5) Trabajadores por cuenta propia; 6) Los patrones de empresas de hasta diez trabajadores.

En términos generales, otros autores como Herzer, Di Virgilio, Rodríguez y Redondo (2008) consideran la informalidad como un fenómeno que representa a un cierto grupo de la población que tiene limitaciones para integrarse a los nuevos modelos económicos y sociales. Para Castells, Portes y Benton (1989) y Tokman (1994), los empleos informales se caracterizan por su baja productividad, uso de tecnologías obsoletas y trabajo no calificado.

En este apartado se ha conceptualizado y contextualizado el fenómeno de la informalidad laboral, dejando en claro que no tiene una definición única, sino que por el contrario tiene una pluralidad de términos, clasificaciones y distinciones. Diferentes autores y entidades se han dado a la tarea de definir el término informal o informalidad, cada una con su propia particularidad y aporte.

4.5. Definición y componentes de las políticas públicas

La definición de política pública ha presentado grandes dificultades para su delimitación y existen múltiples perspectivas, lo que dificulta su aplicación práctica. Por lo tanto, contar con claridad sobre lo que es política pública permitirá entender el llamado que se realiza para una participación más activa de diversos actores públicos y sociales, por fuera de gobierno, en la formación de las políticas y en su gobernanza (Torres-Santander, 2013)

La política pública no es resultado de un proceso objetivo de búsqueda del bien común y su formación no es responsabilidad exclusiva del gobierno. Por lo tanto, es clave entender claramente cuál es el papel del gobierno en el proceso y cuándo las actividades gubernamentales no responden a una acción de política pública.

El marco se estructura en seis secciones: la definición del concepto de política pública, las diferencias con conceptos similares (funciones gubernamentales, gerencia pública), los cambios en la política pública (núcleo y periferia).

4.6. Definiendo política pública

Una de las principales dificultades para el análisis es la concepción de que la formación y concreción de políticas públicas es competencia exclusiva del gobierno y que su ejecución es únicamente su responsabilidad, olvidando todo el apoyo social y político que se requiere para llevarlas a cabo. Aunque claramente es cierto que el gobierno es actor protagónico, este no actúa solo, ni define el plan de acción abstraído y alejado completamente de la sociedad. Es decir, que si bien las políticas públicas, por definición, son la responsabilidad de las autoridades públicas, tienen como objetivo satisfacer alguna visión de “bien público” y esto necesariamente implica la participación de múltiples actores (Peterson, 2003).

Las políticas públicas son un objeto de estudio complejo, lo que se refleja en la dificultad de encontrar una definición homogénea. Existe una multiplicidad de definiciones, muchas de estas, de acuerdo con Velázquez (2009), o son muy generales y no permiten diferenciar de otro tipo de intervenciones gubernamentales, o son demasiado acotadas, dejando por fuera elementos esenciales de lo que conforma una política pública.

La política pública hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave. Lo anterior recalca dos elementos fundamentales del concepto: lo político y lo público.

Se entiende lo político en su dimensión decisonal, como aquella realizada por una sociedad, la cual es subsecuentemente implementada por ella (Pennings, Kema & Kleinnijenhuis, 2006). Y el carácter de público da a entender que aquellas disposiciones que se plasman en política pública, son la expresión de la elección colectiva (González, 1998); es decir, se sustentan en el campo de los intereses comunes, en la esfera pública. Por lo tanto, la decisión de qué asunto debe ser objeto de política está lejos de ser un proceso aséptico de definición gubernamental del bienestar social, y más bien, es el resultado de las dinámicas de conflicto y cooperación que se dan en la construcción pública de los asuntos, donde los intereses particulares entran en disputa para ser considerados de interés general, dando forma a lo público (Fraser, 1997).

Por lo tanto, la política pública como construcción social, puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes.

Además de resaltar su origen público (al ser expresión de una elección social), esta definición de la política pública contiene otros elementos que son esenciales para una adecuada comprensión del objeto de estudio. Para empezar, permite entender que no toda intervención gubernamental puede ser considerada parte de una política pública. Para que sea así tiene que identificarse un conjunto coordinado de acciones predeterminadas, producto de una decisión

deliberada que refleja una elección y voluntad política en torno al objetivo colectivo. La improvisación y la reacción ante un problema social, por consiguiente, no encajan dentro de la definición propuesta (Quintero, *et al.* 2011).

Como se observa, otro elemento clave de esta definición es que la política pública plantea sus objetivos alrededor de problemas que llegan a ser considerados relevantes para la sociedad (Dunn, 2008; Meny & Thoenig, 1992). Esto implica que la política es, por naturaleza, la respuesta a una necesidad que logra surgir triunfante en la discusión pública, donde lo relevante no se da por el grado de afectación social del problema, sino por la capacidad de captar la atención del gobierno y de discusión de los actores sociales clave (Aguilar, 2003). Aunque sea el mismo gobierno quien proponga el asunto de política a intervenir, debe convencer a la sociedad de que está abordando un problema que es importante para todos.

Por otra parte, la validación de la existencia de la política pública en un conjunto de acciones interdependientes, refuerza la dimensión decisional de política como elecciones que llegan a una materialización. Como lo plantea Majone (1997), la política pública requiere tanto de la concreción de una decisión como de las acciones que la plasman en lo social. La política pública no solo se forma en lo público, como disposición, sino que también retorna a él, en forma de acción sujeta a validación social.

Por último, en la definición se reconoce que, durante la formación de la política, el gobierno tiene que interactuar con múltiples actores del Estado, de la sociedad civil y agentes privados. Esto porque la política pública es un escenario continuo de expresión de intereses, lo que lleva a que múltiples actores pretendan incidir para moldear la política a sus objetivos. La necesidad de interacción se da porque las habilidades y recursos del gobierno son limitados y no alcanzan para cubrir todos los requerimientos que las acciones de política pública demandan y el gobierno requiere convocar a múltiples actores, en una clara relación de interdependencia de recursos (Adam & Kriesi, 2007; Peterson, 2003).

Por lo tanto, el gobierno, más que ser un ejecutor neto, es un agente coordinador y articulador de la acción colectiva que lleva a cabo la política pública. El rol gubernamental va más allá de la ejecución de las acciones directas de política, pues lo que se requiere es un ajuste de comportamiento de los actores que son esenciales para ver un verdadero cambio en la situación que se considera socialmente relevante.

4.7. Diferenciando la política pública

Una de las mayores dificultades que se encuentran durante el estudio de las políticas públicas está asociada al apuro que tienen los analistas para delimitar el objeto de estudio y diferenciarlo de otras acciones gubernamentales que se pueden dar sobre los problemas sociales. También existen dificultades de distinción entre lo que es una política pública y otro tipo de estrategias que se dan desde el gobierno con el propósito de reorganizar o administrar el Estado y mejorar la

governabilidad de lo público. A continuación, se presentan las diferencias con tres conceptos similares clave, que son funciones gubernamentales, gerencia pública y ley.

4.8. Funciones gubernamentales

Para entender los alcances del concepto de política pública es necesario ubicarla en un espectro más amplio del sistema político-gubernamental, dado que las funciones que un gobierno debe ejecutar dependen del tipo de Estado y del sistema político en que se encuentre.

Una primera aclaración es diferenciar política pública de las funciones gubernamentales.

De acuerdo al Fondo Monetario Internacional [FMI] “las funciones gubernamentales son actividades relacionadas con la aplicación de las políticas públicas a través del suministro de servicios ajenos al mercado y la redistribución del ingreso y la riqueza” (FMI, 2007, p. 20). En sí, una acción gubernamental pertenece a este conjunto cuando está tan asociada al interés público que requiere de la participación de los agentes de gobierno. En una definición más amplia, una función gubernamental es la vía específica por la cual un gobierno pretende cumplir con los fines del Estado.

Esta definición amplia de las funciones gubernamentales ha llevado a confusiones en el análisis. Basados en esa apreciación, algunos analistas y agentes del gobierno consideran cualquier acción gubernamental que responda a un asunto de interés público y la consecución de los fines del Estado como acciones de política; dificultando la labor de una real delimitación en la práctica de lo que es política pública. Como se explicó en la sección anterior, medidas reactivas o improvisadas, que tradicionalmente los gobernantes realizan para apaciguar las tensiones suscitadas por algún problema coyuntural, no pueden ser consideradas acciones de política pública.

Una misma acción gubernamental puede ser o no una acción de política, lo que lo condiciona no es la naturaleza de la intervención sino su origen predeterminado.

Cuando hay falta de coherencia interna en la secuencia de los acontecimientos que no permiten dar forma a un patrón significativo se habla de que no hay política pública, existen otras acciones, además de las reactivas, que no cumplen con el criterio de ser parte de un componente estratégico para la atención de un problema. Muchas actividades que se desarrollan dentro de las funciones de gobierno son el resultado de su lógica interna, se dice que “hay que hacerlas porque hay que hacerlas”, se realizan por cumplir con una norma o ley, pero que no se logran articular con un propósito de intervención más amplio.

Las funciones gubernamentales responden solo a la lógica interna que las sustenta, asociadas a cumplimientos institucionales y normativos. Para ser política pública, es necesario que se logre identificar una articulación con un propósito más amplio y un conjunto de acciones y programas tendientes a solucionar un problema socialmente relevante.

4.9. Gerencia pública

La intervención del Estado es un asunto técnico y político que plantea una necesidad de administración, de gestión de lo público, que reconozca esas dimensiones. De acuerdo con Ortegón, “por gestión o administración pública se entiende el conjunto de decisiones y reglas que

es necesario adoptar para motivar y coordinar a las personas con el objeto de alcanzar metas individuales y colectivas” (2008 p. 24).

Una parte importante de la gestión es la gerencia, entendida como la administración de las dependencias estatales y sus recursos (Cruz, 2009), que permite poner en marcha el aparato organizacional estatal para la obtención de los objetivos misionales.

Un buen entendimiento de la política pública pasa por tener en claro que, si bien la gerencia es una parte sustancial de la gestión pública, estos dos conceptos no son sinónimos.

En algunos enfoques, como el de nueva gerencia pública, la diferencia llega a tal punto que sus recomendaciones plantean la separación organizacional de las funciones de gestión y gerencia, donde la dirección estratégica (gestión) queda en cabeza de las dependencias políticas; mientras que la dirección operativa (gerencia) queda en mano de gestores independientes, más técnicos (Schroeder, s.f).

La diferencia también es visible cuando un hacedor de política se tiene que enfrentar durante la gestión a asuntos de política pública y de gerencia pública. Cuando la necesidad es solucionar problemas socialmente relevantes se está tratando con asuntos de política pública, mientras que cuando lo que se requiere es solucionar las dificultades que se presentan dentro de la

organización al momento de ponerla en marcha para la consecución de los fines misionales, se está hablando de asuntos de gerencia pública.

La tabla presenta a través de ejemplos las principales diferencias entre los dos conceptos, política pública y gerencia pública.

Tabla 2: Ejemplos de la diferencia entre política pública y gerencia pública

Política Pública Y Gerencia Pública

Se habla de política pública si lo que se observa es una estrategia para la vacunación de niñas de 11 años contra el papiloma humano para evitar un aumento en los casos de mujeres con cáncer de cuello uterino. Mientras que el plan de distribución de las vacunas a las unidades de atención médica que van a llevar a cabo los planes de vacunación es un asunto de gerencia pública. Como se observa, ambos permiten al gobierno cumplir con una de sus funciones gubernamentales, como lo es el suministro de servicios de salud pública (función 07.4 en la clasificación de funciones del gobierno de la ONU), pero cada una de ellas atiende asuntos diferentes, es decir generan espacios decisionales con elementos propios.

Fuente: Elaboración Propia

Como lo plantea Majone (1989), hablar de distinción no implica que existan unos límites estrictos ni que la política pública vaya hasta un punto y de ahí en adelante continúe la gerencia pública. Ambas interactúan a lo largo de todo el proceso de las políticas públicas.

4.10. Cambios en la política pública: Núcleo y periferia

De acuerdo a North (2007), los entornos humanos están en continua transformación y por ende las personas y las sociedades deben estar en incesante acomodo. Las políticas públicas no son ajenas a esta dinámica de evolución social, por el contrario, son una de sus mayores expresiones. Para Majone (1989, p. 184), “tanto la continuidad como el cambio son inherentes a la concepción de política pública”. Las políticas son profundamente dinámicas, al igual que lo son los problemas sociales. Por lo que pensar opciones de política inalterables no es lo mejor para un hacedor de políticas.

Entonces, tener una distinción analítica entre la parte que se mantiene estable y aquella flexible que permite la adaptación de la política pública a los nuevos escenarios resulta ser uno de los elementos fundamentales del análisis. La continuidad de las acciones es fundamental para la política pública, porque “sin cierta estabilidad y con asistencia en las acciones y expectativas resultaría imposible la detección de cualquier patrón en una corriente de decisiones y actos discrecionales [...] aparentemente vinculados” (Majone, 1989, p. 195) y la flexibilidad merece atención porque se asocia con el aprendizaje de la política.

Majone (1989) propone una metáfora muy práctica para el entendimiento de las dinámicas de cambio en política pública. Para él, la parte estable es el núcleo de la política, mientras que la parte flexible es su periferia. El núcleo se compone de algunos elementos de meta-política como los valores, ideas, objetivos y programas que se consideran básicos y esenciales para la existencia de la política, mientras que la periferia son aquellos programas y acciones que son modificables sin que esto afecte la esencia de la política pública.

El núcleo no es estrictamente rígido, sino que sus variaciones son más graduales que los cambios de aquellos elementos que componen la periferia, en tanto esta se compone de programas y actividades concretas que tratan de materializar los principios integrantes del núcleo. La periferia se mantiene en constante variación para adaptar la política pública a las

condiciones cambiantes del entorno. Identificar de manera nítida el núcleo permite tener más claridad sobre qué es lo esencial a mantener y lo prescindible al momento de pensar en un cambio en la política pública (Majone, 1989).

La periferia juega un papel fundamental en la estabilidad de la política pública, es la protectora del núcleo. Para tener un mínimo de consistencia en el actuar de las políticas, su núcleo debe estar protegido de cambios radicales o de los intereses de desmonte que los actores opositores constantemente expresan. Los programas de la periferia funcionan como fusibles que cuando están agotados son reemplazados o modificados para alivianar las presiones de cambio que se ciernen sobre la política pública.

Con base en esta metáfora, planteada por Majone (1989), se puede comprender que el proceso de formación de una política es gradual e incremental, pocas veces es discontinuo o abrupto. Cuando esto sucede es el resultado de modificaciones del núcleo de la política.

5. Marco Teórico

5.1. Políticas Públicas en Materia de Empleo

El empleo ha sido uno de los temas más importantes dentro de las agendas de desarrollo de los países latinoamericanos durante los últimos 30 años, sin embargo, las cifras en esta materia determinan la presencia de una tarea pendiente referida no solamente a una mayor vinculación de personal al mercado laboral sino de un mayor acceso a empleos de calidad que dignifiquen al individuo, superando con ello las altas tasas de informalidad presentes en las economías latinoamericanas.

En el caso particular de Colombia, la situación en materia de empleo sigue siendo una prioridad en el escenario gubernamental, marco bajo el cual se han construido y ejecutado una serie de políticas públicas que determinan la intención del Estado de disminuir las cifras de desempleo garantizando empleos dignos a los nacionales; en este marco se han desarrollado una serie de iniciativas e instrumentos legales que concretan esa política pública disponiendo de recursos e instituciones diseñadas para esta labor.

En este sentido, se hace necesario entender que se ha entendido en Colombia como Política Pública y de que instrumentos se ha valido el gobierno nacional para su concreción haciendo una referencia a cada una de las normas y documentos CONPES diseñados desde el gobierno nacional colombiano como estrategia para garantizar el acceso a este derecho fundamental por parte de sus nacionales.

5.2. Políticas públicas de empleo en Colombia

Bajo el concepto de políticas públicas de empleo se pueden agrupar todas las acciones e instrumentos diseñados desde el Gobierno central para atender una de las problemáticas más importantes que aqueja no solamente a Colombia sino a muchos países Latinoamericanos, estas determinadas exclusivamente al concepto de Empleo.

En el mismo orden de ideas, teniendo en cuenta que el tema de las políticas públicas de empleo, desde una perspectiva política, forma parte de la estructura macroeconómica del Estado, pues es parte integral junto con las políticas fiscal, monetaria, productiva, de competitividad y de comercio exterior, conformando el ámbito superior que permite la dirección a un gobierno, (Plan Nacional de Desarrollo); por tanto, en Colombia la dirección y las acciones dirigidas hacia la concreción de oportunidades de empleo y de mejoramiento de la calidad del mismo responden a una tarea Nacional que luego se concreta mediante acciones locales.

Según el observatorio del servicio público de empleo (2016), en Colombia el diseño de políticas públicas en materia de empleo se encuentra bajo la gestión del Ministerio del trabajo, entidad del orden nacional que ha dirigido su actividad hacia cuatro pilares fundamentales que cimientan las acciones que se emprenden en esta materia, así: 1) el incremento de la tasa general de participación, 2) la disminución de la tasa de desempleo, 3) el incremento en la calidad del

empleo, mediante la aplicación de políticas activas y pasivas, y 4) el aumento de la productividad.

Frente a estas tareas, el ministerio realiza su labor institucional en tres niveles de gestión. En primero lugar está la estructura de trabajo compuesto por las instituciones que tienen competencias para la generación de empleo y del desarrollo de la política de mercado de trabajo. Es decir, se encarga de la administración y gestión política. El segundo nivel compromete la gestión de las políticas que inciden directamente en la generación de empleo y en la participación laboral del país, y las políticas pasivas, que se limitan a mantener o distribuir el ingreso del mercado de trabajo y el tercer nivel corresponde a la coordinación, que implica la interrelación con los sistemas que permiten el aseguramiento de los trabajadores como el de seguridad social y el de promoción social, además la estrategia de gestión del recurso humano. Observatorio del servicio público de empleo (2016)

Bajo esta estructuración de labor institucional, el Ministerio del trabajo y a través suyo el Gobierno Colombiano adelanta las tareas para la concreción de una política de empleo nacional determinada por los tres pilares antes anotados; materializándose a través del documento de planeación nacional más importante en el país, el cual tiene carácter de ley de la república. El Plan Nacional de Desarrollo, documento construido cada cuatro años y que sirve de ruta para cada gobierno por tener un periodo de vigencia de 4 años, coincidiendo con el periodo presidencial nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo suele complementarse con documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES que incluyen recursos para la implementación de las políticas que contienen y entre los dos definen la ruta que se debe seguir en la búsqueda de los objetivos trazados por las políticas macroeconómicas, es decir, armonizan las acciones que es necesario emprender para que los objetivos en materia de empleo no vayan en contravía de las apuestas económicas y sociales que ha realizado el país.

El último cuatrienio ha sido el escenario para la implementación de una política pública en materia de empleo que tiene un marco macroeconómico favorable al empleo decente, pleno, productivo, libremente elegido y al desarrollo de las empresas sostenibles; mismas que propende por el crecimiento económico y la inclusión social.

Dicha política contenida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), fue construido con amplia participación de actores políticos, económicos y sociales, trazando los objetivos del Gobierno para el periodo 2014-2018, contiene los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas de inmediato.

En este documento se incluyen los lineamientos relativos a:

- 1. Política Nacional de Trabajo Decente y formalización, 2. Control a la Tercerización ilegal,*
- 3. Fortalecimiento del dialogo social, 4. Mejoramiento continuo del Sistema de Inspección*

Vigilancia y Control laboral y cobro de multas, 5. Metas claras para la reducción de la tasa de desempleo, 6. Protección eficaz al trabajador cesante, 7. Protección eficaz a la vejez y, 8. Fortalecimiento del régimen y sistema de seguridad y salud en el trabajo.

La Política de Trabajo Decente está orientada a promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado. Igualmente, a la aplicación de los Estándares Laborales Internacionales que se desprenden de los compromisos asumidos por Colombia en escenarios bilaterales, multilaterales e internacionales, muy especialmente los que tienen origen en la OIT.

Por otra parte, el PND fortalece el Mecanismo de Protección al Cesante como herramienta principal para la integración de políticas activas de empleo y la mitigación de efectos nocivos del desempleo. Permite al Ministerio del Trabajo disponer anualmente de recursos para el reconocimiento de bonos de alimentación a cesantes, a la promoción de la formación en empresa y el desarrollo de incentivos para eliminar las barreras de acceso al mercado laboral previa realización de estudios sobre atención de necesidades sociales. En este sentido, la política pública en materia de empleo implementada en el último cuatrienio concreta elementos que han venido estando presentes hace más de 10 años, pero que no se tenían tan claros, desarrollando un sistema financiero mucho más sólido que soporte todos los elementos relativos a la seguridad social.

Además esta política trabaja fortaleciendo el sistema y otorgándole un soporte que lo equilibra en la medida en que no concentra todos los riesgos altos en pocas entidades, por el contrario,

genera mejores garantías para que sean los trabajadores los que elijan las entidades prestadoras de servicio más pertinentes, conjuntamente el fortalecer la Política de protección social, cubrir los riesgos de la incapacidad y muerte del ahorrador vinculado a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), que serán financiados con recursos del Fondo de Riesgos Laborales.

Esta política pública también trabaja sobre uno de los grandes cuellos de botella que mantiene el gobierno nacional respecto del empleo, definido por el aumento de la informalidad o trabajo independiente que implica un desmejoramiento en la calidad de vida de los trabajadores y para los que cuentan con menores ingresos a diseñado un esquema financiero y operativo que posibilita su vinculación al Sistema General de Seguridad Social Integral.

Por otra parte, la política pública de un país en materia de empleo no se concentra en un único documento, por el contrario se encuentra diseminada en múltiples instrumentos que materializan las acciones en esta materia, por ello en Colombia la política pública de empleo se encuentra desde los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, hasta planes y proyectos de orden territorial, pasando por Leyes, Decretos, Resoluciones, entre otros documentos de carácter legal y de planeación nacional, departamental y municipal, todos ellos enmarcados bajo un mismo derrotero que se encuentra claramente establecido en los ya mencionados Plan Nacional de Desarrollo y documentos CONPES.

II. Capítulo

Implementación De Políticas Públicas 2012-2019

6. Desarrollo De La Monografía

Colombia es un Estado social de derecho en el cual los ciudadanos y las ciudadanas de un municipio son sujetos de los derechos y libertades universalmente reconocidos en las dimensiones ambientales económicas, sociales, culturales, civiles y políticas. El marco de derechos exige que la planeación del desarrollo esté centrada en el bienestar de la gente como portadora y titular de derechos y obligaciones; que no discrimine, que priorice aquella población en situación de exclusión o vulnerabilidad, y que considere la realización de los derechos como un imperativo legal.

En este sentido el artículo 10 de la ley 136 de 1994, establece que el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio constituyen la finalidad del Municipio como entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado Colombiano. Las atribuciones legales del municipio como garante de derechos, deben ser vistas más allá de la provisión de servicios desde la generación de condiciones y oportunidades para convertir a los ciudadanos y las ciudadanas en actores de su propio desarrollo.

6.1. Diseño metodológico

Para este trabajo recurriremos al método de investigación de tipo Cualitativo-Descriptivo, que se plantea, por un lado, que observadores competentes y cualificados pueden informar con objetividad, claridad y concisión acerca de sus propias observaciones del mundo social, así como las experiencias de los demás. Por otro lado, los investigadores se aproximan a un sujeto real, una situación específica, que está presente en el mundo y que puede en cierta medida, ofrecernos información sobre sus propias experiencias, opiniones y valores; a través, de un conjunto de métodos o técnicas como lo son; entrevista, encuesta, las historias de vida, el estudio de caso o el análisis documental, para nuestra investigación aplicamos una encuesta y realizamos un análisis documental a los planes de desarrollo Municipal durante los periodos de gobierno (2012-2014) y (2015-2019).

Los estudios realizados con métodos cualitativos han ayudado a mostrar la riqueza de los fenómenos de políticas, que no es posible percibir en la representación o abstracción numérica. Estos métodos convierten a los sujetos sociales en “cajas de resonancia de todo el mundo” (Enriquez, 2002: 45), al ser portadores de una parte de la memoria de éste. No se busca al individuo masificado que se pierde en las grandes encuestas, con “habitus”, sino al que resiste la presión de la uniformidad, el individuo individuado, original, deseoso de mostrar sus particularidades saliendo de la multitud; liberando en su narrativa su toma de consciencia para reflexionar sobre los mitos fundadores que lo direccionan, esclareciendo su existencia individual, desmitificándose a sí mismo (Enriquez, 2002).

Los métodos cualitativos contribuyen a la doble dimensión de la orientación de políticas: al análisis del proceso y a la inteligencia de este mismo. Por ejemplo, en la actualidad un área favorecida por estas técnicas es la evaluación de políticas públicas.

Los análisis de políticas mediante métodos cualitativos abarcan desde el diseño o hechura, la elección de alternativas, los determinantes del éxito o fracaso en la implementación y los efectos en sociedad, hasta el estudio de la caja negra del Estado, de utilidad para conocer al sistema político y sus actores. Un enfoque de utilidad son los análisis discursivos (Cejudo, 2008), este tipo de estudios permite dar cuenta de la interacción social con la realización de una serie de recortes de situaciones discursivas, de los actos de habla en determinadas situaciones y papeles de los hablantes. Con ello es posible conjeturar sobre sus interacciones en determinados momentos, lugares, por ejemplo, organizaciones, instituciones o en situaciones sociales. En otras palabras, permite poner en evidencia las funciones sociales, políticas o culturales del discurso de los actores de políticas públicas. Por ejemplo, Hernández y Ramírez (2012) realizan un ejercicio de análisis discursivo en el cual revelan una arena de políticas, a sus actores y sus intenciones. Dan cuenta en su estudio de la capacidad de los actores para construir problemas públicos y así resolver sus problemas privados. Los métodos cualitativos pueden ser utilizados para conocer los intereses o necesidades de la población, la mayoría de las políticas fracasan porque fueron mal diseñadas desde el escritorio o porque las encuestas no fueron capaces de profundizar para identificar las verdaderas necesidades, valores, actitudes o percepciones de la población.

6.2. Instrumento metodológico (Encuesta)

En la investigación social, la encuesta se considera en primera instancia como una técnica de recogida de datos a través de la interrogación de los sujetos cuya finalidad es la de obtener de manera sistemática opiniones, ideas y respuestas sobre los conceptos que se derivan de una problemática de investigación previamente construida.

Para este trabajo, la recolección de los datos se realizó a través de un cuestionario 10 preguntas, relacionadas con mercado laboral y economía en el municipio de Ibagué, este instrumento fue aplicado a 70 personas de las cuales el 74,7 % eran mujeres y el 32.3% hombres; las edades de los encuestados oscilaban entre los 18 y 60 años edad, recordemos que según datos suministrados por el portal www.Ibaguecomovamos.org existe un número aproximado de 427.396 personas en edad de trabajar, este dato a su vez, tiene dos variables, población económicamente activa de 285.464, y población económica inactiva (141.932).

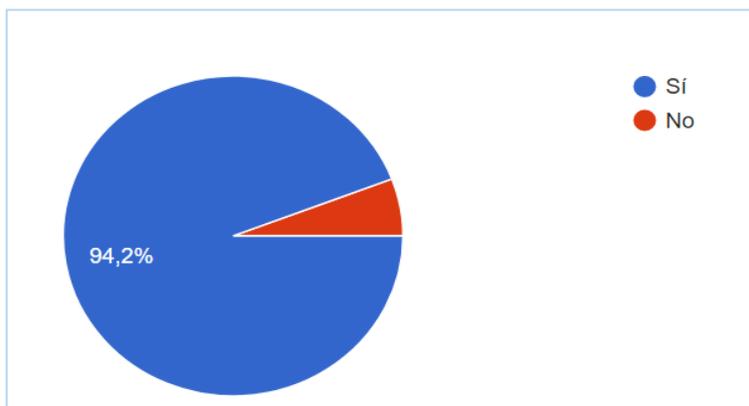
De otro lado, en la encuesta se determinó la participación de varios sectores de la economía como los son (construcción, empleados independientes, transporte, comercio, desempleados etc) esto con el fin de conocer su estado laboral y su opinión en temas relacionados a la vida productiva de la ciudad. También, se tuvo en cuenta los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 que permitieron incluir un pequeño segmento de cada uno de los estratos. Estas preguntas fueron enviadas a través del medio digital usando la aplicación Google form que facilita la organización y tabulación de la información, a continuación relacionamos dos preguntas de toda encuesta

que nos permite visualizar la percepción de los encuestados frente al tema del desempleo en Ibagué. A la pregunta

2. *¿Cree usted que el desempleo es uno de los principales problemas en el municipio de Ibagué?*

SI _____ NO _____

Ilustración 4: Estadísticas de Encuesta sobre percepción económica



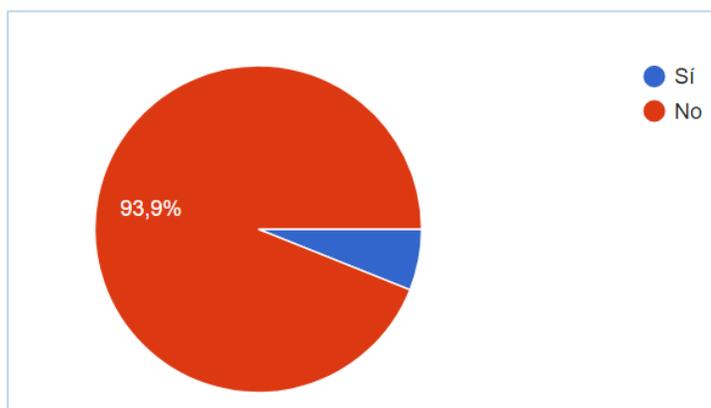
Fuente: Elaboración propia.

El 94,2% percibe que el desempleo es uno de los principales problemas sociales que tiene el municipio frente a 5,8% que no lo percibe de la misma forma o que considera que otros son los problemas. Esta percepción revela que hay un problema marcado en la realidad social y económica del municipio de Ibagué que afecta negativamente su desarrollo y crecimiento; de otro lado, se planteó la cuestión frente al tema de políticas públicas que promuevan la generación de empleo en la ciudad con la siguiente pregunta:

7. *¿Existe Una agenda Clara de Desarrollo económico local?*

Si _____ NO _____

Ilustración 5: Estadísticas de Encuesta sobre percepción económica



Fuente: Elaboración propia

El 93,9% de los encuestados no ven un derrotero o agenda económica clara, frente a un 6,1% que sí. Esto crea una sensación de incertidumbre en el sector comercial y empresarial de la ciudad que necesita conocer las reglas de juego, a fin de proyectar sus metas de producción y comercialización de diferentes productos. Según un estudio, del año 2018 realizado en Ibagué; por la **Jurisdicción de la Cámara de Comercio de Ibagué – CCI** – se crearon 5.782 empresas: 854 personas jurídicas y 4.928 personas naturales, lo que representa una caída de -6,8%, respecto al año anterior (2017) En este porcentaje se ve claramente la disminución en el establecimiento de nuevas empresas que activen y generen empleo en el municipio.

6.3. Análisis Documental (Planes de Desarrollo)

La Constitución Política de 1991 establece en el Artículo 339 que “Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, Planes de Desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley” (CP, 1991).

Así mismo, la Ley 152 de 1994 establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los PDT, en el marco de las demás disposiciones contempladas en la Constitución que se refieren a la planeación en el nivel municipal y departamental. A este marco legal básico, se unen otras normas que inciden de manera directa en los procesos de planeación territorial, tal es el caso de las leyes en las que se establecen competencias para las entidades territoriales (en especial la Ley 715 de 2001), las normas en materia presupuestal, tributaria, de racionalización del gasto, distribución de recursos y asignación de funciones a las municipios y departamentos; cuyo conocimiento es indispensable a la hora de formular el PDT.

Es entonces el PDT la carta de navegación de los alcaldes y su administración para dar respuesta a diferentes necesidades existentes en el territorio; ahora, al contrastar la gestión política durante los últimos 4 periodos de gobierno local estos han presentado sus -PDT- con buenas intenciones y buscando alternativas pero en el contexto real no han sido una solución a una problemática que se viene incrementado por nuevos actores y circunstancias sociales como la llegada de un numero significativos de venezolanos a la ciudad, el cierre de varias clínicas que han perjudicado a los empleados del servicio de salud, el cierre de importantes empresas, el crecimiento de la informalidad laboral; todos estos fenómenos han hecho que Ibagué tenga un indicador actual de desempleo de 16,6 % según cifras del DANE ocupando la tercera casilla después de Quibdó y Cúcuta.

Tabla 3: Indicadores de mercado laboral por ciudad. Noviembre 2018-2019

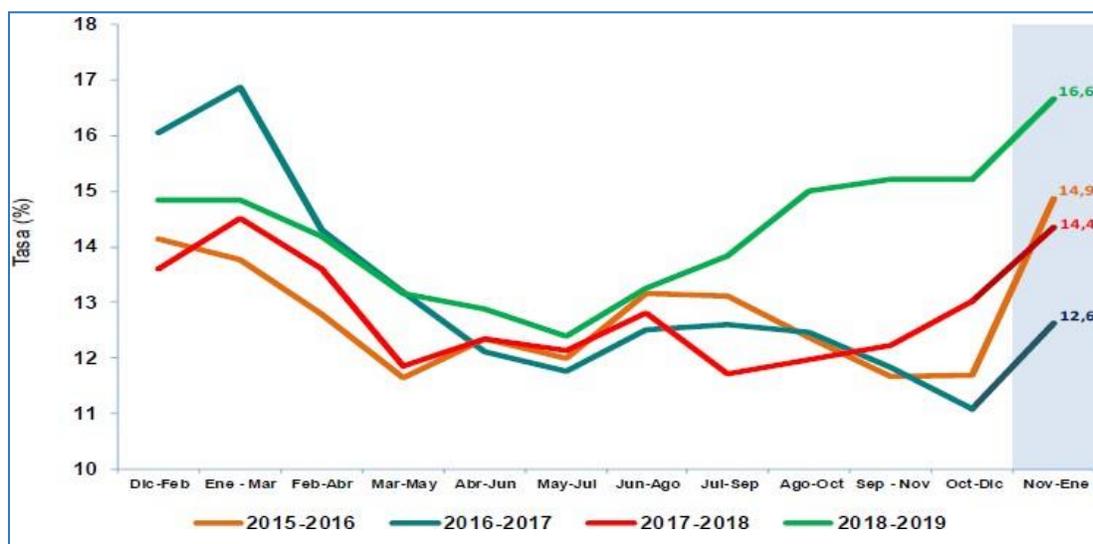
Noviembre 2018 - enero 2019							
Dominio	TGP	TO	TS (subj)	TS (obj)	TD (2018)	TD (2017)	Variación TD
Quibdó	58,4	47,4	18,6	3,4	18,9	15,1	+
Cúcuta AM	59,1	49,1	22,1	10,6	18,9	16,5	+
Ibagué	66,0	55,0	22,0	10,8	16,6	14,4	+
Armenia	64,8	54,5	26,3	9,6	16,0	14,6	+
Valledupar	62,1	52,2	15,6	7,7	15,9	14,0	+
Riohacha	59,8	50,3	27,0	17,4	15,9	13,3	+
Florencia	60,4	51,2	18,6	7,4	15,2	12,8	+
Tunja	60,7	52,6	24,1	7,1	13,3	9,9	+
Villavicencio	66,2	57,6	20,1	9,6	13,0	12,7	+
Cali AM	66,4	58,3	28,4	11,7	12,1	11,8	+
Montería	63,1	55,5	16,9	8,6	12,1	11,0	+
Manizales AM	58,2	51,2	16,5	5,4	12,1	12,0	+
Medellín AM	64,6	57,0	21,6	8,3	11,8	11,9	-
Total 23 ciudades y AM	65,3	57,8	24,1	9,7	11,6	11,0	+
Bogotá DC	68,8	60,9	26,3	9,8	11,6	10,9	+
Neiva	61,1	54,0	18,0	11,2	11,6	11,6	=
Sincelejo	69,8	61,8	31,3	11,8	11,6	9,5	+
Total 13 ciudades y AM	65,7	58,2	24,3	9,7	11,4	10,9	+
Popayán	59,8	53,4	27,3	10,7	10,7	10,9	-
Bucaramanga AM	66,2	59,7	17,5	7,6	9,8	8,7	+
Pasto	61,9	55,8	28,6	9,6	9,7	10,3	-
Cartagena	56,9	51,7	23,0	7,8	9,0	7,4	+
Santa Marta	60,1	54,9	21,2	8,8	8,6	7,9	+
Pereira AM	64,3	58,9	13,9	7,2	8,3	9,1	-
Barranquilla AM	64,4	59,2	27,8	12,6	8,1	7,5	+

Fuente: DANE, GEIH.
 (+) (-): Aumento o disminución de la TD del trimestre de cada ciudad frente al mismo periodo del año anterior.
 *El total de las 23 ciudades no incluye San Andrés por tener una distribución de la muestra diferente.

Fuente: DANE, GEIH

De otro lado, la tasa de desempleo en Ibagué muestra que es la segunda más alta entre los años 2014 al 2019

Ilustración 6: Tasa de Desempleo Ibagué trimestre móviles 2014-2019



Fuente: DANE GEIH

Por lo anterior, la pregunta de problemática es:

¿Cómo ha sido la influencia de las políticas públicas en el mercado laboral en el municipio de Ibagué entre los años 2014-2018?, para lo cual se requiere abordar temas como:

La afectividad de las Políticas públicas para el desarrollo Empresarial e Industrial en el municipio de Ibagué, como material de investigación, este estudio se enfocara en dos programas de gobierno que son (*Ibagué Humana 2012-2015*) donde gobernó el Señor **Luis H Rodríguez Ramírez**; y el otro es (*Ibagué con todo el corazón 2016-2019*) actualmente liderado por el Señor Alcalde **Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez**; con este análisis pretendemos acercarnos a cuales pueden ser las causas que han generado el problema de desempleo en el municipio de Ibagué.

Ahora bien, es necesario aclarar que las causas que ocasionan el alto desempleo en el municipio de Ibagué pueden tener varios focos y un numero de variables de tipo político, social, económico y público, para este trabajo nos enfocaremos en los planes de desarrollo municipales del gobierno local, como lo fueron la alcaldía de Señor Luis H Rodríguez Ramírez (2012-2015) y la alcaldía de Doctor Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez (2016-2019) y cómo a través de estos planes se han trazado estrategias para convertir a Ibagué en una ciudad más competitiva, emprendedora y con oportunidades laborales estables y formales a fin de consolidar el un mayor desarrollo económico y social.

En este contexto estableceremos el marco legal existente en Colombia sobre los Planes de desarrollo municipal. La Constitución Política de 1991 establece en el Artículo 339 que “Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, Planes de Desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley” (CP, 1991). Así mismo, la Ley 152 de 1994 establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los PDT, en el marco de las demás disposiciones contempladas en la Constitución que se refieren a la planeación en el nivel municipal y departamental.

A este marco legal básico, se unen otras normas que inciden de manera directa en los procesos de planeación territorial, tal es el caso de las leyes en las que se establecen competencias para las entidades territoriales (en especial la Ley 715 de 2001), las normas en materia presupuestal, tributaria, de racionalización del gasto, distribución de recursos y asignación de funciones a los municipios y departamentos; cuyo conocimiento es indispensable a la hora de formular el PDT.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 152 de 1994: “Los Planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”. Como soporte a estos dos componentes es necesario desarrollar un diagnóstico que permita analizar los principales problemas del territorio.

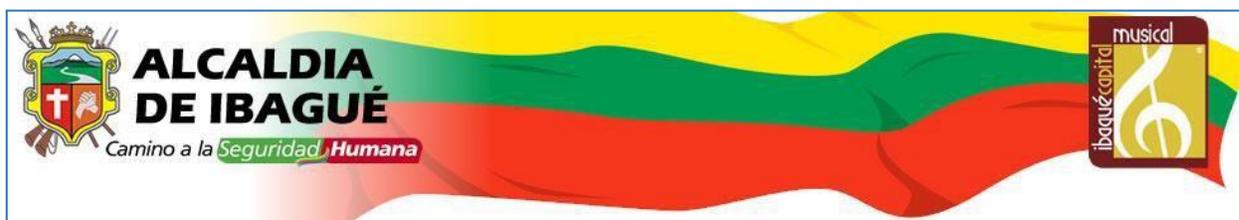
Teniendo en cuenta la razón de ser de los PDT, Empezaremos este análisis, identificando las políticas públicas en materia económica trazadas por el gobierno municipal del Señor Luis H Rodríguez Ramírez (2012-2015) y que recibieron el nombre de (*Ibagué Camino a la seguridad Humana*).

La base sobre la cual se construyó y se estructuró del Plan de Desarrollo (*Ibagué Camino a la seguridad Humana*) fue sobre el concepto “*Seguridad Humana*”, adoptado por la Organización de Naciones Unidas en 1994 el cual comprende el empoderamiento del individuo en el ámbito social, político y económico (integralidad) con total garantía de sus derechos, bajo los principios de respeto a la vida, en el sentido integral de la palabra, así como, la noción colectiva de la importancia de lo público.

“La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad.”

Este Plan llamado (*Ibagué Camino a la seguridad Humana*) se propuso Lograr un objetivo, obligar a la Administración Pública, no sólo a definir políticas públicas integrales, transversales y participativas, reflejo de un proceso de planificación y fortalecimiento institucional, sino también, generar alianzas estratégicas con diferentes sectores que permitan construir y sacar adelante una visión de Municipio integrado y parte activa de una gran región, con altas expectativas de dinamización.

Ilustración 7. Logo-símbolo Ibagué Camino a la seguridad Humana



Fuente: Plan de desarrollo Ibagué Camino a la seguridad Humana

Dos componentes básicos que tuvo este plan de desarrollo fueron la misión y la visión, a continuación, apartes del mismo:

6.4. Misión.

El Plan de Desarrollo “*Ibagué, Camino a la Seguridad Humana*” tiene como misión empoderar al individuo en el ámbito social, político, económico y ambiental, con total garantía de los derechos de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos, adultos mayores y población que se encuentre en condiciones de vulnerabilidad, bajo los principios de respeto a los derechos humanos; al derecho Internacional Humanitario y una noción colectiva de la prevalencia de lo público; desarrollando programas y proyectos de articulación laboral y productiva a la ciudadanía, a través de procesos de altos contenidos de innovación y enfocados hacia el tema cultural, turístico y agroindustrial.

6.5. Visión.

“Ibagué en el 2025 será un Municipio amable, humano e incluyente, que se consolidará como tierra de oportunidades y potencialidades para una sociedad emprendedora; líder de la transformación regional, plataforma que se proyectará y se insertará en las dinámicas nacionales y globales, siempre en armonía con las condiciones particulares de su territorio y el ambiente”

Estos componentes generales fueron planteados por la administración municipal con el fin de saber hacia dónde se conducía Ibagué en esos 4 años (2012-2016) La síntesis de los principales elementos constitutivos del modelo económico se presenta en la siguiente imagen:

Ilustración 8. Síntesis del Modelo económico del municipio de Ibagué



Fuente: Plan de Desarrollo (Ibagué Camino a la Seguridad Humana 2012-2015)

EL Propósito del Plan de Desarrollo *“Ibagué, Camino a la Seguridad Humana”*

“Ibagué es un Municipio de oportunidades, donde convergen las posibilidades de desarrollo para el Departamento y la Región Central del Tolima; no obstante, debe neutralizar tres amenazas al desarrollo humano: Pobreza y Desigualdad Social; Obsolescencia Física y Ocupación Disfuncional del Territorio y Desaceleración Económica (Altas Tasas de Desocupación)”.

El Plan de desarrollo Ibagué Camino a la seguridad Humana estableció sus programas y proyectos en cinco seguridades y 27 estrategias, las cuales se muestran a continuación:

Tabla 4: Estrategias que desarrollan las seguridades

Seguridades	Estrategias que desarrollan las seguridades
Programa de seguridad personal y de comunidad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Territorios seguros para la Paz y la convivencia ciudadana ✓ Fortalecimiento Institucional para una justicia efectiva. ✓ La Cultura Ciudadana y la seguridad personal y de la comunidad y se construye por todos. ✓ Atención integral a poblaciones especiales para el desarrollo Humano ✓ La cultura y el arte para el desarrollo humano y ciudadano
Seguridad económica y alimentaria.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ibagué centro de inversiones y negocios. ✓ Ibagué Digital. ✓ Ibagué Ciudad-región ✓ Red de seguridad alimentaria de la “finca a la Mesa”
Seguridad Política.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gobierno Cercano ✓ Planeación y presupuestos participativos ✓ Fortalecimiento institucional y buen gobierno. ✓ Política Publica responsable
Seguridad Ambiental y del entorno	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ibagué Verde ✓ Ibagué se renueva ✓ Movilidad para la seguridad ciudadana ✓ Residuos Solidos
Seguridad Educativa y de salud	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Modelo de atención en salud para los ibaguereños ✓ Seguridad de la salud es promoción de una vida saludable y prevención en la enfermedad. ✓ Ibagué, laboratorio educativo. Hacia una educación con calidad ✓ Comunidad educativa en proceso de formación permanente. ✓ Ambientes escolares agradables y aptos para la educación

Fuente: Plan de Desarrollo (**Ibagué Camino a la Seguridad Humana 2012-2015**)

Para este análisis nos enfocaremos, en una de las 5 seguridades que es “la Seguridad Económica y Alimentaria” que perseguirá la consecución de los siguientes objetivos:

- ✓ Garantizar la seguridad económica de los habitantes del Municipio de Ibagué, a través del logro de una ocupación digna y estable que permita a cada ciudadano obtener los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades familiares y obtener calidad de vida.
- ✓ Diseñar estrategias públicas de ocupación que permitan ofrecer a la ciudadanía posibilidades reales para articularse al sistema productivo local y emprender proyectos empresariales productivos y sustentables.
- ✓ Retornar al bachillerato técnico con el propósito de consolidar una visión colectiva de vocación regional
- ✓ Articular la educación media a la educación superior, ofreciendo a los estudiantes de los grados 10° y 11°, desarrollar competencias en educación técnica y tecnológica para su inserción efectiva en el mercado laboral.
- ✓ Dotar de competencias laborales a los ibaguereños en un programa de capacitación técnica intensiva para puedan aspirar a una ocupación remunerativa o ejercer un oficio con conocimientos y calidad.
- ✓ Desarrollar en el Municipio de Ibagué proyectos de inversión orientados a mejorar la infraestructura del territorio y a garantizar estabilidad jurídica en la inversión privada con el propósito de generar un ambiente propicio para realización de negocios y la consolidación de una agenda de inversiones que articule los inversionistas nacionales e

internacionales a las necesidades y expectativas de sectores económicos y productivos locales.

- ✓ Fortalecer en cobertura y calidad la oferta de esquemas educativos articulados al sistema económico productivo, priorizando las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

6.6. Las Estrategias y Programas de la Seguridad Económica y Alimentaria

fueron:

6.6.1. Ibagué Centro de Negocios e Inversiones

Es preciso reconocer que, aunque llegaran muchas empresas la mayoría de la mano de obra ibaguereña no está capacitada para emplearse, por esta razón se brindara capacitación técnica intensiva donde los ibaguereños se formaran con el fin de convertirse en personas atractivas para el mercado laboral y puedan aspirar a una ocupación remunerativa o ejercer un oficio con conocimiento y calidad. En la práctica no hay en Colombia desempleo para la mano de obra calificada a nivel técnico o de competencias laborales certificadas, lo que muestra que es una senda segura hacia la ocupación.

Por otra parte, se impulsó la Ley del Primer Empleo, para que los jóvenes la conozcan y se les apoyara en la búsqueda de oportunidades laborales, ya que como se explicó en el diagnóstico del mercado laboral son los que presionan la tasa de desempleo. Seguidamente se brindó apoyo y fortalecimiento al programa de laboratorios microempresariales, enfocado a las mujeres emprendedoras y a aquellas personas que se encuentran en rangos de edad intermedios y que no han tenido la posibilidad de capacitarse ni acceder a un empleo digno.

Por lo anterior y gracias a los buenos resultados de los laboratorios microempresariales se dará continuidad a este programa, teniendo como referente la siguiente línea base:

Tabla 5: cuadro de balance de Laboratorios micro-empresariales

Línea Base	Cobertura	Capacitaciones	Asesorías realizadas	Empresas formalizadas
3.000 registrados	13 sedes en las comunas	2.898	881	4

Fuente: Elaboración Propia

Es de pleno conocimiento de los ibaguereños que el empleo informal, no da garantías para el desarrollo humano integral, por esta razón se plantean programas encaminados a formalizar a aquellas personas que desarrollan actividades económicas para que sean competitivos en el mercado. Una vez formalizados se apoyarán y fortalecerán.

El objetivo con el cual se presenta El Plan de Desarrollo “Ibagué Camino a la Seguridad Humana”, planteará estrategias que permitan a los habitantes del Municipio de Ibagué obtener un ingreso digno, resultado de un trabajo productivo y competitivo, que le permita cubrir las necesidades familiares y romper el círculo de la pobreza y la miseria.

Finalmente el municipio deberá gestionar proyectos de inversión y desarrollo social ante fuentes de recursos internacionales e inversionistas nacionales y extranjeros; participando en convocatorias ministeriales y en las demás convocatorias para apalancar recursos a nivel nacional, promoviendo así la IED para Ibagué como ciudad región, involucrando al empresariado ibaguereño en la mega tendencia de la Responsabilidad Social Empresarial, por lo tanto se plantea como meta la cooperación internacional de doble vía (Demanda y Oferta) para así, propiciar la consecución de recursos para la ciudad en general .

Tabla 6: Estrategia 1 Ibagué centro de negocios e inversiones

ESTRATEGIA 1: IBAGUE CENTRO DE NEGOCIOS E INVERSIONES	
OBJETIVOS	PROGRAMAS
Establecer mecanismos para el desarrollo de la cultura empresarial y el emprendimiento a través del fortalecimiento de un sistema público y la creación de una red de instrumentos de fomento productivo.	LABORATORIOS MICROEMPRESARIALES
Promover el empleo y la protección a los desempleados.	
Proporcionar capacitaciones en emprendimiento y gestión empresarial	
Formular acciones para combatir el desempleo estructural que aqueja el municipio.	
Establecer programas apoyo a los microempresarios con el fin de propiciar el acceso a mercados internacionales.	FORTALECIMIENTO PRODUCTIVO Y COMPETITIVO DEL COMERCIO Y LA INDUSTRIA LOCAL Y REGIONAL
Articular estrategias entre la academia, el Gobierno Local y las Agremiaciones para el fortalecimiento de la formalización empresarial y la práctica profesional de estudiantes.	
Apoyar y Complementar los programas gremiales de Formalización Empresarial	
Determinar las necesidades del mercado laboral con el fin de articularlas con la educación media y superior	
Recuperar la confianza del sector solidario en lo público y en lo privado.	
Generar empoderamiento y fortalecimiento de la confección, con la conformación de los núcleos empresariales.	
Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial.	
	CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD

Gestionar proyectos de inversión y desarrollo social en Bogotá.	AGENCIA DE MARKETING TERRITORIAL
Promover la inversión extranjera directa, para Ibagué como ciudad región.	

Fuente: Plan de Desarrollo (**Ibagué Camino a la Seguridad Humana 2012-2015**)

Tabla 7: Programa 1: Laboratorios micro empresariales.

PROGRAMA 1: LABORATORIOS MICRO EMPRESARIALES.

DESCRIPCIÓN: Con el fin de disminuir los índices de desempleo y desocupación del Municipio, se da continuidad al programa de laboratorios microempresariales con el objetivo de lograr una cobertura del 100% en los diferentes sectores de Ibagué.

	Indicador de Resultado	Ejecución
Meta de Resultado 1: Capacitar a 300 personas de la población registrada en el programa de laboratorios microempresariales en emprendimiento y gestión empresarial.	Indicador de Resultado 1 N° de emprendedores Capacitados/ N° de emprendedores registrados	No se presentan resultados
Meta de Resultado 2: Fortalecer con capacitaciones en asociaciones y asesorías específicas al 5% de los registrados en el programa de laboratorios micro empresariales.	Indicador de Resultado 2 N° de emprendedores fortalecidos/ N° de emprendedores registrados	No se presentan resultados
Meta de Resultado 3: Incrementar en el 5 % los empresarios beneficiados con capital semilla. (Línea Base 122 empresarios beneficiados con capital semilla).	Indicador de Resultado 3: N° de empresarios beneficiados/N° de propuestas presentadas por los empresarios capacitados	No se presentan resultados
Meta de Resultado 4: Incrementar en el 10% el número de ideas de negocio premiadas (línea base 9 ideas de negocio premiadas).	Indicador de Resultado 4: N° de ideas de negocio premiadas	No se presentan resultados
Meta de Resultado 5: Ampliar en el 20% el uso de la plataforma del Servicio Público de Empleo.	Indicador de Resultado 5: Firmar un convenio interinstitucional con el SENA con el fin de ampliar el uso de la plataforma del Servicio Público de Empleo.	Pendiente
Meta de Resultado 6: Modificar el marco tributario favorable para los empresarios en el contexto de la ley del primer empleo.	Indicador de Resultado 6: Marco tributario favorable en el contexto de la ley del primer empleo	Se Cumplió
Meta de Resultado 7: Presentar un informe anual de seguimiento y evaluación de la implementación de ley del primer empleo del municipio.	Indicador de Resultado 7: N° de informes presentados N° de empresas acogidas en la ley del primer empleo.	No se presentan resultados
Meta de Resultado 8: Creación de la bolsa empleo	Indicador de Resultado 8: Bolsa de empleo creada.	Se Cumplió

Meta de resultado 9: Implementar un negocio inclusivo en uno de los 4 sectores economía priorizados por el programa de laboratorios.	Indicador de Resultado 9: N° de empleos negocio inclusivo	No se presentan resultados
Meta de Resultado 10: Incrementar en un 25% el apoyo a mi pymes en la realización de planes de exportación con el fin de internacionalizar sus productos.	Indicador de Resultado 10: N° de planes realizados	No se presentan resultados
Meta de Resultado 11: Participación en 8 ruedas de negocio, misiones comerciales y exploratorias. Línea base (2 por años)	Indicador de Resultado 11: N° de participantes en ruedas de negocio	No se presentan resultados
Meta de Resultado 12: Aumentar la asignación de Microcréditos A 2.200.	Indicador de Resultado 12: No. de créditos asignados	No se presentan resultados
Meta de Resultado 13: Realizar 4 alianzas con el sector público- privado con el fin de articular la demanda laboral con la oferta educativa.	Indicador de Resultado 13: N° de alianzas realizadas	No se presentan resultados
Meta de resultado 14: Realizar una unión interinstitucional, entre la Alcaldía y la unidad administrativa especial de organizaciones solidarias	Indicador de Resultado 14: Un convenio suscrito N° de empresas acogidas en la ley del primer empleo	No se presentan resultados
Meta de resultado 15: Formular el plan municipal de empleo digno (Política Pública).	Indicador de Resultado 15: Plan Municipal de empleo digno formulado	Se Cumplió
Meta de resultado 16: Realizar la caracterización socioeconómica de microempresarios informales que se encuentran en el Municipio.	Indicador de Resultado 16: Estudio de caracterización realizado	Se Cumplió

Fuente: Plan de Desarrollo (Ibagué Camino a la Seguridad Humana 2012-2015)

Realizado el balance de las 16 metas trazadas en el programa uno de laboratorios microempresariales se concluye que; solo 4 se llevan a cabo y mientras que las otras 12 metas no se ejecutaron de acuerdo a los planes establecidos, repercutiendo en los indicadores del mercado laboral del municipio de Ibagué.

Tabla 8: Programa 2: Fortalecimiento productivo y competitivo del Comercio y la industria local y regional.

**PROGRAMA 2: FORTALECIMIENTO PRODUCTIVO Y COMPETITIVO DEL
COMERCIO Y LA INDUSTRIA LOCAL Y REGIONAL**

<p>DESCRIPCIÓN: A través de la articulación con entidades públicas, la academia, el sector empresarial, los gremios económicos y el Gobierno Nacional se desarrollarán estrategias y proyectos para el fortalecimiento del aparato productivo local y regional con el fin de elevar los índices de productividad y competitividad con miras a los grandes retos de comercio nacional e internacional que establece la dinámica económica y los tratados de libre comercio que desarrolle el país.</p>		
<p>Meta de Resultado 1: Beneficiar al 30% de microempresarios de Ibagué con necesidades de Fortalecimiento Empresarial (Línea Base 1.000 Microempresarios Registrados en Cámara de Comercio)</p>	<p>Indicador de Resultado 1: microempresarios beneficiados en fortalecimiento empresarial / total de microempresarios registrados</p>	<p>Ejecución No se presentan resultados</p>
<p>Meta de Resultado 2: Beneficiar al 10% de Microempresarios de Ibagué en formalización empresarial (Línea Base 1.000 Microempresarios Registrados en Cámara de Comercio)</p>	<p>Indicador de Resultado 2: Microempresarios Beneficiados en Formalización Empresarial / Total Microempresarios</p>	<p>No se presentan resultados</p>
<p>Meta de Resultado 3: Beneficiar al 10% de los Microempresarios con programas de fortalecimiento y masificación de Tics (Línea Base 1.000 Microempresarios Registrados en Cámara de Comercio)</p>	<p>Indicador de Resultado 3: Microempresarios Beneficiados con fortalecimiento y masificación de TIC's / Total Microempresarios</p>	<p>No se presentan resultados</p>
<p>Meta de Resultado 4: Crear e implementar el observatorio de turismo y comercio en el municipio de Ibagué</p>	<p>Indicador de Resultado 4: observatorio creado e implementado</p>	<p>Se cumplió</p>
<p>Meta de Resultado 5: Implementar el consultorio de comercio exterior</p>	<p>Indicador de Resultado 5: consultorio implementado</p>	<p>Se cumplió</p>
<p>Meta de Resultado 6: Desarrollar un Plan Piloto para el desarrollo de la Marca "Ibagué, Hecho a mano"</p>	<p>Indicador de Resultado 6: Plan Piloto Desarrollado</p>	<p>Se cumplió</p>
<p>Meta de Resultado 7: Desarrollar 2 Estrategias con los Gremios Económicos, Universidades y Sociedad Civil para el Mejoramiento de la Planeación, Concertación y Ejecución de Políticas Públicas del orden económico, productivo y competitivo.</p>	<p>Indicador de Resultado 7: Estrategias Desarrolladas</p>	<p>Se cumplió</p>
<p>Meta de Resultado 8: Conformación de núcleos Empresariales de la confección de acuerdo a estudios técnicos y financieros.</p>	<p>Indicador de Resultado 8: Número núcleos empresariales conformados.</p>	<p>Se cumplió</p>

Fuente: Plan de Desarrollo (Ibagué Camino a la Seguridad Humana 2012-2015)

En referencia a programa 2: fortalecimiento productivo y competitivo del comercio y la industria local y regional, el balance de metas cumplidas nos arroja la siguiente información 5 metas se cumplieron y 3 no presentan resultados, ahora vale de decir, que las metas cumplidas se relacionaban con la organización y planificación del sector comercial e industrial.

Tabla 9: Programa 3: Ciencia, tecnología e innovación para la competitividad

PROGRAMA 3: CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION PARA LA COMPETITIVIDAD

DESCRIPCIÓN: Orientar las políticas públicas hacia el fortalecimiento de las capacidades locales, prepara al Municipio para enfrentar las exigentes condiciones de la competitividad global con alianzas interinstitucionales incluyendo el SENA.		
	Indicadores de Resultado 1:	Ejecución
Meta de Resultado 1: Aumentar la asignación de Microcréditos en un 20 % (5% anual)	No. De créditos asignados/ No. De Créditos Solicitados	No se presentan resultados
Meta de Resultado 2: Realizar 5 estudios de mercado orientadas a promover la creación de industrias culturales	Indicadores de Resultado 2: Nº de investigaciones de mercado realizadas	No se presentan resultados
Meta de Resultado 3: Aumentar en un 30% la participación de las instituciones educativas medias y universitarias en ferias de emprendimiento.	Indicadores de Resultado 3: Nº de jóvenes participantes de las instituciones educativas/Nº de jóvenes participantes de las ferias de emprendimiento juvenil x 100	No se presentan resultados
Meta de Resultado 4: Formular 4 proyectos para el desarrollo, adopción e implementación de resultados de ciencia tecnología e innovación en la región.	Indicadores de Resultado 4: Nº de proyectos formulados	No se presentan resultados
Meta de Resultado 5: fortalecimiento de laboratorios de investigación, informáticos y tecnológicos en 53 I.E del Municipio	Indicadores de Resultado 5: Nº de laboratorios fortalecidos.	No se presentan resultados

Fuente: Plan de Desarrollo (Ibagué Camino a la Seguridad Humana 2012-2015)

El Programa 3: Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad, de sus 5 Metas trazadas ninguna se pudo ejecutar en el municipio de Ibagué.

Tabla 10: Programa 4: Agencia de marketing territorial

PROGRAMA 4: AGENCIA DE MARKETING TERRITORIAL

DESCRIPCIÓN: La inversión extranjera directa fortalece la inversión de industrias

internacionales en el Municipio, por lo tanto es necesario buscar oportunidades de cooperación para el desarrollo empresarial del municipio.		
Meta de Resultado 1: Implementar en un 100% un Plan Estratégico Municipal de Responsabilidad Social Empresarial	Indicador de Resultado 1: Plan Estratégico Municipal de RSE Implementado	Ejecución Se cumplió
Meta de Resultado 2: Formular la agenda de internacionalización	Indicador de Resultado 2: N° de proyectos formulados y ejecutados	No se presentan resultados

Fuente: Plan de Desarrollo (Ibagué Camino a la Seguridad Humana 2012-2015)

Programa 4: Agencia De Marketing Territorial, En este programa solo se trazan dos metas la primera es; Implementar en un 100% un Plan Estratégico Municipal de Responsabilidad Social Empresarial, el indicador nos muestra que hubo implementación. Mientras que la meta dos que consistió en la formulación de una agenda de Internacionalización no pudo ejecutarse.

Es importante mencionar que durante la administración del Señor alcalde Luis H Rodríguez Ramírez (2012-2015) el municipio de Ibagué fue designado como una de las sedes de “*Los Juegos Nacionales Y Paranales 2015 Carlos Lleras Restrepo, Choco Y Tolima*”. Magno evento pretendió ser desarrollado en esta ciudad; Unos de los compromisos adquiridos por la Administración Municipal de la época y entes de carácter departamental y nacional fue la construcción, mejoramiento y adecuación de los escenarios deportivos de la ciudad, esto con el fin, de brindar las condiciones exigidas por **Coldeportes** para la correcta competencia y por otro lado, el presentar al público ibaguereño y turistas de todo el país un buen espectáculo y de alguna manera, sirviera como un activador económico. Estas Justas no pudieron ser desarrolladas en la Ciudad debido a las irregularidades en la construcción de los escenarios deportivos, varios de estos escenarios no han sido entregados y se encuentran en total abandono.

En consecuencia, a todo lo anterior el ministerio público, la fiscalía y otros entes de control abrieron proceso formal por el desfalco por de más 45.000 millones de pesos.

Hoy en día son varios los funcionarios públicos que se encuentran investigados, a su vez, un juez con función de control de garantías de Ibagué, dictó medida de aseguramiento contra el exalcalde de Ibagué, Luis Hernando Rodríguez Ramírez, quien a la fecha se encuentra privado de la libertad y pendiente de un juicio por estas irregularidades.

Avanzando en este informe, se presentan las elecciones regionales y locales para el periodo 2016-2019, Es elegido el medico Guillermo Alfonso Jaramillo por el Partido MAIS quien obtuvo una votación de 63.575 votos; estos sufragios fueron suficientes para posesionarse como el nuevo alcalde municipio de Ibagué. A continuación, citamos sus declaraciones:

“Aspiro a que mi gobierno sea identificado y recordado como aquel que contribuyó a la construcción colectiva de una Ibagué verde, saludable, incluyente, productiva y en paz, que recuperó la legitimidad, la credibilidad y la confianza de la sociedad en sus gobernantes y en las instituciones municipales”. Así mismo se construirán las bases necesarias para una planificación estratégica a largo plazo coherente con la visión de Colombia 2030”.

Guillermo Alfonso Jaramillo. Programa de Gobierno 2016-2019.

Su proyecto de gobierno recibe el nombre de *“Por Ibagué con todo el corazón”* a manera general citamos textualmente su presentación:

Ilustración 9: Plan de desarrollo 2016-2019



Fuente: Plan de desarrollo Ibagué con todo el Corazón 2016-2019

El presente Plan de Desarrollo constituye no sólo una carta de navegación por los próximos cuatro años, sino fundamentalmente un compromiso de defender lo público y de evitar que los intereses particulares primen sobre los intereses generales. Por ello los tres grandes mandamientos son:

***No segregar.** Entendemos el territorio desde una visión integradora que reconoce al ser humano en su diversidad cultural, social y política. Nadie debe ser aislado del conjunto de la sociedad por su condición sexual, religiosa, racial o económica. Todos los ibaguereños deben tener acceso en la misma cantidad y calidad a los espacios y servicios públicos.*

No depredar. *La naturaleza es para el bien común, y el desarrollo económico debe ser responsable con el entorno. El ordenamiento del territorio debe hacerse en torno al agua, elemento vital para la vida y el progreso. La protección de las cuencas hidrográficas, los ecosistemas, el respeto a la biodiversidad, y las zonas de mitigación, se consideran como dimensiones fundamentales de la dignidad humana.*

No robar. *Los bienes y recursos públicos son sagrados, son de todos y nadie puede apropiarse ni usufructuar de ellos. Cero tolerancias a la corrupción, es nuestro principio de actuación. Un gobierno eficiente es una forma de garantizar el uso transparente del erario. También este Plan es una invitación abierta a todos, sin ningún distingo para que construyamos una Ibagué verde, sana, productiva, solidaria y en paz, respetuosa de las diferencias con el interés compartido por todos y todas de hacer de Ibagué una ciudad sostenible e incluyente con una vida digna para sus habitantes.*

La búsqueda de soluciones a los graves problemas que nos aquejan requiere del concurso de empresarios, estudiantes, líderes comunales, jóvenes, campesinos, profesionales y de todas las personas que tengan como propósito de vida contribuir al desarrollo de la ciudad y que estén de acuerdo en que el ser humano es el centro de todas las preocupaciones del desarrollo.

EL siguiente cuadro presenta los diferentes problemas que tiene el municipio de Ibagué, según plan de desarrollo 2016-2019.

Ilustración 10. Principales problemáticas



Fuente: Secretaria de Planeación. Cabildos comunales 2016.

Ilustración 11. Estructura del programa de gobierno.



Fuente: Plan de desarrollo Ibagué con todo el Corazón 2016-2019

Este esquema permite visualizar la interrelación que existe en el plan, entre los 4 pilares del mismo y las 5 dimensiones del desarrollo que alimentan los diferentes sectores.

En la segunda dimensión económica el plan de desarrollo 2016-2019 propone una **“Ibagué Productiva, competitiva e Innovadora”** establece los siguientes programas:

6.7. Programa 1. Ibagué Ciudad Agrópolis

Agrópolis es una iniciativa que promueve el desarrollo integral de las ciudades con capacidad agropecuaria y potencial de crecimiento sostenible, orientadas a impulsar las sinergias del desarrollo agropecuario entre espacios urbanos y rurales.

Las Agrópolis están concebidas como proyectos urbanos y territoriales orientados hacia el sector productivo incluirán elementos de educación, investigación, incubación, producción agrícola y ganadera, gestión de recursos, industria, agroalimentaria, logística, sistemas de almacenamiento especializado, servicios, residencia, equipamientos, espacios comerciales, oportunidades para el ocio y el turismo, etc. La estrategia Agrópolis es clave para un escenario de posconflicto donde el campo asume un rol protagonista y lo que se busca es integrar a los combatientes a la vida civil; debemos recordar que somos un país agrícola y el fundamento para nuestro desarrollo está en los modelos productivos asociativos que permitan generar un campo competitivo y sofisticado.

En este contexto, Ibagué presenta condiciones favorables en términos económicas, condiciones agroecológicas, localización, cultura agrícola para el desarrollo de la Agrópolis.

La Agrópolis tiene como propósito general promover el desarrollo integral de las ciudades con capacidad agropecuaria y potencial de crecimiento sostenible, orientadas a impulsar las sinergias del desarrollo agropecuario entre espacios urbanos y rurales.

El modelo a implementar en Ibagué se soporta en el aprovechamiento adecuado de las aguas residuales que diariamente entregan cerca de 500 mil ibaguereños al río Combeima, a la quebrada Chipalo y al río Alvarado, buscando conservar las fuentes hídricas mediante procesos de descontaminación a bajos costos, prolongando la vida del recurso hídrico a través del reúso de aguas residuales para la producción agrícola en la meseta, especialmente para los encadenamientos productivos hortofrutícolas con tecnología apropiada buscando el uso intensivo y sostenible del suelo.

La Agrópolis busca integrar todos los actores de las cadenas productivas, así como generar nuevas cadenas y emprendimientos rurales con producción tecnificada agrícola, con procesamiento agroindustrial y su posterior comercialización. Esta estrategia se articulará a nivel regional con los municipios del entorno y con la Región Administrativa y de Planificación

Especial – RAPE como potencial mercado para garantizar la soberanía alimentaria del centro del país.

Este programa implica mejorar las condiciones de la infraestructura, ser más eficiente en la producción, propiciar modelos asociativos, gestión de recursos de crédito, formación de los productores y articulación de la institucionalidad local público – privado – sociedad civil – universidades.

Tabla 11: Modelo Agrópolis para Ibagué

META	LINEA BASE	VALOR ESPERADO
Diseñar un modelo Agrópolis para Ibagué	0	1
Implementar 10 parcelas experimentales	0	10

Fuente: Plan de desarrollo Ibagué con todo el Corazón 2016-2019

7. Conclusiones

Las políticas públicas en Colombia son una herramienta fundamental para atender las necesidades y expectativas de la población civil en general, han evolucionado con el paso del tiempo, bajo modelos más participativos y transversales, convirtiéndose en responsabilidades compartidas entre el sector público, privado y la población, denominados actores. Las políticas públicas pueden ser diseñadas para atender aspectos que van desde la seguridad, la salud, la educación, la movilidad, el crecimiento empresarial y la generación de empleo entre otras.

Son varias las políticas que pueden llegar a influenciar el mercado laboral en el Municipio de Ibagué, para este trabajo se han centrado en los siguientes temas: Planeación del desarrollo socioeconómico; Estructura del tejido empresarial; Ciencia, tecnología e innovación; Procesos de inmigración; El sistema de información del mercado laboral; Dinámica sectorial; Internacionalización de las empresas ibaguereñas; Generadores de empleo; Capital humano; Emprendimiento; Informalidad; Servicios públicos e impuestos; e Institucionalidad responsable.

Es de resaltar que no existe en el municipio de Ibagué un plan estratégico para el desarrollo económico del municipio, el cual defina su vocación económica, desde un enfoque socioeconómico y ambiental.

III. Capítulo

Fallas en la Planeación y Sugerencias.

8. Recomendaciones

8.1. Causas del desempleo y soluciones propuestas

En la Planeación del desarrollo socioeconómico, no existe articulación entre el plan de desarrollo y los planteamientos del sector empresarial (Un modelo en que todos participen).

- ✓ Carencia de una política y una agenda para el desarrollo económico local.
- ✓ No hay un enfoque económico para la región.
- ✓ No hay una vocación definida para la región.
- ✓ No sabemos a qué le estamos apostando.
- ✓ ¿Cuál es la identidad de Ibagué?
- ✓ La vocación agrícola no es clara.
- ✓ El desarrollo del campo no es una prioridad.
- ✓ No se han aprovechado las potencialidades de la región (Eje: turismo, logística), donde pueden existir grandes oportunidades de empleo.
- ✓ No se ha dado un espacio a las industrias culturales y creativas como generadoras de empleo

Soluciones Propuestas:

Construir concertadamente el “Plan Estratégico para el Desarrollo del Municipio 2032”.
Aprovechar los recursos del nivel nacional y regional para impulsar la economía naranja en el municipio.

8.1.1. Estructura del tejido empresarial

El tejido empresarial de la CCI en 2017 lo constituyeron 27.370 empresas, el 92,3% de este total están localizadas en Ibagué. Según tamaño en esta ciudad están instaladas 34 grandes empresas (0,13%); 162 medianas (0,64%); 745 pequeñas (2,95%); y 24.316 microempresas (96,27%), para un total de 25.257 empresas. Esta estructura descansa en un altísimo porcentaje en las microempresas y por consiguiente la participación de las pymes y grandes empresas es muy pequeña.

- ✓ Tamaño y composición del tejido empresarial (Concentración en las microempresas)
- ✓ Creación de empresas en actividades de poco valor agregado: tiendas, misceláneas, etc.
- ✓ Notable falta de profesionalismo que se detecta en las empresas, tanto por parte de directivos, como de empleados y operarios.
- ✓ Alta rotación en las empresas.

Causa central: Creciente número de cancelaciones del registro mercantil. Durante el periodo 2015-2017 la CCI registro la cancelación en Ibagué de 3 grandes empresas, 14 medianas, 53 pequeñas y 21.971 microempresas.

Soluciones propuestas:

Diseño e implementación de una “Política Empresarial” dirigida a consolidar un tejido empresarial acorde con los requerimientos del desarrollo sostenible de la región. Para ello se tomará como base los resultados del ejercicio de referenciación de Ibagué frente a las tres ciudades que forman el “Triángulo de Oro”, en un horizonte de mediano plazo (5-8 años):

8.1.2. *El sistema de información del mercado laboral*

Causa central: Ibagué no cuenta con un sistema de información estadística sobre el mercado laboral, que consolide las cifras y datos por parte de las instituciones responsables del tema.

- ✓ No hay información del empleo; articulación entre la oferta de empleo y la demanda.
- ✓ Faltan canales de comunicación de los empleos que demandan los sectores público y privado (dificultad en el acceso a la información)
- ✓ No existen medios de comunicación encargados de difundir la información sobre la demanda de empleo. (Articulación entre oferta y demanda)
- ✓ La calidad de la información regional en torno a empleo no es buena, no hay depuración.

Solución propuesta:

Diseñar e implementar un Sistema de información estadística sobre el mercado laboral en Ibagué.

8.1.3. *Informalidad*

La Informalidad empresarial y laboral se presenta en sectores tradicionales de importancia para la región (Sector primario, ejemplo: cafeteros, paneleros, aguacateros, lecheros)

- ✓ La informalidad en Ibagué está por encima del promedio nacional.

- ✓ Formalización de los sectores habituales
- ✓ Aumento de la informalidad empresarial y laboral (incremento de vendedores ambulantes)

Causa central: La informalidad laboral, entendida como “la proporción de ocupados que no están afiliados a regímenes de salud, pensión y riesgos laborales, y que no cuentan con un contrato escrito de vinculación laboral”, viene de la mano con la baja calidad de los empleos que demanda Ibagué. En 2017 en el primer trimestre Ibagué registra un 57,1% de informalidad laboral, al terminar el año, trimestre octubre-diciembre, baja al 51,8%. Para el 2018, en el trimestre enero-marzo se sitúa en el 54,8% y en el trimestre marzo-mayo en el 54,6%. En la información del DANE de los dos años, Ibagué está por encima del total de las trece ciudades estudiadas.

Soluciones propuestas:

Diseñar e implementar un programa (sector público y privado) de formalización de las actividades económicas de los sectores agropecuarios y de comercio y servicios.

La inestabilidad de los programas y políticas públicas, derivada de los cambios de gobierno y de funcionarios del sector público, es uno de los factores más incluyentes que afecta el continuo desarrollo empresarial de las industrias allí vinculadas.

Para hacer frente ante estos desafíos en material de generación de políticas públicas que incentiven la creación de nuevos empleos es necesario construir concertadamente el “Plan

Estratégico para el Desarrollo del Municipio” en cual se agrupe el gobierno municipal, la empresa privada, el sector académico, la población civil o todos los actores que aporten a la solución de esta problemática

9. Referencias

- Ayala, J. (2014). Crecimiento económico y Empleo en Ibagué. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional (210).
- López, H. (2008). ¿Por qué el desempleo en Ibagué ha sido tan alto? Borradores de Economía (494).
- Adam, S. & Kriesi, H. (2007). The network approach. En P. Sabatier (Ed.), Policy Process (pp. 129-154).
- Centro de Escritura Javeriano. (2019). Normas APA, sexta edición. Cali, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, seccional Cali.
- Castells, M., Portes & Benton, (1989). The informal economy: Studies In advanced countries and less developed. The *Johns Hopkins University*.
- Cejudo, Guillermo (2008), “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, Documento de trabajo, No. 205, México, CIDE.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2013) Documento CONPES
- DANE. (30 de enero de 2018a). *Anexo Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH- Mercado Laboral: Empleo y Desempleo*. Obtenido de DANE Mercado Laboral:
<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- DANE. (30 de enero de 2018a). *Anexo Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH- Mercado Laboral: Empleo y Desempleo*. Obtenido de DANE Mercado Laboral:

<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

DANE. (13 de febrero de 2018b). Empleo Informal y Seguridad Social. Obtenido de DANE: Mercado Laboral: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>.

DANE. (2009). *Metodología Informalidad Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Bogotá: DANE.

Dunn, W. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction* (4ta ed.). United States: Prentice Hall

Dye, T. (1987). *Understanding Public Policy*. Prentice Hall.

Enríquez, Eugene (2002), “El relato de vida: interfaz entre intimidad y vida colectiva”, en *Perfiles Latinoamericanos, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, No. 21, diciembre*.

Fraser, N. (1997). *Pensando de nuevo la Esfera Pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes*. En U. d. I. Andes (Ed.), *Justicia Interrumpida: Reflexiones críticas desde la posición “post-socialista”* (pp. 93 - 133). Bogotá: Siglo de Hombres Editores.

González, J. (1998). Amartya Sen y la Elección Social. *Cuadernos de Economía, XVII (29)*, 163 - 184.

Gómez, L. G. (2007). *La informalidad en la economía: Algo cuestionable 10(19)*.

Gómez, L., Gómez, Y. & Borraez, A. (2005). *Apuntes sobre la economía informal: Caso Medellín,8(15)*.

Herzer, H., Di Virgilio, M., Rodríguez, M. & Redondo, A. (2008). ¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en areas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires). *Pampa*, 28.

MESA TÉCNICA: El desempleo en Ibagué, Conclusiones Diseño: Felipe Arana © Cámara de Comercio de Ibagué 2017

Majone, G. (1989). Evidencia, Argumentación y persuasión en la Formulación de Políticas. México: Fondo de cultura Económica.

Majone, G. (2003). La Factibilidad de las Políticas Sociales. En L. F. A. Villanueva (Ed.), La Hechura de las políticas (2a ed., pp. 393-432). Madrid: Miguel Ángel Porrúa Ediciones.

Manual para la formulación de Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, Unidad 0. Introducción al Manual de formulación de Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales - DNP - Departamento Nacional de Planeación
<https://economipedia.com/definiciones/mercado-laboral.html>

Mapa Regional de Oportunidades (MARO). (s.f.). MARO. Obtenido de <https://www.maro.com.co/>

Meny, I, & Thoenig. (1992). La aparición de los Problemas Públicos. Las Políticas Públicas. España: Ariel Ciencia Política.

Peña Jheison (2018) Universidad nacional abierta y a distancia – UNAD- Escuela De Ciencias Jurídicas Y Políticas-Políticas Públicas Para El Desarrollo Empresarial E Industrial En Colombia, Especialización en gestión pública 2007 - 2018.

Pérez Porto. Publicado: 2019. Definición de: Definición de política pública

(<https://definicion.de/politica-publica/>)

Plan de desarrollo municipal 2012-2015 *Ibagué Humana*

<https://www.ibague.gov.co/portal/admin/archivos/publicaciones/2015/12759-DOC-20151201.pdf>

Plan de desarrollo 2016-2019 *Ibagué con todo el corazón*

<https://www.ibague.gov.co/portal/admin/archivos/publicaciones/2016/14981-PLA-20161104.pdf>

<https://ibaguecomovamos.org/activos-de-las-personas/mercado-laboral/>

Peterson, J. (2003). Policy Networks Political Science Series.

Tokman, V. (1994). Informalidad y pobreza: Progreso social y modernización productiva. *El Trimestre Económico*.

Torres-Melo J y Santander J. (2013) Cap. 3 Definición y componentes de las políticas públicas, Introducción A Las Políticas Públicas: Conceptos Y Herramientas Desde La Relación Entre Estado Y Ciudadanía (PP. 55-59) Bogotá DC. IEMP Ediciones

Velázquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de política pública. *Desafíos* 20, pp. 149-187.