NOTA REGIONAL CERE N.6

FEBRERO 2021

PENSAR LA GOBERNANZA TERRITORIAL A PARTIR DE LA INNOVACIÓN

Universidad del Tolima
¡Construimos la universidad que soñamos!
ACREDITADA DE ALTA CALIDAD
CERE
Centro de Estudios Regionales

NOTA REGIONAL CERE N.6

FEBRERO 2021

PENSAR LA GOBERNANZA TERRITORIAL A PARTIR DE LA INNOVACIÓN

Serie de notas regionales CERE
Edición electrónica
Número 6
Febrero de 2021

2021, Universidad del Tolima,
Centro de Estudios Regionales, CERE -UT.
CERE. Código Postal 73001 Barrio Santa Helena,
Ibagué - Tolima, Colombia
Contacto: cere@ut.edu.co - 2771212 Ext 9186
http://http://administrativos.ut.edu.co/vicerrectoria-academica/cere-ut.html

NOTA REGIONAL CERE N.6

FEBRERO 2021

PENSAR LA GOBERNANZA TERRITORIAL A PARTIR DE LA INNOVACIÓN

Omar Mejía Patiño

Rector

Andrés Tafur Villarreal

Director de Centro de Estudios Regionales

Autor

Lucia Lozano

Politóloga,
investigadora externa CERE

Edición

Mariana Moscoso

Diseño y diagramación

Juanita Murillo

Universidad del Tolima | Vigilada Mineducación
Reconocimiento personería jurídica: Ordenanza No. 005 de 1945

Acreditada de Alta Calidad por el Ministerio de Educación Nacional mediante Resolución 013189 del 17 de julio de 2020

1. INTRODUCCIÓN

Con el propósito de tener mediciones departamentales más precisas en cuanto a la innovación, y poder diseñar estrategias y orientar decisiones en términos de política pública que la posibiliten, el Departamento Nacional de Planeación proyectó el Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC).

Dicho lo anterior, la presente nota regional presenta una aproximación a este índice, cómo se define y su metodología; seguidamente expone los resultados obtenidos para el IDIC en el caso específico del departamento del Tolima y finalmente, teniendo en cuenta que este índice permite observar la manera en la que se está desarrollando el proceso de innovación a nivel departamental se presenta la propuesta de un índice en términos de gobernabilidad con el fin de realizar mediciones periódicas dirigidas a rescatar virtudes, fortalezas y falencias del departamento, y a constituir mejoras hacia el futuro.

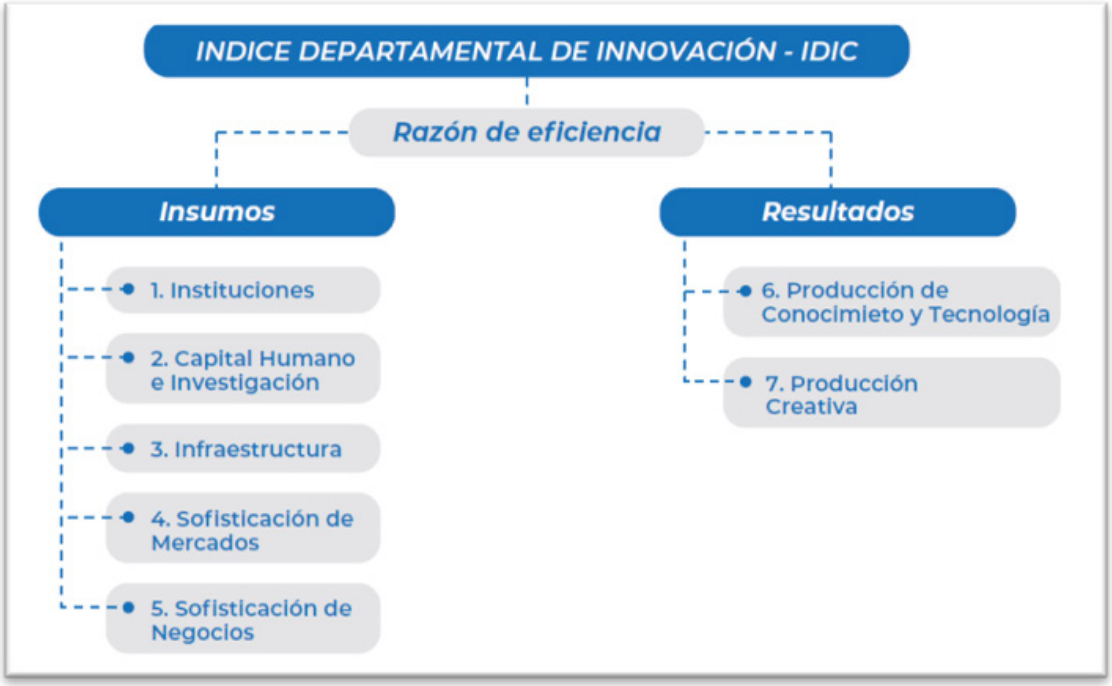
2. ÍNDICE DEPARTAMENTAL DE INNOVACIÓN PARA COLOMBIA (IDIC)

El Índice Departamental de Innovación para Colombia es una iniciativa propuesta por el departamento nacional de planeación (DNP) que busca medir de manera comparativa las capacidades y condiciones sistémicas para la innovación en todos los departamentos que integran el país; además de ello, identifica las diferencias sustanciales entre los departamentos determinando sus fortalezas y las oportunidades de mejora de cada uno.

Asimismo, el Índice Departamental de Innovación ofrece una valoración tanto de las capacidades y condiciones para la innovación como de la producción innovadora de los departamentos de Colombia, con el fin de identificar las fortalezas y oportunidades de cada región.

La metodología de análisis de esta iniciativa resulta de la ponderación estadística de 80 indicadores basados en la capacidad y resultados de innovación de cada departamento; estos indicadores están divididos en siete pilares analíticos los cuales se pueden clasificar en dos subíndices: El Subíndice de Insumos, donde se agrupan los pilares que obedecen a las capacidades y las condiciones del entorno que propician la innovación; y El Subíndice de Resultados, en donde están los pilares que permiten revisar qué tanto los insumos de la innovación se materializan efectivamente en productos innovadores.

Imagen 1. Metodología de análisis del IDIC.



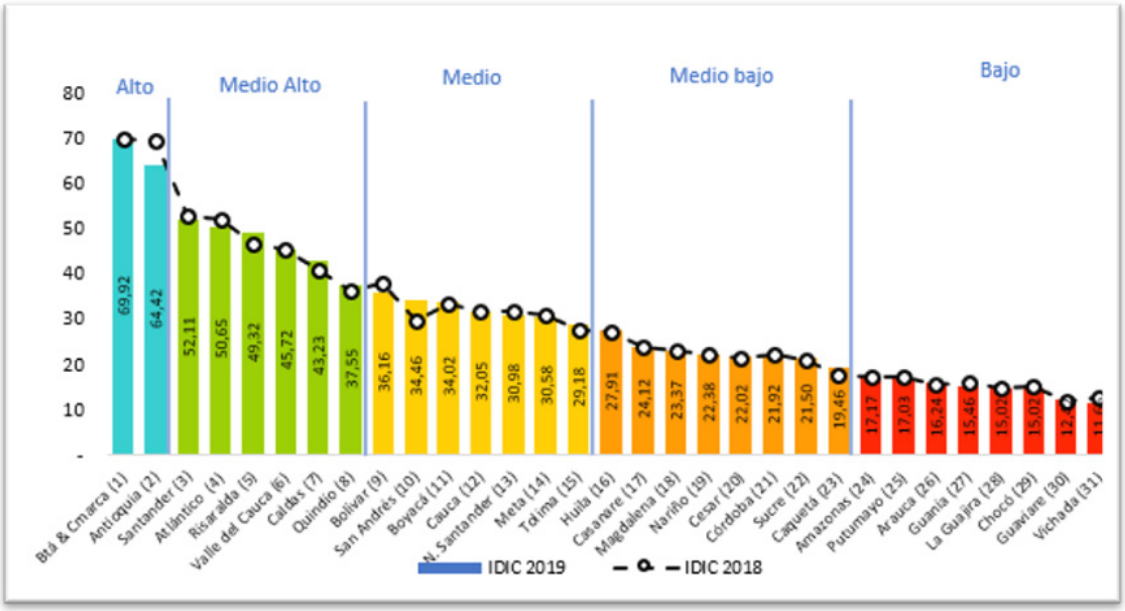
Fuente: portal web del Departamento Nacional de Planeación.

3. ÍNDICE DEPARTAMENTAL DE INNOVACIÓN PARA COLOMBIA (IDIC) EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

Para una mejor comprensión del IDIC, es importante tener en cuenta que desde los índices hasta las variables más simples tienen tres componentes: puntaje, posición y grupo de desempeño. Primero, el puntaje es un valor normalizado que va de 0 a 100, siendo 100 la mejor puntuación posible. A partir de este puntaje, los departamentos se ordenan de mayor a menor y se les da una posición, en este caso de 1 a 31. Por último, el puntaje alcanzado permite asociar al departamento a un grupo de desempeño y categorizarlo como Alto, Medio-alto, Medio, Medio-bajo y Bajo.

Teniendo en cuenta lo anterior, para el año 2019 se calculó el índice para 31 de los 32 departamentos de Colombia y el resultado arrojado fue el siguiente:

Gráfico 01. Índice Departamental de Innovación para Colombia, año 2019.



Fuente: portal web del Departamento Nacional de Planeación.

Particularmente, según se observa en la gráfica anterior, el departamento del Tolima obtuvo un puntaje de 29,18 en su IDIC, lo que hizo que su posición departamental a nivel nacional fuese de 15, clasificándose así en el grupo de desempeño y categoría Medio.

Imagen 02. Nivel de desempeño IDIC Departamento del Tolima, año 2019,

Nivel de Desempeño IDIC 2019	Alto	Medio - alto	Medio	Medio - bajo	Bajo

	Puntaje (0-100)	Posición (entre 31)	Cambio Posición
Indice Departamental de Innovación 2019	**29,18**	**15**	**+0**
Subíndice de Insumos (5 pilares)	**42,30**	**12**	**+1**
Instituciones	64,02	16	-2
Capital Humano e Investigación	38,06	15	+2
Infraestructura	38,66	13	+0
Sofisticación de Mercados	4,45	8	+3
Sofisticación de Negocios	26,30	11	-1
Subíndice de Resultados (2 pilares)	**16,07**	**15**	**+1**
Producción de Conocimiento y Tecnología	21,43	15	+0
Producción Creativa	10,71	18	+1
Razón de eficiencia 2019	**0,38**	**17**	**+0**

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Dicho resultado es producto del análisis de las variables a nivel del departamento, cada uno de los pilares que constituyen los subíndices tuvieron un puntaje diferente. En el subíndice de insumos, el cual obedece a las capacidades y las condiciones del entorno que propician la innovación para el departamento, el Tolima obtuvo un resultado global de 42,30, posicionándose en el puesto 12.

En el pilar de las Instituciones, el Tolima se ubicó en la categoría de Medio-Alto ocupando el puesto 16, no obstante, es menester destacar que dentro de este pilar se encuentran tres sub-pilares que son: Entorno político, Entorno regulatorio y Ambiente de negocios; el sub-pilar Entorno Político mide aspectos como la estabilidad de los gobiernos locales y las condiciones de seguridad, el sub-pilar Ambiente de negocios se basa en algunos de los indicadores del estudio Doing Business subnacional del Banco Mundial. Dentro de este sub-pilar el Tolima se encuentra dentro de los 10 primeros lugares, ocupando el puesto 7, y en el sub-pilar de Entorno regulatorio el departamento se situó en el puesto 14; la ponderación de estos sub-pilares hizo del pilar Instituciones ubicarse en una categoría sobresaliente.

Tabla 01. Clasificación del pilar de instituciones.

DEPARTAMENTO	Instituciones		Entorno político		Entorno regulatorio		Ambiente de negocios	
	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)
• Tolima	16	64,02	23	71,96	14	48,82	7	71,29

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

En los pilares de Capital Humano e Investigación, e Infraestructura, el departamento se situó en categoría Medio, esto debido a que, por ejemplo, en el pilar de Capital Humano e Investigación, sus tres sub-pilares: Educación secundaria y media, el cual agrupa indicadores sobre la cobertura y calidad de estos niveles educativos en cada departamento, el Tolima se ubicó en el puesto 14 con una ponderación de 56, 91. En el sub-pilar Educación superior, en donde además de calidad y cobertura, se mide la participación de graduados en ciencias e ingenierías y la movilidad internacional de los estudiantes universitarios, el departamento se situó en el puesto 17 a nivel departamental, con una ponderación de 33,18; y el último sub-pilar, el de Investigación y desarrollo, cuyo propósito es evidenciar capacidades de investigación en términos de número de investigadores y de gasto en I+D tanto de universidades y centros de investigación como del sector productivo, el departamento constituyo el puesto 21, con una ponderación de 24,08.

Tabla 02. Clasificación del pilar de Capital Humano e Investigación

DEPARTAMENTO	Capital Humano e Investigación		Educación secundaria y media		Educación superior		Investigación y desarrollo	
	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)
• Tolima	15	38,06	14	56,91	17	33,18	21	24,08

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Ya en el pilar de Infraestructura, sus sub-pilares arrojaron los siguientes resultados. En el sub-pilar TIC (Tecnologías Información y Comunicación), que es el que mide tanto el acceso como el uso de estas tecnologías fundamentales para el desarrollo de una economía del conocimiento, el departamento del Tolima, ocupo el puesto 13 con una ponderación de 49,01, mientras que en el sub-pilar Infraestructura general, el cual incluye entre otros, la infraestructura eléctrica y de transporte, el Tolima obtuvo una posición de 12 y ponderación de 36,19. Por último para el sub-pilar Sostenibilidad ambiental, el departamento se situó en el puesto 15, con una ponderación de 30,78.

Tabla 03. Clasificación del pilar de infraestructura

DEPARTAMENTO	Infraestructura		TIC		Infraestructura general		Sostenibilidad ambiental	
	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)
• Tolima	13	38,66	13	49,01	12	36,19	15	30,78

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

En el pilar de Sofisticación de Mercados el departamento se ubicó en categoría de clasificación Medio debido a su resultado en términos de posición y de promedio con 44,45, lo que lo ubicó en el puesto 8. Esto es muestra del resultado de sus sub-pilares, por ejemplo, en el sub-pilar Crédito, el Tolima se situó dentro de los departamentos con mejor desempeño, ubicándose en la posición 4 con una ponderación de 60,50; mientras que en el sub-pilar de Capacidad de inversión el departamento presento algunas falencias dado que su puesto fue de 11 y su ponderación estuvo baja con un resultado de 16,64, lo que posiblemente se debe a que los mercados más sofisticados coinciden con las regiones que concentran los mayores conglomerados urbanos e industriales del país, mientras

que los desempeños medios y bajos corresponden a departamentos poco poblados o con vocación predominantemente rural; sin embargo en el último sub-pilar, el de Comercio y competencia, el Tolima se posicionó en el puesto 12 con una ponderación de 56, 22. Pese a que uno de los sub-pilares presentó algunas dificultades, el puntaje final de este pilar no fue Medio-Bajo, ni Bajo, dado que obtuvo buenos resultados en sus otros dos sub-pilares. No obstante, no se puede dejar de lado las falencias que este presenta.

Tabla 04. Clasificación del pilar de sofisticación de mercados.

DEPARTAMENTO	Sofisticación de Mercados		Crédito		Capacidad de inversión		Comercio y competencia	
	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)
• Tolima	8	44,45	4	60,50	11	16,64	12	56,22

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

El último pilar que compone el subíndice de insumos, se denomina Sofisticación de Negocios, en este pilar el departamento del Tolima presentó serias dificultades en su desarrollo que se evidenciaron en su ubicación categorica (puesto 11) y de puesto (Medio-Bajo). Sus subpilares arrojaron los siguientes resultados: en el sub-pilar Trabajadores de conocimiento, es importante destacar que el Tolima se situó en la posición 9 con un promedio de 32, 14, lo que equivale a que tuvo un buen desempeño, sin embargo, en el sub-pilar Enlaces de innovación, que mide las conexiones entre los actores del sistema regional de innovación y su integración con dinámicas globales, el departamento se posicionó en el lugar 12 y su ponderación fue de 23,72. Por último, el sub-pilar de Absorción del conocimiento, el cual corresponde a actividades de investigación, desarrollo, trasferencia o adquisición de tecnología de los sectores productivos departamentales, ubicó al Tolima en el puesto 15 con una ponderación de 23,05; lo que deja ver que este pilar presentó dificultades en los sub-pilares de enlaces de innovación y absorción del conocimiento, por ello su puntaje global fue bajo.

Tabla 05. Clasificación del pilar de Sofisticación de Negocios

DEPARTAMENTO	Sofisticación de Negocios		Trabajadores de conocimiento		Enlaces de innovación		Absorción del conocimiento	
	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)
• Tolima	11	26,30	9	32,14	12	23,72	15	23,05

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

En el subíndice de Resultados están los pilares que permiten revisar qué tanto los insumos de la innovación se materializan efectivamente en productos innovadores. Este consta de dos pilares: Producción de Conocimiento y Tecnología y Producción Creativa; no obstante, el departamento del Tolima obtuvo un resultado global de 16,07 y una posición de 15. Cada pilar que lo compone arrojó resultados distintos.

En el pilar de Producción de Conocimeinto y Tecnología, el departamento del Tolima se ubicó en una categoria de clasificación de Medio-Bajo, es decir que tuvo algunas dificultades en el desarrollo de sus subpilares, se posicionó en el puesto 15 y su ponderación fue de 21,43. En el subpilar de Creacion del conocimiento, el cual corresponde a los productos científicos y tecnológicos como artículos publicados, índices de citaciones, solicitudes de patentes y modelos de utilidad, además del porcentaje de empresas innovadoras en sentido estricto y en sentido amplio que existen en el departamento, el Tolima se ubicó en el puesto 12 con una ponderación de 23,15.

Por otro lado, en el subpilar Impacto del conocimiento, el cual se refiere a la producción tecnológica e innovadora en el ámbito empresarial, el departamento del Tolima se posicionó dentro de los 10 primeros departamentos, ubicándolo en el puesto 10 con una ponderación de 34,36, es decir que su desempeño fue bueno; no obstante en su último subpilar, el de Difusión del conocimiento, el cual corresponde a exportación de bienes y servicios de alto contenido tecnológico, incluyendo servicios informáticos y de comunicación, ubicó al Tolima en el puesto 15 con una ponderación de 6,77, esto deja ver que las principales falencias y dificultades de este pilar, están en la creación del conocimiento y la difusión de este.

Tabla 06. Clasificación del pilar de Producción de Conocimiento y Tecnología

Tabla 7. Clasificación del pilar de Producción de Conocimiento y Tecnología

DEPARTAMENTO	Producción de Conocimiento y Tecnología		Creación de conocimiento		Impacto del conocimiento		Difusión de conocimiento	
	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)
• Tolima	15	21,43	12	23,15	10	34,36	15	6,77

Fuente: Departamento Nacional de Planeación- DNP-

Finalmente, el pilar Producción Creativa, ubicó al departamento del Tolima en el puesto 18, con una categoría clasificativa de Bajo y su ponderacion fue de 10,71. Es evidente que el departamento presentó serias dificultades en su desarrollo; sus subpilares indicaron lo siguiente: el subpilar Bienes intangibles, el cual se ocupa de innovaciones en aspectos como marcas registradas y nuevos métodos y modelos de negocios asociados con el uso de TIC, ubicó al departamento en una posición de 15 y ponderación de 13,75; por otro lado, en el subpilar Bienes y servicios creativos, que es el más directamente relacionado con la llamada economía naranja, el cual mide tanto la producción de bienes y servicios creativos como las exportaciones de servicios creativos y culturales, situó al Tolima en una posición de 19 y una ponderación de 1,53, es decir que el departamento está atrasado en la incursión de modelos de economías emprendedoras; por último, el subpilar Creatividad en linea, que es el que mide la producción del sector de las TIC, la industria del software y los emprendimientos digitales, ubicó al Tolima en una posición de 19 y una ponderación de 16,86. Las cifras y categorías anteriores evidencian las falencias que tiene el departamento en este pilar en general, lo cual ocasionó que el subíndice de Resultados obtuviera un resultado bajo en comparación del subíndice de Insumos.

Tabla 07. Clasificación del pilar de Producción Creativa

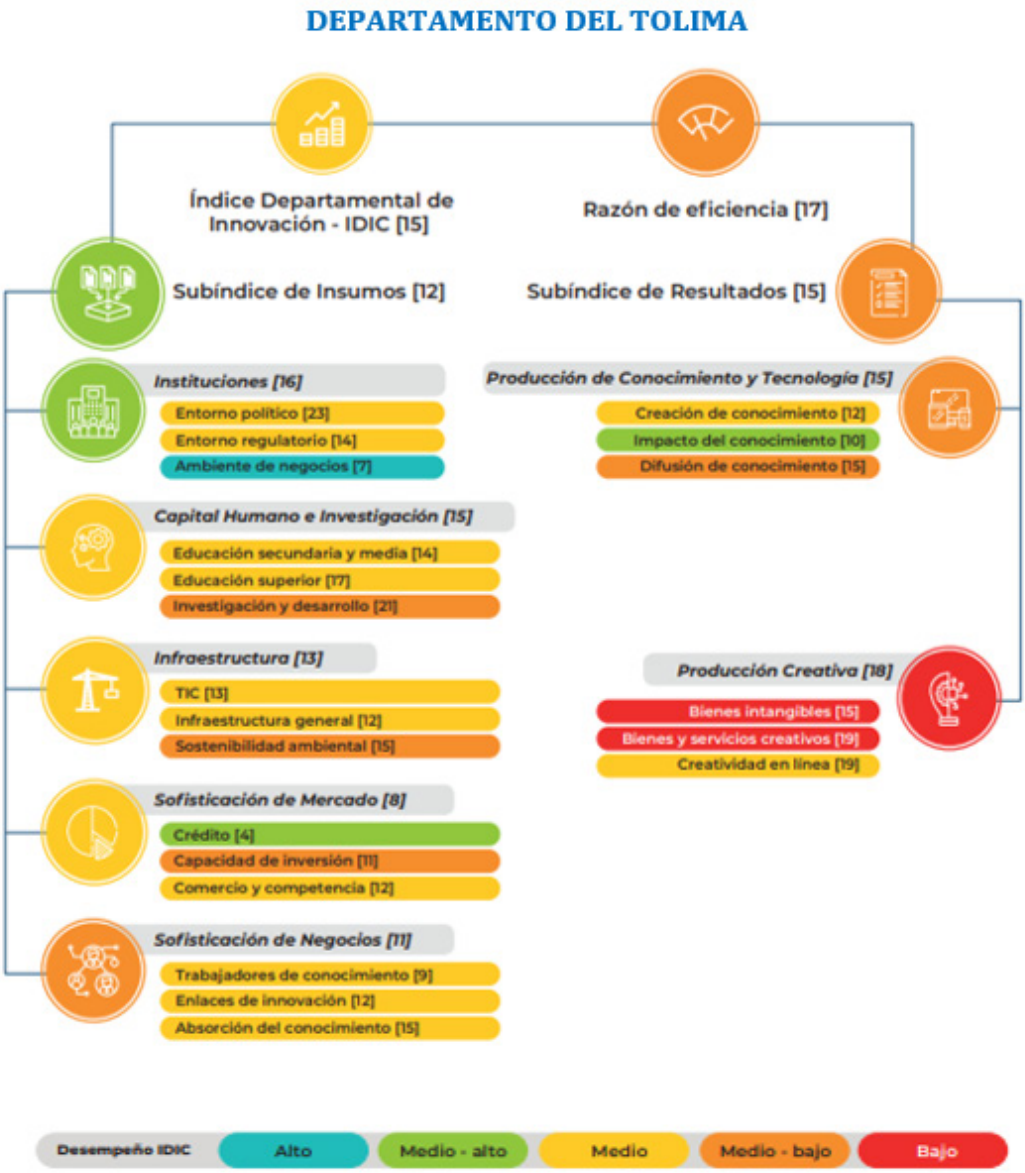
DEPARTAMENTO	Producción Creativa		Bienes intangibles		Bienes y servicios creativos		Creatividad en línea	
	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)	Posición (1 a 31)	Puntaje (0 a 100)
• Tolima	18	10,71	15	13,75	19	1,53	19	16,86

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - DNP-

4. ÍNDICE DE GOBERNANZA TERRITORIAL EN EL TOLIMA

El analisis anterior evidencia de plano algunas de las falencias que presenta el departamento del Tolima pero con miras a mejoras, por ejemplo, en lo referente al subíndice insumos para la innovación, se identifican varias oportunidades de mejora en el pilar de Capital Humano e Investigación, en especial en lo que se refiere a calidad de la educación media y secundaria, dado que el Tolima ocupó el puesto 19.

Imagen 03. Subíndices, pilares y subpilares del Índice Departamental de Innovación -IDIC



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - DNP-

Por otro lado, es menester destacar que, en los resultados de innovación, si bien el departamento ocupa una posición destacada en el impacto del conocimiento en el sector productivo, le falta darle un mayor impulso a la producción de bienes y servicios creativos, en especial en lo referente al desarrollo de la economía naranja y en emprendimientos digitales, producción de software y otros productos del sector TIC, ello podría articularse junto el avance en Empresas con certificación ambiental ISO 14001 que puede ayudar a una mejora general en el subpilar de Sostenibilidad ambiental en el que el departamento ocupa el puesto 15.

Por lo anterior, el centro de estudios regionales de la universidad del Tolima (CERE), mediante un análisis investigativo considera que, en términos de gobernabilidad el departamento tiene diversas oportunidades de mejoras, por lo que la implementación de un Índice de Gobernanza Territorial resulta pertinente y oportuno, dado que ello permitiría medir la gobernabilidad periódicamente, de manera que se puedan rescatar las virtudes, fortalezas y falencias del departamento, y que ello constituya mejoras hacia el futuro.

El Índice de Gobernanza Territorial es una propuesta que procura medir la gobernabilidad evidenciada en la eficacia, legitimidad, innovacion, resultados y estabilidad, todo ello parte de las primicias de las capacidades y condiciones del departamento y a su vez, sus caracteristicas y oportunidades de mejoras.

Lo anterior es pertinente en el estudio de las capacidades y alcances de las administraciones locales para materializar todos y cada uno de sus objetivos y decisiones de política pública, y a su vez el hacer análisis comparativo, ya que permite equiparar los diversos factores contextuales en diferentes territorios y evidenciar la acción institucional en cada uno. Esto teniendo en cuenta el funcionamiento de los municipios que integran el departamento.

Con el propósito de medir el Índice de Gobernanza Territorial se toman en cuenta seis variables: la Medición del Desempeño Municipal, el Acceso a la Justicia Local, la Participación Electoral, los Insumos, la Estabilidad Gubernamental y los Resultados.

Cada variable cumple una función dentro del índice, por ejemplo:

- Medición de desempeño municipal: Mide la capacidad de gestión y generación de resultados de los municipios teniendo en cuenta sus condiciones iniciales.

- Justicia local: Mide el funcionamiento del acceso a la justicia municipal a partir del balance entre oferta, demanda y desempeño judicial.

- Participación electoral: Mide los niveles de concurrencia a las urnas al momento de influir en la elección de los mandatarios locales.

- Insumos: Mide las capacidades y las condiciones del entorno que propician la innovación para el departamento.

- Estabilidad gubernamental: Mide la continuidad de los mandatarios locales en el cumplimiento de los objetivos de los planes de desarrollo de cada entidad territorial.

- Resultados: Mide qué tanto los insumos de la innovación se materializan efectivamente en productos innovadores.

Para le recoleccion de datos es pertinente acudir a fuentes como el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto geográfico Agustín Codazzi , el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, la Defensoría del pueblo y la Registraduria Nacional.

Por otro lado, es imprescindible establecer una metodologia en aras de la aplicación del Índice de Gobernanza Territorial, para lo cual el CERE propone valerse de los sistemas de indicadores, dado que constituyen un conjunto estadístico que ayuda a entender los procesos sociales al proveer evidencia cuantitativa sobre el estado de la sociedad en un momento del tiempo. Brindan además información esencial para la toma de decisiones y la formulación de política pública. Para ello, es necesario una continua recolección de información de calidad sobre las variables económicas y sociales que han sido previamente establecidas. Después de aplicados los indicadores se procede hacer una ponderación con los datos arrojados y ello permite hacer calificación en términos cuantitativos y cualitativos, así mismo ubicar las entidades territoriales en determinados grupos de desempeño y categorías según sus resultados. Para lo anterior, el Índice de Gobernanza Territorial tomará como unidad de análisis los 47 municipios que integran el departamento del Tolima.

Conforme a lo descrito los resultados que se esperan de la aplicación del Indice de Gobernanza Territorial para el departamento responden a la necesidad de una continua evaluacion de la gobernabilidad local, es decir, el estudio de las capacidades y alcances de las administraciones locales para materializar todos y cada uno de sus objetivos y decisiones de politica publica , además de la respuesta eficaz y eficiente a las demandas sociales.

Es importante tener en cuenta que el Centro de Estudios Regionales posee todas las facultades para la construcción, aplicación y evaluación del Índice de Gobernanza Territorial.

2020, UNIVERSIDAD DEL TOLIMA, CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES, CERE UT.
CERE. CÓDIGO POSTAL 73001 BARRIO SANTA HELENA, IBAGUÉ TOLIMA, COLOMBIA
CONTACTO: CERE@UT.EDU.CO 2771212 EXT 9186
HTTP://HTTP://ADMINISTRATIVOS.UT.EDU.CO/VICERRECTORIA ACADEMICA/CERE UT.HTML