

# RECOMENDACIONES A LA PRODUCTIVIDAD EN MANIZALES A TRAVÉS DE MEJORES CONDICIONES DE EMPLEO

## RECOMMENDATIONS TO THE PRODUCTIVITY IN MANIZALES THROUGH BETTER CONDITIONS OF EMPLOYMENT

Andrés Giovanni Guarín Salinas\*

Recibido: 7 de julio de 2017

Aceptado: 31 de octubre de 2017

### Resumen

Este documento analiza la productividad del sistema industrial de la ciudad de Manizales, Colombia, desde una perspectiva del mercado de trabajo, como contingencia al fenómeno de heterogeneidad estructural que presenta su aparato productivo, determinado por la pérdida del dinamismo de la industria cafetera, definiendo la relación urbanización-industrialización bajo características de trayectoria dependiente. Esto ocasiona que la ciudad esté limitada para desarrollar iniciativas *clusters* que permitan la generación de empleos de alta calidad. En este sentido, se compararon cuatro políticas públicas, elegidas en función del potencial impulso a la productividad de la ciudad, para finalmente sugerir dos apuestas industriales alrededor de la biotecnología y las TIC, desde las cuales Manizales podría renovarse y convertirse en una ciudad nodal.

**Palabras claves:** productividad, mercado de trabajo, heterogeneidad estructural, trayectoria de dependencia, Manizales.

### Abstract

This document analyzes the productivity of the industrial system of the city of Manizales, Colombia, from a labor market perspective, as a contingency to the phenomenon of structural heterogeneity that presents the productive apparatus, determined by the loss of dynamism of the coffee industry, which defines the relationship urbanization-industrialization under characteristics of dependent trajectory. This causes the city to be limited to develop cluster initiatives that allow the creation of high-quality jobs. In this sense, four public policies, chosen based on the potential boost to the city's productivity, were compared to finally emerge two industrial bets around biotechnology and ICT, from which Manizales could be renewed and become a nodal city.

**Keywords:** productivity, labor market, structural heterogeneity, dependency trajectory, Manizales.

---

\* Magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo, bajo concentración en Gestión Territorial, Universidad de los Andes. Docente investigador Fundación Universidad de América, Bogotá, Colombia. Grupo de Investigación: Centro de Investigación para el Desarrollo Empresarial CINDE AMERICA. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5732-5573>. [andres.guarin@investigadores.uamerica.edu.co](mailto:andres.guarin@investigadores.uamerica.edu.co)

## INTRODUCCIÓN

El proceso continuo e irreversible de densificación urbana, debido a un acelerado e ininterrumpido movimiento interno desde áreas rurales hacia núcleos urbanos, está caracterizado fundamentalmente por factores de índole económico que traen consigo diferencias de productividad en el trabajo, las cuales configuran diversos niveles de industrialización que a su vez ocasionan cambios en la composición ocupacional (Elizaga, 1970).

Es así como la urbanización de las ciudades moldea el desarrollo industrial, al conseguir que los asentamientos humanos dejen de ser simples áreas de convivencia para conformar redes complejas, donde ya no solamente impera la localización como factor determinante, sino que está presente un fenómeno de movimiento y cambio causado por la influencia de la industria sobre las lógicas espaciales de una ciudad.

En este sentido, la industria y la ciudad son analizadas sobre un mismo plano a partir de los procesos que estas desencadenan, tanto de índole demográfico como económico, los cuales obedecen a dos funciones de tipo espacio-temporal: una función diacrónica considera los aspectos históricos que definen los cambios o transformaciones entre fases del desarrollo; y una función sincrónica de comportamiento espacial, en la cual el tamaño de la ciudad, la integración territorial y los procesos de urbanización son determinantes (Cuervo y González, 1997).

Lo anterior conlleva que las ciudades sean orientadoras del emprendimiento y la innovación, al conformar estructuras entorno a la preparación y especialización del talento humano (Cohen, Almirall y Chesbrough, 2016). La madurez de estos sistemas, atrae cada vez más empresas por la calidad de los recursos, favoreciendo el clima empresarial, la cooperación y colaboración entre competidores e impulsando nuevas inversiones y el surgimiento de compañías locales que basen su accionar en la explotación de nuevos procesos, productos o servicios (Universidad de Granada, 2017) como resultado de una fuerte difusión de innovaciones.

A partir de estos elementos se configura una visión de prosperidad urbana, entendida como el resultado de nuevos acuerdos sociales e institucionales a largo plazo, que bajo un liderazgo político y de intensa gobernabilidad propende por el bienestar colectivo mediante un planteamiento multidimensional y holístico, donde “la ciudad esté en función de ofertar bienes públicos de acceso equitativo, bajo una seguridad socioeconómica general e individual, para alcanzar la satisfacción plena de necesidades y aspiraciones materiales e inmateriales” (ONU-Hábitat, 2015, p.14)<sup>1</sup>.

En consecuencia, esta investigación tomó como referente la metodología de las Naciones Unidas para el cálculo del Índice de Prosperidad Urbana (CPI, 2015), el cual mide de forma individual por urbe, la prosperidad bajo la articulación de cinco dimensiones: a) productividad, b) infraestructura, c) calidad de vida, d) equidad y e) sostenibilidad ambiental.

En este orden de ideas, una ciudad próspera es aquella que establece su crecimiento económico en función de alcanzar mejores estados de productividad, que permitan un ingreso idóneo por habitante, y donde la infraestructura, en términos de activos físicos y dotacionales para servicios, esté al alcance de toda la población sin exclusión ni segregación, con la intención de posibilitar un tránsito oportuno hacia mínimos niveles de pobreza y desigualdad evitando degradar el ambiente y los servicios ecosistémicos que ofrece el entorno.

Así, de la interacción entre las cinco dimensiones, por medio de un elemento catalizador central como es la gobernanza (Huffy, 2009), surgen interdependencias fortalecidas por el accionar directo y coordinado que, bajo objetivos claros, potencializan el funcionamiento de la ciudad hacia un estado más idóneo en términos del bienestar general de la población (ONU-Hábitat, 2015).

<sup>1</sup> Programa de la Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Oficina Regional en América Latina.

De este modo, y según las ponderaciones de cada dimensión, las ciudades colombianas se clasifican de cuatro a seis grupos<sup>2</sup>, los cuales están determinados por el nivel de solidez de los factores que los componen (desde muy sólidos hasta muy débiles). Cabe aclarar que ninguna ciudad de Colombia está ubicada en los extremos de esta clasificación, lo que significa que todavía no hay ciudades muy prósperas con alta integración en las dimensiones, correspondientes al grupo 1, ni tampoco ciudades con sistemas disfuncionales plenos como las ubicadas en el grupo 6; la mayoría está en el grupo 3 (ver tabla 1), debido a que tienen una insuficiente coordinación entre las diferentes dimensiones, un desarrollo desequilibrado y unas instituciones, marcos legales y prácticas de gestión urbana, que se encuentran en proceso de consolidación, aunque cuentan con algunas funciones necesarias para avanzar en términos de prosperidad (ONU-Hábitat, 2015).

**Tabla 1.** Distribución de ciudades colombianas de acuerdo al CPI

Grupo 2 (CPI 79 a 60)	Grupo 3 (CPI 59 a 50)	Grupo 4 (CPI 49 a 40)	Grupo 5 (CPI 39 a 30)
Bogotá, Bucaramanga	Manizales, Medellín, Pereira, Ibagué, Pasto, Cartagena, Cali, Barranquilla, Tunja, Valledupar, Armenia, Neiva, Montería, Villavicencio, Santa Marta, Popayán, Cúcuta.	Sincelejo, Florencia, Riohacha	Quibdó

*Fuente:* ONU-Hábitat (2015).

Los análisis se concentraron específicamente en la ciudad de Manizales<sup>3</sup>, capital del departamento de Caldas, debido a que a pesar de tener el cuarto mayor índice general del grupo de ciudades colombianas, el indicador de la dimensión de productividad la ubica en el noveno puesto, lo que permite inferir que esta ciudad puede estar presentando problemas en su planeación, particularmente por la ausencia de estrategias que respondan con más eficiencia a las lógicas de concentraciones espaciales de los factores productivos como la presencia de *clústers* de alto valor agregado.

Conviene señalar que el posible origen de esta situación se encuentra en el progreso técnico de la ciudad, que muestra elementos distintivos de dependencia de trayectoria, *Path Dependence*, (Martin y Sunley, 2006), ya que desde su misma fundación, la vocación productiva y tecnológica ha girado principalmente alrededor de la industria del café<sup>4</sup>, la cual se constituyó en el núcleo de expansión del mercado interno colombiano (Bejarano, 1987), y por lo tanto, propició desarrollos industriales derivados de este renglón económico, como los textiles, y las manufacturas de calzado, vidrio, loza, metalmecánicas, entre otros.

En este sentido, a partir de las externalidades positivas de la dinámica cafetera y el consecuente desarrollo industrial presente en la ciudad, se distinguen tres periodos de crecimiento urbano (Cifuentes y Londoño, 2010): el primero, va desde 1924 hasta 1935, cuando se registra un crecimiento urbano más acelerado, ya que la ciudad pasa de tener 549 000 m<sup>2</sup> a 1 014 700 m<sup>2</sup> de área urbanizada; el segundo periodo, de 1966 a 1999, está determinado por un crecimiento urbano exponencial como resultado de la construcción de viviendas para la cada vez más grande clase obrera

<sup>2</sup> De acuerdo al Reporte Mundial de Ciudades de ONU-Hábitat (2012-2013)

<sup>3</sup> Coordenadas 5° 3' 58" N, 75° 29' 5" W. Nombre que proviene de la abundancia de las llamadas "piedras de mani", que son rocas graníticas de color gris, compuestas por mica, feldespato y cuarzo. Un conjunto de estas piedras de "mani", sería llamado manizal.

<sup>4</sup> Para finales del siglo XIX, Manizales ya era un gran centro de producción de este cultivo, que al integrar las haciendas aledañas, convirtieron la zona circundante de la ciudad, entre 1910 y 1930, en el primer productor de café de Colombia (Yrriogoyen y Palacios citados por Daza, 2009).

que alcanzó los 5 626 300 m<sup>2</sup> de área urbanizada en 1999; y el tercero de 1999 a 2003, cuando se llega a los 8 726 100 m<sup>2</sup> de área urbanizada.

Es así como, en los tres periodos de tiempo referenciados, la variable principal que determinó la urbanización de la ciudad de Manizales fue la distancia a equipamientos industriales, a equipamientos educativos y a equipamientos administrativos, los cuales, en promedio, alcanzaron una importancia relativa de 0.968, 0.957 y 0.928 respectivamente<sup>5</sup>, lo que significa una influencia muy alta en el nivel de urbanización, que trajo consigo la conformación de “nodos tensores de urbanización, que se consolidaron como hitos o puntos jerárquicos, que son referencias dentro de toda la trama urbana de la ciudad” (Cifuentes y Londoño, 2010, p. 62).

En virtud de lo anterior, se identificó que el problema fundamental en Manizales obedece a la poca sofisticación y diversidad de su aparato productivo, debida a una perenne heterogeneidad estructural (Cimoli, 2005)<sup>6</sup>, donde la dinámica del progreso técnico no es igual en todos los sectores industriales de la ciudad, pues en algunos se logran aumentos de productividad significativos, mientras que en otros no; lo anterior genera un estancamiento del capital, de los conocimientos y de las complementariedades entre estos factores. Como efecto directo de estas diferencias, se presenta una segmentación del sistema productivo local y del mercado de trabajo, en dos ámbitos: el centro y la periferia, lo cual conlleva que las condiciones de remuneración sean asimétricas.

Es así como la absorción del progreso técnico, fundamental para la sofisticación y diversificación productiva en territorio manizalita, solamente llega a estructuras consolidadas en el tiempo pero limitadas en capacidad, principalmente a aquellas incorporadas en el conjunto industrial central de la ciudad, y no se expande hacia la periferia, donde es probable que exista un amplio potencial en sectores, con variadas ofertas de productos y servicios. El anterior fenómeno sucede porque la estructura industrial que emerge en la periferia no está articulada con apuestas productivas sostenibles impulsadas desde el centro, y por lo tanto tiende a ser muy heterogénea.

Aunque las asimetrías planteadas son un residuo natural, resultado de procesos de innovación diferenciales llevados con mayor celeridad en unos sectores industriales que en otros (Cimoli, 2005), la diferencia substancial radica en la intensidad de estas asimetrías, que en el caso de Manizales se pueden inferir desde la óptica de los indicadores del mercado laboral, como moderadamente altas, debido a una concentración del empleo en actividades de menor productividad. De tal forma, la periferia de la estructura productiva de la ciudad está incompleta, ya que cuenta con un menor número de sectores modernos que no consiguen capturar toda la oferta de trabajo disponible, lo cual mantiene un empleo cercano a niveles de subsistencia.

## METODOLOGÍA

Para la investigación se tomó como criterio de análisis la dimensión de productividad (P)<sup>7</sup>, bajo los términos del subíndice de empleo (E), considerando dos indicadores primordiales como son, la tasa de desempleo (TD) y la tasa de informalidad (TI), componentes estructurales del mercado laboral. Es clave este análisis dada la importancia del desempleo como un problema para la estabilización económica de las ciudades, pues sus efectos se evidencian en menores niveles de producción, pérdidas de capital humano, e inclusive, un aumento de la desigualdad.

Por lo tanto se consideró un marco general de políticas estructurales en función de la productividad y el empleo, en el que se destacan tres de alcance nacional y una del ámbito local. Las

<sup>5</sup> Entre una escala de 0 y 1. Donde 0 es la mínima importancia y 1 la máxima.

<sup>6</sup> Explicadas desde la Teoría Estructuralista del Desarrollo (TED).

<sup>7</sup> Entendida como la medida de eficiencia al usar los recursos de producción en función de la tecnología y la mano de obra calificada que represente mayor valor por hora trabajada.

políticas mencionadas reúnen los principales aspectos descritos en el problema objeto de análisis, sin embargo, el criterio seleccionado es el de *Top-Down*, donde cada política se refina hasta alcanzar aquella de impacto local. Las políticas consideradas fueron:

### **Política de Desarrollo Productivo (PDP)**

Establecida en 2008, como parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3527<sup>8</sup> a partir de los continuos informes sobre competitividad en el país establecidos por el Consejo Privado de Competitividad, y estructurada por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MinCIT), es considerada la base fundamental desde la cual se pretende alcanzar la *Visión 2032*, la cual tiene como objetivo estructural hacer de Colombia uno de los tres países más competitivos de América Latina. Para tal fin, la PDP establece una ruta específica basada en: a) crear mayores niveles de sofisticación, reflejados en 60% de exportaciones correspondientes a bienes y servicios de alto valor agregado; b) tener un nivel de diversificación tal, que los cinco productos con mayor nivel exportación no representen más del 30 % de la canasta exportadora; c) obtener mayores niveles de productividad cifrados por el orden de los USD 40 000 por trabajador y d) generar un crecimiento económico alto y sostenido, del orden del 5 % del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, reflejado en ingresos per cápitas de USD 30 000.

La PDP se sustenta en diez principios estructurales, a los cuales se vinculan seis estrategias específicas; para efectos de este documento, se tuvo solamente en consideración el *principio número 4*, relacionado con la empresa, su productividad y avance tecnológico, y su articulación con la *estrategia número 3*, que tiene que ver con la adopción de buenas prácticas, tecnología y modernización productiva. Es importante indicar que cada estrategia se organiza dentro de un marco conceptual<sup>9</sup>, en el cual se clasifican los *esfuerzos* para alcanzarla en dos tipos: horizontales, aquellos que no tienen sectores o actividades económicas específicas como destinatarios, y verticales, aquellos que sí los tienen.

### **Política Nacional de Trabajo Decente (PNTD)**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014–2018, en su articulado principal, suscribe la Política Nacional de Trabajo Decente (art. 72), la cual tiene tres objetivos estructurales: 1) promover la generación de empleo; 2) llevar a cabo una formalización laboral, y 3) proteger a los trabajadores. Para el análisis se tuvieron en cuenta los dos primeros objetivos, que se articulan con la línea argumental de este documento.

En este sentido, uno de los principios del PND, es construir una Colombia equitativa y sin pobreza extrema, para lo cual se ha trazado la promoción de un desarrollo incluyente mediante dos factores relevantes: a) la diversificación y sofisticación de las apuestas productivas de las regiones, por la vía de priorizar, ajustar y focalizar la actual oferta de empleo, y promocionar las políticas de competitividad a través de un fortalecimiento de las capacidades productivas de los sectores económicos; y b) mejorar la eficiencia del mercado laboral para propiciar una mayor generación de ingresos que incentive la innovación.

En este sentido, “el trabajo decente puede entenderse como aquella actividad productiva justamente remunerada y ejercida en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, plasmado a través del respeto de los principios de igualdad de género y de no discriminación” (Decreto 2362 de 2015).

Es claro que los elementos contenidos en la anterior definición implican necesariamente que los beneficios netos del crecimiento económico se extrapolan de manera directa al mercado de

<sup>8</sup> Política Nacional de Competitividad y Productividad.

<sup>9</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (2014), a partir de Stein (2012).

trabajo, por medio de la generación de *empleos de calidad*, lo que involucra una participación más intensa de los estamentos de la política laboral en el diseño de estrategias de desarrollo sectorial, prioritariamente en aquellos sectores intensivos en mano de obra (DNP, 2015).

Para dar viabilidad a las anteriores intenciones, la PNTD ha configurado dos paquetes de medidas. El primero contempla un mayor nivel de formalización al promover las ventajas de afiliación a los servicios de protección social; igualmente instaurar mejores inspecciones y vigilancias del trabajo y masificar los procesos de negociación colectiva.

El segundo paquete de medidas está orientado a incrementar las oportunidades de enganche laboral principalmente de jóvenes, mujeres y víctimas; masificar el Servicio Público de Empleo y las ventanillas únicas de atención de servicios de empleo y emprendimiento, articulado con una formación para el trabajo y el desarrollo humano, en particular, mediante un esquema de certificación por competencias, que determine estándares ocupacionales específicos para ser tenidos en cuenta en los procesos de gestión del recurso humano en las empresas.

Es así como la condición fundamental para instrumentalizar la PNTD es abrir los espacios intersectoriales e interinstitucionales que propicien la implementación de las medidas anteriormente descritas. Estos espacios deberán definir: a) el efecto neto de los empleos y salarios en cada sector; b) los potenciales incentivos para la creación o recolocación de empleos; c) las intervenciones poblacionales o regionales focalizadas; y d) las necesidades de formación y capacitación de la mano de obra, que tengan como fin último el desarrollo de los mercados laborales, en el marco de la política de desarrollo del país.

### **Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE 2.0)**

Como complemento a la PNTD el Gobierno Nacional ha configurado, el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), 2.0 (28-mayo/15), un mecanismo de inversión en sectores transversales de la economía para apoyar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo, cuya asignación es de \$16.8 billones. En este sentido, se destaca un paquete de medidas sectoriales que involucran inversiones por el orden de \$ 69 000 millones para que las empresas crezcan y puedan desarrollar productos con mayor valor agregado; como complemento se dará un beneficio tributario a las empresas que innoven, según el cual por cada \$ 100 en inversión, se descontarán del impuesto a la renta \$ 175.

Igualmente, se contempla mantener la política de cero arancel para 3094 partidas arancelarias de bienes de capital y materias primas no producidas en el país, lo que se traduce en un alivio de \$ 1.4 billones; de forma simultánea, se crean líneas de crédito para financiación de la industria por \$ 900 000 millones.

También el PIPE 2.0 abre una línea de fortalecimiento de cadenas productivas para financiar proyectos formales de encadenamiento, con un monto de \$ 100 000 millones. El objetivo es financiar inversiones que conduzcan a la mejora productiva en las empresas participantes de iniciativas de cadenas formales establecidas en Innpulsa Colombia, empresas ancla, cámaras de comercio y gremios.

### **Plan de Desarrollo Manizales 2016-2019: dimensión económico-productiva**

Dentro de las bases del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) se destaca la dimensión de educación para la innovación y la productividad, en la cual se observa una tendencia a integrar aspectos de índole macroeconómico y de competitividad con el mercado de trabajo como dinamizador de la economía local, mediante la “capacidad del ciudadano de integrarse en un entorno de oferta y demanda de bienes y servicios”, de tal forma que se disminuya la brecha de desempleo que presenta actualmente la ciudad. El PMD contempla textualmente los siguientes lineamientos:

- Formación de jóvenes de estratos de menores ingresos, en educación y capacitación técnica y tecnológica, con el fin de articular los sectores productivos y lograr la formalidad laboral.
- Correlacionar el actual potencial de ocupación laboral de la ciudad con los sectores productivos y las dinámicas propias de su economía.
- Integración de las zonas urbanas con las rurales, impulsando la cultura campesina, mediante la apropiación tecnológica, hacia la conformación de una clase media rural con perspectiva empresarial.
- Desarrollo de actividades asociadas a la cafcultura y al sector agropecuario, buscando la consolidación de diversas cadenas productivas.
- Fortalecimiento empresarial en lo concerniente a la formalización y creación de un entorno favorecedor de la actividad empresarial, atado a las políticas del orden nacional.
- Ampliar el espectro de posibilidades en otros sectores, en los que se encuentre un número considerado de MiPyME, las cuales requieran integración, asociatividad y soporte para formular estrategias de crecimiento y desarrollo.

A efectos de evaluar cada una de las políticas establecidas se escogió el criterio de eficiencia, con el fin de determinar la bondad de los potenciales resultados de cada una de las alternativas descritas y su relación con el problema central (en qué nivel resuelve el problema).

Es importante aclarar que las políticas públicas funcionan dentro de cierto margen de incertidumbre y sus efectos son proyectados, por lo tanto, con el criterio de eficiencia se intenta determinar hasta dónde la política alcanzaría el máximo resultado posible al ser aplicada. De ahí que el atributo principal en la medición, es el del *valor público* de la política (Espejo, 2010), el cual define que los procesos sociales sobre los que busca influir, estén dentro de un enfoque de costo-beneficio.

De tal forma se estableció un mecanismo de análisis de las alternativas de política pública, que consiste en calificar cinco aspectos relacionados con dicho proceso mediante igual número de preguntas inductivas. Las respuestas corresponden a una medición dentro de una escala de cumplimiento, que cubre un rango numérico de 0 a 4, donde 0 representa una respuesta nula y 4 una presencia completa o absoluta del criterio. Los aspectos, tenidos en cuenta para la evaluación fueron:

- Relación de las políticas con el problema planteado:* Qué incidencia tienen los planteamientos generales de la política sobre el problema y sus derivaciones.
- Presenta alternativas de solución:* La política considera múltiples opciones para atender de forma estructural el problema.
- Identifica planes de implantación:* La política tiene predeterminado un esquema de operación sobre un horizonte de tiempo definido
- Asocia uno o más impactos locales:* Hasta dónde la política puede permear la gestión pública de las unidades básicas de administración territorial.
- El grado de certeza de los posibles resultados de la política:* Determina la confianza en los efectos de la Política.

## RESULTADOS

De acuerdo a los datos obtenidos, la ciudad de Manizales presenta valores de TD y TI intermedias, 10.8 % y 43.7 % respectivamente, lo cual hace que la Tasa General de Participación (TGP), ubicada en un 60.4 %, no se ajuste completamente a las necesidades de su economía local, impactando así en la calidad del empleo, efecto que se puede comprobar mediante el Índice Sintético de Calidad del Empleo (ISCE)<sup>10</sup>, el cual está en un 46.45 %. Lo anterior significa que la ciudad aún

<sup>10</sup> Conformado por el nivel de ingreso, los tipos de contrato, la seguridad social y las jornadas de trabajo.

no está usando todo su potencial, y por lo tanto, el tipo de empleo generado no es diferenciador y no está completamente articulado con apuestas productivas relevantes.

Esta situación contrasta con los resultados del Índice de Progreso Social (IPS), aplicado a las principales ciudades colombianas. Este indicador se aparta de una medición del desempeño económico, concentrando sus apreciaciones primordialmente en determinar los niveles alcanzados por las urbes en términos de satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos. En este sentido, Manizales lidera el conjunto de ciudades colombianas, destacándose incluso por encima de Bogotá, con un puntaje de progreso social de 75.5, que se basa principalmente en disminución de la desigualdad y la pobreza, lo cual significa que la ciudad ha sido eficiente en convertir sus recursos en bienestar para la población, favoreciendo la cohesión social y la práctica de libertades. Este óptimo desempeño de Manizales en el IPS está asociado a aspectos muy concretos, como mejoras en la salud pública, aumento en el acceso y calidad de la educación superior, mayor cobertura en vivienda, agua y saneamiento, y un acceso más generalizado a las tecnologías de información y comunicaciones (Aranibar, García, Jiménez, Maldonado y Caro, 2015).

Sin embargo, a pesar de estos importantes avances sociales, Manizales continúa presentado una segmentación en su sistema productivo, debido a que el empleo generado no contiene elementos diferenciadores significativos que le permitan a la ciudad tener niveles altos de sofisticación e innovación en sus aparatos de producción. Lo anterior explica el rezago y las diferencias de productividad entre sectores industriales, donde conviven complejas vinculaciones de intercambio, dominio y dependencia en una misma estructura socioeconómica, principalmente porque la densidad empresarial alrededor de apuestas productivas es todavía incipiente.

De estos elementos se deriva que tanto la tasa de desempleo y de informalidad en Manizales, sea de tipo estructural, lo cual significa que, dentro del mercado laboral de la ciudad, la demanda no puede absorber las características ofrecidas por la mano de obra. En otras palabras, la mayoría de empresas manizaleñas aún no tienen la capacidad de incorporar y apropiar la cualificación profesional de los habitantes para desarrollar bienes y servicios de mayor innovación; esto se ve reflejado en su tasa de ocupación (TO) que es del 54.2 %.

De acuerdo a la metodología, se diseñó una matriz de calificación (ver tabla 2), en la cual se puede observar, que la política con mayor valoración es la de Desarrollo Productivo, en virtud de que es la que más se acerca a solucionar el problema presente en la ciudad de Manizales; por lo tanto, su valor público es superior a las demás alternativas, inclusive por encima de la política local, de tal forma que, se esperaría una influencia más directa en los procesos de gobernanza municipal.

**Tabla 2:** Matriz de calificación de eficiencia de políticas públicas

Política	Fases del proceso de eficiencia de la política pública																				Calificación sobre 4.0					
	F1= ¿Identifica el problema planteado?					F2= ¿Formula alternativas de solución?					F3= ¿Dispone de un plan de implantación?					F4= ¿Tiene asociado un impacto local?						F5= Nivel de certeza frente a los resultados				
	0	1	2	3	4	0	1	2	3	4	0	1	2	3	4	0	1	2	3	4		0	1	2	3	4
PDP					■					■					■					■					■	3,6
PNTD				■				■					■					■					■			2,0
PIPE 2.0	■								■					■					■				■			2,0
PDM-D3			■						■					■					■				■			2,2



A partir de las ponderaciones de la matriz, se analizó cada una de las políticas en términos de fortalezas y debilidades de cada una de las políticas:

- PDP (3.6/4.0): Conformar un marco institucional sólido y una hoja de ruta específica, donde es posible dar visibilidad a las diversas apuestas productivas de las regiones, como base fundamental de la política industrial moderna del país. Focaliza, alinea y consolida los principales aspectos relacionados con el desarrollo productivo, hacia un horizonte de largo plazo (año 2032), lo que le permite articularse con los futuros planes de desarrollo, tanto nacionales, como regionales y municipales. Señala que los mejoramientos en productividad están articulados directamente con una mayor cualificación de la mano de obra, por lo tanto, fomenta un cierre de brechas entre el recurso humano. Lanza una propuesta de involucramiento de sectores industriales, gremios y universidades. Fomenta la articulación con el Sistema Nacional de Competitividad mediante un trabajo coordinando con las Comisiones Regionales de Competitividad. Pone a disposición un mecanismo de diseño de apuestas productivas. No contempla los posibles cambios o ajustes derivados del entorno macroeconómico global.
- PDM-D3 (2.2/4.0): Es la política para la ciudad de Manizales, y aunque propone una hoja de ruta específica, reúne tangencialmente algunos elementos para la priorización y formulación de proyectos productivos. No está focalizada y es muy abierta, lo cual no permite consolidar impactos claves. Reconoce que es necesario incorporar recursos a proyectos de innovación tecnológica, pero no se identifican metas claras ni sectores. Reconoce la importancia de diseñar apuestas productivas diferentes a las convencionales, pero no se articula con el PIPE 2.0. No se evidencia el enfoque de gobernanza metropolitana requerido para dar impulso a las iniciativas planteadas. No considera elementos de enfoque económico socioespacial.
- PNTD (2.0/4.0): Su fortaleza radica en que se articula completamente con el propósito de generar mayor sofisticación y diversificación productiva. Busca fundamentalmente la concertación entre sectores productivos y estamentos de política nacional de empleo, con el ánimo de impulsar procesos de cualificación del recurso humano para lograr mayores estándares de innovación en los aparatos productivos. Su incidencia es directa en los componentes del mercado de trabajo al identificar las falencias y asimetrías. Es susceptible de ser revisada y ajustada, dependiendo de los enfoques según los cambios de gobierno. No se articula directamente con la PDP y sus avances pueden diluirse por falta de apoyo regional.
- PIPE 2.0 (2.0/4.0): Es un generador coyuntural de recursos financieros para un horizonte de tiempo limitado. Su fortaleza es la asignación de partidas puntuales para el impulso de la competitividad mediante la financiación directa de proyectos. Presenta un apoyo diferenciado, de acuerdo al estado del municipio y su productividad, lo cual mejora el nivel de integración entre regiones. No logra comprometerse con horizontes de tiempo amplios y no evidencia un mecanismo de seguimiento y uso eficiente de los recursos.

## CONCLUSIONES

Para gestionar de manera óptima el potencial innovador es fundamental configurar un marco institucional que ayude a minimizar la incertidumbre generada por los procesos de innovación y fomente la validación y distribución del conocimiento. Sin embargo, se identifica que la acción institucional en las ciudades de Latinoamérica aún no es suficiente ni corresponde, en muchos casos, a los retos de los tiempos actuales y las necesidades vitales de las poblaciones que las habitan. En parte, porque todavía se perciben los efectos de la desaceleración de los procesos de desarrollo, acaecida en las últimas dos décadas del siglo pasado, que propició una baja capacidad de agencia en las administraciones locales, y en consecuencia no permitió dotar de mejores asentamientos, dignos y de calidad, a la mayoría de ciudadanos, principalmente aquellos en situación de vulnerabilidad.

De acuerdo a la problemática descrita en este documento y a los resultados de la evaluación de las políticas públicas referenciadas, se hace evidente que Manizales debe empezar, más temprano que tarde, un proceso de cambio hacia la conformación de un esquema de ciudad más integrada en una estructura de área metropolitana.

Por lo tanto, es prioritario para su competitividad que la ciudad sea parte fundamental en la creación de una red urbano-industrial, ya que el papel que desempeñe dentro de este sistema definirá en gran medida las participaciones relativas en generación de empleo y de valor agregado industrial (Cuervo y González, 1997). La pertinente apertura de la ciudad de Manizales hacia una red urbano-industrial, determinará la posibilidad de recibir influencias externas positivas, ya que se conformarían flujos de capital, de información y de bienes y servicios, que de alguna forma oxigenarían su estructura económica y productiva.

De estas circunstancias surge la importancia de considerar cuáles son los mecanismos que le permiten a la industria contribuir a generar una dinámica socioeconómica determinada y cuáles son las restricciones que la ciudad le impone a la industria en distintos momentos.

Por esta razón urge la integración de la ciudad con la región centro-sur para abordar temas claves como el manejo de cuencas, la inversión en infraestructura social y productiva, los servicios públicos, la movilidad, la gestión del riesgo y el manejo del ambiente, al igual que definir la vocación de los entes territoriales.

Manizales, como una ciudad en permanente cambio, debe acercarse a la definición de ciudad nodal, para estar en la capacidad de propiciar desarrollos estratégicos y dejar de ser solamente funcional, como actualmente es vista. En este sentido, toma relevancia el hecho de que la ciudad incorpore dentro sus estudios los índices de primacía urbana.

Para que los efectos sugeridos en los párrafos anteriores ocurran, es igualmente relevante que la ciudad mejore aún más en la educación de sus pobladores, ya que es la manera de producir un desarrollo del talento humano, el cual es condición fundamental para cerrar las brechas de productividad e ingreso, y permitir una reconversión de los aparatos productivos.

Bajo este enfoque, la ciudad debe planear una estrategia que considere otras apuestas productivas por fuera de las convencionales, alrededor de dos industrias de alto potencial como son la biotecnología y las tecnologías de información y computación, identificando en cada uno de estos sectores productivos empresas de base tecnológica tipo ancla, que aprovechen el carácter biodiverso del territorio y el notable potencial de las instituciones científicas y de las universidades, como una ventaja competitiva (Duque-Escobar, 2015).

Por último, el instrumento que desencadenaría la anterior propuesta entorno a la conformación de una red urbano-industrial, es el Plan de Ordenamiento Territorial, el cual debe concretar la propuesta de ciudad-región, específicamente entre Pereira y Manizales, creando los elementos necesarios para el nacimiento de sinergias económicas, mediante acuerdos institucionales fuertes y duraderos.

## REFERENCIAS

- Alcaldía Municipal de Manizales (2016). *Bases de Plan de Desarrollo Municipal*. Manizales, Colombia: Secretaría de Planeación.
- Aranibar, A., García J., Jiménez, O.A., Maldonado, D., y Caro, P. (2015). *Índice de progreso social en 10 ciudades de Colombia* (documento de trabajo n.º 24). Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Bejarano, J.A. (1987). *Historia Económica de Colombia: El despegue cafetero (1900-1928)*. Bogotá, Colombia: Banco de la República.

- Cifuentes, P., y Londoño, J. (2010). Análisis de crecimiento urbano: una aproximación al estudio de los factores de crecimiento de la ciudad de Manizales como aporte a la planificación. *Revista Gestión y Ambiente*, 13(1), 53-63.
- Cimoli, M. (2005). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cohen, B., Almirall, E., y Chesbrough, H. (2016). The city as a lab: open innovation meets the collaborative economy. *California Management Review*, 59(1), 5-13. doi:10.1177/0008125616683951
- Consejo Privado de Competitividad. (2014). *Política de Desarrollo Productivo para Colombia*. Bogotá, Colombia: CPC.
- Cuervo, L., y González J. (1997). *Industria y ciudades en la era de la mundialización*. Bogotá: Colciencias, CIDER.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá, Colombia: DNP.
- Duque-Escobar, G. (2015). El desarrollo urbano y económico de Manizales. Ponencia presentada en “Subámonos al Bus del POT”. Manizales, Colombia.
- Elizaga, J. (1970). *Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina*. Santiago de Chile: CELADE.
- Huffy, M. (2009). *The Governance Analytical Framework*. Recuperado de <http://www.urbanpro.co/wp-content/uploads/2016/12/The-Governance-Analytical-Framework.pdf>
- Martin, R., y Sunley, P. (2006). Path dependence and regional economic evolution. *Journal Of Economic Geography*, 6(4), 395-437. doi:10.1093/jeg/lb1012
- Ministerio de Hacienda de Colombia (2015). *Plan de impulso a la productividad y el empleo 2.0: para la paz, equidad y educación*. Recuperado de [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=qlz-XR91zeYygDGJ18NPQuWVwuONIZlliB144fmA-6bi\\_k4XPBmjM!203701145?nodeId=%2FOCS%2FMIG\\_39730613.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=qlz-XR91zeYygDGJ18NPQuWVwuONIZlliB144fmA-6bi_k4XPBmjM!203701145?nodeId=%2FOCS%2FMIG_39730613.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- ONU-Habitat Colombia. (2015). *Primer reporte del estado de las ciudades de Colombia: camino hacia la prosperidad*. Bogotá, Colombia: ONU.
- Red de Ciudades Como Vamos (2014). *Informe de calidad de vida 2011-2013. Análisis de Mercado Laboral*.
- Universidad de Granada (2017). *Spin Off: qué son y para qué sirven*. Recuperado de <http://spinoff.ugr.es/cms/menu/info-otri/spin-off-que-son-y-para-que-sirven/>