

# PROYECTO DE APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN DE ODS EN COLOMBIA:

FINANZAS PÚBLICAS, CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y ENFOQUE DE GÉNERO

**Guía para la reactivación urbana  
con inclusión social y productiva  
de la ciudad de Cartagena.**

José María Roldán

3 de junio de 2022

*«La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de -xxxxxxx- y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.»*



UNIÓN EUROPEA

Operado por:



## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
1. DIAGNÓSTICO ECONÓMICO.....	4
2. IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS ASOCIADOS A LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE CARTAGENA.....	11
3. PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS PARA EL PLAN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA DE CARTAGENA.....	18
4. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL ESTADO ACTUAL DE LOS PROYECTOS.....	21
5. RECOMENDACIONES PARA POTENCIALIZAR LOS PROYECTOS PRIORIZADOS EN EL MARCO DEL PLAN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA.....	26
6. VERIFICACIÓN DE CONDICIONES OPERATIVAS E INSTITUCIONALES PARA EL PLAN DE REACTIVACIÓN.....	35
BIBLIOGRAFÍA.....	38
ANEXOS.....	39

## INTRODUCCIÓN

La *guía para la reactivación con inclusión social y productiva en las ciudades intermedias* elaborada por el Departamento Nacional de Planeación en el año 2021 con el apoyo de UrbanPro y la Unión Europea, es una hoja de ruta que tiene como finalidad identificar la estrategia de política pública que será empleada para responder ante estos choques para lograr la inclusión social y productiva. La creciente importancia de las ciudades en el desarrollo económico plantea la necesidad de diseñar e implementar estrategias y políticas de desarrollo productivo que promuevan el crecimiento económico incluyente y ambientalmente sostenible desde el ámbito local.

El efecto del COVID-19 ha exacerbado las desigualdades en todo el mundo, y Cartagena no es la excepción. Por lo cual no es suficiente con una estrategia común de reactivación, sino que, es necesario sumarle canales redistributivos. Para que la reactivación sea equitativa, se requiere que los más rezagados mejoren sus condiciones de vida con mayor velocidad. Es aquí donde la participación del Estado como garante de derechos juega un papel fundamental, no solamente como actor de intervención sino como actor de transformación.

Desde las posibilidades que la ciudad tiene para reactivarse hay que actuar en varias vías. La primera, identificar la problemática actual y evidenciar las brechas que se agudizaron en ciertos grupos poblacionales, como son los jóvenes y las mujeres. La segunda, entender las restricciones presupuestales de la ciudad, por lo cual es clave aprovechar la mayor cantidad de planes, programas, estrategias y proyectos liderados por agentes públicos, privados y de cooperación internacional que puedan sumar recursos para incentivar la reactivación. Y la tercera, definir y poner en marcha un plan de reactivación con enfoque de inclusión social y productiva que priorice aquellos proyectos de inversión que tienen un mayor impacto sobre la población vulnerable de la ciudad, así como sobre el tejido empresarial de la ciudad.

La presente asistencia técnica tiene como objetivo general *aplicar la metodología de la Guía para la reactivación urbana con inclusión social y productiva al caso específico de Cartagena, para consolidar el Plan de Inclusión Social y Productiva para la reactivación del municipio a 2023*. En detalla, se plantean los siguientes cuatro objetivos específicos:

1. Formulación Plan de Inclusión Social y Productivo para la reactivación del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena.
2. Elaborar Plan de Acción para la focalización de las acciones específicas del Plan de Reactivación del distrito de Cartagena.
3. Realizar asistencia técnica especializada para la reactivación económica y social del Distrito.

4. Formular la estrategia para encadenamientos y gestión de aglomeraciones en el sector turismo de Cartagena.

El presente documento corresponde al producto 1 de la consultoría, a saber, *la formulación del Plan de Inclusión Social y Productivo para la reactivación del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena*.

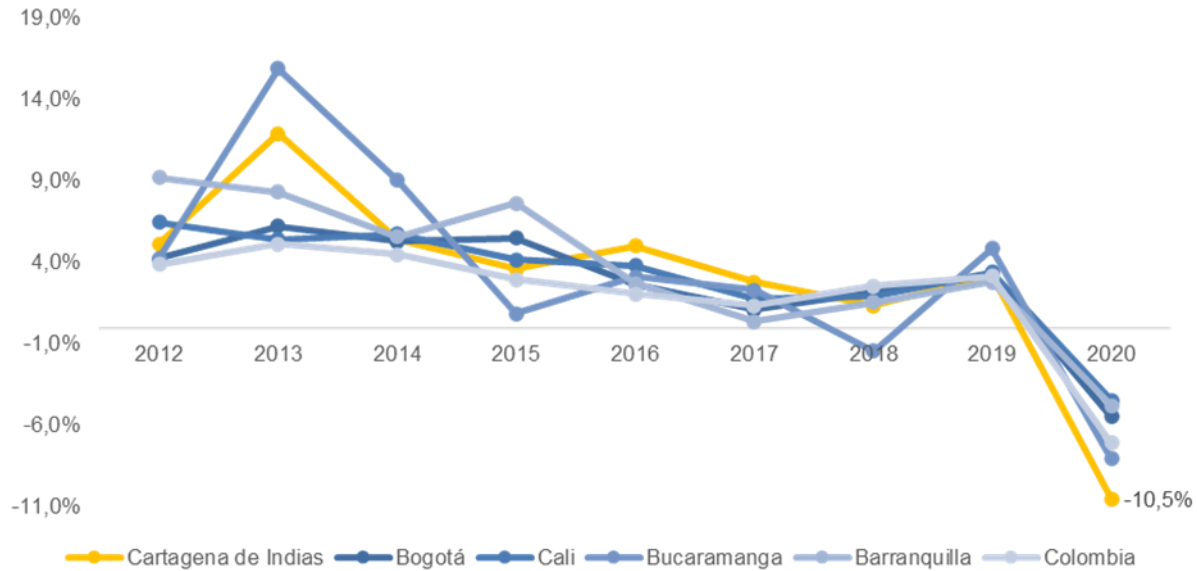
En ese orden de ideas, el siguiente documento se divide en siete secciones. La primera, es esta introducción. La segunda, un diagnóstico económico de la ciudad de Cartagena donde se presentan varios indicadores que reflejan el impacto de la pandemia en la economía y en el contexto social de la ciudad. La tercera, una identificación de los principales proyectos y programas asociados a la reactivación económica en el Plan de Desarrollo de Cartagena. La cuarta, una priorización de estos proyectos teniendo en cuenta algunos criterios asociados al impacto de éstos. La quinta, los principales hallazgos del estado actual de esos proyectos priorizados. La sexta, unas recomendaciones para ajustar los proyectos de inversión de la ciudad de cara al proceso de reactivación económica y social. La última es la verificación de condiciones operativas e institucionales para poner en marcha el plan de reactivación.

## **1. DIAGNÓSTICO ECONÓMICO**

Cartagena es la quinta ciudad del país en importancia económica (valor agregado sin incluir minería), superada en tamaño por Barranquilla, Cali, Medellín y Bogotá, que tiene más de 10 veces su valor agregado. En 2020, como consecuencia del cierre total o parcial de diferentes sectores a causa del COVID – 19, la economía del país se contrajo 7%, una caída sin antecedentes en el país.

Como es apenas lógico, las ciudades colombianas también registraron fuertes caídas de su valor agregado (ver gráfico 1), no obstante, Cartagena fue la ciudad que registró una mayor contracción del PIB en el 2020 (-10,5%) entre las cinco ciudades más importantes del país.

**Gráfico 1. Variación Valor Agregado Municipal a precios constantes de 2015. 2012-2020**



Fuente: Cuentas Nacionales – DANE

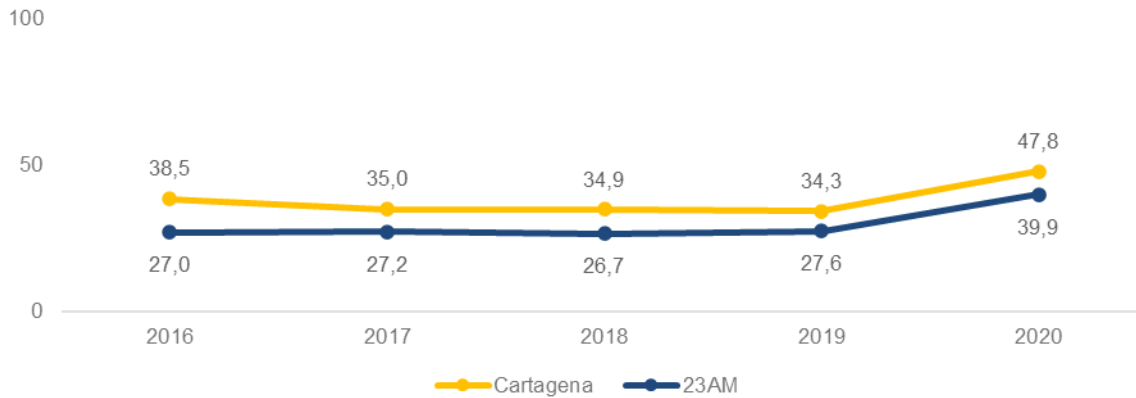
Al revisar el comportamiento de la economía de Cartagena a nivel sectorial, se evidencia que los sectores económicos más afectados por la pandemia fueron: el comercio al por menor, el turismo, las actividades culturales y de entretenimiento, y la construcción. Cartagena, al ser una ciudad que económicamente depende tanto del flujo de personas, sufrió impactos mucho más fuertes que otras ciudades que podían sopesar (medianamente) los choques de las cuarentenas.

Ahora bien, la dramática contracción de la economía cartagenera tuvo consecuencias directas sobre diversos indicadores sociales, como la pobreza. En términos de pobreza monetaria<sup>1</sup>, Cartagena venía registrando una tendencia a la baja en los años previos al 2020. Sin embargo, en 2020 la incidencia de la pobreza aumentó 13 puntos porcentuales, al pasar de 34,3% a 47,8%. Lo anterior equivale a un aumento de la pobreza en cerca de 156.000 personas. En comparación con las 23 áreas metropolitanas, la tendencia fue muy similar, pero en términos de pobreza extrema, el aumento fue de 9 puntos porcentuales, un aumento muy superior al promedio del país.

<sup>1</sup> Según el Conpes 150, las personas se clasifican como pobres si su ingreso promedio al mes es inferior al valor de la línea de pobreza. La línea de pobreza línea de pobreza (LP) equivale al costo mensual per cápita necesario para adquirir, además de los alimentos, otros bienes y servicios básicos.

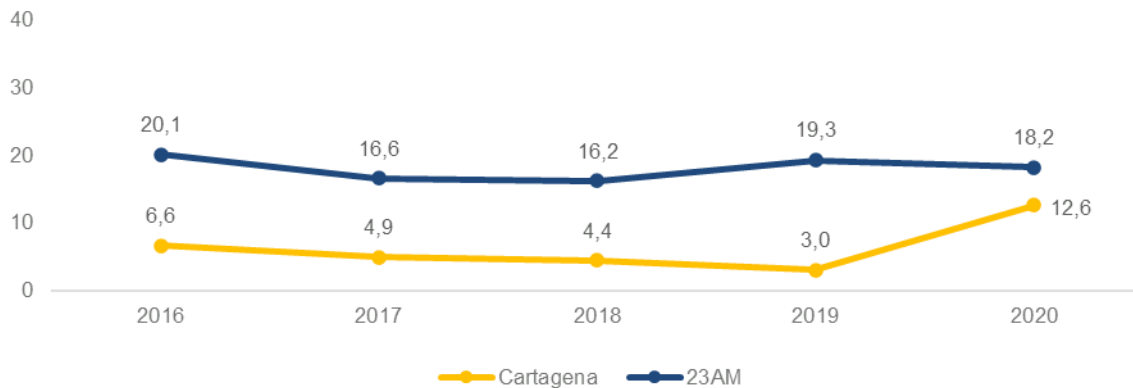
La clase media de Cartagena también se vio afectada por la pandemia, de hecho, según el DANE, el porcentaje de población perteneciente a la clase media pasó de 30,8% en 2019 a 24,9% en 2021.

### Gráfico 2. Pobreza monetaria en Cartagena vs 23 Áreas Metropolitanas



Fuente: DANE

### Gráfico 3. Pobreza monetaria extrema en Cartagena vs 23 Áreas Metropolitanas



Fuente: DANE

Al profundizar en la información del índice de pobreza multidimensional, encontramos que en 2021 el nivel de privaciones de las siguientes variables todavía se encontraba por encima del nivel de 2019: Inasistencia escolar, acceso a servicios de cuidado de primera infancia, informalidad y desempleo. Muy a pesar de que se siente ya superada la pandemia recuperarse en todos los aspectos sociales y económicos no será fácil.

En el caso del mercado laboral, los principales indicadores no se han recuperado del choque de la pandemia. Como ocurre en la mayoría de las crisis, los indicadores de empleo tienden a tener un rezago en relación con los indicadores de recuperación económica, y en esta ocasión no ha sido la excepción. Si bien el nivel de ocupación en

Cartagena aumentó en 2021 en relación con 2019, esto se explica por el aumento en la ocupación informal, en muchos casos asociada al “rebusque”. En términos absolutos, Cartagena pasó de tener 225.450 ocupados informales en 2019 a 265.993 en 2021, mientras que en el caso de los ocupados formales, la ciudad pasó de 159.219 en 2019 a 150.074 en 2020 (ver tabla 1).

Al revisar el número de desocupados de la ciudad, la cifra de 2021 (42.246) sigue siendo muy superior que la registrada en 2019 (27.044). Actualmente, Cartagena cuenta con 15 mil desocupados más que en la época prepandemia. Al analizar la tasa de desempleo, se observa una situación similar (ver tabla 1).

Otro indicador que debe llamar la atención de las autoridades es el número de jóvenes que ni estudian ni trabajan en el Distrito. En la actualidad, alrededor de 58 mil cartageneros jóvenes se encuentran en esta condición. Si bien, esta cifra ha disminuido con respecto al 2020, aun no alcanza los niveles de 2019. Adicionalmente, es clave señalar que el 70% de los jóvenes que no estudian ni trabajan en Cartagena son mujeres.

**Tabla 1. Evolución de los principales indicadores de mercado laboral de Cartagena**

AM	Variable	2019	2020	2021	Variación 2019/2021
Cartagena	Población económicamente activa	411.713	405.798	433.471	21.758
Cartagena	Ocupados	384.669	348.000	391.225	6.556
Cartagena	Ocupados formales (fuerte)	159.219	82.007	150.074	-9.145
Cartagena	Ocupados informales (fuerte)	225.450	265.993	241.151	15.701
Cartagena	Desocupados	27.044	57.798	42.246	15.202
Cartagena	Jóvenes (15 a 28 años)	214.442	216.672	215.996	1.554
Cartagena	Jóvenes que no estudian y no trabajar	52.169	67.948	58.797	6.628

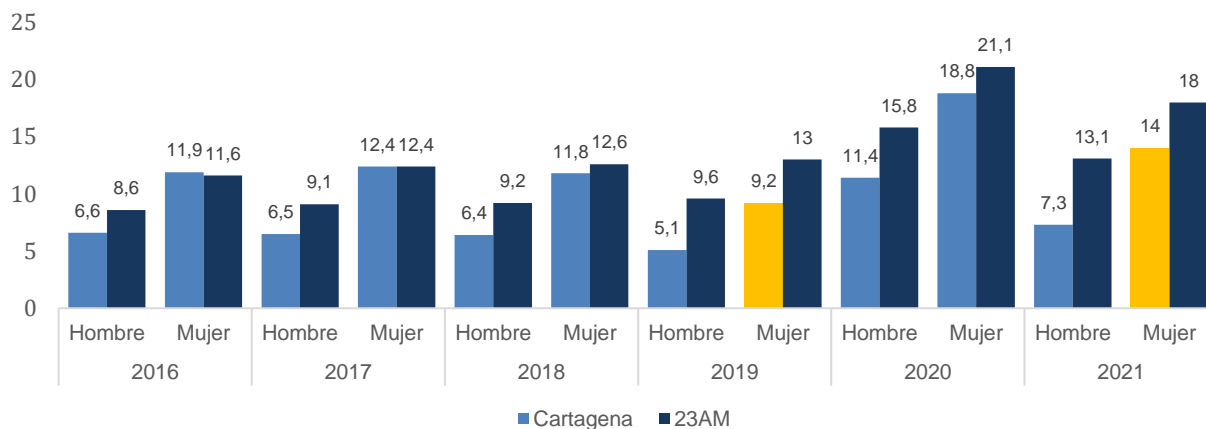
AM	Variable	2019	2020	2021	Variación 2019/2021
Cartagena	Tasa global de participación	60,9%	58,7%	61,6%	0,7%
Cartagena	Tasa de ocupación	56,9%	50,3%	55,6%	-1,3%
Cartagena	Tasa de desempleo	6,6%	14,2%	9,7%	3,2%
Cartagena	Tasa de trabajo formal	41,4%	23,6%	38,4%	-3,0%
Cartagena	Tasa de trabajo informal	58,6%	76,4%	61,6%	3,0%
Cartagena	NINIS(%)	24,3%	31,4%	27,2%	2,9%

Fuente: GEIH-DANE

Como bien se menciona en la guía de reactivación, la crisis económica producto de la pandemia tuvo efectos heterogéneos sobre los distintos grupos poblacionales. En detalle, la población vulnerable, los jóvenes y las mujeres han sentido el efecto de la contracción económica con mayor fuerza. En el caso de las mujeres, la tasa de desempleo se ubicó

en 14% en 2021, una cifra muy superior a la registrada en 2019 (9,2%), mientras que la tasa de desempleo de los hombres en 2021 se encuentra muy cerca a la de 2019, aunque todavía por encima (ver gráfico 4).

**Gráfico 4. Evolución tasa de desempleo por sexo**

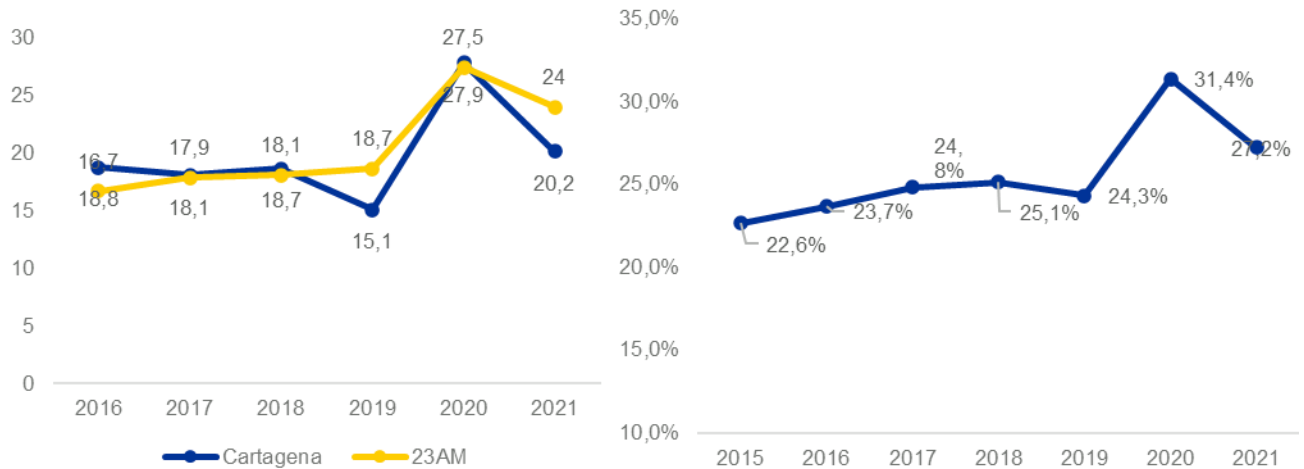


En el caso de los jóvenes, la situación no es menos crítica. Los jóvenes que participan en el mercado de trabajo siempre han enfrentado altas tasas de desempleo en Cartagena y la crisis provocada por la pandemia agudizó esta situación. En 2021 la tasa de desempleo juvenil ascendió a 20,2%, una cifra superior en 5,1 puntos porcentuales a la registrada en 2019 (15,1%). Por su parte la tasa de jóvenes que no estudian ni trabajan (NINI) se ubicó en 27,2% en 2021, cifra muy superior a la registrada en 2019.

Al analizar las estadísticas de los NINI por sexo, se encuentra que las mujeres son las que en su mayoría componen este grupo, de hecho, 70 de cada 100 Ninis en Cartagena son mujeres. La tasa de NINI mujeres en la ciudad asciende a 37%, es decir, 1 de cada 3 jóvenes mujeres menores de 28 años ni estudia ni trabaja. La existencia de este fenómeno supone impactos en términos de ingresos para una sociedad en el futuro, así como problemáticas sociales relacionadas con drogadicción y violencia (BID, 2016) (Banco Mundial, 2018).



**Gráfico 5. Evolución tasa de desempleo en jóvenes (izquierda) y evolución tasa de ninis en Cartagena (derecho)**



Fuente: DANE

Por otra parte, al revisar la información asociada a los micronegocios, se observa que si bien en 2020 cayó el número de micronegocios en relación con el año 2019, en 2021 las cifras superaron los niveles prepandemia. Comparando con las principales ciudades del país, Cartagena es una de las pocas ciudades que ha presentado una variación positiva y que, con la apertura total del turismo ha podido encontrar una oportunidad para los pequeños comerciantes de recuperarse y reabrir sus negocios.

Ahora bien, al analizar la información de micronegocios a profundidad, se encuentra que el 89% de estos son unidades productivas unipersonales (trabajadores por cuenta propia), mientras que solo el 10% tienen entre 2 y 3 trabajadores. Adicionalmente, estos micronegocios son mayoritariamente informales, como quiera que el 95% manifestó que no hace aportes a salud y pensión. Lo anterior evidencia que la recuperación es muy frágil.

**Tabla 2 Evolución de la cantidad de micronegocios en las 24 A.M**

	2019	2020	2021	Variación frente al último año (%)
Total 24 ciudades	2.548.671	2.436.291	2.425.095	-0,5%
Medellín A.M.	332.546	352.287	369.473	4,9%
Barranquilla A.M.	286.438	278.094	304.604	9,5%
Bogotá	685.648	671.154	569.529	-15,1%
<b>Cartagena</b>	<b>112.333</b>	<b>111.490</b>	<b>113.388</b>	1,7%
Tunja	18.761	15.021	13.165	-12,4%
Manizales A.M.	37.111	31.052	33.124	6,7%
Florencia	14.701	14.966	15.985	6,8%
Popayán	20.492	17.627	14.824	-15,9%
Valledupar	53.236	41.926	53.417	27,4%
Montería	45.883	40.266	45.932	14,1%
Quibdó	4.954	5.160	7.545	46,2%
Neiva	34.866	24.924	19.879	-20,2%
Riohacha	21.313	19.403	11.966	-38,3%
Santa Marta	56.448	53.273	65.225	22,4%
Villavicencio	62.383	51.212	47.039	-8,1%
Pasto	62.383	44.485	39.652	-10,9%
Cúcuta A.M.	97.937	84.858	92.520	9,0%
Armenia	27.823	26.872	31.799	18,3%
Pereira A.M.	58.915	58.754	56.667	-3,6%
Bucaramanga A.M.	144.285	143.849	162.484	13,0%
Sincelejo	50.036	39.479	42.411	7,4%
Ibagué	62.136	52.091	53.623	2,9%
Cali A.M.	264.101	253.226	256.312	1,2%
San Andrés	6.747	4.822	4.531	-6,0%

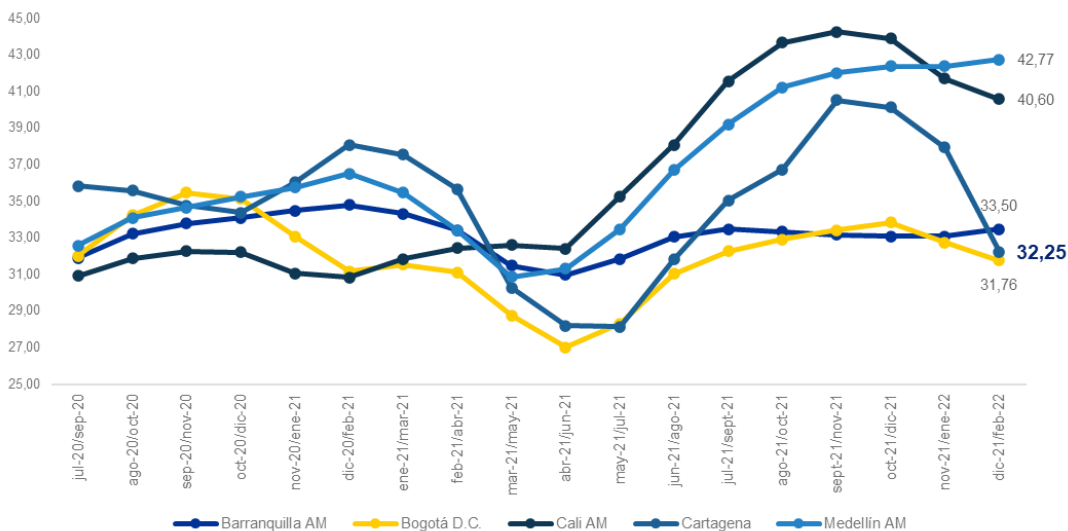
Fuente: EMICRON - DANE

Por último y para evaluar las expectativas de los consumidores, se analizó de forma comparativa el Índice de Confianza del Consumidor de Barranquilla, Bogotá, Cali, Medellín y Cartagena. El índice de confianza del consumidor (ICC), publicado por Fedesarrollo y el DANE, resume la percepción y las expectativas de los consumidores sobre las condiciones económicas del país y del hogar, así como la disposición de los individuos para realizar gastos en bienes durables, como muebles, electrodomésticos, vehículos, e incluso decisiones de más largo plazo, como la adquisición de vivienda. Este indicador pretende seguir de cerca el comportamiento de la demanda y registrar cambios en las preferencias y en los hábitos de consumo de las familias colombianas.

En la gráfica se puede ver que, Cartagena presenta una tendencia contraria a la de las principales ciudades del país. En detalle, se observa una caída en el índice de confianza al consumidor desde mediados del 2021 hasta inicios del 2022. Este dato es importante

porque la estrategia de reactivación debe estar particularmente enfocada a que la gente vuelva a sentir confianza en sus expectativas de consumo.

**Gráfico 6. Índice de confianza al consumidor julio 2020 – febrero 2022**



Fuente: Encuesta Pulso Social – DANE y Fedesarrollo

Finalmente, los indicadores muestran que, en Cartagena, la contracción económica fue relativamente mayor a la de las principales ciudades del país, y los efectos fueron diferenciales según poblaciones. Las mujeres y los jóvenes han sido los más afectados. En general, los principales indicadores sociales y del mercado de trabajo de Cartagena no se han recuperado del choque de la Pandemia, lo que indica que aún queda un camino por recorrer para alcanzar los niveles prepandemia.

Lo anterior evidencia la necesidad de contar con un plan de inclusión social y productivo que permita acelerar la recuperación económica y sobre todo, remover las barreras que hoy tienen las poblaciones vulnerables para acceder al mercado de trabajo.

## 2. IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS ASOCIADOS A LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE CARTAGENA

Una vez realizado el diagnóstico económico, es clave hacer un diagnóstico institucional para conocer las herramientas con las que cuenta la ciudad para la formulación del plan de inclusión social y productivo. Para avanzar en esta tarea, se mapearon todos los programas y proyectos del Plan de Desarrollo 2020-2023 “Salvemos juntos a Cartagena” asociados a temas de inclusión social y productiva (ver anexo 1), al igual que los macroproyectos que pudieran tener un rol dinamizador en la economía y en la generación de empleos directos e indirectos.

Inicialmente, se revisaron los programas liderados por la Unidad de Desarrollo Económico de la Secretaría de Hacienda de Cartagena<sup>2</sup>. Para caracterizar cada uno de los programas, se elaboró una ficha técnica que permitiera identificar, entre otros, los objetivos, la población beneficiada, las metas y recursos económicos, las dificultades en la implementación de las acciones, aliados y en general el avance de los programas en lo corrido de la administración. La totalidad de las fichas se encuentran en el anexo 2, adjunto a este documento. Esta ficha fue enviada a los responsables de cada uno de los programas para que la diligenciaran y posteriormente, se realizaron entrevistas con cada uno de los responsables para profundizar un poco más en el estado actual de los proyectos.

Con este procedimiento de caracterización se realizó una matriz donde se organizaron todos los proyectos con sus diferentes características. Esta matriz se encuentra en detalle en el anexo 1 y a continuación se presenta el nombre del proyecto, su descripción y las metas asociadas. Cada proyecto tiene un número asignado, el cual será relevante más adelante en el proceso de priorización de proyectos.

**Tabla 3. Programas estratégicos de la Unidad de Desarrollo Económico para la reactivación económica y social**

Programa	Descripción	Metas PDD
(1) Cartagena facilita el emprendimiento	Fomentar el emprendimiento en la ciudad de Cartagena a través de servicios que cierren las brechas que impiden a los emprendedores y microempresas de la ciudad desarrollar su potencial productivo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Realizar 5.000 operaciones financieras a través de alianzas del Distrito con actores del ecosistema de financiamiento a micro y pequeñas empresas.</li> <li>*Crear 1 Centro de emprendimiento Distrital</li> <li>*Formular y poner en marcha 1 incubadora de empresas de alto impacto con recursos publico privados.</li> <li>*Vincular a 40 empresas de base tecnológica a la incubadora de empresas</li> </ul>

<sup>2</sup> Por solicitud de la administración distrital, este Plan tendrá un énfasis en los programas y proyectos liderados por la UDE de la Secretaría de Hacienda.

Programa	Descripción	Metas PDD
(2) Zonas de aglomeración productiva	Desarrollar una serie de acciones para que estas empresas aprovechen los beneficios de las economías de aglomeración y logren afectar las principales causas de la baja productividad relativa.	*Realizar 1 estudio de identificación de sectores a partir del censo empresarial. *Vincular al 30% de las unidades productivas censadas (en los sectores y zonas priorizadas) a los Centros de Servicios Empresariales *Incrementar en 10% la productividad de las zonas de aglomeración asociada a Centros de Servicios Empresariales.
(3) Encadenamientos productivos	Se busca desarrollar proveedores o potencializar los existentes conforme a las necesidades y brechas identificadas previamente. La ruta propuesta para desarrollar este programa contempla primero una identificación de potenciales encadenamientos productivos en donde la primera tarea es desarrollar un estudio a partir de información primaria y secundaria que permita identificar los potenciales encadenamientos productivos en el marco de las principales apuestas productivas de la ciudad.	Fortalecer, acompañar y articular con el mercado local 8 emprendimientos rurales, agropecuarios, pesqueros o piscícolas
(4) Cartagena ciudad Innovadora	Incentivar y articular todas las acciones que promuevan la investigación, la innovación y el desarrollo de productos y servicios de alto valor agregado en la ciudad	*Establecer 1 encuentro anual sobre innovación en Cartagena. *Organizar 1 concurso anual a los mejores resultados de investigación e innovación, pública, privada y académica. *Realizar 1 estudio de prefactibilidad de un parque tecnológico en Cartagena *Crear el sistema de innovación del Distrito de Cartagena
(5) Cartagena destino de inversión	Desarrollar una estrategia general para promover y posicionar la imagen de Cartagena y atraer inversión, la cual debe desarrollarse con la coordinación de todos los actores que realizan actividades relacionadas con el posicionamiento de la ciudad. En el marco de esta estrategia, debe avanzarse en la formulación y posicionamiento de una marca ciudad única, así como implementar una estrategia publicitaria impresa y digital.	*Implementar 1 estrategia de promoción y posicionamiento de la ciudad *Implementar un sistema de información para inversionistas *Diseñar la ventanilla única empresaria
(6) Cierre de brechas de empleabilidad	Consolidar el Sistema Distrital de Empleo Inclusivo (SDEIN) como estrategia de un modelo de inclusión laboral basado en cierre de brechas de empleabilidad a los grupos poblacionales vulnerables en el Distrito de Cartagena e implementar la estrategia de	

Programa	Descripción	Metas PDD
	articulación y transversalización de la oferta de bienes y servicios diferencial del Distrito de Cartagena de Indias.	
<b>(7)</b> Fortalecimiento de la población indígena de Cartagena	Se propone generar mecanismos de interlocución, concertación e intercambio de visiones para un buen vivir de los pueblos Indígenas en el Distrito de Cartagena, impulsando el diálogo intercultural entre las instituciones de gobierno y los representantes de los pueblos indígenas, fortaleciendo la gobernanza democrática. Todo en respuesta a la histórica demanda de los pueblos indígenas, que han tenido que afrontar a lo largo de estos siglos la exclusión, discriminación y desalojo de sus terrenos ancestrales	Desarrollar 2 proyectos diseñados para la generación de ingresos en la población indígena a través de proyectos productivos, el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, la gestión ambiental y el uso sostenible de la biodiversidad y la sostenibilidad económica.
<b>(8)</b> Cierre de brechas de capital humano	Este Programa busca generar acciones para cerrar las brechas que permita contar con talento humano pertinente, suficiente y de calidad requerido para asegurar el desarrollo exitoso de los sectores líderes de la economía de Cartagena.	Crear 1 plataforma de orientación socio-ocupacional para los jóvenes de Cartagena Realizar 6 ejercicios de prospectiva laboral y de identificación de brechas de capital humano Crear 1 instancia de articulación interinstitucional para planeación de la oferta educativa posmedia en el Distrito de Cartagena.
<b>(9)</b> Fortalecimiento e Inclusión Productiva para Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera en el Distrito de Cartagena.	Este programa busca generar acciones que permitan cerrar la brecha histórica que se ha mantenido entre los grupos étnicos de la ciudad, asentados en su gran mayoría en las zonas rurales y periféricas; y el resto de la población Cartagenera. Para esto se proyecta el fortalecimiento de sus principales sectores productivos y la creación de nuevas fuentes de ingreso	33 proyectos de generación de ingresos desarrollados en Consejos comunitarios

El mismo procedimiento descrito anteriormente se realizó para los programas con enfoque de inclusión social y productiva que son liderados por otras dependencias de la Alcaldía de Cartagena a saber: Secretaría de Participación y Desarrollo Social, Secretaría de Educación, Plan de Emergencia Social Pedro Romero-PES PR, Escuela Taller y Corpoturismo y la Institución Universitaria Mayor de Cartagena. A continuación, se relacionan los programas mapeados bajo la misma estructura de la tabla anterior<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> En total, se mapearon más programas que los relacionados en la tabla, no obstante, en algunos casos, no se obtuvo información por parte de las entidades responsables, o una vez analizada la información, se

**Tabla 4 Programas estratégicos de otros sectores**

Programa	Descripción	Metas PDD	Entidad responsable
(10) Ingresos y trabajo para la superación de la pobreza extrema y desigualdad	Implementaremos la estrategia CANALETE, con énfasis en el desarrollo social y económico, en donde dinamizaremos la creación de empleo pleno, la generación de ingresos, de nuevos Emprendimiento y Empresarismo para llegar a más familias en pobreza extrema por IPM	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Vincular a 2.000 personas al mundo laboral para el periodo 2020 a 2023</li> <li>*Certificar a 3.000 personas nuevas en competencias laborales para el periodo 2020 a 2023</li> <li>*Crear 1.000 nuevas unidades productivas familiares para el periodo 2020 a 2023</li> <li>*3.000 negocios familiares apoyados técnica y financieramente para el periodo 2020 a 2023</li> <li>*Crear 2.000 emprendimientos Afro, palenqueros e indígenas para el periodo 2020 a 2023</li> </ul>	Plan de Emergencia Social Pedro Romero-PES PR
(11) Centros para el emprendimiento y la gestión de la empleabilidad en Cartagena de Indias	Estrategia de inclusión productiva, dirigida a la generación de ingresos en Cartagena de Indias, a partir de un proceso de fortalecimiento empresarial y de gestión de la empleabilidad, a través de una ruta de servicios amplia y acorde a las distintas necesidades que puedan presentar los participantes y en general el tejido empresarial de la ciudad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Implementar 3 Centros para el Emprendimiento y la Gestión de la Empleabilidad en Cartagena</li> <li>*Diseñar 1 Ruta de atención para la inclusión productiva (Empresarismo y Empleabilidad).</li> <li>*Atender a 15.000 personas en empresarismo y empleabilidad (grupos poblacionales diferenciales)</li> <li>*Formalizar e implementar y financiar 8.000 unidades productivas</li> <li>*Vincular 4.000 personas laboralmente</li> <li>*Implementar 4 Semanas por la productividad en Cartagena, como mecanismo de promoción empresarial.</li> <li>*Vincular 800 unidades productivas participando de espacios de promoción, comercialización y acceso a nuevos mercados (local, nacional e internacional)</li> <li>*Vincular a 100 unidades productivas con enfoque de innovación y uso de nuevas tecnologías. Programa "Emprendimiento INN" y con becas otorgadas</li> <li>*Implementar 1 laboratorio empresarial y laboral juvenil (padrinazgo empresarial, cultura empresarial, análisis y estudios sectoriales, modelos asociativos, teletrabajo, voluntariado).</li> <li>*Formar a 1.500 personas con en competencias específicas, técnicos o tecnólogos, acorde a los diagnósticos laborales</li> </ul>	Secretaría de Participación y Desarrollo Social.
(12) Empleo Inclusivo Para Los Jóvenes	Mantener el número de jóvenes que han sido ubicados laboralmente por medio de intermediación laboral y seguir capacitando a los jóvenes en emprendimiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>*800 los jóvenes ubicados laboralmente</li> <li>*500 Iniciativas productivas creadas adaptadas a las condiciones de crisis sanitarias, sociales y ambientales que se presenten</li> <li>*2.200 jóvenes formados en emprendimiento</li> </ul>	Secretaría de Participación y Desarrollo Social.

consideró que el enfoque no estaba lo suficientemente alineado con el objeto de la presente asistencia técnica. En el anexo 1, archivo Excel, encontrará todos los programas mapeados.

Programa	Descripción	Metas PDD	Entidad responsable
(13) Cartagena emprendedora para pequeños productores rurales	Se buscará aportar a productores elementos que permitirán fortalecer su economía rural agropecuaria, pesquera y acuícola a través del fortalecimiento organizativo y las capacidades productivas, que incluya la articulación con el mercado.	Fortalecer, acompañar y articular con el mercado local 8 emprendimientos rurales, agropecuarios, pesqueros o piscícolas	Umata y Secretaria de Participación y Desarrollo Social
(14) Educación para transformar educación media técnica y superior	Los diferentes niveles de educación que siguen a la básica secundaria deben entenderse como rutas integradas a toda la trayectoria de formación, en las cuales no se piensa y actúa en el momento inmediato de finalizar los ciclos, sino que se proyectan desde el inicio como una meta alcanzable y conveniente en el camino complejo de aprender para la vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Entregar 4.141 becas para Educación Superior a Egresados Oficiales del Distrito de Cartagena.</li> <li>*Beneficiar a 1.300 egresados oficiales beneficiados con becas para IFTDH</li> <li>*Beneficiar a 228 egresados oficiales de Instituciones Educativas Oficiales Rurales, de otras etnias y en condición de discapacidad</li> <li>*Graduar 9000 jóvenes de Establecimientos Educativos Oficiales en doble titulación</li> <li>*Articular el 80% de los Instituciones Educativas Oficiales curriculares de programas oficiales de Media técnica con programas Técnicos Profesionales, Tecnológicos y/o de Pregrado de las Universidades aliadas al Fondo Educativo Bicentenario de Cartagena</li> </ul>	Secretaría de Educación Distrital
(15) Fortalecimiento de la oferta de educación superior oficial del Distrito de Cartagena	La Institución Tecnológica Colegio Mayor de Bolívar - ITCMB se visiona como la Institución universitaria del Distrito "Institución Universitaria Mayor de Cartagena", capaz de acoger esa población de bachilleres de estrato 0, 1 y 2 de la Ciudad de Cartagena y sus municipios aledaños, brindando mayor cobertura en Educación superior, una oferta de programas de calidad y con reconocimiento por su alta calidad ante el Ministerio de Educación Nacional, propendiendo por contar con una planta de docente suficientes y cualificados para lograr el reconocimiento de nuestros programas y egresados en el medio local y nacional contribuyendo así a la disminución de la desigualdad y el mejoramiento de su calidad de vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Ofertar 4 nuevos programas universitarios a 2023 en modalidad presencial y distancia</li> <li>*Incrementar en 4 Programas con Acreditación en Alta Calidad por el Consejo Nacional de Acreditación.</li> <li>*Incrementar en un 80% (3.418 estudiantes) la matrícula académica en modalidad presencial - distancia/virtual actual Institucional</li> <li>*Construcción de 14.572 metros<sup>2</sup> (primera fase) del nuevo campus universitarios</li> <li>*Dotar el 100% de los espacios académicos con medios audiovisuales</li> </ul>	Colegio Mayor de Bolívar



Programa	Descripción	Metas PDD	Entidad responsable
(16) Por una Educación Post secundaria Distrital	Fortalecer la oferta institucional de formación post secundaria, acorde con las necesidades técnico-laborales del sector productivo específicamente en oficios relacionados con la conservación del patrimonio, de manera que se contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de jóvenes en situación de vulnerabilidad social potencializando así sus posibilidades de insertarse en el mercado laboral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Certificar 1.250 nuevos jóvenes en programas técnicos laborales asociados a los oficios de conservación del patrimonio</li> <li>*Ampliar a 10 programas técnicos en oficios tradicionales</li> <li>*Incrementar a 85% la vinculación laboral egresados de los distintos programas</li> </ul>	Secretaría General - Escuela Taller Cartagena de Indias
(17) Turismo Competitivo y Sostenible	A través de una cultura de sostenibilidad, le apostaremos al rediseño del paisaje turístico de acuerdo a la normativa nacional, local y a los estándares internacionales, a través de la implementación de modelos de ordenamiento y trabajaremos por un destino orientado a un consumidor que busca encadenamientos productivos entre atractivos, productos y servicios, certificado y con elevados estándares de calidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Mantener 4 zonas turísticas ordenadas</li> <li>*Mantener en funcionamiento 5 centros de atención turística</li> <li>*Mantener en funcionamiento 3 puntos de información turística</li> <li>*Promover la calidad y sostenibilidad del sector turístico a 400 prestadores de servicios turísticos</li> </ul>	Corporación de turismo

Por otra parte, es importante advertir que, en el marco de la fase de recuperación postpandemia, el distrito de Cartagena debe acelerar la puesta en marcha de todos los grandes macroproyectos de infraestructura y aquellos asociados a temas de construcción y mejoramiento de vivienda, como quiera que estos proyectos dinamizan la economía y generan un número muy significativo de empleos directos e indirectos.

Si bien en el presente Plan se priorizan los proyectos que remueven las barreras para la inclusión social y productiva de la población vulnerable cartagenera, es importante llamar la atención sobre la relevancia de acelerar la ejecución de los macroproyectos, como quiera que estos son detonadores de oportunidades de empleo para poblaciones vulnerables y con bajo o medio nivel de calificación. A continuación, se detallan los principales macroproyectos del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2023.

**Tabla 5. Principales macroproyectos identificados**

Macroproyecto	Gestionante	Entidad distrital responsable
Consolidación de área metropolitana con un modelo de conectividad desde lo productivo y la planificación del territorio	Gobernación de Bolívar Municipios Vecinos	Secretaría de planeación
La red de infraestructuras para la seguridad y el abastecimiento alimentario que fortalezca el clúster de la cadena alimentaria. – Central de Abastos.	Presidencia de la Republica Departamento Nacional de planeación. Plan de Desarrollo Nacional Pacto caribe	Secretaria General secretaria de Infraestructura
Restauración ecológica y navegabilidad del Canal del Dique	Presidencia de la Republica Fondo Nacional de adaptación Ministerio de transporte	Secretaria de Planeación Gestión del Riesgo
Complementariedad en estratégicos para la seguridad y convivencia	Alcaldía de Barranquilla Alcaldía de Santa Marta	Secretaria de Interior
Protección Costera segunda fase. Isla de tierra Bomba y Borde Costero Interno	Alcaldía de Cartagena y Fondo Nacional de Adaptación	Gestión del Riesgo y Valorización
Plan de drenaje pluviales y Control de Marea	Fondo de adaptación y gestión del riesgo	Gestión del Riesgo. Valorización
Sistema de Caños y Lagos- La recuperación del Sistema Integrado de Caños, Lagos, Lagunas y Cuencas Hídricas de Cartagena (CLLC).		
Boulevard Turístico de Bocagrande Avenida Bicentenario.	Presidencia de la República Valorización	Valorización Distrital
Quinta Avenida de Manga construcción de 66 kilómetros de vía con una inversión de 1.9 billones de pesos.	App ante la Nación	Secretaria General Infraestructura
Transporte Acuático.	Mintransporte	Secretaria Planeación secretaria general
La ampliación del Corredor Industrial de Mamonal es otra de las obras que, junto a la Quinta Avenida de Manga está incluida en el megaproyecto vial del Corredor Portuario y Turístico de Cartagena. La obra, contempla la construcción de varias intersecciones, puentes y ampliación de carriles	APP Nación	Valorización secretaria de Planeación
Culminación vía Perimetral: La terminación de los 11.4 kilómetros restantes de esta vía han estado pendientes la inversión correspondiente para finalizar el tramo de la vía estaría entre \$600 mil y \$900 mil millones, sin embargo, desde la Agencia Nacional de Infraestructura aún se están estudiando las alternativas de financiación para construir la carretera	Ministerio de transporte y DNP	Infraestructura secretaria de Planeación
Recuperación Ciénaga de la Virgen	Ministerio de Ambiente	Secretaria de Planeación

### 3. PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS PARA EL PLAN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA DE CARTAGENA

En conjunto con la administración distrital, se establecieron una serie de criterios para priorizar aquellos programas de la administración que harían parte del Plan de Inclusión

social y productiva de Cartagena. En detalle, lo que se busca es priorizar aquellos proyectos que puedan tener un mayor impacto en la población afectada por la pandemia. Si bien la administración distrital debe ejecutar a cabalidad todos los programas del Plan Distrital de Desarrollo, es clave que el Plan de Inclusión Social y Productiva concentre esfuerzos en aquellos proyectos que remuevan más barreras.

Para priorizar los proyectos se seleccionaron 8 criterios que se califican de acuerdo con tres niveles: alto, medio, bajo, siguiendo la clasificación de la guía de reactivación (DNP, 2021). La calificación “alto” significa que el proyecto cuenta con fortalezas en materia del criterio que se desea evaluar; “medio”, significa que tiene potencial, pero hay que realizar ajustes que pueden tomar tiempo; y “bajo”, son aquellos proyectos sobre los cuales no se debería realizar esfuerzos en el corto plazo.

Los criterios utilizados para la priorización son los siguientes:

- **Pertinencia:** si el programa o proyecto aborda por lo menos alguna de las siguientes temáticas, a saber: emprendimiento, apoyo/fortalecimiento empresarial, generación de ingresos, empleabilidad, formación para el trabajo o educación superior.
- **Población objetivo:** si la población objetivo del programa son Jóvenes, mujeres, población vulnerable, micro y pequeñas unidades productivas)
- **Escalabilidad:** Si el diseño del programa permite que este sea escalable en el corto plazo.
- **Operatividad:** este criterio indaga si el proyecto ya se encuentra en fase operativa (en implementación).
- **Articulación con el gobierno nacional:** facilidad para que el programa pueda articularse con la oferta institucional de las entidades del gobierno nacional.
- **Articulación con sector privado y cooperación internacional:** facilidad para que el programa pueda articularse con la oferta institucional de entidades del sector privado o de los organismos de cooperación internacional.
- **Articulación con otros programas del Distrito:** facilidad para que el programa pueda articularse con otros programas similares o complementarios del Gobierno Distrital.

El uso de la matriz de priorización debe conducir a centrar la estrategia en aquellos proyectos que tienen mayor potencial para responder a las necesidades actuales. En el caso de los proyectos liderados por la UDE de la Secretaría de Hacienda, los proyectos priorizados fueron los siguientes: *Cartagena facilita el emprendimiento, Zonas de aglomeración productiva, Encadenamientos productivos, Cierre de brechas de*

*empleabilidad y Fortalecimiento e Inclusión Productiva para Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera en el Distrito de Cartagena.*

A continuación, se presenta la matriz de priorización de los proyectos liderados por la Unidad de Desarrollo Económico de la Secretaría de Hacienda. Para efectos de interpretar las tablas 6 y 7, es importante señalar que el azul oscuro representa el nivel alto y a medida que baja la escala de azules se encuentra el nivel medio y bajo.

**Tabla 6. Priorización proyectos estratégicos Unidad de Desarrollo Económico**

VARIABLES DE PRIORIZACIÓN	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Pertinencia (emprendimiento, apoyo/fortalecimiento empresarial generación de ingresos o empleo, formación para el trabajo, educación superior)	Alto			Bajo					
Población objetivo (Jóvenes, mujeres, población vulnerable, micro y pequeñas unidades productivas)									
Ampliación (escalabilidad)		Medio							
Flexibilidad									
Operatividad (estado de implementación)									
Articulación potencial con Gobierno Nacional									
Articulación con sector privado y cooperación internacional									
Articulación con otros programas del Distrito									

En el caso de los proyectos liderados por otras entidades del Distrito, se priorizaron los siguientes proyectos: *Ingresos y trabajo para la superación de la pobreza extrema y desigualdad, Centros para el emprendimiento y la gestión de la empleabilidad en Cartagena de Indias, Empleo Inclusivo Para Los Jóvenes, Empleo Inclusivo Para Los Jóvenes (H2O), Educación para transformar educación media técnica y superior, Fortalecimiento de la oferta de educación superior oficial del Distrito de Cartagena, Por una Educación Post secundaria Distrital, Turismo Competitivo y Sostenible.*

**Tabla 7. Priorización programas de otros entidades diferentes a la UDE**

VARIABLES DE PRIORIZACIÓN	(10)	(11)	(12)	(12) H2O <sup>4</sup>	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)

<sup>4</sup> Si bien el proyecto H2O hace parte del programa Empleo Inclusivo para jóvenes, que es liderado por la Secretaría de Participación, el proyecto en mención es ejecutado por la UDE.

Pertinencia (emprendimiento, apoyo/fortalecimiento empresarial generación de ingresos o empleo, formación para el trabajo, educación superior)									
Población objetivo (Jóvenes, mujeres, población vulnerable, micro y pequeñas unidades productivas)									
Ampliación (escalabilidad)									
Flexibilidad									
Operatividad (estado de implementación)									
Articulación potencial con Gobierno Nacional									
Articulación con sector privado y cooperación internacional									
Articulación con otros programas del Distrito									

#### 4. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL ESTADO ACTUAL DE LOS PROYECTOS

Una vez realizadas las entrevistas con funcionarios de la administración distrital y de haber recibido la información solicitada para cada uno de los proyectos pre-priorizados, se realizó un análisis integral de la información para conocer el estado actual de los proyectos asociados con la inclusión social y productiva de la ciudad, de tal forma que se pudiera evidenciar los principales factores que influyen en su implementación. Dentro de los criterios utilizados para hacer este análisis, se destacan los siguientes:

- *Estado actual de la operación del programa*
- *Avance de las metas*
- *Coherencia entre la magnitud de la meta en relación con el problema*
- *Población objetivo*
- *Articulación con nivel nacional o cooperación internacional*
- *Nivel de articulación entre proyectos del Distrito*
- *Presupuesto*

A continuación, se presentan los principales hallazgos de este análisis, que servirán de punto de partida para plantear los lineamientos, estrategias y acciones prioritarias del Plan de Inclusión Social y productiva del Distrito de Cartagena. Al igual que en las secciones anteriores, presentaremos por un lado la información de los proyectos de la Unidad de Desarrollo Económico de la Secretaría de Hacienda, y por otro la de los proyectos de las otras dependencias de la administración distrital.

#### Proyectos Unidad de Desarrollo Económico de la Secretaría de Hacienda Distrital.

- La mayoría de los proyectos de inversión se encuentran en fase preoperativa

Del total de los proyectos liderados por la UDE, seis (6) se encuentran en fase preoperativa, es decir, todavía no se encuentran en plena operación. En algunos casos, la administración se encuentra realizando ajustes al diseño de los proyectos, o se están explorando eventuales aliados para desarrollar las acciones del proyecto. Lo anterior limita sin dudas, el impacto que tiene la administración distrital en términos de inclusión social y productiva, como quiera que las acciones propuestas todavía no llegan a las poblaciones y unidades productivas focalizadas. Después de más de dos años de iniciada la administración, es necesario acelerar la puesta en marcha de los proyectos e impactar de esta forma a la población y unidades productivas focalizadas.

Dado el potencial impacto que estos proyectos pueden tener en la población objetivo, es clave priorizar la puesta en marcha de los siguientes: *Cartagena facilita el emprendimiento, Zonas de Aglomeración Productiva, H2O y Cierre de Brechas de Empleabilidad.*

- Todos los proyectos reportan un bajo avance de sus metas

De manera generalizada, se observa un muy bajo nivel de avance en las metas de los proyectos de inversión de la UDE, inclusive, varias metas reportan un avance del 0%. Esta situación es apenas coherente con lo señalado anteriormente, en términos de que los proyectos todavía no se encuentran en fase de implementación. Dado que la actual administración solo cuenta con un poco más de 18 meses para cumplir con las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, es urgente no solo poner en marcha los proyectos, si no potenciar el alcance de estos.

- Las metas establecidas en los proyectos de inversión no son coherentes con la magnitud del problema en la ciudad de Cartagena.

Al revisar las metas de los proyectos de la UDE es evidente que estas no se corresponden con la realidad de ciertas poblaciones y del tejido microempresarial de la ciudad. Si la acción de un gobierno busca impactar cualquier problema, es claro que debe tener las herramientas para mover la aguja más allá de lo que la inercia propia del mercado haría y esa no es la situación de los proyectos en mención.

En el caso del proyecto Cierre de brechas de empleabilidad, se plantea una meta de vincular laboralmente a por lo menos 200 personas anualmente a partir de los pactos para el cierre de brechas. Si tenemos en cuenta que entre 2019 y 2021 el número de desocupados aumentó en cerca de 15 mil personas, la acción del Distrito ayudará muy poco a cerrar esa brecha estructural.

Una ciudad como Cartagena debe plantearse metas que de verdad impacten las variables objetivo y permitan cerrar las brechas que el mercado por sí solo no ha hecho (y que en algunos casos acentúa).

Otro hallazgo muy importante es que, al revisar la focalización de los proyectos, no es explícito un sesgo de género, situación que contrasta con la situación relativa de las

mujeres en el mercado laboral de Cartagena, como quedó evidenciado en el diagnóstico y como de manera reiterada se señala en la Política Pública de Desarrollo Económico de Cartagena.

- Se evidencian problemas de desarticulación institucional en la puesta en marcha de proyectos de inclusión laboral y productiva.

El mapeo de proyectos evidencia acciones que en muchos casos se encuentran desarticuladas, problema que se evidencia desde el plan de desarrollo, en el que se plantean metas por sector o secretaría, más que metas para intervenir problemáticas o poblaciones de manera conjunta. En general, los proyectos no dialogan lo suficiente para poder plantear estrategias articuladas o complementarias. De hecho, la principal articulación se da en términos de compartir bases de datos de beneficiarios. En este orden de ideas, se espera que, con la puesta en marcha del centro de emprendimiento, se logre contar un eje articulador de los proyectos de inclusión productiva del Distrito.

En este mismo sentido, no se hace diferenciación entre las rutas de inclusión laboral y productiva, ni de las poblaciones que pueden acceder a cada una de ellas. Las estrategias no tienen en cuenta las características de la población y su perfil de empleabilidad (o de emprendedor).

- Los proyectos de la UDE registran bajo nivel de articulación con programas del Gobierno Nacional o de Cooperación Internacional.

Ampliando el análisis de las iniciativas de la UDE, cabe resaltar la poca comunicación y coordinación que existe entre estas y las grandes iniciativas de empleo, emprendimiento, y desarrollo empresarial a nivel nacional, tales como: ruta de empleabilidad de las agencias de empleo del SENA, Cajas de Compensación Familiar (CCF), Prosperidad Social, Jóvenes en acción, Fondo Emprender, entre otros. En el caso de los proyectos de cooperación internacional, la situación es similar a la anteriormente descrita.

Para generar escalabilidad en los programas es fundamental generar articulación con los proyectos del gobierno nacional, máxime cuando estos cuentan con financiación adecuada.

En este orden de ideas, es urgente establecer alianzas con el gobierno nacional y las distintas entidades relacionadas<sup>5</sup>, así como con entidades de cooperación internacional para gestionar recursos y asistencia técnica en temáticas de inclusión productiva.

- El presupuesto efectivo de los proyectos de la UDE no se corresponde con el tamaño del problema de inclusión productiva en Cartagena.

---

<sup>5</sup> SENA, Unidad del Servicio Público de Empleo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Prosperidad Social, Ministerio de Educación, Unidad para la Atención a Víctimas, Innpulsa, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Cultura, entre otros.

El principal hallazgo de este análisis de los proyectos de la UDE es que los recursos con los que se cuenta para cumplir las metas (que ya son poco ambiciosas) no son suficientes. De hecho, tan solo en el año 2022, los proyectos en mención sufrieron un recorte del 74% en relación con el plan plurianual de inversiones.

Es contradictorio que en el momento en el que más se requieren recursos para financiar proyectos de inclusión social y productiva, se generen grandes recortes presupuestales. Este es precisamente el momento para financiar sin vacilaciones proyectos de empleo y emprendimiento con énfasis en jóvenes y mujeres. De hecho, el retorno de esos proyectos es hoy mucho más alto que en un escenario de normalidad.

En este orden de ideas, es clave señalar que en la medida en que no se inyecten recursos adicionales para este tipo de proyectos, no será posible cerrar las brechas que exacerbó la pandemia y que se hacen evidentes en el diagnóstico anteriormente presentado.

### **Proyectos de otras Secretarías y Entidades del Distrito.**

- Los proyectos se encuentran en fase operativa, pero el avance de las metas es relativamente bajo.

Una vez analizado el estado de los proyectos de las dependencias diferentes a la UDE que lideran proyectos asociados a la inclusión social y productiva, se observa que todos se encuentran en fase operativa, por lo que sus acciones ya están llegando a las poblaciones y unidades productivas focalizadas. En este sentido, es importante señalar que, a diferencia de la UDE de la Secretaría de Hacienda, estas entidades cuentan con una estructura institucional, operativa y administrativa suficiente para ejecutar este tipo de proyectos. Lo anterior explica en gran parte la diferencia en términos de avance relativo en la implementación de los proyectos.

No obstante, es importante advertir que el avance de las metas es relativamente bajo en la mayoría de los casos, lo que implica acelerar el ritmo de implementación y potenciar el alcance de estos. Dado su impacto en la población objetivo, resulta clave acelerar la implementación de los siguientes proyectos: *Por una Educación Post secundaria Distrital; Educación media técnica y Superior; Empleo Inclusivo para jóvenes; Centros para el emprendimiento y la gestión de la empleabilidad en Cartagena de Indias y Ingresos y trabajo para la superación de la pobreza extrema y desigualdad*

- La magnitud de las metas establecidas en los proyectos de inversión no se corresponde con la dimensión del problema social y económico de Cartagena.

Al igual que en el caso de los proyectos de la UDE, las metas de los proyectos asociados a la inclusión social y productiva de las demás Secretarías y Entidades del Distrito no son coherentes con el diagnóstico presentado anteriormente. En general, la escala de los proyectos es muy baja para el tamaño del problema. En el caso del proyecto *Empleo Inclusivo para jóvenes*, se plantea una meta de vincular laboralmente a 800 jóvenes en



cuatro años, cifra que corresponde al 1,4% del total de jóvenes cartageneros que no están estudiando ni trabajando (58 mil).

Al revisar las metas asociadas a los temas de emprendimiento, la situación no es muy diferente. Adicionalmente, llama la atención las dificultades operativas y contractuales que tienen las entidades para entregar recursos en la modalidad de capital semilla o de capital de trabajo. Una ruta de emprendimiento que no incorpore recursos para los emprendedores no podrá tener los impactos positivos esperados.

Tal como se mencionó anteriormente, una ciudad como Cartagena debe plantearse metas que de verdad impacten las variables objetivo y permitan cerrar las brechas que el mercado por sí solo no ha hecho (y que en algunos casos acentúa).

- Existen diversidad de rutas desarticuladas de generación de ingresos y empleo sin servicios diferenciales.

Los proyectos de inclusión productiva (rutas de empleabilidad y emprendimiento) de la Secretaría de Participación, el PES y la UDE no están articulados, y en algunos casos duplican acciones, por lo que es clave avanzar en la formalización de un espacio de articulación y de definición de acciones conjuntas. En concreto, es clave que Cartagena avance en la definición de un modelo de inclusión laboral y productivo que articule diferentes rutas con servicios especializados para cada una de las poblaciones focalizadas (jóvenes, pobres, vulnerables, mujeres, personas con discapacidad, NARP, indígenas, etc).

Según lo conversado con los responsables de los proyectos de inversión, se espera que una vez el centro de emprendimiento entre en funcionamiento, éste ejercerá como eje articulador de los proyectos de generación de ingresos y empleo.

Otro hallazgo muy importante del análisis es que los proyectos asociados a la formación de capital humano (en especial los de formación para el trabajo) no están articulados con las rutas de inclusión laboral. Es muy importante que la ruta de inclusión laboral incorpore dentro de sus servicios aquellos asociados a la formación de los buscadores de empleo, dado que, sin mejoras generalizadas en el capital humano de la población cartagenera, especialmente los jóvenes, los objetivos de inclusión laboral y el logro de resultados que impacten a un gran número de la población que hoy enfrenta barreras para acceder al mercado laboral, se verán truncados.

- Las iniciativas de inclusión laboral y productiva de Cartagena presentan un bajo nivel de articulación con las principales apuestas del gobierno nacional en estos temas

En términos generales, los proyectos de inclusión productiva de Cartagena no están articulados con las principales iniciativas del Gobierno Nacional en esta materia. Esto significa un gran desafío para la administración distrital, como quiera que la escalabilidad

de los programas, entendida como la capacidad de beneficiar a un mayor número de personas que enfrentan problemas de acceso al mercado laboral, dependerá de la capacidad del distrito de articular la oferta de servicios disponibles tanto pública como privada, distrital y nacional, evitando la dispersión de programas y la duplicidad de acciones.

En particular, llama la atención la baja articulación y diálogo de los proyectos de inclusión laboral con las agencias de empleo de las Cajas de Compensación Familiar y el SENA, quienes ni siquiera reportan las cifras de gestión y colocación de empleo a las entidades distritales.

Otro caso que llama la atención es la poca articulación de los proyectos en mención con el SENA, una entidad que por su naturaleza podría brindar un gran apoyo al Distrito en el marco de la reactivación económica y social de la ciudad, en especial, por su apoyo a los y las jóvenes de la ciudad en la construcción de trayectorias de vida a través de programas de formación pertinentes y al desarrollo de habilidades que mejoren su empleabilidad.

- Todos los proyectos de inversión registraron recortes en relación con lo presupuestado en el Plan Plurianual

Todos los proyectos manifestaron que la principal dificultad que tienen para poder cumplir con las metas es la disponibilidad de recursos, todos los proyectos registran recortes significativos, que limitan el accionar del distrito para cerrar las brechas que se exacerbaban con la pandemia. Como se mencionó anteriormente, es poco coherente que, ante la situación descrita en el diagnóstico del presente documento, la administración Distrital no haga un mayor esfuerzo para por lo menos mantener los recursos presupuestados para estos proyectos.

A propósito de lo anterior, es importante advertir que ciudades como como Bogotá, han recurrido incluso al endeudamiento para financiar proyectos de este tipo<sup>6</sup>

## **5. RECOMENDACIONES PARA POTENCIALIZAR LOS PROYECTOS PRIORIZADOS EN EL MARCO DEL PLAN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA**

La puesta en marcha de este Plan de Inclusión Social y Productiva impone varios retos y desafíos para el Distrito, en la medida que es urgente realizar ajustes y adecuaciones a la oferta actual de programas de la administración -en especial aquellos que se priorizaron en la sección 3- para ser más pertinentes y poder responder de una manera más certera y eficaz a la realidad expuesta en el diagnóstico del presente documento.

---

<sup>6</sup> Con recursos de endeudamiento Bogotá ha financiado proyectos de formación para el trabajo, educación superior, emprendimiento, subsidio a la nómina, entre otros.

En esta sección se plantearán las principales decisiones estratégicas que la administración distrital deberá tomar en el marco de la puesta en marcha del Plan de reactivación con enfoque de inclusión social y productiva. En primer lugar, se hará referencia a recomendaciones transversales, generales o habilitantes para potencializar los proyectos priorizados en el Plan, mientras que, en segundo término, se detallarán los ajustes específicos para los proyectos priorizados. Antes de continuar, es clave señalar que estos ajustes se plantean en términos del diseño de los programas, aspectos presupuestales, población beneficiaria, escalabilidad y de articulación con otros programas (distritales, nacionales, privados).

A continuación, se presentan las recomendaciones generales:

- Es urgente que las entidades responsables aceleraren la ejecución de los proyectos de inversión con enfoque de inclusión social y productiva. No es coherente que, ante la situación actual, algunos proyectos todavía no se encuentren en fase operativa, esto limita profundamente la capacidad de la administración para hacer frente a las desigualdades económicas y sociales que exacerbó la pandemia.

El Distrito de Cartagena debe establecer un plan de choque para que a más tardar en el mes de julio todos los proyectos de inversión se encuentren en fase operativa, brindando bienes y servicios a la población cartagenera y al tejido productivo de la ciudad. Como consecuencia de la baja ejecución de los proyectos, el avance de las metas de estos proyectos es relativamente bajo en la mayoría de los casos. Dado que solo quedan 18 meses para cumplir con las metas de los proyectos de inversión, es necesario acelerar el ritmo de ejecución.

- Si la administración distrital quiere “mover la aguja” en el proceso de remover las barreras para la inclusión social y productiva de la población, es clave hacer una apuesta decidida por aumentar las metas de empleabilidad, emprendimiento, y educación posmedia. La escala de los proyectos es relevante a la hora de hacer frente a una situación como la que dejó la pandemia en la ciudad.
- Este Plan requiere aumentar de manera decidida los recursos destinados para proyectos con enfoque de inclusión social y productivo. El retorno social y económico de esta inversión es hoy mucho más alto que en un escenario de normalidad. En la medida en que no se destinen más recursos – por lo menos los inicialmente presupuestados con el Plan de Desarrollo, no será posible cerrar las brechas que exacerbó la pandemia y que tienen rostro de mujer y de jóvenes principalmente.
- La escalabilidad de los proyectos, entendida como la capacidad de beneficiar a un mayor número de personas y unidades productivas, dependerá de la capacidad del Distrito de articular la oferta de servicios disponibles tanto pública como

privada, distrital y nacional, evitando la dispersión de programas y la duplicidad de acciones. En este sentido, es clave definir una hoja de ruta para identificar los aliados del gobierno nacional, sector privado y cooperación internacional que realicen acciones complementarias para vincularlos a las diferentes rutas. En el caso del gobierno nacional, es clave tener un mayor relacionamiento con el SENA (formación, empleo y emprendimiento), Ministerio de Trabajo, Unidad del Servicio Público de Empleo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Prosperidad Social, entre otros.

En este contexto, es clave mencionar que los ecosistemas de empleo inclusivo y emprendimiento trascienden las iniciativas y actores del Gobierno Nacional y Distrital. Entidades de Cooperación Internacional, Fundaciones y Empresarios también desarrollan iniciativas de empleo y emprendimiento a nivel local, por lo que también es necesario avanzar en la articulación de estas acciones. La puesta en marcha de este proceso debe ser gradual y progresiva, basada en una priorización conjunta de objetivos y metas.

En el caso particular de las organizaciones de cooperación Internacional, el Distrito en cabeza de la oficina de Cooperación Internacional debería implementar una agenda de diálogo con los organismos de cooperación para apalancar recursos dirigidos a financiar las iniciativas de empleo y emprendimiento.

- Dada la situación expuesta en el diagnóstico, son las mujeres, los jóvenes y en general la población pobre y vulnerable los que más barreras tienen hoy para vincularse al mercado de trabajo, razón por lo cual es clave que los proyectos de inversión se ajusten para apoyar de manera diferencial a estas poblaciones en el marco de las actividades que se desarrollen.
- El ejercicio de focalización de los beneficiarios de los proyectos del Plan no puede limitarse a la información de las bases de datos con las que ya cuenta el Distrito, ni tampoco a convocatorias via redes sociales, mensajes de texto, llamadas telefónicas y similares. La actual situación exige medidas audaces en términos de mecanismos de búsqueda activa de la población (DNP, 2021)
- Los proyectos de empleabilidad deben articularse con servicios de formación para el trabajo. En ausencia de mejoras generalizadas en el capital humano de la población cartagenera, especialmente los jóvenes, los objetivos de inclusión laboral y el logro de resultados que impacten a un gran número de la población que hoy enfrenta barreras para acceder al mercado laboral, se verán truncados.
- El centro de emprendimiento y empleabilidad de Cartagena, que próximamente será inaugurado, debe ser la puerta de entrada de la población vulnerable a todas las iniciativas con enfoque de inclusión social y productiva financiadas con recursos del Distrito, especialmente a aquellas que trabajan en los tramos de intermediación laboral, formación para el trabajo y emprendimiento, tal como ocurre en la mayoría de los países desarrollados. Un primer paso en esta dirección

es que todas las entidades del Distrito que desarrollan iniciativas de empleabilidad y emprendimiento (mapeadas en la sección xx) se articulen con el centro de emprendimiento bajo una ruta estandarizada.

Dada las restricciones en términos de espacio y presupuestales del Centro, es clave que la Alcaldía establezca alianzas al más alto nivel con las agencias de empleo públicas de la ciudad (Cajas de Compensación Familiar y APE-SENA), las cuales cuentan con significativos recursos para destinar a servicios de gestión y colocación de empleo. Esa articulación permitiría liberar recursos para invertir en emprendimiento y formación para el trabajo.

- Los proyectos de empleabilidad deben articularse con los grandes proyectos de infraestructura de la ciudad. Esta articulación debe partir del rol que juega la Alcaldía y todas sus instituciones adscritas como generadores de empleo indirecto mediante los contratos y procesos licitatorios a las empresas que proveen los servicios de salud, infraestructura, educación, vivienda, deporte, cultura y recreación, entre otros. Para ello, deben generarse incentivos explícitos, para que sean vinculado personal pertenecientes a las poblaciones que más presentan dificultades de inserción laboral.

Dicha articulación pública también implica desarrollar un liderazgo conjunto que permita convocar y legislar sobre la inclusión laboral. Sobre el primer punto, la coordinación pública de entidades distritales debe ser capaz de organizar espacios (como foros, seminarios, debates, talleres, desayunos, entre otros) para promocionar las estrategias de inclusión laboral en los que se socialicen acuerdos y planes de trabajo conjunto. Sobre el segundo, la coordinación institucional del Distrito debe fomentar la creación de incentivos tributarios y no tributarios para las empresas que se comprometan con la inclusión laboral.

- En términos generales, todos los proyectos del Distrito deben estandarizar la entrega de productos y servicios a través de la elaboración de manuales operativos. Esta es una buena práctica a nivel nacional e internacional.

A continuación, se detallarán las recomendaciones particulares para cada uno de los programas y proyectos priorizados en el Plan. En algunos casos las recomendaciones son similares entre proyectos y programas, situación que obedece a que estos tienen objetivos y alcances similares.

Programas y proyectos Priorizados	Recomendaciones
Cartagena Facilita el Emprendimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acelerar la puesta en marcha del Centro de Emprendimiento.</li> <li>• El Centro de Emprendimiento debe articular la oferta de emprendimiento de todas las entidades del Distrito (eje articulador).</li> <li>• Dentro de los servicios del Centro de Emprendimiento se debe priorizar la entrega de capital de trabajo y capital semilla, una vez</li> </ul>

	<p>las unidades productivas cumplan con los parámetros definidos por el programa (por ejemplo: potencial de crecimiento). Una ruta de emprendimiento sin capital de trabajo o capital semilla no genera los impactos esperados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa debe apoyar a remover las barreras para acceso a créditos de unidades productivas vulnerables. Se debe establecer diálogo de alto nivel con Bancoldex para tener líneas adecuadas a la realidad del tejido productivo de Cartagena.</li> <li>• El programa debe facilitar el acceso a instrumentos financieros que permitan una mayor estabilidad y crecimiento del negocio</li> <li>• El programa debe definir una herramienta de perfilamiento de los beneficiarios, la cual debe ser utilizada por todos los proyectos de emprendimiento del Distrito.</li> <li>• El programa debe definir los criterios de focalización de las unidades productivas (manual operativo).</li> <li>• El programa debe priorizar a la población joven y a las mujeres.</li> <li>• Establecer un mecanismo de búsqueda activa de potenciales beneficiarios.</li> <li>• El centro de emprendimiento debe dialogar con todas las iniciativas de emprendimiento presentes en Cartagena, más allá de las lideradas por la administración local. Es clave establecer un diálogo con gobierno nacional (SENA, INNpulsa, Ministerio de Cultura, etc), sector privado, fundaciones y organismos de cooperación internacional.</li> </ul>
<p>Zonas de Aglomeración Productivas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complementar y refinar el estudio de localización de aglomeraciones productivas en Cartagena. En particular, se debe incluir el componente espacial y utilizar los resultados del censo empresarial 2019.</li> <li>• Definir rápidamente la(s) zonas a intervenir. Es urgente iniciar la puesta en marcha del proyecto.</li> <li>• Diseñar una herramienta de caracterización económica y productiva de los empresarios ubicados en la zona de intervención.</li> <li>• Complementar la información de la herramienta con grupos focales en los que participen empresarios de la zona y donde se evidencien las principales necesidades de la zona.</li> <li>• El proyecto debe definir los criterios de focalización de las unidades productivas (manual operativo).</li> <li>• Mapear toda la oferta del Distrito que esté presente en la zona de intervención (infraestructura, seguridad, emprendimiento, empleo, movilidad, urbanismo táctico, alumbrado público, etc)</li> <li>• El proyecto debe articularse con todos los programas del Distrito que brinden servicios empresariales y de formación para el trabajo, con el objetivo de priorizar la zona de intervención.</li> <li>• Una vez mapeados los servicios empresariales que, ofertados por el Distrito, se deben identificar aquellos para los cuales no existe oferta y que son requeridos por la zona. Esos deberían ser los servicios que financie la estrategia.</li> <li>• El fin del proyecto debe ser brindar bienes y servicios públicos para potenciar la productividad en la zona de intervención.</li> <li>• Es clave documentar la operación del proyecto, dado que es un proyecto novedoso para la ciudad.</li> </ul>

Encadenamientos Productivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este proyecto debe articularse con el proyecto de zonas de aglomeración para lograr economías de escala y apalancar recursos, además de que sus objetivos son complementarios.</li> <li>• El proyecto debe definir los criterios de definición de sectores, así como los criterios de focalización de las unidades productivas (manual operativo).</li> <li>• Documentar la ruta de prestación del servicio.</li> <li>• El proyecto debe diseñar e implementar una herramienta de caracterización de las unidades productivas beneficiarias, con el objetivo de definir de manera pertinente la ruta de asistencia técnica y de encadenamientos.</li> <li>• Para la ejecución del proyecto, se debe buscar un aliado con demostrada experiencia en proyectos de este tipo.</li> <li>• Priorizar a la población joven y a las mujeres.</li> <li>• Establecer un mecanismo de diálogo constante con los principales gremios de los sectores priorizados.</li> </ul>
Cierre de Brechas de Empleabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir muy bien el rol del Centro de Emprendimiento y Empleo en la ruta de empleo. Debería ser el eje articulador y la puerta de entrada a la ruta.</li> <li>• Acelerar la puesta en marcha de los pactos por el empleo.</li> <li>• A la hora de definir los sectores para la firma de los pactos, se deben priorizar aquellos sectores que más generen empleo de baja y media calificación en la ciudad.</li> <li>• El programa debería articularse con los grandes proyectos de infraestructura de ciudad (ver recomendaciones generales).</li> <li>• Los pactos por el empleo no pueden ser exclusivamente para brindar servicios de intermediación laboral. Estos deben incluir servicios para el cierre de brechas, como lo es la formación para el trabajo.</li> <li>• La UDE debe articularse con el SENA, Escuela Taller y la Secretaría de Educación del Distrito, para incorporar servicios de formación y capacitación a la ruta de empleo.</li> <li>• Contar con un manual operativo para los pactos por el empleo.</li> <li>• El proyecto debe contar con una herramienta de perfilamiento de buscadores de empleo. Identificar las principales características de las personas que buscan un puesto de trabajo es una herramienta fundamental en la prestación de servicios de empleo, toda vez que aumenta la eficiencia de los programas implementados al determinar el tipo de intervención requerido por los beneficiarios.</li> <li>• El proyecto debe establecer un canal de diálogo al más alto nivel con las Agencias de Empleo de las CCF, con el objetivo de articular esfuerzos y aprovechar la experiencia y capacidad instalada de estas (desde el punto de vista de los buscadores de empleo y de los empleadores).</li> <li>• Fortalecer la gestión empresarial en el marco de la ruta de empleo. En este tema las agencias de empleo de las CCF serían un gran aliado.</li> <li>• El proyecto debe priorizar a la población joven y a las mujeres.</li> <li>• Se debe establecer un mecanismo de búsqueda activa de potenciales beneficiarios.</li> </ul>
Ingresos y trabajo para la superación de la pobreza extrema y desigualdad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es fundamental acelerar la ejecución del proyecto.</li> <li>• Contar con una herramienta de perfilamiento de buscadores de empleo. Identificar las principales características de las personas que buscan un puesto de trabajo es una herramienta fundamental</li> </ul>

	<p>en la prestación de servicios de empleo, toda vez que aumenta la eficiencia de los programas implementados al determinar el tipo de intervención requerido por los beneficiarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un mecanismo de búsqueda activa de potenciales beneficiarios. La convocatoria no se puede realizar a través de canales de difusión pasivo. Se debe continuar con la estrategia de priorización de zonas geográficas de la ciudad.</li> <li>• La ruta de empleo de este programa no puede ser exclusivamente para brindar servicios de intermediación laboral. Estos deben incluir servicios para el cierre de brechas, como lo es la formación para el trabajo. Para eso es clave establecer alianzas con actores como el SENA, Escuela Taller, Secretaría de Educación, entre otros.</li> <li>• No se debe priorizar en las convocatorias a aquella población pobre que cuenta con algún curso sobre la que no lo tiene.</li> <li>• Definir muy bien el rol del Centro de Emprendimiento y Empleo en la ruta de empleo y emprendimiento del PES, así como la articulación de este programa con las demás rutas de empleo y emprendimiento del Distrito.</li> <li>• Dentro de los servicios que entrega este programa, se debe priorizar la entrega de capital de trabajo y capital semilla, una vez los emprendedores cumplan con los parámetros definidos.</li> <li>• El programa debe priorizar a la población joven y a las mujeres.</li> <li>• Avanzar en la estructuración de una base maestra para focalización de población pobre (ver DNP 2021).</li> <li>• Se debe escalar este programa, las cifras son muy bajas para la situación actual de Cartagena.</li> </ul>
Centros para el emprendimiento y la gestión de la empleabilidad en Cartagena de Indias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es urgente acelerar la puesta en funcionamiento del Centro para el Emprendimiento y el Empleo. El centro debe funcionar como eje articulador de las iniciativas con enfoque de inclusión social y productiva de la ciudad de Cartagena.</li> <li>• Dentro de los servicios del Centro de Emprendimiento se debe priorizar la entrega de capital de trabajo y capital semilla, una vez las unidades productivas cumplan con los parámetros definidos por el programa (por ejemplo: potencial de crecimiento).</li> <li>• Establecer un mecanismo de búsqueda activa de potenciales beneficiarios. La convocatoria no se puede realizar a través de canales de difusión pasivo.</li> <li>• Avanzar rápidamente en la elaboración del manual operativo de las rutas de emprendimiento y empleo.</li> <li>• El programa debe definir una herramienta de perfilamiento de los beneficiarios, la cual debe ser utilizada para adecuar los servicios de empleo y emprendimiento a las necesidades de los beneficiarios.</li> <li>• El programa debe apoyar a remover las barreras para acceso a créditos de unidades productivas vulnerables. Se debe establecer alianzas con entidades del sector financiero para ofrecer líneas de crédito, factoring etc adecuadas a las necesidades de los emprendedores beneficiarios.</li> <li>• El programa debe facilitar el acceso a instrumentos financieros que permitan una mayor estabilidad y crecimiento del negocio</li> <li>• Definir la arquitectura institucional y de gobernanza del Centro. Clave vincular a actores del sector privado y de las fundaciones que trabajan los temas de inclusión social y productiva en Cartagena.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dada las restricciones en términos de espacio y presupuestales del Centro, es clave que establecer alianzas con las agencias de empleo públicas de la ciudad (Cajas de Compensación Familiar y APE-SENA), así como otros centros de emprendimiento.</li> </ul>
Empleo Inclusivo para los jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acelerar la puesta en marcha de este programa.</li> <li>• Definir muy bien el rol del Centro de Emprendimiento y Empleo en este programa en particular. Debería ser el eje articulador y la puerta de entrada a la ruta de empleo y emprendimiento para jóvenes.</li> <li>• La ruta de empleo no puede ser exclusivamente para brindar servicios de intermediación laboral. Estos deben incluir servicios para el cierre de brechas, como lo es la formación para el trabajo.</li> <li>• Contar con una herramienta de perfilamiento de buscadores de empleo. Identificar las principales características de las personas que buscan un puesto de trabajo es una herramienta fundamental en la prestación de servicios de empleo, toda vez que aumenta la eficiencia de los programas implementados al determinar el tipo de intervención requerido por los beneficiarios.</li> <li>• Establecer de manera decidida alianzas con entidades del sector privado, cooperación internacional y gobierno nacional para apalancar recursos y escalar el programa. La APE-SENA y las Agencias de empleo de las CCF son claves en ese ejercicio de articulación.</li> <li>• Se debe escalar mucho más este programa, las cifras son muy bajas para la situación actual de los jóvenes en el mercado de trabajo de Cartagena.</li> <li>• Establecer un mecanismo de búsqueda activa de potenciales beneficiarios. Se debe ir más allá de los canales de difusión pasiva.</li> <li>• El programa debe priorizar a las mujeres jóvenes.</li> </ul>
Empleo Inclusivo para los jóvenes (H20)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir la ruta de articulación con el Centro de Emprendimiento.</li> <li>• Dentro de los servicios que entrega este proyecto, se debe priorizar la entrega de capital de trabajo y capital semilla, una vez los jóvenes emprendedores cumplan con los parámetros definidos por el programa.</li> <li>• El proyecto debe apoyar a remover las barreras para acceso a créditos de los jóvenes emprendedores.</li> <li>• El proyecto debe facilitar el acceso a instrumentos financieros que permitan una mayor estabilidad y crecimiento del emprendimiento</li> <li>• El proyecto debe utilizar la herramienta de perfilamiento de los beneficiarios (ver recomendaciones del programa Cartagena facilita el emprendimiento).</li> <li>• El proyecto debe contar con un manual operativo, con el objetivo de estandarizar la entrega de bienes y servicios a los emprendedores.</li> <li>• Priorizar a las mujeres jóvenes emprendedoras.</li> <li>• Establecer un mecanismo de búsqueda activa de potenciales beneficiarios.</li> <li>• El proyecto debe definir una ruta (que incluya servicios especializados) para aquellos emprendedores que pasan “al siguiente nivel”.</li> <li>• El proyecto debe articularse con otras iniciativas de emprendimiento en la ciudad (SENA, INNPULSA, Cámara de Comercio, Cooperación Internacional, Sector privado, etc).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer mecanismos de articulación con la ruta de empleo, como quiera que no todos los emprendedores van a poder emprender.</li> </ul>
Educación para transformar educación media técnica y superior	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acelerar la entrega de becas para acceso a educación superior, en especial las becas CERES.</li> <li>• Revisar aspectos financieros para incrementar la meta de becas de educación superior para población vulnerable. Esa inversión es la más rentable para los jóvenes de Cartagena.</li> <li>• Poner en marcha el programa de becas para formación para el trabajo (No ha iniciado esa formación – Meta: 0%)</li> <li>• Los programas de formación para el trabajo deben ser pertinentes a las necesidades del sector productivo de Cartagena. Es clave que el diseño de esos programas cuente con el acompañamiento del sector productivo y responda a las demandas actuales y futuras.</li> <li>• Los programas de formación para el trabajo deberían articularse con la ruta de empleabilidad del Distrito para que una vez certificados los beneficiarios puedan vincularse laboralmente.</li> <li>• Ofrecer un apoyo de sostenimiento para los beneficiarios de las becas de formación para el trabajo (clave para evitar la deserción).</li> <li>• Implementar estrategia de búsqueda activa de estudiantes en educación media que desertaron durante el periodo de la pandemia.</li> <li>• Establecer alianzas con el programa de Prosperidad Social Jóvenes en Acción para apoyar a más jóvenes cartageneros con este tipo de subsidio.</li> </ul>
Por una Educación Post secundaria Distrital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar la cobertura de este programa en el corto plazo debería ser una prioridad de la administración dado el potencial que tiene. En la actualidad, únicamente el 15% de los inscritos logra acceder a la formación.</li> <li>• Los recursos gestionados vía cooperación internacional por Cartagena para temas de formación para el trabajo podrían canalizarse a través de Escuela Taller.</li> <li>• Articular el programa con la ruta de empleabilidad o emprendimiento del Distrito.</li> <li>• Gestionar alianzas con actores del ecosistema de empleo y formación de la ciudad para apalancamiento de recursos.</li> <li>• Ofrecer un apoyo de sostenimiento para los beneficiarios de las becas de formación para el trabajo.</li> <li>• Diseño de un Plan de apertura de nuevos programas acorde a las necesidades del tejido productivo de Cartagena.</li> </ul>
Fortalecimiento e Inclusión Productiva para Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera en el Distrito de Cartagena.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acelerar la ejecución del proyecto</li> <li>• El proyecto debe articularse con el Centro de Emprendimiento para la oferta de servicios a los emprendedores.</li> <li>• Se debe priorizar la entrega de capital de trabajo y capital semilla, una vez las unidades productivas cumplan con los parámetros definidos por el programa (por ejemplo: potencial de crecimiento).</li> <li>• El programa debe definir una herramienta de perfilamiento de los beneficiarios, la cual debe ser utilizada por todos los proyectos de emprendimiento del Distrito.</li> <li>• El programa debe apoyar a remover las barreras para acceso a créditos de unidades productivas vulnerables.</li> <li>• El programa debe facilitar el acceso a instrumentos financieros que permitan una mayor estabilidad y crecimiento del negocio</li> </ul>

- |  |   |
|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>• El programa debe definir un manual operativo.</li><li>• El programa debe priorizar a la población joven y a las mujeres.</li><li>• Establecer un mecanismo de búsqueda activa de potenciales beneficiarios.</li></ul> |
|--|---|

## 6. VERIFICACIÓN DE CONDICIONES OPERATIVAS E INSTITUCIONALES PARA EL PLAN DE REACTIVACIÓN

De acuerdo con la guía de reactivación económica, en esta sección se detallan todas aquellas consideraciones operativas e institucionales que se requieren para poner en marcha el Plan de Reactivación con enfoque de inclusión social y productiva.

En términos operativos, es clave destacar los siguientes aspectos para que cada una de las entidades que hacen parte de la puesta en marcha de este Plan.

1. Ajuste a los proyectos de inversión: es clave que cada una de las entidades vinculadas al Plan, analice las recomendaciones planteadas y realice los ajustes a que haya lugar (objetivos, actividades, presupuesto, población objetivo, cadena de valor, etc) en el proyecto de inversión y los tramite con la Secretaría de Planeación.
2. Traslados presupuestales: Los ajustes a los proyectos de inversión implicarán en algunos casos recursos adicionales para algunos proyectos, por lo que resulta clave que los traslados se realicen de manera oportuna entre proyectos.
3. Plan de acción, ajuste de los equipos de trabajo y definición de mecanismos de operación: Una vez realizados los ajustes a los proyectos de inversión, los responsables de los proyectos deberán definir de manera detallada un plan de acción para atender los nuevos compromisos y poder cumplir con las metas definidas. Esta nueva realidad implicará ajustes y reorganización del recurso humano destinado para las actividades propias de los proyectos, así como la (re) definición de los aliados para la operación de ciertas tareas cuando haya lugar.
4. Mapeo de (nuevos) actores: una de las principales recomendaciones en el marco de este Plan es la de apalancar recursos y esfuerzos con aliados del Gobierno Nacional, sector privado y de cooperación internacional, por lo que resulta clave que de manera paralela al ajuste de los proyectos de inversión, se realice un nuevo mapeo de actores para aumentar la escala de los proyectos.
5. Poner en marcha mecanismos de búsqueda activa de los beneficiarios: la actual situación de Cartagena impone la necesidad de fortalecer el ejercicio de focalización de beneficiarios. En detalle, se requiere implementar mecanismos de búsqueda activa de beneficiarios. Se debe ir más allá de los canales de difusión pasivos, que han sido los tradicionalmente utilizados por las entidades del Distrito. En este orden de ideas es clave conformar una base maestra para identificación

de los beneficiarios, en los términos señalados en la Guía de Reactivación Económica.

6. Elaboración de manuales operativos de todos los proyectos: todos los proyectos del Distrito deben estandarizar la entrega de productos y servicios a través de la elaboración de manuales operativos.

Ahora, en términos de las recomendaciones institucionales para poner en marcha el Plan de reactivación con enfoque social y productivo se destacan las siguientes:

**Gestionar una articulación vertical y horizontal** entre entidades, programas y proyectos para evitar duplicidades y promover la integralidad y complementariedad de la oferta de servicios (DNP, 2021). Como quedó evidenciado en el mapeo de programas y proyectos, son varias las entidades del Distrito que realizan acciones similares y complementarias en términos de inclusión social y productiva (empleabilidad, emprendimiento, capacitación). Es necesario que todas estas entidades alcancen niveles aceptables de articulación y coordinación. Como quedó evidenciado en el análisis, salvo algunos casos excepcionales, no se observa articulación entre las iniciativas mapeadas a pesar de las potenciales complementariedades que tienen entre ellas.

Ahora bien, esta articulación no se dará de manera espontánea, por lo que resulta clave que desde el Despacho de la Alcaldía se ejerza un liderazgo en esta dirección y se generen o fortalezcan espacios de coordinación interinstitucional en torno a los proyectos priorizados del Plan, así como a todos aquellos que estén relacionados con la reactivación económica de la ciudad. Una primera propuesta en este sentido es **crear una Mesa Distrital de Inclusión Social y Productiva**, presidida por la Secretaría de Hacienda y con presencia de todas las entidades del nivel distrital y nacional (con presencia en Cartagena) que desarrollen iniciativas en este sentido.

Se propone que esta Mesa cuente con los siguientes miembros:

- Secretaría de Hacienda
- Secretaría de Participación y Desarrollo Social
- Plan de Emergencia Social Pedro Romero-PES PR
- Secretaría de Educación Distrital
- Secretaría de Planeación
- Secretaría General
- Escuela Taller
- Corporación de Turismo
- Unidad de Desarrollo Económico de la Secretaría de Hacienda (Secretaría Técnica)
- Sena Regional Bolívar
- Departamento de Prosperidad Social Regional Bolívar

Se propone que la Secretaría técnica de esta Mesa la asuma la Unidad de Desarrollo Económico de la Secretaría de Hacienda o en su defecto un equipo “Delivery Unit” designado por el Alcalde Mayor de Cartagena.

Esta Mesa debe **diseñar y poner en marcha un tablero de control** con metas e indicadores de gestión y resultado, que permitan hacer un seguimiento mensual a la implementación del Plan y tomar decisiones oportunas para ajustar las acciones prioritizadas en la marcha. Cada entidad será responsable de reportar mensualmente a la Secretaría técnica el avance en la ejecución de sus acciones y de las metas<sup>7</sup>.

Para realizar el seguimiento de la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena se propone un sistema de seguimiento y monitoreo dinámico, en el que los actores responsables de su implementación deberán reportar periódicamente el avance y el cumplimiento de las metas. Esta información permitirá a la Alcaldía de Cartagena y a la Secretaría de Hacienda (Unidad de Desarrollo Económico) generar alertas y adoptar las acciones correctivas que sean necesarias.

Adicionalmente, se sugiere tener una instancia más amplia donde la Mesa pueda interlocutar con el sector privado (principales gremios de la ciudad) y entidades de cooperación internacional para coordinar y complementar agendas en torno a las temáticas de inclusión social y productiva, así como para recibir retroalimentación sobre el avance de la reactivación económica en la ciudad desde sus respectivas visiones. En detalle, se sugiere que este Comité esté conformado por los siguientes actores, sin perjuicio que la administración distrital pueda incluir nuevos:

- Dirección Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Cartagena
- Dirección de Invest In Cartagena
- Sociedad Portuaria
- Corpoturismo
- Comisión Regional de Competitividad
- Dirección ANDI Cartagena
- Dirección de Consejo Gremial
- Dirección FENALCO Cartagena
- Un representante de los gremios de Turismo
- Un representante de asociaciones de pequeños productores
- Representante de REDIP
- Director Regional del SENA
- Un representante de las universidades de Cartagena
- Un representante de las instituciones de ETDH

---

<sup>7</sup> Desagregar las metas por tipo de población beneficiada, a saber: mujeres y jóvenes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Cartagena (2020). Plan Distrital de Desarrollo 2020-2023: Salvemos juntos a Cartagena.
- Alcaldía de Cartagena, CUSO, UrbanPro (2019). Política Pública de Desarrollo Económico de Cartagena: "Por una Cartagena productiva y con oportunidades para todos".
- Alcaldía de Cartagena, REDIP, Observatorio de Mercado Laboral y PNUD (2014). Política de Inclusión Productiva para población en situación de pobreza y vulnerabilidad de Cartagena de Indias D.T. y C (actualización).
- Banco Mundial. (2018). NiNis en América Latina. 20 millones de jóvenes en búsqueda de oportunidades. Washington D.C.
- BID. (2016). Empleos para crecer. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bolívar, O. d. (2019). *Diagnóstico económico de Cartagena de Indias*
- Cartagena, A. d. (2019). *Plan de Reactivación Económica con miras a Mitigar el Impacto Social del COVID -19 en Cartagena de Indias.*
- Cartagena, U. d. (2019). *DISEÑO PARTICIPATIVO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL DEL DISTRITO DE CARTAGENA.*
- Card, D., Kluve, J., & Weber, K. (2010). *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*. NBER Working Paper No. 16173.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, K. (2017). *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*. NBER Working Paper No. 21431.
- CEPAL. (2016). Políticas Activas de Mercado de Trabajo para generar empleo y mejorar la calidad de los empleos en América Latina
- Corona, F., ANDI, & ACIDI/VOCA. (2016). *Modelo de Empleo Inclusivo para Población Vulnerable*. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES. (2021). Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia.
- CUSO, UrbanPro (2019). *Modelo de inclusión laboral para Bogotá D.C.*
- DANE. (2022a). Encuesta de Micronegocios (EMICRON) 2021  
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/micronegocios>

DANE . (2022b). Pobreza y condiciones de vida.

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida>

DANE. (2022c). Gran Encuesta Integral de Hogares 2021.

DANE (2022d). Cuentas Nacionales Departamentales 2020

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>

DANE. (2022c). Encuesta de Pulso Social 2022 (marzo).

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social>

McKenzie, D. (2017). *How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence*. World Bank. Development Research Group. Policy Research Working Paper 8011. .

Urbanpro. (2019). *Política de Desarrollo Económico de Cartagena*. Bogotá.

## **ANEXOS**

Anexo 1. Archivo Excel con el mapeo completo de los proyectos estratégicos del Plan de Desarrollo Distrital de Cartagena

Anexo 2. Carpeta con la totalidad de las fichas técnicas de los proyectos estratégicos que respondieron a la caracterización.