

# Política de Desarrollo Económico de Cartagena

*"Por una Cartagena productiva y con oportunidades para todos"*

Preparado por:

**UrbanPro** - Corporación Gestión Urbana para el Desarrollo

Presentado a:

CUSO INTERNATIONAL



Septiembre 2019



# Política de Desarrollo Económico de Cartagena

*"Por una Cartagena productiva y con oportunidades para todos"*



## Alcaldía De Cartagena

Pedrito Pereira - Alcalde Mayor (E)  
William Valderrama Hoyos – Secretario de Hacienda  
Sindy Reales - Unidad de Desarrollo Económico

## Cuso

Alejandro Matos – Director Cuso Colombia  
Andrés Barón – Asesor de sector público  
Susana Calero – Coordinadora territorial  
Miguel Marín – Asesor en políticas públicas

**UrbanPro** - Corporación Gestión Urbana para el Desarrollo

## Autores:

Alfredo Bateman  
José María Roldán  
Luis Felipe Dussan

**Todos los derechos reservados:** Prohibida la reproducción total o parcial, dentro y fuera del territorio de Colombia, de la materia textual y/o gráfico sin autorización expresa de la Alcaldía Distrital de Cartagena

Con el apoyo de:



## Contenido

Contenido.....	2
1. Presentación.....	5
2. Introducción.....	6
3. Antecedentes.....	9
3.1. Documentos de Política, Planes y Programas relacionados con desarrollo económico en Cartagena.....	9
3.2. Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022).....	13
4. Marco conceptual y revisión de experiencias nacionales e internacionales.....	15
5. Diagnóstico: hallazgos e identificación del problema público.....	24
5.1. Principales hallazgos del diagnóstico productivo, empresarial y del empleo de Cartagena	25
5.2. El problema público y su árbol de problemas.....	51
6. Componente estratégico de la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo.....	59
6.1. Eje Desarrollo productivo con énfasis territorial.....	64
6.1.1. Acciones estratégicas.....	65
6.1.2. Programas.....	66
6.2. Eje Innovación y habilidades para el futuro.....	75
6.2.1. Acciones estratégicas.....	76
6.2.2. Programas.....	78
6.3. Eje Empleo Inclusivo para el cierre de brechas.....	83
6.3.1. Acciones estratégicas.....	84
6.3.2. Programas.....	85
6.4. Eje Atracción de inversiones y posicionamiento de ciudad.....	90
6.4.1. Acciones estratégicas.....	90
6.4.2. Programas.....	91
6.5. Eje Entorno favorable para el emprendimiento.....	94
6.5.1. Acciones estratégicas.....	95
6.5.2. Programas.....	96
6.6. Eje Infraestructura, Entorno y conectividad: la importancia del Área Metropolitana y la consolidación de la Ciudad Caribe.....	99
6.6.1. Acciones estratégicas.....	99
6.7. Eje Institucionalidad para el desarrollo económico y financiación del desarrollo.....	101

6.7.1. Acciones estratégicas.....	102
6.8. Facilitadores de la Política de Desarrollo Económico .....	102
6.9. Presupuesto .....	107
7. Seguimiento y Evaluación.....	109
7.1. Instrumentos para el seguimiento.....	111
8. Plan de acción .....	112
9. Bibliografía .....	114



## 1. Presentación

La alianza CUSO - Alcaldía de Cartagena operada por Urban Pro en el marco del programa “Empleo para construir futuro” ha dado lugar al diseño de la política pública de Desarrollo Económico y Pleno empleo para el Distrito de Cartagena, como resultado de una construcción compartida entre los sectores sociales, públicos y privados.

La construcción de dicha política es una meta del vigente Plan de Desarrollo de la ciudad, así como del “Pacto por Cartagena” y constituye un elemento central para abordar los desafíos económicos y de inclusión productiva, así como orienta la construcción de una institucionalidad en torno al desarrollo económico que tiene como punto central la creación de la Secretaría de Desarrollo Económico de Cartagena.

El objetivo de la Política acá presentada es el de diseñar una política pública de desarrollo económico y pleno empleo con el fin de generar un modelo de desarrollo económico que potencialice la productividad, el empleo y la competitividad de la ciudad. El desarrollo de esta propuesta de Política Pública debe aportar al fortalecimiento de las capacidades y articulación de los actores institucionales que se encargarán de implementarla, por lo cual se requiere la participación y liderazgo de cada uno de ellos, no solo en esta etapa que culmina de su construcción, sino en las que se avecinan de su puesta en marcha, monitoreo, evaluación y retroalimentación permanente.

La Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo debe representar e irse consolidando como un gran acuerdo de ciudad para ir abordando gradual y progresivamente los desafíos en materia de productividad, crecimiento económico, inclusión productiva y generación de ingresos de la población como un mecanismo complementario de los esfuerzos de inclusión social y de consolidación de un marco institucional propicio para el desarrollo de una ciudad con tantas potencialidades como Cartagena.

## 2. Introducción

En la actualidad, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y en la mayoría de los países estas representan la mayor proporción del PIB, con un promedio mundial del 60%. En el caso colombiano, la importancia económica de las ciudades es aún mayor que el promedio mundial. Según la Misión del Sistema de Ciudades, liderada por el DNP, cerca del 75% de la población nacional vive en zonas urbanas y se espera que esta cifra ascienda al 85% en 2050. Así mismo, las zonas urbanas son responsables de cerca del 85% del Producto Interno Bruto del país (DNP y BM, 2012).

Esta creciente importancia de las ciudades en el desarrollo económico advierte de la necesidad de diseñar e implementar estrategias y políticas de desarrollo productivo desde el ámbito local que promuevan el crecimiento económico con inclusión y ambientalmente sostenible. De hecho, en la actualidad existe una tendencia en todo el mundo que les brinda mayor importancia y protagonismo a los gobiernos subnacionales a la hora de hacer intervenciones en temas relacionados con el desarrollo económico.

Así las cosas, en un país como Colombia, cada vez más los gobiernos subnacionales tienen mayor margen de maniobra para formular políticas que tengan como fin elevar la productividad y competitividad de su territorio, prueba de ello es el surgimiento de Secretarías de Desarrollo Económico en la mayoría de las capitales del país.

En el caso de Cartagena, de tiempo atrás existe una sentida necesidad en formular políticas que aborden las problemáticas económicas y de inclusión a las oportunidades del crecimiento de la ciudad. Ello se ve reflejado tanto en el Plan de Desarrollo vigente, como en los diferentes acuerdos público-privados que se han desarrollado en la ciudad.

En ese contexto, es importante resaltar el proceso colectivo de construcción de la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo, como resultado de un ejercicio participativo que involucró a representantes de entidades públicas y privados y en particular los principales actores del desarrollo económico y productivo de Cartagena. Ese espíritu participativo debe mantenerse a lo largo del ciclo de la política pública, por lo que la consolidación del proceso de apropiación de esta por parte de los actores en el territorio es el principal objetivo de corto plazo.

La Política tiene como fin último la promoción de un desarrollo económico que permita la inclusión productiva de los cartageneros a las oportunidades de crecimiento de la ciudad a

partir del cumplimiento de los objetivos superiores de la Política: i) incrementar la productividad del tejido productivo de la ciudad, ii) reducir las tasas de desempleo e informalidad laboral de las poblaciones vulnerables de la ciudad y iii) aumentar los ingresos promedio de la población y reducir la pobreza de la ciudad.

Además de la presentación y la presente introducción, el documento de la Política Pública contiene las siguientes secciones y capítulos:

Una sección de antecedentes, en la cual se describe la conexión de la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo con las demás políticas vigentes en el territorio y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Un diagnóstico que presenta explícitamente el problema público a abordar y se presenta, por lo tanto, un resumen del diagnóstico realizado en el marco del proceso de formulación de la Política, haciendo énfasis particular en los principales hallazgos de este, así como en la selección del énfasis de la política a partir de la identificación del problema público.

Un marco conceptual que orienta la Política de Desarrollo Económico, así como una revisión de políticas similares a nivel nacional e internacional.

Una sección con el componente estratégico de la Política, que contiene por un lado la visión que refleja el estado deseado del desarrollo económico de Cartagena en el plazo establecido para la implementación de la Política Pública, así como los ejes estratégicos de la Política Pública los cuales agrupan y sintetizan los principales objetivos a partir de las distintas dimensiones del desarrollo económico y productivo. Así mismo, los ejes estratégicos delimitan las apuestas más importantes en torno a las estrategias que se pretenden implementar en el marco de la Política. En este caso, se dividen los ejes estratégicos en temáticos y transversales. El componente estratégico también presenta los objetivos, programas y acciones estratégicas de cada uno de los ejes.

Una sección de seguimiento y evaluación que permita el permanente monitoreo de las acciones propuestas como un insumo oportuno y pertinente para mejorar la toma de decisiones de política pública. De igual forma, podrá monitorear el grado de avance de cada uno de los programas y acciones propuestas.

Finalmente, se presenta el Plan de acción que contiene el detalle de la información de los programas, presupuesto general, responsables de su ejecución, productos asociados,

temporalidad, aliados estratégicos (entidades públicas de todos los niveles de gobierno, privados, ONG`s, Organismos multilaterales, etc..).



### 3. Antecedentes

En esta sección se describen los principales antecedentes de la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena, así como la conexión de esta con las demás políticas vigentes en el territorio y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Es importante reconocer e interiorizar que las políticas públicas no nacen y se construyen de cero, sino que se insertan en un marco institucional determinado y sobre procesos anteriores o ya existentes con los que debe dialogar; la construcción de esta Política Pública no es la excepción, por ello es importante identificar los antecedentes y puntos de partida de otras políticas, planes y programas relacionados con el desarrollo económico y el empleo con los cuales la Política deba articularse.

#### 3.1. Documentos de Política, Planes y Programas relacionados con desarrollo económico en Cartagena

En el marco de la formulación de la presente Política Pública de Desarrollo Económico se analizaron los principales planes, programas y políticas relacionadas con el tema de desarrollo económico en Cartagena con el objetivo de identificar sinergias y articulaciones. La Política no se puede entender como un instrumento aislado, por el contrario, busca recoger insumos para construir sobre lo construido en materia de desarrollo económico.

- **Plan Regional de Competitividad Cartagena y Bolívar 2008-2032**

En el año 2008 se formuló el Plan Regional de Competitividad de Cartagena y el Departamento de Bolívar con una visión a 2032. Este Plan fue producto de una alianza público-privado entre la Alcaldía de Cartagena, la Gobernación de Bolívar y la Cámara de Comercio de Cartagena y donde participaron un gran número de actores del desarrollo económico de la ciudad y del departamento. La visión del Plan busca que Bolívar se convierta en uno de los cinco departamentos más competitivos de Colombia y el primero en la región Caribe colombiana.

Los objetivos específicos y transversales del Plan son los siguientes:

- Consolidar la Industria Petroquímica - Plástica en Cartagena y Bolívar, la cual será líder en Latinoamérica y el Caribe en diseño, producción y comercialización de productos certificados integralmente.

- Convertir a Cartagena como el líder en la oferta de productos turísticos en Colombia y el Caribe, y epicentro del turismo regional en el departamento de Bolívar y la región Caribe colombiana
  - Potencializar a partir del transporte marítimo, a Cartagena-Bolívar como el principal distrito logístico de Colombia y uno de los tres mejores del Caribe.
  - Consolidar internacionalmente el clúster naval, marítimo y fluvial de Cartagena y Bolívar orientado a ofrecer soluciones tecnológicas integradas a la industria del diseño, construcción y reparación de embarcaciones.
  - Desarrollar la agroindustria en Bolívar, principalmente a partir de la producción y exportación de biocombustibles, forestales, cacao, ñame.
  - Desarrollar y Generar ambientes propicios para los negocios, la inversión y la facilidad de crear empresas.
  - Lograr la formalización de las empresas y el empleo, principalmente aumentando la participación de empresas PYMES en las estructuras empresariales.
  - Promover la formación de talento humano con habilidades enfocadas en las apuestas productivas.
  - Desarrollar el Distrito Tecnológico de Cartagena y Bolívar que integre centros de investigación y tecnología aplicada en los sectores definidos y orientados a la excelencia.
- **Política de Inclusión Productiva para población en situación de pobreza y vulnerabilidad de Cartagena de Indias D.T. y C. (actualización noviembre 2014)**

En el año 2014 se realizó una actualización de la Política de Inclusión Productiva de Cartagena (2009), la cual busca coadyuvar en la superación de las barreras en el acceso a oportunidades económicas y avanzar en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre además de potenciar las capacidades locales en materia de recursos humanos, institucionales y económicos y mejorar los niveles de productividad y la competitividad del territorio creando mayor riqueza colectiva. De la misma manera, la PIP busca una distribución más equitativa de los resultados del crecimiento económico de tal forma que se logre mejorar la calidad de vida general de los habitantes de Cartagena.

En el marco de esta Política se definieron una serie de estrategias para superar 18 barreras identificadas en 3 ejes, a saber: empleo y desarrollo empresarial, fortalecimiento institucional y redes y alianzas para un mercado inclusivo.

- **Plan estratégico y prospectivo de innovación y desarrollo científico y tecnológico 2010-2032**

Este Plan, liderado en su formulación por la Universidad Tecnológica de Bolívar, la Cámara de Comercio, Colciencias y la Gobernación de Bolívar, otorga al departamento de Bolívar un marco general definido que permite no solamente orientar e integrar de forma efectiva el rol de la ciencia, la tecnología y la innovación en el desarrollo endógeno del territorio, sino brindar las bases para la formulación de políticas coherentes con el desarrollo productivo, económico, social, ambiental y cultural del territorio que espera tener el departamento en los próximos años, conforme con sus intereses y necesidades.

En concreto, la visión del plan es *“que, en el año 2032, el departamento tendrá un sistema de ciencia, tecnología e innovación con elevadas capacidades humanas en las áreas de conocimiento de energía y minería, ciencias del mar, ciencias agrarias y/o ciencia y tecnología de alimentos, salud, industria creativa y ciencias sociales, a través de las cuales se logra explicar el desempeño superior en los sectores competitivos consolidados y la elevada calidad de vida de sus habitantes”*

Para alcanzar esa visión, el plan propone 6 objetivos estratégicos, que deben guiar su implementación:

- Consolidar un talento humano altamente cualificado y pertinente, logrando un número superior de investigadores por habitantes respecto al nivel nacional, que permitan desarrollar investigación científica de primer nivel para el desarrollo sustentable del departamento.
- Dinamizar el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación a través de la articulación de estrategias entre los entornos productivo/científico/tecnológico/financiero con el Plan de Ciencia y Tecnología como eje y referente de desarrollo.
- Apoyar los resultados superiores de innovación en sentido estricto del sector empresarial local frente al nivel nacional y la creación de empresas innovadoras que permitan al departamento modificar su modelo de desarrollo.
- Implementar y operar un sistema de monitoreo efectivo y confiable para medir el impacto institucional, de las infraestructuras y de los grupos de investigación en el departamento y dar soporte a las actividades e iniciativas de cti.
- Desarrollar una base científica que acompañe y soporte una oferta y demanda de servicios tecnológicos para los actores locales e iniciativas de cti.

- Consolidar un programa de financiación que priorice las actividades innovadoras con promoción de instrumentos accesibles y transparentes.

Estos objetivos serán alcanzados mediante la puesta en marcha de cinco programas, que a su vez cuentan con subprogramas, líneas de acción, iniciativas y proyectos.

- **Ideas & Lineamientos para una Política Pública de Desarrollo Productivo de Cartagena (2018)**

Durante 2018, el Centro de Pensamiento de Cartagena y Bolívar y la Cámara de Comercio de Cartagena desarrollaron una serie de coloquios sobre el desarrollo económico de la ciudad en los que participaron un amplio número de actores del territorio. De estas actividades y reflexiones posteriores se deriva un grupo de lineamientos de política pública, los cuales se agrupan en cinco ejes temáticos que comprenden el desarrollo rural y agropecuario, la competitividad, el medio ambiente & la innovación, la inclusión productiva, el mercado laboral, y la transformación gubernamental, en específico desde la calidad del manejo de las finanzas pública.

Con base en los ejes temáticos trabajados en los coloquios mencionados se proponen los siguientes objetivos generales como columna vertebral de una política de desarrollo productivo de Cartagena y su región.

1. Crear más y mejores oportunidades productivas y condiciones sociales para cerrar brechas, fomentando la competitividad de diversos sectores, impulsando la inclusión y aumentando la productividad de Cartagena, desde un punto de vista regional y sostenible.
2. Transformar el Distrito en su funcionamiento, prioridad de inversión y cultura de innovación gubernamental, cambiando costumbres de gasto, promoviendo la priorización y una cultura de buenas prácticas en el manejo de las finanzas públicas.
3. Fomentar la educación desde la pertinencia y los potenciales de capital humano desde los colegios, las Instituciones de Educación Superior y demás fuentes de formación para el trabajo.
4. Impulsar el aprovechamiento de los atractivos turísticos, comerciales e industriales de Cartagena, con miras a incrementar la atractividad de la ciudad-región desde una realidad con menos contrastes socioeconómicos.
5. Impulsar la integración regional a través del mejoramiento de la infraestructura, el desarrollo rural y la interconexión con municipios y corregimientos de la región.

### 3.2. Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, tiene como objetivo sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible del 2030. Este se encuentra dividido en pactos o capítulo temáticos, cada uno con unos objetivos propios y estrategias específicas.

Cartagena, al igual que todas las entidades territoriales del país, debe conocer en detalle qué programas o estrategias se harán efectivas o impactarán la región, y debe articular sus planes de gobierno, proyectos y acciones para potencializar o complementar los efectos de las primeras. En consecuencia, resulta necesario que la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena se encuentre articulada con el Plan Nacional de Desarrollo.

A continuación, se presentan los capítulos o pactos que se relacionan con las apuestas económicas, sociales, institucionales y territoriales propuestas en la Política Pública de Desarrollo Económico de Cartagena, con el objetivo de conocer las estrategias que incidirán en el bienestar socioeconómico de la población nacional:

- **Pacto regional Caribe:** entre sus objetivos, los que se relacionan con la política son: garantizar el acceso y la calidad de los servicios públicos de primera necesidad; promover la inclusión social y la equidad, y desarrollar el potencial productivo agropecuario, cultural y turístico, en conjunto con la investigación en ciencia y tecnología y el desarrollo ambiental sostenible.
- **Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad:** fomenta la formalización, el emprendimiento y la dinamización empresarial; el desarrollo productivo, la innovación y la adopción tecnológica para la productividad; el aprovechamiento de mercados internacionales y la atracción de inversiones productivas, y el desarrollo de un estado simple, con menos trámites, regulación clara y que promueve la competencia.
- **Pacto por la equidad:** propende por una educación de calidad que promueva las oportunidades de manera equitativa; por el trabajo decente con acceso a mercados

e ingresos dignos; por la juventud a través de la economía naranja, y por las acciones coordinadas para la reducción de la pobreza.

- **Pacto por la sostenibilidad:** pretende que los sectores productivos se comprometan con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático, y que la biodiversidad y la riqueza natural sean activos estratégicos de la nación.
- **Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación:** busca el desarrollo de sistemas nacionales y regionales de innovación integrados y eficaces; duplicar la inversión para más ciencia mediante mayor inversión en tecnología e innovación, así como la innovación pública para un país moderno.
- **Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional:** fomenta el desarrollo de la movilidad urbano-regional sostenible para la equidad, la competitividad y la calidad de vida; de corredores estratégicos intermodales para el transporte nacional y los nodos logísticos, y la innovación financiera y la movilización de nuevas fuentes de pago.
- **Pacto por la transformación digital de Colombia:** que direcciona al país hacia una sociedad digital e industria 4.0, que permita una relación eficiente, efectiva y transparente entre mercados, ciudadanos y Estado.
- **Pacto por la protección y promoción de cultura y desarrollo de la economía naranja:** a través del impulso de la cultura como esencia de un país que se transforma desde los territorios, y el desarrollo del emprendimiento de base artística, creativa y tecnológica para la creación de nuevas industrias.
- **Pacto por la descentralización para conectar territorios, gobiernos y poblaciones:** busca realizar políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y fortalecimiento de la asociatividad; estimular tanto la productividad como la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo; el desarrollo urbano y del Sistema de Ciudades (SC) para la sostenibilidad, la productividad y la calidad de vida; el fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable la promoción de gobiernos territoriales capaces y efectivos, y el impulso de instrumentos e información para la toma de decisiones que promueven el desarrollo regional.

## 4. Marco conceptual y revisión de experiencias nacionales e internacionales

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 rol de los gobiernos locales en el desarrollo económico y productivo era prácticamente nulo, toda vez que se asumía que el crecimiento y el empleo dependían exclusivamente de variables macroeconómicas que no eran objeto de las acciones de los gobiernos locales. No obstante, la teoría económica y las políticas subnacionales han evolucionado, reconociendo la importancia de las economías de aglomeración para la mejora de la productividad y la competitividad. En ese contexto, se pueden describir algunos elementos de lo que podemos considerar como una política moderna de desarrollo productivo local.

En materia de políticas públicas locales, el reconocimiento, desarrollo y potencialización de las economías de aglomeración ha generado la necesidad de implementar un nuevo enfoque para fomentar el capital humano, en el que no basta con el fortalecimiento de la educación formal, sino también, el desarrollo del conocimiento tácito (saber hacer según Hausmann). Estas políticas de generación de capital humano también reconocen la importancia de los procesos migratorios.

Junto con las políticas de formación y atracción de capital humano, se ha desarrollado una corriente complementaria de políticas públicas locales que fomentan la calidad de vida (a través de mejoras en el transporte público, los servicios ambientales, los bienes y servicios culturales, etc.), de forma tal que existan incentivos no laborales a permanecer en la ciudad.

El personal altamente calificado atraído por la ciudad, ha sido denominado por Richard Florida como la “clase creativa”, o aquella capaz de generar valor agregado a través del conocimiento y la creatividad, perteneciente a las industrias culturales tradicionales (editorial, audiovisual y fonográfica), de arte y patrimonio (artes visuales, escénicas y de espectáculos, turismo y patrimonio cultural e inmaterial, y educación artística), de creación de contenido y software (diseño, publicidad, software, moda, y de noticias y otros servicios de información), y de soporte a la creatividad (investigación y desarrollo, educación creativa, formación técnica especializada, e institucionalidad y derechos de propiedad). A esta clase pertenecen los artistas, investigadores, profesores, administradores, arquitectos, programadores de software, entre otros, y se diferencian de la clase de servicios (cajeros, vendedores, cocineros,

policías, médicos y administrativos), y de la clase trabajadora (mineros, soldadores, carpinteros, obreros de construcción o de industria, conductores, etc.).

Por otra parte, el nuevo énfasis de las políticas locales también requiere de un componente productivo con enfoque espacial, partiendo de la evidencia empírica que relaciona directamente el número de empresas pequeñas aglomeradas en una ciudad y el nivel de crecimiento económico y empleo de esta (Glaeser, Kerr, & Ponzetto, 2009). En este sentido, se hace referencia a las políticas locales que aprovechan las economías de localización para incrementar la productividad de la ciudad. Para lograrlo, se requiere producir información que facilite el aprovechamiento de las economías de urbanización (¿quién necesita qué? ¿quién tiene/produce qué?), mediante el encuentro de actores y cadenas productivas y la difusión del conocimiento tácito, el intercambio de ideas (entre actores iguales y diferentes) y la creación de redes.

En este punto resulta trascendental comprender el funcionamiento de las economías de aglomeración, en especial, entender que las relaciones que generan (laborales, productivas y de conocimiento), así como el entendimiento de las relaciones económicas que desbordan los límites administrativos de las instituciones públicas, lo que demanda políticas de coordinación institucional supraterritorial que permita avanzar de los procesos de urbanización local a los de metropolización. Esta integración también implica conocer los flujos entre los sistemas de ciudades y entre las ciudades y las áreas rurales. Entender y conocer estos flujos es condición necesaria para potenciarlos, toda vez que aprovecharlos se traduce en una mayor productividad (de insumos, de producción y de comercialización) (Lopez, Ramirez, Rojas, Salazar, & Bateman, 2018).

Lo anterior no significa que una política moderna de desarrollo productivo local solo intervenga las economías aglomeradas y las interdependencias que genera: en términos productivos se debe pensar en complementariedad, valorando la diversidad empresarial que complementará el tejido productivo ya existente en la ciudad, o que podrá generar nuevas interdependencias en el mediano y largo plazo.

Finalmente, debe señalarse que la planeación y el ordenamiento territorial son fundamentales en una política moderna de desarrollo productivo local, toda vez que pueden facilitar u obstaculizar la competitividad. Estas actividades deben ser un instrumento para orientar el desarrollo de manera articulada con la planeación económica y social.

A manera de síntesis, Bateman y Roldán (2013) señalan que la forma como las ciudades pueden afectar de manera directa la productividad y la competitividad a través de

programas y proyectos relacionados con: i) infraestructura física de transporte y movilidad; iii) educación; iii) difusión de las tecnologías de la información y la comunicación; iv) Políticas activas de mercado de trabajo (formación para el trabajo/emprendimiento, intermediación laboral), y v) políticas de desarrollo productivo, entre otros. En el caso particular de las políticas de desarrollo productivo se destacan las siguientes estrategias: i) fomento empresarial, apoyo a la formación de redes empresariales, de proveeduría y encadenamientos productivos, ii) apoyo al desarrollo de zonas de aglomeración empresariales, centros de innovación empresarial y desarrollo tecnológico, incubadoras de empresas, asistencia técnica empresarial, acceso a financiamiento y iii) atracción de inversiones.

Por otra parte, es importante señalar que las ciudades también cuentan con algunas herramientas en materia regulatoria que pueden convertirse en instrumentos de política económica muy eficaces. Sobresale el amplio margen que tiene la ciudad con la gestión y usos del suelo, algunos tributos específicos, y las tarifas del transporte público y de algunos servicios públicos (Bateman & Roldán, 2013).

En ese contexto, la identificación de un marco conceptual y la revisión de experiencias nacionales e internacionales permitirá dar luces sobre el contenido y estructura de la política de desarrollo económico de Cartagena, a partir de la construcción moderna de políticas de esta naturaleza.

En ese contexto es importante mencionar que las políticas públicas industriales tradicionales fueron diseñadas como políticas nacionales que se caracterizaron por la selección y la promoción de sectores o ramas de actividad económica, basándose en rescatar grandes empresas en dificultades, promocionar sectores “avanzados”, promover la reconversión industrial y promover las empresas públicas. Este tipo de intervenciones fueron populares hasta los años 70 y 80. Sin embargo, la evidencia empírica ha demostrado que estas intervenciones se enfrentaron a diferentes problemáticas, básicamente por su incapacidad para seleccionar a los “sectores ganadores” (fueron apuestas productivas), y por ser poco eficientes al momento de implementar los programas por excesos burocráticos, intereses políticos o la corrupción (Rodrick, 2004).

Ante este panorama, las políticas industriales evolucionaron durante las últimas décadas hacia una intervención subnacional transversal a las ramas de actividad económica, que busca promover los clústeres empresariales y las economías de aglomeración, haciendo especial énfasis en el fomento de la industrialización endógena a través de la potenciación del capital humano y de las ventajas competitivas de los territorios. Estas políticas buscan promover el

aprendizaje industrial incentivando y desarrollando las ventajas competitivas de las aglomeraciones industriales y de las regiones, a través de procesos de innovación que involucren nuevas empresas y las características de los territorios y de la sociedad (Asheim, 2000).

Más que políticas industriales sectoriales, las políticas industriales contemporáneas se caracterizan por ofrecer bienes y servicios públicos que: i) mejoran la capacidad tecnológica de los sectores productivos actuales y potenciales; ii) garantizan la investigación y el desarrollo de productos y mercados; iii) fortalecen el cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias; iv) proveen una infraestructura óptima para el desarrollo de mercados, y v) garantizan la formación técnica y profesional de alta calidad (Rodrick, 2000, 2004). En este sentido, las políticas que facilitan la diversificación industrial y que son consistentes con la ventaja comparativa latente de la economía, serán aquellas que tendrán una mayor probabilidad de éxito (Lin & Monga, 2015).

#### **Recuadro 1. Diez principios para el diseño de la política industrial (Rodrick, 2004)**

1. Los incentivos directos deben proporcionarse solamente a “actividades nuevas”.
2. Debe haber criterios claros para determinar el éxito o el fracaso de las actividades apoyadas.
3. Debe haber cláusulas de terminación incorporadas.
4. El apoyo público debe apuntar a las actividades, no a los sectores.
5. Las actividades que están subvencionadas deben tener el potencial claro de proporcionar efectos secundarios (spillovers) demostrables.
6. La autoridad encargada de las políticas industriales debe delegar sus funciones a agencias privadas con competencia demostrada
7. Las instituciones encargadas de la implementación deben ser supervisados por sus resultados (orientación al logro) por la autoridad del más alto nivel.
8. Las agencias promotoras deben mantener canales de comunicación con el sector privado.
9. De manera óptima, se producirán errores que resulten en "escoger a los perdedores".
10. Las actividades de promoción deben tener la capacidad de renovarse, para que su ajuste se convierta en un proceso periódico.

Debe señalarse que este tipo de políticas han sido exitosas, por lo general, en regiones relativamente ricas, con tejidos productivos preestablecidos, altos niveles de capital humano y con estructuras institucionales técnicas. Por lo tanto, es importante tener en cuenta que una estrategia de este tipo no se puede aplicar de forma generalizada sin una forma de intervención pública y de cooperación público-privada, que estimule la creación de un tejido empresarial, consolide aglomeraciones económicas y formación de redes a través de la construcción de capital social en una base regional (Asheim, 2000).

No obstante, independientemente del tipo de economía, estudios empíricos recientes a gran escala han mostrado la importancia del aprendizaje, la densidad y la especialización empresarial, el desarrollo del capital humano, y la consolidación de las relaciones con otras economías.

Podemos entender de manera general y sencilla a las economías de aglomeración como los beneficios en productividad que se producen cuando empresas y personas se localizan cerca unas de otras en las ciudades o clusters productivos. En ese sentido, las aglomeraciones se entienden como el conjunto de empresas agrupadas espacialmente en un sitio determinado, que generan constantemente externalidades positivas que pueden generar beneficios que posibilitan y potencian su creación, expansión y sostenimiento (Camagni, 2005 y Banco Mundial 2009)<sup>1</sup>.

Por ejemplo, Agosin, Fernández-Arias & Others (2014), analizando información de Argentina, Barbados, BÉlice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, consideran que las políticas industriales son un pilar fundamental en el desarrollo si se centraron en las ventajas comparativas latentes de los países en desarrollo. Estas pueden ser aprovechadas con políticas que: i) incentiven la innovación en sectores con mayor probabilidad de generar externalidades positivas, de fácil y masiva difusión, así como investigación conjunta entre universidades y empresas; ii) apoyen a empresas nuevas con alto potencial de crecimiento, caracterizadas por su alta productividad y su capacidad para absorber trabajadores y otros factores de producción empleados previamente en actividades menos productivas; iii) financien proyectos de alto rendimiento en empresas que enfrentan restricciones en su acceso al crédito; iv) coordinación temporal para la provisión de insumos colectivos que ciertos grupos de productores necesitan pero que son incapaces de proveerse

---

<sup>1</sup> Para un mayor desarrollo sobre el concepto de economías de aglomeración ver: Combes, P.P., Duranton, G., Gobillon, L., Roux, S., (2012), Duranton y Puga (2001), Glaeser, E.L., Kallal, H.D., Scheinkman, J.A., Shleifer, A. (1992), Jacobs, J. (1971), Marshall, A. (1890), Romer, P.M. (1986), Rosenthal, S.S., Strange, W.C. (2003).

por falta de coordinación, y v) un sector público técnico, dispuesto a aprender progresivamente y a no dejarse capturar por los intereses privados.

Por su parte, Maffioli, Pietrobelli & Stucchi (2016), analizando evaluaciones de impacto de políticas de apoyo de clústeres de Argentina, Brasil y Uruguay, entre otros países, evidencian: i) la importancia de la coordinación de los actores públicos y privados antes de implementar las intervenciones (la preparación debe considerarse en sí misma como un resultado del programa y debe representar una línea de trabajo continuo); ii) las políticas deben complementarse de manera equilibrada con otras políticas públicas (las instituciones encargadas de implementarlas deben ser fuertes y no aisladas de las instituciones políticas relacionadas); iii) la selección de los clústeres (en caso de haberlos), debe tener en cuenta la competitividad, el desarrollo potencial y los encadenamientos productivos (superiores e inferiores), así como los potenciales efectos secundarios para el resto de la economía (superiores e inferiores); iv) las políticas deben poder identificar la etapa en que se encuentra un clúster y ser capaces de adaptarse a la misma y a la heterogeneidad de los actores existentes, y v) la política debe ser coherente con la estrategia de desarrollo local y regional del territorio, aprovechando las capacidades locales para coordinar y coordinar la agenda.

Más recientemente, Goswami, Medvedev, & Olafsen (2019), analizando información de Brasil, Costa de Marfil, Etiopía, Hungría, India, Indonesia, México, Sudáfrica, Tailandia, Túnez y Turquía, muestran que las políticas públicas que contribuyen significativamente a aumentar la probabilidad de que una empresa registre un episodio de alto crecimiento son aquellas que fomentan: i) la innovación, las aglomeraciones y las economías de red; ii) las capacidades de gestión y las habilidades de los trabajadores, y iii) los vínculos globales y el desarrollo financiero.

Para el caso de América Latina, resulta importante mencionar que la construcción de políticas para el desarrollo debe tener capacidades institucionales particulares. Entre estas habilidades, sobresalen: i) la capacidad para la experimentación y la flexibilidad operativa; ii) la estabilidad e independencia al corto plazo y a las presiones políticas, y iii) la competencia, credibilidad y autoridad para diseñar e implementar las políticas (Cornick, Dal Bo, Fernández-Arias, Rivas, & Stein, 2018).

Ahora bien, en relación con las ciudades turísticas (como Cartagena), se encuentran como principales recomendaciones de política pública económica las siguientes:

- Apoyar y fomentar los atractivos turísticos distintivos (centros históricos o el acceso a áreas naturales preciadas), sin caer en la sobreexplotación (EPA, 2015), el

hacinamiento y la gentrificación de dichos lugares (González, Fosse, & Santos, 2018). Esto implica alentar, fomentar y reconocer iniciativas locales sostenibles que puedan servir como modelos y guías para todos los actores del turismo internacional (World Tourism Organization, 2012).

- Implementar estrategias innovadoras para proporcionar a la ciudad productos nuevos y más especializados con un alto valor agregado, dirigidos a mercados especializados y mejorando la calidad de la experiencia del visitante (World Tourism Organization, 2012).
- Fomentar las acciones que promuevan el turismo sostenible (que reduzca el impacto ambiental y el consumo de recursos de bienes y servicios turísticos), así como la seguridad de los turistas y trabajadores del sector (González, Fosse & Santos, 2018 y OCDE, 2018).
- Potencializar los encadenamientos productivos que se caractericen por promover el trabajo decente y el emprendimiento formal ya que, de lo contrario, el turismo no contribuirá a la erradicación de la pobreza o al crecimiento inclusivo (World Tourism Organization, 2018). Por lo tanto, solo debe fomentarse las actividades turísticas y sus enlajamientos que sean formales (Burnett, Cutler & Thresher, 2007), tanto laboralmente (aumenta el bienestar de los trabajadores) como tributariamente (incrementa el recaudo del gobierno local y la retribución en inversiones).
- Profesionalizar el trabajador del turismo, lo que implica invertir fuertemente en formación (World Tourism Organization, 2012) y, en especial, en el desarrollo de habilidades digitales (OCDE, 2018). Estas políticas deber favorecer a las comunidades locales y desincentivar la migración masiva de trabajadores provenientes de otras ciudades o sectores productivos (vía formación, salarios o seguridad social) (Burnett, Cutler & Thresher, 2007).
- Crear un liderazgo que permita la coordinación de actores locales y nacionales (OCDE, 2018), vinculando de manera efectiva agendas públicas y privadas que fomentan el desarrollo económico (EPA, 2015). Ello implica el desarrollo de políticas y normatividad que garanticen la organización, financiación, certificación y creación de capacidad turística, y generar estructuras de coordinación entre los diferentes actores (World Tourism Organization, 2018). De igual forma, implica visibilizar y

sensibilizar el impacto económico y social del turismo urbano en las economías locales, regionales y nacionales (World Tourism Organization, 2012)

- Crear la institucionalidad encargada de medir, monitorear y evaluar el desempeño, impacto y sostenibilidad del turismo (World Tourism Organization , 2018), así como la gestión del conocimiento, buenas prácticas e intercambio de conocimientos (González, Fosse, & Santos, 2018).
- Mejorar el transporte y la conectividad, reduciendo las barreras de los potenciales turistas a viajar (World Tourism Organization, 2012).

Por otra parte, para las ciudades que cuentan con un sector portuario (como es el caso de Cartagena), se encuentran como principales recomendaciones de política pública económica:

- Fomentar la complejidad y la diversidad de sectores y encadenamiento productivos que utilizan los puertos, especialmente si generan alto valor agregado y empleo calificado (Merk & Dang, 2013), tanto de carga como de servicios portuarios especializados (Cheung, Leung, & Yip, 2011). Esta diversidad atrae nuevos negocios y requiere de políticas coherentes que no perjudiquen otros sectores (Merk, 2013). Al respecto, mayores flujos de tráfico portuario se relacionan con el progreso de sectores industriales y de servicios de alto valor agregado, más no necesariamente con bienes primarios (Ferrari, Merk, Bottasso, Conti, & Tei, 2012).
- Desarrollar la conectividad marítima y terrestre a otros mercados, dado que la efectividad de los puertos depende, en última instancia, de cómo están vinculados a otras cadenas productivas (Cheung, Leung & Yip, 2011 and Merk, 2013). En este sentido, instrumentos destinados a mejorar el acceso continental (regiones del interior), fomentar el tráfico intermodal y crear corredores exclusivos de carga favorecen el desarrollo portuario (Merk & Dang, 2013).
- Articular y coordinar los intereses del sector portuario con los de la ciudad (generar empleos, usar el puerto como un sitio para negocios verdes y desarrollar frentes de agua urbanos mixtos, etc.) (Merk, The Competitiveness of Global Port-Cities, 2013). No obstante, el impacto mayoritario de la generación de empleo dependerá de si el tejido productivo que utiliza el puerto es local (Ferrari, Merk, Bottasso, Conti, & Tei, 2012).

- Mitigar de manera efectiva los impactos negativos de los puertos, de manera que no afecte el medio ambiente y a otros sectores productivos de la región, al tiempo que y que fomenta el paisajismo de la ciudad-puerto (Merk, *The Competitiveness of Global Port-Cities*, 2013). Por el contrario, políticas de comunicación (publicidad, puerto como marca-ciudad o puerto como fuente de ocio y cultura) son poco eficaces para respaldar la actividad portuaria (Merk & Dang, 2013).

Finalmente, la evidencia empírica señala que la importancia de los gobiernos locales con un fuerte enfoque en el desarrollo económico (Atkinson, 2008), toda vez que su liderazgo debe ser uno de los motores del desarrollo INTELI (2011). En este sentido, las ciudades que deseen incentivar su desarrollo económico deben tener gobiernos capaces de tomar decisiones audaces para explorar nuevas oportunidades, basándose en estudios técnicos de calidad, contando con el apoyo de la comunidad; fomentando líderes visionarias, generando alianzas innovadoras; aprovechando las tensiones locales para buscar soluciones creativas que generen cambios, y siendo capaces de vincular instituciones y recursos hacia una visión de ciudad común (Kostiainen & Sotarauta, 2002). Por el contrario, deben evitar políticas de desarrollo que busquen de éxito rápido, cuya implementación se base la selección de individuos o instituciones fáciles de ubicar, sin considerar cómo trabajar y abordar eficazmente los problemas del tejido empresarial local y de los grupos de la sociedad (especialmente aquellos que pueden estar desempleados permanentemente) (Glasmeier, 2000).

## 5. Diagnóstico: hallazgos e identificación del problema público

Con el objetivo de caracterizar de la mejor manera el problema público asociado a la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena, se realizó un diagnóstico integral de la actividad económica de la ciudad.

En detalle, el diagnóstico resulta del análisis de estadísticas de diversas fuentes de estadísticas de diversas fuentes de información como lo son: Cuentas Nacionales, Estadísticas de Licencias de Construcción, Encuesta Anual Manufacturera y Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, estadísticas de comercio exterior de la DIAN, Registro Nacional de Turismo, DATLAS de Bancoldex, SIET y SNIES del Ministerio de Educación nacional, registros de Cámara de Comercio de Cartagena, así como información empresarial de la Secretaría de Hacienda y el DANE, entre otros. De igual forma, se tuvo como insumos el análisis el diagnóstico elaborado por la Universidad de Cartagena – OML como producto de la fase 1 del diseño de la política pública de desarrollo económico y pleno empleo, así como diversos documentos construidos previamente en la ciudad.

El diagnóstico tiene como propósito conocer el estado actual de la economía de Cartagena, en especial de la estructura productiva y el empleo, de tal forma que se puedan evidenciar los principales factores que afectan el desarrollo económico de la ciudad. Adicionalmente, este diagnóstico incorpora un análisis espacial de la actividad económica, partiendo del hecho de que la concentración de las empresas en el territorio y los potenciales beneficios que dicha concentración puede generar sobre la productividad local es tal vez el principal instrumento de política a nivel distrital.

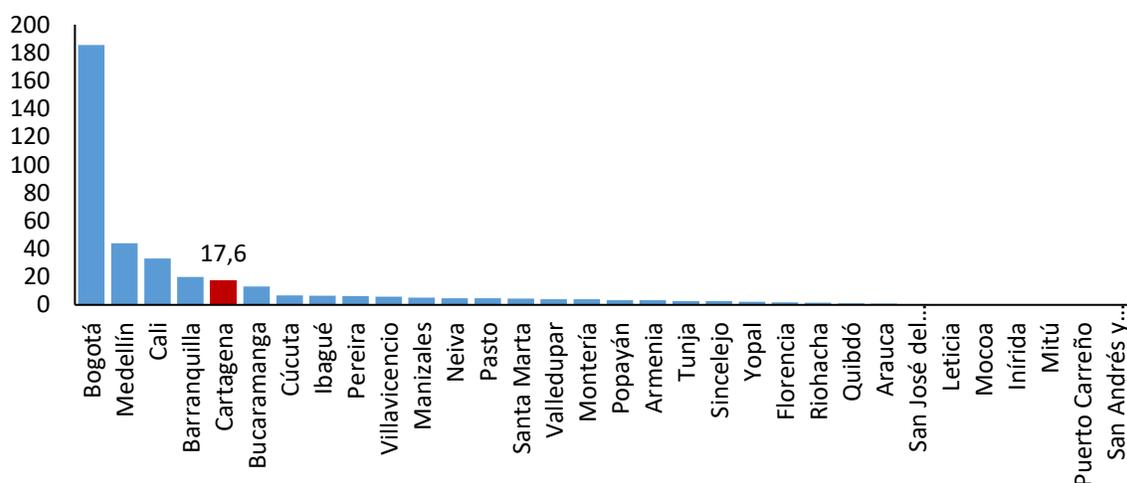
A continuación, se presentan los principales hallazgos del diagnóstico, que sirvió como punto de partida a la construcción de la Política, y orientó no solo la estructura y énfasis de la Política, sino de sus programas y acciones estratégicas. Adicionalmente, se presenta el problema público asociado a la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena y el énfasis de la Política Pública

## 5.1. Principales hallazgos del diagnóstico productivo, empresarial y del empleo de Cartagena<sup>2</sup>

### **CARTAGENA ES LA CUARTA CIUDAD MÁS RICA DEL PAÍS (SEGÚN PIB PER CÁPITA), PERO A LA VEZ REGISTRA ENORMES DESAFÍOS EN TÉRMINOS DE BIENESTAR SOCIAL DE SU POBLACIÓN**

Cartagena es la quinta ciudad del país en importancia económica (valor agregado sin incluir minería), superada en tamaño por Barranquilla, Cali, Medellín y ampliamente por Bogotá, que tiene más de 10 veces el valor agregado de Cartagena. Ya en términos per cápita se tiene una aproximación de la productividad agregada y allí las principales ciudades son Bucaramanga y Bogotá, ciudades con muy diferentes tamaños, y Cartagena obtiene un cuarto lugar en importancia, superando a ciudades como Cali y Barranquilla que tienen mayor tamaño.

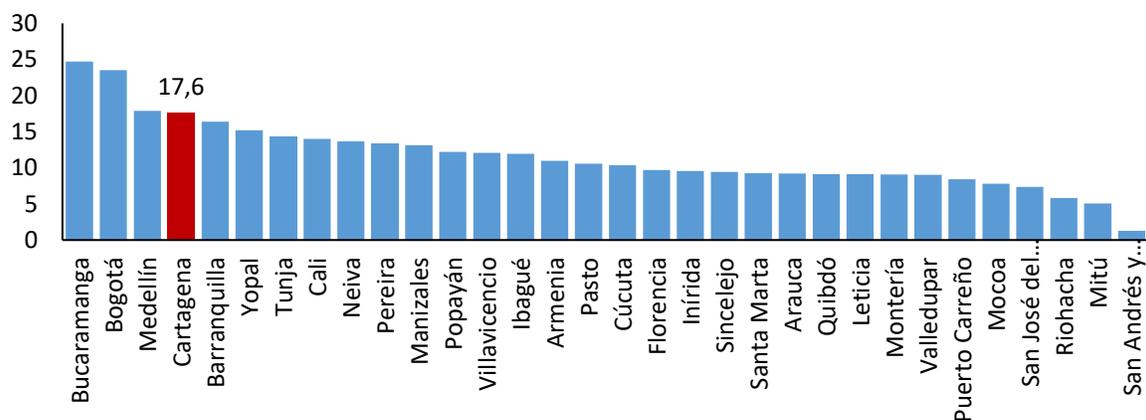
**Gráfico 1 Valor agregado (sin explotación de minas y canteras) (billones de pesos corrientes). 32 capitales departamentales. 2015**



Fuente: Terridata (DNP) con base en cuentas nacionales (DANE)

<sup>2</sup> Tomado del documento "Identificación del problema público del desarrollo económico y generación de empleo en Cartagena de indias: principales hallazgos del diagnóstico productivo, empresarial y del empleo de Cartagena" de Urbanpro & Cuso (2019).

**Gráfico 2 VA Per Cápita (sin explotación de minas y canteras) (millones de pesos corrientes). 32 capitales departamentales. 2015**



Fuente: Terridata (DNP) con base en cuentas nacionales (DANE)

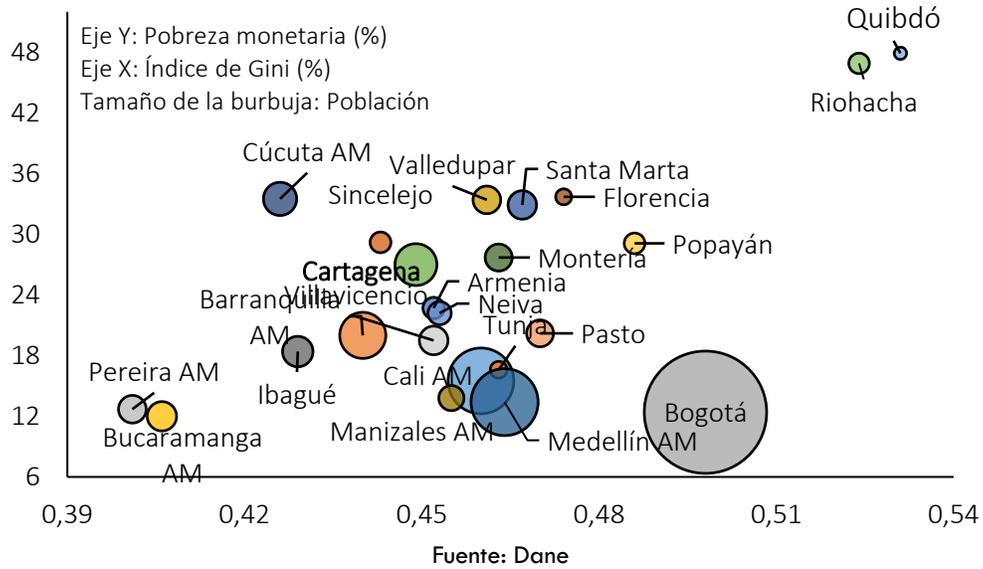
Lo anterior denota claramente la importancia económica de Cartagena y los niveles de riqueza con los que cuenta la ciudad. Sin embargo, como han demostrado diversas investigaciones<sup>3</sup>, esos niveles de riqueza vienen acompañado paradójicamente con altos niveles de pobreza y exclusión.

La pobreza monetaria<sup>4</sup> de Cartagena en 2017 fue 27%, la tercera ciudad dentro de las 13 principales del país con mayor incidencia de pobreza. En promedio, la tasa de pobreza de las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas del país es 15,6%. Adicionalmente, no es una situación que se haya modificado, entre 2013 y 2017 la cifra de personas pobres en Cartagena se ha mantenido constante (alrededor de 280 mil personas). La ubicación geográfica de la población en situación de pobreza y pobreza extrema se concentra en algunas zonas específicas de la ciudad, principalmente en las zonas suroriental y suroccidental, zonas en donde se presenta una alta densidad poblacional (Observatorio de Mercado Laboral & CUSO, 2019) y que se encuentran alejadas de las oportunidades económicas y la concentración empresarial.

<sup>3</sup> (Ayala & Meisel, 2017) (Bonet & Reina, 2015)

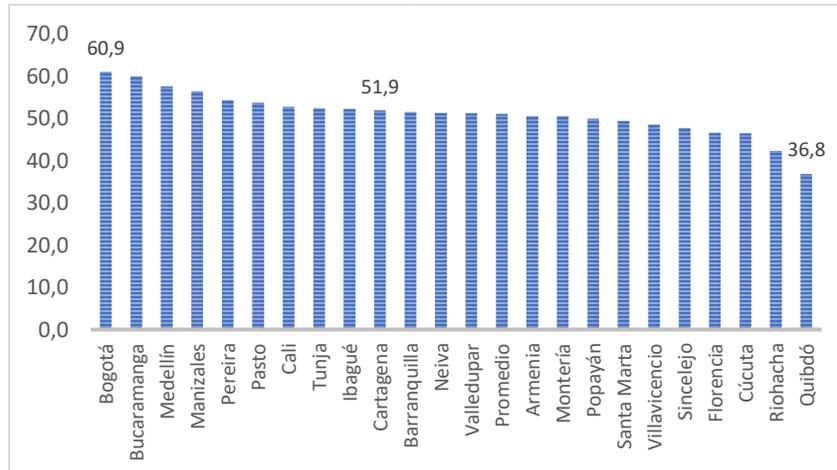
<sup>4</sup> Según el Conpes 150, las personas se clasifican como pobres si su ingreso promedio al mes es inferior al valor de la línea de pobreza. La línea de pobreza (LP) equivale al costo mensual per cápita necesario para adquirir, además de los alimentos, otros bienes y servicios básicos.

**Gráfico 3 Pobreza monetaria, índice Gini en las 23 principales ciudades y áreas metropolitanas de Colombia (2017)**



De la misma manera, en diferentes índices multidimensionales que reflejan diferentes dimensiones del desarrollo de las ciudades, como el Índice de Prosperidad Urbana de ONU-Hábitat, Cartagena ocupa posiciones que no reflejan su importancia dado su tamaño poblacional y riqueza económica, lo que refleja el desafío central de que esos niveles de riqueza se vean reflejados en las condiciones sociales y de prosperidad de la mayoría de habitantes de la población.

**Gráfico 4 Resultados del índice de Prosperidad Urbana (IPU) ONU-HABITAT 2017**

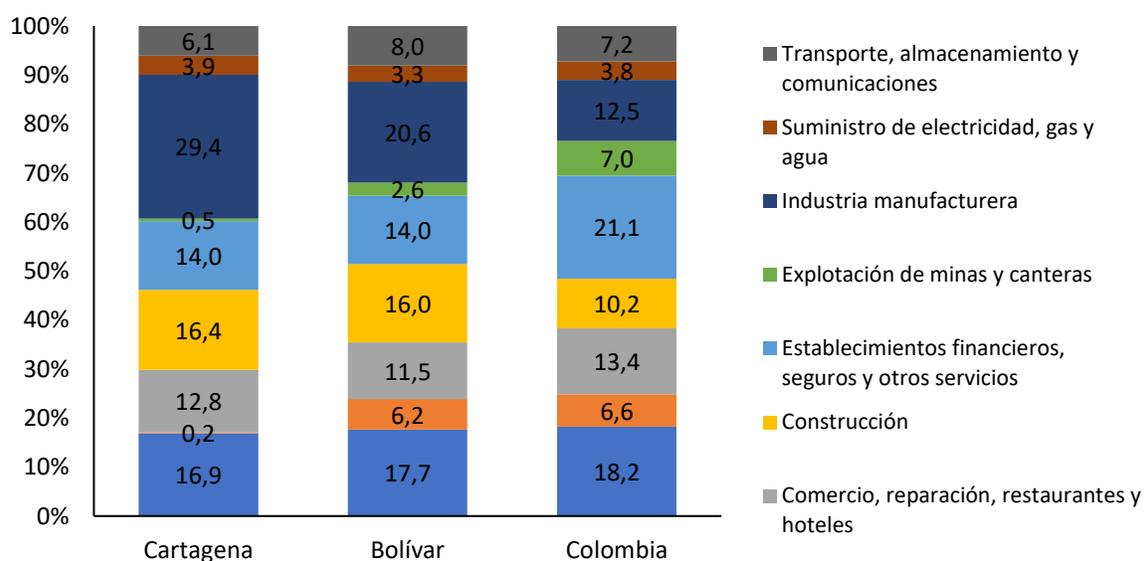


Fuente: ONU-HABITAT

## CARTAGENA TIENE UNA SÓLIDA BASE INDUSTRIAL Y DE SECTORES PRODUCTIVOS DE ALTO VALOR AGREGADO QUE JALONAN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LA CIUDAD

El tejido productivo de Cartagena tiene, en algunos aspectos, particularidades propias de las estructuras urbanas, al compararla con la estructura del país, como la prácticamente inexistente presencia de actividades primarias como la minería o la agricultura que mientras en el país explican el 14% del valor agregado, en Cartagena en conjunto no explican ni el 1%.

**Gráfico 5 PIB según grandes ramas de actividad económica en 2015 (% respecto al total).  
Cartagena, Bolívar y Colombia**



Fuente: Cuentas Nacionales (DANE)

Llama la atención y es de resaltar la importancia económica del sector industrial en Cartagena, que representa prácticamente el 30% del valor agregado de la ciudad, casi 2,5 veces la importancia que dicho sector tiene a nivel nacional. Es también de destacar la importancia económica del sector de la construcción, que representa el 16,4% del valor agregado mientras en el país es el 10%.

Por otra parte, el sector de comercio, restaurantes y hoteles, que suele reflejar el comportamiento del sector turístico tiene una importancia relativa muy similar en Cartagena que la generada a nivel nacional. Igualmente, el sector de establecimientos financieros,

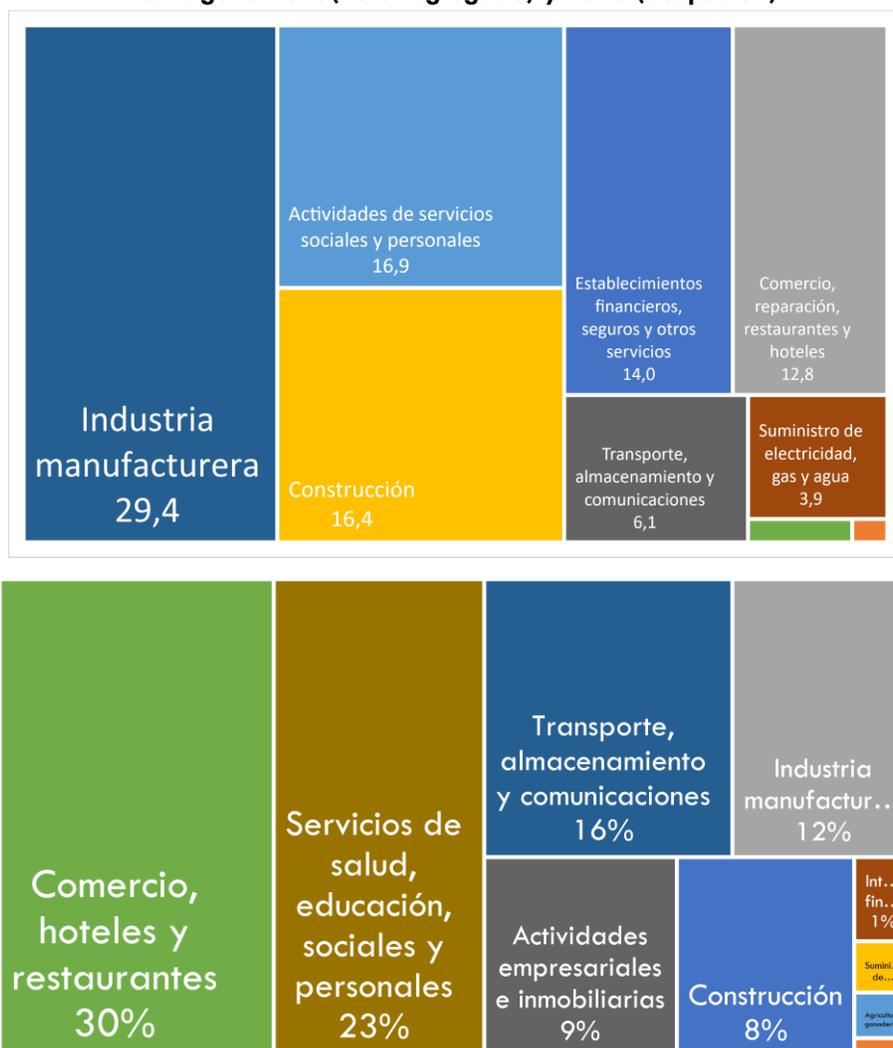
seguros y otros servicios, tienen una importancia relativa menor en la ciudad que el promedio del país (14% frente al 21,1%).

Cuando se realiza un comparativo de las estructuras productivas de las 32 ciudades capitales de Colombia y particularmente de los sectores más tradicionalmente relacionados con los encadenamientos productivos y con mayor capacidad de jalonar las economías locales (servicios de alta productividad, industria y agricultura) se observa que Cartagena es la tercera ciudad del país donde dichos sectores tienen una mayor participación del valor agregado, solo superada por Bogotá y Cali, pero con la particularidad de que esa participación está prácticamente explicada por la importancia del sector industrial.

### **LA INDUSTRIA, EL SECTOR LÍDER EN VALOR AGREGADO DE LA CIUDAD, NO JALONA LA GENERACIÓN DE EMPLEO DE LA CIUDAD Y TIENE DIFICULTADES PARA ESTABLECER ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS CON LOS PEQUEÑOS EMPRESARIOS DE LA CIUDAD**

Mientras que la industria jalona el crecimiento económico de la ciudad, su participación en la generación de empleo es relativamente menor, representando el 12% de los ocupados de la ciudad, una participación significativamente menor a la del valor agregado (29,4%). Algo similar ocurre con el sector de la construcción, que participa en el valor agregado con el 16,4%, mientras en el empleo tan solo con el 8%. Los dos sectores que explican prácticamente la mitad del valor agregado de la ciudad representan conjuntamente solo el 20% del empleo.

**Gráfico 6 Distribución del valor agregado (arriba) y de la ocupación (abajo) según sectores. Cartagena 2015(valor agregado) y 2018 (ocupación)**



Dicha diferencia en la participación de la industria en el valor agregado frente al empleo tiene que ver con la naturaleza de la industria presente en la ciudad, que mayoritariamente está relacionada con actividades intensivas en capital. Al observar la información de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM), que refleja el comportamiento de la industria de aquellas empresas con más de 10 empleados, se puede ver como la participación de la producción industrial en la ciudad está concentrada en 3 grandes actividades que representan el 85% de la producción total: i) productos de la refinación del petróleo, ii) sustancias químicas y plásticos básicos, y iii) productos de plásticos.

Adicionalmente, al observar la participación de Cartagena sobre el total nacional en la producción industrial, el empleo y el número de establecimientos industriales, se puede apreciar que la industria de Cartagena, además de ser intensiva en capital, es de grandes empresas. La producción industrial de Cartagena se concentra en relativamente pocas grandes empresas, de pocos sectores, generadores de pocos empleos, de altos salarios.

Por la naturaleza de su función de producción, no se trataría de pedir a la gran industria que sea una generadora directa de empleo, sin embargo, si pudiera generar encadenamientos hacia adelante y hacia atrás de manera que se integrará más fuertemente con la estructura productiva local e indirectamente jalonar el tejido empresarial de la ciudad y por lo tanto el empleo de los sectores relacionados.

A partir del Atlas de complejidad económica<sup>5</sup> realizado para las ciudades de Colombia en un ejercicio realizado por el Center for International Development de la Universidad de Harvard para Bancoldex y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se puede apreciar el bajo nivel de complejidad económica sectorial de la ciudad a partir de sus exportaciones (en el ranking de complejidad Cartagena se ubica en el puesto 12), mientras en la complejidad potencial sería la 4 con mayores posibilidades de avanzar<sup>6</sup>.

Lo anterior muestra el potencial de encadenamientos de la industria actual que está siendo poco aprovechada en la actualidad. Algo similar ocurre con proveeduría de elementos relativamente básicos que podrían ser realizados por empresas de la ciudad, como la proveeduría de uniformes o similares. Propiciar dichos encadenamientos es crucial para el tejido productivo de la ciudad.

---

<sup>5</sup> "Complejidad es la diversidad y sofisticación del "know-how" que se requiere para producir algo. La productividad y el crecimiento de cualquier lugar dependen de que las empresas puedan producir y exportar con éxito bienes y servicios que requieren capacidades y conocimientos más complejos, es decir más diversos y exclusivos".

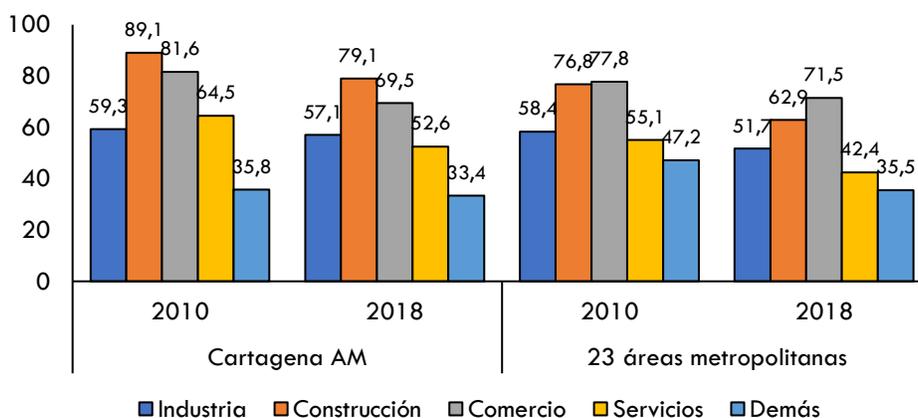
<sup>6</sup> Mide el potencial de aumento de la complejidad de un lugar. Tiene en cuenta el nivel de complejidad de todos los sectores productivos (o productos de exportación), junto con la "distancia" a los demás sectores (o productos). Con esta información mide la probabilidad de que aparezcan nuevos sectores (o exportaciones) y qué tanto elevarían la complejidad del lugar. Valores más altos indican que es más probable desarrollar nuevos sectores (o productos) más complejos que los que ya se tienen.

## LAS ACTIVIDADES QUE GENERAN GRAN PARTE DEL EMPLEO DE LA CIUDAD, TURISMO Y COMERCIO, SON DE BAJA PRODUCTIVIDAD Y GENERAN EMPLEO DE MALA CALIDAD E INGRESOS DE SUBSISTENCIA

Contrario a lo que ocurre con la industria, alta participación en el crecimiento y baja en el empleo, el turismo y sus actividades conexas son el principal empleador de la ciudad (el sector de comercio, hoteles y restaurantes explica el 30% del empleo), mientras que participan relativamente poco en el valor agregado (representa en la ciudad el 12,8%), mostrando la baja productividad del sector. Otro sector que participa mucho más en el empleo que en el valor agregado es el de “transporte, almacenamiento y comunicaciones”, donde se refleja la importancia del puerto y de actividades náuticas y de transporte relacionadas también con el sector turístico (representan el 16% del empleo y el 6,1% del valor agregado).

Ese gran empleador que es el sector de “comercio, hoteles y restaurantes”, que más directamente refleja el sector de turismo, evidencia los problemas de productividad y de baja calidad del empleo que produce (es la fuente de empleo, aunque las condiciones de calidad e ingresos son precarias), en las tasas de informalidad de los empleos del sector, casi el 70% de los ocupados son informales, cifra incluso superior a la alta informalidad de la ciudad; así como que 1 de cada 3 ocupados por “cuenta propia” de la ciudad se encuentran en el sector de “comercio, hoteles y restaurantes”.

**Gráfico 7 Tasa de informalidad (salud, pensión y riesgos) según grandes ramas de actividad económica. Cartagena AM y 23 principales áreas metropolitanas**



El resultado de esa baja productividad y problemas de calidad en el empleo finalmente se ve reflejado en la precariedad de los ingresos. Ya de por sí los ingresos laborales de

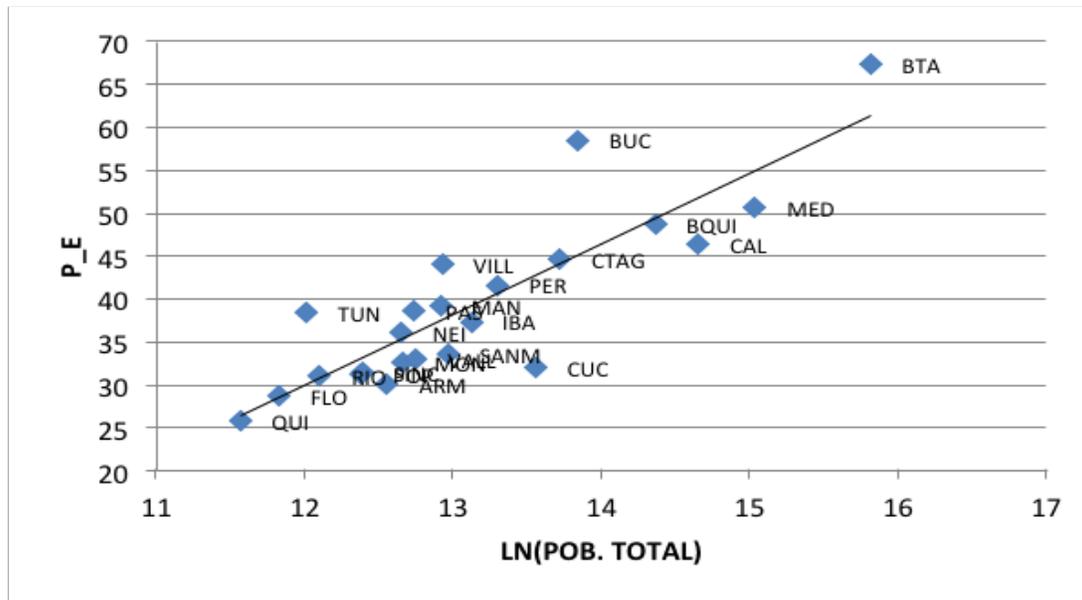
Cartagena son significativamente más bajos que el promedio de las 23 principales Áreas Metropolitanas del país, y dentro de la ciudad, los ingresos laborales más bajos los tienen los ocupados del sector de “comercio, hoteles y restaurantes”.

Lo anterior refleja la importancia de trabajar en iniciativas que permitan el mejoramiento de la productividad del sector turístico y con ellos del mejoramiento de las condiciones de empleo e ingresos de quienes trabajan en el sector, que, si bien logran un ingreso y unas condiciones de subsistencia, tienen un amplio margen de mejora de sus condiciones socioeconómicas dadas las potencialidades del sector.

**CARTAGENA TIENE UN IMPORTANTE MARGEN DE APROVECHAMIENTO DE LAS ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN Y PARA CONCENTRAR LOS ESFUERZOS EN LAS PRINCIPALES ZONAS DE DENSIDAD EMPRESARIAL DE LA CIUDAD**

En términos generales, existe una relación positiva entre población y prosperidad económica que refleja las mejoras en productividad producto de la aglomeración. Dicha relación puede ser apreciada para las ciudades de Colombia al ver la relación entre tamaño poblacional y la prosperidad económica medida por el Índice de Prosperidad Urbana (CPI) de ONU-Hábitat.

**Gráfico 8 Relación entre población y prosperidad económica.**



Fuente: ONU-Hábitat, CPI 2015.

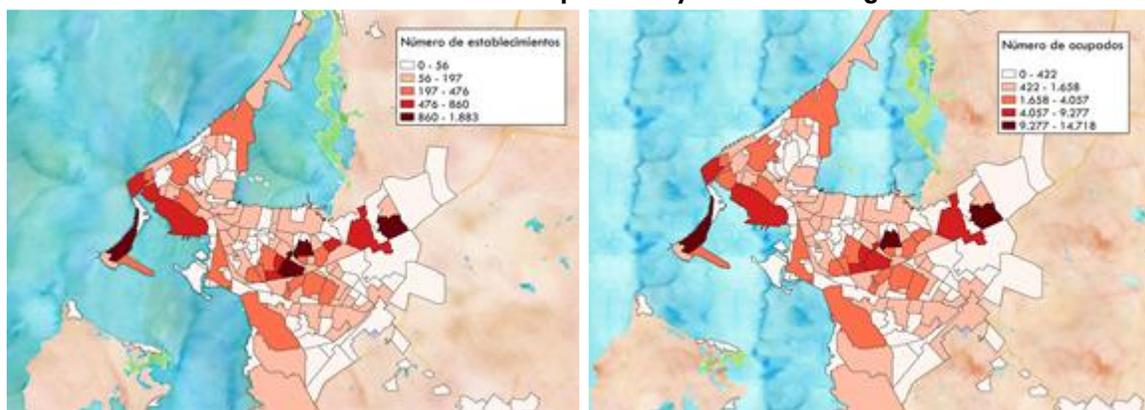
Nota: El eje X corresponde a la población de la ciudad (en logaritmo natural) y el eje Y al valor del índice de prosperidad económica del Índice de Prosperidad Urbana (CPI) de ONU-Hábitat.

A pesar de que dicha relación existe, hay ciudades que aprovechan mejor o peor su tamaño relativo, es decir que aprovechan de mejor manera sus economías de aglomeración (ciudades por encima o por debajo de la línea de tendencia). Así, ciudades como Bucaramanga, que es la segunda con mayor densidad empresarial, aprovecha su tamaño relativo para conseguir niveles de prosperidad económica y productividad mayores que ciudades más grandes como Medellín, Cali o Barranquilla. En el otro extremo se encuentran ciudades como Cúcuta o Santa Marta que desaprovechan sus economías de aglomeración y tienen niveles de prosperidad económica mucho más bajos de lo que se esperaría para su tamaño.

En el caso de Cartagena, la ciudad se encuentra sobre la línea de tendencia, logrando apenas los niveles de prosperidad económica que se esperarían para su tamaño poblacional. No obstante, es importante resaltar que tiene un importante margen de aprovechamiento de sus economías de aglomeración.

Para identificar esas oportunidades de mejora de la productividad es necesario entender la localización del tejido empresarial y productivo y las zonas de la ciudad que concentran mayores niveles de densidad empresarial donde dichas economías de aglomeración puedan potenciarse.

**Ilustración 1 Densidad empresarial y laboral. Cartagena**



Fuente: Cálculos y elaboración UrbanPro a partir de Censo empresarial 2011, Secretaría de Hacienda 2018, Directorio Empresarial del DANE (2018)

En primer lugar, al ver la densidad de establecimientos empresariales de la ciudad por sector censal<sup>7</sup> se encuentra una gran zona con alta densidad empresarial que va desde el sector de

<sup>7</sup> Para tener una aproximación del universo empresarial de la ciudad se realizó la integración de diferentes bases de datos, en particular de i) directorio empresarial de Cartagena del DANE, ii) base de registros

El Laguito y Bocagrande, pasando por Getsemaní y Manga y particularmente el Centro Histórico. Esta es una zona particularmente ligada al sector turístico y el sector de servicios. Una segunda gran zona de atención se genera en torno a la intersección de los principales ejes estructuradores viales de la ciudad, la calle 31 y la vía de la cordialidad y la zona industrial en torno a los puertos, desde el puerto de contenedores (Contecar) y toda la zona industrial de Mamonal, pasando por Ecopetrol y la zona del canal del Dique. Esta zona recoge la densidad industrial de la ciudad.

Se identifica una tercera zona, con una economía de naturaleza más popular que se ubica en torno a la localización estratégica del terminal de transportes, la entrada a la ciudad por la vía de la cordialidad y una alta densidad poblacional de sectores populares, así como una zona de expansión de la ciudad.

Esta perspectiva es importante dado que, en términos de acceso al sistema financiero, las micro y pequeñas empresas cartageneras enfrentan grandes obstáculos. De hecho, según la más reciente edición del Índice de Competitividad de Ciudades (Consejo Privado de Competitividad y Universidad el Rosario, 2019), Cartagena ocupa el vigésimo lugar entre las 23 principales ciudades del país en el componente “Sistema Financiero”. Al comparar los resultados de Cartagena con las cinco principales ciudades del país (Medellín, Cali, Bogotá, Barranquilla y Bucaramanga), la capital de Bolívar ocupa el último lugar. Lo anterior evidencia un gran desafío para el desarrollo económico de la ciudad.

Los indicadores que mide el índice en el componente de Sistema Financiero se agrupan en 2 subcomponentes, a saber: cobertura del sistema financiero y profundización del mercado financiero. En el primer componente llama la atención que el número de cuentas de ahorro activas por cada 100 personas mayores a 18 años ascienda a 75, mientras que en Bogotá, Medellín y Bucaramanga esta cifra es superior a 95. De igual forma, la cartera comercial en Cartagena representa el 38% del valor agregado de la ciudad, una cifra significativamente inferior a la registrada en Medellín (93%), Bogotá (80%) y Barranquilla (76%), por ejemplo.

Estos resultados evidencian la desventaja relativa del tejido microempresarial cartagenero frente a sus pares en las principales ciudades del país en temas de acceso a financiamiento. Los esfuerzos en estos aspectos pueden ser focalizados geográficamente.

---

empresariales del pago de ICA de la Secretaría de Hacienda, y iii) el Censo empresarial del año 2010 de la Cámara de Comercio de Cartagena.

Finalmente, se identifica una cuarta zona incipiente que inicia en la zona del aeropuerto y todo el eje hacia la zona de Morros y Serena del Mar.

El desarrollo de las zonas anteriormente mencionadas, además de las estrategias puntuales en materia de desarrollo productivo, es fundamental integrarlas a los grandes proyectos de ciudad y a las intervenciones urbanas que propendan por el mejoramiento urbanístico de las mismas, así como los grandes proyectos de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria. Dichas intervenciones y proyectos deben articularse con la propuesta económica de la Política y ser potencializado su aprovechamiento productivo.

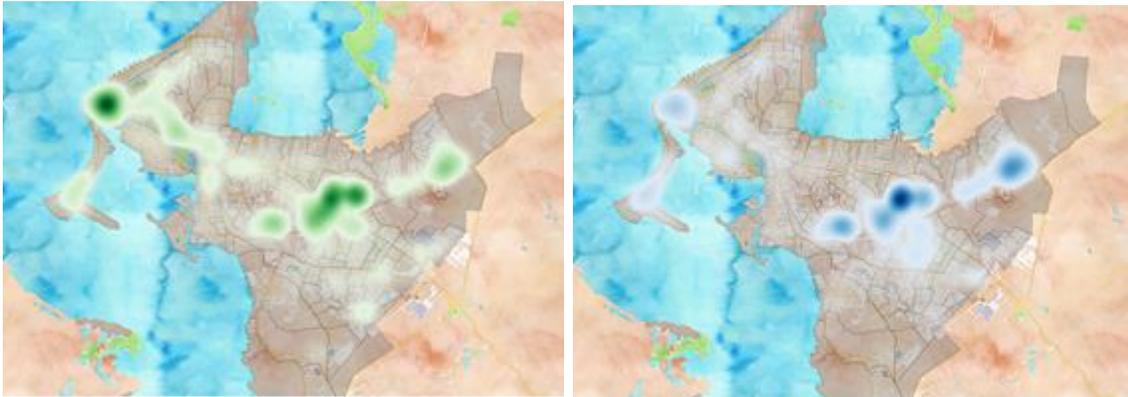
### **LAS APUESTAS PRODUCTIVAS DE LA CIUDAD TIENEN DIFERENTES PATRONES DE LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA**

En el mismo sentido, cuando se espacializan las diferentes bases empresariales se puede apreciar cómo, en torno a las principales zonas de aglomeración empresarial y del empleo, se pueden apreciar diferencias de intensidad entre ellas<sup>8</sup>. Mientras que la base que recoge el tejido empresarial informal muestra la principal densidad empresarial en la zona del centro de la ciudad, la base con mayores niveles de formalidad muestra la principal densidad en la zona industrial (ver ilustración 2). Ello refuerza la necesidad de trabajar en aumentar encadenamientos en el tejido industrial formal y mejorar la productividad del tejido en torno al sector turístico; en ambos casos, ello puede orientarse geográficamente en zonas específicas de la ciudad.

---

<sup>8</sup> Mientras la base del Censo empresarial de la Cámara de Comercio incluye establecimientos informales, siendo la única base con esas características, la base de datos del pago de Ica de la Secretaría de Hacienda refleja un nivel elevado de formalidad por el pago de impuestos.

**Ilustración 2 Mapa de calor empresarial a partir del censo productivo de 2010 (verde) y de la base de datos de ICA-Secretaría de Hacienda 2018 (azul)**

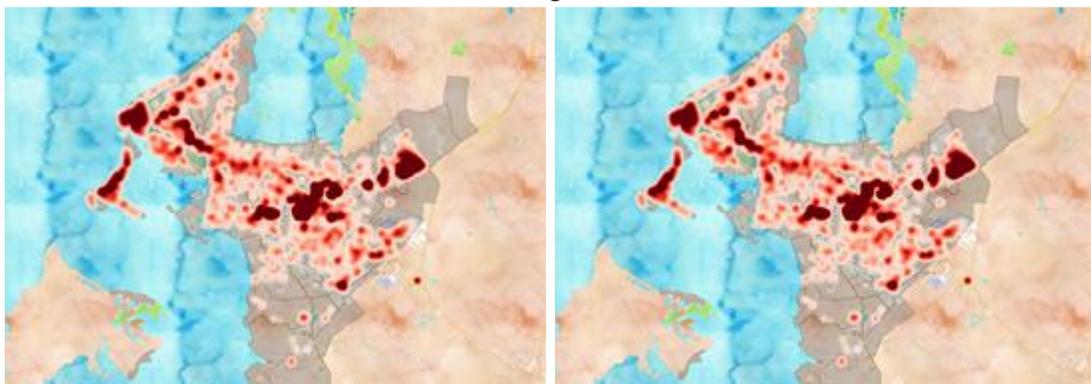


Fuente: Cálculos y elaboración UrbanPro a partir de Censo empresarial 2011, Secretaría de Hacienda 2018

A partir de las apuestas productivas previamente identificadas en la ciudad, se pueden identificar mayores o niveles de aglomeración empresarial sectorial e identificar las oportunidades de aprovechamiento de economías de localización generados por la densidad de empresas de los mismos sectores y cadenas productivas.

Algunos sectores productivos por naturaleza se encuentran dispersos en el territorio y siguen los patrones de densidad residencial, es el caso como los sectores de comercio, y en el caso de las apuestas productivas de la ciudad, sectores como el de construcción, tal como se puede ver en los mapas siguientes. Adicionalmente, esos sectores, como vimos anteriormente y en la intensidad de los mapas, son los principales generadores de empleo de la ciudad.

**Ilustración 3 Mapa de calor de la densidad empresarial del sector comercio y construcción. Cartagena**



Fuente: Cálculos y elaboración UrbanPro a partir de Censo empresarial 2011, Secretaría de Hacienda 2018, Directorio Empresarial del DANE (2018)

En otros casos, como el del sector turismo, que además es un gran generador de empleo, o en el del sector metalmeccánico, entre otras actividades industriales, que, a pesar de no ser los mayores generadores de empleo, si tienen un potencial de crecimiento y encadenamientos importantes, si se encuentran claros patrones de concentración empresarial que pueden, y deben, ser potenciados.

## **LA CIUDAD ENFRENTA PROBLEMAS ESTRUCTURALES PARA LA VINCULACIÓN DE CIERTOS GRUPOS POBLACIONALES A TRAYECTORIAS LABORALES EXITOSAS**

Tradicionalmente, la tasa de desempleo de Cartagena ha sido inferior a la de las 23 áreas del país. Entre 2014 y 2018 se observa un incremento moderado de la tasa de desempleo que en todo caso es inferior al aumento registrado en el resto del país. En concreto, en el año 2018 la tasa de desempleo de la ciudad se ubicó en 8,7%, cifra muy inferior a la de las 23 áreas (10,9%).

No obstante, al analizar otros indicadores del mercado de trabajo, se observa que la situación en Cartagena no es tan buena como lo indica la tasa de desempleo. Tanto la participación laboral (TGP), como la ocupación, presentan tasas muy bajas frente a los promedios nacionales. En 2018, la TGP de Cartagena fue 56,7%, cifra significativamente inferior al promedio de las 23 principales ciudades del país (65,9%) y una de las más bajas de todas las ciudades capitales que disponen de información.

Pero adicionalmente, entre 2015 y 2017 se observa una caída sostenida en la TGP en la ciudad lo que puede estar reflejando un aumento de personas que dejan de buscar trabajo después de largos periodos de búsqueda (teoría del trabajador desalentado).

Por otra parte, se observa que **seis de cada diez ocupados** en Cartagena son informales (no cotizan simultáneamente a salud, pensiones y riesgos), lo que en términos absolutos significa que 250 mil cartageneros se encuentran en esta situación. Así mismo, el 50% de los ocupados en Cartagena son trabajadores por cuenta propia, principalmente en los sectores de comercio, turismo y transporte.

Adicionalmente, el ingreso laboral promedio de Cartagena se mantiene muy por debajo del promedio nacional. En detalle, en el año 2018, el ingreso laboral promedio en el distrito fue 963 mil pesos mensuales, mientras que en las 23 áreas fue 1,3 millones en promedio.

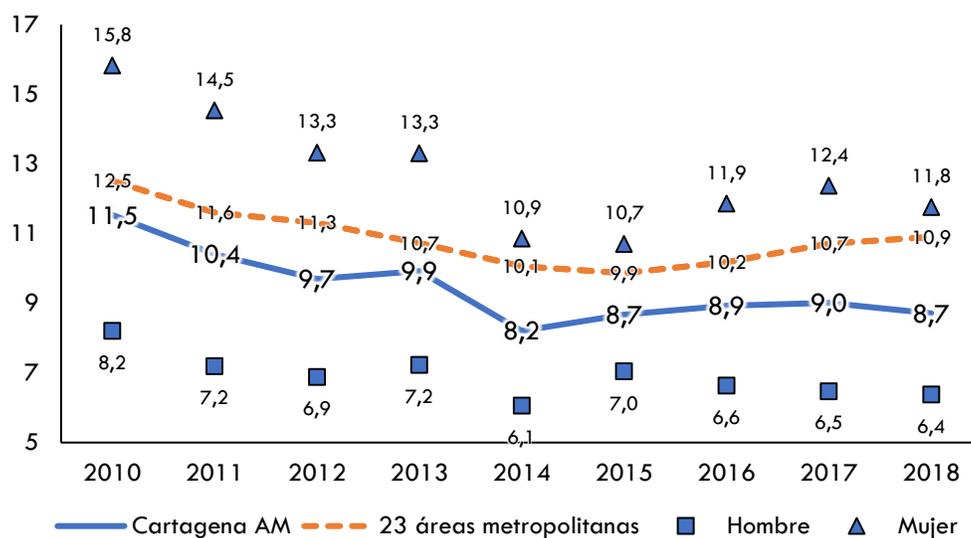
Ahora bien, al analizar los indicadores del mercado de trabajo a nivel poblacional – especialmente mujeres y jóvenes- se evidencia una situación muy crítica. En el caso de los jóvenes, se observa que la tasa de jóvenes que no estudian ni trabajan (NINIs) es de 23,7% (1 de cada 4 jóvenes), cifra significativamente superior al de las 23 áreas (19,8%). En términos absolutos, los NINIs ascienden a 62.502, una cifra que debe prender las alarmas de toda la sociedad por todas las repercusiones negativas que ello implica. 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).

Al analizar las estadísticas de los NINIs por sexo, se encuentra que las mujeres son las que en su mayoría componen este grupo, de hecho, 65 de cada 100 Ninis en Cartagena son mujeres. La tasa de NINIs mujeres en la ciudad asciende a 32,7%, es decir, 1 de cada 3 jóvenes mujeres menores de 28 años ni estudia ni trabaja. Esta cifra es muy similar a lo que ocurre en América Latina donde el perfil típico de un NINI es una mujer que no terminó sus estudios de secundaria y/o bachillerato y vive en un hogar pobre o vulnerable.

Ahora bien, los jóvenes que participan en el mercado de trabajo enfrentan altas tasas de desempleo en la ciudad. En detalle, el desempleo juvenil asciende a 18,7% (más del doble de la tasa de desempleo promedio de la ciudad), una cifra a todas luces preocupante. Los jóvenes representan el 50,3% del total de los desocupados de la ciudad.

En el caso de las mujeres cartageneras se observa que participan muy poco y cada vez menos en el mercado laboral. Mientras que la TGP masculina asciende fue 67,3% en 2018, la femenina es 46,9%, la cifra más baja de todo el país. Lo anterior quiere decir que 1 de cada 2 mujeres en edad de trabajar no participa en el mercado laboral. Adicionalmente, tienen muy bajas tasas de ocupación (41,4%) y tasas de desempleo significativamente superiores a los hombres (11,8% vs 6,4%). En total, Cartagena tenía 39.709 desocupados, de los cuales el 58% son mujeres.

**Gráfico 9 Evolución de la Tasa de desempleo**



Fuente: elaboración propia con base en Dane-GEIH

De igual forma otros grupos poblacionales en la ciudad también enfrentan graves problemas de inclusión productiva y empleabilidad, esto son las personas con discapacidad, la población insular, la población afrodescendiente, las víctimas del conflicto armado, la población LGBTI, las personas en proceso de reincorporación y los migrantes venezolanos, entre otros. Dado que la información oficial del mercado laboral (Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE) no es representativa estadísticamente al nivel de estos grupos poblacionales, no se puede presentar un diagnóstico detallado como el de mujeres y jóvenes. No obstante, a continuación, se relacionan las principales problemáticas de estas poblaciones en el mercado de trabajo a partir de los resultados de las mesas poblacionales que se desarrollaron en el marco del proceso de formulación de la Política:

- Bajos niveles educativos
- Dificultades para acceder a educación superior o formación para el trabajo de calidad y pertinente a las necesidades del sector productivo.
- La condición social, étnica, de nacionalidad o de género prevalece sobre las competencias de las personas (discriminación)
- Escasa oferta educativa, deficientes capacidades e infraestructura y transporte para actividades productivas (rurales-insulares)
- Discriminación, racismo, homofobia como cultura
- Ausencia de un modelo de educación pertinente y de calidad.

- Ausencia de formación bilingüe, lo que limita aprovechar el turismo.
- Experiencia laboral (jóvenes)
- Bajos salarios (en actividades turísticas principalmente)
- No existen rutas de empleabilidad con enfoque poblacional.
- Desconocimiento por parte de la mayoría de los empresarios de los beneficios de participar en iniciativas de empleo inclusivo.

Finalmente, es importante llamar la atención sobre la situación de los migrantes venezolanos en Cartagena y el impacto del fenómeno migratorio en la economía y el empleo de la ciudad. Según un reciente estudio del Banco Mundial (2018), la migración venezolana tiene unos impactos negativos en el corto plazo, asociados principalmente a la contratación ilegal de migrantes (que ofrecen mano de obra a un menor costo y a las presiones fiscales como consecuencia del gasto en servicios sociales. No obstante, la experiencia internacional demuestra que en el mediano y largo plazo los procesos migratorios generan beneficios para el país receptor, como consecuencia del aumento en la inversión y en el consumo de los hogares (FUPAD & Econalítica, 2019), además de los impactos en lo que Hausmann denomina como “conocimiento tácito”.

En el caso particular de las barreras que enfrenta la población migrante en Colombia para acceder al mercado de trabajo, un reciente estudio de FUPAD & Econalítica (2019) menciona que la falta de documentación para trabajar formalmente (permiso de trabajo, permiso especial de permanencia, documentos de identidad, etc), la falta de documentación de certificados laborales y de experiencia laboral, los inconvenientes para realizar las afiliaciones al sistema de seguridad social, los prejuicios sociales (discriminación) y el desconocimiento y la falta de divulgación clara y precisa sobre los requisitos que se deben cumplir a la hora de contratar un migrante venezolano, son algunas de las principales barreras para que los migrantes accedan a un puesto de trabajo formal. Los participantes de la mesa participativa de migrantes coincidieron con los resultados del estudio.

## **LA CIUDAD REGISTRA AMPLIAS BRECHAS DE CAPITAL HUMANO QUE IMPIDEN AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD DEL TEJIDO PRODUCTIVO Y LIMITA EL ACCESO A OPORTUNIDADES DE EMPLEO FORMALES**

La educación es un factor clave que incide en la productividad económica y está ligado estrechamente con el desarrollo económico de una región. Analizar la educación en un territorio implica conocer los factores de eficiencia y calidad que inciden en la estructura del sistema educativo. Al revisar los datos de cobertura, se observa que para la educación primaria (95,7%) y secundaria (80,7%) los niveles son superiores a los del país (84,9% en primaria y 72,9% en secundaria). En la media (grados décimos y once) la tasa de cobertura neta fue 50,5% en 2017. Al comparar esta cifra con los niveles de cobertura de la educación

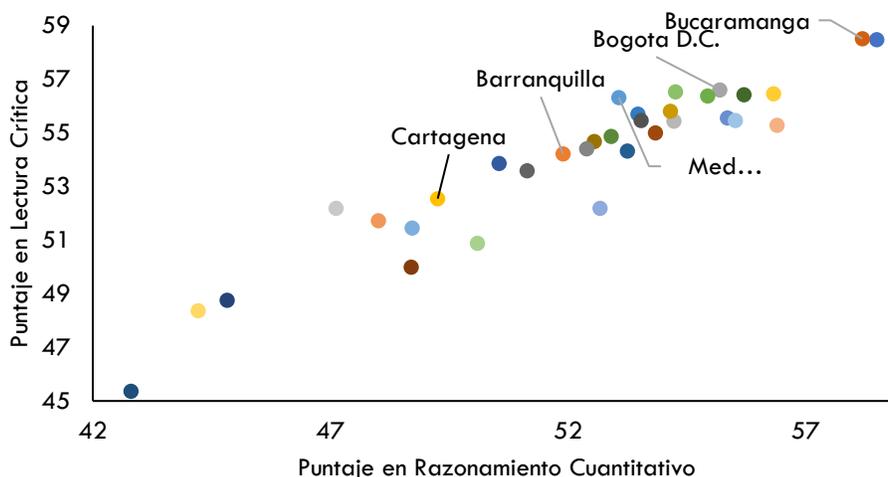
secundaria, se evidencia claramente la problemática de la deserción escolar. Es fundamental que los jóvenes de la ciudad culminen todo el ciclo educativo para que logren insertarse en trayectorias laborales exitosas en el futuro. Lo anterior plantea uno de los principales desafíos de la capital de Bolívar.

Esta situación tiene una mayor incidencia en los jóvenes de menores ingresos de la ciudad. En términos generales, se observa que el promedio de años de escolaridad de los jóvenes cartageneros entre 18 y 24 años es 11,5 años. No obstante, al revisar los resultados según niveles de ingreso, se evidencia una alta dispersión. Mientras que los años promedio de escolaridad del quintil con menores ingresos (los más pobre) son 10,5, los del quintil con mayores ingresos son 13,2. En concreto, existe una brecha de 2,7 años de escolaridad entre los jóvenes (menores de 24 años) pertenecientes al quintil más alto de la distribución del ingreso y aquellos que hacen parte del quintil más bajo.

Esta situación evidencia que, de entrada, los jóvenes cartageneros de menores ingresos enfrentan una “cancha desnivelada”, en relación con sus pares de mayores ingresos, lo que sin duda tendrá repercusiones sobre su capacidad futura de vincularse a un trabajo formal

Ahora bien, más allá de los indicadores de cobertura, es importante señalar que la educación básica y media tiene serios problemas de calidad en el Distrito. En detalle, el gráfico 10 ilustra la relación entre los resultados de la prueba saber 11 para lenguaje y razonamiento crítico en donde se tiene que Cartagena es la novena capital departamental con los resultados más bajos.

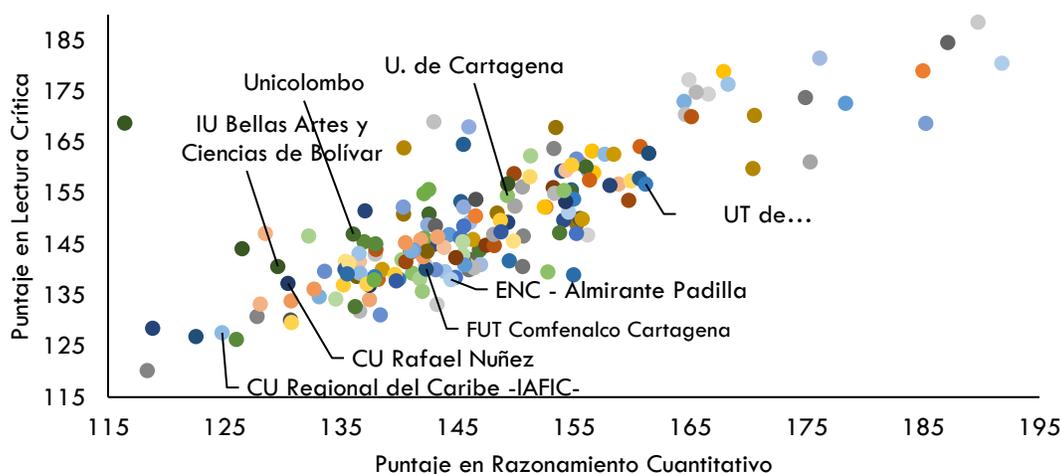
**Gráfico 10 Relación entre razonamiento cuantitativo y lectura - Pruebas Saber 11 2017**



Fuente: Ministerio de Educación

Al revisar aspectos de calidad de la educación superior, se observa que los indicadores tampoco son muy buenos. El gráfico 11 muestra que las Instituciones de Educación Superior de Cartagena se encuentran en la parte media y baja de la distribución de las universidades del país en relación con los componentes de lectura crítica y razonamiento cuantitativo de las pruebas Saber Pro. Esta situación es una clara consecuencia de lo que pasa en la educación básica y media.

**Gráfico 11 Lectura crítica vs razonamiento cuantitativo. ICES - 2017**



Fuente: Icfes

Adicionalmente, distintos actores de la ciudad manifestaron en las mesas participativas y entrevistas bilaterales, que la población cartagenera tiene brechas en términos de bilingüismo, un factor determinante para una ciudad que depende en gran medida del turismo. Al revisar el porcentaje de estudiantes que obtienen nivel B1 o B+ en la prueba de inglés del Saber Pro (2018), se observa que únicamente el 25% alcanzan ese nivel, lo que ubica a la ciudad en el noveno lugar a nivel nacional, según el Índice de Competitividad de Ciudades (Consejo Privado de Competitividad y Universidad el Rosario, 2019).

Los actores también coincidieron con el hecho de que los programas de formación para el trabajo y educación superior no necesariamente responden o son pertinentes a las necesidades del sector productivo de la ciudad.

## DÉBIL APROVECHAMIENTO DEL POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DE CARTAGENA COMO DESTINO TURÍSTICO Y DE INVERSIONES

Cartagena es la ciudad del país con mayor atractivo turístico y el principal destino de vacaciones, lo anterior se ve reflejado en la importancia de empresas en el sector, de pasajeros movilizados o de visitantes extranjeros o llegada de cruceros, solo para poner algunos ejemplos.

Mientras Cartagena representa cerca del 2,4% del PIB del país, representa el 7,5% del total de empresas registradas en el Registro Nacional de Turismo (RNT), el 7,1% del total de pasajeros movilizados y el 14% del total de visitantes extranjeros no residentes.

Sin embargo, la cifra de visitantes extranjeros sigue siendo relativamente baja si se compara con destinos similares<sup>9</sup>, seguramente Cartagena será el principal beneficiario del crecimiento de turistas del país y del mejoramiento de la imagen a nivel internacional.

Dicho posicionamiento de ciudad para efectos turísticos debe ser aprovechado, en el marco de una estrategia general de promoción de ciudad, para otros fines como el de atracción de inversión. Más allá de estrategias aisladas y de poner el foco en la marca de ciudad, se debe, en el marco de la Política de Desarrollo Económico, tener una estrategia de promoción de destino marco, coherente con las apuestas productivas y la lectura estratégica de la Política. Ello debe ser el marco para apuestas puntuales, como la promoción del destino turístico, la atracción de cruceros, la atracción de eventos o convenciones, o la atracción de inversión.

Adicionalmente, Cartagena tiene un importante potencial de atracción de inversiones y de localización empresarial dentro del marco nacional. Por un lado, está el interés de relocalización empresarial propio de la búsqueda de mejor ubicación para las empresas exportadoras frente a los puertos de exportación, allí Cartagena tiene una ventaja comparativa al tener el puerto de exportación de bienes no tradicionales (contenedores) más importantes del país y una red de zonas francas y de infraestructura para la exportación que debe ser consolidada y aprovechada.

---

<sup>9</sup> En 2018 Cancún recibió 6,3 millones de visitantes extranjeros, mientras que Punta Cana recibió 4,5 millones de visitantes extranjeros.

**Tabla 1 Total carga transportada en contenedores. 2018**

Zona Portuaria	Toneladas	Participación (%)
Cartagena	21.557.013	53%
Buenaventura	15.987.104	39%
Santa Marta	798.566	2%
Barranquilla	1.355.247	3%
Otros	919.037	2%
Total	40.616.967	100%

Fuente: Supertransporte-Informe de gestión 2018

Adicionalmente, Cartagena es el principal destino de inversión inmobiliaria del país, particularmente relacionada con inversión en segunda vivienda y concentrada en vivienda de estratos altos. Mientras en el país, la vivienda de estrato 6 no representó más del 7,2% del total del área aprobada para construcción en 2018, en Cartagena ese porcentaje fue del 34%.

Por esa vía, Cartagena ya tienen un vínculo con empresarios y población de altos ingresos de todo el país, que ya tiene un interés manifiesto en la ciudad y que podría aprovecharse para inversiones productivas en otros sectores y apuestas de la ciudad.

#### **DESARTICULACIÓN DE ACTORES E INICIATIVAS PARA IMPULSAR UNA CULTURA DE LA INNOVACIÓN EN CARTAGENA**

Según la más reciente edición del Índice de Competitividad de Ciudades (Consejo Privado de Competitividad y Universidad el Rosario, 2019), Cartagena ocupa el décimo lugar entre las principales ciudades del país en el componente “Innovación y Dinámica Empresarial”. Al comparar los resultados de Cartagena con las cinco principales ciudades del país (Medellín, Cali, Bogotá, Barranquilla y Bucaramanga), la capital de Bolívar ocupa el último lugar. Lo anterior evidencia un gran desafío para el desarrollo económico de la ciudad.

Los indicadores que mide el índice en el componente de Innovación y Dinámica Empresarial se agrupan en 3 subcomponentes, a saber: investigación, registros de propiedad industrial y dinámica empresarial. Para efectos de dar cuenta del desempeño de la ciudad en innovación, a continuación, se presentan los resultados en los dos primeros subcomponentes:

Indicador	Valor (2019)	Posición ICC
<b>Investigación de alta calidad:</b> Número de grupos de investigación de alta calidad (A1 -A) por cada 100.000 habitantes.	3,71	10
<b>Revistas indexadas en publindex:</b> Revistas indexadas en Publindex en el departamento por cada 100.000 habitantes.	0,29	10
<b>Investigadores per cápita:</b> Número de investigadores reconocidos por Colciencias por cada millón de habitantes	34,74	11
<b>Registros de propiedad industrial:</b> Patentes de invención, diseños industriales y modelos de utilidad concedidos a residentes en la ciudad o área metropolitana por cada millón de habitantes.	2,93	13

Fuente: ICC 2019

Los resultados en esta materia no son muy alentadores y, por el contrario, ponen de manifiesto la desventaja de Cartagena frente a las principales ciudades del país en temas de innovación. Mientras que Cartagena solo cuenta con 3,71 grupos de investigación A1 por cada 100.000 habitantes, en Bogotá, Barranquilla y Bucaramanga este indicador es superior a 5. De igual forma, Cartagena solo registra 2,93 patentes industriales por cada millón de habitantes, mientras que Bogotá y Medellín registran más de 20 al año.

A propósito de esta realidad, en el marco del proceso de formulación de la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo, se llevó a cabo una mesa con actores del ecosistema de innovación de la ciudad y la mayoría coincidió en que Cartagena carece de una cultura innovadora. Adicionalmente, señalaron que, si bien Cartagena cuenta con un gran aparato productivo industrial, muy buenas universidades, y centros de desarrollo tecnológicos, existe una desarticulación total entre los distintos actores. Al respecto señalaron algunos actores en la mesa de innovación: *“Mucha gente en las universidades está investigando, pero no se transmite ese conocimiento a la industria o a la realidad socioeconómica”*

En este contexto, es clave que la alcaldía ejerza el liderazgo para facilitar la articulación entre el Sector productivo, la Academia y el Estado en torno a estas temáticas. Los actores señalaron que *“El papel de la alcaldía debe ser de instancia de jalonamiento de recursos, gestión y articulación; mapeando las iniciativas de los que se está haciendo en la ciudad, y así trabajar en conjunto, pues cada uno trabaja por su lado”*. Adicionalmente, varios actores recomendaron a la Alcaldía que impulsara la puesta en marcha de una OTRI (Oficina de transferencia de resultados de investigación). De igual forma, señalaron que es clave retomar aspectos del Plan de Ciencia y Tecnología *“Prospectivo de Cartagena y Bolívar al 2032”*.

## **CARTAGENA DEBE ENTENDER LA RELACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD PRODUCTIVA CON SU ENTORNO Y SU ROL EN EL SISTEMA DE CIUDADES DEL CARIBE**

Una Política de Desarrollo Económico moderna, como la que pretende construir Cartagena, debe pensar en las relaciones económicas con el entorno a diferentes escalas territoriales. Cartagena tienen una red de relaciones productivas, existentes y potenciales, con su entorno que debe ser entendida y potenciada.

En primer lugar, la realidad urbana y productiva de Cartagena ya desbordó sus límites político-administrativos y se ha configurada en la práctica una realidad metropolitana que se manifiesta claramente en la conmutación laboral<sup>10</sup>. En el caso de Cartagena existen al menos 7 municipios<sup>11</sup> donde más del 10% de los ocupados trabaja en Cartagena, e incluso hay 4 municipios donde esa conmutación es de más del 20% (Turbara 34%, Turbaco 33,6%, Santa Rosa 23,9% y Villanueva 26,1%).

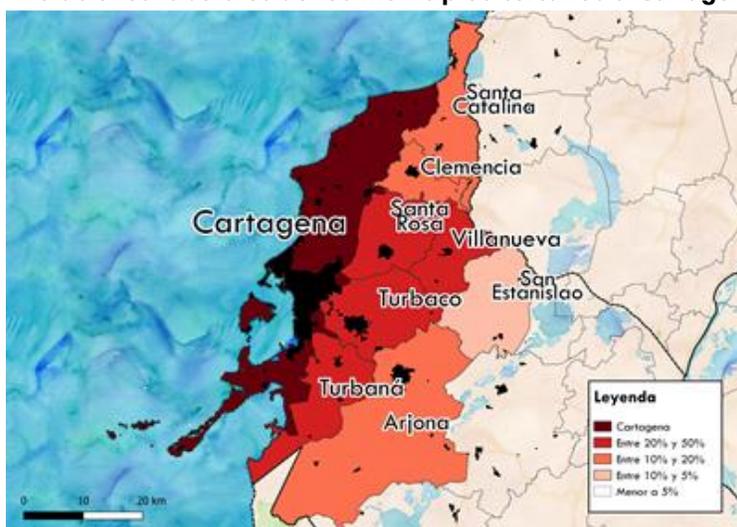
El mercado laboral de Cartagena, en realidad es el mercado laboral de su Área Metropolitana (denominada como aglomeración urbana por el Sistema de Ciudades) y que al menos debe ser compuesto por ese grupo de 8 municipios. La realidad económica de ese aglomerado de municipios es irreductible e inseparable, debe ser entendido en su conjunto. El comportamiento del mercado laboral, o la realidad industrial y de las zonas francas son solo algunos ejemplos de ello.

---

<sup>10</sup> Población de vive en un municipio y trabaja en otro municipio.

<sup>11</sup> La información disponible de la conmutación laboral es del año 2005 y por lo tanto es posible que ese numero de municipios a la fecha se haya incrementado.

#### Ilustración 4 Conmutaciones laborales de los municipios cercanos a Cartagena con Cartagena



Fuente: Censo 2005

Cartagena además es el nodo de prestación de una serie de servicios sociales de los municipios de su entorno que van más allá de su Área Metropolitana y que reflejan una serie de relaciones e interdependencias que pueden potenciarse, por ejemplo, con la vocación agrícola de varios de esos municipios que tendrían un potencial exportador debidamente alineados con las oportunidades urbanas de generación de valor agregado y de logística que tienen Cartagena y su puerto.

Dichas relaciones sociales, identificadas a través de la conmutación de los servicios de salud, involucran municipios como San Cristóbal, Soplaviento, Arroyohondo, Mahates, Arjona y María La Baja, que, si bien no tienen hoy grandes interdependencias con Cartagena, si dependen de sus servicios sociales y son un segundo anillo de municipios del Departamento con el que se pueden potenciar sus complementariedades productivas. En el siguiente mapa se refleja la conmutación de salud que son madres gestantes que habitan en un municipio y que tienen sus hijos en hospitales de Cartagena.

En un ámbito territorial más general, Cartagena debe entender su relación con el sistema de ciudades del país<sup>12</sup>. La distancia económica, más allá de la distancia física, medida en tiempos de viaje, refleja las posibilidades de conexión económica de la ciudad con su entorno. Al apreciar un rango de 2 horas de tiempo de viaje se aprecia que la ciudad tiene más

<sup>12</sup> Según la Misión del sistema de ciudades realizada por el DNP, Colombia tiene 56 ciudades, 18 de ellas aglomeraciones urbanas compuestas por más de 1 municipio y 38 que son ciudades uninodales.

conexión con municipios del Atlántico que con buena parte de municipios del Departamento de Bolívar, pero con los cuales tiene tal nivel de desconexión, que resultan realidades productivas muy diferentes.

En ese sentido, para Cartagena es muy relevante la relación con el sistema de ciudades del Caribe colombiano y en particular con las capitales: Barranquilla y Santa Marta, tal como propone la iniciativa de Ciudad Caribe. En particular es muy relevante la relación con Barranquilla y el eje económico que entre las dos principales ciudades de la Costa se conforma y que al pensarse integrada y estratégicamente puede generar beneficios mutuos para los participantes.

Finalmente, es de destacar la conexión marítima y área que tiene Cartagena gracias a su ubicación estratégica. En cuanto a la conexión náutica, además de los fines recreativos que pueden ser potenciados, se tiene una oportunidad de conectividad de transporte que actualmente se encuentra desaprovechada.

En cuanto al transporte aéreo, el aeropuerto de Cartagena es uno de los tres principales aeropuertos del país en movilización de pasajeros, con más de 500 vuelos directos a la semana (Invest in Cartagena, 2018).

## **LA POLÍTICA PÚBLICA REQUERIRÁ UNA INSTITUCIONALIDAD QUE PERMITA SU EXITOSA IMPLEMENTACIÓN**

La creación de la Unidad de Desarrollo Económico es un primer paso en el camino correcto, pero la institucionalidad debe ser fortalecida y debe tener la capacidad y contar con el respaldo para generar los espacios de concertación y articulación para poder liderar los procesos de desarrollo económico de la ciudad.

Al revisar las principales metas del proyecto de inversión asociado a la UDE, se observa que estas todavía son limitadas y acotadas a temáticas particulares del desarrollo económico de la ciudad (clima de negocios, inversión extranjera, emprendimiento, fortalecimiento empresarial, innovación, entre otros). De hecho, muchos proyectos y programas relacionadas con el quehacer de una Secretaría de Desarrollo Económico son financiados e implementados por distintas secretarías de la administración, lo que supone un primer obstáculo para la implementación de una Política de Desarrollo Económico para Cartagena.

En este mismo sentido, es clave advertir que para lograr implementar de manera exitosa una Política de Desarrollo Económico se debe reconocer e interiorizar que las políticas públicas no nacen y se construyen de cero, sino que se insertan en un marco institucional determinado y sobre procesos anteriores o ya existentes con los que debe dialogar; la construcción de la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo no es la excepción, por ello se analizaron los principales planes, programas y políticas relacionadas con el tema de desarrollo económico en Cartagena ( Política de Inclusión Productiva, Plan Regional de Competitividad, Plan estratégico y prospectivo de innovación y desarrollo científico y tecnológico 2010-2032, etc) con el objetivo de identificar sinergias y articulaciones. En este orden de ideas es clave fortalecer la institucionalidad actual para poder ejercer el liderazgo requerido para gestionar esas sinergias.

Adicionalmente, el fortalecimiento de la institucionalidad encargada de la implementación de la Política Pública de Desarrollo Económico debe ir acompañado de un presupuesto coherente con las apuestas de la ciudad en esta materia. A propósito de esta condición, que resulta necesaria para la exitosa puesta en marcha de la Política, varias investigaciones (Ayala & Meisel, 2017) (Bonet & Reina, 2015) han evidenciado que es necesario mejorar la gestión fiscal (desde el lado de los ingresos pero también desde la eficiencia del gasto) para que la ciudad pueda superar su situación de atraso relativo en materia social.

Bonet & Reina (2015) señalan que “(...) comparado con otras ciudades capitales, el dinamismo del presupuesto de ingresos ha estado por debajo de lo esperado en los últimos años. Por ejemplo, Barranquilla y Cartagena, que tienen un PIB semejante, partieron de un presupuesto similar en 2009 pero Barranquilla terminó con un presupuesto que estaba \$300 mil millones por encima del cartagenero en 2014”. En la actualidad, el presupuesto de Cartagena representa el 52% del de Barranquilla. En términos per cápita, el presupuesto de Cartagena fue de \$1.733.120 en 2019, lo que equivaldría al 61% del de Barranquilla. En términos generales el presupuesto per cápita de Cartagena se mantiene por debajo del nivel esperado para una ciudad con el grado de desarrollo de Cartagena.

A propósito del relativamente bajo desempeño fiscal de Cartagena, Jaime Bonet, director del CEER del Banco de la República, señaló recientemente en una columna en el diario El Universal<sup>13</sup> lo siguiente “Cartagena tiene un potencial en los recursos propios. Por ejemplo, elevar el recaudo del predial del 48% al 77% de lo facturado podría generar recursos adicionales por cerca de \$1,5 billones en los próximos 12 años. También el Distrito podría financiar obras a través de ingresos no tributarios como valorización. Lograr esta meta implica

---

<sup>13</sup> Columna “La gestión fiscal” por de Jaime Bonet. Diario El Universal 30 de junio de 2019.

un mayor trabajo de fiscalización con un estatuto tributario robusto que permita adelantar los procesos de cobro adecuadamente. De igual manera, se requiere una división de ingresos con recurso humano y tecnológico fuerte. Con más ingresos propios, el Distrito podrá jalonar más fondos del PGN, crédito de largo plazo o APP.”

Lo anterior evidencia que uno de los principales desafíos del Distrito de Cartagena es avanzar en el desarrollo de instrumentos de financiación del desarrollo y en el fortalecimiento de la gestión fiscal y los esquemas de generación de ingresos propios.

## 5.2. El problema público y su árbol de problemas

En esta sección se presenta un árbol de problemas que busca caracterizar de la mejor manera el problema público asociado a la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena.

El problema público asociado a la Política Pública es que **Cartagena, pese a ser la cuarta ciudad más rica del país, no incluye productivamente a la mayor parte de su población en los beneficios de dicha riqueza.**

En detalle, Cartagena es la quinta economía del país, superada en tamaño por Barranquilla, Cali, Medellín y ampliamente por Bogotá, que tiene más de 10 veces el valor agregado. En términos per cápita, Cartagena ocupa el cuarto lugar a nivel nacional, superado únicamente por Bucaramanga, Bogotá y Medellín<sup>14</sup>. Lo anterior denota claramente la importancia económica de Cartagena y los niveles de riqueza con los que cuenta la ciudad. Sin embargo, como han demostrado diversas investigaciones<sup>15</sup>, esos niveles de riqueza vienen acompañado paradójicamente con altos niveles de pobreza y exclusión.

La pobreza monetaria<sup>16</sup> de Cartagena en 2017 fue 27%, la tercera ciudad dentro de las 13 principales del país con mayor incidencia de pobreza. En promedio, la tasa de pobreza de las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas del país es 15,6%. Adicionalmente, no es una situación que se haya modificado, entre 2013 y 2017 la cifra de personas pobres en Cartagena se ha mantenido constante (alrededor de 280 mil personas).

<sup>14</sup> Para mayor detalle ver documento de Hallazgos de UrbanPro & Cuso (2019)

<sup>15</sup> (Ayala & Meisel, 2017) (Bonet & Reina, 2015) (Ayala & Meisel, 2017)

<sup>16</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.

En relación con esta problemática, Meisel y Ayala (2016) señalan lo siguiente “Cartagena, como se verá más adelante, es una de las ciudades con mayores ingresos en Colombia, medida por el PIB. Pero a su vez, también es una de las ciudades con mayor proporción de población por debajo de la línea de pobreza e indigencia. La ciudad no ha establecido como propósito prioritario la eliminación de la pobreza extrema ni la focalización de recursos propios a las zonas más vulnerables.”.



Después de analizar el diagnóstico y de elaborar el documento de hallazgos, se identificaron los siguientes aspectos como las principales causas de este problema en la ciudad (ver ilustración 1):

- Desaprovechamiento de las economías de aglomeración: Al revisar la relación entre el tamaño poblacional de las ciudades y la prosperidad económica medida por el Índice de Prosperidad Urbana (CPI) de ONU-Hábitat, se observa que hay ciudades que aprovechan mejor o peor su tamaño relativo, es decir que aprovechan de mejor manera sus economías de aglomeración. Así, ciudades como Bucaramanga, que es la segunda con mayor densidad empresarial, aprovecha su tamaño relativo para

conseguir niveles de prosperidad económica y productividad mayores que ciudades más grandes como Medellín, Cali o Barranquilla. En el otro extremo se encuentran ciudades como Cúcuta o Santa Marta que desaprovechan sus economías de aglomeración y tienen niveles de prosperidad económica mucho más bajos de lo que se esperaría para su tamaño. En el caso de Cartagena, la ciudad se encuentra sobre la línea de tendencia, logrando apenas los niveles de prosperidad económica que se esperarían para su tamaño poblacional. No obstante, es importante resaltar que tiene un importante margen de aprovechamiento de sus economías de aglomeración **Fuente especificada no válida..**

- Sectores que más empleos generan son poco productivos y muy informales: El turismo y sus actividades conexas son el principal empleador de la ciudad (el sector de comercio, hoteles y restaurantes explica el 30% del empleo). No obstante, participan relativamente poco en el valor agregado (12,8%), lo que evidencia la baja productividad del sector. Otro sector que participa mucho más en el empleo que en el valor agregado es el de “transporte, almacenamiento y comunicaciones”, donde se refleja la importancia del puerto y de actividades náuticas y de transporte relacionadas también con el sector turístico (representan el 16% del empleo y el 6,1% del valor agregado).

Ahora bien, el sector “comercio, hoteles y restaurantes” enfrenta problemas en términos de productividad y de baja calidad del empleo. En detalle, el 70% de los ocupados son informales, cifra incluso superior a la alta informalidad de la ciudad. Así mismo, 1 de cada 3 ocupados por “cuenta propia” de la ciudad se encuentran en el sector de “comercio, hoteles y restaurantes”. **Fuente especificada no válida..**

- La industria cartagenera genera la mayor parte del valor agregado de la ciudad, pero muy pocos empleos y encadenamientos productivos: Mientras que la industria jalona el crecimiento económico de la ciudad, su participación en la generación de empleo es relativamente menor, representando el 12% de los ocupados de la ciudad, una participación significativamente menor a la del valor agregado (29,4%). De igual forma, la industria cartagenera, intensiva en capital, no genera los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás de manera que se integre más fuertemente con la estructura productiva local e indirectamente jalonar el tejido empresarial de la ciudad y por lo tanto el empleo de los sectores relacionados.

Cuando se aprecia la participación del sector de servicios de alto valor agregado (financiero, seguros y otros servicios a las empresas) en el PIB de la ciudad, este es relativamente bajo teniendo en cuenta el peso industrial, lo que podría verse explicado porque muchos de esos servicios pueden estar siendo contratados por fuera de la ciudad. Algo similar ocurre con proveeduría de elementos relativamente básicos que podrían ser realizados por empresas de la ciudad, como la proveeduría de uniformes o similares. Propiciar dichos encadenamientos es crucial para el tejido productivo de la ciudad.

- Población vulnerable no accede al mercado laboral formal: Si bien Cartagena registra actualmente una de las tasas de desempleo más bajas del país, la situación a nivel poblacional dista mucho de ese promedio. De hecho, al analizar los indicadores del mercado de trabajo a nivel poblacional –especialmente mujeres y jóvenes- se evidencia una situación muy crítica. En el caso de los jóvenes, se observa que la tasa de jóvenes que no estudian ni trabajan (NINIs) es de 23,7% (1 de cada 4 jóvenes), cifra significativamente superior al de las 23 áreas (19,8%). En términos absolutos, los NINIs ascienden a 62.502. De igual forma, este fenómeno afecta principalmente a las mujeres (65 de cada 100 Ninis en Cartagena son mujeres).

Ahora bien, los jóvenes que participan en el mercado de trabajo enfrentan altas tasas de desempleo en la ciudad. En detalle, el desempleo juvenil asciende a 18,7% (más del doble de la tasa de desempleo promedio de la ciudad), una cifra a todas luces preocupante. Los jóvenes representan el 50,3% del total de los desocupados de la ciudad.

De igual forma otros grupos poblacionales en la ciudad también enfrentan graves problemas de inclusión productiva y empleabilidad, esto son las personas con discapacidad, la población insular, la población afrodescendiente, las víctimas del conflicto armado, la población LGBTI, las personas en proceso de reincorporación y los migrantes venezolanos, entre otros **Fuente especificada no válida.**

- Débil aprovechamiento del posicionamiento estratégico de Cartagena como destino turístico y de inversiones: Cartagena es la ciudad del país con mayor atractivo turístico y el principal destino de vacaciones, lo anterior se ve reflejado en la importancia de empresas en el sector, de pasajeros movilizados o de visitantes extranjeros o llegada de cruceros, solo para poner algunos ejemplos. Sin embargo, la cifra de visitantes

extranjeros sigue siendo relativamente baja si se compara con destinos similares<sup>17</sup>. De igual forma, la ciudad carece de una estrategia general de promoción de ciudad. Más allá de estrategias aisladas y de poner el foco en la marca de ciudad, se debe, en el marco de la Política de Desarrollo Económico, tener una estrategia de promoción de destino marco, coherente con las apuestas productivas y la lectura estratégica de la Política.

Adicionalmente se identificaron unas causas estructurales que explican en gran medida las anteriormente descritas. De hecho, cada una de las causas estructurales puede explicar o estar asociada a varias de las situaciones descritas anteriormente (ver ilustración 1).

- Deficiencias de capital humano: En la actualidad, el 33% de los cartageneros -entre 25 y 64 años- no tiene un título bachiller, lo que tiene un efecto (negativo) directo sobre la productividad y formalidad laboral. Ahora bien, más allá de los indicadores de cobertura en educación media (que son bajos), es importante señalar que la educación básica y media tiene serios problemas de calidad en el Distrito. En detalle, al revisar la información de las pruebas Saber 11 Cartagena es la novena capital departamental con los resultados más bajos. De igual forma, en Cartagena, únicamente el 9,2% de los colegios oficiales está en las categorías más altas de la prueba (A+ y A).

Por otra parte, las Instituciones de Educación Superior de Cartagena se encuentran en la parte media y baja de la distribución de las universidades del país en relación con los componentes de lectura crítica y razonamiento cuantitativo de las pruebas Saber Pro. Esta situación es una clara consecuencia de lo que pasa en la educación básica y media. Adicionalmente, distintos actores de la ciudad manifestaron en las mesas participativas y entrevistas bilaterales, que la población cartagenera tiene brechas en términos de bilingüismo, un factor determinante para una ciudad que depende en gran medida del turismo. Al revisar el porcentaje de estudiantes que obtienen nivel B1 o B+ en la prueba de inglés del Saber Pro (2018), se observa que únicamente el 25% alcanzan ese nivel **Fuente especificada no válida..**

- Carencia de bienes públicos productivos: uno de los principales obstáculos del tejido productivo (principalmente los micro y pequeños empresarios) en Cartagena es el bajo acceso a crédito. Según la más reciente edición del Índice de Competitividad de Ciudades (Consejo Privado de Competitividad y Universidad el Rosario, 2019),

---

<sup>17</sup> En 2018 Cancún recibió 6,3 millones de visitantes extranjeros, mientras que Punta Cana recibió 4,5 millones de visitantes extranjeros.

Cartagena ocupa el vigésimo lugar entre las 23 principales ciudades del país en el componente “Sistema Financiero”. Al comparar los resultados de Cartagena con las cinco principales ciudades del país (Medellín, Cali, Bogotá, Barranquilla y Bucaramanga), la capital de Bolívar ocupa el último lugar. En detalle, la cartera comercial en Cartagena representa el 38% del valor agregado de la ciudad, una cifra significativamente inferior a la registrada en Medellín (93%), Bogotá (80%) y Barranquilla (76%), por ejemplo. Estos resultados evidencian la desventaja relativa del tejido microempresarial cartagenero frente a sus pares en las principales ciudades del país en temas de acceso a financiamiento. Los esfuerzos en estos aspectos pueden ser focalizados geográficamente.

- Dificultad para hacer negocios: Esta dificultad es evidente cuando se analiza el indicador subnacional del Doing Business. Los resultados de Cartagena en esta materia son particularmente deficientes, lo cual repercute negativamente en la posición de Cartagena en el Pilar “Entorno de Negocios”<sup>18</sup> del Índice de Competitividad de Ciudades (ICC). En detalle, Cartagena ocupa el lugar 14 entre las 23 principales ciudades capitales del país en este pilar.
- Ausencia de cultura de innovación: Según la más reciente edición del Índice de Competitividad de Ciudades (Consejo Privado de Competitividad y Universidad el Rosario, 2019), Cartagena ocupa el décimo lugar entre las principales ciudades del país en el componente “Innovación y Dinámica Empresarial”. Al comparar los resultados de Cartagena con las cinco principales ciudades del país (Medellín, Cali, Bogotá, Barranquilla y Bucaramanga), la capital de Bolívar ocupa el último lugar. Lo anterior evidencia un gran desafío para el desarrollo económico de la ciudad. A propósito de esta realidad, en el marco del proceso de formulación de la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo, se llevó a cabo una mesa con actores del ecosistema de innovación de la ciudad y la mayoría coincidió en que Cartagena carece de una cultura innovadora. Adicionalmente, señalaron que, si bien Cartagena cuenta con un gran aparato productivo industrial, muy buenas universidades, y centros de desarrollo tecnológicos, existe una desarticulación total entre los distintos actores. Al respecto señalaron algunos actores en la mesa de innovación: *“Mucha gente en las universidades está investigando, pero no se transmite ese conocimiento a la industria o a la realidad socioeconómica”* **Fuente especificada no válida..**
- Instituciones deficientes y desarticuladas: La creación de la Unidad de Desarrollo Económico es un primer paso en el camino correcto, pero la institucionalidad debe ser fortalecida y debe tener la capacidad y contar con el respaldo para generar los

---

<sup>18</sup> Los indicadores del pilar “Entorno de Negocios” del ICC provienen del Doing Business.

espacios de concertación y articulación para poder liderar los procesos de desarrollo económico de la ciudad dado el problema público que se ha identificado. Al revisar las principales metas del proyecto de inversión asociado a la UDE, se observa que estas todavía son limitadas y acotadas a temáticas particulares del desarrollo económico de la ciudad (clima de negocios, inversión extranjera, emprendimiento, fortalecimiento empresarial, innovación, entre otros). De hecho, muchos proyectos y programas relacionadas con el quehacer de una Secretaría de Desarrollo Económico son financiados e implementados por distintas secretarías de la administración, lo que supone un primer obstáculo para impactar el desarrollo productivo y el empleo del Distrito. De igual forma, la UDE hoy no cuenta con un presupuesto coherente con la magnitud de los desafíos de la ciudad en materia de desarrollo económico.

Gestión fiscal insuficiente: Varios investigaciones (Ayala & Meisel, 2017) (Bonet & Reina, 2015) han evidenciado que es necesario mejorar la gestión fiscal (desde el lado de los ingresos pero también desde la eficiencia del gasto) para que la ciudad pueda superar la situación de atraso relativo en materia social. En la actualidad, el presupuesto de Cartagena representa el 52% del de Barranquilla, mientras que, en términos per cápita, el presupuesto de Cartagena fue de \$1.733.120 en 2019, lo que equivaldría al 61% del de Barranquilla. En términos generales, el presupuesto per cápita de Cartagena se mantiene por debajo del nivel esperado para una ciudad con el grado de desarrollo de Cartagena. Al observar los resultados del índice de desempeño fiscal del DNP, Cartagena ocupa el quinto lugar dentro de las cinco principales ciudades del país (después de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga).

Al analizar los efectos que el problema público identificado tiene sobre la población y el tejido productivo de Cartagena, se destacan los siguientes:

- Bajos ingresos laborales: En 2018, el ingreso laboral promedio en el distrito de Cartagena fue 963 mil pesos mensuales, mientras que en las 23 áreas fue 1,3 millones en promedio. Los ocupados con menores ingresos laborales relativos en la ciudad son aquellos que se encuentran en el sector de comercio, hoteles y restaurantes.
- Altas tasas de desempleo en jóvenes y mujeres: Las mujeres y los jóvenes de Cartagena enfrentan tasas de desempleo superiores al promedio de la ciudad.

- Altas tasas de informalidad laboral y empresarial en la ciudad: la tasa de informalidad<sup>19</sup> laboral de Cartagena es del 60%, mientras que en el país es 54% y en ciudades como Manizales, Medellín y Bogotá la informalidad es inferior al 45%.
- Altas tasas de jóvenes que no estudian ni trabajan: 24 de cada 100 jóvenes en Cartagena menores de 28 años ni estudia ni trabaja. En términos absolutos, los NINIs ascienden a 62.502, una cifra que debe prender las alarmas de toda la sociedad por todas las repercusiones negativas que ello implica. 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).
- Baja participación laboral de las mujeres: las mujeres cartageneras participan muy poco y cada vez menos en el mercado laboral. Mientras que la TGP masculina fue 67,3% en 2018, la femenina fue 46,9%, la cifra más baja de todo el país.

Al final del día, toda esta situación se ve reflejada en una alta incidencia de la pobreza monetaria en el Distrito. 27 de cada 100 cartageneros es pobre por ingresos, lo que ubica a Cartagena en una situación de rezago con las principales ciudades y áreas metropolitanas del país (la pobreza monetaria se ubica en 15,6% en promedio).

---

<sup>19</sup> Informalidad laboral fuerte: son informales fuertes quienes no coticen de manera simultánea a salud, pensiones y riesgos.

## 6. Componente estratégico de la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo

Consistentemente con el marco lógico presentado en la sección anterior, el énfasis de la Política Pública de desarrollo económico y pleno empleo de la ciudad de Cartagena, entendida como el objetivo superior de la misma, representa a donde las acciones y programas propuestos en los diferentes ejes deben apuntar y de esa manera transformar la situación planteada. El énfasis define la vocación del territorio en torno a lo cual girará el contenido de la Política y permite generar articulaciones entre los diferentes programas y los diferentes enfoques de la política, en particular en lo que tiene que ver con el diálogo entre el enfoque sectorial, el enfoque territorial y el enfoque poblacional.

En este orden de ideas, si el problema público asociado a la Política Pública es que “Cartagena, pese a ser la cuarta ciudad más rica del país, no incluye productivamente a la mayor parte de su población en los beneficios de dicha riqueza”, el énfasis de la Política es precisamente el de **lograr la inclusión productiva de la población a las oportunidades de crecimiento de la ciudad.**

El énfasis pone la prioridad en la inclusión de una parte significativa de la población de Cartagena que hoy se encuentra excluida de las oportunidades de crecimiento y de las fuentes de riqueza que existen en la ciudad. Pone en ese contexto, el énfasis en cómo lograr una mejor distribución de los beneficios de ese crecimiento.

Eso no quiere decir que la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo no se preocupe por aumentar la productividad y el crecimiento económico, así como fortalecer el tejido productivo existente, los sectores empresariales y la promoción de nuevas actividades económicas, todo ello se identifica claramente en el árbol de problemas y se reflejará en los ejes de la Política y en sus programas y acciones estratégicas, lo que resalta es que todas esas acciones deben tener en consideración y propender por la inclusión de toda la población a los beneficios de esos procesos y acciones.

Se trata de facilitar el surgimiento y crecimiento de sectores sobre las potencialidades actuales del territorio, pero sobre las cuales pueda irse generando espontánea y progresivamente el laboratorio empresarial y productivo que consolide ese carácter particular de la ciudad, siguiendo la propuesta de Jane Jacobs, “la ciudad crece por un proceso de diversificación y diferenciación gradual de su economía partiendo de poco más

que su trabajo de exportación inicial...una economía en desarrollo en la que se añaden nuevos bienes y servicios a la vida económica, es una economía en expansión” (Jacobs, 1969).

En este contexto, es necesario, entonces, que las estrategias planteadas en la Política busquen que estos grupos poblacionales se inserten de manera efectiva en los círculos virtuosos de generación de empleo e ingresos, lo que sin duda tendrá impactos sobre la productividad y el PIB de la ciudad, así como sobre indicadores sociales (violencia, drogadicción, embarazo adolescente, entre otros).

Es adicionalmente pertinente que el énfasis de inclusión productiva le de carácter a los diferentes enfoques de la política. En primer lugar podemos identificar un enfoque sectorial, donde se prioriza el desarrollo de sectores productivos con una importante presencia en la ciudad y que pueden servir de base a una mayor diversificación de ese aparato productivo; en segundo lugar, se identifica un enfoque territorial donde se priorizan las intervenciones en las principales zonas de densidad empresarial de la ciudad en búsqueda de un mejor aprovechamiento de las economías de aglomeración, así como de las relaciones de la ciudad con su entorno metropolitano y con las otras ciudades importantes del Caribe; finalmente, se identifica un enfoque poblacional donde se prioriza la inclusión productiva de distintas poblaciones hoy con mayores desafíos.

A partir de allí el punto de partida del componente estratégico de la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo debe ser la construcción de una visión compartida de hacia dónde debe ir la ciudad en el largo plazo.

En ese sentido, la visión de la Política Pública propuesta para Cartagena parte del ejercicio participativo realizado en su construcción. En la ilustración 6 se puede apreciar en unas nubes de palabras los énfasis de dicho proceso, tanto resultado de las mesas poblacionales y de actores relevantes que se generaron en la primera etapa de la construcción de la Política (nube 1), como de un ejercicio colectivo de identificación de los aspectos centrales que debería abordar la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo (nube 2).



Así mismo, la Política plantea 13 metas de largo plazo (a 12 años) que dan cuenta del avance en los objetivos superiores anteriormente señalados. Avanzar en el cumplimiento de estas metas significará grandes avances en términos de productividad y competitividad del tejido empresarial de la ciudad, y de calidad de vida de sus habitantes:

- Cartagena debe estar posicionada en el top 6 del Índice de Competitividad de Ciudades de Colombia.
- Incrementar la complejidad del aparato productivo<sup>20</sup> a 0,6.
- Incrementar en un 25% la productividad empresarial<sup>21</sup> de la ciudad.
- Incrementar el número de visitantes extranjeros a 2 millones al año
- Aumentar a 35% la doble inclusión (social y productiva de Cartagena)<sup>22</sup>
- Aumentar la tasa de ocupación de las mujeres al menos a un 52%
- La tasa de NINIs será inferior al promedio de las 23 principales áreas metropolitanas del país.
- Aumentar a 45 el número de empresas por cada 1.000 habitantes en la ciudad de Cartagena
- Reducir la informalidad laboral fuerte a un 45%
- Cerrar la brecha de desempleo<sup>23</sup> entre jóvenes y el promedio de la ciudad al menos a 1,7.
- Cerrar la brecha de desempleo entre hombres y mujeres<sup>24</sup> al menos en una tercera parte.
- Incrementar los ingresos laborales al menos hasta el promedio de las 23 principales áreas metropolitanas.
- Reducir a la mitad la pobreza monetaria.

### Ejes de la Política Pública de Desarrollo Económico

Para el cumplimiento de la visión de largo plazo, los objetivos superiores y las metas de largo plazo, la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena se compone

---

<sup>20</sup> Indicador del ICC, que mide la sofisticación de las capacidades productivas de un lugar basada en la diversidad y la ubicuidad de sus sectores productivos (2017), (valor entre 0 y 1, donde 1 es el mejor puntaje). La fuente de esta información es el DATLAS de complejidad económica de Bancoldex.

<sup>21</sup> Para medir productividad se utilizará un proxy (ventas totales/ocupados)

<sup>22</sup> Indicador compuesto de inclusión social y productiva Angulo (2015).

<sup>23</sup> Relación desempleo jóvenes /desempleo ciudad

<sup>24</sup> Relación desempleo mujeres /desempleo hombres

de siete (7) ejes estratégicos que integralmente tienen la capacidad de llevar a cabo la visión de la Política y el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

En detalle, la Política se compone de 5 ejes temáticos y 2 transversales (ver ilustración 7):

Los ejes estratégicos temáticos son los siguientes:

1. Desarrollo productivo con énfasis territorial
2. Innovación y habilidades para el futuro
3. Empleo Inclusivo para el cierre de brechas
4. Atracción de inversión y posicionamiento de la ciudad
5. Entorno favorable para el emprendimiento

Los ejes transversales son:

6. Infraestructura, Entorno y conectividad: la importancia del Área Metropolitana y la consolidación de la Ciudad Caribe
7. Institucionalidad para el desarrollo económico y financiación del desarrollo

### Ilustración 7 Estructura de la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena

#### Inclusión productiva a las oportunidades de crecimiento de la ciudad

Ejes estratégicos temáticos:



Facilitadores:

1. Inclusión social
2. Educación básica
3. Sostenibilidad ambiental
4. Preservación del patrimonio
5. Estabilidad institucional
6. Cultura de lo público
7. Servicios públicos para la industria

Ejes estratégicos transversales:



Adicionalmente, la Política incorpora una sección que se denomina “los facilitadores de la Política”, que, como su nombre lo indica, llama la atención sobre otras dimensiones del desarrollo que son un prerrequisito esencial para implementar de manera exitosa una Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo. En el caso particular de Cartagena, los facilitadores son: inclusión social, educación básica, sostenibilidad ambiental, preservación del patrimonio, estabilidad institucional, cultura de lo público y servicios públicos para la industria.

A continuación, se desarrollan cada uno de los ejes estratégicos propuestos (temáticos y transversales), los cuales se aterrizan en programas y acciones estratégicos, propuestos para el corto plazo (periodos de 4 años) y que deben alinearse con los respectivos Planes de Desarrollo y sus proyectos de inversión.

### 6.1. Eje Desarrollo productivo con énfasis territorial

Este eje materializa el énfasis del enfoque territorial de las intervenciones sobre el aparato productivo y resalta que la realidad territorial y de la planificación urbana puede potenciar u obstaculizar el adecuado desarrollo del tejido productivo local, pero adicionalmente, la concentración de las empresas en el territorio y los potenciales beneficios que dicha concentración puede generar sobre la productividad, se convierten en uno de los principales instrumentos de política a nivel local.

Además de realizar intervenciones en las principales zonas de aglomeración productiva de la ciudad, el eje pretende realizar acciones que lleven a la vinculación de la industria con el resto del aparato productivo a través de encadenamientos, así como a la mejora de la productividad y los ingresos generados por el sector turismo.

Finalmente, se resalta la importancia de que la Política dialogue de manera permanente con el proceso de planificación y la vinculación espaciales de las zonas de densidad residencial a las zonas de densidad empresarial de la ciudad.

**Objetivo estratégico:** Potenciar los beneficios económicos de la aglomeración en las principales zonas productivas de la ciudad

#### **Objetivos específicos:**

- Aprovechar los beneficios de la densidad empresarial en las principales zonas productivas de la ciudad

- Promover los encadenamientos del sector industrial con el resto del tejido productivo de la ciudad
- Aumentar la productividad de los sectores relacionados con el turismo y el comercio
- Mejorar la calidad del empleo de los sectores relacionados con el turismo y el comercio
- Aumentar ingresos promedio de las actividades relacionadas con turismo y comercio
- Reducir las distancias físicas entre las zonas de densidad residencial y las zonas de densidad productiva

#### 6.1.1. Acciones estratégicas:

A continuación, se relacionan una serie de acciones estratégicas que se llevan a cabo para alcanzar los objetivos del Eje estratégico. En detalle, se relacionarán una serie de acciones, que, por su nivel de complejidad, van más allá de lo que puede hacer la institucionalidad del desarrollo económico distrital dado sus recursos físicos, financieros y técnicos y que implican la concurrencia de todos los niveles de gobierno, así como de entidades privadas, organismos multilaterales, cooperación internacional, entre otros actores

1. Articular la planificación espacial del territorio, en particular, la revisión del POT y/o los planes parciales, con la política de desarrollo productivo y sus apuestas.
2. Articular la estrategia de desarrollo de parques industriales y zonas francas con los lineamientos de la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo y generar encadenamientos productivos con el tejido empresarial de Cartagena.
3. Apoyar el desarrollo de modos de transporte multimodal que permitan reducir la distancia efectiva entre las principales zonas de densidad económica y las zonas de alta densidad residencial. De la misma manera, la ciudad debe avanzar en la reducción de los costos de transporte público.
4. En el marco de una alianza con entidades del Gobierno Nacional (MinCIT, DIAN, Mintrabajo) y la Cámara de Comercio acompañar las acciones que permitan la formalización progresiva de la actividad empresarial y el empleo.
5. Formular un Plan de Desarrollo Turístico como herramienta de promoción, gestión y planificación del desarrollo turístico de la ciudad.

6. Generar acciones para vincular a las distintas comunidades y grupos étnicos de la ciudad a la oferta de servicios turísticos, en particular los pobladores de las zona insular y zona norte.
7. Avanzar en proyectos de Infraestructura para dar soporte a las distintas estrategias de crecimiento del sector turístico:
  - Centro de la Innovación y Desarrollo Turístico (monitorear la actividad turística; ser soporte de la competitividad del destino, así como explorar líneas de investigación sobre los impactos del turismo y los criterios de inclusión y sostenibilidad que deben considerarse como parte del modelo de desarrollo turístico.)
  - Construcción de un Centro de Ferias y Exposiciones Internacional que permita el crecimiento de la oferta de eventos de gran magnitud y asistencia.
8. Vincular a los trabajadores independientes del sector turismo, principalmente aquellos que trabajan en las playas, al diseño de una estrategia de generación de ingresos durante el desarrollo del proyecto protección costera
9. En el marco del Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad (Líneas 1 y 2) del Plan Nacional de Desarrollo gestionar recursos por parte del Gobierno Nacional para el desarrollo de proveedores, clústers y encadenamientos productivos.
10. Articular los actores del territorio para la realización de un estudio y una estrategia de aprovechamiento económico del entorno oceánico y otros cuerpos de agua.

#### 6.1.2. Programas

A continuación, se presenta un resumen de cada uno de los programas de este eje estratégico. En el anexo 1 se podrán encontrar las fichas completas de todos los programas con todo el nivel de detalle.

#### Programa 1 Potenciar Zonas de aglomeración productiva

##### Descripción del Programa

Este Programa busca poner al servicio del sector productivo Cartagena y en particular aquel que se encuentra ubicado en las principales zonas de densidad empresarial de la ciudad, estrategias, herramientas y servicios que contribuyan a aumentar su productividad. Lo que se busca es 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, las cuales fueron mencionadas anteriormente en la sección de identificación del problema.

Los componentes estratégicos del programa son los siguientes:

- **Definición de sectores y zonas a intervenir:** A partir de los resultados del censo empresarial que en la actualidad adelanta la Cámara de Comercio y la Alcaldía de Cartagena, se deben priorizar las zonas de aglomeración y sus respectivos sectores, los cuales deben estar alineados, en la medida de lo posible, a las apuestas productivas de la ciudad identificadas en el Plan Regional de Competitividad.
- **Fomento de la asociatividad al interior de los sectores priorizados:** generar acciones dirigidas a que las empresas logren desarrollar economías de escala a través de estrategias asociativas (compra de insumos, comercialización, maquinaria conjunta producción, etc.) que permitan aumentar su productividad y sus estándares de calidad de tal forma que logren vincularse como proveedores a las principales apuestas productivas de la ciudad.
- **Asistencia técnica y fortalecimiento empresarial:** brindar asistencia técnica a los empresarios en aspectos propios de la actividad productiva, así como en aspectos transversales como administración, finanzas y gerencia.
- **Apropiación de TIC's y servicios de innovación:** este componente propende por aumentar la penetración de las TICs en los sectores priorizados, así como promover la cultura de la innovación al interior de las organizaciones.
- **Acceso a servicios financieros:** En este componente se busca desarrollar una estrategia que permita a las unidades productivas acceder a productos financieros (préstamos, leasing, factoring etc) en condiciones favorables.
- **Formación y capacitación pertinente.** En este componente se reúnen todas las actividades que contribuyan a la formación y/o cualificación del recurso humano con que cuentan las unidades productivas. En este componente el SENA jugará un rol determinante. El objetivo es que estas unidades cuenten con personal capacitado para mejorar todos sus procesos técnicos y administrativos.
- **Aseguramiento de calidad y desarrollo de proveedores** La idea de este componente es que las pequeñas unidades productivas que se encuentran en el territorio implementen procesos de aseguramiento de calidad de su producto final, el cual se convierte en un requisito indispensable para que estas pequeñas empresas generen vínculos con las medianas y grandes empresas del mercado local o nacional.

Ahora bien, el eje estructurante de este programa son los **Centros de Servicios Empresariales (CSE)**, que serán espacios físicos, donde los empresarios podrán encontrarse y compartir

conocimientos, además de acceder a toda la gama de servicios mencionados en cada uno de los componentes. En últimas, lo que se busca es que los empresarios logren acceder a servicios, que de manera individual no hubieran podido tener acceso por los altos costos asociados.

### Objetivos

- **Objetivo general:** aumentar la productividad del tejido productivo de las principales zonas de densidad empresarial de la ciudad a través del aprovechamiento de las economías de aglomeración.

- **Objetivos específicos:**

- Diseño y puesta en marcha de los Centros de Servicios Empresariales de los sectores priorizados.
- Vincular al tejido empresarial de las zonas y sectores priorizados a cadenas productivas de alto valor agregado.
- Desarrollar proveedores con altos estándares de calidad para las principales empresas de la ciudad y del país.
- Promover el trabajo colaborativo y asociativo como herramienta para aumentar la productividad.
- Diseñar y prestar servicios que permitan a las unidades productivas de los sectores seleccionados operar como cluster y por ende aprovechar las ventajas de la de economías de aglomeración.
- Prestar servicios de innovación a las empresas en las zonas de aglomeración.
- Realizar las alianzas estratégicas requeridas para facilitar el acceso a productos financieros de las unidades productivas de los sectores priorizados.
- Aumentar los niveles de formación y capacitación del personal ocupado en los sectores priorizados a partir del diseño y puesta en marcha de programas de formación con calidad y pertinencia.
- Aumentar la apropiación de las herramientas TICs en el tejido empresarial aglomerado.
- Diseñar y poner a disposición de las unidades productivas estrategias y servicios que les permita contar una gestión administrativa, de mercadeo y gerencial más eficiente.

### Metas (4 años)

- Realizar como mínimo estudios de identificación de sectores a partir del censo empresarial.
- Poner en marcha tres (3) Centros de Servicios Empresariales en la ciudad de Cartagena.
- Vincular como mínimo 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 CSE.
- 

### Presupuesto (4 años)

\$ 9.000.000.000

## Programa 2 Cartagena Turística

### Descripción del Programa

Para formalizar, consolidar y aumentar la productividad de las actividades económicas derivadas del turismo, Cartagena requiere de la implementación de las siguientes estrategias articuladas de mediano y largo plazo:

- 1. Componente 1. Aumentar la productividad del tejido empresarial turístico informal:** un primer paso necesario para fortalecer e incentivar la cadena productiva del turismo en Cartagena es aumentar la productividad de sus unidades productivas y los trabajadores independientes, lo que deberá repercutir en mayores niveles de formalidad. Para lograr esto, se proponen las siguientes acciones:
  - **Realizar un censo del tejido empresarial informal y trabajadores independientes del sector turismo:** el objetivo de esta actividad es caracterizar las unidades productivas del sector turístico que no fueron identificadas en el censo empresarial del año 2019, lo que permitirá establecer el número de empresas y sus características.
  - **Crear un centro empresarial para el turismo en Cartagena:** tendrá como objetivo fomentar el sector formal de la ciudad, a través de un espacio físico donde los empresarios podrán mejorar su productividad, reducir costos y coordinar acciones mediante, por ejemplo, realizar compras de insumos conjuntas, coordinar procesos productivos para satisfacer demandas de servicios (de eventos o excursiones), capacitación y asesoría en TICS para el turismo, facilitar el encuentro y asociatividad, asesoría y actualización productiva o normativa, entre otras. Para ser parte del centro y sus servicios los empresarios y sus asociaciones deberán comprometerse con el cumplimiento de la normatividad, la implementación de buenas prácticas y la participación en jornadas de capacitación, etc.
  - **Diseñar e implementar un proyecto de microfinanzas para las empresas informales:** generar un mecanismo formal de financiamiento que se adapte a las necesidades del tejido informal del sector turístico (lucha contra el “gota a gota”).
- 2. Componente 2. Consolidar la estructura empresarial y la productividad formal:** Cartagena debe tener un componente encargado de fortalecer su tejido productivo formal, para que sea más productivo, esté a la vanguardia del turismo mundial y cuente con una demanda continua y creciente de turistas, a través de:

- **Diseñar una estrategia para la formación continua de la oferta de trabajo actual y potencial del sector turismo:** esta acción, en especial, deberá centrarse en la formación sobre temáticas como el bilingüismo, la atención al usuario, la promoción de buenas prácticas, y el uso masivo de herramientas y plataformas tecnológicas especializadas en el sector.
  - **Fomentar las buenas prácticas en atención al usuario, calidad de los servicios y uso intensivo de las tecnologías de información:** deberán diseñarse e implementarse incentivos y reconocimientos a las empresas pertenecientes a la cadena productiva del turismo, que se destaquen por sus buenas prácticas y la eficacia de estas para aumentar su productividad o la satisfacción del turista.
  - **Desarrollar líneas de créditos productivo a las empresas del sector formal del turismo:** para mejorar los servicios y la infraestructura, deberán ofrecerse programas de créditos con menores tasas de interés, ligados a la mejora de los servicios ofrecidos y la vinculación de un mayor número de trabajadores locales formales, entre otros criterios.
  - **Implementar el Sistema de Información Turística de Cartagena (SITC):** este deberá recopilar, administrar y analizar la información turística que generan las actividades del aeropuerto, terminal, hoteles, restaurantes, gremios y demás interesados del sector turístico. Junto con la obtención de información primaria, este sistema deberá fomentar y realizar investigaciones sobre tendencias e innovaciones turísticas en la ciudad, así como monitorear y analizar el nivel de satisfacción de los servicios turísticos existentes.
  - **Establecer e implementar una estrategia de primera vitrina en el sector turístico:** Cartagena debe diseñar y poner en marcha un conjunto de acciones que permita vincular a los hoteles y hostales de la ciudad como primera vitrina de servicios turísticos y de producción local (artesanías, recuerdos, productos gastronómicos, etc).
- 3. Componente 3. Mejorar y diversificar la oferta turística:** además de la formalización y consolidación del tejido productivo del sector turístico, Cartagena requiere del continuo mejoramiento de sus atractivos, así como del desarrollo de nuevos productos que complementen los actuales y mantengan a la ciudad en la vanguardia del turismo nacional e internacional. Para lograr lo anterior, se propone:
- **Mantener y mejorar los atractivos turísticos actuales:** el mayor riesgo de las ciudades turísticas es el deterioro o pérdida de sus atractivos. En consecuencia, Cartagena debe implementar continuamente acciones para mantener y mejorar sus atractivos.
    - **Gestión y aprovechamiento del espacio público:** deben realizarse todas las acciones que regulen y promuevan las buenas prácticas para el ordenamiento y aprovechamiento del espacio público de la ciudad. Esta acción busca fortalecer las acciones de la Gerencia del Espacio Público, e implementar el Acuerdo del Consejo Distrital de Cartagena sobre la regulación y el uso del espacio público.

- **Mantener el uso de las playas:** busca implementar la normatividad que garantice el mantenimiento y el adecuado uso de las playas, tanto por los turistas como por las empresas y los vendedores ambulantes que realizan sus actividades en estas.
- **Crear, mantener y conservar accesos a cuerpos de agua con fines turísticos:** consiste en construir, mantener y/o regular los accesos peatonales y los muelles de desembarque que incentiven la navegabilidad de los cuerpos de agua existentes en la ciudad (bahía, ciénagas, canales, etc.).
- **Preservar patrimonio arquitectónico:** implica regular e incentivar las acciones que permitan mantener, adecuar o reparar las fachadas, calles y espacios públicos del centro histórico de la ciudad, de forma tal que se conserve el estilo arquitectónico y urbanístico que lo caracteriza, en el marco del Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico, PEMP.
- **Desarrollar turísticamente las zonas insulares:** Cartagena debe velar por vincular económicamente y conservar ambientalmente sus islas, islotes y demás zonas insulares, mediante el establecimiento de dinámicas turísticas entre estas y la ciudad, y la vinculación productiva de su población a las actividades que se desarrollen.
- **Fortalecer la conexión regional:** se deben establecer y/o consolidar rutas turísticas, conexiones y flujos entre Cartagena y otros destinos turísticos del departamento (por ejemplo, con Mompox) y de la región caribe colombiana (por ejemplo, con Santa Marta, Barranquilla o La Guajira).
- **Desarrollar nuevos productos turísticos:** como parte de la consolidación del sector, Cartagena debe realizar las siguientes acciones que le permitan ampliar su oferta de bienes y servicios turísticos involucrando a las comunidades. Para ello debe:
  - **Financiar nuevos proyectos turísticos:** financiar y asesorar técnicamente proyectos empresariales (principalmente de pymes y comunidades) y aquellos relacionados con el turismo no tradicional (diferente al centro histórico y el uso de playas).
  - **Implementar espacios para promoción y consolidación de las actividades culturales:** el turismo aparece como una oportunidad para promover las actividades culturales de las comunidades, a través del fomento, asesoramiento técnico y financiamiento de emprendimientos culturales, actividades en espacios en zonas turísticas y participación en eventos nacionales e internacionales.
  - **Establecer normatividad y promover el turismo no tradicional:** diagnosticar, fomentar, asesorar y regular nuevos segmentos de turismo, tales como el turismo de naturaleza (por ejemplo, avistamiento de aves en sus ciénagas e islas y pesca deportiva), gastronomía popular (plazas de mercado), cultural, bienestar y salud, y el náutico de lujo (yates y buques).

- **Establecer una estrategia que permita generar un turismo 24 horas:** Cartagena debe implementar un conjunto de acciones que permitan garantizar la seguridad, el transporte, la información, y los demás servicios necesarios que permitan el desarrollo de las actividades turísticas durante las 24 horas del día. Un primer paso podría realizarse en el centro histórico de la ciudad, desarrollando o reforzando dichos servicios y desarrollando estrategias conjuntas entre el sector público y privado.

## Objetivos

- **Objetivo general:** formalizar, consolidar y aumentar la productividad del turismo, de forma tal que permita aprovechar el potencial de la ciudad y la inclusión productiva de la población.

### - Objetivos específicos:

- Realizar un diagnóstico del tejido empresarial informal asociado al sector turismo y sus cadenas productivas.
- Incentivar y apoyar la transición al sector formal de las unidades productivas pertenecientes a la cadena productiva del turismo en Cartagena.
- Fortalecer la formación de la oferta de trabajo actual y potencial del sector turismo, centrada en bilingüismo, atención al usuario, buenas prácticas y uso masivo de TICS.
- Desarrollar el financiamiento a las empresas del sector turismo para el mejoramiento de los servicios ofrecidos y de la infraestructura.
- Facilitar los servicios que permitan el desarrollo de las actividades turísticas durante las 24 horas del día.
- Implementar el Sistema de Información Turística de Cartagena (SITC) para recopilar, administrar y analizar información y generar investigaciones sobre el sector en la ciudad.
- Fomentar y regular el mantenimiento y uso adecuado de las playas, cuerpos de agua y del centro histórico de Cartagena.
- Ampliar y sofisticar la oferta turística de la ciudad.

## 5. Metas (4 años)

- Realizar un (1) censo empresarial del tejido productivo informal del sector turístico.
- Implementar un (1) centro empresarial para del turismo en Cartagena y poner en funcionamiento todos sus servicios.
- Vincular a mil (1000) unidades productivas informales o trabajadores independientes mediante las estrategias planteadas por el programa.
- Formar o capacitar mil (1.000) trabajadores o potenciales trabajadores del sector turístico en atención al usuario, buenas prácticas o uso masivo de TICS.
- Incrementar los ingresos laborales del sector turismo, por lo menos hasta el ingreso promedio de la ciudad.
- Implementar una (1) estrategia piloto para facilitar el desarrollo de las actividades turísticas durante las 24 horas del día en el centro histórico de la ciudad.

- Implementar el Sistema de Información Turística de Cartagena (SITC), para recopilar, administrar y analizar información y generar investigaciones sobre el sector en la ciudad.
- Poner en marcha dos (2) estrategias para la consolidación de la oferta turística: una para fortalecer los atractivos actuales y otra para nuevos atractivos.

#### Presupuesto

\$6.800.000.000

### Programa 3 Encadenamientos productivos y proveeduría

#### Descripción del Programa

Este programa tiene como objetivo incrementar los encadenamientos productivos de la ciudad, en particular entre las grandes empresas de los sectores priorizados (industrial, comercial, turísticos, naval, entre otros) y las Mipymes de la ciudad. En detalle, se busca desarrollar proveedores o potencializar los existentes conforme a las necesidades y brechas identificadas previamente.

La ruta propuesta para desarrollar este programa es la siguiente:

- **Identificación de potenciales encadenamientos productivos** 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. Este estudio permitirá priorizar los sectores a intervenir.
- **Identificación de brechas** (mesas sectoriales con empresarios): Una vez priorizados los sectores económicos, se debe levantar información (a partir de encuestas a profundidad, focus groups, mesas de trabajo, etc.) a nivel sectorial e identificar sus necesidades de insumos y bienes intermedios o finales. De igual forma, se deben identificar las brechas que impiden a las unidades productivas de Cartagena acceder a esas empresas.
- **Planes de acción:** a partir del diagnóstico levantado, se debe formular, en alianza con las empresas - clientes que harán parte del programa, un plan de acción donde se identifiquen las actividades y proyectos de mejora que deben adelantarse para poder cerrar las brechas identificadas.
- **Mapeo y convocatoria de unidades productivas - Planes piloto:** De manera paralela a la elaboración del Plan de acción se debe avanzar en el proceso mapeo de potenciales proveedores y convocatoria de las unidades productivas que harán parte de los ejercicios pilotos a nivel sectorial. Con el objetivo de impactar un mayor número de empresas, se otorgará un mayor puntaje en la convocatoria a las empresas que se presenten a través de formas asociativas.

- **Intervención-Desarrollo de proveedores:** Este componente busca asistencia técnica personalizada y de muy alto nivel a empresas proveedoras o con potencial de ser proveedoras de acuerdo con las necesidades y brechas identificadas. Esta asistencia debe abordar las distintas áreas de la empresa (producción, administrativo, financiero, comercial, procesos de calidad, TICs, innovación, etc). Este asesoramiento debe contar con la presencia activa de la empresa-cliente. Es clave la apropiación del proceso por parte de esta última. Se priorizarán unidades productivas que se presenten de manera asociada.
- **Evaluación y rediseño:** una vez desarrollados los pilotos, se evaluará la experiencia y los resultados obtenidos con el objetivo de escalar el programa.
- **Escalamiento:** Una vez desarrollados los pilotos, se realizará el rediseño pertinente del programa y se procederá a aumentar la cobertura del programa en los sectores priorizados.

Otros componentes transversales del programa son los siguientes:

- **Potencializar la Plataforma “Clúster Cartagena:** Es clave contar con una herramienta virtual que permita el encuentro efectivo (en tiempo real) entre productores y proveedores locales y las empresas compradoras. Actualmente la alcaldía cuenta con la plataforma “Clúster Cartagena”, sin embargo, es clave potencializarla, de tal forma que se pueda interactuar en tiempo real y que su navegación sea más amigable.
- **Eventos de intercambio:** En el marco de esta estrategia se deben desarrollar ruedas de negocios, citas empresariales y talleres entre otros mecanismos de relacionamiento.
- **Proveedores articulados con la estrategia de atracción de inversiones:** Resulta fundamental que este programa tenga comunicación y relación directa con la estrategia de atracción de inversiones de la ciudad. En concreto, se espera que la agencia de atracción de inversiones ponga en contacto a los potenciales inversionistas con los productores locales, los cuales podrían convertirse eventualmente en socios o proveedores de los primeros.

Finalmente, este programa incorpora un componente institucional, que busca el desarrollo de proveedores para participar en las compras públicas y licitaciones de bienes y servicios de la Alcaldía Distrital de Cartagena.

#### 4. Objetivos

- **Objetivo general:** Fomentar la articulación entre los distintos niveles del tejido productivo de Cartagena a través de redes de proveeduría y de la generación de encadenamientos productivos.

**- Objetivos específicos:**

- Incrementar los encadenamientos productivos entre la gran empresa y e resto del tejido empresarial de Cartagena
- Aumentar la productividad de las micro y pequeñas empresas de la ciudad a través de servicios empresariales especializados.
- Desarrollar proveedores con altos estándares de calidad para las principales empresas de la ciudad y del país.
- Fomentar la asociatividad entre las micro y pequeñas empresas como estrategia para vincularse a cadenas productivas de alto valor agregado.
- Desarrollar de proveedores para las compras públicas de la Alcaldía de Cartagena
- Potencializar la plataforma “Clúster Cartagena” como herramienta para el encuentro efectivo entre productores locales y empresas compradoras.

**Metas (4 años)**

- Realizar un (1) estudio de identificación de potenciales encadenamientos productivos con énfasis sectorial.
- Poner en marcha la versión 2.0 de la plataforma Clúster-Cartagena y alinearla con la estrategia de atracción de inversiones.
- Poner en marcha cuatro estrategias de proveedores en los sectores priorizados.
- Vincular a 300 micro y pequeñas empresas de Cartagena a redes de proveeduría y/o a encadenamientos productivos.
- Aumentar los ingresos de las empresas beneficiarias.

**Presupuesto (4 años)**

\$ 4.500.000.000

## 6.2. Eje Innovación y habilidades para el futuro

El eje presente abordar las acciones que ayuden a preparar a la ciudad a los desafíos económicos para el futuro y que la población pueda enfrentarse a los mismos, desde las transformaciones económicas producto de las dinámicas globales y de la cuarta revolución industrial, hasta los generados por la mecanización de la producción y la transformación de los procesos de selección.

En ese sentido, es fundamental cerrar brechas básicas en materia educativa para estar a la par de las exigencias internacionales, pero también complementar la educación formal en los diferentes niveles con la pertinencia de dichos procesos, la orientación vocacional, la

formación de habilidades blandas y transversales, así como competencia en el manejo de otros idiomas y el uso de las tecnologías.

Así mismo, la ciudad debe promover una cultura por la innovación, tanto en el tejido empresarial hoy existente, como en los futuros emprendedores y trabajadores, y facilitar el encuentro entre los actores presentes en la ciudad, no solo en dinámicas fundamentales como las alianzas universidad-empresa-estado, sino aprovechando las potencialidades de la diversidad propia de una ciudad como Cartagena y el hecho de que la ciudad es en sí misma, una fábrica de ideas.

**Objetivo estratégico:** Dotar al recurso humano y al tejido productivo de la ciudad con las competencias y habilidades requeridas para enfrentar los desafíos de un entorno cambiante.

**Objetivos específicos:**

- Generar espacios interinstitucionales (Universidad, Empresa y Estado) para fomentar la innovación con énfasis productivo en la ciudad.
- Promover la cultura de innovación en las unidades productivas de la ciudad.
- Ampliar la cobertura de educación media y superior para los jóvenes en el marco del bono demográfico
- Mejorar la calidad y la pertinencia de la educación media y superior respecto al promedio del país según pruebas estandarizadas
- Promover la formación bilingüe durante todo el ciclo formativo.
- Fortalecer las competencias claves y transversales durante todo el ciclo educativo (preescolar, básica, secundaria y media)
- Generar una oferta amplia de cupos para validación de bachillerato para población mayor

6.2.1. Acciones estratégicas

1. Implementar acciones encaminadas a mejorar la calidad de la educación media, técnica, tecnológica y universitaria: la pertinencia de los programas de formación en todos los ciclos educativos debe ser una prioridad de la ciudad. En este sentido, deberán establecerse alianzas y acciones de articulación para avanzar en la articulación y pertinencia de la formación según las problemáticas y necesidades del tejido empresarial de la ciudad.
2. Promover el fortalecimiento de las competencias claves y transversales. Desde el desarrollo de competencias socioemocionales y conductuales en la primaria, hasta orientación al logro y el cumplimiento de metas en la educación media y superior. También es necesario fortalecer los procesos de orientación y definición del proyecto de vida socio ocupacional a lo largo del ciclo educativo.

3. Promover y coordinar el dominio de un segundo idioma (especialmente inglés) a lo largo de todo el ciclo educativo y formativo: Para ello deberá fomentarse el uso de tecnologías de la información, fortalecimiento de los docentes en una segunda lengua, promover alianzas, etc.
4. Fomentar la educación media para facilitar el tránsito de los jóvenes a la educación superior: Lo anterior implica coordinar, articular y promover los programas y acciones encaminadas a aumentar la cobertura en educación superior que viene realizando el gobierno nacional y, adicionalmente, incluir programas locales con incentivos y acceso preferencial de las poblaciones vulnerables de la ciudad (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, población étnica) a los programas de formación para el trabajo y educación superior.
5. Fomentar las pasantías para bachilleres técnicos y administrativos, así como para programas técnicos y tecnológicos, y profesionales: mediante subsidios a la contratación de aprendices, prácticas y pasantes de todos los niveles del ciclo educativo y la promoción de la normatividad y de ambientes de aprendizaje con las empresas. De igual forma, se debe promover que el personal experto de las principales empresas de la ciudad participe en espacios de transferencia de conocimiento en universidades y/o colegios técnicos.
6. Coordinar, articular y ejecutar todas las acciones necesarias para poner en marcha el Plan estratégico y prospectivo de innovación y desarrollo científico y tecnológico 2010-2032.
7. Gestionar la creación, articulación y/o promoción de fondos que financien la innovación: Esto implica formular, presentar y gestionar junto con la gobernación proyectos de regalías y de otros fondos para temas de TICS e innovación (articulación pública privada).
8. Incentivar, articular y promover la formación de capital privado y de riesgo proveniente de la academia, empresas, gremios y la banca privada para financiar proyectos y emprendimientos de innovación de I+D relacionados con las apuestas productivas y las problemáticas sociales de Cartagena.
9. Fomentar y promover el asentamiento de empresas y gestores de la innovación: Cartagena debe realizar todas las acciones necesarias para fomentar el asentamiento de empresas, instituciones y ONGs que realicen actividades de ciencia, tecnología e innovación, en los sectores estratégicos de la ciudad, dispuestos para el desarrollo económico basado en I+D.

10. Crear la red "amigos de Cartagena": cartageneros por fuera de la ciudad, o foráneos con vínculos con ella, que puedan involucrarse y apoyar procesos de innovación en la ciudad.
11. Promover los parques tecnológicos para la innovación: deben ser espacios físicos donde continuamente se encuentren la academia y el tejido empresarial.
12. Crear y mantener la infraestructura que fomente la ciencia y la innovación de toda la población: esta acción implica la financiación, renovación y/o mantenimiento de museos, bibliotecas, salas de informática y aulas digitales de colegios públicos y barrios (especialmente aquellos ubicados en zonas vulnerables).

## 6.2.2. Programas

### Programa 4: Cierre de brechas de capital humano

#### Descripción del Programa

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. Sin duda, este programa es un elemento central de la Política, toda vez que el fortalecimiento del capital humano es la estrategia transversal más poderosa para generar inclusión productiva en la ciudad.

En particular se pretenden cerrar las brechas en torno a acceso (cobertura), pertinencia y calidad de la educación media y postmedia (superior y ETDH). De igual forma, se busca generar información sobre las necesidades actuales y futuras de formación del recurso humano de la ciudad para responder a los requerimientos del sector productivo local y de las inversiones productivas nacionales y/o extranjeras que decidan alojarse en el territorio.

Este programa se divide en 4 grandes componentes estratégicos, a saber:

- **Fortalecimiento de la Orientación socio-ocupacional para los jóvenes:** Este componente busca que el Distrito avance en un proyecto muy ambicioso de orientación socio-ocupacional a lo largo de todo el ciclo educativo, en especial en la educación secundaria y media. Se debe brindar acompañamiento integral a los jóvenes con relación a la oferta de programas de formación, caracterización de las vacantes en el territorio, programas juveniles, posibilidades de becas y/o financiación, etc. Una manera de avanzar en esta dirección es a través del diseño o adopción de guías metodológicas para el desarrollo de las acciones de orientación socio-ocupacional en las escuelas de la ciudad y capacitar a los profesores en estas herramientas.

Finalmente se debe avanzar en una plataforma virtual donde se ponga a disposición de todos los jóvenes los tres componentes clásicos de la orientación socio-ocupacional, a saber: autoconocimiento, conocimiento del mundo de la formación y conocimiento del mundo del trabajo, además de toda la oferta (pública y privada) de la ciudad relacionada con juventud.

- **Subsistema Distrital de Educación Superior y Formación para el Trabajo:** Este componente busca establecer esquemas de articulación y trabajo conjunto de los diferentes actores de la educación superior y de la formación para el trabajo del Distrito de Cartagena de cara a aumentar el acceso de los jóvenes a formación postmedia, priorizando la población vulnerable. Este componente busca apoyar a esta población mediante alianzas con el SENA, ICETEX, DPS (Jóvenes en Acción) Gobierno Nacional (Generación E) y otros actores del ecosistema para la generación de mayores posibilidades de ingreso al sistema de educación superior en los niveles técnico profesional, tecnólogo y profesional universitario, así como al sistema de ETDH.

De igual forma, se busca fortalecer el fondo de becas propio del Distrito para ampliar la cobertura e incluir un componente de apoyo y sostenimiento a población vulnerable durante la etapa de formación.

Adicionalmente, este componente busca apalancar, a través de fondos concursables, proyectos formulados por las Instituciones de Educación Superior para el desarrollo de rutas de acreditación de calidad para programas de pregrado.

Finalmente, este componente busca avanzar en un Subsistema de aseguramiento de la calidad de la formación ETDH. Es necesario garantizarles a los jóvenes de la ciudad que la formación para el trabajo a la que acceden sea de calidad y pertinente a los requerimientos del sector productivo.

- **Bilingüismo y Tics con énfasis en sector turístico:** este componente busca brindara a los distintos operadores turísticos y trabajadores del sector turístico, incluidos los trabajadores por cuenta propia, cursos básicos de inglés y de manejo de TICs con énfasis en turismo. Este programa se debe realizar en alianza con el SENA regional Bolívar. De igual forma, se debe propender porque toda la oferta de programas de formación turística de la ciudad incluya sendos componentes de bilingüismo y TICs.
- **Pertinencia y cierre de brechas de capital humano:** Este componente parte de elaborar estudios de identificación de brechas de capital humano en la ciudad de Cartagena, los cuales pretenden dar respuesta a la pregunta de si la oferta formativa responde realmente a los requerimientos del sector productivo, partiendo del posible desajuste que se pueda identificar a partir del cruce de información de vacantes y de denominaciones y contenidos de programas de formación. Este componente requiere estudios de identificación de demanda laboral y de análisis de la oferta formativa.

Una vez finalizados los estudios, se busca establecer alianzas y espacios de articulación entre los distintos actores relacionados con el tema en la ciudad, que permitan definir una agenda de trabajo que busque incorporar todos los resultados de estas investigaciones y estudios en los ejercicios de planeación de la oferta educativa.

### Objetivos

- **Objetivo general:** Identificar y cerrar las brechas de capital humano para aumentar la productividad de los trabajadores cartageneros

- **Objetivos específicos:**

- Fortalecer los programas de orientación socio-ocupacional de los jóvenes en Cartagena para asegurar su desarrollo integral
- Aumentar el acceso de población vulnerable a oportunidades de educación superior y formación para el trabajo.
- Fortalecer las competencias en inglés y TICs de la población cartagenera, en especial de los trabajadores del sector turístico.
- Realizar estudios de Identificación de brechas (cantidad, calidad y pertinencia) de capital humano y prospectiva laboral para sectores priorizados.
- Brindar insumos a las Instituciones de Educación Superior y Formación para el Trabajo del Distrito de Cartagena para realizar los ajustes requeridos a la oferta formativa en términos de calidad y pertinencia.
- Mejorar la calidad de los programas de educación superior y ETDH de Cartagena.

### Metas

- Crear una plataforma de orientación socio-ocupacional para los jóvenes de Cartagena.
- Desarrollar un programa de orientación socio-ocupacional moderno para todas las instituciones de formación oficiales de Cartagena.
- Implementar por lo menos 4 proyectos para el desarrollo de rutas de acreditación de calidad para programas de pregrado de Instituciones de Educación Superior de Cartagena.
- Realizar como mínimo seis (6) ejercicios de prospectiva laboral y de identificación de brechas de capital humano (que incluyan planes de acción) en los sectores líderes y potencialmente líderes de la ciudad.
- Crear una Instancia de articulación interinstitucional para planeación de la oferta educativa postmedia en el Distrito de Cartagena.
- Generar 4.000 nuevos cupos para educación superior a través alianzas interinstitucionales y el Fondo de becas del Distrito con énfasis en población vulnerable (enmarcado en el Plan Maestro de Educación-Secretaría de Educación)
- Brindar capacitaciones en inglés y TICs a por lo menos 3.000 trabajadores del sector turístico.

- Crear un subsistema de aseguramiento de la calidad de la formación para el trabajo y el desarrollo humano

### Presupuesto

\$4.00.000.000

\*\*\*\$26.000.000.000 asignados para Secretaría de Educación (Fondo de becas y proyectos de mejoramiento de calidad)

### Programa 5 Cartagena ciudad innovadora

#### Descripción del Programa

A continuación, se plantea el programa *Cartagena Ciudad Innovadora*, como una estrategia que busca 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. Este programa recopila y complementa las recomendaciones propuestas en el *Plan estratégico y prospectivo de innovación y desarrollo científico y tecnológico 2010-2032*, y propone los siguientes componentes:

**Componente 1. Articular los actores del territorio en torno la promoción de la investigación y la innovación:** como se mencionó anteriormente, Cartagena cuenta con un tejido industrial y proyectos académicos importantes, pero carece de una estructura que permita la articulación entre actores e iniciativas. Por lo tanto, se proponen las siguientes acciones:

- **Crear el Sistema de Innovación:** dada la desarticulación de actores y proyectos mencionada, Cartagena requiere de un *Sistema Regional de Innovación*, para dinamizar e incrementar las relaciones y proyectos entre los actores académicos, científicos y empresariales, tanto públicos como privados.
- **Construir, organizar y dinamizar las redes y encuentros de investigación e innovación:** en el marco del Sistema Regional de Innovación, deben fomentarse las redes de investigación sobre temáticas comunes, que permitan generar, especializar y potencializar los resultados de las investigaciones que se lleven a cabo, y conectar estos con los sectores empresariales pertinentes. También deben programarse encuentros periódicos que estimulen las relaciones, la coordinación y la divulgación entre los actores interesados.
- **Viabilizar la construcción de parques tecnológicos en Cartagena:** deben realizarse todas las acciones que permitan la construcción de parques tecnológicos y demás espacios físicos que faciliten el encuentro entre la academia y el tejido empresarial, la transferencia tecnológica, y la creación y atracción de empresas con alto valor agregado. En el corto plazo la ciudad debe empezar a viabilizar la construcción de proyectos de este tipo, a partir de los estudios necesarios que viabilicen su construcción y puesta en marcha.

- **Misiones de aprendizaje colectivo:** Desarrollar misiones internacionales para conocer buenas prácticas en materia de articulaciones público-privada para desarrollo de proyectos de innovación.

**Componente 2. Formar el recurso humano para la investigación:** para complementar el componente de articulación resulta necesario implementar un conjunto de acciones que permitan preparar y atraer el recurso humano capaz de investigar, innovar y desarrollar productos que aumenten la productividad de las empresas de Cartagena. Para lograr esto, se propone:

- **Implementar un programa de becas de nivel magister y doctoral:** este deberá financiar e incrementar el personal capaz de investigar e innovar, tanto en universidades nacionales como internacionales, que deberá estar condicionado a la investigación y/o el desarrollo de servicios y productos de las industrias de la ciudad.
- **Implementar un programa de financiación de pasantías para investigadores:** como parte de la formación y atracción del recurso humano capaz de investigar, innovar y desarrollar productos, debe plantearse un programa en el que se financie parcial o totalmente, costos de contratación o manutención a las instituciones públicas o privadas que requieran de pasantes para sus procesos de investigación e innovación.

**Componente 3. Fomentar la cultura de la innovación:** para generar investigación, innovación y el desarrollo de productos y servicios de alto valor agregado en Cartagena, es indispensable crear eventos, concursos, infraestructura y jornadas de divulgación que fomenten la cultura de la innovación. Para lograr este objetivo, se propone:

- **Implementar y/o adecuar los laboratorios de creatividad e innovación con énfasis en los sectores priorizados:** consiste en unos espacios físicos que ofrezcan asesoría técnica a emprendedores o empresarios de los sectores más relevantes y estratégicos para la ciudad. Estos centros de innovación también deberán ofrecer talleres sobre la cultura de la innovación en distintos escenarios de ciudad (colegios, instituciones de formación, bibliotecas, parques, entre otros), buscando revalorar el rol de la innovación para la creación de valor compartido y el desarrollo de la ciudad.
- **Organizar y promover concursos de innovación:** a través de incentivos o recursos (parciales o totales), deben organizarse y promoverse concursos periódicos que destaquen, promuevan o remuneren los resultados de los proyectos de investigación, innovación o desarrollo de productos realizados por la academia, el sector público, el sector privado o interacción conjunta de los anteriores.
- **Diseñar una estrategia de promoción y comunicación de la cultura de la innovación:** Cartagena debe crear e implementar acciones que le permitan promover y divulgar la cultura de la innovación a toda su población, mediante la difusión en medios de comunicación escritos y digitales, colegios, bibliotecas y parques, de temáticas como la

importancia de la innovación, hábitos y buenas prácticas, sobre los resultados de innovaciones y la promoción de eventos, entre otros.

### Objetivos

- **Objetivo general:** dotar al recurso humano y al tejido productivo de la ciudad con las competencias y habilidades requeridas para enfrentar los desafíos de un entorno cambiante.

- **Objetivos específicos:**

- Articular los actores del territorio en torno la promoción de la investigación y la innovación y su vinculación con el tejido productivo.
- Formar el recurso humano para la investigación y la innovación.
- Fomentar la cultura de la innovación en la ciudad de Cartagena.

### Metas (4 años)

- Crear el Sistema de Innovación
- Otorgar veinticinco (25) becas de nivel magister y doctoral (ligadas a la investigación en la ciudad) y financiar cincuenta (50) pasantías para investigadores en la ciudad.
- Establecer un (1) encuentro anual sobre innovación en Cartagena.
- Organizar un (1) concurso anual a los mejores resultados de investigación e innovación, pública, privada y académica.
- Realizar dos (2) estudios de prefactibilidad de parques tecnológicos en Cartagena.
- Contar con un (1) laboratorio de creatividad e innovación permanente
- Realizar 2 misiones internacionales de aprendizaje colectivo.

### Presupuesto (4 años)

\$3.225.000.000

## 6.3. Eje Empleo Inclusivo para el cierre de brechas

El eje de empleo inclusivo busca aterrizar el énfasis de la Política en la inclusión productiva en materia de acceso al empleo formal con un claro enfoque poblacional, buscando que las poblaciones tengan acceso a las oportunidades que genera la ciudad y de las que hoy se encuentran en buena medida excluidos.

En ese sentido, se busca generar las acciones para mejorar las condiciones de empleo e ingresos de la población (jóvenes, mujeres, población afro, en condición de discapacidad,

etc.), para lograr no solo una atención diferencial y unas rutas de inserción que permitan abordar integralmente las brechas de empleabilidad, sino orientar los procesos de formación técnica y de formación para el trabajo para que acompañen dicho fin.

**Objetivo estratégico:** Cerrar las brechas de empleabilidad de las poblaciones vulnerables para facilitar su acceso a las oportunidades (formales) de desarrollo de la ciudad.

**Objetivos específicos:**

- Reducir el número de jóvenes que ni estudian ni trabajan, en particular las mujeres
- Reducir las barreras de acceso de poblaciones vulnerables (población afro y étnica, víctimas, mujeres cabeza de hogar, LGBTI, insulares, población con discapacidad, entre otros) al mercado de trabajo formal de la ciudad
- Promover la participación de las mujeres en el mercado de trabajo a través de estrategias de generación de ingresos y empleo
- Reducir la informalidad laboral, en particular en los sectores relacionados con el turismo y construcción
- Reducir las tasas de desempleo juvenil

6.3.1. Acciones estratégicas

1. Vincular los distintos programas de formación para el trabajo y de educación superior del con la ruta de empleo inclusivo: todos los programas que implique formar o capacitar población en Cartagena deberán contar con una estrategia en la que se promueva la inclusión productiva de las poblaciones más vulnerables de la ciudad.
2. Los programas de formación deberán promover y articularse con los servicios de los prestadores autorizados por el Servicio Público de Empleo, así como con las distintas iniciativas de empleo inclusivo que se desarrollen en el territorio, tanto de entidades públicas como privadas (DPS, Unidad de Víctimas, Fundaciones, ONGs, Cooperación, etc.).
3. Implementar cupos en los programas de empleo y emprendimiento a población vulnerable: deben gestionarse todas las acciones pertinentes dentro de la administración distrital para garantizar y aumentar los cupos de población pobre, en programas de empleabilidad y emprendimiento.
4. Fomento de la mano de obra local: Cartagena deberá promover e incentivar entre los empresarios la vinculación laboral formal de residentes.

5. Articular acciones con la Oficina Regional de Inspección Vigilancia y Control del Ministerio del Trabajo (IVC-Mintrabajo): se deberán generar convenios, procedimientos y demás acciones de articulación para canalizar las quejas, denuncias y demás información laboral que sirva para para fortalecer la formalidad del empleo en la ciudad. De igual forma, implica promover y participar las campañas de socialización y concientización de la normatividad laboral del país.
6. Diseño de un programa de empleo de última instancia: Cartagena, deberá en el mediano plazo diseñar, gestionar e implementar un programa en el que se emplee temporalmente a las personas desempleadas jefes de hogar y de largo plazo (más de un año). Este programa deberá ser una herramienta cuya capacidad de absorción de la oferta de trabajo disponible se incremente en periodos de alto desempleo y viceversa.

### 6.3.2. Programas

#### Programa 6: Cierre de brechas de empleabilidad

##### Descripción del Programa

Ante las problemáticas de inserción laboral de distintas poblaciones vulnerables en la ciudad, este programa busca establecer diferentes rutas para cerrar esas brechas de empleabilidad señaladas en la sección de descripción del problema. Sin duda, el éxito de una política pública que tiene como fin la inclusión productiva pasa necesariamente por incluir a la población en dinámicas de generación de ingresos y/o empleos sostenibles. En el caso particular de Cartagena, pasa necesariamente por incluir a su población, y de manera particular a determinados grupos poblacionales, en el mercado laboral formal.

Es clave para el Distrito contar con un programa que articule y brinde lineamientos para todos los actores del ecosistema de empleo inclusivo en la ciudad, de tal forma que se puedan atender los grandes problemas de ciudad de manera articulada. No obstante, es importante advertir que adicionalmente se requiere una política de capital humano y de desarrollo productivo que actúen simultáneamente para cerrar las brechas de acceso al mercado de trabajo.

En concreto, el programa de cierre de brechas de empleabilidad busca hacer más eficiente las intervenciones que se realizan en la actualidad, esto es organizar las rutas de inclusión laboral de los distintos actores del ecosistema de empleo inclusivo (SPE, Cajas de Compensación, SENA, Fundaciones, ONG`s, etc) y contar con lineamientos claros y articulados para el desarrollo de estas intervenciones.

En este contexto se busca incrementar la (poca) comunicación y coordinación que existe entre las diferentes rutas de empleabilidad presentes en el Distrito y las grandes iniciativas de empleo

inclusivo a nivel nacional, tales como: Empleos para la Prosperidad (DPS), Jóvenes en acción y Educándonos para la Paz (Mintrabajo), entre otros.

Para avanzar en esa estrategia, se evidencian las siguientes necesidades:

- Realizar lecturas adecuadas de lo que sucede en el mercado laboral a la hora de diseñar las políticas y programas de inclusión laboral
- Definir claramente el alcance de una intervención de inclusión laboral, variables que afecta y resultados esperados
- Contar con un modelo de inclusión laboral distrital que defina el alcance de la ruta, con componentes e instrumentos de intervención.
- Definir y priorizar las poblaciones a las que va dirigida (énfasis).

Este programa tiene 2 grandes componentes, que son:

**Componente: Ruta de empleo inclusivo para poblaciones vulnerables:**

En el marco del programa se debe establecer una ruta de atención integral de empleo para los cartageneros, con un énfasis poblacional específico. En alianza con las agencias públicas de empleo de la Caja de Compensación Familiar y el SENA, se debe formular e implementar una ruta única de atención, donde los buscadores de empleo puedan tener acceso a los servicios clásicos de gestión y colocación de empleo (registro de HV, Orientación ocupacional, formación para el trabajo, fortalecimiento de competencias laborales generales, preselección y remisión a vacantes) pero también a toda la oferta de servicios sociales de la ciudad que ayuden a cerrar las brechas de empleabilidad de la población, que van más allá de las variables clásicas de la ecuación de empleo (educación y experiencia). Se deben articular otros servicios sociales a esa ruta (validación de bachillerato, cupos en jardines infantiles, salud, deporte, etc).

A partir de la experiencia de experiencia nacional e internacional (a través de los casos de Estados Unidos, Inglaterra, Australia y México), así como de la revisión de diferentes evaluaciones de impacto de las intervenciones de mercado laboral, se proponen ocho componentes que deberían hacer parte de la ruta de empleo inclusivo, la cual debe atender efectivamente a las poblaciones más vulnerables existentes en la ciudad.

A continuación, se describe brevemente cada uno de los componentes mencionados:

1. **Identificación de la demanda:** consiste en identificar las principales dinámicas sectoriales y las principales características de las vacantes demandadas por las empresas, para conocer qué habilidades (fuertes y blandas) son más demandadas. Esta información es un insumo para el diseño de los servicios y para su posterior adaptación a cambios futuros.

2. **Identificación del perfil de empleabilidad:** este componente es necesario para identificar las características de la población que será atendida, lo que permitirá detectar las brechas y barreras que evitan que las personas puedan acceder a un trabajo formal.
3. **Identificación de brechas de acceso al empleo:** los anteriores dos componentes permiten obtener información para identificar por qué las personas no encuentran un trabajo formal, entendido como el resultado de caracterizar el conjunto de conocimientos, competencias y habilidades requeridas por las empresas que no se encuentran en las poblaciones beneficiarias.
4. **Diseño de servicios diferenciales:** este componente consiste en utilizar las brechas o barreras identificadas en el módulo anterior para diseñar los servicios especializados, es decir, los servicios que permitirán que los buscadores de empleo puedan acceder a puestos de trabajo formales. Implica el mapeo de los actores y servicios ya existentes, el diseño de los servicios no existentes y el rediseño de los existentes en caso de ser necesario.
5. **Formación para el trabajo:** los programas más eficaces de búsqueda de empleo son aquellos que fomentan el desarrollo de habilidades fuertes, tanto técnicas como profesionales, que tengan una preparación de calidad y que sean acordes con los conocimientos, habilidades y certificaciones requeridas por las empresas.
6. **Orientación socio-ocupacional:** de manera complementaria a los procesos de formación, el éxito de las políticas de inclusión laboral requiere de un componente encargado de asesorar a la población beneficiaria, a partir del análisis del perfil del oferente, información del mercado laboral, e información de los programas de empleabilidad.
7. **Intermediación laboral:** consiste en la preselección y remisión de los buscadores de empleo teniendo en cuenta la trayectoria y las expectativas laborales de estos, así como los requerimientos de los empleadores.
8. **Empleo:** consta del conjunto de acciones para fomentar trabajos de calidad y mitigar las barreras organizacionales identificadas y que impiden la vinculación de población vulnerable. El desarrollo de estas acciones, diferenciadas para el corto, mediano y largo plazo, implica una coordinación interinstitucional que permita cambios normativos y concientización de los impedimentos existentes en el tejido empresarial. También implica el seguimiento a las personas que han sido beneficiarias de los programas y servicios luego de ser vinculadas laboralmente. La importancia de este componente radica en que es la estrategia como las políticas de empleo interactúan con la demanda de trabajo.

En el marco de esta estrategia se debe propender por generar sinergias entre actores públicos y privados que adelantan iniciativas de empleo inclusivo en la ciudad, toda vez que esa articulación es fundamental para aumentar la escala e impacto de los programas de inclusión laboral. De igual forma, el Distrito deberá cofinanciar servicios o ajustes razonables que hoy no se encuentren disponibles en la ruta.

La ruta integrada debe incorporar aspectos diferenciales para atender de manera integral a los distintos grupos poblacionales presentes en la ciudad de Cartagena (mujeres, jóvenes, personas

con discapacidad, grupos afros y étnicos, insulares, migrantes, personas en proceso de reincorporación, entre otros).

Finalmente, la ruta debe incorporar una estrategia de comunicaciones muy ambiciosa que permita que todos los habitantes de la ciudad y los empresarios tengan acceso a la misma. De igual forma, se propone realizar campañas y pactos con empresarios y sociedad civil en contra de la discriminación en el mercado laboral para algunas poblaciones vulnerables.

**Componente: Pactos para el cierre de brechas con énfasis en población vulnerable – formación y empleabilidad**

Este componente está dirigido a las poblaciones con las mayores brechas de empleabilidad para acceder a un empleo formal, es decir, aquellos grupos que enfrentan desempleo estructural (de larga duración) o que su única fuente de generación de ingresos ha sido el mercado laboral informal.

Se busca desarrollar una ruta de empleabilidad especializada financiada con recursos del Distrito que tiene los siguientes componentes:

- 1. Identificación de la demanda (pactos con empresarios):** Se deben realizar pactos con grupos de empresarios de sectores específicos para identificar perfiles específicos que ellos demandarán en el corto y mediano plazo.
- 2. Descripción de los cargos:** En el momento en que las empresas se comprometen a hacer parte de la iniciativa de empleo inclusivo, lo primero que se debe hacer es un análisis de los puestos de trabajo que requiere el empleador. En este sentido, es importante resaltarle al empleador la importancia de llevar a cabo un análisis a profundidad para identificar exactamente el número de personas requeridas y la descripción detallada de cada uno de los puestos de trabajo.
- 3. Definición de programas de formación:** A partir del análisis de los puestos de trabajo y del levantamiento de los requerimientos de la empresa, se debe avanzar en la estructuración de los programas de formación requeridos para los beneficiarios del programa. De hecho, un factor clave de éxito en estos casos es que el empleador trabaje de la mano con la institución de formación en la estructuración de los programas de formación para el trabajo (ETDH).
- 4. Convocatoria y selección:** Se debe realizar un proceso de convocatoria abierta de los beneficiarios del programa. Como se dijo anteriormente, se deben definir unos criterios claros de focalización (dirigidos a la población con mayores brechas de empleabilidad).

5. **Proceso de formación:** Las personas seleccionados entran a un proceso de formación dual en programas de técnica laboral. En este proceso es clave que la fase práctica de los programas se realice en las empresas que hacen parte del pacto.
6. **Vinculación laboral:** Una vez los beneficiarios finalizan su proceso formativo, se espera que las empresas donde realizaron las prácticas los vinculen laboralmente. En concreto, por lo menos el 80% de las personas formadas deben vincularse laboralmente.
7. **Seguimiento:** El proyecto también contempla un seguimiento de los beneficiarios posterior a la colocación (3 y 6 meses).

### Objetivos

- **Objetivo general:** vincular a la dinámica laboral, productiva y económica formal de la ciudad a poblaciones con brechas de empleabilidad.

#### - Objetivos específicos:

- Mejorar el perfil de empleabilidad de las poblaciones vulnerables de la ciudad para que puedan insertarse en trayectorias laborales exitosas.
- Diseñar e implementar una ruta integrada de empleabilidad para buscadores de empleo en la ciudad de Cartagena a través de la articulación de las iniciativas de empleo inclusivo en la ciudad.
- Reducir las barreras organizacionales que limitan la inclusión laboral en la ciudad de Cartagena.
- Realizar pactos con sectores empresariales de la ciudad para vincular laboralmente a poblaciones tradicionalmente excluidas del mercado de trabajo a partir de procesos de formación a la medida.

### Metas (4 años)

- Diseñar e implementar una ruta integral de empleabilidad para buscadores de empleo en asociación con la alcaldía, la APE-SENA y las Agencia de empleo de las CCF de Bolívar, entre otros actores del ecosistema.
- Ofrecer servicios de gestión y colocación de empleo para mejorar el perfil de empleabilidad a por lo menos 2.500 personas anualmente a través de la ruta integrada.
- Vincular laboralmente a por lo menos 250 personas anualmente a partir de los pactos para el cierre de brechas de población vulnerable.
- Realizar por lo menos 6 pactos con sectores empresariales y sociedad civil en contra de la discriminación en el mercado laboral para algunas poblaciones vulnerables.

#### Presupuesto (4 años)

\$5.800.000.000

### 6.4. Eje Atracción de inversiones y posicionamiento de ciudad

El eje busca aprovechar el reconocimiento y posicionamiento que a nivel nacional e internacional tiene la ciudad de Cartagena, no solo a nivel turístico, sino para la atracción de inversiones, el aprovechamiento de activos como la infraestructura portuaria, la cultura, la historia, las murallas, su gente, etc.

Esos atractivos deben ser aprovechados en términos económicos, de vinculación de la población de la ciudad en los procesos de atracción de inversiones y de relocalización empresarial en el territorio, en el marco de una estrategia coherente y consistente con los planteamientos y apuestas de esta Política.

Así mismo, busca alinear y articular las acciones de posicionamiento de ciudad, para hacerla más efectiva, además de aprovechar los esfuerzos realizados desde otras escalas de gobierno. Finalmente, se debe trabajar articuladamente en facilitar los procesos para hacer negocios en la ciudad.

**Objetivo estratégico:** Incrementar el flujo de inversión y la localización de empresas en la ciudad a partir del fortalecimiento de su posicionamiento estratégico.

#### Objetivos específicos:

- Incrementar el número de visitantes extranjeros a la ciudad a través de una oferta turística de mayor valor agregado.
- Generar una estrategia integral de promoción de ciudad para fines turísticos y de atracción de inversiones.
- Promover la relocalización empresarial a nivel nacional para aprovechar el posicionamiento estratégico y el puerto de la ciudad.
- Mejorar todas las condiciones del entorno para crear empresa en la ciudad (clima de negocios)

#### 6.4.1. Acciones estratégicas

1. Priorización la mano de obra local en la puesta en marcha de nuevas inversiones en la ciudad: deben estudiarse e implementarse paquetes de incentivos para atraer inversiones que vinculen mano de obra cartagenera, tanto calificada como no calificada.

90



2. El gobierno distrital debe establecer alianzas y fomentar, con los Ministerios de Industria y Comercio y de Las Tecnologías para la Información, todas las estrategias de atracción y realización de inversiones productivas y tecnológicas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo: Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad.
3. La Alcaldía de Cartagena debe articularse con las acciones y programas del Ministerio de Industria y Comercio que promuevan el turismo o entidades como ProColombia y, en especial, a Cartagena, como destino turístico y de inversión a nivel mundial, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.
4. Articular con la administración de los puertos, en el marco de la estrategia de atracción de inversiones, acciones para la modernización y promoción de estos, y su aprovechamiento como atractor de inversiones y relocalización empresarial.
5. Apoyar la promoción y fortalecimiento de los grandes eventos de ciudad, en particular los asociados con la cultura.

#### 6.4.2. Programas

##### Programa 7: Cartagena destino de inversión

#### Descripción del Programa

Con el objetivo de atraer inversión que permita consolidar a Cartagena como destino empresarial y turístico que favorezcan el crecimiento socioeconómico de la ciudad, se propone una estrategia de promoción y posicionamiento de la ciudad, que incluye el fortalecimiento de las acciones realizadas para atraer inversiones y la articulación de actores para promover la imagen y fomentar la inversión en la ciudad. Este programa consta de los siguientes componentes:

1. **Coordinar las actividades de promoción y posicionamiento de Cartagena:** consiste en el diseño y puesta en marcha de estrategias articuladas que permitan posicionar la imagen de la ciudad para la atracción de inversión y su desarrollo en medios.
  - **Desarrollar una estrategia general para promover y posicionar la imagen de Cartagena y atraer inversión:** debe desarrollarse como la coordinación de todos los actores que realizan actividades relacionadas con el posicionamiento de la ciudad (Invest In Cartagena, Convention Bureau, etc.). En el marco de esta estrategia, debe avanzarse en la formulación y posicionamiento de una marca ciudad única.
  - **Implementar una estrategia publicitaria impresa y digital:** de manera articulada entre las instituciones interesadas en la marca ciudad, debe establecerse una estrategia en

revistas de alto perfil y redes sociales que permitan posicionar a la ciudad como destino turístico, cultural y de inversión a nivel nacional e internacional.

**2. Fortalecer las estrategias de atracción de inversiones (nacionales y extranjeras):** la atracción de inversión debe ser producto de una estrategia de liderazgo y articulación de actores, pero también debe tener un norte claro definido por la identificación de oportunidades e inversores, la generación de información, la simplificación de trámites, la generación de incentivos, la relocalización de empresas y la consolidación de la imagen de ciudad empresarial, portuaria, turística y cultural.

- **Construcción de un sistema de información para inversionistas:** como una de las acciones que realice continuamente, Invest In Cartagena deberá poner en funcionamiento y promover el uso del Sistema de Información para Inversionistas de Cartagena – SIIC, portal que recopilará, analizará y promoverá la información económica de la ciudad y del país, que sirva de insumo para guiar a inversionistas y empresarios extranjeros en sus decisiones de inversión.
- **Identificar oportunidades de inversión:** Invest In Cartagena y los demás actores interesados deberán realizar estudios, análisis y demás acciones encaminadas a la identificación de oportunidades de inversión, potenciales inversores, y mecanismos efectivos para asesorar a estos últimos, dentro de una unidad o estrategia de identificación y asesoría al inversor.
- **Avanzar en la simplificación de trámites y creación de una ventanilla única empresarial:** como parte de las acciones que ayudarán a atraer inversión nacional e internacional a la ciudad, se deberán identificar todos los trámites susceptibles de ser simplificados para la creación, registro e inversión de las empresas. Esta acción incluye una ventanilla única para los trámites empresariales, que asesore y facilite la realización de todos los trámites exigidos a las empresas en un espacio físico único.
- **Definir incentivos tributarios como parte de la estrategia de atracción de inversión:** esta acción consiste en analizar y ejecutar un tratamiento tributario especial y progresivo a las inversiones en la ciudad, que cumpla una serie de requerimientos que impulsen los sectores productivos y la contratación formal de mano de obra local.
- **Establecer acciones que fomenten la inversión nacional interesada en las ventajas competitivas de la ciudad:** debe implementarse una estrategia que permita atraer la inversión nacional interesada en la ubicación estratégica de Cartagena, en especial, en las empresas con potencial exportador, interesadas en zonas francas, aquellas interesadas en desarrollos inmobiliarios, etc.
- **Gestionar con las instituciones nacionales para la atracción de inversión la promoción de Cartagena:** debe crearse una estrategia de gestión, articulación y coordinación de acciones con ProColombia, el Ministerio de Industria y Comercio y las demás instituciones

del país encargadas de promover la inversión en el país, para que de manera estratégica se promocióne y brinde información sobre Cartagena como destino de la inversión.

- **Asistir y participar en las ferias y eventos nacionales e internacionales que sirvan para promocionar a Cartagena:** a través de estos eventos, Invest In Cartagena debe establecer un discurso articulado que permita destacar las ventajas que representa la ciudad como destino de inversión, ubicación y acceso portuario privilegiados, dinámica inmobiliaria, etc.

**3. Promover a Cartagena como destino turístico y de eventos:** Estas deberán orientarse principalmente al posicionamiento de la imagen turística de la ciudad y la atracción de proyectos turísticos de alto impacto.

- **Estrategias de promoción del destino Cartagena a nivel nacional e internacional:** deberán realizarse todas las acciones que permitan publicitar la ciudad en el exterior y desatacar las ventajas de invertir en el sector turístico de la ciudad. Esto implica coordinar acciones para garantizar la satisfacción de los visitantes, realizar y/o participar en los eventos nacionales e internacionales del gremio turismo, y realizar el mercadeo estratégico de la ciudad como destino turístico.
- **Promoción de inversión turística y diversificación de atractivos turísticos y culturales:** esta acción consiste en implementar estrategias coordinadas que permitan la inversión en el tejido productivo de la ciudad, destacando la demanda continua y creciente de visitantes, creando y explorando nuevos destinos turísticos (adecuación de terrenos, islas y playas, ecoturismo, parques temáticos, etc.), y la incorporación de valor agregado e innovación a los destinos existentes.
- **Fortalecer y promocionar los eventos que posicionen la imagen cultural de la ciudad:** la ciudad debe realizar todas las acciones que fomenten los eventos que permiten consolidar la imagen turística y cultural de la ciudad, como el Hay Festival, el Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias (FICCI), el Festival Internacional de Música, las Fiestas de Independencia Cartagena, entre otros.
- **Fortalecer la atracción de convenciones empresariales:** Cartagena debe realizar las acciones que permitan posicionarla a nivel nacional e internacional como destino para la realización de congresos, convenciones y ferias mediante asesoría y apoyo para la realización de los eventos. Lo anterior implica coordinar y articularse con Cartagena Convention Bureau.
- **Gestionar la conectividad turística:** será una estrategia que buscará promover una mayor conectividad turística que se materialice en una demanda creciente y continua de visitantes a la ciudad, mediante las siguientes acciones:
  - **Fortalecer la conectividad aérea:** a través de la ampliación de la capacidad instalada del aeropuerto de Cartagena (o de la construcción del nuevo aeropuerto) y la

negociación con las aerolíneas nacionales y extranjeras para implementar nuevas rutas o mayores frecuencias.

- **Fortalecer la conectividad terrestre:** mediante la modernización de los servicios y las rutas que se ofrecen en la terminal de transporte terrestre, el acceso a información turística y la conexión 24 horas entre esta y los principales sitios turísticos de la ciudad.

### Objetivos

- **Objetivo general:** Incrementar el flujo de inversión y la localización de empresas en la ciudad a partir del fortalecimiento de su posicionamiento estratégico.

- **Objetivos específicos:**

- Diseñar e implementar una estrategia general de ciudad de posicionamiento de ciudad.
- Fortalecer la estrategia de promoción de inversión de la ciudad.
- Simplificar los trámites necesarios para la creación y funcionamiento de las empresas.
- Fortalecer los incentivos tributarios para la creación de empresarial y la inversión.
- Consolidar a Cartagena como principal destino turístico del país.
- Garantizar la conectividad aérea y terrestre, nacional e internacional.

### Metas (4 años)

- Implementar una (1) estrategia de promoción y posicionamiento de la ciudad.
- Implementar un (1) sistema de información para inversionistas.
- Crear una (1) ventanilla única empresarial.
- Incrementar a 1 millón (1.000.000) el número de visitantes extranjeros anuales.
- Duplicar el monto de la atracción de inversión a la ciudad.
- Incrementar a cincuenta (50) eventos de nivel del ranking internacional ICCA por año.

### Presupuesto

\$6.025.000.000

## 6.5. Eje Entorno favorable para el emprendimiento

El eje de entorno favorable para el emprendimiento busca generar las acciones que permitan que la dinámica empresarial y las acciones del sector privado no solamente tengan una evolución favorable, sino que se constituyan en la fuente de desarrollo y bienestar de toda la población de la ciudad.

Ello implica reconocer que la ciudad no podrá desarrollarse sin el rol estratégico de los empresarios, pero también que los empresarios no podrán tener un mayor crecimiento de sus negocios e inversiones, sin un adecuado funcionamiento de los bienes públicos, de las instituciones y de un crecimiento con equidad.

La ciudad deberá, en ese sentido, facilitar el surgimiento de los empresarios dinámicos, innovadores, las nuevas ideas y el crecimiento de las empresas de su territorio. Lo anterior requiere facilitar el acceso a los bienes públicos fundamentales para su crecimiento y creación (crédito, tecnología, etc.). También se deberán hacer todos los esfuerzos para apoyar las ideas empresariales de toda la población con esa vocación y que su éxito sea resultado de la calidad de la idea, y no el acceso a los recursos propios para llevarlas a la práctica.

**Objetivo estratégico:** Aumentar la densidad empresarial y diversidad del tejido productivo de Cartagena

**Objetivos específicos:**

- Generar las condiciones para que poblaciones vulnerables (afros, víctimas, mujeres cabeza de hogar, LGBTI, insulares, población con discapacidad) con vocación emprendedora puedan materializar sus iniciativas.
- Aumentar la profundización del mercado formal de crédito y de otros instrumentos financieros para el emprendimiento
- Apoyar la incubación de emprendimientos de alto impacto
- Aprovechar las ventajas de diversidad de la ciudad como mecanismo de creación de ideas y nuevas empresas

6.5.1. Acciones estratégicas

1. La Alcaldía de Cartagena debe liderar, desde el Comité Universidad Empresa Estado y la Red de Inclusión productiva, espacios de articulación que permitan potencializar el ecosistema de emprendimiento del Distrito. Se debe establecer una agenda de trabajo conjunta entre todas las entidades, para identificar los cuellos de botella en materia de articulación y duplicidad de acciones que se están presentando en la implementación de los programas de emprendimiento.
2. Fomentar la cultura de la innovación en el marco del ecosistema de emprendimiento y articular la estrategia de conectividad y de apropiación de TIC's a los programas de emprendimiento de la ciudad.

3. Establecer alianzas con el gobierno nacional y las distintas entidades relacionadas para gestionar recursos y asistencia técnica en temas de emprendimiento en el marco del Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad del Plan Nacional de Desarrollo.
4. En el marco del Pacto por la Promoción de Nuestra Cultura y Desarrollo de la Economía Naranja del Plan Nacional de Desarrollo (Líneas 1 y 2), gestionar recursos con el gobierno nacional para fomento de la economía naranja y actividades culturales.
5. Promover los esquemas de asociatividad entre los emprendedores y pequeños productores de la ciudad para aumentar la productividad y generar mayor valor agregado de sus productos.
6. Generar vínculos entre los emprendedores apoyados por el Distrito y los proyectos relacionados con encadenamientos productivos, además de propiciar la participación de los emprendedores apoyados por los programas de emprendimiento del Distrito en las distintas ferias, eventos y convenciones que se lleven a cabo en la ciudad.
7. Promoción del acceso a los programas e instrumentos de financiación disponibles a través de la articulación entre actores del ecosistema de emprendimiento.
8. Promover una cultura del emprendimiento en distintos escenarios de ciudad (colegios, instituciones de formación, JAC, entre otros) con el objetivo de revalorar el rol del empresario creativo en la creación de valor compartido y desarrollo de la ciudad.

#### 6.5.2. Programas

##### Programa 8: Cartagena facilita el emprendimiento

###### **Descripción del Programa**

Este programa tiene como objetivo fomentar el emprendimiento en la ciudad de Cartagena a través de servicios que cierran las brechas que impiden a los emprendedores y microempresas de la ciudad desarrollar su potencial productivo.

El programa ofrece servicios gratuitos a cualquier ciudadano que quiera fortalecer su unidad productiva o desarrollar su idea de negocio. En detalle, se busca brindar servicios de asesorías, mentorías, capacitaciones, además de un componente de servicios financieros. Dada la heterogeneidad de los emprendedores y de las unidades productivas de la ciudad, se proponen una serie de actividades basadas en 4 componentes del programa:

- **Centro de emprendimiento:** se propone la creación de un centro de emprendimiento que ofrezca servicios de emprendimiento y de fortalecimiento empresarial a las unidades productivas y emprendedores ubicados en las zonas más vulnerables de la ciudad. En detalle, los emprendedores cartageneros podrán encontrar en estos centros los siguientes servicios:

- Asesorías y mentorías en aspectos financieros, legales, contables, de propiedad intelectual, mercadeo, ventas, marketing, TIC's, etc.
- Acceso a crédito y otros instrumentos financieros

Dada la heterogeneidad de la población de Cartagena, este Centro de emprendimiento debe ofrecer servicios diferenciales para las poblaciones más vulnerables, a saber: mujeres, población étnica y jóvenes. De la misma forma, el centro de emprendimiento debe contar con unas líneas sectoriales acordes a la vocación productiva de la ciudad y en especial del tejido microempresarial: turismo, economía naranja, entre otros.

De igual forma, se propone que el Centro tenga dos sedes en la ciudad, ubicadas en las zonas con mayor incidencia de pobreza o de presencia de tejido productivo popular. De igual forma, este centro debe tener mecanismos flexibles para llegar (a través de brigadas) a todos los barrios de la ciudad.

Finalmente, se propone que los centros de emprendimiento también ofrezcan talleres sobre la cultura del emprendimiento en distintos escenarios de ciudad (colegios, instituciones de formación, JAC, entre otros). Se busca revalorar el rol del empresario creativo y no rentista en la creación de valor compartido y desarrollo de la ciudad.

- **Incubadora (aceleradoras) de empresas de alto impacto:** este componente busca a través de alianzas público-privadas entre el Gobierno y Universidades o Centros de desarrollo Tecnológico, apoyar a empresas basadas en desarrollos científicos y tecnológicos con el fin de potencializar y sofisticar su producción. En concreto, esta incubadora deberá brindar servicios tales como: prototipado, propiedad intelectual, innovación, marketing y comunicaciones, networking, comercialización, etc. De igual forma, esta incubadora debe estar enfocada en sectores líderes.
- **Fondo de inversión y capital de riesgo con capitales privados:** Gestión de fondos nacionales e internacionales para inversión en emprendimientos de alto potencial en la ciudad. El rol de la administración es gestionar el encuentro entre actores y facilitar la inversión. Se sugiere aprovechar gente con vínculos en la ciudad y ecosistema naciente en el país.
- **Acceso al financiamiento para el emprendimiento, entre ellos el acceso al crédito.** Este componente busca superar los obstáculos que enfrentan la mayoría de los emprendedores

y de micro y pequeños empresarios de la ciudad para acceder a crédito productivo con tasas de interés blandas. La idea es que el Distrito realice alianzas con actores del Ecosistema como Bancoldex y compañías de financiamiento para facilitar el acceso de los emprendedores a instrumentos financieros a costos relativamente bajos. La idea es que los recursos del Distrito se destinen a subsidiar tasa por un lado y por otro a flexibilizar las condiciones de acceso. Esta herramienta deberá operar en el marco de los centros de emprendimiento.

### Objetivos

- **Objetivo general:** Fomentar el emprendimiento y fortalecer el tejido microempresarial de Cartagena.

- **Objetivos específicos:**

- Brindar servicios integrales de apoyo al emprendimiento a población vulnerable de la ciudad.
- Aumentar la productividad de las micro y pequeñas empresas de la ciudad a través de servicios empresariales para el fortalecimiento empresarial.
- Potencializar emprendimientos y empresas de base tecnológica a través de servicios especializados.
- Aumentar la penetración de los servicios financieros en el tejido empresarial de Cartagena.
- 

### Metas (4 años)

- Crear el Centro de Emprendimiento Distrital (2 sedes)
- Diseñar las rutas de atención para poblaciones con enfoque diferencial
- Apoyar a por lo menos 4.000 unidades productivas a través de servicios de emprendimiento y fortalecimiento empresarial
- Formular y poner en marcha una incubadora de empresas de alto impacto con recursos publico privados.
- Vincular a por lo menos 80 empresas de base tecnológica a la incubadora de empresas.
- Realizar por lo menos 15.000 operaciones financieras a través de alianzas del Distrito con actores del ecosistema de financiamiento a micro y pequeñas empresas.

### Presupuesto (4 años)

\$ 6.000.000.000

## 6.6. Eje Infraestructura, Entorno y conectividad: la importancia del Área Metropolitana y la consolidación de la Ciudad Caribe

El eje busca remarcar la importancia de que la ciudad de Cartagena entienda, gestione y aproveche la red de relaciones económicas con su entorno, así como que aproveche económicamente los grandes proyectos de ciudad, tanto de infraestructura de transporte, como las intervenciones urbanas más importantes.

Las dinámicas económicas de Cartagena ya superaron los límites político-administrativos del Distrito, generando en la práctica unas dinámicas económicas con los municipios vecinos. Sin embargo, los límites artificiales dificultan la gestión de dichas dinámicas, lo que introduce ineficiencias que se traducen en pérdidas de productividad. La existencia de una institucionalidad que permita la coordinación de los actores públicos, pero además la articulación con los privados es fundamental para la política económica.

Así mismo, Cartagena tienen fuertes relaciones económicas con municipios por fuera de los límites político-administrativos del departamento de Bolívar, particularmente con el eje hacia Barranquilla, por ello, es fundamental comprender las relaciones económicas y complementariedades con el sistema de ciudades de la Región Caribe y apoyar los proyectos que permitan su articulación.

**Objetivo estratégico:** Profundizar la relación y complementariedad productiva de Cartagena con su entorno y su rol en el sistema de ciudades del caribe.

### Objetivos específicos:

- Aprovechamiento económico de los macroproyectos de ciudad.
- Mejorar las conexiones e interdependencias económicas de Cartagena con su entorno metropolitano.
- Promover las relaciones económicas de la ciudad con el Sistema de Ciudades en particular con la Ciudad Caribe.
- Promover el transporte multimodal para reducir la distancia física de las zonas vulnerables con las zonas de actividad económica.

### 6.6.1. Acciones estratégicas

1. Identificar los principales macroproyectos de la ciudad y de carácter regional de interés económico para promover y articular acciones para el aprovechamiento económico de dichos proyectos y que puedan potenciar las apuestas de la política.
2. Generar acciones para concreción del compromiso del gobierno nacional por lograr el mejoramiento de los proyectos viales de conectividad de la ciudad con el resto del país,

y garantizar las acciones complementarias que potencien su aprovechamiento económico (interdependencias con el sistema de ciudades).

3. Generar acciones para concreción de acciones con el gobierno departamental para mejorar los proyectos viales de conectividad de la ciudad con el resto del departamento, así como las infraestructuras económicas y logísticas para su aprovechamiento, en especial con aquellos que tengan potencial turístico y agropecuarios con potencial exportador.
4. Generar acciones para un mayor aprovechamiento económico del aeropuerto, por ejemplo, en materia de gestión turística e información del destino, así como vitrina comercial de producción local, así como y la gestión de mayores frecuencias y nuevas rutas aéreas.
5. Generar acciones para la articulación y participación en iniciativas como la de la Ciudad Caribe de manera que la agenda económica de la ciudad se vea reflejada en dichos escenarios y se puedan generar articulaciones con los proyectos que puedan de esas iniciativas desprenderse.
6. Articular esfuerzos con las iniciativas y proyectos resultado de la puesta en marcha de la RAP Caribe, así como gestionar los temas productivos dentro de la priorización de acciones en el marco de la elaboración del Plan Estratégico Regional.
7. Articularse con las iniciativas existentes para la gestión económica del fenómeno metropolitano, sea mediante el acompañamiento a la posible conformación de una autoridad metropolitana o de otros instrumentos de asociatividad territorial (asociación de municipios, pacto territorial funcional, etc.).
8. Promover el transporte multimodal para reducir la distancia física de las zonas vulnerables con las zonas de actividad económica, en particular la articulación de los medios terrestres con medios fluviales.
9. Promover acciones para el aprovechamiento de la infraestructura logística y portuaria existente por parte del tejido productivo local y la incorporación de criterios de aprovechamiento local de las infraestructuras futuras (corredores con acceso público, muelles de acceso público, terminales de transbordos, etc.).
10. Promover articulación con actores y proyectos locales y regionales que promuevan y potencien las relaciones y vínculos urbano-rurales, tanto con la ruralidad de la ciudad, como de su entorno departamental, en particular en el marco de las infraestructuras logísticas y de centrales de abastos y plazas de mercado existentes o proyectadas de la ciudad.

11. Promover una gestión de las plazas de mercado y las centrales de abastos como mecanismo de fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales e instrumento de seguridad alimentaria de la ciudad.

## 6.7. Eje Institucionalidad para el desarrollo económico y financiación del desarrollo

El eje pretende señalar las acciones necesarias en materia de gestión y requisitos en materia institucional, para el adecuado cumplimiento e implementación de la Política de desarrollo económico.

Por un lado implica el fortalecimiento de la institucionalidad relacionada con el desarrollo económico, no solamente mediante la creación de la Secretaría para tal fin, sino la organización al interior de la administración de acciones que hoy, ante la ausencia de la institucionalidad, realizan otras entidades o sectores, pero que deben quedar debidamente incorporadas en la institucionalidad fortalecida, sino también la necesaria articulación con otros sectores de la administración que requerirá una Política cuya naturaleza es intersectorial. En particular será fundamental la articulación en el proceso de revisión del POT y la estrategia económica del mismo y con el sector educativo, entre otros.

De la misma manera, la Política de desarrollo económico requiere el concurso e involucramiento directo de actores privados y sociales, por lo que es fundamental la articulación con los gremios y asociaciones de productores, la academia y universidades, y las organizaciones sociales involucradas en procesos de inclusión productiva, la gestión de la inteligencia colectiva será crucial.

**Objetivo estratégico:** Fortalecer institucionalmente el sector Desarrollo Económico

### Objetivos específicos:

- Fortalecer la Institucionalidad relacionada con el desarrollo económico de Cartagena.
- Unificar y armonizar todos los proyectos de inversión relacionados con el desarrollo económico de Cartagena en la instancia distrital encargada de la implementación de la Política Pública.
- Promover espacios de articulación interinstitucional para la implementación de la Política de Desarrollo Económico.
- Poner en marcha instrumentos para la financiación del desarrollo de la ciudad, que permitan la generación de recursos propios.

### 6.7.1. Acciones estratégicas

1. Creación de la Secretaría de Desarrollo Económico, de manera que sea líder y principal responsable de la implementación de la política de desarrollo productivo y de la articulación con los actores sociales, empresariales y educativos.
2. Generar las acciones para gestionar un presupuesto coherente para la implementación de la Política, de acuerdo con las prioridades de Gobierno y a las restricciones presupuestales existentes.
3. Promover la creación de una institucionalidad encargada de la gestión del Turismo en la ciudad, más allá de la promoción del destino y que promueva una gestión y planificación del desarrollo turístico.
4. Generar una articulación con la Secretaría de Hacienda de manera que la mirada estratégica de la Política provea insumos para la implementación de instrumentos para la financiación del desarrollo de la ciudad, que permitan la generación de recursos propios (actualización catastral, predial, ICA, plusvalías, etc.) y mejorar la calidad del gasto público.
5. Articulación con el proceso de construcción de los planes de desarrollo territoriales, tanto el de Cartagena, como el de los municipios vecinos y el departamental) con la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo.
6. Creación de un espacio de articulación interinstitucional para la implementación de la Política de Desarrollo Económico, que sea el órgano rector de la política y encargado de su seguimiento y monitoreo.
7. Promover acciones para una efectiva articulación entre la Universidad, la Empresa y el Estado y participar activamente en las instancias creadas para tal fin.

### 6.8. Facilitadores de la Política de Desarrollo Económico

Las políticas públicas deben tener en cuenta los factores que, por fuera del ámbito de acción de la política misma, promueven u obstaculizan, total o parcialmente, su implementación. Independiente de su naturaleza —social, económico, político, ambiental, climática, etc.— estos factores deben ser considerados, y los hacedores de política deberán realizar acciones que permitan aprovecharlos o contrarrestarlos, según el caso.

En este orden de ideas, resulta necesario identificar los factores que potencializarán las acciones enmarcadas en los ejes propuestos de la Política Pública toda vez que, sin su atención, el impacto de esta será limitado. A continuación, se proponen y describen los facilitadores de la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena:

- **Educación básica y media:** este factor hace referencia al derecho humano fundamental de la educación preescolar, primaria y secundaria de calidad. Si bien Cartagena registra niveles de cobertura educativa neta similares a los del país, los resultados en términos de calidad son relativamente bajos en el contexto de las ciudades capitales del país. De hecho, la ciudad registra los resultados más bajos en las pruebas Saber 11 dentro de las 6 principales ciudades capitales del país. Lo anterior evidencia la necesidad de mejorar radicalmente la calidad de la educación en la ciudad. Para cambiar este panorama, deben realizarse acciones que permitan que la Política de Desarrollo Económico cuente con el capital humano requerido para impulsar el tejido productivo y mejorar la calidad de vida de la ciudad, tales como:
  - Implementar planes de actualización profesional, pedagógica y tecnológica a los docentes.
  - Promover el dominio de un segundo idioma (especialmente inglés) a lo largo de todo el ciclo de educación básica y media.
  - Fortalecer curricularmente las instituciones educativas, con programas de jornada única que incluyan reforzamiento en lenguaje y matemáticas, tutorías académicas, orientación psicosocial, vocacional u ocupacional, pasantías o mentorías empresariales, proyectos tecnológicos y de investigación, entre otros.
  - Fortalecer los programas de articulación de media técnica: Es clave que estos programas de articulación de la educación media con el SENA se fortalezcan en términos de infraestructura (ambientes de aprendizaje) y de calidad de los instructores. Adicionalmente, se deben ofrecer programas técnicos que sean pertinentes a las vocaciones productivas del territorio.
- **Inclusión social:** El desarrollo socioeconómico de una ciudad debe partir de unas condiciones mínimas para que sus habitantes puedan llevar una calidad de vida digna, en términos de salud, transporte, vivienda, agua potable, electricidad, y recolección de basura, entre otros. Estos elementos son facilitadores de las actividades laborales y productivas, y favorecen el goce del derecho a la ciudad.

Cartagena registra importantes déficits de vivienda (cuantitativos y cualitativos), y de cobertura y calidad de los servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, y energía eléctrica). De igual forma, presenta niveles importantes de pobreza (monetaria, extrema y multidimensional) y de desigualdad en los ingresos. Según este diagnóstico, la ciudad debe:

- Promover el financiamiento y la normatividad para la construcción y adecuación de viviendas dignas en términos de espacios y materiales, con acceso a electricidad, acueducto, alcantarillado, recolección de basuras, energía eléctrica limpia y acceso a transporte público.
  - Impedir el asentamiento de comunidades en zonas de riesgo y fomentar la reubicación de las que ya se encuentren en dichas zonas.
  - Garantizar la potabilidad del agua, así como el control y monitoreo continuo de su calidad.
  - La divulgación y promoción de prácticas higiénicas básicas en las instituciones y hogares.
  - Compromiso de sus habitantes con el desarrollo de hábitos y prácticas que favorezcan la ciudad.
  - Mejorar la capacidad y cobertura de la red pública de hospitales, así como la capacidad para atender zonas turísticas y barrios vulnerables.
- **Seguridad:** La Política de Desarrollo Económico de Cartagena debe ser un punto de partida para que las instituciones y la sociedad no toleren ni justifiquen ningún tipo de acto criminal en contra de la población local o visitante. Lugares inseguros no solamente perjudican a los residentes de la ciudad, sino que también limitan las inversiones, la creación y atracción de empresas, y los flujos de turistas actuales y potenciales.

Cartagena debe aprovechar las oportunidades que generará la política, pero también debe prevenir y sancionar cualquier tipo de acto criminal, actual o potencial, a través de estrategias articuladas y eficaces, pedagógicas y punitivas, que garanticen la seguridad de la población local y visitante, y que a su vez potencialicen las acciones propuestas en esta política. Esta labor no solamente debe reforzar las instituciones locales y nacionales encargadas de la seguridad, sino que también debe vincular y coordinar a los empresarios y al personal de seguridad de las zonas comerciales y turísticas en una sola estrategia de ciudad.

- **Sostenibilidad ambiental:** Cartagena, al igual que las demás zonas costeras del planeta, se encuentra en la línea de mayor riesgo de ser afectadas por las consecuencias del cambio climático. El aumento del nivel del mar; tormentas y huracanes más fuertes y menos predecibles; sequías extremas de mediano y largo plazo (p. ej. el caso de Johannesburgo, Sudáfrica); deterioro de playas y líneas costeras; contaminación marina y de los demás cuerpos de agua y ecosistemas adyacentes, y extinción de la vida marina y costera, son algunas de las consecuencias a las que estarán expuestas las ciudades costeras como Cartagena durante las próximas décadas.

El desarrollo socioeconómico siempre será inviable si no tiene en cuenta las características y amenazas de su entorno. Cartagena debe entender que el calentamiento global y la contaminación del medio ambiente es una realidad. La Política de Desarrollo Económico no solamente reconoce esta realidad, sino que hace un llamado a todas las instituciones para que realicen las acciones que la ciudad puede implementar en el corto y mediano plazo. Por lo tanto, como elemento necesario y facilitador de la política, Cartagena debe diseñar e implementar una estrategia que permita la sostenibilidad ambiental de la ciudad, que articule actores locales y nacionales en esta materia, y que permita acciones de alto impacto.

Dentro de esta estrategia se enmarcan la identificación, mitigación o traslado de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo; la protección costera e insular; la conservación y/o descontaminación de bosques, ecosistemas costeros, humedales, manglares, ciénagas y demás cuerpos de agua; el reciclaje y el manejo adecuado de basuras y cañerías; el fomento de energías limpias y renovables; la construcción de parques (con amplias zonas verdes) y demás “pulmones urbanos”, y la regulación o prohibición de automóviles e industrias con tecnologías altamente contaminantes.

- **Preservación del patrimonio histórico y cultural de Cartagena:** Cartagena fue declarada por la Unesco patrimonio histórico y cultural de la Humanidad en 1984. Así las cosas, sus fortificaciones, baluartes y murallas se convierten en el principal atractivo turístico de la ciudad, por lo cual es clave que la administración distrital establezca estrategias y acciones destinadas a preservar dicho patrimonio y a aprovecharlo para actividades culturales, de tal forma que no se ponga en riesgo ni impidan que las personas lo contemplen.

- **Cultura de lo público:** La cultura de lo público está ligada al conocimiento y cumplimiento de la normatividad y las instituciones pertenecientes a una democracia. Permite que las personas convivan, interactúen y puedan desarrollarse libremente en esta. Esta cultura no solo es necesaria para el correcto funcionamiento de una democracia, sino que también potencializa cualquier acción que permita mejorar la calidad de vida de las personas, ya que estas son conscientes de su rol como ciudadanos y de la importancia de sus hábitos y conductas en los demás ciudadanos y en el desarrollo socioeconómico y ambiental.

Este facilitador se enmarca en la educación cívica y ciudadana y la educación actitudinal que debería tener cualquier población dispuesta a respetarse y progresar. Mientras el primer tipo de educación hace referencia a los conceptos y habilidades prácticas que hacen que los ciudadanos puedan participar en cualquier sociedad democrática que valora y respeta todo tipo de diferencias, la segunda reúne el conjunto de habilidades socioemocionales que hacen que las personas reconozcan, controlen y valoren sus emociones, para orientarlas hacia una serie de actitudes que promueven el desarrollo de la persona en los ámbitos familiares, sociales y laborales como el positivismo, la empatía, el respeto de las diferencias, el control del tiempo, la orientación al logro, etc.

La Política de Desarrollo Económico requiere de una sociedad con cultura de lo público. Para lograr esto, se requiere de la promoción de la educación cívica en todos los niveles educativos, así como del compromiso de los Cartageneros, para que sus actitudes y comportamientos faciliten la puesta en marcha de la política propuesta, y así aumentar el bienestar socioeconómico de la ciudad.

- **Estabilidad institucional:** Un aspecto determinante para la puesta en marcha de una Política Pública a nivel local es la estabilidad de las instituciones encargadas de su implementación. Será muy difícil, si no imposible, lograr los objetivos superiores de la política pública si la ciudad no fortalece sus instituciones y renueva sus liderazgos. En los últimos años, los cartageneros han visto como la mayoría de los grandes proyectos de ciudad se han dilatado en el tiempo, como consecuencia de una institucionalidad débil e intermitente.

Adicionalmente, la inestabilidad institucional también tiene consecuencia sobre el recaudo de impuestos toda vez que la desconfianza se apropia de la ciudadanía y el sector empresarial. En la medida que la ciudad logre tener mayor estabilidad

administrativa, en las arcas públicas se verán reflejados mayores recaudos por concepto de impuestos directos como el predial y el ICA, entre otros.

- **Servicios Públicos para tejido empresarial:** Uno de los principales obstáculos del sector empresarial de la costa caribe, y en especial del sector industrial, es el deficiente servicio de energía eléctrica. La baja calidad del servicio (duración y frecuencia de las interrupciones) implica un costo muy alto para las unidades productivas de la ciudad, y en general de la región, lo que le resta competitividad a nivel nacional. Por tal motivo, es fundamental que el Distrito junto con las demás autoridades de la región Caribe y del Gobierno Nacional hagan realidad el objetivo número 2 del Pacto Caribe del Plan Nacional de Desarrollo (Garantizar la calidad y el acceso de los servicios públicos).

## 6.9. Presupuesto

El presupuesto estimado para el proceso de implementación de la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo del Distrito de Cartagena para los próximos 4 años (2020-2023) y en particular para la puesta en marcha de los 8 programas detallados anteriormente, es de \$45.350.000.000<sup>25</sup>. El Eje Desarrollo productivo representa el 44,7% del presupuesto propuesto, mientras que el Eje de Innovación y habilidades para el futuro representa el 15,9%. Por su parte, los ejes de “Empleo Inclusivo para el cierre de brechas”, “Cierre de brechas de capital humano” y “Entorno favorable para el emprendimiento” representan el 12,7%, 13,3% y 13,2%, respectivamente.

Así mismo, es importante advertir que en este presupuesto no se tienen en cuenta los recursos que de manera recurrente la administración destina para obras y servicios enmarcados en las acciones estratégicas mencionadas en cada uno de los ejes. La administración distrital deberá realizar un estimado del presupuesto asignado a esas acciones y presentarlos en el marco de los Informes de Seguimiento de la política, él mismo deberá ser coherente con el estudio de cargas para la creación de la Secretaría de Desarrollo Económico, idealmente el equipo de planta debería ser capaz de hacer dichas tareas y gestiones.

---

<sup>25</sup> El presupuesto de cada uno de los programas se elaboró a partir de un análisis de costos unitarios de programas similares en otras ciudades capitales del país.

**Tabla 2 Presupuesto implementación de la Política Pública de Cartagena en los próximos 4 años  
(cifras en pesos \$)**

<b>Ejes y programas</b>	<b>Presupuesto 4 años</b>
<b>Eje Desarrollo Productivo con énfasis territorial</b>	<b>20.300.000.000</b>
Programa: Zonas de aglomeración de actividades económicas	9.000.000.000
Programa: Cartagena Turística	6.800.000.000
Programa: Encadenamientos productivos	4.500.000.000
<b>Eje Innovación y habilidades para el futuro</b>	<b>7.225.000.000</b>
Programa: Cierre de brechas de capital humano	4.000.000.000
Programa: Cartagena ciudad innovadora	3.225.000.000
<b>Eje Empleo inclusivo para el cierre de brechas</b>	<b>5.800.000.000</b>
Programa: Cierre de brechas de empleabilidad	5.800.000.000
<b>Eje Atracción de inversión y posicionamiento de ciudad</b>	<b>6.025.000.000</b>
Programa: Cartagena destino de Inversión	6.025.000.000
<b>Eje Entorno favorable para el emprendimiento</b>	<b>6.000.000.000</b>
<b>Programa:</b> Cartagena facilita el emprendimiento	6.000.000.000
<b>Total</b>	<b>45.350.000.000</b>

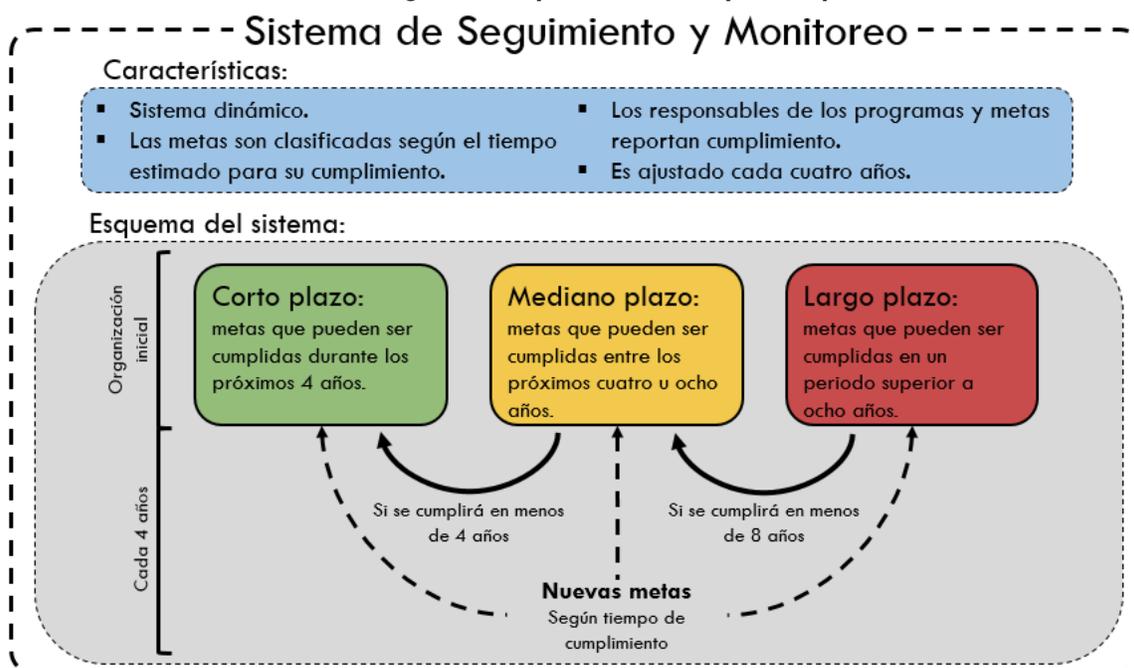
## 7. Seguimiento y Evaluación

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.

El sistema propuesto funcionará a través de un esquema de tres cuatrienios, que clasificará las metas propuestas según el tiempo estimado técnicamente para su cumplimiento. Los cuatrienios deberán coincidir necesariamente con los periodos de los alcaldes y gobernadores, y deberán articularse de forma tal que los programas de los planes de gobierno y las acciones de las instituciones privadas estén coordinados con la implementación de la política pública. Según lo anterior, el cuatrienio de corto plazo corresponderá al periodo entre 2020-2023, el de mediano plazo al periodo entre 2024-2027 y el de largo plazo al periodo entre 2028-2031. En este orden de ideas, cada 4 años se deberán definir las nuevas metas intermedias de la Política Pública. Las metas superiores o de impacto de la política, tendrán un horizonte temporal de 12 años.

El sistema de seguimiento y monitoreo de la política será dinámico al revisar cada cuatro años el nivel de avance de las metas, el tiempo faltante para su cumplimiento, y el desempeño individual o colectivo de las instituciones responsables. Estas acciones serán complementadas con la inclusión de nuevas metas en caso de ser necesario. También implica la revisión y actualización de los escenarios sociales, económicos e institucionales en los que se desenvuelven los programas y las metas. La dinámica propuesta para el sistema implica actualizar el esquema de los tres cuatrienios planteados de la siguiente manera:

## Ilustración 8 Sistema de seguimiento y monitoreo de política pública de desarrollo



El responsable de la implementación del sistema de seguimiento y evaluación de la política será el *Comité Directivo de la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo*. Este comité estará presidido por el alcalde de Cartagena y la Unidad de Desarrollo Económico ejercerá la *Secretaría Técnica*. En detalle, el Comité lo conformarán los siguientes actores, sin perjuicio que la administración distrital pueda incluir nuevos:

- El alcalde de Cartagena
- La Secretaría de Hacienda
- Unidad de Desarrollo Económico (Secretaría Técnica del Comité)
- Secretaría de Planeación
- Secretaría de Educación
- Presidente del Concejo Distrital de Cartagena
- 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
- Un representante de trabajadores independientes del sector turismo
- Un representante de los sindicatos
- Un representante de grupos étnicos
- Director Regional del SENA
- Un representante de las universidades de Cartagena
- Un representante de las instituciones de ETDH
- Un representante de los Centros de Investigación y Desarrollo

### 7.1. Instrumentos para el seguimiento

La Secretaría Técnica del Comité Directivo de la Política será responsable de adelantar los informes de Seguimiento de la Política donde se describan los principales avances, dificultades y, en general, los principales hitos en la implementación del plan de acción. En detalle, se deben presentar los siguientes informes:

- Informe de seguimiento a los programas: da cuenta del avance de las acciones y metas asociadas a los ocho programas propuestos en la política. Este informe se presentará dos veces al año al Comité Directivo de la Política.
- Informe de seguimiento a acciones estratégicas: da cuenta del avance de las acciones estratégicas asociadas a los siete (7) ejes de la Política Pública. Este informe se presentará dos veces al año al Comité Directivo de la Política.
- Informe de seguimiento metas superiores de la política: da cuenta del avance de las metas superiores de la Política Pública. Este informe se presentará anualmente al Comité Directivo de la Política.

## 8. Plan de acción

El Plan de acción es la hoja de ruta de la administración distrital de Cartagena y de los agentes del desarrollo económico para poner en marcha la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo. En detalle, el Plan de acción contiene las principales acciones asociadas a los siete ejes estratégicos y a los ocho programas propuestos por la Política, así como los principales responsables en el territorio y los eventuales aliados y articulaciones institucionales a ser gestionadas.

Dado el alcance general de la Política, en este Plan de acción se plantean las grandes acciones y metas asociadas a la implementación de la Política, no obstante, es clave que, una vez adoptada la Política, el Comité Directivo profundice en todas las acciones intermedias requeridas para cumplir con los resultados y metas esperadas. De igual forma, se espera que a partir de los programas y de las acciones estratégicas, se formulen proyectos de inversión en los próximos planes de desarrollo distritales. Dada las dinámicas económicas, sociales y políticas de los territorios, los planes de acción no pueden ser estáticos, por el contrario, deben ser dinámicos y estar siempre sujetos a ajustes y modificaciones. En el anexo 2 se podrán detallar cada una de las secciones del Plan de acción de la Política Pública.

Dada la estructura de la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo, el Plan de acción cuenta con dos secciones:

### ii) Plan de acción de acciones estratégicas:

En esta sección del Plan de acción de acción se sistematizan las acciones estratégicas propuestas en el marco de cada uno de los Ejes de la Política Pública. Como se mencionó anteriormente, dada la complejidad de estas acciones, se requiere de la concurrencia de todos los niveles de gobierno, así como de entidades privadas, ONGs, organismos multilaterales, entre otros para poder cumplir con los objetivos planteados en estas acciones.

En concreto, se relacionan dichas acciones según el eje estratégico al que corresponde, junto con la institución responsable de gestionar la articulación y todos los actores involucrados para su ejecución.

### iii) Plan de acción de programas:

Esta sección del plan sistematiza las principales metas asociadas a los ocho (8) programas propuestos por la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo. Permite conocer monitorear si la acción se está desarrollando adecuadamente mediante un indicador de seguimiento y una meta esperada. El instrumento presenta las metas según el eje estratégico al que corresponde, junto con el presupuesto estimado, la institución responsable y los actores relacionados propuestos para su ejecución.



## 9. Bibliografía

- Agosin, Fernández-Arias & Others.** (2014). *Rethinking Productive Development*. Inter-American Development Bank. Research Department.
- Alcaldía de Barranquilla.** Decreto 0384 de 2018 "por el cual se adopta el presupuesto del Distrito"
- 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).
- Andersen, L. & Reis, E.** (2015). *Deforestation, development, and government policy in the Brazilian amazon: An econometric analysis*. IPEA Discussion Paper 69.
- Asheim, B.** (2000). *Industrial Districts: The Contributions of Marshall and Beyond*. Publicado en Clark, Feldman & Gertler (2000) *The Oxford handbook of economic geography*. Págs 413 - 431. Oxford University Press.
- Atkinson, D.** (2008). *Creating access to economic opportunities in small and medium towns*. Urban LandMark. Trade & Industrial Policy Strategies (TIPS).
- Ayala, J., & Meisel, A.** (2017). *Cartagena Libre de Pobreza extrema en 2033*. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales Banco de la República.
- Banco Mundial** (2008). Una nueva geografía económica. Washington: Banco Mundial
- Banco Mundial.** (2018). NiNis en América Latina. 20 millones de jóvenes en búsqueda de oportunidades. Washington D.C.
- Bateman, Alfredo y Nieto, María José.** (2018). *Economías de aglomeración intraurbanas: la escala local de las economías de localización e Innovación*. Ponencia.
- BID.** (2016). Empleos para crecer. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bolton, T. & Hildreth, P.** (2013) *Mid-sized cities: Their role in England's economy*. Centre for cities
- Bonet, J., & Reina, Y.** (2015). *Necesidades de inversión y escenarios fiscales en Cartagena*. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) Banco de La Republica.
- Burnett, P.; Cutler H. & Thresher R.** (2007). *The Impact of Tourism for a Small City*. Colorado State University.
- Camagni, R.** (2005). *Economía Urbana*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Cartagena Cómo Vamos** (2018). Informe de calidad de vida 2017. Cartagena de Indias.
- Centro de Pensamiento de Cartagena y Bolívar.** (2018). *Ideas & Lineamientos para una Política Pública de Desarrollo Productivo de Cartagena* (2018). Cartagena.
- Cheung, S., Leung, S., & Yip, T.** (2011). *Port City Factors and Port Production*:. Penn State University Press.
- Comisión Regional de Competitividad.** (2010). *Plan Regional de Competitividad Cartagena y Bolívar 2010-2032*. Cartagena.
- Combes, P.P., Duranton, G., Gobillon, L., Roux, S.,** (2012). Sorting and local wage and skill distributions in France. *Regional Science and Urban Economics*, 42(6), 913–930.
- Consejo Privado de Competitividad; Universidad del Rosario.** (2019). Índice de competitividad de ciudades. Bogotá.

- Cornick, J., Dal Bo, E., Fernández-Arias, E., Rivas, G., & Stein, E.** (2018). *Building capabilities for productive development*. Inter-American Development Bank.
- DNP.** (2015). *Kit Territorial*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Duranton y Puga (2001) Nursery Cities: Urban Diversity, Process Innovation, and the Life Cycle of Products.** *The American Economic Review*, 91(5), 1454 -1477.
- EPA** (2015) *How small towns and cities can use local assets to rebuild their economies: Lessons from successful places*. EPA.
- Ferrari, C., Merk, O., Bottasso, A., Conti, M., & Tei, A.** (2012). *Ports and Regional Development: a European Perspective*. OECD Regional Development Working Papers.
- FUPAD & Econalítica.** (2019). *Estudio sobre las posibilidades de vinculación laboral de población venezolana migrante en Bogotá, Barranquilla y Cartagena.* .
- González, Fosse, & Santos.** (2018). *The integration of sustainability in tourism policies of major European cities*.
- Goswami, A., Medvedev, D., & Olafsen, E.** (2019). *High-Growth Firms. Facts, Fiction, and Policy Options for Emerging Economies*. International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank.
- Glaeser, E.L., Kallal, H.D., Scheinkman, J.A., Shleifer, A.** (1992). Growth in cities. *The Journal of Political Economy*, 100(6), 1126-1152.
- Glaeser, Kerr & Ponzetto (2009).** Clusters of entrepreneurs NBER working papers.
- Glasmeier, A.** (2000). *Economic Geography in Practice: Local Economic Development Policy*. Publicado en Clark, Feldman & Gertler (2000) *The Oxford handbook of economic geography*. Págs 559 - 579. Oxford University Press.
- ICFES** (2019) Resultados Agregados de Saber 11° y Saber Pro
- INTELLI.** (2011). *Creative-based Strategies in Small and Medium-sized Cities: Guidelines for Local Authorities*. By INTELLI – Inteligência em Inovação, Centro de Inovação.
- Invest in Cartagena** (2019). Informe de Gestión 2018. Cartagena
- Jacobs, J.** (1971). *La Economía de las Ciudades*. España: Ediciones Península
- Kostiainen, J. & Sotarauta, M.** (2002). *Finnish city reinvented Tampere's path from industrial to knowledge economy*. MIT Industrial Performance Center. the Massachusetts Institute of Technology.
- Lora, E., Castellani, F., & Arango, L.** (2016). *Desempleo Femenino en Colombia*. Bogotá: Banco de la República y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lin, J., & Monga, C.** (2015). *Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change*. En Lin (2015) *New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development and Policy*.
- Onu-Habitat.** (2015). *Primer reporte del estado de las ciudades en Colombia: camino hacia la prosperidad urbana*. Bogotá: Onu-Habitat.
- Lopez, Ramiro; Ramirez, Juan Mauricio; Rojas, Fernando; Salazar, Carlos; Bateman, Alfredo (2018).** Interdependencia municipal en regiones metropolitanas: El caso de la Sabana de Bogotá. BID. Bogotá.

- Maffioli, A., Pietrobelli, C., & Stucchi, R.** (2016). *The Impact Evaluation of Cluster Development Programs. Methods and Practices*. Inter-American Development Bank.
- Marshall, A.** (1890). *Principios de Economía*. Madrid: Aguilar Ediciones
- Meisel, A. & Ayala, J.** (2017). *La exclusión en tiempos de auge: El caso de Cartagena*. Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana No. 246. Banco de la República. Cartagena de Indias
- Merk, O.** (2013). *The Competitiveness of Global Port-Cities*. OECD.
- Merk, O., & Dang, T.** (2013). *The Effectiveness of Port-City Policies*. OECD .
- OCDE.** (2018). *OECD Tourism Trends and Policies 2018*.
- Observatorio de Mercado Laboral & Cuso** (2019) Diagnóstico económico e institucional para la formulación de la Política Pública de Desarrollo Económico, Productividad y Empleo de Cartagena.
- Rodrick, D.** (2000). *The New Economics of Urban and Regional Growth*. Publicado en Clark, Feldman & Gertler (2000) *The Oxford handbook of economic geography*. Págs 83 - 98. Oxford University Press.
- Rodrick, D.** (2004) *Industrial policy for the twenty-first century*. Harvard University. John F. Kennedy School of Government
- Romer, P.M. (1986)**. Increasing Returns and Long-Run Growth. *The Journal of Political Economy*, 94(5). 1002-1037.
- Rosenthal, S.S., Strange, W.C.** (2003). *Geography, industrial organization, and agglomeration*. Center for Policy Research. 107.
- Tenjo, J., Alvarez, O., & Jimenez, M. C.** (2016). *Diferencias en las tasas de desempleo por género*. En L. Arango, F. Castellani, & E. Lora, *Desempleo femenino en Colombia*. Banco de la República y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Universidad Tecnológica de Bolívar; Cámara de Comercio de Cartagena, Gobernación de Bolívar; Colciencias.** (2010). *Plan estratégico y prospectivo de innovación y desarrollo científico y tecnológico 2010-2032*. Cartagena.
- UrbanPro & Cuso** (2019) Identificación del problema público del desarrollo económico y generación de empleo en Cartagena de indias: principales hallazgos del diagnóstico productivo, empresarial y del empleo de Cartagena.
- World Tourism Organization .** (2018). *Tourism for Development – Volume I: Key Areas for Action*. World Tourism Organization.
- World Tourism Organization.** (2012). *Global Report on City Tourism - Cities 2012 Project*. World Tourism Organization .

## 10. Anexos

### **Anexo 1: Fichas de los 8 programas de la Política Pública de Desarrollo Económico**



# Ficha descriptiva de los programas de la Política de Desarrollo Económico de Cartagena

## 1. Identificación

**Nombre:** Cartagena ciudad innovadora

**Responsables:** Secretaría de Hacienda Distrital (Unidad de Desarrollo Económico)

**Actores institucionales involucrados:** Universidades, Centros de Desarrollo Tecnológico, Cámara de Comercio de Cartagena, Comisión Regional de Competitividad, SENA, Innpulsa, Gremios, Empresarios.

## 2. Descripción del problema<sup>1</sup>

Según la más reciente edición del Índice de Competitividad de Ciudades del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad el Rosario, Cartagena ocupa el décimo lugar entre las principales ciudades del país en el componente *Innovación y Dinámica Empresarial*. Al comparar los resultados de la ciudad con Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga, la capital de Bolívar ocupa el último lugar, lo que evidencia el rezago en esta materia y, a su vez, uno de los grandes desafíos de la ciudad para consolidar su desarrollo económico.

Al analizar las variables que forman el componente Innovación y Dinámica Empresarial, se encuentran 3 subcomponentes: *investigación, registros de propiedad industrial y dinámica empresarial*. Los resultados en esta materia no son muy alentadores y, por el contrario, ponen de manifiesto la desventaja de Cartagena frente a las principales ciudades del país en temas de innovación. Mientras que la capital del Bolívar solo cuenta con 3,7 grupos de investigación A1 por cada 100.000 habitantes, en Bogotá, Barranquilla y Bucaramanga este indicador es superior a 5. De igual forma, Cartagena solo registra 2,9 patentes industriales por cada millón de habitantes, mientras que Bogotá y Medellín registran más de 20 al año. Para efectos de dar cuenta del desempeño de la ciudad en innovación, la Tabla 1 muestra los resultados en los dos primeros subcomponentes.

**Tabla 1. Resultados de los subcomponentes investigación y registros de propiedad intelectual del componente innovación y dinámica empresarial. ICC 2019**

Indicador	Valor (2019)	Posición ICC
<b>Investigación de alta calidad:</b> Número de grupos de investigación de alta calidad (A1 - A) por cada 100.000 habitantes.	3,71	10
<b>Revistas indexadas en publindex:</b> Revistas indexadas en Publindex en el departamento por cada 100.000 habitantes.	0,29	10
<b>Investigadores per cápita:</b> Número de investigadores reconocidos por Colciencias por cada millón de habitantes	34,74	11
<b>Registros de propiedad industrial:</b> Patentes de invención, diseños industriales y modelos de utilidad concedidos a residentes en la ciudad o área metropolitana por cada millón de habitantes.	2,93	13

Fuente: ICC 2019

A propósito de esta realidad, en el marco del proceso de formulación de la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo, se llevó a cabo una mesa con actores del ecosistema de innovación de la ciudad y la mayoría coincidió en que Cartagena carece de una cultura innovadora.

<sup>1</sup> Tomado del documento "Identificación del problema público del desarrollo económico y generación de empleo en Cartagena de indias: principales hallazgos del diagnóstico productivo, empresarial y del empleo de Cartagena" de Urbanpro & Cuso (2019).

Adicionalmente, en dicha mesa se señaló que, si bien Cartagena cuenta con un gran aparato productivo industrial, universidades y centros de desarrollo tecnológicos, existe una desarticulación total entre estos actores, una divulgación escasa o nula de los conocimientos generados, y una desconexión con la industria y/o con la realidad socioeconómica local.

En este contexto, resulta fundamental que en Cartagena exista una estrategia y un liderazgo que articule el sector productivo, la academia y el estado en torno a la investigación, la innovación y el desarrollo de productos y servicios de alto valor agregado en la capital, que favorezcan el crecimiento socioeconómico de la ciudad. En este sentido, se propone que la Alcaldía de Cartagena y sus entidades adscritas, sean las entidades encargadas de gestionar y articular las iniciativas relacionadas con estas temáticas a través del programa *Cartagena Innovación*.

### 3. Descripción del Programa

A continuación se plantea el programa *Cartagena Ciudad Innovadora*, como una estrategia que busca 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. Este programa recopila y complementa las recomendaciones propuestas en el *Plan estratégico y prospectivo de innovación y desarrollo científico y tecnológico 2010-2032*, y propone los siguientes componentes:

**1. Componente 1. Articular los actores del territorio en torno la promoción de la investigación y la innovación:** como se mencionó anteriormente, Cartagena cuenta con un tejido industrial y proyectos académicos importantes, pero carece de una estructura que permita la articulación entre actores e iniciativas. Por lo tanto, se proponen las siguientes acciones:

- **Crear el Sistema de Innovación:** dada la desarticulación de actores y proyectos mencionada, Cartagena requiere de un *Sistema Regional de Innovación*, para dinamizar e incrementar las relaciones y proyectos entre los actores académicos, científicos y empresariales, tanto públicos como privados.
- **Construir, organizar y dinamizar las redes y encuentros de investigación e innovación:** en el marco del Sistema Regional de Innovación, deben fomentarse las redes de investigación sobre temáticas comunes, que permitan generar, especializar y potencializar los resultados de las investigaciones que se lleven a cabo, y conectar estos con los sectores empresariales pertinentes. También deben programarse encuentros periódicos que estimulen las relaciones, la coordinación y la divulgación entre los actores interesados.
- **Viabilizar la construcción de parques tecnológicos en Cartagena:** deben realizarse todas las acciones que permitan la construcción de parques tecnológicos y demás espacios físicos que faciliten el encuentro entre la academia y el tejido empresarial, la transferencia tecnológica, y la creación y atracción de empresas con alto valor agregado. En el corto plazo la ciudad debe empezar a viabilizar la construcción de proyectos de este tipo, a partir de los estudios necesarios que viabilicen su construcción y puesta en marcha.
- **Misiones de aprendizaje colectivo:** Desarrollar misiones internacionales para conocer buenas prácticas en materia de articulaciones público-privada para desarrollo de proyectos de innovación.

**2. Componente 2. Formar el recurso humano para la investigación:** para complementar el componente de articulación resulta necesario implementar un conjunto de acciones que permitan preparar y atraer el recurso humano capaz de investigar, innovar y desarrollar productos que aumenten la productividad de las empresas de Cartagena. Para lograr esto, se propone:

- **Implementar un programa de becas de nivel magister y doctoral:** este deberá financiar e incrementar el personal capaz de investigar e innovar, tanto en universidades nacionales como internacionales, que deberá estar condicionado a la investigación y/o el desarrollo de servicios y productos de las industrias de la ciudad.
- **Implementar un programa de financiación de pasantías para investigadores:** como parte de la formación y atracción del recurso humano capaz de investigar, innovar y desarrollar productos, debe plantearse un programa en el que se financie parcial o totalmente, costos de contratación o manutención a las instituciones públicas o privadas que requieran de pasantes para sus procesos de investigación e innovación.

**3. Componente 3. Fomentar la cultura de la innovación:** para generar investigación, innovación y el desarrollo de productos y servicios de alto valor agregado en Cartagena, es indispensable crear eventos, concursos, infraestructura y jornadas de divulgación que fomenten la cultura de la innovación. Para lograr este objetivo, se propone:

- **Implementar y/o adecuar los laboratorios de creatividad e innovación con énfasis en los sectores priorizados:** consiste en unos espacios físicos que ofrezcan asesoría técnica a emprendedores o empresarios de los sectores más relevantes y estratégicos para la ciudad. Estos centros de innovación también deberán ofrecer talleres sobre la cultura de la innovación en distintos escenarios de ciudad (colegios, instituciones de formación, bibliotecas, parques, entre otros), buscando revalorar el rol de la innovación para la creación de valor compartido y el desarrollo de la ciudad.
- **Organizar y promover concursos de innovación:** a través de incentivos o recursos (parciales o totales), deben organizarse y promoverse concursos periódicos que destaquen, promuevan o remuneren los resultados de los proyectos de investigación, innovación o desarrollo de productos realizados por la academia, el sector público, el sector privado o interacción conjunta de los anteriores.
- **Diseñar una estrategia de promoción y comunicación de la cultura de la innovación:** Cartagena debe crear e implementar acciones que le permitan promover y divulgar la cultura de la innovación a toda su población, mediante la difusión en medios de comunicación escritos y digitales, colegios, bibliotecas y parques, de temáticas como la importancia de la innovación, hábitos y buenas prácticas, sobre los resultados de innovaciones y la promoción de eventos, entre otros.

#### 4. Objetivos

- **Objetivo general:** dotar al recurso humano y al tejido productivo de la ciudad con las competencias y habilidades requeridas para enfrentar los desafíos de un entorno cambiante.

- **Objetivos específicos:**



- Articular los actores del territorio en torno la promoción de la investigación y la innovación y su vinculación con el tejido productivo.
- Formar el recurso humano para la investigación y la innovación.
- Fomentar la cultura de la innovación en la ciudad de Cartagena.

#### **5. Metas (4 años)**

- Crear el Sistema de Innovación
- Otorgar veinticinco (25) becas de nivel magister y doctoral (ligadas a la investigación en la ciudad) y financiar cincuenta (50) pasantías para investigadores en la ciudad.
- Establecer un (1) encuentro anual sobre innovación en Cartagena.
- Organizar un (1) concurso anual a los mejores resultados de investigación e innovación, pública, privada y académica.
- Realizar dos (2) estudios de prefactibilidad de parques tecnológicos en Cartagena.
- Contar con un (1) laboratorio de creatividad e innovación permanente.
- Realizar 2 misiones internacionales de aprendizaje colectivo.

#### **6. Presupuesto (4 años)**

\$3.225.000.000

#### **7. Población objetivo**

- Emprendedores
- Estudiantes de educación superior interesados en la investigación.
- Unidades productivas de la ciudad de Cartagena.
- Universidades y centros de investigación e innovación.

# Ficha descriptiva de los programas de la Política de Desarrollo Económico de Cartagena

## 1. Identificación

**Nombre:** Cartagena destino de inversión

**Responsables:** Secretaría Distrital de Hacienda (Unidad de Desarrollo Económico) e Invest in Cartagena)

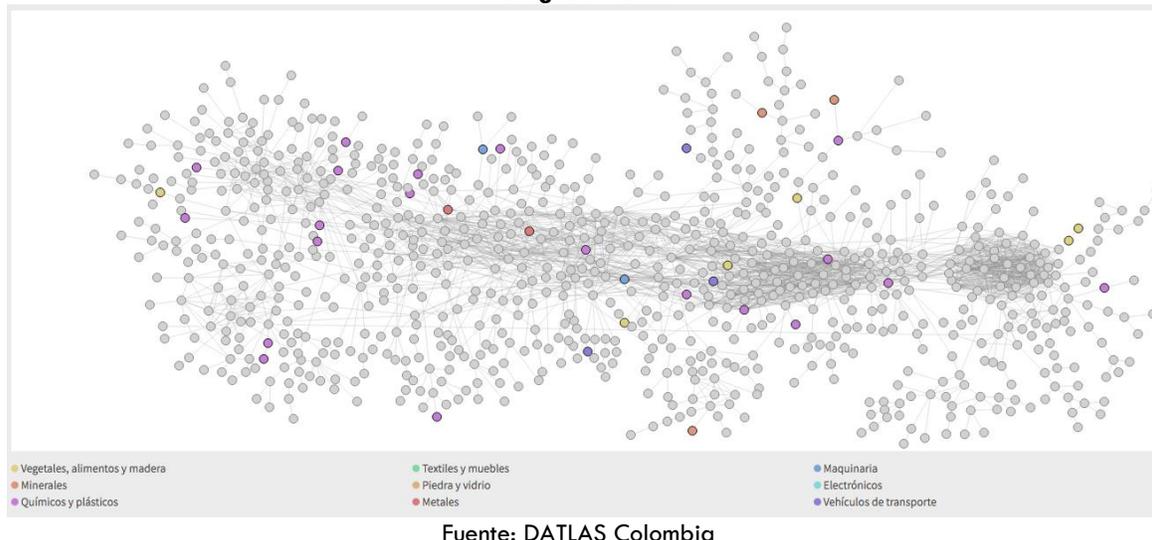
**Actores institucionales involucrados:** Cartagena Convention Bureau, Grupo Puerto de Cartagena, Gremios, Cámara de Comercio, Instituciones de Formación, Sena, agencias de empleo de las CCF, Aeropuerto Rafael Núñez.

## 2. Descripción del problema<sup>1</sup>

Cartagena representa cerca del 2,4% del PIB del país, explicado principalmente por el sector industrial. No obstante, esta actividad no contribuye mayoritariamente con la generación de empleo de la ciudad, ni establece encadenamientos productivos con los pequeños empresarios. La industria de Cartagena puede resumirse en la elaboración de productos refinados del petróleo, plásticos y sus derivados y metalmecánica, que además de ser bienes intensivos en capital, son producidos por relativamente pocas empresas de gran tamaño que no generan suficiente empleo en términos relativos a la población y al total de ocupados de la ciudad.

Sumado a esto, el Atlas de Complejidad Económica (realizado para las ciudades de Colombia por el Center for International Development de la Universidad de Harvard, para Bancoldex y el Ministerio de Comercio), muestra a partir de sus exportaciones un bajo nivel de complejidad económica de la ciudad (en el ranking de complejidad Cartagena se ubica en el puesto 12) (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1. Exportaciones con ventaja comparativa revelada > 1 (con color) y < 1 (gris)**  
Cartagena – 2017



<sup>1</sup> Tomado del documento "Identificación del problema público del desarrollo económico y generación de empleo en Cartagena de indias: principales hallazgos del diagnóstico productivo, empresarial y del empleo de Cartagena" de Urbanpro & Cuso (2019).

No obstante, el Atlas de Complejidad Económica también señala que Cartagena es la cuarta ciudad con mayores posibilidades de avanzar según su complejidad potencial<sup>2</sup>. Lo muestra que los encadenamientos productivos de la industria están siendo poco aprovechados en la actualidad.

Cuando se aprecia la participación del sector de servicios de alto valor agregado (financiero, seguros y otros servicios a las empresas) en el PIB de Cartagena, este es relativamente bajo teniendo en cuenta el peso industrial, lo que podría verse explicado porque muchos de esos servicios pueden estar siendo contratados por fuera de la ciudad. Algo similar ocurre con proveeduría de elementos relativamente básicos que podrían ser realizados por empresas cartageneras, como el suministro de uniformes, herramientas y similares. Propiciar dichos encadenamientos es crucial para fomentar el tejido productivo de la ciudad.

Esas oportunidades tienen mayores posibilidades en ciertos sectores que en otros. Productos como los refinados y aceites derivados del petróleo, que representan una parte significativa de las exportaciones de la ciudad, tienen muy bajos niveles de complejidad económica y, por lo tanto, menos oportunidades de diversificación de la estructura local en el espacio-producto, lo que hace que las oportunidades se concentren en la proveeduría de elementos básicos. Por el contrario, hay otros sectores como los “accesorios de tubería de fundición, hierro o acero”, los “polímeros de estireno” y “las demás placas de plástico”, que a la luz del atlas de registran altos grados de complejidad económica y de encadenamientos potenciales.

Adicional al panorama industrial, Cartagena presenta un débil aprovechamiento del posicionamiento estratégico como destino turístico y de inversiones, que ha limitado el desarrollo y diversificación de su tejido empresarial y, a su vez, desperdiciado oportunidades para mejorar la calidad de vida de su población.

Cartagena es una de las principales ciudades del país con mayor atractivo turístico: representa aproximadamente el 7,5% del total de empresas registradas en el Registro Nacional de Turismo, el 7,1% del total de pasajeros movilizados y el 14% del total de visitantes extranjeros no residentes. Sin embargo, algunas cifras muestran que su potencial turístico es aún mayor: por ejemplo, en 2018 el número de visitantes extranjeros sigue siendo relativamente bajo en comparación con destinos internacionales similares como Cancún (México), que recibió 6,3 millones de visitantes extranjeros, o Punta Cana (República Dominicana), que albergó 4,5 millones.

El turismo, a su vez, es uno de los principales empleadores de la ciudad. No obstante, este se caracteriza por registrar actividades de alta informalidad, bajos ingresos y deficiente calidad del empleo, hecho que puede asociarse con la baja productividad y escaso valor agregado generado por el sector. Este escenario muestra, por una parte, que Cartagena requiere de la diversificación de su oferta turística a nivel nacional, y de su posicionamiento como destino turístico a nivel internacional.

Un hecho adicional que se configura como un obstáculo para la consolidación del tejido empresarial de Cartagena, es la dificultad relativa en la ciudad para crear una empresa. Esta dificultad es evidente cuando se analiza el indicador subnacional del Indicador Doing Business. Los resultados de Cartagena en esta materia son particularmente deficientes, lo cual repercute negativamente en la posición de la capital del Bolívar en el Pilar “Entorno de Negocios” del Índice de Competitividad de Ciudades (ICC). En detalle, Cartagena ocupa el lugar 14 entre las 23 principales ciudades

<sup>2</sup> Mide el potencial de aumento de la complejidad de un lugar. Tiene en cuenta el nivel de complejidad de todos los sectores productivos (o productos de exportación), junto con la "distancia" a los demás sectores (o productos). Con esta información mide la probabilidad de que aparezcan nuevos sectores (o exportaciones) y qué tanto elevarían la complejidad del lugar. Valores más altos indican que es más probable desarrollar nuevos sectores (o productos) más complejos que los que ya se tienen.

capitales del país en este pilar. Lo anterior evidencia la necesidad de avanzar en una estrategia que permita facilitar la apertura de negocios en la ciudad.

Finalmente, debe mencionarse que Cartagena tiene un importante potencial de atracción de inversiones y de localización empresarial a nivel nacional. La ciudad tiene una ventaja comparativa al tener el puerto de exportación de bienes no tradicionales (contenedores) más importante del país, y una red de zonas francas y de infraestructura para la exportación que debe ser consolidada y aprovechada. Estos argumentos incentivan la relocalización empresarial en la búsqueda de una mejor ubicación para las empresas exportadoras frente a los puertos nacionales.

Dado este panorama, Cartagena requiere de inversión para desarrollar y diversificar su tejido industrial; para formalizar, diversificar y posicionar su oferta turística a nivel nacional e internacional, y para aprovechar su ventaja comparativa geográfica y portuaria. Y para atraer dicha inversión Cartagena necesita de una estrategia general de promoción de ciudad.

Más allá de acciones aisladas o hacer marketing de la marca de ciudad, Cartagena debe estructurar una estrategia y un liderazgo de promoción de destino coherente con las apuestas productivas en el marco de la Política de Desarrollo Económico, que abarque conjuntamente su promoción como destino turístico, la atracción de eventos o convenciones y la atracción de inversión productiva, y que favorezcan el crecimiento socioeconómico. En este sentido, se propone que Invest In Cartagena, con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Económico, sean las entidades que lideren, gestionen y articulen las iniciativas relacionadas con estas temáticas a través del programa que se propone a continuación.

### 3. Descripción del Programa

Con el objetivo de atraer inversión que permita consolidar a Cartagena como destino empresarial y turístico que favorezcan el crecimiento socioeconómico de la ciudad, se propone una estrategia de promoción y posicionamiento de la ciudad, que incluye el fortalecimiento de las acciones realizadas para atraer inversiones y la articulación de actores para promover la imagen y fomentar la inversión en la ciudad. Este programa consta de los siguientes componentes:

- 1. Coordinar las actividades de promoción y posicionamiento de Cartagena:** consiste en el diseño y puesta en marcha de estrategias articuladas que permitan posicionar la imagen de la ciudad para la atracción de inversión y su desarrollo en medios.
  - **Desarrollar una estrategia general para promover y posicionar la imagen de Cartagena y atraer inversión:** debe desarrollarse como la coordinación de todos los actores que realizan actividades relacionadas con el posicionamiento de la ciudad (Invest In Cartagena, Convention Bureau, etc.). En el marco de esta estrategia, debe avanzarse en la formulación y posicionamiento de una marca ciudad única.
  - **Implementar una estrategia publicitaria impresa y digital:** de manera articulada entre las instituciones interesadas en la marca ciudad, debe establecerse una estrategia en revistas de alto perfil y redes sociales que permitan posicionar a la ciudad como destino turístico, cultural y de inversión a nivel nacional e internacional.
- 2. Fortalecer las estrategias de atracción de inversiones (nacionales y extranjeras):** la atracción de inversión debe ser producto de una estrategia de liderazgo y articulación de actores, pero

también debe tener un norte claro definido por la identificación de oportunidades e inversores, la generación de información, la simplificación de trámites, la generación de incentivos, la relocalización de empresas y la consolidación de la imagen de ciudad empresarial, portuaria, turística y cultural.

- **Construcción de un sistema de información para inversionistas:** como una de las acciones que realice continuamente, Invest In Cartagena deberá poner en funcionamiento y promover el uso del Sistema de Información para Inversionistas de Cartagena – SIIC, portal que recopilará, analizará y promoverá la información económica de la ciudad y del país, que sirva de insumo para guiar a inversionistas y empresarios extranjeros en sus decisiones de inversión.
- **Identificar oportunidades de inversión:** Invest In Cartagena y los demás actores interesados deberán realizar estudios, análisis y demás acciones encaminadas a la identificación de oportunidades de inversión, potenciales inversores, y mecanismos efectivos para asesorar a estos últimos, dentro de una unidad o estrategia de identificación y asesoría al inversor.
- **Avanzar en la simplificación de trámites y creación de una ventanilla única empresarial:** como parte de las acciones que ayudarán a atraer inversión nacional e internacional a la ciudad, se deberán identificar todos los trámites susceptibles de ser simplificados para la creación, registro e inversión de las empresas. Esta acción incluye una ventanilla única para los trámites empresariales, que asesore y facilite la realización de todos los trámites exigidos a las empresas en un espacio físico único.
- **Definir incentivos tributarios como parte de la estrategia de atracción de inversión:** esta acción consiste en analizar y ejecutar un tratamiento tributario especial y progresivo a las inversiones en la ciudad, que cumpla una serie de requerimientos que impulsen los sectores productivos y la contratación formal de mano de obra local.
- **Establecer acciones que fomenten la inversión nacional interesada en las ventajas competitivas de la ciudad:** debe implementarse una estrategia que permita atraer la inversión nacional interesada en la ubicación estratégica de Cartagena, en especial, en las empresas con potencial exportador, interesadas en zonas francas, aquellas interesadas en desarrollos inmobiliarios, etc.
- **Gestionar con las instituciones nacionales para la atracción de inversión la promoción de Cartagena:** debe crearse una estrategia de gestión, articulación y coordinación de acciones con ProColombia, el Ministerio de Industria y Comercio y las demás instituciones del país encargadas de promover la inversión en el país, para que de manera estratégica se promocióne y brinde información sobre Cartagena como destino de la inversión.
- **Asistir y participar en las ferias y eventos nacionales e internacionales que sirvan para promocionar a Cartagena:** a través de estos eventos, Invest In Cartagena debe establecer un discurso articulado que permita destacar las ventajas que representa la ciudad como destino de inversión, ubicación y acceso portuario privilegiados, dinámica inmobiliaria, etc.

**3. Promover a Cartagena como destino turístico y de eventos:** Estas deberán orientarse principalmente al posicionamiento de la imagen turística de la ciudad y la atracción de proyectos turísticos de alto impacto.

- **Estrategias de promoción del destino Cartagena a nivel nacional e internacional:** deberán realizarse todas las acciones que permitan publicitar la ciudad en el exterior y desatacar las ventajas de invertir en el sector turístico de la ciudad. Esto implica coordinar acciones para garantizar la satisfacción de los visitantes, realizar y/o participar en los eventos nacionales e internacionales del gremio turismo, y realizar el mercadeo estratégico de la ciudad como destino turístico.
- **Promoción de inversión turística y diversificación de atractivos turísticos y culturales:** esta acción consiste en implementar estrategias coordinadas que permitan la inversión en el tejido productivo de la ciudad, destacando la demanda continua y creciente de visitantes, creando y explorando nuevos destinos turísticos (adecuación de terrenos, islas y playas, ecoturismo, parques temáticos, etc.), y la incorporación de valor agregado e innovación a los destinos existentes.
- **Fortalecer y promocionar los eventos que posicionen la imagen cultural de la ciudad:** la ciudad debe realizar todas las acciones que fomenten los eventos que permiten consolidar la imagen turística y cultural de la ciudad, como el Hay Festival, el Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias (FICCI), el Festival Internacional de Música, las Fiestas de Independencia Cartagena, entre otros.
- **Fortalecer la atracción de convenciones empresariales:** Cartagena debe realizar las acciones que permitan posicionarla a nivel nacional e internacional como destino para la realización de congresos, convenciones y ferias mediante asesoría y apoyo para la realización de los eventos. Lo anterior implica coordinar y articularse con Cartagena Convention Bureau.
- **Gestionar la conectividad turística:** será una estrategia que buscará promover una mayor conectividad turística que se materialice en una demanda creciente y continua de visitantes a la ciudad, mediante las siguientes acciones:
  - **Fortalecer la conectividad aérea:** a través de la ampliación de la capacidad instalada del aeropuerto de Cartagena (o de la construcción del nuevo aeropuerto) y la negociación con las aerolíneas nacionales y extranjeras para implementar nuevas rutas o mayores frecuencias.
  - **Fortalecer la conectividad terrestre:** mediante la modernización de los servicios y las rutas que se ofrecen en la terminal de transporte terrestre, el acceso a información turística y la conexión 24 horas entre esta y los principales sitios turísticos de la ciudad.

#### 4. Objetivos

- **Objetivo general:** Incrementar el flujo de inversión y la localización de empresas en la ciudad a partir del fortalecimiento de su posicionamiento estratégico.

- **Objetivos específicos:**

- Diseñar e implementar una estrategia general de ciudad de posicionamiento de ciudad.
- Fortalecer la estrategia de promoción de inversión de la ciudad.
- Simplificar los trámites necesarios para la creación y funcionamiento de las empresas.
- Fortalecer los incentivos tributarios para la creación de empresarial y la inversión.
- Consolidar a Cartagena como principal destino turístico del país.
- Garantizar la conectividad aérea y terrestre, nacional e internacional.

#### 5. Metas (4 años)

- Implementar una (1) estrategia de promoción y posicionamiento de la ciudad.
- Implementar un (1) sistema de información para inversionistas.
- Crear una (1) ventanilla única empresarial.
- Incrementar a 1 millón (1.000.000) el número de visitantes extranjeros anuales.
- Duplicar el monto de la atracción de inversión a la ciudad.
- Incrementar a cincuenta (50) eventos de nivel del ranking internacional ICCA por año.

#### 6. Presupuesto

\$6.025.000.000

#### 7. Población objetivo

- Inversores actuales y potenciales.
- Trabajadores de la ciudad.
- Operadores turísticos
- Empresarios

# Ficha descriptiva de los programas de la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena

## 1. Identificación

**Nombre:** *Cartagena Turística*

**Responsables:** Secretaría de Hacienda (Unidad de Desarrollo Económico)

**Actores institucionales involucrados:** Corpoturismo, Gerencia del Espacio Público, Organizaciones de trabajadores del sector turístico, operadores turísticos, comunidades, Gremios, Cámara de Comercio de Cartagena, Espacio Público, Comisión Regional de Competitividad, SENA, empresarios, academia, fundaciones, ONGs, Cooperación Internacional y Gobernación de Bolívar.

## 2. Descripción del problema<sup>1</sup>

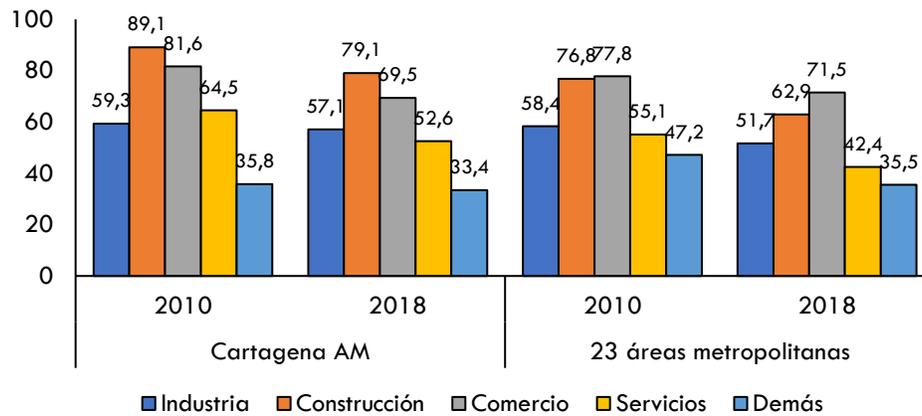
Cartagena es una de las principales ciudades del país con mayor atractivo turístico: representa aproximadamente el 2,4% del PIB del país, el 7,5% del total de empresas registradas en el Registro Nacional de Turismo, el 7,1% del total de pasajeros movilizados y el 14% del total de visitantes extranjeros no residentes. Sin embargo, algunas cifras muestran que su potencial turístico es aún mayor: por ejemplo, en 2018 el número de visitantes extranjeros fue relativamente bajo en comparación con destinos internacionales similares como Cancún (México), que recibió 6,3 millones de visitantes extranjeros, o Punta Cana (República Dominicana), que albergó 4,5.

Por otra parte, el turismo y sus actividades conexas son uno de los principales sectores generadores de empleo en Cartagena. El sector de comercio, hoteles y restaurantes contribuye con el 30% del empleo, pero participan relativamente poco en el valor agregado (representa en la ciudad el 12,8%), lo que evidencia la baja productividad del sector. Otra actividad relacionada con el turismo que participa más en el empleo que en el valor agregado es transporte, almacenamiento y comunicaciones (explica el 16% del empleo y el 6,1% del valor agregado).

La baja productividad y los problemas de calidad en el empleo finalmente se materializan en la alta informalidad y la precariedad de los ingresos. La tasa de informalidad de la capital del Bolívar es significativamente superior a la de las 23 principales áreas metropolitanas del país, especialmente en los sectores comercio y servicios (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). Además, los ingresos laborales son notablemente más bajos que el promedio de las 23 principales Áreas Metropolitanas del país y, dentro de la ciudad, los ingresos laborales más bajos los tienen los ocupados del sector de comercio, hoteles y restaurantes, exceptuando los ingresos derivados del sector agropecuario

<sup>1</sup> Tomado del documento "Identificación del problema público del desarrollo económico y generación de empleo en Cartagena de indias: principales hallazgos del diagnóstico productivo, empresarial y del empleo de Cartagena" de Urbanpro & Cuso (2019).

**Gráfico 1 Tasa de informalidad (salud, pensión y riesgos) según grandes ramas de actividad económica. Cartagena AM y 23 principales áreas metropolitanas**



Fuente: GEIH – DANE.

Este escenario muestra, por una parte, que Cartagena requiere de la diversificación de su oferta turística a nivel nacional, y de su posicionamiento como destino turístico a nivel internacional. Y por otra, muestra la necesidad de trabajar en iniciativas que permitan el mejoramiento de la formalidad y productividad del sector turístico y, con ello, mejorar las condiciones de empleo e ingresos sus trabajadores. Si bien el sector turístico es importante al emplear buena parte de los trabajadores de la ciudad, registra un amplio margen de mejora de los ingresos y de las condiciones laborales, que permitan mejorar la calidad de vida de la población empleada dadas las potencialidades del sector.

### 3. Descripción del Programa

Para formalizar, consolidar y aumentar la productividad de las actividades económicas derivadas del turismo, Cartagena requiere de la implementación de las siguientes estrategias articuladas de mediano y largo plazo:

**1. Componente 1. Aumentar la productividad del tejido empresarial turístico informal:** un primer paso necesario para fortalecer e incentivar la cadena productiva del turismo en Cartagena es aumentar la productividad de sus unidades productivas y los trabajadores independientes, lo que deberá repercutir en mayores niveles de formalidad. Para lograr esto, se proponen las siguientes acciones:

- **Realizar un censo del tejido empresarial informal y trabajadores independientes del sector turismo:** el objetivo de esta actividad es caracterizar las unidades productivas del sector turístico que no fueron identificadas en el censo empresarial del año 2019, lo que permitirá establecer el número de empresas y sus características.
- **Crear un centro empresarial para el turismo en Cartagena:** tendrá como objetivo fomentar el sector formal de la ciudad, a través de un espacio físico donde los empresarios podrán mejorar su productividad, reducir costos y coordinar acciones mediante, por ejemplo, realizar compras de insumos conjuntas, coordinar procesos productivos para

satisfacer demandas de servicios (de eventos o excursiones), capacitación y asesoría en TICS para el turismo, facilitar el encuentro y asociatividad, asesoría y actualización productiva o normativa, entre otras. Para ser parte del centro y sus servicios los empresarios y sus asociaciones deberán comprometerse con el cumplimiento de la normatividad, la implementación de buenas prácticas y la participación en jornadas de capacitación, etc.

- **Diseñar e implementar un proyecto de microfinanzas para las empresas informales:** generar un mecanismo formal de financiamiento que se adapte a las necesidades del tejido informal del sector turístico (lucha contra el “gota a gota”).

**2. Componente 2. Consolidar la estructura empresarial y la productividad formal:** Cartagena debe tener un componente encargado de fortalecer su tejido productivo formal, para que sea más productivo, esté a la vanguardia del turismo mundial y cuente con una demanda continua y creciente de turistas, a través de:

- **Diseñar una estrategia para la formación continua de la oferta de trabajo actual y potencial del sector turismo:** esta acción, en especial, deberá centrarse en la formación sobre temáticas como el bilingüismo, la atención al usuario, la promoción de buenas prácticas, y el uso masivo de herramientas y plataformas tecnológicas especializadas en el sector.
- **Fomentar las buenas prácticas en atención al usuario, calidad de los servicios y uso intensivo de las tecnologías de información:** deberán diseñarse e implementarse incentivos y reconocimientos a las empresas pertenecientes a la cadena productiva del turismo, que se destaquen por sus buenas prácticas y la eficacia de estas para aumentar su productividad o la satisfacción del turista.
- **Desarrollar líneas de créditos productivo a las empresas del sector formal del turismo:** para mejorar los servicios y la infraestructura, deberán ofrecerse programas de créditos con menores tasas de interés, ligados a la mejora de los servicios ofrecidos y la vinculación de un mayor número de trabajadores locales formales, entre otros criterios.
- **Implementar el Sistema de Información Turística de Cartagena (SITC):** este deberá recopilar, administrar y analizar la información turística que generan las actividades del aeropuerto, terminal, hoteles, restaurantes, gremios y demás interesados del sector turístico. Junto con la obtención de información primaria, este sistema deberá fomentar y realizar investigaciones sobre tendencias e innovaciones turísticas en la ciudad, así como monitorear y analizar el nivel de satisfacción de los servicios turísticos existentes.
- **Establecer e implementar una estrategia de primera vitrina en el sector turístico:** Cartagena debe diseñar y poner en marcha un conjunto de acciones que permita vincular a los hoteles y hostales de la ciudad como primera vitrina de servicios turísticos y de producción local (artesanías, recuerdos, productos gastronómicos, etc).

**3. Componente 3. Mejorar y diversificar la oferta turística:** además de la formalización y consolidación del tejido productivo del sector turístico, Cartagena requiere del continuo mejoramiento de sus atractivos, así como del desarrollo de nuevos productos que complementen

los actuales y mantengan a la ciudad en la vanguardia del turismo nacional e internacional. Para lograr lo anterior, se propone:

- **Mantener y mejorar los atractivos turísticos actuales:** el mayor riesgo de las ciudades turísticas es el deterioro o pérdida de sus atractivos. En consecuencia, Cartagena debe implementar continuamente acciones para mantener y mejorar sus atractivos.
  - **Gestión y aprovechamiento del espacio público:** deben realizarse todas las acciones que regulen y promuevan las buenas prácticas para el ordenamiento y aprovechamiento del espacio público de la ciudad. Esta acción busca fortalecer las acciones de la Gerencia del Espacio Público, e implementar el Acuerdo del Consejo Municipal de Cartagena sobre la regulación y el uso del espacio público.
  - **Mantener el uso de las playas:** busca implementar la normatividad que garantice el mantenimiento y el adecuado uso de las playas, tanto por los turistas como por las empresas y los vendedores ambulantes que realizan sus actividades en estas.
  - **Crear, mantener y conservar accesos a cuerpos de agua con fines turísticos:** consiste en construir, mantener y/o regular los accesos peatonales y los muelles de desembarque que incentiven la navegabilidad de los cuerpos de agua existentes en la ciudad (bahía, ciénagas, canales, etc.).
  - **Preservar patrimonio arquitectónico:** implica regular e incentivar las acciones que permitan mantener, adecuar o reparar las fachadas, calles y espacios públicos del centro histórico de la ciudad, de forma tal que se conserve el estilo arquitectónico y urbanístico que lo caracteriza, en el marco del Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico, PEMP.
  - **Desarrollar turísticamente las zonas insulares:** Cartagena debe velar por vincular económicamente y conservar ambientalmente sus islas, islotes y demás zonas insulares, mediante el establecimiento de dinámicas turísticas entre estas y la ciudad, y la vinculación productiva de su población a las actividades que se desarrollen.
  - **Fortalecer la conexión regional:** se deben establecer y/o consolidar rutas turísticas, conexiones y flujos entre Cartagena y otros destinos turísticos del departamento (por ejemplo, con Mompox) y de la región caribe colombiana (por ejemplo, con Santa Marta, Barranquilla o La Guajira).
- **Desarrollar nuevos productos turísticos:** como parte de la consolidación del sector, Cartagena debe realizar las siguientes acciones que le permitan ampliar su oferta de bienes y servicios turísticos involucrando a las comunidades. Para ello debe:
  - **Financiar nuevos proyectos turísticos:** financiar y asesorar técnicamente proyectos empresariales (principalmente de pymes y comunidades) y aquellos relacionados con el turismo no tradicional (diferente al centro histórico y el uso de playas).
  - **Implementar espacios para promoción y consolidación de las actividades culturales:** el turismo aparece como una oportunidad para promover las actividades culturales de las comunidades, a través del fomento, asesoramiento técnico y

financiamiento de emprendimientos culturales, actividades en espacios en zonas turísticas y participación en eventos nacionales e internacionales.

- **Establecer normatividad y promover el turismo no tradicional:** diagnosticar, fomentar, asesorar y regular nuevos segmentos de turismo, tales como el turismo de naturaleza (por ejemplo, avistamiento de aves en su ciénagas e islas y pesca deportiva), gastronomía popular (plazas de mercado), cultural, bienestar y salud, y el náutico de lujo (yates y buques).
- **Establecer una estrategia que permita generar un turismo 24 horas:** Cartagena debe implementar un conjunto de acciones que permitan garantizar la seguridad, el transporte, la información, y los demás servicios necesarios que permitan el desarrollo de las actividades turísticas durante las 24 horas del día. Un primer paso podría realizarse en el centro histórico de la ciudad, desarrollando o reforzando dichos servicios y desarrollando estrategias conjuntas entre el sector público y privado.

#### 4. Objetivos

- **Objetivo general:** formalizar, consolidar y aumentar la productividad del turismo, de forma tal que permita aprovechar el potencial de la ciudad y la inclusión productiva de la población.

- **Objetivos específicos:**

- Realizar un diagnóstico del tejido empresarial informal asociado al sector turismo y sus cadenas productivas.
- Incentivar y apoyar la transición al sector formal de las unidades productivas pertenecientes a la cadena productiva del turismo en Cartagena.
- Fortalecer la formación de la oferta de trabajo actual y potencial del sector turismo, centrada en bilingüismo, atención al usuario, buenas prácticas y uso masivo de TICS.
- Desarrollar el financiamiento a las empresas del sector turismo para el mejoramiento de los servicios ofrecidos y de la infraestructura.
- Facilitar los servicios que permitan el desarrollo de las actividades turísticas durante las 24 horas del día.
- Implementar el Sistema de Información Turística de Cartagena (SITC) para recopilar, administrar y analizar información y generar investigaciones sobre el sector en la ciudad.
- Fomentar y regular el mantenimiento y uso adecuado de las playas, cuerpos de agua y del centro histórico de Cartagena.
- Ampliar y sofisticar la oferta turística de la ciudad.

#### 5. Metas (4 años)

- Realizar un (1) censo empresarial del tejido productivo informal del sector turístico.
- Implementar un (1) centro empresarial para del turismo en Cartagena y poner en funcionamiento todos sus servicios.
- Vincular a mil (1000) unidades productivas informales o trabajadores independientes mediante las estrategias planteadas por el programa.
- Formar o capacitar mil (1.000) trabajadores o potenciales trabajadores del sector turístico en atención al usuario, buenas prácticas o uso masivo de TICS.

- Incrementar los ingresos laborales del sector turismo, por lo menos hasta el ingreso promedio de la ciudad.
- Implementar una (1) estrategia piloto para facilitar el desarrollo de las actividades turísticas durante las 24 horas del día en el centro histórico de la ciudad.
- Implementar el Sistema de Información Turística de Cartagena (SITC), para recopilar, administrar y analizar información y generar investigaciones sobre el sector en la ciudad.
- Poner en marcha dos (2) estrategias para la consolidación de la oferta turística: una para fortalecer los atractivos actuales y otra para nuevos atractivos.

#### **6. Presupuesto**

\$6.800.000.000

#### **7. Población objetivo**

- Unidades productivas pertenecientes a la cadena productiva del turismo de Cartagena (agencias de viajes, hoteles, restaurantes y similares).
- Dueños, administradores y, en general, trabajadores pertenecientes al turismo.
- Turistas nacionales y extranjeros que tienen como destino Cartagena.
- Comunidades aledañas a los principales destinos turísticos de Cartagena

## Ficha descriptiva de los programas de la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena

### 1. Identificación

**Nombre:** Zonas de aglomeración productiva

**Responsables:** Secretaría de Hacienda (Unidad de Desarrollo Económico)

**Actores institucionales involucrados:** Gremios productivos, Cámara de Comercio, Asociaciones de productores, empresarios, SENA, Instituciones de Formación, Academia, Secretaría de Planeación, Fundaciones.

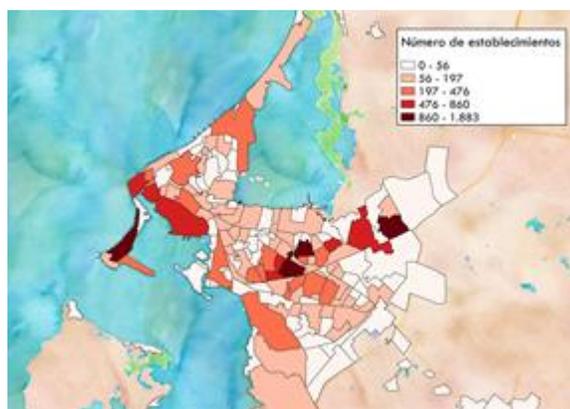
### 2. Descripción del problema<sup>1</sup>

En términos generales existe una relación positiva entre población y prosperidad económica que refleja las mejoras en productividad producto de la aglomeración. A pesar de que dicha relación existe, hay ciudades que aprovechan mejor o peor su tamaño relativo, es decir que aprovechan de mejor manera sus economías de aglomeración. Así, ciudades como Bucaramanga, que es la segunda con mayor densidad empresarial del país, aprovecha su tamaño relativo para conseguir niveles de prosperidad económica y productividad mayores que ciudades más grandes como Medellín, Cali o Barranquilla, según el Índice de Prosperidad Urbana de ONU-HABITAT. En el otro extremo se encuentran ciudades como Cúcuta o Santa Marta que desaprovechan sus economías de aglomeración y tienen niveles de prosperidad económica mucho más bajos de lo que se esperaría para su tamaño.

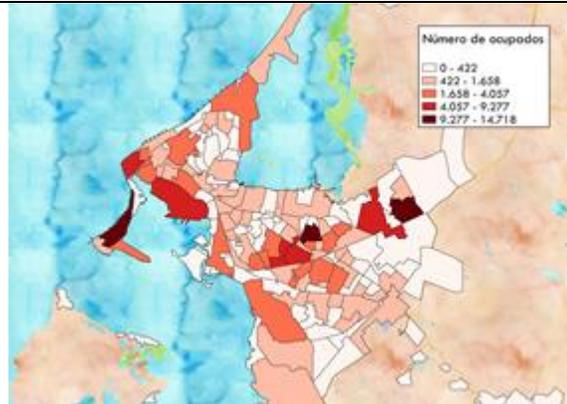
En el caso de Cartagena, la ciudad se encuentra sobre la línea de tendencia, logrando apenas los niveles de prosperidad económica que se esperarían para su tamaño poblacional. No obstante, es importante resaltar que tiene un importante margen de aprovechamiento de sus economías de aglomeración.

Para identificar esas oportunidades de mejora de la productividad es necesario entender la localización del tejido empresarial y productivo y las zonas de la ciudad que concentran mayores niveles de densidad empresarial donde dichas economías de aglomeración puedan potenciarse.

#### Ilustración 1 Densidad empresarial y laboral. Cartagena



<sup>1</sup> Tomado del documento "Identificación del problema público del desarrollo económico y generación de empleo en Cartagena de indias: principales hallazgos del diagnóstico productivo, empresarial y del empleo de Cartagena" de Urbanpro & Cuso (2019)



Fuente: Cálculos y elaboración UrbanPro a partir de Censo empresarial 2011, Secretaría de Hacienda 2018, Directorio Empresarial del DANE (2018)

En primer lugar, al ver la densidad de establecimientos empresariales de la ciudad, se encuentra una gran zona con alta densidad empresarial que va desde el sector de El Laguito y Bocagrande, pasando por Getsemaní y Manga y particularmente el Centro Histórico. Esta es una zona particularmente ligada al sector turístico y el sector de servicios.

Una segunda gran zona de atención se genera en torno a la intersección de los principales ejes estructuradores viales de la ciudad, la calle 31 y la vía de la cordialidad y la zona industrial en torno a los puertos, desde el puerto de contenedores (Contecar) y toda la zona industrial de Mamonal, pasando por Ecopetrol y la zona del canal del Dique. Esta zona recoge la densidad industrial de la ciudad.

Se identifica una tercera zona, con una economía de naturaleza más popular que se ubica en torno a la localización estratégica del terminal de transportes, la entrada a la ciudad por la vía de la cordialidad y una alta densidad poblacional de sectores populares, así como una zona de expansión de la ciudad.

Finalmente se identifica una cuarta zona incipiente que inicia en la zona del aeropuerto y todo el eje hacia la zona de Morros y Serena del Mar.

El desarrollo de las zonas anteriormente mencionadas, además de las estrategias puntuales en materia de desarrollo productivo, es fundamental integrarlas a los grandes proyectos de ciudad y a las intervenciones urbanas que propendan por el mejoramiento urbanístico de las mismas, así como los grandes proyectos de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria. Dichas intervenciones y proyectos deben articularse con la propuesta económica de la Política y ser potencializado su aprovechamiento productivo.

Ahora, al analizar el tejido empresarial de la ciudad, encontramos que, de las cerca de 30 mil empresas registradas en la Cámara de Comercio, el 97,3% corresponde a micro y pequeñas empresas, por lo que el desarrollo de las zonas de aglomeración debe tener en cuenta los requerimientos de este tipo de empresas. En términos generales, las micro y pequeñas empresas de la ciudad enfrentan graves problemas de productividad, debido, entre otros, a los siguientes factores (capturados a partir de la revisión de estudios, investigaciones, estadísticas y de mesas de trabajo participativas con microempresarios):

1. **Poco o nulo acceso a fuentes de financiación formales:** Las micro y pequeñas empresas de Cartagena enfrentan fuertes restricciones de acceso al mercado financiero formal por lo que acceden a mecanismos informales e ilegales como el llamado “paga diario” o “gota a gota”, que en la mayoría de los casos resultan ser muy costosos. Llama la atención que el número de cuentas de ahorro activas por cada 100 personas mayores a 18 años ascienda a 75 en Cartagena, mientras que en Bogotá, Medellín y Bucaramanga esta cifra es superior a 95. De igual forma, la cartera comercial en Cartagena representa el 38% del valor agregado de la ciudad, una cifra significativamente inferior a la registrada en Medellín (93%), Bogotá (80%) y Barranquilla (76%), por ejemplo.
2. **Brechas de capital humano (ausencia de capacitación y formación del recurso humano de las pequeñas y microempresas de la ciudad):** El recurso humano que labora en las distintas actividades de comercio, servicios relacionados con el turismo y transformación de materias primas (manufactura) no cuenta con las cualificaciones necesarias para afrontar los desafíos actuales en materia de innovación y desarrollo. En las mesas participativas desarrolladas en el marco de la formulación de la Política Pública, los microempresarios señalaron que los altos costos de la capacitación y el simple desconocimiento de la oferta son uno de los principales obstáculos que ellos enfrentan para poder contar con un recurso humano mejor capacitado.
3. **Modelo de gestión administrativa y gerencial ineficiente** Las micro y pequeñas unidades productivas de Cartagena no cuentan con un modelo de gestión administrativa, de mercadeo y gerencial adecuada, lo que sin duda impacta negativamente sobre la estructura de costos, la calidad del producto y por ende sobre su capacidad de generar encadenamientos productivos (o proveeduría) con empresas más productivas.
4. **Baja apropiación de las Tics y ausencia de una cultura de innovación:** En las mesas participativas, los microempresarios señalaron que la gran mayoría de ellos no utiliza herramientas TICs para el desarrollo de sus actividades económicas, de igual forma no existe una cultura de innovación arraigada en el micro y pequeño empresario cartagenero.
5. **Escasa organización de los empresarios al interior de cada sector económico** que dificulta el reconocimiento e identificación de los beneficios del trabajo en equipo de cara a aumentar los niveles de productividad. La organización empresarial debe ir más allá de una mera representación política de determinado sector económico, debe trascender y repercutir en mayores niveles de ingresos y productividad.
6. **Comercialización:** Los microempresarios manifestaron que enfrentan grandes obstáculos para poder comercializar sus productos en el mercado local y nacional.

Como consecuencia de los factores anteriormente descritos, la gran mayoría del tejido empresarial cartagenero no ha podido aprovechar de manera eficaz los beneficios de las economías de aglomeración, lo que se refleja en la debilidad estructural de estos negocios para generar productos de alto valor agregado que les permitan competir en el mercado local y nacional y establecer vínculos productivos con el tejido empresarial consolidado de la ciudad.

Así las cosas, los pequeños y microempresarios de Cartagena no han sabido aprovechar las ventajas derivadas de operar como clúster, pues los factores anteriormente mencionados repercuten en un uso ineficiente de los recursos, bajos niveles de rentabilidad, problemas de calidad y posición de desventaja con productos nacionales e internacionales.

### 3. Descripción del Programa

Este Programa busca poner al servicio del sector productivo Cartagena y en particular aquel que se encuentra ubicado en las principales zonas de densidad empresarial de la ciudad, estrategias, herramientas y servicios que contribuyan a aumentar su productividad. Lo que se busca es 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, las cuales fueron mencionadas anteriormente en la sección de identificación del problema.

Los componentes estratégicos del programa son los siguientes:

- **Definición de sectores y zonas a intervenir:** A partir de los resultados del censo empresarial que en la actualidad adelanta la Cámara de Comercio y la Alcaldía de Cartagena, se deben priorizar las zonas de aglomeración y sus respectivos sectores, los cuales deben estar alineados, en la medida de lo posible, a las apuestas productivas de la ciudad identificadas en el Plan Regional de Competitividad.
- **Fomento de la asociatividad al interior de los sectores priorizados:** generar acciones dirigidas a que las empresas logren desarrollar economías de escala a través de estrategias asociativas (compra de insumos, comercialización, maquinaria conjunta producción, etc.) que permitan aumentar su productividad y sus estándares de calidad de tal forma que logren vincularse como proveedores a las principales apuestas productivas de la ciudad.
- **Asistencia técnica y fortalecimiento empresarial:** brindar asistencia técnica a los empresarios en aspectos propios de la actividad productiva, así como en aspectos transversales como administración, finanzas y gerencia.
- **Apropiación de TIC's y servicios de innovación:** este componente propende por aumentar la penetración de las TICs en los sectores priorizados, así como promover la cultura de la innovación al interior de las organizaciones.
- **Acceso a servicios financieros:** En este componente se busca desarrollar una estrategia que permita a las unidades productivas acceder a productos financieros (préstamos, leasing, factoring etc) en condiciones favorables.
- **Formación y capacitación pertinente.** En este componente se reúnen todas las actividades que contribuyan a la formación y/o cualificación del recurso humano con que cuentan las unidades productivas. En este componente el SENA jugará un rol determinante. El objetivo es que estas unidades cuenten con personal capacitado para mejorar todos sus procesos técnicos y administrativos.
- **Aseguramiento de calidad y desarrollo de proveedores** La idea de este componente es que las pequeñas unidades productivas que se encuentran en el territorio implementen procesos de aseguramiento de calidad de su producto final, el cual se convierte en un requisito indispensable para que estas pequeñas empresas generen vínculos con las medianas y grandes empresas del mercado local o nacional.

Ahora bien, el eje estructurante de este programa son los **Centros de Servicios Empresariales (CSE)**, que serán espacios físicos, donde los empresarios podrán encontrarse y compartir conocimientos, además de acceder a toda la gama de servicios mencionados en cada uno de los componentes. En últimas, lo que se busca es que los empresarios logren acceder a servicios, que de manera individual no hubieran podido tener acceso por los altos costos asociados

#### 4. Objetivos

- **Objetivo general:** aumentar la productividad del tejido productivo de las principales zonas de densidad empresarial de la ciudad a través del aprovechamiento de las economías de aglomeración.

- **Objetivos específicos:**

- Diseño y puesta en marcha de los Centros de Servicios Empresariales de los sectores priorizados.
- Vincular al tejido empresarial de las zonas y sectores priorizados a cadenas productivas de alto valor agregado.
- Desarrollar proveedores con altos estándares de calidad para las principales empresas de la ciudad y del país.
- Promover el trabajo colaborativo y asociativo como herramienta para aumentar la productividad.
- Diseñar y prestar servicios que permitan a las unidades productivas de los sectores seleccionados operar como cluster y por ende aprovechar las ventajas de la de economías de aglomeración.
- Prestar servicios de innovación a las empresas en las zonas de aglomeración.
- Realizar las alianzas estratégicas requeridas para facilitar el acceso a productos financieros de las unidades productivas de los sectores priorizados.
- Aumentar los niveles de formación y capacitación del personal ocupado en los sectores priorizados a partir del diseño y puesta en marcha de programas de formación con calidad y pertinencia.
- Aumentar la apropiación de las herramientas TICs en el tejido empresarial aglomerado.
- Diseñar y poner a disposición de las unidades productivas estrategias y servicios que permita contar una gestión administrativa, de mercadeo y gerencial más eficiente.

#### 5. Metas (4 años)

- Realizar como mínimo estudios de identificación de sectores a partir del censo empresarial.
- Poner en marcha tres (3) Centros de Servicios Empresariales en la ciudad de Cartagena.
- Vincular como mínimo 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 CSE.

#### 6. Presupuesto (4 años)

\$ 9.000.000.000



## 7. Población objetivo

- Unidades productivas de los sectores priorizados por la administración distrital en las zonas de mayor densidad económica.
- Trabajadores de los sectores priorizados por la administración.

## Ficha descriptiva de los programas de la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena

### 1. Identificación

**Nombre:** Cartagena facilita el emprendimiento

**Responsables:** Secretaría de Hacienda (Unidad de Desarrollo Económico)

**Actores institucionales involucrados:** Cámara de Comercio, Asociaciones de productores, Bancoldex, INNpursa, agencia de empleo de las CCF, Instituciones de Formación, Academia, Centros de Emprendimiento, Fundaciones, ONG`s, Redip

### 2. Descripción del problema<sup>1</sup>

A partir del registro de la Cámara de Comercio, se observa que Cartagena tiene alrededor de 30 mil empresas registradas, de las cuales el 90% corresponde a microempresas. Así mismo, la mitad de las empresas registradas corresponden al sector de comercio, alojamiento y restaurantes.

Contrario a lo que ocurre con la industria, alta participación en el crecimiento y baja en el empleo, el turismo y sus actividades conexas son el principal empleador de la ciudad (el sector de comercio, hoteles y restaurantes explica el 30% del empleo), mientras que participan relativamente poco en el valor agregado (representa en la ciudad el 12,8%), mostrando la baja productividad del sector.

Ese gran empleador que es el sector de “comercio, hoteles y restaurantes”, que más directamente refleja el sector de turismo, evidencia los problemas de productividad y de baja calidad del empleo que produce (es la fuente de empleo, aunque las condiciones de calidad e ingresos son precarias), en las tasas de informalidad de los empleos del sector, casi el 70% de los ocupados son informales, cifra incluso superior a la alta informalidad de la ciudad; así como que 1 de cada 3 ocupados por “cuenta propia” de la ciudad se encuentran en el sector de “comercio, hoteles y restaurantes.

El resultado de esa baja productividad y problemas de calidad en el empleo finalmente se ve reflejado en la precariedad de los ingresos. Ya de por sí los ingresos laborales de Cartagena son significativamente más bajos que el promedio de las 23 principales Áreas Metropolitanas del país, y dentro de la ciudad, los ingresos laborales más bajos los tienen los ocupados del sector de “comercio, hoteles y restaurantes”<sup>2</sup>.

Más allá de la baja productividad relativa del sector de comercio hoteles y restaurantes, se observa una baja densidad empresarial (formal) en la ciudad: mientras que en Cartagena hay 1 empresa por cada 45 habitantes, en Bucaramanga hay 1 por cada 15 habitantes. Esta cifra puede estar reflejando amplios obstáculos para emprender en la ciudad. De hecho, las principales barreras identificadas (a partir de la revisión de estudios, investigaciones, estadísticas y de mesas de trabajo participativas con microempresarios):

1. **Poco o nulo acceso a fuentes de financiación formales:** Los emprendedores, así como las micro y pequeñas empresas de Cartagena enfrentan fuertes restricciones de acceso al mercado financiero formal por lo que acceden a mecanismos informales e ilegales como el llamado “paga diario” o “gota a gota”, que en la mayoría de los casos resultan ser muy costosos. La cartera comercial en Cartagena representa el 38% del valor agregado de la ciudad, una cifra significativamente inferior a la registrada en Medellín (93%), Bogotá (80%) y Barranquilla (76%), por ejemplo.

<sup>1</sup> Tomado del documento “Identificación del problema público del desarrollo económico y generación de empleo en Cartagena de indias: principales hallazgos del diagnóstico productivo, empresarial y del empleo de Cartagena” de Urbanpro & Cuso (2019)

<sup>2</sup> Son más bajos en el sector agropecuario, pero es prácticamente inexistente en la ciudad.

2. **Brechas de capital humano:** El recurso humano que labora en las distintas actividades de comercio, servicios relacionados con el turismo y transformación de materias primas (manufactura) no cuenta con las cualificaciones necesarias para afrontar los desafíos actuales en materia de innovación y desarrollo. En las mesas participativas desarrolladas en el marco de la formulación de la Política Pública, los microempresarios señalaron que los altos costos de la capacitación y el simple desconocimiento de la oferta son uno de los principales obstáculos que ellos enfrentan para poder contar con un recurso humano mejor capacitado.
3. **Modelo de gestión administrativa y gerencial ineficiente** En general los emprendedores, así como las micro y pequeñas unidades productivas de Cartagena no cuentan con un modelo de gestión administrativa, de mercadeo y gerencial adecuada, lo que sin duda impacta negativamente sobre la estructura de costos, la calidad del producto y por ende sobre su capacidad de generar encadenamientos productivos (o proveeduría) con empresas más productivas.
4. **Baja apropiación de las Tics y ausencia de una cultura de innovación:** En las mesas participativas, los microempresarios señalaron que la gran mayoría de ellos no utiliza herramientas TICs para el desarrollo de sus actividades económicas, de igual forma no existe una cultura de innovación arraigada en el micro y pequeño empresario cartagenero.

Adicionalmente, las emprendedoras mujeres manifestaron un acceso desigual a servicios relacionados con el emprendimiento, situación que también es evidente en el diagnóstico de la Política Pública de Inclusión Productiva. De igual forma otros grupos poblacionales en la ciudad también enfrentan graves problemas de inclusión productiva y empleabilidad, esto son las personas con discapacidad, la población insular, la población afrodescendiente, las víctimas del conflicto armado, la población LGBTI, las personas en proceso de reincorporación y los migrantes venezolanos, entre otros.

Un hecho adicional, que no es menos importante, y que se configura en un obstáculo para la consolidación del tejido empresarial cartagenero, es la dificultad relativa en la ciudad para crear una empresa. Esta dificultad es evidente cuando se analiza el indicador subnacional del Doing Business. Los resultados de Cartagena en esta materia son particularmente deficientes, lo cual repercute negativamente en la posición de Cartagena en el Pilar” Entorno de Negocios”<sup>3</sup> del Índice de Competitividad de Ciudades (ICC). En detalle, Cartagena ocupa el lugar 14 entre las 23 principales ciudades capitales del país en este pilar.

Ahora, al revisar los resultados de emprendimiento de alto impacto, los resultados no son muy diferentes. Según la más reciente edición del Índice de Competitividad de Ciudades (Consejo Privado de Competitividad y Universidad el Rosario, 2019), Cartagena ocupa el décimo lugar entre las principales ciudades del país en el componente “Innovación y Dinámica Empresarial”. Al comparar los resultados de Cartagena con las cinco principales ciudades del país (Medellín, Cali, Bogotá, Barranquilla y Bucaramanga), la capital de Bolívar ocupa el último lugar. Lo anterior evidencia un gran desafío para el desarrollo económico de la ciudad.

Los indicadores que mide el índice en el componente de Innovación y Dinámica Empresarial se agrupan en 3 subcomponentes, a saber: investigación, registros de propiedad industrial y dinámica empresarial. Para efectos de dar cuenta del desempeño de la ciudad en innovación, a continuación, se presentan los resultados en los dos primeros subcomponentes. Los resultados en esta materia no son muy alentadores y, por el contrario, ponen de manifiesto la desventaja de Cartagena frente a

<sup>3</sup> Los indicadores del pilar “Entorno de Negocios” del ICC provienen del Doing Business.

las principales ciudades del país en temas de innovación. Mientras que Cartagena solo cuenta con 3,71 grupos de investigación A1 por cada 100.000 habitantes, en Bogotá, Barranquilla y Bucaramanga este indicador es superior a 5. De igual forma, Cartagena solo registra 2,93 patentes industriales por cada millón de habitantes, mientras que Bogotá y Medellín registran más de 20 al año.

A propósito de esta realidad, en el marco del proceso de formulación de la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo, se llevó a cabo una mesa con actores del ecosistema de innovación de la ciudad y la mayoría coincidió en que Cartagena carece de una cultura innovadora. Adicionalmente, señalaron que, si bien Cartagena cuenta con un gran aparato productivo industrial, muy buenas universidades, y centros de desarrollo tecnológicos, existe una desarticulación total entre los distintos actores. Al respecto señalaron algunos actores en la mesa de innovación: *“Mucha gente en las universidades está investigando, pero no se transmite ese conocimiento a la industria o a la realidad socioeconómica”*

### 3. Descripción del Programa

Este programa tiene como objetivo 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.

El programa ofrece servicios gratuitos a cualquier ciudadano que quiera fortalecer su unidad productiva o desarrollar su idea de negocio. En detalle, se busca brindar servicios de asesorías, mentorías, capacitaciones, además de un componente de servicios financieros. Dada la heterogeneidad de los emprendedores y de las unidades productivas de la ciudad, se proponen una serie de actividades basadas en 4 componentes del programa:

- **Centro de emprendimiento:** se propone la creación de un centro de emprendimiento que ofrezca servicios de emprendimiento y de fortalecimiento empresarial a las unidades productivas y emprendedores ubicados en las zonas más vulnerables de la ciudad. En detalle, los emprendedores cartageneros podrán encontrar en estos centros los siguientes servicios:
  - Asesorías y mentorías en aspectos financieros, legales, contables, de propiedad intelectual, mercadeo, ventas, marketing, TIC's, etc.
  - Acceso a crédito y otros instrumentos financieros

Dada la heterogeneidad de la población de Cartagena, este Centro de emprendimiento debe ofrecer servicios diferenciales para las poblaciones más vulnerables, a saber: mujeres, población étnica y jóvenes. De la misma forma, el centro de emprendimiento debe contar con unas líneas sectoriales acordes a la vocación productiva de la ciudad y en especial del tejido microempresarial: turismo, economía naranja, entre otros.

De igual forma, se propone que el Centro tenga dos sedes en la ciudad, ubicadas en las zonas con mayor incidencia de pobreza o de presencia de tejido productivo popular. De igual forma, este centro debe tener mecanismos flexibles para llegar (a través de brigadas) a todos los barrios de la ciudad.

Finalmente, se propone que los centros de emprendimiento también ofrezcan talleres sobre la cultura del emprendimiento en distintos escenarios de ciudad (colegios, instituciones de

formación, JAC, entre otros). Se busca revalorar el rol del empresario creativo y no rentista en la creación de valor compartido y desarrollo de la ciudad.

- **Incubadora (aceleradoras) de empresas de alto impacto:** este componente busca a través de alianzas público-privadas entre el Gobierno y Universidades o Centros de desarrollo Tecnológico, apoyar a empresas basadas en desarrollos científicos y tecnológicos con el fin de potencializar y sofisticar su producción. En concreto, esta incubadora deberá brindar servicios tales como: prototipado, propiedad intelectual, innovación, marketing y comunicaciones, networking, comercialización, etc. De igual forma, esta incubadora debe estar enfocada en sectores líderes.
- **Fondo de inversión y capital de riesgo con capitales privados:** Gestión de fondos nacionales e internacionales para inversión en emprendimientos de alto potencial en la ciudad. El rol de la administración es gestionar el encuentro entre actores y facilitar la inversión. Se sugiere aprovechar gente con vínculos en la ciudad y ecosistema naciente en el país.
- **Acceso al financiamiento para el emprendimiento, entre ellos el acceso al crédito.** Este componente busca superar los obstáculos que enfrentan la mayoría de los emprendedores y de micro y pequeños empresarios de la ciudad para acceder a crédito productivo con tasas de interés blandas. La idea es que el Distrito realice alianzas con actores del Ecosistema como Bancoldex y compañías de financiamiento para facilitar el acceso de los emprendedores a instrumentos financieros a costos relativamente bajos. La idea es que los recursos del Distrito se destinen a subsidiar tasa por un lado y por otro a flexibilizar las condiciones de acceso. Esta herramienta deberá operar en el marco de los centros de emprendimiento.

#### 4. Objetivos

- **Objetivo general:** Fomentar el emprendimiento y fortalecer el tejido microempresarial de Cartagena.

- **Objetivos específicos:**

- Brindar servicios integrales de apoyo al emprendimiento a población vulnerable de la ciudad.
- Aumentar la productividad de las micro y pequeñas empresas de la ciudad a través de servicios empresariales para el fortalecimiento empresarial.
- Potencializar emprendimientos y empresas de base tecnológica a través de servicios especializados.
- Aumentar la penetración de los servicios financieros en el tejido empresarial de Cartagena.

#### 5. Metas (4 años)

- Crear el Centro de Emprendimiento Distrital (2 sedes)
- Diseñar las rutas de atención para poblaciones con enfoque diferencial
- Apoyar a por lo menos 4.000 unidades productivas a través de servicios de emprendimiento y fortalecimiento empresarial

- Formular y poner en marcha una incubadora de empresas de alto impacto con recursos publico privados.
- Vincular a por lo menos 80 empresas de base tecnológica a la incubadora de empresas.
- Realizar por lo menos 15.000 operaciones financieras a través de alianzas del Distrito con actores del ecosistema de financiamiento a micro y pequeñas empresas.

#### **6. Presupuesto (4 años)**

\$ 6.000.000.000

#### **7. Población objetivo**

- Micro y pequeñas empresas de Cartagena.
- Emprendedores de sectores vulnerables de la ciudad
- Emprendedores de alto impacto (de base tecnológica)
- Intermediarios financieros (microcréditos)
- Universidades
- Centros de desarrollo tecnológico.

## Ficha descriptiva de los programas de la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena

### 1. Identificación

**Nombre:** Cierre de brechas de capital humano

**Responsables:** Secretaría de Hacienda (Unidad de Desarrollo Económico) y Secretaría de Educación

**Actores institucionales involucrados:** Instituciones de Formación (Educación Superior y ETDH), ORMET, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, Icetex, SENA, Gremios productivos, Cámara de Comercio, Cooperación Internacional, Fundaciones y ONG's, Agencias públicas de empleo

### 2. Descripción del problema<sup>1</sup>

La educación es un factor clave que incide en la productividad económica y está ligado estrechamente con el desarrollo económico de una región. Analizar la educación en un territorio implica conocer los factores de eficiencia y calidad que inciden en la estructura del sistema educativo. Al revisar los datos de cobertura en Cartagena, se observa que para la educación primaria (95,7%) y secundaria (80,7%) los niveles son superiores a los del país (84,9% en primaria y 72,9% en secundaria). Por su parte, en la media (grados décimos y once) la tasa de cobertura neta fue 50,5% en 2017. Al comparar esta cifra con los niveles de cobertura de la educación secundaria, se evidencia claramente la problemática de la deserción escolar. Es fundamental que los jóvenes de la ciudad culminen todo el ciclo educativo para que logren insertarse en trayectorias laborales exitosas en el futuro. Lo anterior plantea uno de los principales desafíos de la capital de Bolívar.

Esta situación tiene una mayor incidencia en los jóvenes de menores ingresos de la ciudad. Mientras que los años promedio de escolaridad del quintil con menores ingresos (los más pobre) son 10,5, los del quintil con mayores ingresos son 13,2. En concreto, existe una brecha de 2,7 años de escolaridad entre los jóvenes (menores de 24 años) pertenecientes al quintil más alto de la distribución del ingreso y aquellos que hacen parte del quintil más bajo. Esta situación evidencia que, de entrada, los jóvenes cartageneros de menores ingresos enfrentan una “cancha desnivelada”, en relación con sus pares de mayores ingresos, lo que sin duda tendrá repercusiones sobre su capacidad futura de vincularse a un trabajo formal.

Otra cifra que da cuenta de la importancia de que los jóvenes culminen la educación media es que, en la actualidad, el 33% de los cartageneros -entre 25 y 64 años- no tiene un título bachiller, lo que tiene un efecto (negativo) directo sobre la productividad y formalidad laboral.

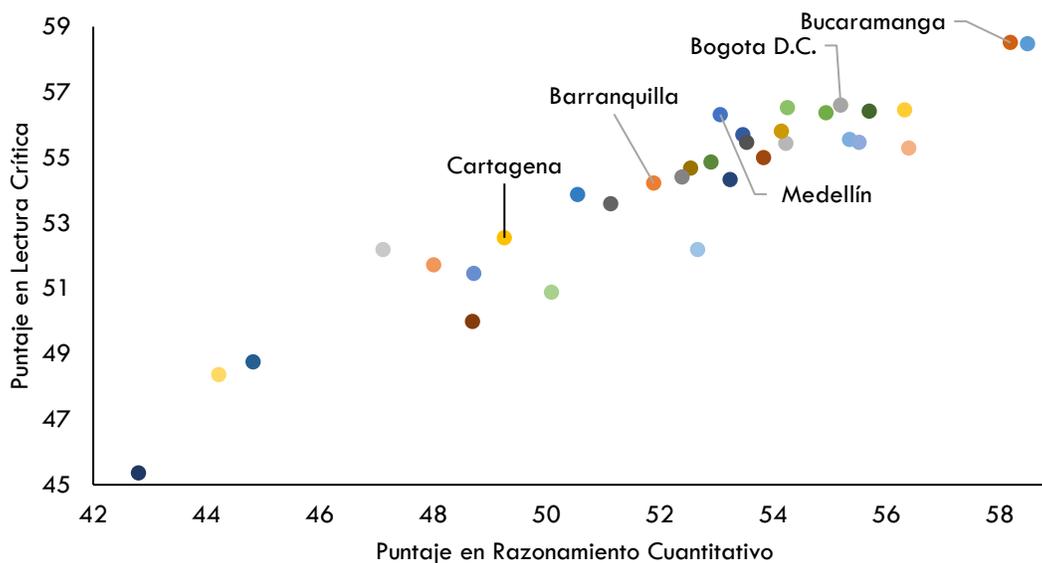
Adicionalmente, se observa que la tasa de jóvenes que no estudian ni trabajan (NINIs) es de 23,7% (1 de cada 4 jóvenes), cifra significativamente superior al de las 23 áreas (19,8%). En términos absolutos, los NINIs ascienden a 62.502, una cifra que debe prender las alarmas de toda la sociedad por todas las repercusiones negativas que ello implica.

Ahora bien, más allá de los indicadores de cobertura, es importante señalar que la educación básica y media tiene serios problemas de calidad en el Distrito. En detalle, el gráfico 1 ilustra la relación entre los resultados de la prueba saber 11 para lenguaje y razonamiento crítico en donde se tiene que Cartagena es la novena capital departamental con los resultados más bajos.

<sup>1</sup> Tomado del documento “Identificación del problema público del desarrollo económico y generación de empleo en Cartagena de indias: principales hallazgos del diagnóstico productivo, empresarial y del empleo de Cartagena” de Urbanpro & Cuso (2019)

Así mismo, al revisar la información de las pruebas Saber 11 a nivel de las instituciones educativas, se observa que la calidad de los colegios oficiales es significativamente inferior a la de los no oficiales: En Cartagena, únicamente el 9,2% de los colegios oficiales está en las categorías más altas de la prueba (A+ y A), mientras que en los colegios no oficiales esta participación asciende al 45,7%.

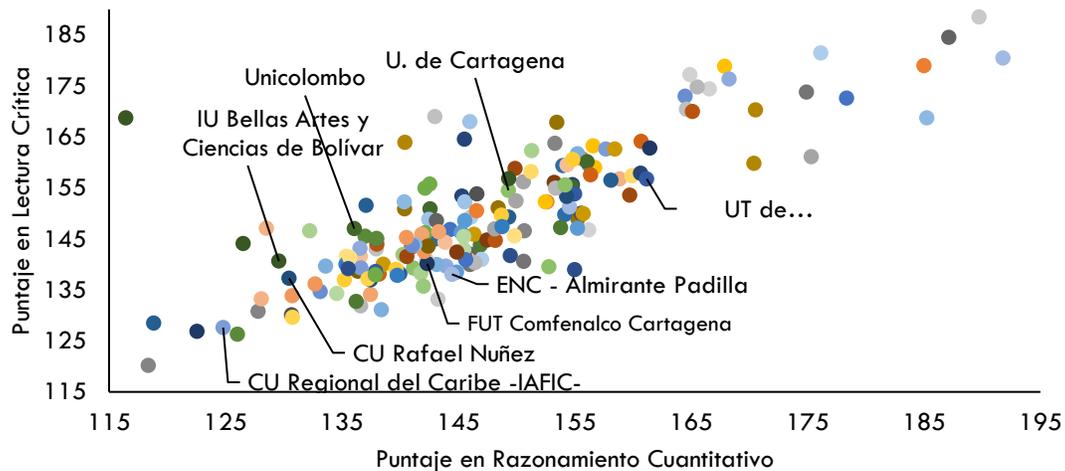
**Gráfico 1 Relación entre razonamiento cuantitativo y lectura crítica, Pruebas Saber 11 2017**



Fuente: Ministerio de Educación

Al revisar aspectos de calidad de la educación superior, se observa que los indicadores tampoco son muy buenos. El gráfico 2 muestra que las Instituciones de Educación Superior de Cartagena se encuentran en la parte media y baja de la distribución de las universidades del país en relación con los componentes de lectura crítica y razonamiento cuantitativo de las pruebas Saber Pro. Esta situación es una clara consecuencia de lo que pasa en la educación básica y media.

**Gráfico 2 Lectura crítica vs razonamiento cuantitativo. ICFES (2017)**



Fuente: Icfes

Adicionalmente, distintos actores de la ciudad manifestaron en las mesas participativas y entrevistas bilaterales, que la población cartagenera tiene brechas en términos de bilingüismo, un factor determinante para una ciudad que depende en gran medida del turismo. Al revisar el porcentaje de estudiantes que obtienen nivel B1 o B+ en la prueba de inglés del Saber Pro (2018), se observa que únicamente el 25% alcanzan ese nivel, lo que ubica a la ciudad en el noveno lugar a nivel nacional, según el Índice de Competitividad de Ciudades (Consejo Privado de Competitividad y Universidad el Rosario, 2019).

Los actores también coincidieron con el hecho de que los programas de formación para el trabajo y educación superior no necesariamente responden o son pertinentes a las necesidades del sector productivo de la ciudad. Esta situación queda evidenciada en los distintos estudios de identificación de brechas de capital humano que se han desarrollado en la ciudad por el Observatorio de Mercado Laboral. A propósito de esos estudios, que ya cumplen más de 6 años de publicados, es importante avanzar en una agenda muy ambiciosa de generación de información de prospectiva cualitativa de demanda laboral, que permita identificar las necesidades de formación de mediano plazo para los sectores priorizados. Estos estudios deben incorporar un plan de acción para cerrar las brechas que permita contar con talento humano pertinente, suficiente y de calidad requerido para asegurar un escenario de crecimiento y consolidación de cada uno de los sectores productivos de la ciudad.

De igual forma, empresarios y agencias de empleo señalaron que los trabajadores cartageneros y los buscadores de empleo registran un alto déficit en habilidades blandas. Algunas de estas competencias son: dominio personal, inteligencia emocional, toma de decisiones, solución de problemas, atención y concentración, entre otras. El fortalecimiento de las competencias blandas debe ser una de las prioridades de la educación básica, media y postmedia. Avanzar en esta dirección permitirá disminuir las tasas de deserción de los programas de formación y aumentar significativamente la probabilidad de consecución de un puesto de trabajo formal a través de los servicios de intermediación laboral. El éxito de la Política Pública pasa necesariamente por identificar esas brechas y realizar los ajustes requeridos a la oferta formativa.

### 3. Descripción del Programa

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. Sin duda, este programa es un elemento central de la Política, toda vez que el fortalecimiento del capital humano es la estrategia transversal más poderosa para generar inclusión productiva en la ciudad.

En particular se pretenden cerrar las brechas en torno a acceso (cobertura), pertinencia y calidad de la educación media y postmedia (superior y ETDH). De igual forma, se busca generar información sobre las necesidades actuales y futuras de formación del recurso humano de la ciudad para responder a los requerimientos del sector productivo local y de las inversiones productivas nacionales y/o extranjeras que decidan alojarse en el territorio.

Este programa se divide en 4 grandes componentes estratégicos, a saber:

- **Fortalecimiento de la Orientación socio-ocupacional para los jóvenes:** Este componente busca que el Distrito avance en un proyecto muy ambicioso de orientación socio-ocupacional a lo largo de todo el ciclo educativo, en especial en la educación secundaria y media. Se debe brindar acompañamiento integral a los jóvenes con relación a la oferta de programas de formación, caracterización de las vacantes en el territorio, programas juveniles, posibilidades de becas y/o financiación, etc. Una manera de avanzar en esta dirección es a través del diseño o adopción de guías metodológicas para el desarrollo de las acciones de orientación socio-ocupacional en las escuelas de la ciudad y capacitar a los profesores en estas herramientas.

Finalmente se debe avanzar en una plataforma virtual donde se ponga a disposición de todos los jóvenes los tres componentes clásicos de la orientación socio-ocupacional, a saber: autoconocimiento, conocimiento del mundo de la formación y conocimiento del mundo del trabajo, además de toda la oferta (pública y privada) de la ciudad relacionada con juventud.

- **Subsistema Distrital de Educación Superior y Formación para el Trabajo:** Este componente busca establecer esquemas de articulación y trabajo conjunto de los diferentes actores de la educación superior y de la formación para el trabajo del Distrito de Cartagena de cara a aumentar el acceso de los jóvenes a formación postmedia, priorizando la población vulnerable. Este componente busca apoyar a esta población mediante alianzas con el SENA, ICETEX, DPS (Jóvenes en Acción) Gobierno Nacional (Generación E) y otros actores del ecosistema para la generación de mayores posibilidades de ingreso al sistema de educación superior en los niveles técnico profesional, tecnólogo y profesional universitario, así como al sistema de ETDH.

De igual forma, se busca fortalecer el fondo de becas propio del Distrito para ampliar la cobertura e incluir un componente de apoyo y sostenimiento a población vulnerable durante la etapa de formación.

Adicionalmente, este componente busca apalancar, a través de fondos concursables, proyectos formulados por las Instituciones de Educación Superior para el desarrollo de rutas de acreditación de calidad para programas de pregrado.

Finalmente, este componente busca avanzar en un Subsistema de aseguramiento de la calidad de la formación ETDH. Es necesario garantizarles a los jóvenes de la ciudad que la formación para el trabajo a la que acceden sea de calidad y pertinente a los requerimientos del sector productivo.

- **Bilingüismo y Tics con énfasis en sector turístico:** este componente busca brindara a los distintos operadores turísticos y trabajadores del sector turístico, incluidos los trabajadores por cuenta propia, cursos básicos de inglés y de manejo de TICs con énfasis en turismo. Este programa se debe realizar en alianza con el SENA regional Bolívar. De igual forma, se debe propender porque toda la oferta de programas de formación turística de la ciudad incluya sendos componentes de bilingüismo y TICs.
- **Pertinencia y cierre de brechas de capital humano:** Este componente parte de elaborar estudios de identificación de brechas de capital humano en la ciudad de Cartagena, los cuales pretenden dar respuesta a la pregunta de si la oferta formativa responde realmente a los requerimientos del sector productivo, partiendo del posible desajuste que se pueda identificar a partir del cruce de información de vacantes y de denominaciones y contenidos de programas de formación. Este componente requiere estudios de identificación de demanda laboral y de análisis de la oferta formativa.

Una vez finalizados los estudios, se busca establecer alianzas y espacios de articulación entre los distintos actores relacionados con el tema en la ciudad, que permitan definir una agenda de trabajo que busque incorporar todos los resultados de estas investigaciones y estudios en los ejercicios de planeación de la oferta educativa.

#### 4. Objetivos

- **Objetivo general:** Identificar y cerrar las brechas de capital humano para aumentar la productividad de los trabajadores cartageneros

- **Objetivos específicos:**

- Fortalecer los programas de orientación sociocupacional de los jóvenes en Cartagena para asegurar su desarrollo integral
- Aumentar el acceso de población vulnerable a oportunidades de educación superior y formación para el trabajo.
- Fortalecer las competencias en inglés y TICs de la población cartagenera, en especial de los trabajadores del sector turístico.
- Realizar estudios de Identificación de brechas (cantidad, calidad y pertinencia) de capital humano y prospectiva laboral para sectores priorizados.
- Brindar insumos a las Instituciones de Educación Superior y Formación para el Trabajo del Distrito de Cartagena para realizar los ajustes requeridos a la oferta formativa en términos de calidad y pertinencia.

- Mejorar la calidad de los programas de educación superior y ETDH de Cartagena.

## 5. Metas

- Crear una plataforma de orientación socio-ocupacional para los jóvenes de Cartagena.
- Desarrollar un programa de orientación socio-ocupacional moderno para todas las instituciones de formación oficiales de Cartagena.
- Implementar por lo menos 4 proyectos para el desarrollo de rutas de acreditación de calidad para programas de pregrado de Instituciones de Educación Superior de Cartagena.
- Realizar como mínimo seis (6) ejercicios de prospectiva laboral y de identificación de brechas de capital humano (que incluyan planes de acción) en los sectores líderes y potencialmente líderes de la ciudad.
- Crear una Instancia de articulación interinstitucional para planeación de la oferta educativa postmedia en el Distrito de Cartagena.
- Generar 4.000 nuevos cupos para educación superior a través alianzas interinstitucionales y el Fondo de becas del Distrito con énfasis en población vulnerable (enmarcado en el Plan Maestro de Educación-Secretaría de Educación)
- Brindar capacitaciones en inglés y TICs a por lo menos 3.000 trabajadores del sector turístico.
- Crear un subsistema de aseguramiento de la calidad de la formación para el trabajo y el desarrollo humano (enmarcado en el Plan Maestro de Educación).

## 6. Presupuesto

\$4.00.000.000

\*\*\*\$26.000.000.000 asignados para Secretaría de Educación (Fondo de becas y proyectos de mejoramiento de calidad)

## 7. Población objetivo

- Población joven
- Estudiantes de Educación Superior y de ETDH
- Instituciones de Educación Superior
- Instituciones de Formación para el Trabajo.
- Gremios Productivos
- Empresarios
- Trabajadores
- Centros de Investigación y Desarrollo
- Agencias de empleo

- Observatorio de Mercado Laboral

## Ficha descriptiva de los programas de la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena

### 1. Identificación

**Nombre:** Cierre de brechas de empleabilidad de los cartageneros

**Responsables:** Secretaría de Hacienda (Unidad de Desarrollo Económico)

**Actores institucionales involucrados:** Agencias de empleo públicas (CCF y APE SENA), Instituciones de Formación para el Trabajo, gremios, empresarios, Ministerio del Trabajo, SENA, Fundaciones, ONG`s, Cooperación, Cámara de Comercio, Secretaría de Participación, organizaciones comunales y de la sociedad civil.

### 2. Descripción del problema<sup>1</sup>

Tradicionalmente, la tasa de desempleo de Cartagena ha sido inferior a la de las 23 áreas del país. Entre 2014 y 2018 se observa un incremento moderado de la tasa de desempleo que en todo caso es inferior al aumento registrado en el resto del país. En concreto, en el año 2018 la tasa de desempleo de la ciudad se ubicó en 8,7%, cifra muy inferior a la de las 23 áreas (10,9%).

No obstante, al analizar otros indicadores del mercado de trabajo, se observa que la situación en Cartagena no es tan buena como lo indica la tasa de desempleo. Tanto la participación laboral (TGP), como la ocupación, presentan tasas muy bajas frente a los promedios nacionales. En 2018, la TGP de Cartagena fue 56,7%, cifra significativamente inferior al promedio de las 23 principales ciudades del país (65,9%) y una de las más bajas de todas las ciudades capitales que disponen de información.

Pero adicionalmente, entre 2015 y 2017 se observa una caída sostenida en la TGP en la ciudad lo que puede estar reflejando un aumento de personas que dejan de buscar trabajo después de largos periodos de búsqueda (teoría del trabajador desalentado).

Por otra parte, se observa que **seis de cada diez ocupados** en Cartagena son informales (no cotizan simultáneamente a salud, pensiones y riesgos), lo que en términos absolutos significa que 250 mil cartageneros se encuentran en esta situación. Así mismo, el 50% de los ocupados en Cartagena son trabajadores por cuenta propia, principalmente en los sectores de comercio, turismo y transporte.

Adicionalmente, el ingreso laboral promedio de Cartagena se mantiene muy por debajo del promedio nacional. En detalle, en el año 2018, el ingreso laboral promedio en el distrito fue 963 mil pesos mensuales, mientras que en las 23 áreas fue 1,3 millones en promedio.

Ahora bien, al analizar los indicadores del mercado de trabajo a nivel poblacional –especialmente mujeres y jóvenes- se evidencia una situación muy crítica. En el caso de los jóvenes, se observa que la tasa de jóvenes que no estudian ni trabajan (NINIs) es de 23,7% (1 de cada 4 jóvenes), cifra significativamente superior al de las 23 áreas (19,8%). En términos absolutos, los NINIs ascienden a 62.502. Al analizar las estadísticas de los NINIs por sexo, se encuentra que las mujeres son las que en su mayoría componen este grupo, de hecho, 65 de cada 100 Ninis en Cartagena son mujeres.

Ahora bien, los jóvenes que participan en el mercado de trabajo enfrentan altas tasas de desempleo en la ciudad. En detalle, el desempleo juvenil asciende a 18,7% (más del doble de la tasa de desempleo promedio de la ciudad). Los jóvenes representan el 50,3% del total de los desocupados de la ciudad.

<sup>1</sup> Tomado del documento “Identificación del problema público del desarrollo económico y generación de empleo en Cartagena de indias: principales hallazgos del diagnóstico productivo, empresarial y del empleo de Cartagena” de Urbanpro & Cuso (2019)

En el caso de las mujeres cartageneras se observa que participan muy poco y cada vez menos en el mercado laboral. Mientras que la TGP masculina asciende fue 67,3% en 2018, la femenina es 46,9%, la cifra más baja de todo el país. Lo anterior quiere decir que 1 de cada 2 mujeres en edad de trabajar no participa en el mercado laboral. Adicionalmente, tienen muy bajas tasas de ocupación (41,4%) y tasas de desempleo significativamente superiores a los hombres (11,8% vs 6,4%). En total, Cartagena tenía 39.709 desocupados, de los cuales el 58% son mujeres.

De igual forma otros grupos poblacionales en la ciudad también enfrentan graves problemas de inclusión productiva y empleabilidad, esto son las personas con discapacidad, la población insular, la población afrodescendiente y étnica, las víctimas del conflicto armado, la población LGBTI, las personas en proceso de reincorporación y los migrantes venezolanos, entre otros. Dado que la información oficial del mercado laboral (Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE) no es representativa estadísticamente al nivel de estos grupos poblacionales, no se puede presentar un diagnóstico detallado como el de mujeres y jóvenes. No obstante, a continuación, se relacionan las principales problemáticas de estas poblaciones en el mercado de trabajo a partir de los resultados de las mesas poblacionales que se desarrollaron en el marco del proceso de formulación de la Política:

- Bajos niveles educativos
- Dificultades para acceder a educación superior o formación para el trabajo de calidad y pertinente a las necesidades del sector productivo.
- La condición social, étnica, de nacionalidad o de género prevalece sobre las competencias de las personas (discriminación)
- Escasa oferta educativa, deficientes capacidades e infraestructura y transporte para actividades productivas (rurales-insulares)
- Discriminación, racismo, homofobia como cultura
- Ausencia de un modelo de educación pertinente y de calidad.
- Ausencia de formación bilingüe, lo que limita aprovechar el turismo.
- Experiencia laboral (jóvenes)
- Bajos salarios (en actividades turísticas principalmente)
- No existen rutas de empleabilidad con enfoque poblacional.
- Desconocimiento por parte de la mayoría de los empresarios de los beneficios de participar en iniciativas de empleo inclusivo.

Finalmente, es importante llamar la atención sobre la situación de los migrantes venezolanos en Cartagena y el impacto del fenómeno migratorio en la economía y el empleo de la ciudad. En el caso particular de las barreras que enfrenta la población migrante en Colombia para acceder al mercado de trabajo, un reciente estudio de FUPAD & Econalítica (2019) menciona que la falta de documentación para trabajar formalmente (permiso de trabajo, permiso especial de permanencia, documentos de identidad, etc), la falta de documentación de certificados laborales y de experiencia laboral, los inconvenientes para realizar las afiliaciones al sistema de seguridad social, los prejuicios sociales (discriminación) y el desconocimiento y la falta de divulgación clara y precisa sobre los requisitos que se deben cumplir a la hora de contratar un migrante venezolano, son algunas de las principales barreras para que los migrantes accedan a un puesto de trabajo formal. Los participantes de la mesa participativa de migrantes coincidieron con los resultados del estudio.

### 3. Descripción del Programa



Ante las problemáticas de inserción laboral de distintas poblaciones vulnerables en la ciudad, este programa busca establecer diferentes rutas para cerrar esas brechas de empleabilidad señaladas en la sección de descripción del problema. Sin duda, el éxito de una política pública que tiene como fin la inclusión productiva pasa necesariamente por incluir a la población en dinámicas de generación de ingresos y/o empleos sostenibles. En el caso particular de Cartagena, pasa necesariamente por incluir a su población, y de manera particular a determinados grupos poblacionales, en el mercado laboral formal.

Es clave para el Distrito contar con un programa que articule y brinde lineamientos para todos los actores del ecosistema de empleo inclusivo en la ciudad, de tal forma que se puedan atender los grandes problemas de ciudad de manera articulada. No obstante, es importante advertir que adicionalmente se requiere una política de capital humano y de desarrollo productivo que actúen simultáneamente para cerrar las brechas de acceso al mercado de trabajo.

En concreto, el programa de cierre de brechas de empleabilidad busca hacer más eficiente las intervenciones que se realizan en la actualidad, esto es organizar las rutas de inclusión laboral de los distintos actores del ecosistema de empleo inclusivo (SPE, Cajas de Compensación, SENA, Fundaciones, ONG's, etc) y contar con lineamientos claros y articulados para el desarrollo de estas intervenciones.

En este contexto se busca incrementar la (poca) comunicación y coordinación que existe entre las diferentes rutas de empleabilidad presentes en el Distrito y las grandes iniciativas de empleo inclusivo a nivel nacional, tales como: Empleos para la Prosperidad (DPS), Jóvenes en acción y Educándonos para la Paz (Mintrabajo), entre otros.

Para avanzar en esa estrategia, se evidencian las siguientes necesidades:

- Realizar lecturas adecuadas de los que sucede en el mercado laboral a la hora de diseñar las políticas y programas de inclusión laboral
- Definir claramente el alcance de una intervención de inclusión laboral, variables que afecta y resultados esperados
- Contar con un modelo de inclusión laboral distrital que defina el alcance de la ruta, con componentes e instrumentos de intervención.
- Definir y priorizar las poblaciones a las que va dirigida (énfasis).

Este programa tiene 2 grandes componentes, que son:

**Componente: Ruta de empleo inclusivo para poblaciones vulnerables:**

En el marco del programa se debe establecer una ruta de atención integral de empleo para los cartageneros, con un énfasis poblacional específico. En alianza con las agencias públicas de empleo de la Caja de Compensación Familiar y el SENA, se debe formular e implementar una ruta única de atención, donde los buscadores de empleo puedan tener acceso a los servicios clásicos de gestión y colocación de empleo (registro de HV, Orientación ocupacional, formación para el trabajo, fortalecimiento de competencias laborales generales, preselección y remisión a vacantes) pero también a toda la oferta de servicios sociales de la ciudad que ayuden a cerrar las brechas de empleabilidad de la población, que van más allá de las variables clásicas

de la ecuación de empleo (educación y experiencia). Se deben articular otros servicios sociales a esa ruta (validación de bachillerato, cupos en jardines infantiles, salud, deporte, etc).

A partir de la experiencia de experiencia nacional e internacional (a través de los casos de Estados Unidos, Inglaterra, Australia y México), así como de la revisión de diferentes evaluaciones de impacto de las intervenciones de mercado laboral, se proponen ocho componentes que deberían hacer parte de la ruta de empleo inclusivo, la cual debe atender efectivamente a las poblaciones más vulnerables existentes en la ciudad.

A continuación, se describe brevemente cada uno de los componentes mencionados:

- 1. Identificación de la demanda:** consiste en identificar las principales dinámicas sectoriales y las principales características de las vacantes demandadas por las empresas, para conocer qué habilidades (fuertes y blandas) son más demandadas. Esta información es un insumo para el diseño de los servicios y para su posterior adaptación a cambios futuros.
- 2. Identificación del perfil de empleabilidad:** este componente es necesario para identificar las características de la población que será atendida, lo que permitirá detectar las brechas y barreras que evitan que las personas puedan acceder a un trabajo formal.
- 3. Identificación de brechas de acceso al empleo:** los anteriores dos componentes permiten obtener información para identificar por qué las personas no encuentran un trabajo formal, entendido como el resultado de caracterizar el conjunto de conocimientos, competencias y habilidades requeridas por las empresas que no se encuentran en las poblaciones beneficiarias.
- 4. Diseño de servicios diferenciales:** este componente consiste en utilizar las brechas o barreras identificadas en el módulo anterior para diseñar los servicios especializados, es decir, los servicios que permitirán que los buscadores de empleo puedan acceder a puestos de trabajo formales. Implica el mapeo de los actores y servicios ya existentes, el diseño de los servicios no existentes y el rediseño de los existentes en caso de ser necesario.
- 5. Formación para el trabajo:** los programas más eficaces de búsqueda de empleo son aquellos que fomentan el desarrollo de habilidades fuertes, tanto técnicas como profesionales, que tengan una preparación de calidad y que sean acordes con los conocimientos, habilidades y certificaciones requeridas por las empresas.
- 6. Orientación socio-ocupacional:** de manera complementaria a los procesos de formación, el éxito de las políticas de inclusión laboral requiere de un componente encargado de asesorar a la población beneficiaria, a partir del análisis del perfil del oferente, información del mercado laboral, e información de los programas de empleabilidad.
- 7. Intermediación laboral:** consiste en la preselección y remisión de los buscadores de empleo teniendo en cuenta la trayectoria y las expectativas laborales de estos, así como los requerimientos de los empleadores.
- 8. Empleo:** consta del conjunto de acciones para fomentar trabajos de calidad y mitigar las barreras organizacionales identificadas y que impiden la vinculación de población vulnerable. El desarrollo de estas acciones, diferenciadas para el corto, mediano y largo plazo, implica una coordinación interinstitucional que permita cambios normativos y concientización de los impedimentos existentes en el tejido empresarial. También implica el

seguimiento a las personas que han sido beneficiarias de los programas y servicios luego de ser vinculadas laboralmente. La importancia de este componente radica en que es la estrategia como las políticas de empleo interactúan con la demanda de trabajo.

En el marco de esta estrategia se debe propender por generar sinergias entre actores públicos y privados que adelantan iniciativas de empleo inclusivo en la ciudad, toda vez que esa articulación es fundamental para aumentar la escala e impacto de los programas de inclusión laboral. De igual forma, el Distrito deberá cofinanciar servicios o ajustes razonables que hoy no se encuentren disponibles en la ruta.

La ruta integrada debe incorporar aspectos diferenciales para atender de manera integral a los distintos grupos poblacionales presentes en la ciudad de Cartagena (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, grupos afros y étnicos, insulares, migrantes, personas en proceso de reincorporación, entre otros)

Finalmente, la ruta debe incorporar una estrategia de comunicaciones muy ambiciosa que permita que todos los habitantes de la ciudad y los empresarios tengan acceso a la misma. De igual forma, se propone realizar campañas y pactos con empresarios y sociedad civil en contra de la discriminación en el mercado laboral para algunas poblaciones vulnerables.

#### **Componente: Pactos para el cierre de brechas con énfasis en población vulnerable – formación y empleabilidad**

Este componente está dirigido a las poblaciones con las mayores brechas de empleabilidad para acceder a un empleo formal, es decir, aquellos grupos que enfrentan desempleo estructural (de larga duración) o que su única fuente de generación de ingresos ha sido el mercado laboral informal.

Se busca desarrollar una ruta de empleabilidad especializada financiada con recursos del Distrito que tiene los siguientes componentes:

**Identificación de la demanda (pactos con empresarios):** Se deben realizar pactos con grupos de empresarios de sectores específicos para identificar perfiles específicos que ellos demandarán en el corto y mediano plazo.

**Descripción de los cargos:** En el momento en que las empresas se comprometen a hacer parte de la iniciativa de empleo inclusivo, lo primero que se debe hacer es un análisis de los puestos de trabajo que requiere el empleador. En este sentido, es importante resaltarle al empleador la importancia de llevar a cabo un análisis a profundidad para identificar exactamente el número de personas requeridas y la descripción detallada de cada uno de los puestos de trabajo.

**Definición de programas de formación:** A partir del análisis de los puestos de trabajo y del levantamiento de los requerimientos de la empresa, se debe avanzar en la estructuración de los programas de formación requeridos para los beneficiarios del programa. De hecho, un factor clave de éxito en estos casos es que el empleador trabaje de la mano con la institución de formación en la estructuración de los programas de formación para el trabajo (ETDH).

**Convocatoria y selección:** Se debe realizar un proceso de convocatoria abierta de los beneficiarios del programa. Como se dijo anteriormente, se deben definir unos criterios claros de focalización (dirigidos a la población con mayores brechas de empleabilidad).

**Proceso de formación:** Las personas seleccionados entran a un proceso de formación dual en programas de técnica laboral. En este proceso es clave que la fase práctica de los programas se realice en las empresas que hacen parte del pacto.

**Vinculación laboral:** Una vez los beneficiarios finalizan su proceso formativo, se espera que las empresas donde realizaron las prácticas los vinculen laboralmente. En concreto, por lo menos el 80% de las personas formadas deben vincularse laboralmente.

**Seguimiento:** El proyecto también contempla un seguimiento de los beneficiarios posterior a la colocación (3 y 6 meses).

#### 4. Objetivos

- **Objetivo general:** vincular a la dinámica laboral, productiva y económica formal de la ciudad a poblaciones con brechas de empleabilidad.

- **Objetivos específicos:**

- Mejorar el perfil de empleabilidad de las poblaciones vulnerables de la ciudad para que puedan insertarse en trayectorias laborales exitosas.
- Diseñar e implementar una ruta integrada de empleabilidad para buscadores de empleo en la ciudad de Cartagena a través de la articulación de las iniciativas de empleo inclusivo en la ciudad.
- Reducir las barreras organizacionales que limitan la inclusión laboral en la ciudad de Cartagena.
- Realizar pactos con sectores empresariales de la ciudad para vincular laboralmente a poblaciones tradicionalmente excluidas del mercado de trabajo a partir de procesos de formación a la medida.

#### 5. Metas (4 años)

- Diseñar e implementar una ruta integral de empleabilidad para buscadores de empleo en asociación con la alcaldía, la APE-SENA y las Agencia de empleo de las CCF de Bolívar, entre otros actores del ecosistema.
- Ofrecer servicios de gestión y colocación de empleo para mejorar el perfil de empleabilidad a por lo menos 2.500 personas anualmente a través de la ruta integrada.
- Vincular laboralmente a por lo menos 250 personas anualmente a partir de los pactos para el cierre de brechas de población vulnerable.
- Realizar por lo menos 6 pactos con sectores empresariales y sociedad civil en contra de la discriminación en el mercado laboral para algunas poblaciones vulnerables.

#### 6. Presupuesto (4 años)

\$5.800.000.000

#### 7. Población objetivo

- Buscadores de empleo (población desempleada, informal, inactiva, etc)
- Agencias de empleo públicas de Cartagena (CCF y APE-Sena)
- Iniciativas de empleo inclusivo que tengan operación en la ciudad de Cartagena
- Empresas que deseen implementen o incorporar políticas de inclusión en sus procesos de selección de personal

## Ficha descriptiva de los programas de la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena

### 1. Identificación

**Nombre:** Encadenamientos productivos y proveeduría

**Responsables:** Secretaría de Hacienda (Unidad de Desarrollo Económico)

**Actores institucionales involucrados:** Gremios productivos, Cámara de Comercio, Asociaciones de productores, empresarios, SENA, Instituciones de Formación, Academia, Invest in Cartagena, Fundaciones.

### 2. Descripción del problema<sup>1</sup>

El tejido productivo de Cartagena tiene, en algunos aspectos, particularidades propias de las estructuras urbanas, al compararla con la estructura del país, como la prácticamente inexistente presencia de actividades primarias como la minería o la agricultura que mientras en el país explican el 14% del valor agregado, en Cartagena en conjunto no explican ni el 1%.

En contraste, llama la atención y es de resaltar la importancia económica del sector industrial en Cartagena, que representa prácticamente el 30% del valor agregado de la ciudad, casi 2,5 veces la importancia que dicho sector tiene a nivel nacional.

Por su parte, el sector de comercio, restaurantes y hoteles, que suele reflejar el comportamiento del sector turístico tiene una importancia relativa muy similar en Cartagena que la generada a nivel nacional. Igualmente, el sector de establecimientos financieros, seguros y otros servicios, tienen una importancia relativa menor en la ciudad que el promedio del país (14% frente al 21,1%).

Cartagena es de lejos, entre las ciudades capitales, la de mayor importancia relativa de su sector industrial, las ciudades que le siguen en importancia relativa del sector industrial son Manizales, Bucaramanga y Pereira, con el 20,4%, 16,9% y 15,6%, respectivamente. La industria es el jalonador del crecimiento económico de la ciudad.

Mientras que la industria jalonea el crecimiento económico de la ciudad, su participación en la generación de empleo es relativamente menor, representando el 12% de los ocupados de la ciudad, una participación significativamente menor a la del valor agregado (29,4%).

Dicha diferencia en la participación de la industria en el valor agregado frente al empleo tiene que ver con la naturaleza de la industria presente en la ciudad, que mayoritariamente está relacionada con actividades intensivas en capital. Al observar la información de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM), que refleja el comportamiento de la industria de aquellas empresas con más de 10 empleados, se puede ver como la participación de la producción industrial en la ciudad está concentrada en 3 grandes actividades que representan el 85% de la producción total: i) productos de la refinación del petróleo, ii) sustancias químicas y plásticos básicos, y iii) productos de plásticos.

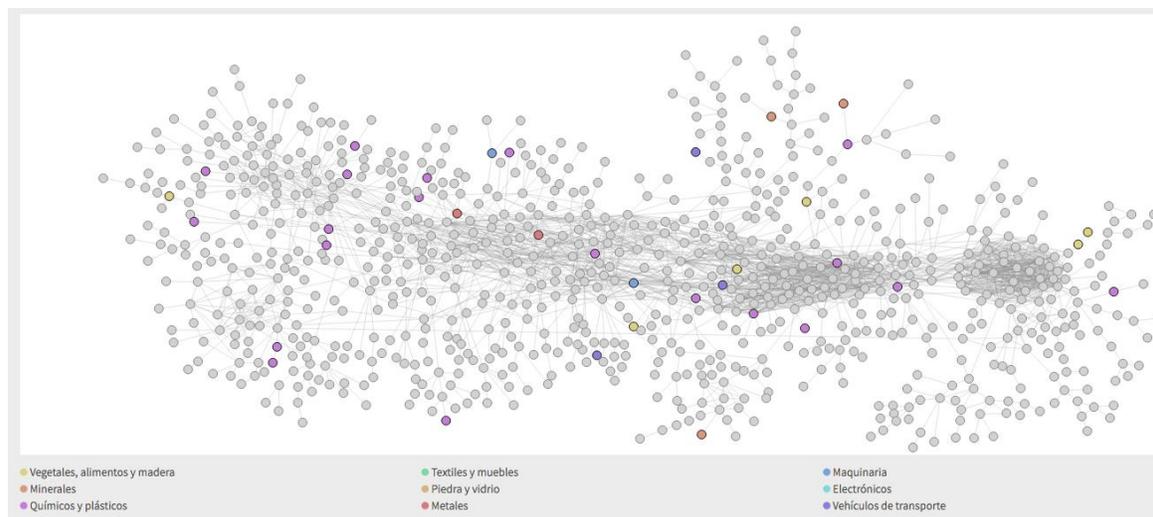
Adicionalmente, al observar la participación de Cartagena sobre el total nacional en la producción industrial, el empleo y el número de establecimientos industriales, se puede apreciar que la industria de Cartagena, además de ser intensiva en capital, es de grandes empresas. La producción industrial de Cartagena se concentra en relativamente pocas grandes empresas, de pocos sectores, generadores de pocos empleos, de altos salarios.

<sup>1</sup> Tomado del documento "Identificación del problema público del desarrollo económico y generación de empleo en Cartagena de indias: principales hallazgos del diagnóstico productivo, empresarial y del empleo de Cartagena" de Urbanpro & Cuso (2019)

Por la naturaleza de su función de producción, no se trataría de pedir a la gran industria que sea una generadora directa de empleo, sin embargo, si podría generar encadenamientos hacia adelante y hacia atrás de manera que se integrará más fuertemente con la estructura productiva local e indirectamente jalónar el tejido empresarial de la ciudad y por lo tanto el empleo de los sectores relacionados.

A partir del Atlas de complejidad económica<sup>2</sup> realizado para las ciudades de Colombia en un ejercicio realizado por el Center for International Development de la Universidad de Harvard para Bancoldex y el Mincomercio, se puede apreciar el bajo nivel de complejidad económica sectorial de la ciudad a partir de sus exportaciones (en el ranking de complejidad Cartagena se ubica en el puesto 12), mientras en la complejidad potencial sería la 4 con mayores posibilidades de avanzar<sup>3</sup>.

**Gráfico 1 Exportaciones con ventaja comparativa revelada > 1 (con color) y < 1 (gris) durante 2017. Cartagena**



Fuente: DATLAS Colombia

Lo anterior muestra el potencial de encadenamientos de la industria actual que está siendo poco aprovechada en la actualidad. Cuando se aprecia la participación del sector de servicios de alto valor agregado (financiero, seguros y otros servicios a las empresas) en el PIB de la ciudad, este es relativamente bajo teniendo en cuenta el peso industrial, lo que podría verse explicado porque muchos de esos servicios pueden estar siendo contratados por fuera de la ciudad. Algo similar ocurre con proveeduría de elementos relativamente básicos que podrían ser realizados por empresas de la ciudad, como la proveeduría de uniformes o similares. Propiciar dichos encadenamientos es crucial para el tejido productivo de la ciudad.

<sup>2</sup> "Complejidad es la diversidad y sofisticación del "know-how" que se requiere para producir algo. La productividad y el crecimiento de cualquier lugar dependen de que las empresas puedan producir y exportar con éxito bienes y servicios que requieren capacidades y conocimientos más complejos, es decir más diversos y exclusivos".

<sup>3</sup> Mide el potencial de aumento de la complejidad de un lugar. Tiene en cuenta el nivel de complejidad de todos los sectores productivos (o productos de exportación), junto con la "distancia" a los demás sectores (o productos). Con esta información mide la probabilidad de que aparezcan nuevos sectores (o exportaciones) y qué tanto elevarían la complejidad del lugar. Valores más altos indican que es más probable desarrollar nuevos sectores (o productos) más complejos que los que ya se tienen.

Adicionalmente estos encadenamientos pueden darse entre el tejido industrial (manufacturero) y el sector de servicios, en especial el turismo. Las empresas del sector turístico, en particular los hoteles, demandan muchos insumos del sector industrial (uniformes, manteles, sábanas, jabones, cremas, etc), los cuales se adquieren por fuera de la ciudad en la mayoría de los casos.

Así mismo, se pueden generar encadenamientos productivos entre los distintos actores del sector turístico, donde conviven empresas de muy alta, alta, baja y muy baja productividad.

### 3. Descripción del Programa

Este programa tiene como objetivo incrementar los encadenamientos productivos de la ciudad, en particular entre las grandes empresas de los sectores priorizados (industrial, comercial, turísticos, naval, entre otros) y las Mipymes de la ciudad. En detalle, se busca desarrollar proveedores o potencializar los existentes conforme a las necesidades y brechas identificadas previamente.

La ruta propuesta para desarrollar este programa es la siguiente:

- **Identificación de potenciales encadenamientos productivos** 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. Este estudio permitirá priorizar los sectores a intervenir.
- **Identificación de brechas** (mesas sectoriales con empresarios): Una vez priorizados los sectores económicos, se debe levantar información (a partir de encuestas a profundidad, focus groups, mesas de trabajo, etc.) a nivel sectorial e identificar sus necesidades de insumos y bienes intermedios o finales. De igual forma, se deben identificar las brechas que impiden a las unidades productivas de Cartagena acceder a esas empresas.
- **Planes de acción:** a partir del diagnóstico levantado, se debe formular, en alianza con las empresas - clientes que harán parte del programa, un plan de acción donde se identifiquen las actividades y proyectos de mejora que deben adelantarse para poder cerrar las brechas identificadas.
- **Mapeo y convocatoria de unidades productivas - Planes piloto:** De manera paralela a la elaboración del Plan de acción se debe avanzar en el proceso mapeo de potenciales proveedores y convocatoria de las unidades productivas que harán parte de los ejercicios pilotos a nivel sectorial. Con el objetivo de impactar un mayor número de empresas, se otorgará un mayor puntaje en la convocatoria a las empresas que se presenten a través de formas asociativas.
- **Intervención-Desarrollo de proveedores:** Este componente busca asistencia técnica personalizada y de muy alto nivel a empresas proveedoras o con potencial de ser proveedoras de acuerdo con las necesidades y brechas identificadas. Esta asistencia debe abordar las distintas áreas de la empresa (producción, administrativo, financiero, comercial, procesos de calidad, TICs, innovación, etc). Este asesoramiento debe contar con la presencia activa de la empresa-cliente. Es clave la apropiación del proceso por parte de esta última. Se priorizarán unidades productivas que se presenten de manera asociada.

- **Evaluación y rediseño:** una vez desarrollados los pilotos, se evaluará la experiencia y los resultados obtenidos con el objetivo de escalar el programa.
- **Escalamiento:** Una vez desarrollados los pilotos, se realizará el rediseño pertinente del programa y se procederá a aumentar la cobertura del programa en los sectores priorizados.

Otros componentes transversales del programa son los siguientes:

- **Potencializar la Plataforma “Cluster Cartagena:** Es clave contar con una herramienta virtual que permita el encuentro efectivo (en tiempo real) entre productores y proveedores locales y las empresas compradoras. Actualmente la alcaldía cuenta con la plataforma “Cluster Cartagena”, sin embargo, es clave potencializarla, de tal forma que se pueda interactuar en tiempo real y que su navegación sea más amigable.
- **Eventos de intercambio:** En el marco de esta estrategia se deben desarrollar ruedas de negocios, citas empresariales y talleres entre otros mecanismos de relacionamiento.
- **Proveedores articulados con la estrategia de atracción de inversiones:** Resulta fundamental que este programa tenga comunicación y relación directa con la estrategia de atracción de inversiones de la ciudad. En concreto, se espera que la agencia de atracción de inversiones ponga en contacto a los potenciales inversionistas con los productores locales, los cuales podrían convertirse eventualmente en socios o proveedores de los primeros.

Finalmente, este programa incorpora un componente institucional, que busca el desarrollo de proveedores para participar en las compras públicas y licitaciones de bienes y servicios de la Alcaldía Distrital de Cartagena.

#### 4. Objetivos

- **Objetivo general:** Fomentar la articulación entre los distintos niveles del tejido productivo de Cartagena a través de redes de proveeduría y de la generación de encadenamientos productivos.

- **Objetivos específicos:**

- Incrementar los encadenamientos productivos entre la gran empresa y e resto del tejido empresarial de Cartagena
- Aumentar la productividad de las micro y pequeñas empresas de la ciudad a través de servicios empresariales especializados.
- Desarrollar proveedores con altos estándares de calidad para las principales empresas de la ciudad y del país.
- Fomentar la asociatividad entre las micro y pequeñas empresas como estrategia para vincularse a cadenas productivas de alto valor agregado.
- Desarrollar de proveedores para las compras públicas de la Alcaldía de Cartagena
- Potencializar la plataforma “Cluster Cartagena” como herramienta para el encuentro efectivo entre productores locales y empresas compradoras.

#### 5. Metas (4 años)



- Realizar un (1) estudio de identificación de potenciales encadenamientos productivos con énfasis sectorial.
- Poner en marcha la versión 2.0 de la plataforma Cluster-Cartagena y alinearla con la estrategia de atracción de inversiones.
- Poner en marcha cuatro estrategias de proveedores en los sectores priorizados.
- Vincular a 300 micro y pequeñas empresas de Cartagena a redes de proveeduría y/o a encadenamientos productivos.
- Aumentar los ingresos de las empresas beneficiarias.

#### **6. Presupuesto (4 años)**

\$ 4.500.000.000

#### **7. Población objetivo**

- Micro y pequeñas empresas de Cartagena potencialmente proveedoras de grandes y medianas empresas de la ciudad y/o del país.
- Empresas de los sectores priorizados para la intervención

## Anexo 2: Plan de acción de la Política Pública





Con el apoyo de:



## Plan de Acción y Seguimiento de la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena

\* Ficha de seguimiento de las acciones relacionadas con "victorias tempranas" \*

	Eje Estratégico	Acción para los 100 primeros días	Presupuesto	Institución responsable	Actores relacionados	Indicador de resultado	Meta	Avance día 100	Observaciones
1	General	Presentar la Política Pública al Concejo Distrital	Na	Despacho Alcaldía y Secretaría de Hacienda (UDE)	Concejo Distrital	Acuerdo Distrital por el cual se adopta la Política Pública de Desarrollo Económico y Pleno Empleo	1		
2	General	Diseñar y poner en marcha una estrategia de socialización y comunicación de la Política con todos los actores relevantes del territorio	25000000	Secretaría de Hacienda (UDE) y oficina de Comunicaciones de Alcaldía	Miembros del Comité Directivo	Numero de talleres o reuniones de socialización desarrollados (incluye un Foro distrital de Presentación)	5		
3	General	Socializar la Política Pública de Desarrollo Económico con los candidatos a la alcaldía de Cartagena	Na	Alcaldía de Cartagena	Cuso, Cámara de Comercio, Cartagena Como Vamos y Candidatos a la Alcaldía	Pacto de los candidatos para incorporar la Política en el Plan de Desarrollo	1		
4	Eje Desarrollo Productivo con énfasis territorial	Identificación preliminar de zonas de aglomeración económica en la ciudad a partir de las bases de datos disponibles y metodología de profundización con la información del censo empresarial	50000000	UDE	Cámara de Comercio	Estudio preliminar con identificación de zonas y sectores económicos y metodología para uso de censo empresarial 2018	1		
5	Eje Desarrollo Productivo con énfasis territorial	Creación de un portafolio de productos hechos en Cartagena que sean objeto de venta en la red de hoteles y hospedajes de la ciudad.	30000000	UDE	REDIP, Gremios del sector turismo, Cámara de Comercio	Numero de hoteles y hospedajes con vitrinas de productos hechos en Cartagena	50		
6	Eje Desarrollo Productivo con énfasis territorial	Acompañamiento a hoteles, hospedajes y restaurantes para mercadeo digital	30000000	UDE	Gremios del sector turístico, pequeños operadores turísticos, hoteles, hostales, restaurantes, Cámara de Comercio	Número de hoteles y hospedajes y restaurantes que reciben estrategias de mercadeo digital	100		



Con el apoyo de:



## Plan de Acción y Seguimiento de la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena

\* Ficha de seguimiento de las acciones relacionadas con "victorias tempranas" \*

	Eje Estratégico	Acción para los 100 primeros días	Presupuesto	Institución responsable	Actores relacionados	Indicador de resultado	Meta	Avance día 100	Observaciones
7	Eje Desarrollo Productivo con énfasis territorial	Realizar dos jornadas Cartagena 24 horas (una comercial y otra de entretenimiento)	NA	UDE	Fenalco, Corporaciones del sector turístico, secretaria de Turismo, Gremios del sector turístico, pequeños operadores turísticos, hoteles, hostales, restaurantes, Cámara de Comercio	Jornadas realizadas y realización de sondeo a comerciantes y participantes de la jornada	2		
8	Eje Desarrollo Productivo con énfasis territorial	Caracterizar de los trabajadores independientes de playa de la zona de Bocagrande	NA	UDE	Departamento Administrativo de Valorización y organizaciones de trabajadores de playa	Una caracterización de trabajadores de playa realizada	1		
9	Eje Desarrollo Productivo con énfasis territorial	Realizar una ronda de negocios con proveedores locales para el sector turístico	20000000	UDE	Cotelco, Corpoturismo, gremios del sector, Red de Inclusión - Clúster Cartagena, Cámara de Comercio	Ronda de negocios realizada con proveedores locales	1		
10	Innovación y habilidades para el futuro	Gestionar con el SENA cursos cortos sobre servicio al cliente e inglés básico para trabajadores con contacto directo con los turistas	NA	UDE	SENA, y asociaciones de vendedores, meseros, taxistas etc.	Personas formadas en cursos cortos	100		
11	Innovación y habilidades para el futuro	Reactivación del Comité Universidad - Empresa Estado	NA	UDE	Instituciones de formación, gremios, Alcaldía de Cartagena	Primera sesión del Comité	1		
12	Innovación y habilidades para el futuro	Evento de resultados del laboratorio de innovación el patio	NA	UDE	UTC	Evento de resultados	1		
13	Empleo Inclusivo	Articulación con las Agencias de Empleo para contratación de mano de obra local durante la temporada	NA	UDE	Agencias de Empleo de la red pública del SPE	Realización de brigadas para la contratación de empleo local	5		



Con el apoyo de:



## Plan de Acción y Seguimiento de la Política de Desarrollo Económico y Pleno Empleo de Cartagena

\* Ficha de seguimiento de las acciones relacionadas con "victorias tempranas" \*

	Eje Estratégico	Acción para los 100 primeros días	Presupuesto	Institución responsable	Actores relacionados	Indicador de resultado	Meta	Avance día 100	Observaciones
14	Empleo Inclusivo	Presentar un proyecto junto con un prestador del SPE para la convocatoria del SPE para población víctima. En la actualidad la Unidad del Servicio Público de Empleo y PNUD tienen abierta una convocatoria para proyectos de inclusión laboral para víctimas del conflicto. La idea es establecer una alianza con algún prestador autorizado para presentar un proyecto.	NA	UDE	Agencias de Empleo de la red pública del SPE	Al menos un proyecto presentado a la convocatoria	1		
15	Atracción de inversión	Lanzamiento de la ventanilla única de la construcción	NA	UDE	Cámara de Comercio, Camacol, Invest In Cartagena	Creación de la ventanilla única	1		
17	Entorno favorable para el emprendimiento	Realizar una feria comercial con los emprendimientos apoyados por la Alcaldía y REDIP durante los últimos años	30000000	UDE	REDIP y Secretaría de Participación	Empresarios apoyados por la alcaldía participantes en la feria	50		
17	Institucionalidad para el desarrollo económico y financiación del desarrollo	Presentación de la Política en el marco del Pacto por Cartagena e identificación de acciones de corto plazo para su implementación	NA	UDE		Acuerdos realizados con el Gobierno Nacional para la implementación de acciones de corto plazo por parte de entidades del Gobierno Nacional.	1		
19	Institucionalidad para el desarrollo económico y financiación del desarrollo	Creación del Comité Directivo de la Política Pública de Desarrollo Económico	NA	UDE	Miembros del Comité Directivo	Acto administrativo de creación del Comité Directivo de la Política Pública de Desarrollo Económico y primera sesión	1		
20	Institucionalidad para el desarrollo económico y financiación del desarrollo	Creación de la Secretaría de Desarrollo Económico de Cartagena	NA	Alcaldía de Cartagena	Concejo Distrital	Acuerdo que crea la Secretaría	1		































