



Vigilada Mineducación

**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL MEJORAMIENTO E IMPULSO  
DEL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD EN QUIBDÓ (CHOCÓ – COLOMBIA)**

*Analysis of public policies for the improvement and promotion of employment and productivity*

*in Quibdó (Chocó – Colombia)*

KEVIN MIGUEL GUERRERO MORALES

Trabajo de grado presentado para optar al título de  
Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

Asesora:

María Eugenia Ramos

UNIVERSIDAD EAFIT

Facultad de Finanzas, Economía y Gobierno

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Medellín

2024

## **Dedicatoria**

*Con admiración y solidaridad dedico estas palabras a los hombres y mujeres del Chocó que batallan contra la dura realidad del desempleo y la baja productividad de su municipio.*

## **Agradecimientos**

*A mi asesora, la doctora María Eugenia Ramos.*

*Quiero expresar mi más profundo agradecimiento por su invaluable apoyo y guía durante la elaboración de mi tesis sobre la actual política pública sobre empleo y productividad, vigente en*

*Quibdó (Chocó), la cual se elaboró para optar al título*

*de Magister en Gobierno y Políticas Públicas.*

*Su conocimiento sobre el tema, su paciencia y su meticulosidad en la revisión de cada avance*

*fueron fundamentales para el éxito de este trabajo.*

## Resumen

En la presente investigación se analiza si la actual política pública sobre empleo y productividad, vigente en Quibdó (Chocó) desde 2019, ha tenido incidencia real en la mejora de alguno o los dos aspectos objeto de dicha Política; para ello, se analizan las principales causas diagnosticadas que generan los altos índices de desempleo y falta de productividad en dicho municipio; de igual manera, se identifican las barreras y limitaciones en la implementación de las políticas públicas, que obstaculizan el logro de resultados positivos en términos de empleo y productividad en este territorio de Colombia; y, por último, se proponen recomendaciones estratégicas que puedan integrarse a la política pública ya mencionada, del municipio de Quibdó, para obtener más y mejores resultados en términos de empleo y productividad.

**Palabras clave:** barreras, desempleo, empleo, limitaciones, política pública, productividad, Chocó, Quibdó

### **Abstract**

This research analyzes whether the current public policy on employment and productivity, in force in Quibdó (Chocó) since 2019, has had a real impact on the improvement of one or both subjects; the analysis is focused on the main diagnosed causes that generate the high rates of unemployment and lack of productivity in said municipality; likewise, the barriers and limitations in the implementation of the public policy are identified, which hinder the achievement of positive results in terms of employment and productivity in this territory of Colombia; and, finally, strategic recommendations are proposed that can be integrated into Quibdó's public policy to obtain more and better results in terms of employment and productivity.

**Keywords:** barriers, unemployment, employment, limitations, public policy, productivity, Chocó, Quibdó.

## Tabla de contenido

	Pág.
Introducción .....	11
1. Contexto.....	12
2. Revisión de literatura.....	19
3. Objetivos.....	22
3.1. General .....	22
3.2. Específicos .....	22
4. Marco teórico.....	23
5. Diseño metodológico.....	26
6. Resultados.....	29
6.1. Revisión de las principales causas que generan los altos índices de desempleo y falta de productividad en Quibdó (Chocó).....	29
6.2. Barreras y limitaciones en la implementación de las políticas públicas, que obstaculizan el logro de resultados positivos en términos de empleo y productividad en Quibdó (Chocó)..	34
6.3. Recomendaciones estratégicas que pueden integrarse a la política pública de empleo y productividad de Quibdó (Chocó) para obtener más y mejores resultados en términos de empleo y productividad.....	43
7. Conclusiones.....	50
Bibliografía .....	52
Anexos .....	57

## Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Presupuesto para la implementación de las políticas públicas de productividad y empleo de Quibdó.....	16
Tabla 2. Plan de análisis.....	27
Tabla 3. Índice de desocupación en la ciudad de Quibdó 2019.....	29
Tabla 4. Índice de desocupación en la ciudad de Quibdó 2020.....	30
Tabla 5. Índice de desocupación en la ciudad de Quibdó 2021.....	30
Tabla 6. Índice de desocupación en la ciudad de Quibdó 2022.....	30
Tabla 7. Índice de desocupación en la ciudad de Quibdó 2023 – enero 2024.....	31
Tabla 8. Índice de Prosperidad Urbana.....	35
Tabla 9. Recomendaciones estratégicas que pueden integrarse a la política pública de empleo y productividad de Quibdó (Chocó) para obtener más y mejores resultados en términos de empleo y productividad .....	45

## Lista de figuras

	Pág.
Figura 1. Calidad de vida y sostenibilidad ambiental.....	13
Figura 2. Apuestas productivas de Quibdó.....	13
Figura 3. Estrategias de la política de desarrollo productivo para el municipio de Quibdó (Chocó) .....	32

## Lista de gráficas

	Pág.
Gráfica 1. Resultados generales del Índice de Prosperidad Urbana .....	36
Gráfica 2. Infraestructura y conectividad urbana.....	38
Gráfica 3. Calidad de vida .....	39
Gráfica 4. Equidad e inclusión social .....	40
Gráfica 5. Sostenibilidad ambiental.....	41
Gráfica 6. Productividad .....	42

## Lista de anexos

	Pág.
Anexo A. Consentimiento informado.....	57
Anexo B. Formulario de entrevista dirigidos a personas expertas en temas de empleo y productividad en la ciudad de Quibdó (Departamento del Chocó).....	59
Anexo C. Objetivos para el mejoramiento de las condiciones de empleo del municipio de Quibdó (Chocó) .....	62
Anexo D. Objetivos para el aumento de las capacidades productivas del municipio de Quibdó (Chocó) .....	64
Anexo E. Entrevista 1 .....	66
Anexo F. Entrevista 2 .....	72
Anexo G. Entrevista 3.....	75
Anexo H. Entrevista 4.....	79

## Introducción

Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- (2024), para el mes de enero de 2024, Chocó se sigue mostrando como el departamento del país con la tasa de desempleo más alta de Colombia, con un 26,7% y Quibdó, su capital, ostenta un índice de desempleo de 26,3%, muy lejos del departamento que le sigue, que es Tolima, con una tasa de desempleo del 16,1%; así mismo, de acuerdo con datos de la Alcaldía de Quibdó, el departamento ha tenido como característica el hecho de ocupar los últimos lugares en los indicadores económicos a nivel nacional, especialmente en materia de empleo, competitividad, productividad, desocupación, Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- y Producto Interno Bruto -PIB-.

Lo que llama la atención de esta realidad es que la capital del departamento posee una amplia riqueza, sobre todo en recursos naturales, turismo, minería y mano de obra, riqueza que no es aprovechada y que sigue siendo objeto de abandono por parte del Estado, lo cual se debe, muy seguramente, a que si bien existe una política pública articulada con las necesidades de la ciudad y de sus habitantes, su implementación ha sido pobre por parte de las administraciones municipales de turno, lo que no ha permitido la real proyección de Quibdó a futuro ni el mejoramiento de sus condiciones en materia de productividad y empleo.

## 1. Contexto

Actualmente, se cuenta con una política pública de desarrollo económico, empleo y productividad para la ciudad capital de Quibdó para el periodo 2019-2031, el cual se encuentra desarticulado de los planes de empleo del Ministerio del Trabajo, en particular, el Plan Departamental de Empleo del Chocó (Convenio N° 188 de 2014) que contiene unos ejes estratégicos diferentes a la política pública local; sin embargo, éste no ha logrado reducir los altos índices de desempleo y la falta de productividad, de ahí la importancia de analizar estas políticas de ciudad, con miras a reconocer sus falencias, bien sea durante la fase de formulación o durante la fase de implementación. Dicha política pública se ha focalizado en una serie de componentes estratégicos basados en cinco ejes: desarrollo productivo, innovación y capital humano, inclusión productiva, entorno y conectividad y desarrollo institucional para la productividad, los cuales se encuentran atravesados por unos ejes transversales como calidad de vida y sostenibilidad y apuestas productivas, que constituyen un punto central del presente análisis, pues estos inciden directamente en el desempleo y la falta de productividad.

Figura 1. *Calidad de vida y sostenibilidad ambiental*

Fuente: Alcaldía Municipal de Quibdó (2019).

Figura 2. *Apuestas productivas de Quibdó*

Fuente: Alcaldía Municipal de Quibdó (2019).

Y es que precisamente durante la administración de los años 2020-2023, aunque se trazaron distintos objetivos, metas e indicadores en el Plan de Desarrollo, así como en la Política Pública de Desarrollo Económico, Empleo y Productividad de Quibdó, lo cierto es que no se implementaron los programas y proyectos que la misma administración recomendaba adoptar, principalmente por la no asignación de los recursos requeridos, situación que termina generando un bajo impacto en la reducción del empleo y el aumento de la productividad, de tal suerte que si no se atacan las causas de estos fenómenos en la práctica no se resolverá nada, es decir, si no se incluye esta política pública en el Plan de Desarrollo del municipio y no se asignan recursos, se seguirá presentando la misma problemática de falta de implementación y ejecución.

Ahora bien, la financiación se erige como un eje transversal y crítico en el diseño e implementación de políticas públicas. La efectividad de cualquier estrategia propuesta, incluyendo aquellas destinadas a aprovechar las ventajas comparativas y competitivas de regiones específicas como Quibdó, depende en gran medida de la disponibilidad de recursos económicos. La asignación de estos recursos, a su vez, está intrínsecamente ligada a la voluntad y prioridades del gobierno de turno, este vínculo destaca un desafío significativo: la posibilidad de que la continuidad y el éxito de políticas públicas esenciales se vean comprometidos por la falta de compromiso político-administrativo. La variabilidad en la voluntad política para asignar fondos necesarios puede resultar en la interrupción o el estancamiento de iniciativas importantes, subrayando la importancia de establecer mecanismos de financiación estables y sostenibles que trasciendan los ciclos políticos y aseguren la implementación efectiva de políticas públicas.

A lo anterior se suma que no se le ha dado la relevancia necesaria al apoyo del sector privado, ya que no todas las intervenciones pueden ser realizadas únicamente por la administración; Este aspecto se puede mejorar, implementando políticas que fomenten la innovación, el desarrollo sostenible, y la creación de empleo. Esto incluye incentivos fiscales en el sector privado, programas de apoyo para PYMEs, asociaciones público-privadas para infraestructura, y promoción de la responsabilidad social empresarial. Desde el sector privado, es importante adoptar un compromiso con la sostenibilidad, buscar alianzas con el público para proyectos conjuntos, e innovar continuamente. Estas medidas pueden mejorar la competitividad y contribuir significativamente al desarrollo económico.

Así mismo, es fundamental promover de forma decidida la participación de la academia, sobre todo de instituciones como el SENA y las Universidades (tanto públicas como privadas), las cuales se pueden convertir en ejes articuladores de ejecución de la política pública; esa falta de articulación conlleva a que las políticas públicas de empleo y productividad fracasen y que resultados positivos no se logren observar en el corto, mediano o largo plazo, lo que, a su vez, genera que el presupuesto destinado para estas iniciativas se termine desviando.

La ausencia de voluntad política y una visión de desarrollo clara han sido obstáculos significativos para capitalizar las oportunidades que las políticas públicas ofrecen para el fortalecimiento del desarrollo económico. Esta carencia de dirección y compromiso se refleja en la asignación insuficiente y la dispersión de recursos destinados a la implementación de estas políticas. Sin una planificación estratégica coherente, los fondos se esparcen en múltiples direcciones, resultando en una ejecución ineficaz que apenas roza la superficie de los problemas

subyacentes. Esta situación contribuye directamente a la falta de estímulos para la generación de empleo formal y perpetúa el crecimiento de la informalidad laboral, limitando el potencial de desarrollo económico y social en la región.

La efectividad de las políticas públicas en la capital departamental depende de dos pilares fundamentales: la existencia de una voluntad política-administrativa firme y el establecimiento de alianzas estratégicas con entidades nacionales como el Ministerio del Trabajo y el DPS. Estas alianzas son cruciales para llevar los beneficios y servicios directamente al territorio, mejorando la accesibilidad y el impacto de las políticas.

Tabla 1. *Presupuesto para la implementación de las políticas públicas de productividad y empleo de Quibdó*

<b>Ejes y programas</b>	<b>Presupuesto 4 años</b>
<b>Eje Desarrollo productivo</b>	<b>\$2.700.000.000</b>
Potencializar zonas de aglomeración	\$1.500.000.000
Quibdó turística	\$600.000.000
Quibdó agroindustrial	\$600.000.000
<b>Eje Innovación y capital humano</b>	<b>\$1.250.000.000</b>
Quibdó biodiversa	\$600.000.000
Cultura como detonante del desarrollo económico	\$400.000.000
Cierre de brechas de capital humano	\$250.000.000
<b>Eje Inclusión productiva</b>	<b>\$800.000.000</b>
Inclusión productiva jóvenes	\$400.000.000

<b>Ejes y programas</b>	<b>Presupuesto 4 años</b>
Inclusión productiva mujeres	\$400.000.000
<b>Acciones de 100 días</b>	<b>\$1.000.000.000</b>
	<b>\$5.750.000.000</b>

Fuente: Alcaldía Municipal de Quibdó (2019).

Aunque se dispuso de presupuesto para la financiación de estos ejes fundamentales para el fortalecimiento del empleo y la productividad en el plan de desarrollo 2020-2023, los recursos resultaron insuficientes, debido a la multiplicidad de estrategias, metas, objetivos y programas que se plantean; adicionalmente, es claro que, desde el gobierno nacional, se debería disponer una partida presupuestal importante que permita acompañar la ejecución de los diferentes planes, programas y proyectos para avanzar en la solución de las necesidades de Quibdó en materia de productividad y empleo; el Gobierno nacional tiene una deuda histórica con los habitantes del Pacífico colombiano y particularmente con Chocó en materia de inversión, acompañamiento real y ejecución de acciones estratégicas orientadas a mejorar de forma sustancial pero sobre todo con vocación de permanencia, las condiciones de empleo y competitividad del departamento y de Quibdó en particular. Las pocas acciones que se dan son desarticuladas, entre los diferentes niveles de gobierno y entre la administración municipal, la academia y el sector privado; todo o anterior genera una atomización de recursos que no es coherente con la realidad de las necesidades de Quibdó; y a pesar de que es fundamental atender los distintos ejes en torno al empleo y la productividad, no se debe descuidar el componente práctico de estas políticas públicas; éstas se diseñan siempre para resolver un problema público de importancia e interés

para una comunidad y un territorio y deben lograr resultados reales y concretos, en los horizontes de tiempo esperados o de lo contrario deben revisarse y ajustarse.

A lo anterior se suma que el *framing* de Chocó, y específicamente de la ciudad de Quibdó, no es muy convincente y atractivo en un contexto de desarrollo económico moderno, pues, a pesar de su riqueza natural y sus perspectivas en bioturismo, factores como la tecnología, la infraestructura y suficiente capital humano capacitado, son fundamentales para la productividad, y con ninguno de estos factores se cuenta en el municipio, lo cual hace necesario que en el análisis de la actual política pública de Quibdó se deba estudiar con especial cuidado las perspectivas que se tienen frente al capital humano, la tecnología y todo lo que comprende la bioeconomía, biodiversidad, agroindustria, turismo de negocios y naturaleza, desarrollo cultural, economía naranja y aprovechamiento de los recursos para el fortalecimiento de la industria de la salud y la belleza, factores que es necesario abordar detenidamente, pues están relacionados de manera directa con los principales problemas públicos del municipio como la falta de empleo y la baja productividad.

De conformidad con lo anterior, este estudio busca dar respuesta al siguiente interrogante: ¿Por qué la actual política pública de productividad y empleo no ha logrado aportar a la disminución del desempleo y al incremento de la productividad en Quibdó?

## 2. Revisión de literatura

El tema de la empleabilidad y la productividad en el departamento del Chocó ha sido una problemática que se ha venido reconociendo desde la óptica investigativa, ello a raíz de las dificultades que ha tenido esta región por alcanzar cifras positivas en la materia. A continuación, se relacionan algunos de los estudios que han abordado la problemática y que ponen en evidencia el actual estado de la cuestión.

En la investigación desarrollada por Mosquera (2014) se identifica la importancia de que el departamento del Chocó cuenta con unas políticas públicas de empleo y productividad verdaderamente incluyentes; este tipo de políticas, según el investigador, deben tener un enfoque diferencial que reconozca, sobre todo, las necesidades de los trabajadores informales, ya que esta es la población mayoritaria de la economía local del departamento, pero además se requiere de un apalancamiento de las actividades, sectores y servicios en donde se mueve dicha informalidad para lograr reducir de manera ostensible los índices negativos de desempleo y falta de productividad.

Así mismo, se destaca el trabajo de Córdoba (2014), quien reconoce que la falta de gobernanza es uno de los factores que más impacta el lento desarrollo económico del Chocó, lo que ha dado lugar a que sean desaprovechados los recursos y riqueza natural del departamento, lo cual ha terminado reflejándose en fenómenos de desigualdad, desempleo y pobreza.

De igual manera, sobre sale el estudio de Ángel et al. (2015), quienes hacen un análisis de los factores internos y externos que se han tenido en cuenta en el departamento del Chocó para diseñar políticas públicas que mejoren el empleo y la productividad, encontrando que en dichos factores no se han tenido en cuenta aspectos estratégicos del departamento, tales como la creación de un sistema de transporte terrestre, fluvial y marítimo que permita el transporte de carga y pasajeros, la implementación de un plan de saneamiento básico a lo largo del departamento, el desarrollo de soluciones eléctricas que permitan beneficiar a la población chocona y por ende proporcionar mejores condiciones para las nuevas empresas inversoras y la dotación de equipos tecnológicos y humanos de gran calidad, de ahí que las políticas públicas se constituyan simplemente en herramientas de planeación que no reconocen la realidad de la región.

En el estudio de Peláez & Vásquez (2018) se reconoce que la pobreza en el departamento de Chocó es un fenómeno que obedece a múltiples causas y variables como es el caso de la corrupción como posible causa de un lento proceso de desarrollo económico, la escasez de vías de acceso o en mal estado, la falta de oportunidades de empleo, la debilidad industrial, aislamiento geográfico, ineficiencia en infraestructura, altos niveles de corrupción, la pobreza y desigualdad que toman un mayor peso en el departamento generando así un lento proceso en el desarrollo de esta economía. Todos estos factores se deben entender en su conjunto para poder diseñar una política pública que mejore las condiciones y calidad de vida de la población; entender estas variables de manera desarticulada da lugar a que se mantengan las mismas condiciones de pobreza y a que poco o nada se reduzcan los índices de desempleo. Se hace necesario abordar las causas subyacentes de los desafíos socioeconómicos identificados, lo que

implica desarrollar estrategias que fortalezcan la infraestructura, promuevan la transparencia y la rendición de cuentas, fomenten el desarrollo industrial y reduzcan la corrupción.

Finalmente, en el trabajo de Murillo (2022) se destaca que el departamento de Chocó requiere de una mayor atención por parte del Estado; no basta con brindar medidas asistencialistas, pues con ello se mantienen las mismas condiciones de pobreza, inseguridad y falta de acceso a los servicios del Estado, de ahí la necesidad de contar con una política pública que verdaderamente permita el mejoramiento de la calidad de vida de los chocoanos.

Lo que evidencia la anterior revisión de literatura es que, efectivamente, las investigaciones sobre productividad y empleo en el departamento del Chocó se han enfocado, principalmente, en identificar las falencias y retos que tiene el departamento sobre la materia, pero sobre todo aquellas causas que requieren intervención, pero no generan espacios para propuestas en donde se identifiquen las acciones a seguir para superar esas dificultades y esos retos.

### **3. Objetivos**

#### **3.1. General**

Analizar por qué la actual política pública de productividad y empleo no ha logrado aportar a la disminución del desempleo y al incremento de la productividad en Quibdó.

#### **3.2. Específicos**

Revisar las principales causas que generan los altos índices de desempleo y falta de productividad en Quibdó (Chocó).

Identificar las barreras y limitaciones en la implementación de la política pública, que obstaculizan el logro de resultados positivos en términos de empleo y productividad en Quibdó (Chocó).

Proponer recomendaciones estratégicas que puedan integrarse a la política pública de empleo y productividad de Quibdó (Chocó) para obtener más y mejores resultados en términos de empleo y productividad.

#### **4. Marco teórico**

El concepto de política pública, según Pollack et al. (2018), hace referencia al conjunto de principios, acciones y propuestas que difieren de las políticas privadas o institucionales direccionadas en apoyar, mejorar y fortalecer sectores, poblaciones y problemáticas que requieran del accionar del Estado.

Precisamente, una de las áreas en donde mayor desarrollo han tenido las políticas públicas es en materia de empleo, ya que se trata de un fenómeno que aqueja, sobre todo, a los sectores más desfavorecidos, por lo que este tipo de políticas deben estar articuladas para brindar medidas que vayan más allá de la asistencia y auxilio del Estado y planeadas para ser implementadas en el corto, mediano y largo plazo, de manera que logren solventar las causas que dan lugar a la problemática en sí misma.

Toda política pública de empleo, de acuerdo con Stone & Norton (2011), debe estar fundamentada en una serie de principios que generen un cambio efectivo, esto es, que mejore las condiciones de empleo, lo que hace necesario diseñar medidas proactivas que se traduzcan en equidad, fortalecimiento del empleo formal y cierre de brechas que conduzcan a plenas condiciones de empleabilidad.

Estas políticas, por tanto, deben contener acciones claras y concretas, direccionadas en atender las necesidades de una población objetivo, lo que exige, a su vez, una regulación detallada de los recursos que se hacen necesarios para su implementación.

En materia de empleo, las políticas públicas deben buscar la generación de empleos de calidad. En el documento de la CEPAL (2009) se señala que este tipo de políticas, sobre todo en América Latina y el Caribe, deben estar direccionadas, no sólo a la generación de más empleo, sino en proteger laboralmente a los trabajadores y asegurar el mejoramiento de las condiciones salariales, la protección de sindicatos y la negociación colectiva y brindar mecanismos de protección ante el desempleo; así mismo, deben ir acompañadas de programas de capacitación y formación, fortalecimiento del autoempleo y la creación de microempresa y asegurar la inserción laboral de jóvenes y de mujeres.

Para construir este tipo de políticas, destaca Arboleda (2020), es necesario considerar diferentes elementos y factores, ya que fortalecer el empleo, sobre todo a nivel regional, implica identificar las variables que más inciden en que dichas políticas resulten efectivas o no; así, por ejemplo, si en una región existe un importante flujo migratorio de personas provenientes de otro país, es claro que esa política debe tener en cuenta dicho factor, por lo que no es posible pensar en una política pública de empleo generalizada para todas las regiones.

En materia de productividad, señalan Payares et al. (2021), es importante adoptar reformas e iniciativas encaminadas en incrementar la eficiencia de los mercados y aumentar la capacidad de las empresas existentes; sin embargo, Llanos (2020) advierte que muchas veces

este tipo de políticas no resultan efectivas, ya que, en algunas ocasiones, se desconocen las condiciones de productividad de las regiones, lo que lleva a adoptar medidas que no se encuentran alineadas con esas realidades.

## 5. Diseño metodológico

El desarrollo del estudio se llevó a cabo a través de un enfoque de investigación cualitativo, desde el cual se pretendió valorar si la actual política pública sobre empleo y productividad que está vigente en Quibdó (Chocó), ha tenido o no una incidencia real en la mejora del empleo y la productividad, así como explorar las causas más importantes de los altos niveles de desempleo y baja productividad en la ciudad, así como las líneas estratégicas y acciones que deben implementarse para que se constituya en una política efectiva.

Para la recolección de información se recurrió a la técnica de revisión y rastreo documental, lo cual requirió de la consulta de descriptores y palabras clave afines al objeto de estudio en bases de datos de revistas indexadas, motores de búsqueda especializados y sitios web oficiales de organismos estatales; de igual manera, se realizaron una serie de entrevistas a expertos y personas clave en temas de productividad y empleo, quienes conocen de primera mano la actual dinámica sobre este tema en el municipio (ver consentimiento informado y formulario de entrevista en los Anexos A y B).

Una vez recopilada la información se procedió a su categorización, de manera que se extrajeran los contenidos que sirvieran para darle respuesta a los objetivos propuestos.

El desarrollo metodológico de esta propuesta se planteó en el siguiente plan de análisis.

Tabla 2. *Plan de análisis*

<b>Objetivos</b>	<b>Técnicas e instrumentos</b>	<b>Análisis categorías</b>	<b>Observaciones</b>
Diagnosticar las principales causas que generan los altos índices de desempleo y falta de productividad en Quibdó (Chocó)	Rastreo documental	Desempleo Baja productividad	Rastreo documental en diferentes fuentes de información
Identificar las barreras y limitaciones en la implementación de las políticas públicas, que obstaculizan el logro de resultados positivos en términos de empleo y productividad en Quibdó (Chocó)	Rastreo documental	Política pública Empleo y productividad	Rastreo documental en diferentes fuentes de información
Proponer recomendaciones estratégicas que	Rastreo documental	Política pública Empleo y productividad	Rastreo documental en diferentes fuentes de información

puedan integrarse a la  
política pública de  
empleo y  
productividad de  
Quibdó (Chocó) para  
obtener más y  
mejores resultados en  
términos de empleo y  
productividad

---

## 6. Resultados

### 6.1. Revisión de las principales causas que generan los altos índices de desempleo y falta de productividad en Quibdó (Chocó)

Históricamente, el municipio de Quibdó ha presentado cifras de desempleo por encima de los dos dígitos; de hecho, se trata de la ciudad capital con la tasa más alta de desocupación en las dos últimas décadas. Según cifras del DANE (2024), desde el año 2007 en pocos trimestres se ha realizado una lectura de la tasa de desocupación inferior al 20%; para el año 2019, antes de la pandemia del Covid-19, el promedio de desocupación era del 20.89%; para el año 2020 del 21.5%; para el año 2021 del 25.1%; para el año 2022 del 24%; y para el año 2023 y comienzos de 2024 el promedio trimestral de desocupación es del 25.3%.

Tabla 3. *Índice de desocupación en la ciudad de Quibdó 2019*

2019											
Ene -	Feb -	Mar -	Abr -	May	Jun -	Jul -	Ago -	Sep -	Oct -	Nov 19 -	Dic 19 -
Mar	Abr	May	Jun	- Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene 20	Feb 20
22,9	21,8	20,9	20,9	19,5	18,6	19,1	20,5	21,8	20,6	21,5	22,6

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE (2024).

Tabla 4. *Índice de desocupación en la ciudad de Quibdó 2020*

2020											
Ene -	Feb -	Mar -	Abr -	May -	Jun -	Jul -	Ago-	Sep -	Oct -	Nov 20 -	Dic 20 -
Mar*	Abr*	May*	Jun*	Jul*	Ago*	Sep*	Oct	Nov	Dic	Ene 21	Feb 21
23,8	23,2	20,2	19,2	19,3	21,3	21,6	21,6	21,5	20,6	23,8	26,2

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE (2024).

Tabla 5. *Índice de desocupación en la ciudad de Quibdó 2021*

2021											
Ene -	Feb -	Mar -	Abr -	May	Jun -	Jul -	Ago -	Sep -	Oct -	Nov 21 -	Dic 21 -
Mar	Abr	May	Jun	- Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene 22	Feb 22
28,6	25,9	27,5	26,3	28,2	26,7	26,8	24,4	20,8	19,6	21,3	23,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE (2024).

Tabla 6. *Índice de desocupación en la ciudad de Quibdó 2022*

2022											
Ene -	Feb -	Mar -	Abr -	May	Jun -	Jul -	Ago -	Sep -	Oct -	Nov 22 -	Dic 22 -
Mar	Abr	May	Jun	- Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene 23	Feb 23
23,7	21,9	21,0	20,6	22,7	24,7	25,0	24,4	24,5	26,3	28,6	30,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE (2024).

Tabla 7. Índice de desocupación en la ciudad de Quibdó 2023 – enero 2024

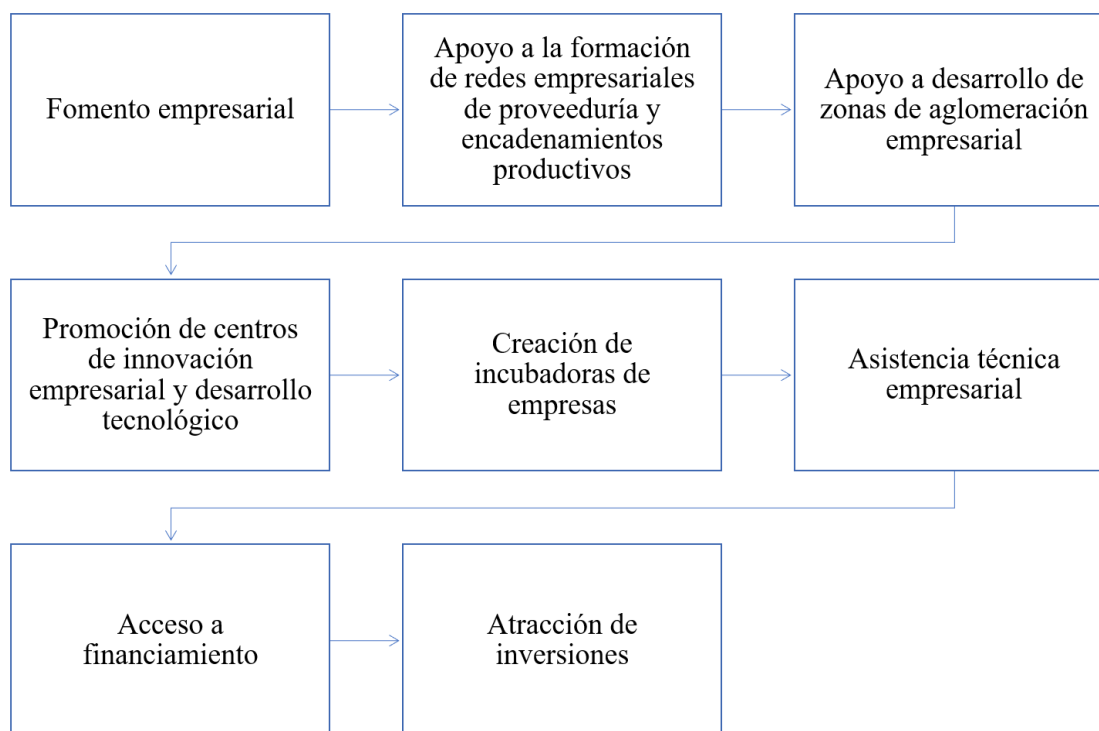
2023										2024
Ene -	Feb -	Mar -	Abr -	May -	Jun -	Jul -	Ago -	Sep -	Oct -	Nov 23 -
Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene 24
29,7	27,6	25,4	26,7	25,4	24,7	22,7	23,5	23,8	24,5	26,3

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE (2024).

Como se observa, la tasa de desocupación en el municipio de Quibdó ha tenido una tendencia al alza en los últimos años, lo que es una clara muestra de que la política pública para la reducción del desempleo y el aumento de la productividad, vigente desde 2019, ha sido poco efectiva.

Precisamente, en el año 2019, la Alcaldía Municipal de Quibdó presentó el Documento de Política Pública de Desarrollo Económico, Productividad y Empleo de Quibdó (2019-2031), elaborada para la Alcaldía de Quibdó por la Corporación Gestión Urbana para el Desarrollo, y promovida por la organizaciones Empleos para Construir Futuro, Cuso Internacional y el Gobierno de Canadá; en dicha herramienta se estructuró la política pública que busca brindar oportunidades de formación y empleo formal, bajo un modelo de inclusión socio-económica; se trata de un modelo de desarrollo económico enfocado en potencializar la productividad, el empleo y la competitividad en el municipio capital del departamento chocoano. Dicha política pública ha buscado desarrollar una serie de estrategias, que se ilustran en la siguiente figura:

Figura 3. Estrategias de la política de desarrollo productivo para el municipio de Quibdó (Chocó)



Fuente: elaboración propia a partir de Alcaldía de Quibdó (2019).

Dichas estrategias se diseñaron con el propósito de superar las expectativas frente a los bajos porcentajes de cumplimiento de los indicadores de los planes de gobierno anteriores; de hecho, en 2020 la expectativa de cumplimiento era del 25%, pero solo se logró alcanzar un 18%, mientras que en el año 2021 la expectativa de cumplimiento apenas llegó al 17%. En general, según cifras de la propia Alcaldía de Quibdó (2021), el último Plan de Desarrollo del municipio tiene un porcentaje de avance de apenas un 35%.

Precisamente, la Política Pública de Desarrollo Económico, Productividad y Empleo de Quibdó (2019-2031) es una estrategia que se encuentra alineada al Plan de Desarrollo del

Municipio de Quibdó 2020-2023, aprobado por el Concejo Municipal en mayo de 2020, en cuyo Capítulo 4 se proyectó una ciudad basada en el emprendimiento y con desarrollo económico y dentro del cual se establece como meta, la consolidación de un trabajo decente y el fortalecimiento del crecimiento económico, para lo cual se trazan una serie de objetivos orientados a mejorar las condiciones de empleo y aumentar las capacidades productivas del municipio, dentro de los cuales se destacan: disminuir la informalidad de la ciudad de Quibdó, disminuir la brecha de participación laboral e informal entre mujeres y hombres, fortalecer la micro, pequeña y mediana empresa, implementar la política pública de desarrollo económico, formular e implementar un Plan Agropecuario Municipal con participación de la mujer, realizar ferias agropecuarias, poner en funcionamiento la planta de beneficio y sacrificio animal, entre otros (Ver objetivos para el mejoramiento de las condiciones de empleo y para el aumento de las capacidades productivas del municipio de Quibdó en los Anexos C y D).

Al realizar una verificación de la implementación de este tipo de subprogramas sobre empleo y productividad en el municipio de Quibdó se observa que, en su mayoría, estas iniciativas no fueron desarrolladas durante el periodo de gobierno 2020-2023. Tómese el caso de la planta de beneficio y sacrificio animal, la cual, durante el mencionado cuatrienio se mantuvo cerrada; así mismo, otras iniciativas como los censos empresariales, las alianzas institucionales, las estrategias de generación y formalización de empleo, el Instituto de Desarrollo Urbano, entre otros, tuvieron un nulo desarrollo y cuyos efectos se evidencian en el alto índice de desempleo y baja productividad de la capital chocoana.

Todo lo anterior apunta a que una de las principales causas que generan altos índices de desempleo y baja productividad en Quibdó es precisamente la inacción, tanto del gobierno central como del gobierno local; es común escuchar frecuentemente un discurso, en cierta medida, populista, de gobernantes y líderes nacionales y locales que apuntan a identificar las problemáticas que enfrentan los ciudadanos de este municipio; y aunque se realizan propuestas y se proyectan soluciones, en la práctica estas no se materializan, pues independientemente de la intencionalidad y la posible efectividad de las propuestas, la asignación presupuestal que se establece para temas puntuales de productividad y empleo es muy baja, y las altas cifras de desempleo del municipio que llegan casi a un 30%, lo que significa que 1 de cada 3 personas no tiene empleo.

Esto significa que, si bien pueden existir estrategias de productividad y empleo plasmadas en planes de desarrollo y en políticas públicas específicas sobre estas áreas, que obviamente se enfocan en atender las necesidades locales del municipio, lo cierto es que, si no se llevan a la práctica y no se hacen las inversiones requeridas, el desempleo y la baja productividad en la ciudad de Quibdó seguirán siendo una constante.

## **6.2. Barreras y limitaciones en la implementación de las políticas públicas, que obstaculizan el logro de resultados positivos en términos de empleo y productividad en Quibdó (Chocó)**

Existen distintas barreras y limitaciones en la implementación de las políticas públicas, que obstaculizan el logro de resultados positivos en términos de empleo y productividad en

Quibdó; de hecho, la baja ejecución de la Política Pública de Desarrollo Económico, Productividad y Empleo del municipio obedece a un fenómeno multicausal que muestra los grandes rezagos de la ciudad en las diferentes dimensiones del desarrollo, lo cual se evidencia en el hecho de que esta sea la ciudad capital de Colombia con el menor Índice de Prosperidad Urbana.

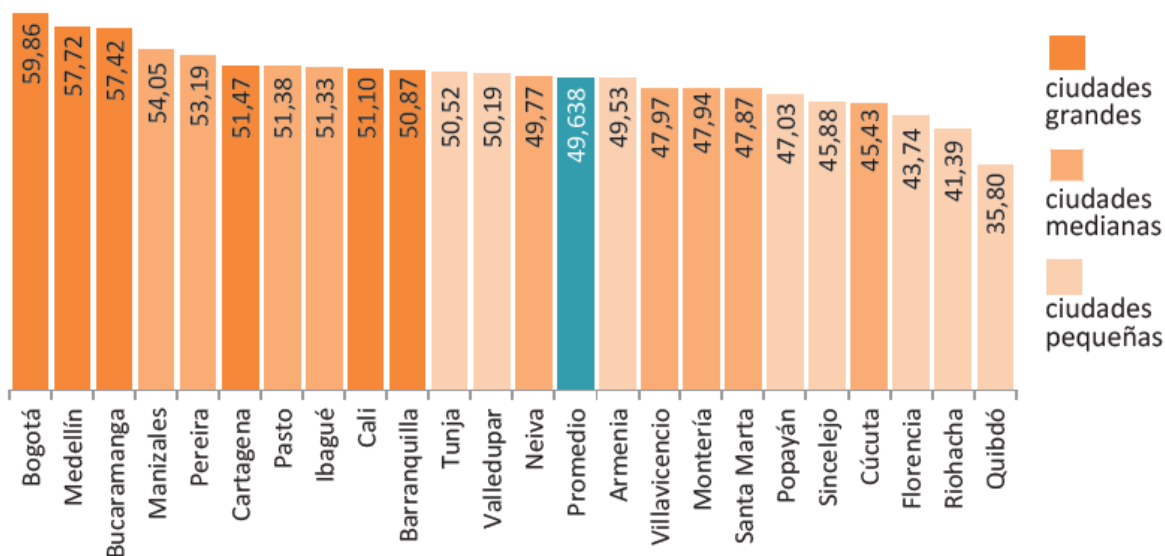
Tabla 8. *Índice de Prosperidad Urbana*

	Productividad	Infraestructura	Calidad de Vida	Equidad	Medio Ambiente	CPle
<b>Bogotá</b>	65,227	52,664	60,379	70,058	52,898	59,861
<b>Medellín</b>	48,445	65,510	63,797	62,659	50,517	57,724
<b>Bucaramanga</b>	55,013	57,346	57,204	72,207	47,926	57,426
<b>Manizales</b>	37,219	61,260	53,433	64,989	58,314	54,060
<b>Pereira</b>	39,642	62,000	49,003	63,394	55,775	53,193
<b>Cartagena</b>	42,228	54,378	60,345	60,059	43,434	51,477
<b>Pasto</b>	36,327	51,676	53,030	61,211	58,819	51,390
<b>Ibagué</b>	34,674	59,953	48,945	66,649	52,564	51,333
<b>Cali</b>	43,492	54,659	49,567	64,907	45,593	51,108
<b>Barranquilla</b>	47,256	52,022	52,758	60,145	43,678	50,872
<b>Tunja</b>	37,105	55,036	52,472	67,224	45,713	50,526
<b>Valledupar</b>	31,341	54,888	52,038	63,260	56,291	50,199
<b>Neiva</b>	33,703	49,594	51,218	62,624	56,963	49,770
<b>Armenia</b>	27,759	55,793	54,797	58,373	60,223	49,539
<b>Villavicencio</b>	42,046	49,720	46,716	65,447	39,768	47,976
<b>Montería</b>	30,973	46,122	49,586	59,617	59,979	47,943
<b>Santa Marta</b>	29,778	50,871	49,968	59,807	55,571	47,878
<b>Popayán</b>	29,584	47,750	52,058	57,146	54,804	47,039
<b>Sincelejo</b>	31,645	50,696	49,458	58,855	43,545	45,883
<b>Cúcuta</b>	29,152	53,990	50,669	57,649	42,123	45,437
<b>Florencia</b>	26,842	48,352	47,153	60,026	43,612	43,746
<b>Riohacha</b>	28,997	44,456	45,356	52,551	39,559	41,395
<b>Quibdó</b>	22,975	33,979	48,153	37,734	41,512	35,810
<b>Promedio</b>	37,018	52,727	52,092	61,156	49,964	49,634
<b>CV</b>	0,278	0,126	0,089	0,111	0,143	0,107

Fuente: Bateman et al. (2015).

Precisamente, el Índice de Prosperidad Urbana (CPI, por sus siglas en inglés) es una forma de entender el grado de desarrollo y avance de las ciudades en temas puntuales como productividad, infraestructura, calidad de vida, equidad e inclusión social, sostenibilidad ambiental y gobernanza; su medición es importante porque está direccionado a que los gobernantes reconozcan las falencias de sus ciudades y a futuro se puedan incorporar mejoras en políticas públicas para erradicar la pobreza y la inequidad. En el caso de Quibdó, la medición del Índice de Prosperidad Urbana ubica a Quibdó en el último lugar de las 23 ciudades capitales más importantes de Colombia, lo que evidencia lo rezagos y los retos que tiene el municipio.

Gráfica 1. *Resultados generales del Índice de Prosperidad Urbana*



Fuente: Bateman et al. (2015).

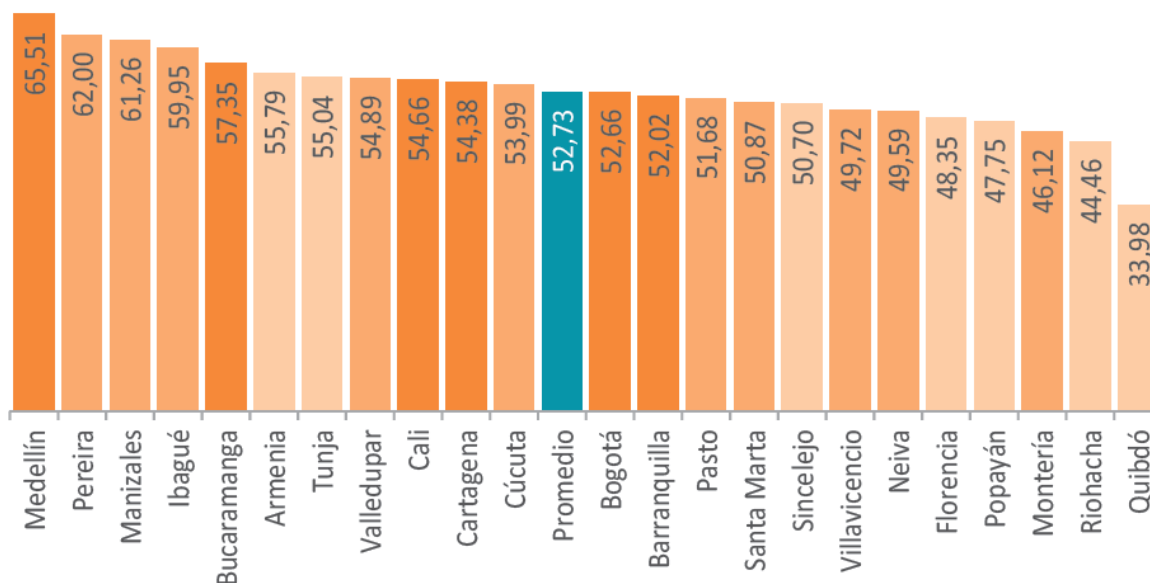
Ese bajo Índice de Prosperidad Urbana del municipio de Quibdó obedece a múltiples problemáticas; así, por ejemplo, en materia de productividad se evidencia bajo crecimiento

económico, acompañado de altos índices de desempleo; de igual manera, gran parte del empleo que existe en la ciudad se desarrolla en condiciones de informalidad, lo que hace que el municipio cuente con un limitado crecimiento de su economía. Esto se ve reflejado en los bajos ingresos de la población, los altos niveles de informalidad en el empleo y la industria y en la poca disponibilidad de recursos del municipio para financiar sus programas de gobierno, esto último como resultado de la baja captación tributaria, sobre todo, en materia de impuesto de industria y comercio e impuesto predial; todo ello repercute en una baja infraestructura y conectividad urbana, lo cual no concuerda con los postulados de lo que significa una “ciudad próspera”\*, que es aquella que proporciona una infraestructura adecuada (agua, servicios sanitarios, infraestructura vial y tecnología), así como los medios para tener educación, promover los valores y tradiciones culturales y proteger el medio ambiente, aspectos que son muy relevantes para buscar mejorar la vida urbana e influyen en el mejoramiento de la productividad.

En materia de infraestructura y conectividad urbana, la ciudad de Quibdó también tiene importantes barreras y limitaciones por superar; como bien se sabe, las vías de comunicación son escasas: el municipio cuenta apenas con dos vías terrestres en muy malas condiciones, el aeropuerto recibe entre 15 y 20 vuelos diarios y el río Atrato, aunque es navegable, presenta difíciles condiciones de inseguridad por los problemas de orden pública de la zona, situación que ha dado lugar a que Quibdó, también en este rubro, ocupe el último lugar.

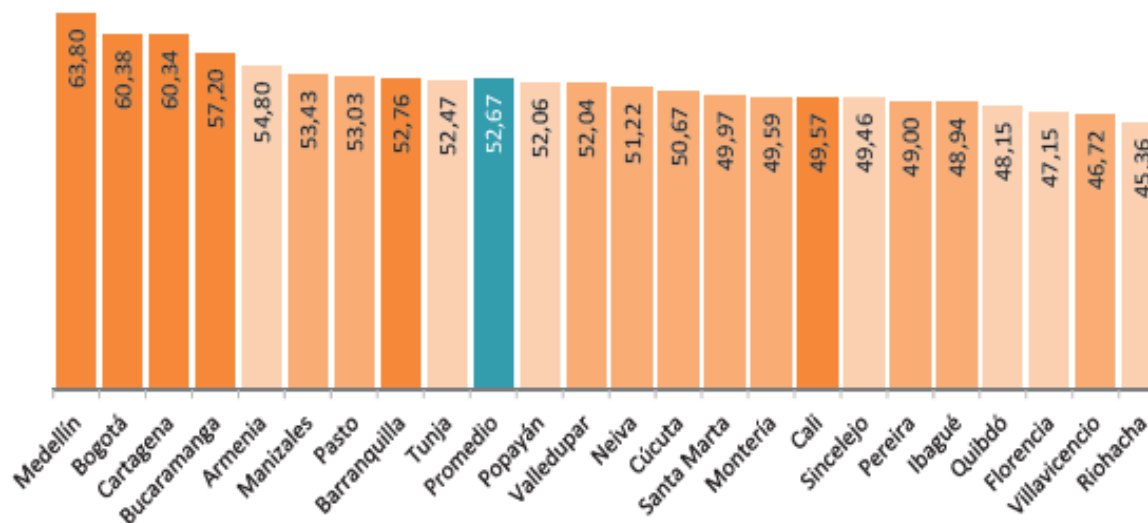
---

\* Ciudad próspera es “aquella en donde los seres humanos realizan aspiraciones, ambiciones y otros aspectos intangibles de su vida; donde encuentran bienestar y condiciones para buscar la felicidad, y donde se incrementan las expectativas de bienestar individual y colectivo” (ONU-Hábitat, 2015).

Gráfica 2. *Infraestructura y conectividad urbana*

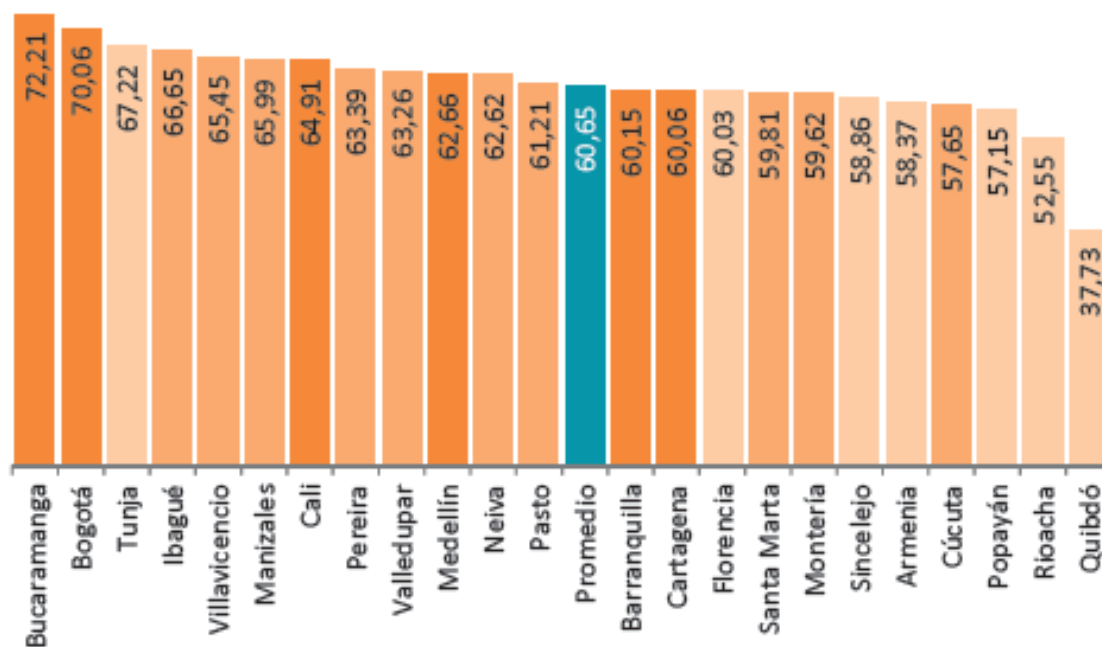
Fuente: Bateman et al. (2015).

En materia de calidad de vida, según la medición realizada por ONU Hábitat (2015), aunque se observan resultados homogéneos entre las ciudades, Quibdó sigue siendo una de las ciudades más rezagadas en el tema (48,15%, cifra que se encuentra por debajo del promedio nacional que es el 52,67%), lo que demuestra un importante rezago en las dimensiones de este indicador: salud (esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad de menores, vacunación y mortalidad materna), educación (alfabetización, promedio de escolaridad, participación de menores en programas de primera infancia, tasa neta de matrícula en educación superior y número de universidades), seguridad y protección (tasa de homicidios y tasa de hurtos) y espacio público (área verde per cápita).

Gráfica 3. *Calidad de vida*

Fuente: Bateman et al. (2015).

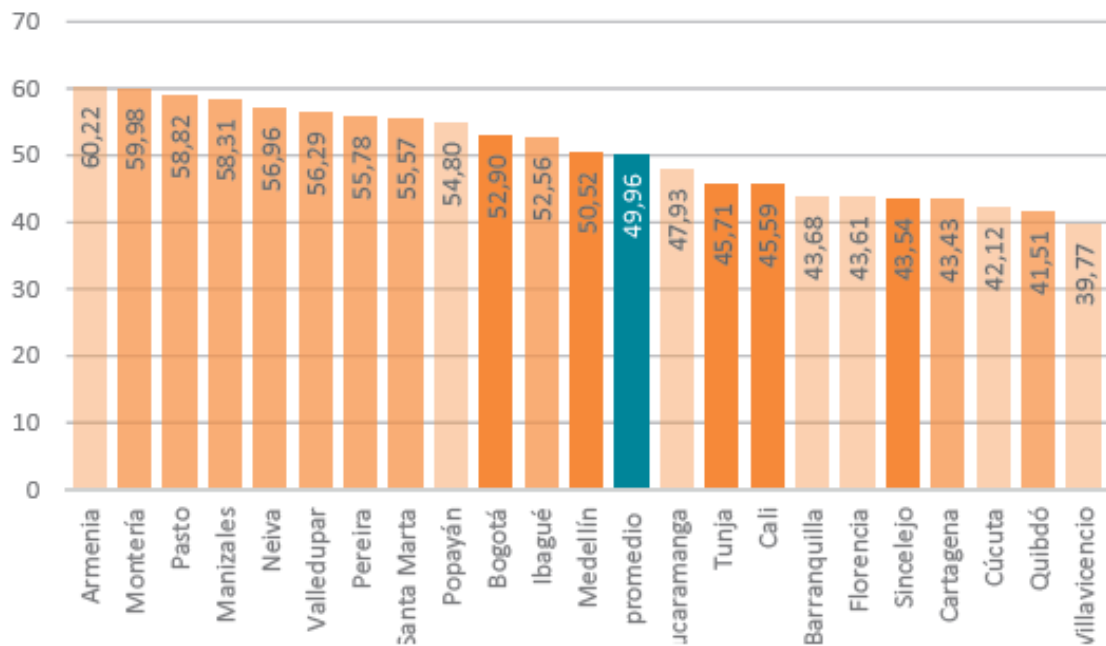
En cuanto a equidad e inclusión social, la ciudad de Quibdó ocupa el último puesto entre las principales ciudades capitales de Colombia; esta dimensión está compuesta por tres subíndices: equidad económica, inclusión social e inclusión de género, en donde el municipio se encuentra muy lejos de la cifra promedio de 60.65 puntos, al arrojar un puntaje de 37.73, ocupando como ya se mencionó, el último lugar entre las 23 ciudades capitales de Colombia analizadas.

Gráfica 4. *Equidad e inclusión social*

Fuente: Bateman et al. (2015).

Quibdó tampoco cuenta con la implementación de políticas claras de sostenibilidad ambiental, indicador que mide las acciones de la administración para el aprovechamiento y cuidado del medio ambiente; no hay gestión ni reciclaje de residuos, ni uso de energías alternativas y aunque la ciudad se encuentra en una de las regiones de mayor índice de pluviosidad anual del mundo, tiene deficiencias con el suministro de agua potable; apenas un 1,3% del presupuesto del municipio se destina para suplir necesidades de suministro de electricidad; de las 29.800 viviendas del municipio solo el 3,3% tiene conexión a gas natural (1.029 viviendas), 16% cuentan con alcantarillado (4.781 viviendas), 18% tienen acueducto (5.388 viviendas) y 86,6% cuentan con servicio de recolección de basuras (25.848)..

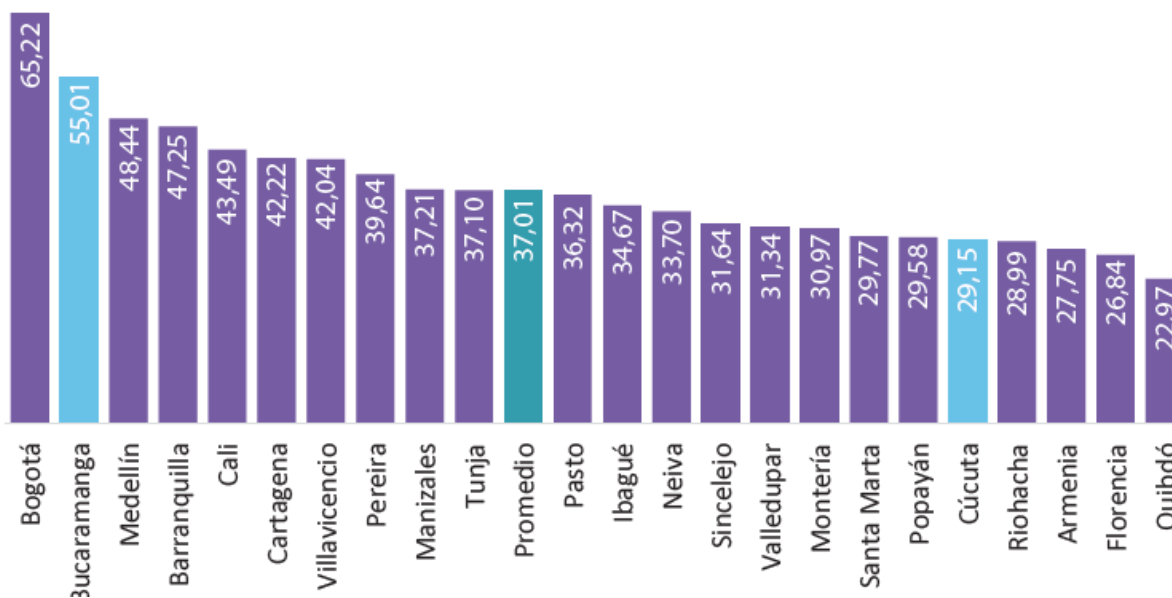
Gráfica 5. Sostenibilidad ambiental



Fuente: Bateman et al. (2015).

Finalmente, en materia de productividad, los bajos resultados son producto de una incipiente actividad empresarial que demuestra dependencia de actividades comerciales primarias, baja infraestructura y falta de una política de equidad e inclusión social; todo ello obedece a fenómenos concretos como un PIB per cápita deficiente, alta dependencia económica del gobierno central, ingreso promedio de hogares bajos, baja densidad económica y empresarial, altas tasas de desempleo, baja oferta de empleo y altos índices de empleo informal.

Gráfica 6. Productividad



Fuente: Bateman et al. (2015).

De acuerdo con cifras de la Alcaldía Municipal de Quibdó (2019), 1 de cada 2 habitantes de la ciudad es pobre por ingresos

Esta situación obedece a distintas barreras y limitaciones que se derivan de la realidad que ha vivido, y aún vive, la ciudad de Quibdó, tales como la falta de una mínima base industrial que sirva de soporte para el desarrollo productivo, la falta de planificación sectorial, la ausencia de conexiones y complementariedades productivas, los problemas de infraestructura, las dificultades coyunturales del mercado laboral, la falta de énfasis en los jóvenes y las mujeres en la política de productividad y empleo y la falta de credibilidad en las entidades del Estado.

Pero, adicional a lo planteado, una de las problemáticas más graves es el impacto de la corrupción en la gestión pública, tanto de Quibdó como de todo el departamento; al respecto,

Lozano (2020) advierte que el déficit de inversiones en el sector económico y social es una consecuencia directa del fenómeno de la corrupción, lo cual se ve reflejado en el importante rezago que tiene Quibdó con relación a otras ciudades capitales del país; esta situación se evidencia en la pobreza extrema de gran parte de la población, en la falta de productividad, los altos índices de desempleo, las deficiencias en la satisfacción de necesidades básicas y la poca inversión pública en educación, servicios públicos e infraestructura.

La corrupción explica en gran medida la baja disponibilidad presupuestal que se destina para la ejecución de programas y proyectos en temas de productividad y empleo en el municipio de Quibdó\*, ya que no resulta lógico incrementar el presupuesto cuando abiertamente se conoce que los recursos serán desviados hacia otros rubros, lo que incluye una apropiación indebida por parte de políticos, funcionarios públicos y contratistas de la administración.

### **6.3. Recomendaciones estratégicas que pueden integrarse a la política pública de empleo y productividad de Quibdó (Chocó) para obtener más y mejores resultados en términos de empleo y productividad**

Abordadas las distintas barreras y limitaciones de la política pública de empleo y productividad de Quibdó, es necesario identificar y proponer recomendaciones que logren alinearla a propósitos, objetivos y metas que se puedan alcanzar en la realidad de manera efectiva; dicha identificación de recomendaciones se llevó a cabo a partir de un trabajo de campo

---

\* De acuerdo con cifras del DANE (2019), el 54,7% de la población de la ciudad de Quibdó considera que la administración de la Alcaldía Municipal es muy corrupta, cifra que contrasta frente al 10% de la población que considera que no es para nada corrupta.

mediante el cual se realizaron entrevistas\* a expertos, comerciantes, académicos y estudiantes con la cuales se buscó indagar por la manera como se puede disminuir el desempleo e incrementar la productividad en la capital del departamento chocoano.

En dicho trabajo de campo se logró evidenciar que una de las principales falencias que puede observarse en el diseño y estructuración de la Política Pública de Desarrollo Económico, Productividad y Empleo del municipio de Quibdó radica en que, desde un punto de vista práctico, resulta bastante ambiciosa: se trazan numerosos objetivos, se plantean seis ejes que componen la política y en cada una de ellas se establecen acciones estratégicas que van acompañadas de programas con pretensiones y metas poco realistas y con una asignación presupuestal que no es acorde con los objetivos propuestos. Vale la pena tener en cuenta que para la ejecución de dicha política pública se cuenta con un presupuesto de implementación para los primeros cuatro años de 5.750 millones de pesos, de los cuales 1.000 millones (equivalentes al 17.3% del presupuesto total) se ejecutaron en los primeros cien días; dichas cifras equivalen al presupuesto destinado por la Alcaldía Municipal de Quibdó para la Política Pública de Desarrollo Económico, Productividad y Empleo.

Es importante tener presente que estos programas se comenzaron a ejecutar desde el año 2019, lo que significa que el presupuesto ya debía haberse ejecutado y, por ende, las metas trazadas ya se deberían haber cumplido; en la práctica claramente se puede evidenciar que las metas no se han alcanzado y prueba de ello son los altos índices de desempleo que se mantienen en Quibdó, ya que tan solo uno de esos programas buscaba reducir el desempleo en un 50% y entre los años 2019 y finales de 2023 el desempleo pasó del 20,89% al 25,3%, aunque se debe

---

\* Ver Anexos E, F, G y H.

tener en cuenta que durante este periodo la economía de todas las ciudades y regiones del país, incluido Quibdó y el departamento del Chocó, se ralentizó por casusa de los efectos colaterales dela pandemia.

Por lo anterior, es importante una reestructuración de la política pública de empleo y productividad de Quibdó que apunte a la obtención de más y mejores resultados en términos de empleo y productividad, reestructuración que implica algunas recomendaciones estratégicas.

Tabla 9. *Recomendaciones estratégicas que pueden integrarse a la política pública de empleo y productividad de Quibdó (Chocó) para obtener más y mejores resultados en términos de empleo y productividad*

Estrategia	Descripción
Construcción de una estrategia básica industrial que apoye el desarrollo productivo de la ciudad	Ya que el municipio de Quibdó cuenta con un tejido productivo bastante débil, debido principalmente a que su economía está basada en el “rebusque” y la informalidad y además es altamente dependiente del sector gobierno*, es importante apuntarle a la formalización del empleo, así como también a procurar apoyo al sector privado para dinamizar la economía de la ciudad. Se requiere de un proceso de cambio estructural de la economía, de tal forma que se traslade la dependencia del sector gobierno hacia el sector agrícola, industrial y de servicios (principalmente turismo).

\* El 53.8% de los empleos de la ciudad de Quibdó corresponden a actividades de servicios sociales y personales prestados por el sector público, mientras que a nivel nacional el promedio es del 18.2%.

Estructuración de El centro de la ciudad de Quibdó concentra gran parte del aglomeraciones sectoriales y tejido empresarial del municipio, por ello es necesario lograr planificación zonal de la constitución de nuevas aglomeraciones sectoriales en otras centralidades zonas de la ciudad, ya que donde no hay empresa, empleo y productividad se incrementan los índices de pobreza.

Aprovechar las relaciones con Quibdó se constituye en el núcleo urbano del departamento del el entorno y mejorar las Chocó; sin embargo, es una ciudad con conexiones viales conexiones viales con los deficientes, ello exige un especial esfuerzo de la nación para sectores productivos brindar conectividad con las cadenas productivas de ciudades capitales del eje cafetero y Medellín; así mismo, y debido al entorno selvático de Quibdó, es fundamental aprovechar las relaciones con dicho entorno, buscando hacer atractiva la navegabilidad fluvial, el turismo cultural, el agroturismo y el turismo ecológico.

Afrontar las dificultades Históricamente, Quibdó ha sido la ciudad capital con la tasa de coyunturales del mercado ocupación más baja de todo el país; los trabajadores del laboral dependen del sector público, seguido de empresas particulares y trabajadores por cuenta propia. Es necesario equilibrar el desbalance que existe en el mercado laboral mediante el apoyo a la creación de empresas en el sector privado y la formalización de los trabajadores por cuenta propia.

La política de productividad y La desocupación en la ciudad de Quibdó se concentra

empleo debe tener un enfoque claro enfocado en jóvenes y mujeres principalmente en los jóvenes y las mujeres; la tasa de jóvenes que no estudian ni trabajan (NINIs) es del 25,1% (muy similar al promedio nacional que es del 26%), en donde las mujeres son las que, en su mayoría, componen este grupo, esto es, 68 de cada 100 NINIs; así mismo, 1 de cada 2 mujeres en edad de trabajar no participan en el mercado laboral. Es fundamental que desde la academia se forme a los jóvenes, y sobre todo a las mujeres, para que establezcan proyectos de vida basados en el trabajo.

Mayor fortalecimiento institucional Es necesario el fortalecimiento de las instituciones en el municipio de Quibdó, pero no solo de las instituciones de carácter público, sino también de las instituciones privadas, y buscar el apoyo de organizaciones internacionales; y si bien esta es una región que cuenta con una importante presencia de organismos internacionales de ayuda y asistencia humanitaria, esta no ha sido una estrategia exitosa, ya que sólo se desarrollan programas asistencialistas, más no se forma ni se deja capacidad instalada en el territorio.

Fortalecimiento de la lucha contra la corrupción Ninguna de las estrategias puede ejecutarse en el municipio de Quibdó si no se crea un frente interinstitucional de lucha contra la corrupción; por lo general, en el municipio se conoce de actos de corrupción cuando los recursos han sido mal invertidos, dilapidados, no ejecutados o apropiados

ilícitamente y para ello es fundamental que haya más presencia de los organismos de investigación y control (Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación), así como también de otras instancias como las veedurías ciudadanas, las Juntas de Acción Comunal, los liderazgos sociales y las organizaciones no gubernamentales.

Aumento del presupuesto para el fortalecimiento de programas de productividad y empleo

Es fundamental revisar de manera detallada el denominado presupuesto de inversión del municipio de Quibdó, ya que no existe un rubro específico para el desarrollo económico, lo que se convierte en un obstáculo para la implementación de cualquier política pública de productividad y empleo. Realmente lo que debe haber son programas y proyectos en los respectivos Planes de Desarrollo a los que se les asigne presupuesto de forma coherente con la importancia del tema y que su ejecución en cada administración tenga una trazabilidad que determine la relevancia de sus resultados y permita de manera objetiva tomar decisiones a las sucesivas administraciones para continuar o no con dichos programas y proyectos. Dentro de esta última actuación, es necesario que los políticos de turno se despojen totalmente de sus egos y temas personales para que hagan análisis con cifras y datos reales y se tomen las mejores decisiones posibles en pro del

---

bienestar de la población quibdoseña y chocoana en general.

---

Fuente: elaboración propia.

Por lo anterior, es fundamental comenzar a repensar en una política pública de desarrollo económico, productividad y empleo un poco más simple y acorde a problemáticas específicas del municipio, ya que si se sigue pensando en una política diseñada para ciudades cuya dinámica interna se encuentra más avanzada y desarrollada, los índices de productividad y empleo seguirán presentando cifras negativas, al estar desalineadas con la realidad.

## 7. Conclusiones

Los altos índices de desempleo y la falta de productividad en la ciudad de Quibdó, capital del departamento de Chocó, en la región pacífica de Colombia, obedece a un fenómeno multicausal sobre el que poco o nada se ha hecho y se ha convertido, lamentablemente, en una problemática de vieja data; esto ha hecho que este municipio haya sido por décadas la capital de departamento con los índices más altos de desempleo y con la más baja productividad, manteniendo unos índices de calidad de vida muy bajos y con pocas perspectivas de resolverse, a menos que se hagan cambios importantes en la forma de abordar el problema y sobre todo en el compromiso de las entidades estatales nación-gobernación-municipio así como del sector privado y la academia..

Aunque las administraciones de turno proponen políticas públicas exclusivamente para atacar la falta de productividad y las altas tasas de desempleo, ninguna de ellas ha logrado cifras positivas en la materia, ni siquiera a partir de estudios y análisis previos del fenómeno, lo cual termina generando el diseño de políticas complejas, desfinanciadas y desarticuladas con la realidad de las necesidades del pueblo quibdoseño; así mismo, este tipo de políticas siguen reforzando el imaginario errado de que es el Estado, exclusivamente, quien debe encargarse de impulsar la productividad y el empleo y prueba de ello es el tamaño que tiene la administración del municipio, al proveer más del 50% del empleo en la ciudad, obviándose el rol que puede desempeñar el sector privado, al igual que la academia.

Es fundamental, por tanto, redireccionar la actual política pública de productividad y empleo de la ciudad de Quibdó, para lo cual se deben implementar estrategias y acciones que apunten a temas puntuales, en donde resulta vital la creación de un frente interinstitucional de lucha contra la corrupción, ya que esta es la problemática más latente en la ciudad, pues de nada sirve contar con programas y estrategias de aumento de la productividad y reducción del desempleo y de recursos para su financiación, si dichos recursos se terminan redireccionando a otros rubros o a manos de funcionarios y contratistas corruptos..

## Bibliografía

Alcaldía Municipal de Quibdó. (2019). *Política Pública de Desarrollo Económico, Empleo y Productividad de Quibdó (2019-2031)*. Secretaría de Desarrollo Económico Turismo y competitividad.

Alcaldía Municipal de Quibdó. (2021). *Seguimiento final al plan de acción 2021*. Secretaría de Planeación.

Ángel C., H., Dávila T., L., Loarte M., G., & Malca C., F. (2015). *Plan Estratégico para el Departamento de Chocó – Colombia*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Arboleda C., M. (2020). *Elementos para la construcción de la política pública de empleo del municipio de San José de Cúcuta*. Universidad Libre.

Banco de la República. (2016). *Informe de coyuntura económica regional, departamento de Chocó*. DANE – Banco de la República.

Bateman, A., González, J., Nieto, M., Ramírez, J., Rojas, F., & Lippi, R. (2015). 1er reporte del estado de las ciudades de Colombia: camino hacia la prosperidad urbana. ONU Hábitat.

Blanco C., G. (2019). *Identificación de los determinantes del desempleo en Quibdó mediante técnicas analíticas*. Universidad de los Andes.

Bonet M., J., Reina A., Y., & Ricciulli M., D. (2018). Movimientos sociales y desarrollo económico en Chocó y Buenaventura. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, (270), 1-74.

Cámara de Comercio Seccional Chocó. (2020). *Fortalecimiento empresarial*.

<https://camarachoco.org.co/fortalecimiento-empresarial/innovacion-empresarial/>

CEPAL. (2009). *Estudio económico de América Latina y el Caribe: políticas para la generación de empleo de calidad*. Naciones Unidas – CEPAL.

Concejo Municipal de Quibdó. (2020, 31 de mayo). *Por el cual se aprueba y se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Quibdó vigencia 2020-2023, “Lo estamos haciendo posible”, Quibdó ciudad sostenible [Acuerdo No. 005 de 2020]*. Alcaldía Municipal de Quibdó.

Córdoba R., R. (2014). *Cómo impacta la gobernanza en el desarrollo económico del departamento del Chocó*. Universidad Militar Nueva Granada.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-. (2019). *Porcentaje de personas de 18 años y más, por regiones, según consideración sobre el nivel de corrupción de diferentes grupos o actores*. <https://acortar.link/E7a333>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-. (2024). *Principales indicadores del mercado laboral, enero de 2024*.  
<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIH-ene2024.pdf>

Llanos G., A. (2020). *¿Qué tan efectivas resultan las políticas públicas que se crean para incentivar la productividad y el empleo?* Universidad Católica de Colombia.

Lozano A., M. (2020). *Impacto de la corrupción en la gestión pública del departamento del Chocó, 2016-2019*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Márquez M., N. (2020). *Condiciones de pobreza en el departamento de Chocó: un análisis de la gestión de los recursos*. Fundación Universitaria los Libertadores.

Ministerio del Trabajo. (2014). *Plan Departamental de Empleo del Chocó (Convenio N° 188 de 2014, Programa de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las políticas de empleo, emprendimiento y generación de ingresos)*. Fundación Panamericana para el Desarrollo – FUPAD.

- Mosquera S., D. (2014). *Perfil sociocultural del trabajador(a) informal: la cara del “rebusque urbano”*. Insumo para la construcción de una política pública de empleo incluyente en el municipio de Quibdó. Universidad EAFIT.
- Moya M., H. (2021). *Medidas tomadas por el municipio de Quibdó para incentivar el emprendimiento frente a la emergencia económica Covid-19*. Universidad Antonio Nariño.
- Murillo H., S. (2022). *Caracterización del mercado laboral de la ciudad de Quibdó (Chocó), año 2019*. Universidad de Antioquia.
- Payares, D., Porto, I., & Puyana, R. (2021). Políticas públicas y reformas para incrementar la productividad: caso de estudio del programa Fábricas de Productividad. *Coyuntura Económica*, 51, 171-194.
- Peláez T., S., & Vásquez D., A. (2018). *Evolución y causas de la pobreza en el departamento del Chocó durante el siglo XXI*. Fundación Universitaria de América.
- Pollack P., K., Rutkow, L., & McGinty, E. (2018). The Importance of Policy Change for Addressing Public Health Problems. *Public Health Report*, 33(1), 9S-14S.
- Poveda A., F., Cruz, E., Barajas L., G., Cabanzo C., C. (2018). *Metodología de la Investigación y la Gestión Científica*. Scientometrics E Researching Consulting Group SAS.

Robledo C., J. (2019). La pobreza en Quibdó: norte de carencias. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, (277), 1-68.

Stone, D. & Norton, W. (2011). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. WW Norton & Company.

## **Anexos**

### *Anexo A. Consentimiento informado*

Dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012, “por el cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”, el desarrollo de la presente entrevista tiene un propósito netamente académico y su objetivo se centra en “analizar si la actual política pública sobre empleo y productividad, vigente en Quibdó (Chocó), ha tenido incidencia real en la mejora del empleo y la productividad”, la cual se desarrolla en el marco del trabajo de grado para la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, desarrollado por el maestrando Kevin Miguel Guerrero Morales.

De conformidad con lo anterior, con la firma de este documento, el entrevistado manifiesta que ha sido informado por el estudiante investigador de lo siguiente:

- a) Que el estudiante investigador actuará como responsable del tratamiento de datos personales.
- b) Que la información recolectada sólo será utilizada con fines académicos y no posee un carácter jurídico vinculante.
- c) Que he sido informado de la finalidad de la recolección de la información.
- d) Que los datos personales suministrados en la entrevista no serán objeto de publicación o, si se publican, sólo se colocarán las iniciales de los nombres.

e) Que es de carácter facultativo o voluntario del entrevistado responder preguntas que versen sobre Datos Sensibles.

f) Que mis derechos como titular de los datos son los previstos en la Constitución y la ley, especialmente el derecho a conocer, actualizar, rectificar y suprimir mi información personal, así como el derecho a revocar el consentimiento otorgado para el tratamiento de datos personales.

g) Que el estudiante investigador garantizará la confidencialidad, libertad, seguridad, veracidad, transparencia, acceso y circulación restringida de la información suministrada.

Teniendo en cuenta lo anterior, autorizo de manera voluntaria, previa, explícita, informada e inequívoca para tratar la información recolectada en la entrevista para los fines relacionados con su objeto y en especial para fines legales.

---

Firma del entrevistado

---

Firma del entrevistador

Anexo B. *Formulario de entrevista dirigidos a personas expertas en temas de empleo y productividad en la ciudad de Quibdó (Departamento del Chocó)*

Nombre:	
Formación académica:	
Cargo:	
Entidad a la cual está vinculado:	
Fecha de la entrevista:	

1. De acuerdo con su conocimiento y experiencia ¿considera que existen ventajas comparativas y competitivas que posee la ciudad de Quibdó en materia de empleo y productividad?

Si \_\_\_ No \_\_\_\_\_

Por favor explique su respuesta.

2. De acuerdo con la siguiente lista, ¿cuáles cree que son las 5 principales causas de los altos índices de desempleo y baja productividad en la ciudad de Quibdó?
- Inseguridad
  - Falta de formación de capital humano
  - Falta de vocaciones económicas con apuestas claras
  - Cultura de la informalidad
  - Corrupción

- Escasas vías de comunicación para transportar de forma eficiente materias primas y/o productos terminados
  - Escaso conocimiento sobre potencial de biodiversidad para iniciativas innovadoras
  - Poca financiación pública y privada
  - Mala calidad en prestación de servicios públicos para el asentamiento de empresas
3. La política pública de productividad y empleo se aprobó en 2019; sin embargo su implementación a la fecha es pobre. ¿Cuáles son las principales barreras y limitaciones en la implementación de políticas públicas de empleo y productividad en la ciudad de Quibdó?
  4. ¿Cree usted que la administración del municipio de Quibdó cuenta con la voluntad y capacidad para ejecutar una política pública que fortalezca y promueva el empleo y la productividad, tal como se propuso en 2019? ¿Por qué?
  5. ¿Qué fallas y aciertos ha tenido el gobierno nacional en su intención de fortalecer el empleo y la productividad en el municipio de Quibdó?
  6. ¿Qué estrategias de choque pueden implementar para reducir los altos índices de desempleo en la ciudad de Quibdó y que se logre la generación de empleos de calidad y con vocación de estabilidad?

7. ¿Qué estrategias pueden proponerse para aumentar las cifras de productividad en la ciudad de Quibdó?

**Muchas gracias por su tiempo**

Anexo C. *Objetivos para el mejoramiento de las condiciones de empleo del municipio de Quibdó (Chocó)*

<b>Objetivo</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>
Disminuir la informalidad de la ciudad de Quibdó	Tasa de informalidad	50%
Fortalecer las asociaciones productivas agrícolas	Número de asociaciones agrícolas fortalecidas	8
Disminuir la brecha de participación laboral e informal entre mujeres y hombres	Porcentaje de brecha de participación laboral entre hombres y mujeres	15%
Fortalecer la micro, pequeña y mediana empresa	Número de micro, pequeñas y medianas empresas fortalecidas	17
Gestionar la implementación de una agencia de promoción de inversiones	Agencias implementadas	1
Gestionar alianzas institucionales para creación de empleos	Número de alianzas	1
Implementar incentivos tributarios a empresas generadoras de empleo	Número de incentivos	1
Desarrollar una estrategia de generación de trabajo decente y formalización de empleo	Número de estrategias	20
Adelantar campañas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, la trata de personas	Número de campañas	1

y el trabajo infantil

Formular un plan de empleo y generación de ingresos con participación de mujeres	Número de planes de empleo	1
Implementar la política pública de desarrollo económico	Porcentaje de implementación	100%
Crear y poner en marcha el Instituto de Desarrollo Urbano de Quibdó -IDUQ-	Instituto creado	1
Formular e implementar estrategias de formalización a vendedores estacionarios y ambulantes	Número de estrategias	1

---

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo del municipio de Quibdó 2020-2023.

Anexo D. *Objetivos para el aumento de las capacidades productivas del municipio de Quibdó (Chocó)*

<b>Objetivo</b>	<b>Indicador</b>	<b>Meta</b>
Implementar un circuito cercano de comercialización de bienes y servicios	Número de circuitos	1
Formular e implementar un Plan Agropecuario Municipal con participación de la mujer	Número de planes	1
Realizar alianza para pedagogía sobre buenas prácticas sanitarias para empresas	Número de alianzas	15
Fortalecer y acompañar a consejos comunitarios, resguardos indígenas y organizaciones sociales productoras	Número de asociaciones fortalecidas	20
Elaborar un anuario estadístico de los diferentes sectores económicos del municipio	Número de anuarios	4
Realizar ferias agropecuarias	Número de ferias	12
Adecuar y poner en marcha la planta de sacrificio animal	Plantas adecuadas	1
Ejecución del proyecto de mantenimiento a plazas de mercado	Número de proyectos	4
Construcción de central abastos y mercado con enfoque diferencial	Centrales de abastos construidas	1
Elaboración e implementación de política	Políticas públicas elaboradas e	1

pública campesina, familiar y comunitaria      implementadas

---

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo del municipio de Quibdó 2020-2023.

Anexo E. *Entrevista 1*

Nombre:	Edwin Andrés Mosquera
Formación académica:	Politólogo – Magíster en Posconflicto y DDHH ESAP
Cargo:	Docente Universitario, Investigador, Columnista y principalmente Coordinador de proyectos Sociales con cooperación Internacional de políticas públicas y construcción de PAZ.
Entidad a la cual está vinculado:	Analista de barómetro Noroccidente.
Fecha de la entrevista:	23 de marzo 2024

**1. De acuerdo con su conocimiento y experiencia ¿considera que existen ventajas comparativas y competitivas que posee la ciudad de Quibdó en materia de empleo y productividad?**

Sí, sí considero que existen ventajas comparativas y competitivas en la ciudad de Quibdó. En materia de empleo y productividad, primero desde la capacidad que tiene el territorio para la producción de para la producción de algunos productos autóctonos, por ejemplo, el plátano, también del del turismo, por la cantidad de ríos que existen, también desde el desde el pescado, desde la pesca por los ríos que hoy que hoy tiene estos 3 productos son productos meramente del territorio.

Y yo le sumaría 1/4 y es la oferta cultural que tiene el mismo municipio Quibdó. Estos cuatro, estos cuatro productos son meramente del territorio y por eso brindan esa oportunidad para esa, para empezar a producir y que la misma gente de la localidad pueda ofrecer al mercado tanto local como departamental, nacional e internacional lo que hace y desde ahí generar ese empleo incluso poder competir con otros territorios en esa materia.

**2. De acuerdo con la siguiente lista, ¿cuáles cree que son las 5 principales causas de los altos índices de desempleo y baja productividad en la ciudad de Quibdó?**

Inseguridad	X
Falta de formación de capital humano	
Falta de vocaciones económicas con apuestas claras	
Cultura de la informalidad	X
Corrupción	X
Escasas vías de comunicación para transportar de forma eficiente materias primas y/o productos terminados	
Escaso conocimiento sobre potencial de biodiversidad para iniciativas innovadoras	
Poca financiación pública y privada	X
Mala calidad en prestación de servicios públicos para el asentamiento de empresas	X

**3. La política pública de productividad y empleo se aprobó en 2019; sin embargo, su implementación a la fecha es pobre. ¿Cuáles son las principales barreras y limitaciones en la implementación de políticas públicas de empleo y productividad en la ciudad de Quibdó?**

Bueno, una de las principales dificultades es que no se cuenta. Podría uno decir que no se cuenta con el andamiaje, la misma estructura institucional, tanto pública como privada, para mejorar en esos índices de empleo en el territorio. Y una de esas principales es también la informalidad. Hoy hay mayor número de empleados de lo que aparece en los registros en los registros nacionales. En el municipio de Quibdó mayores personas empleadas o trabajando, pero la informalidad que hay no permite hacer una correcta medición de esto.

Ahora un tema transversal en materia de políticas públicas y es la financiación. El tema de la financiación para poder llevar a cabo esta estrategia y esa misma financiación de esta política pública depende mucho del gobernante de turno entonces ahí entra un asunto como es la falta de voluntad político administrativa para decir, vamos a sacar adelante o no esta política.

**4. ¿Cree usted que la administración del municipio de Quibdó cuenta con la voluntad y capacidad para ejecutar una política pública que fortalezca y promueva el empleo y la productividad, tal como se propuso en 2019? ¿Por qué?**

Creo que sí, cuenta, creo que sí cuenta, porque es la administración de de la capital del departamento. Pero cuenta, en la medida en que primero existe esa voluntad política administrativa, como lo mencionaba ahorita, y segundo se pueda realizar algunas alianzas estratégicas con ministerio del trabajo, con DPS, con toda la estructura nacional, y que esta estructura nacional esté también con esa voluntad para decir vamos a ir al territorio articularnos y a sacarlo adelante, sacar a entidades como la DIAN de la oficina.

Sacarlas de la Oficina, Sacar entidad de Cámara de Comercio y llegar realmente al territorio. Que la gente sepa cuáles son los beneficios y cómo pueden mejorar ahora. Ofrecer realmente las bajas del impuesto por la cantidad de empleados, es decir, brindar estos beneficios tributarios para estas personas, empleadores también que están en el territorio y atraer esa inversión privada hacia la capital.

**5. ¿Qué fallas y aciertos ha tenido el gobierno nacional en su intención de fortalecer el empleo y la productividad en el municipio de Quibdó?**

Una de las principales fallas es que hoy una de las causas muy fuertes de de de la falta de empleo en quedó es la inseguridad. Y el hecho de que a la fecha, con los años que ya lleva esos altos índices de violencia en Quibdó y no se ha abordado como debería ser y la misma administración local, le ha pedido al gobierno nacional, al Ministerio de Defensa, intensificar las acciones en materia de seguridad en el territorio.

Esto ha hecho que no se avance en materia de empleo porque el gobierno nacional no está, no está haciéndolo como lo debería hacer y es que no podemos hablar de que no existe una presencia institucional allá porque de cierta manera hay una oficina de del Ministerio de Trabajo, hay un enlace del DPS en el territorio, hay diferentes enlaces de las entidades nacionales allá, pero hoy la ciudadanía está saliendo de Quibdó, están vendiendo sus casas, están vendiendo sus negocios y se están yendo hacia otros departamentos, hacia departamentos cercanos como Antioquia, como Risaralda, como Valle del Cauca. Y también hacia otras subregiones. Entonces el hecho de que desde el Gobierno nacional no se intervenga directamente, por ejemplo, como se

hizo con una operación Orión 13, como fue la que se hizo en Medellín, el tema del empleo difícilmente vaya a avanzar sin esa inversión pública también que se necesita.

**6. ¿Qué estrategias de choque pueden implementar para reducir los altos índices de desempleo en la ciudad de Quibdó y que se logre la generación de empleos de calidad y con vocación de estabilidad?**

Allí hay que hacer 3 cosas, primero recuperar Quibdó, porque hoy las bandas criminales que están ejerciendo cierto poder sobre los comerciantes con el cobro de vacunas. Eso es lo primero. Entonces el Estado tiene que mejorar su presencia allí para ver cómo mejora en este sentido y cómo le da esa libertad a las personas de que puedan trabajar eso en primera medida. Luego, luego viene la inversión pública también hacia una estructura digna.

De empleo hay que dignificar los espacios, dignificar los espacios, hay que llegar a la gente y dignificar los empleos. También se trata de que nosotros tenemos unas condiciones climáticas bastante fuertes en temas, por ejemplo, de lluvias y una persona que te está trabajando en el mercado o que está trabajando como vendedor ambulante en Quibdó en días de lluvia y difícilmente va a conseguir el diario si contamos con espacios con plazas. Y poder ofrecer locales a bajos precios. Posiblemente la gente pueda acceder a esto. Luego está el tema de la inversión pública. Se necesita inversión pública y sobre todo en materia de una formación muy técnica, brindar las facilidades para la formación técnica y formación para el trabajo.

**7. ¿Qué estrategias pueden proponerse para aumentar las cifras de productividad en la ciudad de Quibdó?**

Allí se hace necesario. Trabajar o desarrollar un asunto como es la cultura del trabajo, del del cómo se está trabajando. ¿Y qué es lo que la gente está esperando con ese, con ese trabajo? Porque hay una visión a veces bastante reducida de la Comunidad debido a los índices de pobreza y también un asunto histórico allí de trabajar solamente para para sobrevivir, trabajar para el diario no hay, no hay esa cultura de producir, no esa cultura de ser empresario y esa cultura de productividad, empleabilidad y el tema empresarial.

Entonces yo creo que hay que hacer una transformación un poco más cultural, mental y es poder trabajar a la gente sobre estos asuntos y llegar a hacer alianzas con instituciones como el llena con llegar a entablar un poco más a profundidad con las cajas de compensación familiar. Y como también se empieza a capacitar a la gente sobre la importancia de ese producir, porque hoy hay una diría uno, una pereza, tanto en lo público principalmente. Como por no hacer y hacer meramente lo que me toque. Entonces esto no son pocas. ¿Hoy las empresas en el municipio que están diciendo es que vamos a producir enclave de o vamos a aumentar la producción para entonces? Ahí hay que mirar también estratégicamente, diagnosticar cómo está la gente, qué está pensando la gente y ver cómo esto se interviene.

Anexo F. *Entrevista 2*

Nombre:	Fran Vasques
Formación académica:	Abogado
Cargo:	Comerciante
Empresa a la cual está vinculado:	Dueño de Helados Nativos, Ferropinturas (empresa recicladora del Chocó)
Fecha de la entrevista:	20 de marzo de 2024

**1. De acuerdo con su conocimiento y experiencia ¿considera que existen ventajas comparativas y competitivas que posee la ciudad de Quibdó en materia de empleo y productividad?**

No. Quibdó podría tener oportunidades para desarrollar ventajas comparativas y competitivas en áreas como la agricultura sostenible, el turismo cultural y la formación técnica, realizar una mejor explotación del comercio, e impulsar la microempresa, pero creo que nunca ha sido un prioridad importante para los dirigentes, No se ven esfuerzos enfocados en este proposito.

**2. De acuerdo con la siguiente lista, ¿cuáles cree que son las 5 principales causas de los altos índices de desempleo y baja productividad en la ciudad de Quibdó?**

Inseguridad	X
Falta de formación de capital humano	X
Falta de vocaciones económicas con apuestas claras	

Cultura de la informalidad	
Corrupción	X
Escasas vías de comunicación para transportar de forma eficiente materias primas y/o productos terminados	X
Escaso conocimiento sobre potencial de biodiversidad para iniciativas innovadoras	
Poca financiación pública y privada	X
Mala calidad en prestación de servicios públicos para el asentamiento de empresas	

**3. En su experiencia, ¿cuáles considera que son las principales barreras y desafíos que enfrenta el sector comercial en Quibdó para mejorar la productividad y la generación de empleo? ¿Cómo cree que estas dificultades afectan a su negocio o sector?**

Tenemos problemas como: infraestructura deficiente, carencia de formación y capacitación técnica y profesional, dificultad para acceder a financiamiento, falta de industria manufacturera, el problema de la inseguridad y extorciones.

**4. Desde su perspectiva como comerciante, ¿siente que la administración municipal actual está comprometida con el fortalecimiento y la promoción del empleo y la productividad en Quibdó? ¿Qué acciones o falta de ellas ha observado que apoyen su opinión?**

Creo que la nueva administración municipal de Quibdó está tomando medidas para mejorar las condiciones de vida, de seguridad y comercial en el municipio, creo que deben enfocar esfuerzos en brindar condiciones de seguridad, tanto como para ciudadanos como para comerciantes, e

implementar programas de formación y capacitación para ampliar y mejorar las capacidades de la mano de obra del municipio, apoyar la formación de pequeñas empresas, apoyar emprendimientos, y ofrecer programas de financiación para estimular el crecimiento comercial.

**5. ¿Qué fallas y aciertos ha tenido el gobierno nacional en su intención de fortalecer el empleo y la productividad en el municipio de Quibdó?**

Creo que se requiere una mayor inversión y colaboración para lograr resultados considerables y sostenibles, un mayor compromiso del Estado para con el Chocó.

**6. ¿Qué estrategias de choque pueden implementar para reducir los altos índices de desempleo en la ciudad de Quibdó y que se logre la generación de empleos de calidad y con vocación de estabilidad?**

Creo que lo primero es fortalecer la economía del municipio, brindar una estabilidad en el tema de la seguridad, y ofrecer programas de formación para mejorar la calidad de la mano de obra o capital humano

**7. ¿Qué estrategias pueden proponerse para aumentar las cifras de productividad en la ciudad de Quibdó?**

Implementar estrategias como alianzas público-privadas, una combinación de inversión en capacitación, diversificación económica, innovación y mejora de la infraestructura, además siempre es necesario brindar seguridad en el municipio, si eso las demás medidas difícilmente serian productivas.

## Anexo G. Entrevista 3

Nombre:	Andrés Mauricio Palacios Rivas
Formación académica:	Administrador de empresas. Magíster en desarrollo sostenible
Cargo:	Ex secretario de desarrollo económico y recursos naturales de la Gobernación del Chocó 2019-2013
Entidad a la cual está vinculado:	Independiente
Fecha de la entrevista:	11 de marzo 2024

**1. De acuerdo con su conocimiento y experiencia ¿¿considera que existen ventajas comparativas y competitivas que posee la ciudad de Quibdó en materia de empleo y productividad?**

Sí. La ciudad de Quibdó tiene una posición privilegiada para el desarrollo de pequeñas industrias que impulsen la creación de empleo, sus condiciones para el turismo, la producción agrícola y pecuaria.

**2. De acuerdo con la siguiente lista, ¿cuáles cree que son las 5 principales causas de los altos índices de desempleo y baja productividad en la ciudad de Quibdó?**

Inseguridad	X
Falta de formación de capital humano	
Falta de vocaciones económicas con apuestas claras	X

Cultura de la informalidad	
Corrupción	
Escasas vías de comunicación para transportar de forma eficiente materias primas y/o productos terminados	X
Escaso conocimiento sobre potencial de biodiversidad para iniciativas innovadoras	
Poca financiación pública y privada	X
Mala calidad en prestación de servicios públicos para el asentamiento de empresas	X

**3. La política pública de productividad y empleo se aprobó en 2019; sin embargo, su implementación a la fecha es pobre. ¿Cuáles son las principales barreras y limitaciones en la implementación de políticas públicas de empleo y productividad en la ciudad de Quibdó?**

A pesar de que esta política pública fue aprobada en el 2019 la poca implementación obedece a la visión clara de desarrollo económico de los gobernantes de turno, su falta de compromiso político, la inversión pública y la articulación institucional para su implementación.

**4. ¿Cree usted que la administración del municipio de Quibdó cuenta con la voluntad y capacidad para ejecutar una política pública que fortalezca y promueva el empleo y la productividad, tal como se propuso en 2019? ¿Por qué?**

Pienso que sí ha faltado voluntad política, y visión de desarrollo adecuado para aprovechar las bondades que trae la política pública para fortalecer el sector de desarrollo económico, pues los recursos destinados a la implementación son pocos y terminan dispersos en un sinnúmero de

tareas sin planeación estratégica adecuada, de ahí la falta de incentivos a la generación de empleo y el aumento de la informalidad laboral.

**5. ¿Qué fallas y aciertos ha tenido el gobierno nacional en su intención de fortalecer el empleo y la productividad en el municipio de Quibdó?**

Los programas del Gobierno Nacional están muy enfocados a las grandes ciudades, olvidando que cada uno tiene condiciones y características distintas, además no podemos olvidar que los mayores generadores de empleo en el país son la construcción e infraestructura sectores casi nulos en la ciudad de Quibdó.

**6. ¿Qué estrategias de choque pueden implementar para reducir los altos índices de desempleo en la ciudad de Quibdó y que se logre la generación de empleos de calidad y con vocación de estabilidad?**

Es importante que se realice un plan de acción con inversiones clara para la generación de empleo y la formalidad del mismo, incentivando además el emprendimiento y el desarrollo empresarial, en los sectores de agricultura, turismo, biodiversidad y negocios verdes y créditos a los pequeños emprendedores., este debe estar articulado con las entidades que hacen parte del ecosistema, como son la Universidad, Cámara de Comercio entre otros.

**7. ¿Qué estrategias pueden proponerse para aumentar las cifras de productividad en la ciudad de Quibdó?**

Mejorar los canales de comunicación, mayor articulación entre las entidades, gestionar ante el Gobierno Nacional para el desarrollo de obrar de impacto regional, incentivar el crédito y capital

semilla para emprendedores, fortalecer los programas agropecuarios y de desarrollo turístico, incentivar la creación de empresas e industrialización, disminuir impuestos para los empresarios. Más capacitación y desarrollo.

Anexo H. *Entrevista 4*

Nombre:	Alejandro Torres García
Formación académica:	Ph.D in Economics , Universidad del Rosario, Colombia. MSc. in Economics, Universidad de Antioquia, Colombia. Economist, Universidad de Antioquia, Colombia.
Cargo:	Consultor y asesor para instituciones nacionales e internacionales como: Gobernación de Antioquia, Ministerio de Protección Social, Alcaldía de Pereira, Gobernaciones de Risaralda y Caldas; Organización de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat); Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y CUSO International (Canadá), en temas relacionados con desarrollo urbano, mercado laboral e inclusión social, industrialización y políticas públicas.  He sido docente e investigador en la Universidad de Antioquia (Medellín), la Universidad Católica de Pereira (Pereira) y la Universidad del Rosario (Bogotá).
Entidad a la cual está vinculado:	Docente e Investigador EAFIT
Fecha de la entrevista:	22 de marzo 2024

**1. Basado en su experiencia y conocimiento, ¿considera que Quibdó posee ventajas comparativas y competitivas en materia de empleo y productividad?**

Específicamente, no te podría decir de Quibdó tenga cuáles en general, lo que nosotros podemos deducir es que todos los territorios tienen oportunidades de desarrollo y de crecimiento económico, siempre y cuando sean capaces de desarrollar un tejido empresarial que esté soportado en la disponibilidad de capital.

La disponibilidad de talento humano y la tecnología adecuada para que pueda desarrollar productos que tengan valor agregado y que sean capaces de competir en mercados locales y en mercados internacionales no habría por qué pensar. ¿Desde un inicio en que cripto no tenga esas esa posibilidad, lo que hay que revisar es pues primero, cuál es la disponibilidad de esos factores? De esos recursos en términos de talento en términos de capital en términos de tecnología. ¿Y obviamente, cuál es la institucionalidad que hay alrededor que permita que efectivamente se pueda desarrollar empresa y que esa empresa pueda llegar a los mercados locales y a los mercados globales? ¿Perfecto segunda pregunta, en su opinión, cuáles son las causas principales que contribuyen al desempleo y la baja productividad? Específicamente en ciudades con más desempleo y desocupación.

En general, lo que uno puede ver es que pues tenemos que entender el empleo de la economía o su reflejo, que es el desempleo en cualquier región, en cualquier ciudad, en general, en cualquier país, como la interacción de 2 grandes fuerzas, una fuerza en términos económicos y en términos de mercado, pues es la demanda. ¿Cuáles son los sectores económicos? ¿Cuáles son las empresas? ¿Cuáles son los empresarios? Que están buscando talento y que están buscando mano

de obra para poder adelantar un proceso productivo. ¿Y por el otro lado, tenemos que pensar en la oferta, quiénes están disponibles para trabajar, cuál es la disposición y cuál es la cualificación de esa mano de obra, de tal manera que puedan entrar? Pues primero a competir en un mercado laboral y segundo.

Vincularse a esos procesos productivos en función de que satisfacen las. Edificaciones o los requerimientos que se tienen por parte de las empresas. ¿Qué es lo que uno en general cuando empieza a analizar el tema del desempleo? El tema del desempleo, cuando lo miramos por el lado de la demanda, uno de los elementos que uno encuentra es que en aquellas ciudades donde hay una densidad empresarial muy baja, es decir, donde hay muy pocas empresas. O donde tenemos empresas muy pequeñas, empresas micro que son producto de emprendimientos de subsistencia o que son producto, digamos más de una. ¿De una necesidad de generación de ingresos que de una realidad de negocio? Pues lo que se da cuenta es que la demanda de trabajo es muy poca. En general, en Colombia nuestro tejido empresarial, más del 90% es empresas micro.

Donde tenemos entre 1 y 3 trabajadores, cuenta propia que inician una empresa más por necesidad que por encontrar una oportunidad en el mercado. Entonces, en ese orden de ideas, pues lo que vemos nosotros es que si en una región no existe un tejido empresarial fuerte que realmente este aprovechando una oportunidad en el mercado, pues la demanda de trabajo va a ser muy baja. Y ahí vamos a tener entonces una primera explicación de las altas tasas de desempleo. Pero por el otro lado hay un tema que no es menor, y es que hay muchas veces o muchas ocasiones en las cuales sí existe.

Posibilidades de empleo, es decir, existen plazas disponibles, pero el talento, el capital humano, la formación, las competencias, las habilidades que tienen los trabajadores que están en el mercado no se ajustan a lo que se necesitan por el lado de la empresa y en última instancia, entonces son vacantes que quedan que no se logran cubrir. Así existan personas que estén dispuestas a trabajar entonces esas altas tasas de desempleo. En general son la interacción de esas 2 condiciones, unos tejidos empresariales muy precarios, digamos muy básicos, que no generan grandes demandas de trabajo y por el otro lado, una mano de obra o unos trabajadores que no cumplen en muchas ocasiones con los requerimientos o con las necesidades de las empresas y que por lo tanto, por más que estén dispuestos a trabajar, pues no van a ser contratados. Perfecto.

**2. Considerando las ciudades con altas tasas de desempleo y baja productividad, ¿cuáles son las barreras y limitaciones comunes que enfrentan al que se enfrentan a implementar políticas públicas destinadas a mejorar el empleo y la productividad?**

Pues digamos que lo que tenemos que saber es que el sector público solamente es un jugador más dentro de todo, dentro de todo ese aparataje económico. El sector público declare que un territorio va a ser más productivo. No quiere decir que se vaya a volver más productivo que un que una política pública o que un Gobierno declare que va a haber más empleo. Finalmente, no se va a traducir necesariamente en que haya más empleo.

La generación de empleo termina siendo resultado y consecuencia del tejido empresarial que tenemos, de la cantidad de la calidad y de la cantidad de inversión y de tecnología que se realice por parte del sector privado, fundamentalmente de las capacidades y de las competencias que

tengan los los empleados y los trabajadores del territorio entonces. Pues lo que puede hacer la política pública, más que declarar per se que un territorio se va a volver más competitivo o más productivo que va a tener mejores tasas de empleo, lo que puede hacer es atacar aquellos factores que inhiben la generación de empresa, que limitan la capacidad de inversión y. Desarrollar políticas que alienten la cualificación laboral de tal manera que se pueda tener más empresas con una mayor capacidad de generación de riqueza, con una mayor demanda por de trabajo y unos trabajadores o unas personas. Que tengan unas mejores cualificaciones para que puedan ser vinculadas efectivamente. En en empresas, pues y conseguir trabajo, o sea, el rol de la política pública en este sentido, lo que debería hacer es ofrecer las condiciones institucionales legales.

En términos especialmente de talento, hablando de temas de educación, salud, servicios públicos y bienes básicos. Que faciliten el asentamiento de empresas que faciliten el desarrollo de más inversión y que faciliten. Disposición de una de una mejor mano de obra para que puedan, para que puedan crecer. Y eso es un poco lo que mide en última instancia, todos estos indicadores de productividad y de competitividad que se desarrollan a nivel global y que se miden en el país, pues lo que miran finalmente es cuáles son las condiciones habilitantes y cuál es el estado de las condiciones habilitantes en los distintos territorios. Hacia allá es hacia donde se debería mover la política pública. Es decir, la productividad como fin es válido. El empleo como fin es válido, pero la política no lo puede hacer. Lo que puede hacer la política pública es encontrar los medios.

Desde su quehacer como Estado, tiene a disposición para que. Se puedan detonar, se pueda detonar ese sector privado, esas empresas, esas iniciativas privadas, esos emprendimientos que terminan generando valor agregado, productividad y empleo.

**3. ¿Cree que las administraciones municipales de estos territorios generalmente cuentan con la voluntad y la capacidad para ejecutar políticas públicas que fortalezcan el empleo y la productividad?**

Pues yo creo que hay, hay, hay una gran heterogeneidad si nosotros lo vemos desde el punto de vista teórico, pues existen una serie de instrumentos. Ley que le permiten a los entes municipales desarrollar una serie de políticas o de iniciativas que pueden ir a favor de la productividad y del empleo.

Pero pues cuando ya lo hemos en terreno, nos empezamos a dar cuenta que las situaciones son heterogéneas. Porque las condiciones territoriales son distintas, por ejemplo. El la disponibilidad de presupuesto para desarrollar grandes obras de infraestructura no es lo mismo que yo esté en Bogotá o que esté en Medellín, las condiciones presupuestales y la disponibilidad presupuestal. De la de los gobiernos locales y de los gobiernos municipales.

Son muy diferentes y por lo tanto, la envergadura de los proyectos que pueden adelantar cada uno y la cantidad de proyectos que pueden adelantar cada uno es completamente distinta, aunque en teoría, pues todos tienen los mismos, las mismas herramientas legales por lo menos para poder hacerlo. Entonces lo primero son las restricciones financieras que cada que cada municipio tiene. Lo segundo tiene que ver también con la capacidad técnica para adelantar esas políticas.

No solamente es tener una capacidad financiera, sino también tener la capacidad técnica para poder. Formular bien, identificar bien los problemas y a partir de ahí, formular estrategias y formular políticas. Que ataquen de manera efectiva los problemas que se están encontrando. Desafortunadamente, lo que vemos es que nuevamente hay mucha heterogeneidad en términos de la formación y la capacidad técnica que tienen los distintos municipios del país.

Y eso, pues muchas veces termina incluso retroalimentando las restricciones financieras, porque esa limitación técnica hace, por ejemplo, que no puedan acceder en muchas ocasiones a recursos del Gobierno nacional que están ligados a convocatorias o que están ligados a temas de de bancos, de proyectos, como puede ser, solo por citar un caso, el tema de regalías y el tercer elemento, que también es muy heterogéneo en los territorios. Obviamente es la institucionalidad. Y la capacidad efectiva del Estado de hacer presencia y de tener control territorial. Otra vez es muy heterogéneo y eso hace entonces que es probable que yo tenga los recursos. Es probable que yo tenga la capacidad técnica. Es cierto que legalmente podría hacerlo, pero si al final del día no hay una institucionalidad lo suficientemente robusta, pues eso hace que esas iniciativas no se puedan detonar. Eso hace que los recursos se puedan desviar y que terminen simplemente alimentando corrupción.

Eso hace que no existan unos organismos de control lo suficientemente fuertes que le puedan hacer seguimiento al cumplimiento de las políticas. Y entonces, en última instancia, lo que tenemos es que ese esos grandes componentes del Estado terminan siendo muy disímiles entre las regiones del país. Y eso es lo que explica al final del día. ¿Por qué tenemos también tantas

divergencias y tantas diferencias en términos de productividad, competitividad? A crecimiento económico, generación de empleo, entre otros.

**4. ¿Correcto, qué estrategias de choque sugiere para reducir los altos índices de desempleo y fomentar la creación de empleo de calidad en estas regiones que tienen esta problemática del desempleo y la baja productividad?**

Lo primero que hay que pensar es que siempre estamos como tentados. ¿AA pensar en esas políticas de choque, en qué podemos hacer rápido, inmediato, que genere resultados ya?

Sería una maravilla poder encontrarlo y hay algunas acciones específicas que uno sabe que pueden, por ejemplo, mitigar los temas de desempleo. Cuando estamos hablando de desarrollo de obras civiles o cuando estamos hablando de la vinculación muchas veces. De de mano de obra, incluso por parte de las mismas, de las del mismo sector público, como una forma como de paliar el desempleo o el desarrollo de infraestructura y demás. Pero realmente lo que deberíamos pensar es en cuál es la visión de largo plazo que deberíamos tener, cuáles deberían ser las estrategias de largo plazo que nos permitan en un horizonte de tiempo razonable alcanzar esos objetivos, porque es que no nos podemos quedar pensando solamente en cuál es la acción que va a ocurrir en el próximo año o en los próximos 2 años.

Y eso es un poco lo que le pasa a los gobernantes nuestros, que están atrapados en su ciclo político en un ciclo de 4 años donde tienen que llegar y rápidamente tienen que estar mostrando que lograron reducir el desempleo. Que lograron reducir índices de salud o de violencia, entre otros. Y entonces mi preocupación no es sobre cómo construir una verdadera política a largo

plazo. Mi preocupación no es sobre cómo construir una verdadera política a largo plazo, sino cómo dar unos resultados inmediatos. Así, lo que yo esté haciendo sepa que no es lo que debería estar haciendo y lo que va a tener efectos duraderos entonces. Por ejemplo, estás vos estamos hablando de una o vos estás estudiando una política de empleo y de productividad que tiene 3 años, quizás cuatro y de los cuales 2 fueron de pandemia. ¿Entonces, cómo? ¿Cómo esperar que en 4 años yo soy capaz de cambiar estructuralmente?

El aparato productivo de un municipio como Quito, de tal manera que sea más productivo y que genere más empleo. Es difícil pensar que eso se puede hacer en el corto plazo. Realmente lo que las estrategias que se deberían pensar es en qué debemos hacer en el largo plazo. Esa debería ser la visión, una visión de Estado más que una visión de gobierno. Se puede hacer, pues volvemos un poco a lo que a lo que hemos conversado durante este durante este rato. ¿Cuál es la capacidad institucional que tiene? ¿Cómo hago para fortalecer la capacidad institucional? ¿Cómo hago para fortalecer o para desarrollar una mejor infraestructura y bienes públicos que faciliten el asentamiento y la llegada de empresas? ¿Cómo hago para mejorar las condiciones de educación de tal manera que la las personas tengan mejores herramientas al momento de llegar al mercado laboral? ¿Cómo incentivo la llegada de inversionistas para que encuentren en el territorio una oportunidad real de.

¿De desarrollar sus empresas de manera exitosa, cuáles son los principales sectores o cuáles son los principales activos que tiene mi región y alrededor de los cuales puedo construir una verdadera ventaja competitiva para tener productos de talla global? Ese es el tipo de preguntas que deberíamos tener en la cabeza cuando hacemos política pública. Máxima en este tipo de

temas tan trascendentales porque corresponden a la estructura misma de la de la economía de una región. Las acciones de choque, las acciones de choque pueden ser útiles, pero al final del día son eso, son acciones transitorias con unos efectos temporales sobre esas variables que nosotros queremos afectar.

**5. ¿Qué acciones concretas recomendaría para aumentar las cifras de productividad en la en las ciudades afectadas por el desempleo y la baja productividad?**

Es importante que el sector público y el sector privado sea capaz de sentarse en la misma mesa para identificar dónde están los cuellos de botella que limitan la inversión y que limitan la el crecimiento de las empresas. Es importante que el sector público pueda acompañar al sector privado en en esa tarea, porque hay cosas que son del resorte del sector público y que el y que el sector privado no puede entrar a controlar, pero al mismo tiempo también es importante que el sector público entienda cuáles son las necesidades de. ¿Cuáles son las necesidades reales que se tienen? Ciertamente, no simplemente las que se está imaginando el sector público, sino cuáles son las que realmente tiene el empresariado y que el empresariado también sea capaz de leer. ¿Cuáles son las posibilidades reales y cómo puede apoyar al sector público para materializar esas opciones? Entonces yo creo que es muy importante como ese diálogo entre el sector público, sector privado y sociedad civil.

Hay muy buenas experiencias en el país, en el caso de en el caso de Medellín y Antioquia, está pro Antioquia. Que precisamente lo que hace es, eso sí, es sentar estos actores con una problemática común, con un objetivo común y a partir de ahí, identificar cuáles son los cuellos de botella, encontrar la posibilidad de desarrollar proyectos para superar esos cuellos de botella y

además de eso, la financiación para poder materializar esos proyectos. Entonces creo que es muy importante esa esa triada, pues esa esa hélice. De sector público, privado, academia y sector social. Para tener una visión compartida de desarrollo y para entender cuáles son los retos que enfrentamos.

Dentro de dentro de la literatura y dentro de la experiencia internacional, es fundamental la institucionalidad, la institucionalidad genera confianza, la institucionalidad da claridad sobre las reglas de juego a las que se enfrentan los empresarios, los inversionistas, los distintos jugadores o los distintos actores. De del aparato económico. Entonces es fundamental que haya una institucionalidad clara, transparente, que genere ese interés y esos incentivos AA invertir en un territorio determinado. Y otro tema que es fundamental es el tema del talento, donde ahí definitivamente tiene muchísimo que hacer el sector público. Si no existen buenas condiciones de educación desde el inicio, desde las edades tempranas no vamos a tener el talento.

Que va a desarrollar nuevas empresas, que va a encontrar nuevas oportunidades en el mercado, que va a desarrollar nuevas tecnologías, que va a satisfacer la demanda de esas empresas que están creciendo. Entonces, en última instancia, creo que ahí también es muy importante contar con esa disponibilidad del Estado para trabajar alrededor de los temas de educación y de formación para el trabajo.