



**“Las ciudades  
tienen la capacidad  
de proporcionar algo  
para todo el mundo,  
sólo porque,  
y sólo cuando,  
se crean  
para todo el mundo”**

Jane Jacobs

## **Evaluación de riesgo territorial con énfasis en la economía del cuidado: el caso de Cartagena**

Carmenza Saldías Barreneche

Laura Rodríguez

Daniel Duque

Valentina Herrera



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Bogotá

| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

**Observatorio fiscal**  
de la Pontificia Universidad Javeriana

# Índice

+ Introducción	3
1. Caracterización socioeconómica poblacional	4
2. Contexto Institucional	7
Categoría Fiscal	7
Riesgos fiscales: cómo mitigar los riesgos fiscales a través de una buena gestión pública	8
Índice de Desempeño fiscal	9
Estructura administrativa	11
Algunos programas de ajuste fiscal en el Distrito de Cartagena	14
3. Árbol de problemas	15
4. Situación fiscal total	17
Situación fiscal corriente	19
Cartagena: Ingresos	20
Evaluación del ingreso calificación CCC:	23
Evaluación del gasto calificación A	25
Evaluación del gasto de género calificación A	27
Evaluación de la deuda calificación AAA	28
Endeudamiento de la ciudad de Cartagena	29
Evaluación de la situación fiscal calificación C	31
5. Planeación y equidad y justicia fiscal con un enfoque de género y de economía del cuidado	31
Experiencia de trabajo de la Fundación Santa Rita para la Educación y Promoción (FUNSAREP)	37
De regreso al árbol de problemas y la economía del cuidado	39
6. Conclusiones	43
Notas al final	45

## → Introducción

**La Constitución Política reconoce la autonomía de las entidades territoriales. Sin embargo, para que esta pueda ser ejercida es necesario contar con mecanismos e instrumentos que permitan conocer y ordenar la fiscalidad a nivel subnacional.**

Entre 1994 y 1996, desde la Secretaría de Hacienda de Bogotá se abrió la posibilidad de que las calificadoras de riesgo nacionales e internacionales fijaran su atención no solo en el país sino también en los municipios y distritos, e incorporaran mecanismos para entender las características, necesidades y problemas particulares de las entidades territoriales, con el propósito de evaluar las posibilidades de respaldar su pretensión de financiar las inversiones en los mercados de capitales. Esto representó una oportunidad para trabajar en el fortalecimiento fiscal territorial como garantía para la atención de las demandas de las generaciones presentes y futuras, con base en el prestigio derivado de la capacidad probada de actuar como agentes económicos plenos.

Con el ánimo de aportar nuevas herramientas que contribuyan a ese propósito, desde el año 2020 viene trabajando en el Observatorio Fiscal de la Pontificia Univer-

sidad Javeriana un equipo conformado por Carmenza Saldías Barreneche<sup>1</sup>, Luis Carlos Reyes<sup>2</sup>, Valentina Herrera<sup>3</sup>, Daniel Duque<sup>4</sup> y Laura Rodríguez<sup>5</sup>. El eje central de su labor ha sido el desarrollo de instrumentos que les permitan a los municipios y distritos acceder a información actualizada y a un análisis que contribuya a entender su situación financiera, mediante un sistema de calificación y evaluación de riesgo que, además de ser útil para la toma de decisiones, cuenta con capacidad de pronosticar y realizar recomendaciones prácticas.

El sistema de análisis incluye un módulo que permite visibilizar un componente de género, que busca establecer la dimensión específica de la atención que reciben las demandas sociales de este sector de población por parte de los gobiernos territoriales, para contribuir a poner asuntos de equidad y economía del cuidado en el centro de la conversación pública y en las discusiones sobre política fiscal.

El presente documento, que se refiere a la situación fiscal del Distrito de Cartagena, ilustra el resultado de la aplicación de la herramienta FISCALTERRA, el macroscopio territorial del Observatorio Fiscal, y su contextualización en las condiciones institucionales, administrativas, físicas y socioeconómicas de la ciudad. El documento que se pone a disposición de la ciudadanía permite encontrar de manera fácil, rápida y transparente la información sobre el Distrito de Cartagena, relacionada con la calificación de riesgo derivada del resultado del manejo de la tributación, el ingreso, el gasto y la deuda, así como de la perspectiva de género y la economía de cuidado en la política fiscal territorial.

También merece un agradecimiento particular la Asociación Santa Rita para la Educación y Promoción (Funsarep) de Cartagena, cuyas integrantes compartieron sus experiencias de trabajo con mujeres y población vulnerable, aportando al análisis evidencias concretas y empíricas de las vivencias y necesidades de la población de la ciudad.

## 1. Caracterización socioeconómica poblacional

Para entender la situación de Cartagena es importante, en primer lugar, abordar las condiciones institucionales en que se desenvuelven los asuntos de administración, gobernabilidad fiscal y planeación, que permitan entender la dimensión y el margen de acción del gobierno distrital de Cartagena.

El Distrito de Cartagena, con más de un millón de habitantes (Tabla 1), está considerado entre las grandes ciudades del país. Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), más de la mitad de la población son mujeres, representando el 51,9% del total.

Tabla 1. Características sociodemográficas de Cartagena de Indias

Categoría	Número de habitantes	Densidad Poblacional
Total de personas	1.028.736	1.651,3 Hab/Km2
Mujeres	533.667	NA
Hombres	495.069	NA
Urbana	914.552	12.033,57 Hab/Km2
Rural	114.184	208,75 Hab/Km2

La ciudad tiene una extensión de 623 km<sup>2</sup>, de los cuales 76 km<sup>2</sup> son de suelo urbano y 547 km<sup>2</sup> de suelo rural<sup>6</sup>. La población distrital está localizada principalmente en el sector urbano (88,9%); en las zonas rurales se encuentra el restante 12,1%. De lo anterior se desprende que hay una mayor densidad poblacional en el área urbana con respecto del total del territorio distrital (1.651,26 Hab/km<sup>2</sup>) explicada no solo por la diferencia en la distribución de la tierra, sino por dinámicas sociales como la movilidad y el aumento de migración interna e internacional, producto de la búsqueda de mejores oportunidades laborales, problemas relacionados con el conflicto armado, la búsqueda de una calidad de vida mejor, entre otros aspectos de orden social<sup>7</sup>.

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el DANE en 2018<sup>8</sup> Cartagena tiene 260.346 hogares -con 3,4 personas por hogar-, y un total de 294.494 viviendas. El 80,3% de la población total de la ciudad (es decir, 825.873 personas) está registrada en el sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales del Gobierno (SISBEN)<sup>9</sup>. El índice de masculinidad es de 92,63 y el índice de feminidad de 107,96<sup>10</sup>.

En cuanto a la cobertura de servicios públicos domiciliarios el 98,7% de las viviendas cuenta con servicio de energía eléctrica; 94,3% con recolección de basuras; y 93,7% con servicio de acueducto. Adicionalmente, 89,7% de las viviendas tiene gas; 86,8% tiene alcantarillado; y 43,2% tiene internet. El déficit habitacional total es de 38,7%, resultado de un déficit cualitativo (en la calidad de la vivienda) del 28,4%, y un déficit cuantitativo (las viviendas que harían falta en la ciudad para cada hogar) del 10,3%<sup>11</sup>.

La línea de pobreza extrema per cápita para Cartagena fue, en 2019, de \$141.843, mientras que la línea de pobreza monetaria por habitante durante el mismo período se situó en \$355.004. Para el caso de los hogares con jefatura masculina la pobreza monetaria extrema es de 2,6% y de 3,6% cuando la jefatura del hogar es femenina. Durante ese año 13.328 personas salieron de la pobreza extrema<sup>12</sup>.

Por su parte, la incidencia de la pobreza monetaria, también en 2019, fue de 34,3<sup>13</sup> puntos porcentuales (pp), lo que equivale a una disminución de 0,6% con respecto a 2018. Si se toma en cuenta el género de quien ejerce la jefatura de hogar, el indicador es menor para los hombres (31,9%) que para las mujeres (37,7%)<sup>14</sup>.

El índice GINI<sup>15</sup> para 2019 fue de 0,448, es decir, la desigualdad económica medida en el nivel de ingresos en la población disminuyó en 0,004 puntos con respecto al año anterior. Esto implicó una leve reducción en la desigualdad de ingresos y económica<sup>16</sup>. En cuanto al porcentaje de hogares con incidencia de pobreza multidimensional<sup>17</sup>, este fue de 19,9% según la información censal.

En relación con indicadores de empleabilidad la tasa de ocupación promedio anual fue de 52,2%, 0,5 pp superior a la presentada en 2018, con un aumento en promedio de 9.700 nuevos empleos. Por otra parte, la tasa de desempleo fue de 6,8%, reduciendo 1,9 pp con respecto al 2018 –principalmente por una reducción en la tasa de ocupación femenina de 2,5% (9,2 pp) y una disminución en la tasa de ocupación masculina de 1,3% (5,1 pp)–. La reducción de la brecha de desempleo entre hombres y mujeres pasó de 5,3 pp a 4,1 pp con respecto a los años 2018 y 2019<sup>18</sup>.

En cuanto a la informalidad laboral para 2019 la ciudad obtuvo una reducción de 1,3%, con una tasa de informalidad de 53,9 pp. Así mismo, la tasa de informalidad para hombres tuvo una reducción de 1,7% y para las mujeres de 0,9%, mientras que la informalidad fue de 54,2 pp para mujeres y 51,9 pp para hombres<sup>19</sup>.

En cuanto al valor agregado<sup>20</sup> de Cartagena, a precios corrientes (base 2015), para 2018 fue de 20.972 miles de millones de pesos, es decir, el 66,6% del valor agregado del departamento de Bolívar. La actividad de servicios<sup>21</sup> es la que mayor representación tiene (62,7%), seguida por las actividades de industria y comercio<sup>22</sup> con una participación de 37,2% y las actividades agropecuarias y de minería<sup>23</sup> con una participación de 0,1%.

La población de 15 años en adelante tiene mayoritariamente una percepción de inseguridad en la ciudad (73,9%), mientras que el 9,6%<sup>24</sup> indicó que en 2019 fue víctima de delitos de hurto a personas, vehículos, residencias, ganado y semovientes, lesiones personales y extorsión.

## 2. Contexto Institucional

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena ha registrado en los últimos 10 años una alta inestabilidad en términos de política y gobernabilidad. En el espacio temporal correspondiente a tres periodos de gobierno local la ciudad ha registrado el nombramiento de 13 alcaldes, entre electos y designados. Los problemas que han aquejado la ciudad corresponden, principalmente, a temas de corrupción. Actualmente se encuentra en el cargo el alcalde elegido en 2019 para el período 2020–2023.

Esta inestabilidad política e institucional ha llevado a la ciudad a tener fallas en la implementación de programas y proyectos durante los períodos de gobierno, que, a corte de 2019, no habían permitido culminar satisfactoriamente ningún Plan de Desarrollo Distrital y que se traducen en falencias en el control de las problemáticas sociales y desigualdades que afectan de forma particular a Cartagena como distrito turístico. Adicionalmente, ha causado inestabilidad en las finanzas públicas, retrocesos en los procesos y la implementación de instrumentos de planeación territorial e inconvenientes en el cobro de multas, impuestos y/o peajes, entre otros.

### Categoría Fiscal

En materia de finanzas públicas a nivel nacional, el Distrito de Cartagena mantiene de manera estable la categoría especial asignada en 2011 por la Ley 617 de 2000<sup>25</sup>. Al respecto, la información para 2018 indica que la relación de gastos fijos e ingresos corrientes de libre destinación fue de 39%, dentro de los límites de la categoría.

Tabla 2. Información de Cartagena respecto a la Ley 617 de 2000

Variable	Valor
Categoría	Especial (Ley 617 de 2000) – Distrito Turístico y Cultural (Artículo 328 de la C.P.C)
Población 2018	1.028.736 Habitantes (DANE)
ICLD (SGP – 2018)	\$888.087,75 (miles de millones)
ICLD en SMLV (2018)	1.136,76 SML \$888.087,75 (miles de millones) / \$781.242 (SMLV)

Variable	Valor
Gastos Totales (2018)	\$1.726.086,57 (miles de millones)
Ingresos Totales (2018)	\$1.766.803,33 (miles de millones)
Índice de Desempeño Fiscal (2019)	65,78 - Vulnerable
Índice de Desempeño Fiscal (2018)	61,87 - Vulnerable
Relación GF/ICLD 2010	39% (2018)
<b>Límites categoría primera de la Ley 617/2000</b>	
No. habitantes	500.001 y más
ICLD en SMLV	400.001 y más
GF/ICLD	50% y menos

## Riesgos fiscales: cómo mitigar los riesgos fiscales a través de una buena gestión pública

La política fiscal permite potenciar el crecimiento, la estabilidad macroeconómica y la equidad social de un territorio. Una gestión fiscal y política de mediano y largo plazo contribuye a este fin, con herramientas como las reglas fiscales, los marcos macroeconómicos y fiscales de mediano plazo, los marcos de gasto de mediano plazo y los presupuestos plurianuales de los planes de desarrollo, los presupuestos con enfoque de género, entre otras.

La inestabilidad registrada en los últimos años en el Distrito de Cartagena ha representado riesgos fiscales y la falta de control o la ausencia de una política de gestión fiscal ha comprometido en gran

medida su sostenibilidad fiscal. Estos riesgos fiscales pueden ser entendidos como todos los eventos inesperados que terminan afectando el marco fiscal de mediano plazo, previamente establecido. Finalmente, estos se reflejan en el superávit o déficit del sector público, o en mayores gastos o menores ingresos públicos con respecto a los recursos planeados y esto afecta la toma de decisiones en materia de deuda por parte del gobierno de turno, que suele optar por el financiamiento o refinanciamiento de las deudas ya existentes.

Estos riesgos se clasifican en: 1) Riesgos macroeconómicos, es decir, cambios no esperados sobre las variables de

crecimiento del PIB real, tasa de interés, tipo de cambio, variación en la inflación, entre otras, que afectan las cuentas públicas al existir una menor recaudación tributaria, mayor costo en los insumos para la producción de bienes y servicios públicos locales y un aumento del servicio de la deuda; 2) Riesgos de materialización de pasivos contingentes, es decir, aquellos derivados de la ocurrencia de eventos inciertos, los cuales pueden darse por garantías otorgadas por el gobierno, costos de fallos por reclamos legales contra el Estado, costos por desastres naturales, obligaciones por deuda no soberana, entre otros.

Para un buen manejo de los riesgos fiscales Cartagena de Indias debería:

- Identificar los riesgos fiscales que le atañen.
- Cuantificar los posibles impactos de los riesgos fiscales.
- Realizar un análisis sobre la mitigación de los riesgos.
- Adaptar las finanzas municipales a los posibles costos adicionales teniendo en cuenta la variación fiscal en el corto, mediano y largo plazo.
- Gestionar los riesgos fiscales a través de política fiscal (aumentar la tributación, refinanciar la deuda, hacer uso de las partidas presupuestales para hacer frente a las contingencias, crear fondos de estabilización, adaptar las proyecciones fiscales y establecer metas fiscales futuras).

El adecuado manejo de los recursos corrientes disponibles por parte de la Alcaldía de Cartagena contempla en gran medida el perfil y la dimensión de la estructura administrativa de la ciudad, el cual permite establecer las condiciones en las que se desarrolla el sistema fiscal, como el manejo autónomo de estos recursos, el análisis de la capacidad de inversión y la eficiencia y sostenibilidad de las finanzas públicas locales.

## **Índice de Desempeño fiscal**

El instrumento analítico de desempeño fiscal, establecido por la Ley 617 del 2000, mide el grado de gestión que, en este caso, las administraciones de Cartagena de Indias les han dado a las finanzas públicas en los últimos años. Según el ranking de este indicador, el

Distrito de Cartagena ha venido desmejorando, además de registrar continuas y profundas variaciones a lo largo de la década: las mejores posiciones a nivel nacional fueron la 21 en 2011 y la 14 en 2013, mientras que las peores fueron la 210 en 2018 y la 185 en 2009.

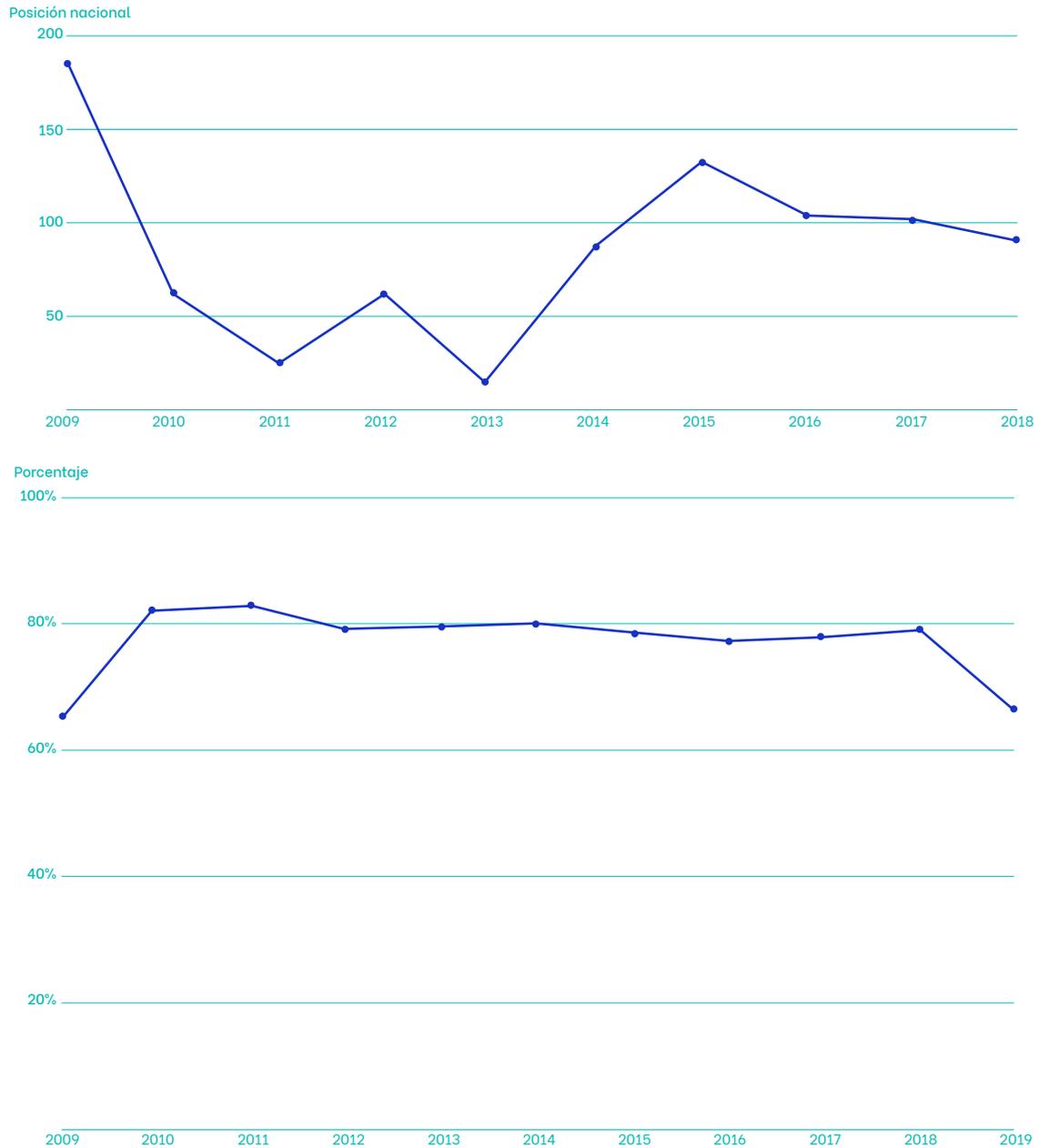
En el período 2010-2013 el rango de variación se mantuvo estable, es decir, la posición obtenida representa la recuperación de los niveles al inicio de esta década y una notable mejoría en 2011 en el indicador de desempeño fiscal (82,98%), el nivel más alto desde que inició su medición en el año 2000. En el período 2015-2017 el valor del indicador se estabilizó. Sin embargo, en los últimos años ha tendido a decrecer, pasando de un nivel de gestión de las finanzas públicas sostenible a vulnerable (ver Gráfico No 1 - Ranking de desempeño fiscal).

El deterioro registrado en los años 2018-2019 fue causado por la caída en la capacidad de generar ahorro corriente, a su vez atribuible a la necesidad de garantizar la sostenibilidad de la deuda<sup>26</sup>. Para 2019 la ciudad contaba con un indicador de 15,3%.

El ahorro operacional (que es el producto de la resta entre los ingresos y los gastos) para Cartagena es de 1,7%. Por su parte, el 42,1% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) se destinaron a gastos de funcionamiento de la administración distrital.

De esta manera, el respaldo al servicio de la deuda y la capacidad de ahorro corriente en el Distrito debe contener políticas y estrategias fiscales que permitan mejorar las finanzas públicas, con miras a establecer condiciones adecuadas para la sostenibilidad de la categoría especial obtenida en el año 2011.

Gráfico 1. Ranking de desempeño fiscal



Construcción propia. Fuente: DNP, Índice de desempeño fiscal, 2009 - 2019

## Estructura administrativa

En la década comprendida entre 2008-2018 el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena aprobó tres Planes de Desarrollo que, con respecto a la gestión pública de la ciudad, contemplaron modificaciones en la estructura organizacional de la Alcaldía Distrital:

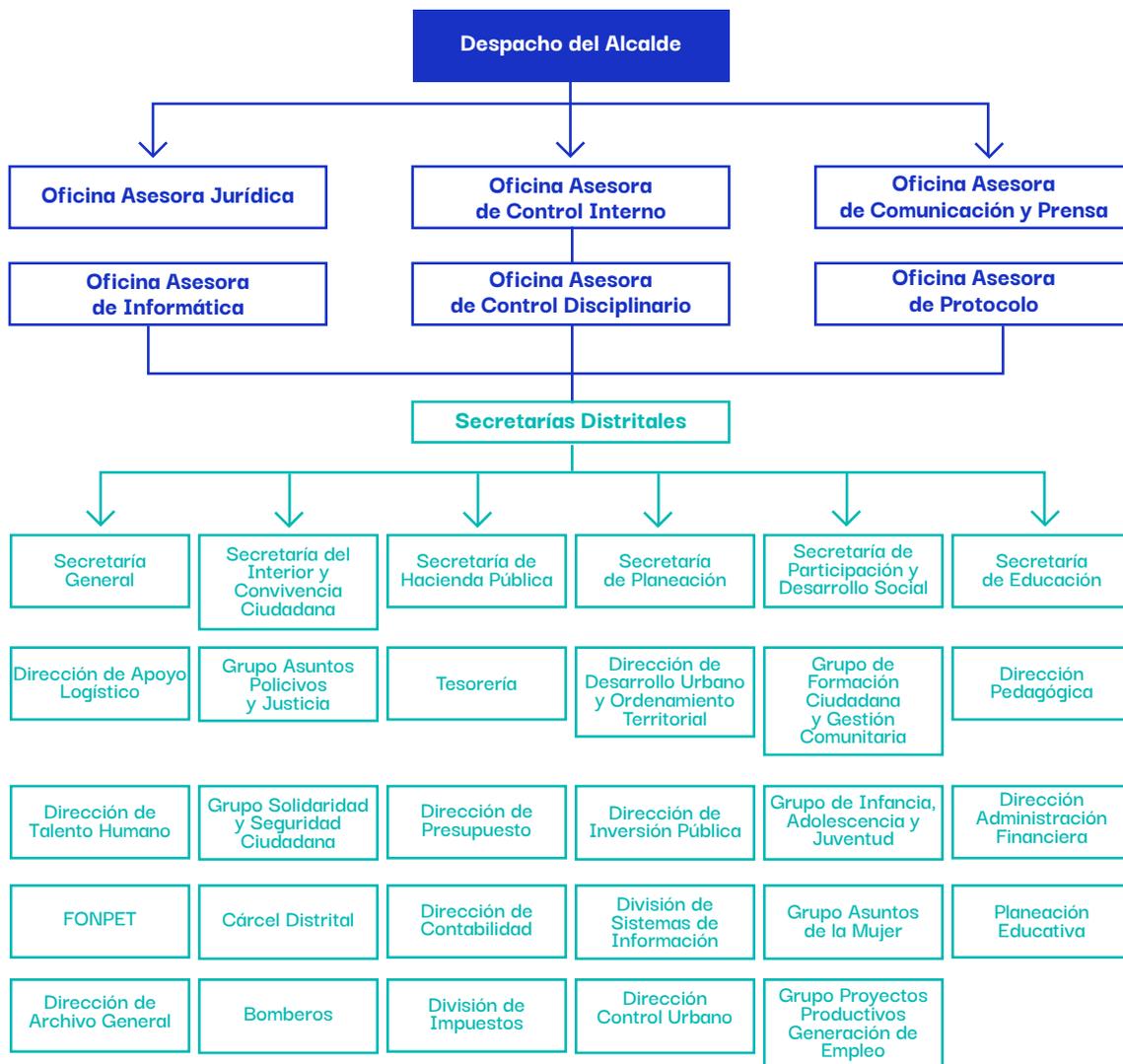
- Plan de Desarrollo 2008 – 2011 “Por una sola Cartagena”: uno de sus objetivos planteó una adecuación a la organización y funcionamiento de las entidades administrativas del Distrito, con el fin de que estas cumplieran con los principios de eficacia, eficiencia, transparencia, participación, entre otros principios públicos y se recuperara de esta manera la confianza ciudadana en las instituciones<sup>27</sup>.
- Plan de Desarrollo 2012 – 2015 “Hay campo para todos”: en su eje estratégico número cuatro se planteó modernizar algunas entidades administrativas, así como la tecnología presente e institucionalmente fortalecer la administración distrital, entre ellos las entidades de: Secretaría del Interior, sector educativo, PES y Control Urbano principalmente<sup>28</sup>.
- Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “Primero la gente”: en el eje estratégico dos de este plan se planteó fortalecer institucionalmente las secretarías de: Hacienda, Educación, Participación y Desarrollo Social y la Dirección de Control Interno con miras a una descentralización administrativa<sup>29</sup>.

Aunque en el marco del Plan de Desarrollo 2008 – 2011 se logró “formular un estudio técnico de diagnóstico para sustentar las necesidades de modernización y fortalecimiento institucional”, este no fue aprobado por el Concejo Distrital. Adicionalmente, en los últimos 9 años Cartagena ha tenido 13 alcaldes, lo que ha afectado los objetivos estratégicos orientados a la modernización administrativa, debido a la inestabilidad institucional que interrumpe procesos; hace inviables los consensos; agrega dificultad a la gestión administrativa; demora o dificulta el cumplimiento y la ejecución de los proyectos planteados en cada uno de los planes mencionados anteriormente y representa gran cantidad de cambios en el gabinete<sup>30</sup>.

De este modo, la estructura administrativa de la Alcaldía Distrital de Cartagena no ha tenido modificación durante un largo periodo –algo que debería haber ocurrido, dado que, al ser un distrito con régimen especial, su estructura administrativa debe estar conformada bajo la Ley 1617 de 2013, la cual formula el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal para dotar a los distritos de facultades, instrumentos y recursos que les

permitan cumplir sus funciones y servicios a cargo-. Si bien desde 2011 era necesario actualizar la gestión administrativa de la ciudad, aún sigue vigente el Decreto 0304 de 2003 “Por el cual se establece la estructura de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias” y aún se encuentra pendiente la reforma estructural acorde a su categoría especial<sup>31</sup>, que le permita gestionar adecuadamente las nuevas condiciones sociales, económicas y políticas que han surgido<sup>32</sup>, con las posibilidades que le da su nuevo estatus institucional.

Gráfico 2. Organigrama Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias



Creación propia. Fuente: Alcaldía de Cartagena

Tabla 3. Características de la estructura administrativa de Cartagena de Indias

<b>Dependencias del Despacho</b>	10
<b>Departamentos Administrativos</b>	3
<b>Secretarías</b>	7
<b>Alcaldías Locales</b>	3
<b>Entidades Descentralizadas</b>	12
<b>Tipo de Organigrama</b>	Clásico y vertical, con líneas de autoridad concentradas en el Despacho del Alcalde Mayor
<b>Denominación de Secretarías</b>	Sectores Convencionales

Fuente: Alcaldía de Cartagena

### Algunos programas de ajuste fiscal en el Distrito de Cartagena

Cartagena adoptó los siguientes planes de ajuste fiscal, que contribuyen a evaluar la calidad fiscal del Distrito y aportan información relevante para establecer las causas que dieron origen a situaciones fiscales que exigieron la formulación de estos planes para el saneamiento de sus finanzas públicas:

- 2001. Programa de ajuste en el Marco de la Ley 617 de 2000. Proponía atender de manera integral las crisis estructurales en las que se encontraban las finanzas de la ciudad en ese momento, que se caracterizó por la acumulación de pasivos o deuda por un valor de \$52.300 millones, la incapacidad de financiar los gastos de funcionamiento con el ICLD, así como de generar un ahorro operacional en el sistema fiscal e imposibilidad de acceder a más recursos de crédito.
- 2005. Programa de ajuste mediante el cual se canceló el saldo total de la deuda interna reestructurada, con lo que también se recuperó la capacidad de endeudamiento del Distrito.
- 2007. Se vuelve a presentar la acumulación de deudas en las finanzas públicas de la ciudad que derivan en nuevos inconvenientes fiscales como el desfinanciamiento en el sector salud, la existencia de pasivos en el sector descentralizado y de déficit corriente en el sector central.
- A partir del fortalecimiento de la Secretaría de Hacienda del Distrito se mejoró la generación de recursos propios y, a pesar de persistir a lo largo del tiempo

fallas de planeación presupuestal y financiera en las dinámicas fiscales de la ciudad, se fijó que las disponibilidades presupuestales no comprometan las vigencias siguientes, lo que permite obtener balances superavitarios en la mayor parte de las vigencias.

- De igual forma, se evidencia que estos balances positivos, de un lado, no reducen las brechas socioeconómicas de la ciudad y, de otro, sí aumentan los saldos de la deuda pública adquirida por el Distrito.

### 3. Árbol de problemas

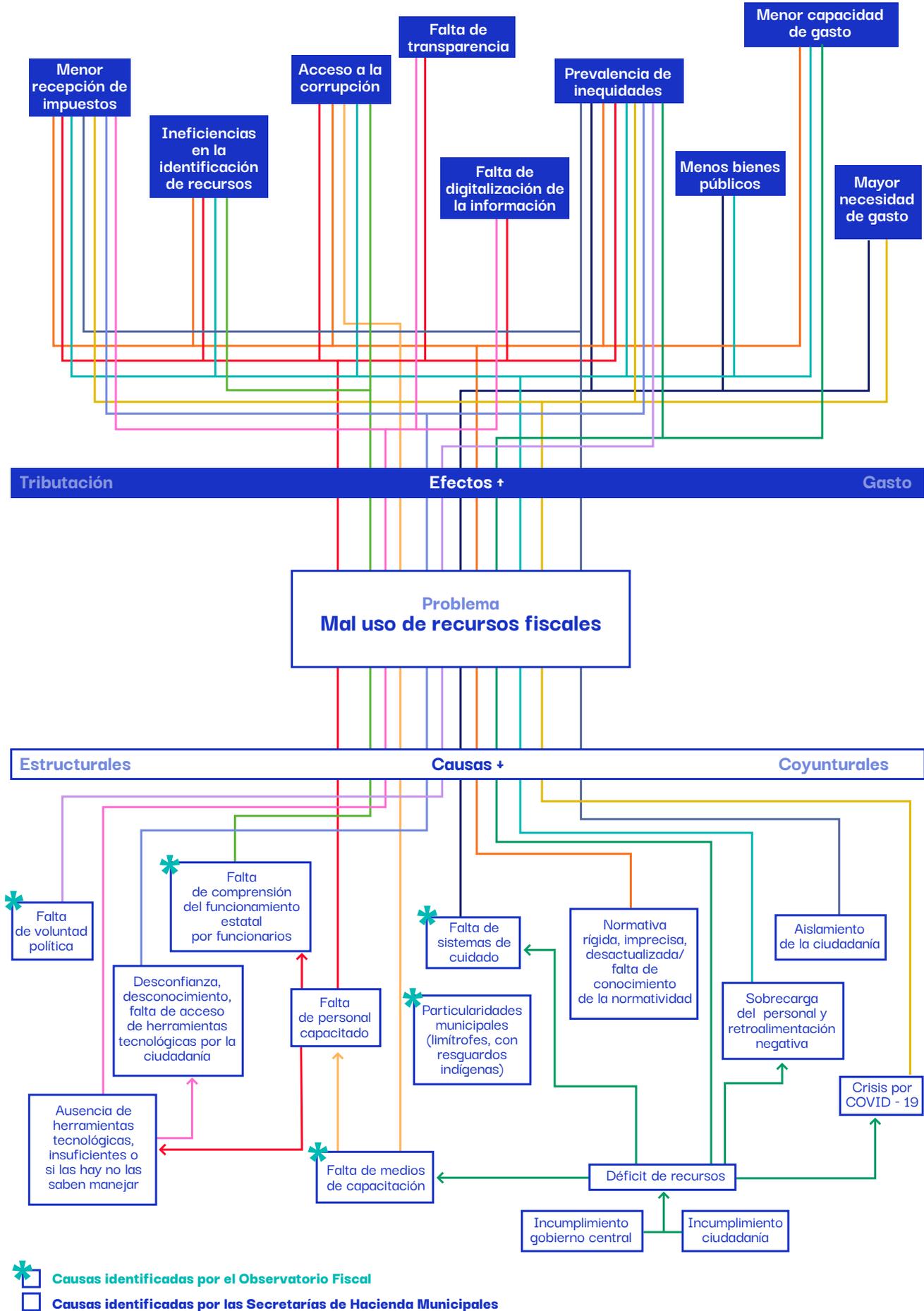
Este análisis, además de considerar las condiciones de sostenibilidad de los factores que componen el índice de desempeño fiscal<sup>33</sup>, contempla los problemas identificados a través de la comunicación establecida con funcionarios y funcionarias de las Secretarías de Hacienda<sup>34</sup> municipales con respecto al desempeño fiscal, los cuales se pueden apreciar en el siguiente árbol de problemas (Grafica No. 3).

Un problema frecuente al hablar de las necesidades de una población está, precisamente, en identificar e interpretar dichas necesidades, ya que, en muchos casos estas pueden ser malinterpretadas<sup>35</sup>. Reducir el problema a que el mal uso de recursos fiscales se soluciona con un buen uso de recursos fiscales no aporta nada a la discusión sobre la política fiscal territorial. Por lo anterior, para conocer el detalle de las demandas sobre las necesidades es importante ir más allá de la estructura relacional en la que las necesidades se expresan bajo la fórmula “A necesita X para

poder Y” y empezar a preguntarse por los detalles de estas demandas que, como se puede ver en el árbol de problemas, no se encuentran aisladas, sino que están vinculadas unas con otras.

Es por eso que, en el ejercicio realizado, las causas y los efectos del problema central relacionado con el mal uso de los recursos fiscales, descritos por las y los funcionarios de las secretarías de hacienda consultadas, se categorizan entre: 1) causas estructurales y causas coyunturales, de acuerdo a si las causas son prevalentes en la historia del manejo de la política fiscal del municipio o distrito o si, como aquellas derivadas de la pandemia por covid -19, surgen con ocasión de una situación particular; y 2) los efectos en la tributación y los efectos sobre el gasto, dependiendo de qué aspectos de la fiscalidad de los territorios se ven más afectados por los impactos generados por las situaciones descritas en el árbol.

Gráfico 3. Árbol de problemas



Un problema frecuente al hablar de las necesidades de una población está, precisamente, en identificar e interpretar dichas necesidades, ya que, en muchos casos estas pueden ser malinterpretadas. Reducir el problema a que el mal uso de recursos fiscales se soluciona con un buen uso de recursos fiscales no aporta nada a la discusión sobre la política fiscal territorial. Por lo anterior, para conocer el detalle de las demandas sobre las necesidades es importante ir más allá de la estructura relacional en la que las necesidades se expresan bajo la fórmula “A necesita X para poder Y” y empezar a preguntarse por los detalles de estas demandas que, como se puede ver en el árbol de problemas, no se encuentran aisladas, sino que están vinculadas unas con otras.

Es por eso que, en el ejercicio realizado, las causas y los efectos del problema central relacionado con el mal uso de los recursos fiscales, descritos por las y los funcionarios de las secretarías de hacienda consultadas, se categorizan entre: 1) causas estructurales y causas coyunturales, de acuerdo a si las causas son prevalentes en la historia del manejo de la política fiscal del municipio o distrito o si, como aquellas derivadas de la pandemia por Covid -19, surgen con ocasión de una situación particular; y 2) los efectos en la tributación y los efectos sobre el gasto, dependiendo de qué aspectos de la fiscalidad de los territorios se ven más afectados por los impactos generados por las situaciones descritas en el árbol.

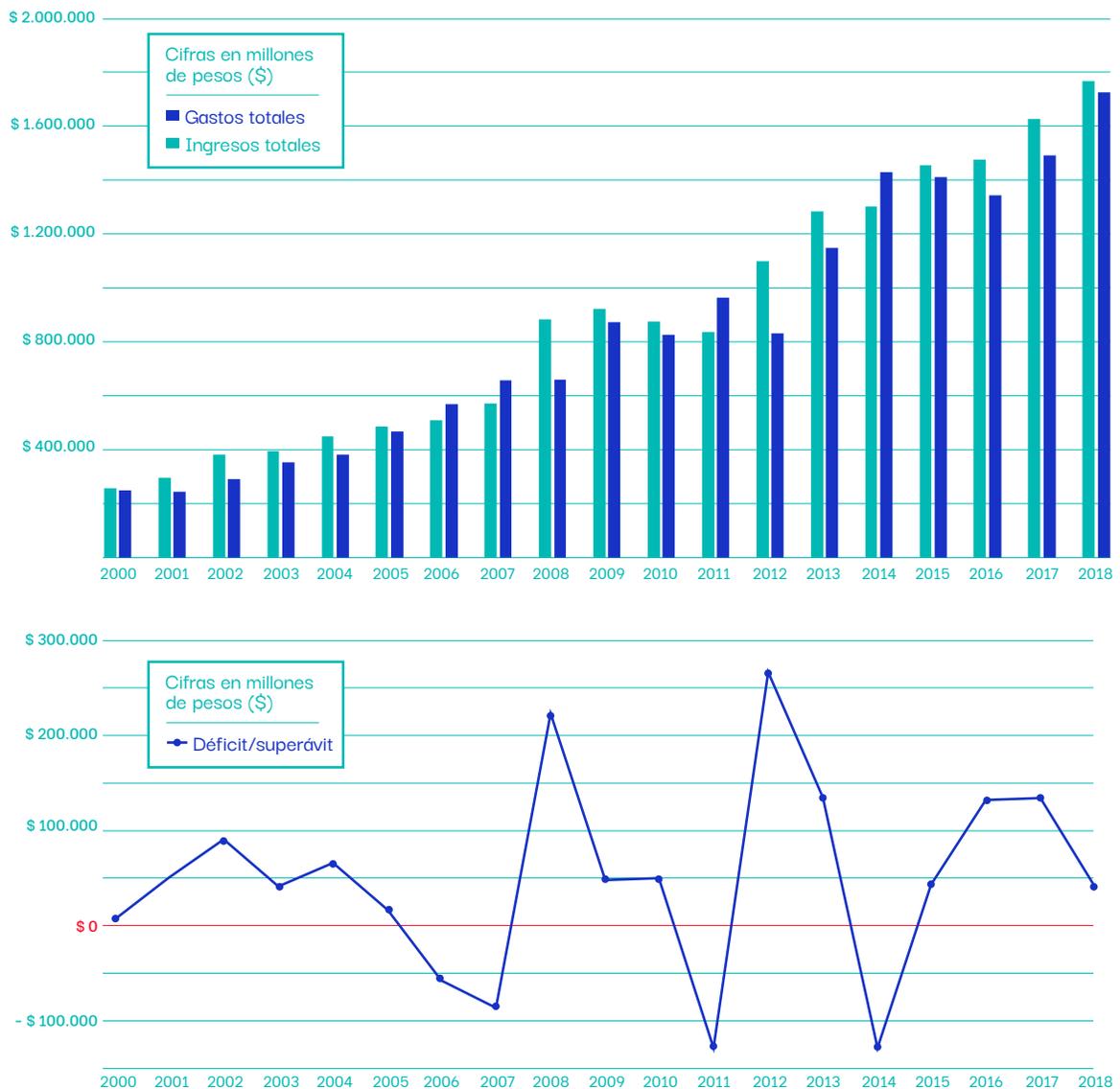
## 4. Situación fiscal total

En esta sección se pretende analizar la situación fiscal de Cartagena desde la composición y el comportamiento de los ingresos, gastos, transferencias y el respectivo cumplimiento de los parámetros de endeudamiento de orden legal, durante el período del 2000 y 2018. Este análisis se refiere no solamente al monto de los recursos totales, sino además al monto de los recursos corrientes o de autonomía para la ciudad y los disponibles por parte de la misma. También se realiza el examen de la capacidad de inversión, la eficiencia y sostenibilidad de las finanzas.

En términos generales, las políticas fiscales que implementó el Distrito de Cartagena desde el año 2008 con el fin de incrementar sus recursos propios tuvieron efectos negativos entre 2011 y 2014, cuando la ciudad presentó un déficit total significativo en sus

finanzas públicas. En los demás años, la ciudad logró resultados positivos explicados por el aumento de las transferencias nacionales y los recursos de regalías, además de la incorporación de recursos de balance, reflejados en las situaciones excepcionales de superávit en los años 2008, 2012 y 2016 (Gráfico No. 4).

Gráfico 4. Total de ingresos y gastos 2000 - 2018



Fuente: Alcaldía de Cartagena

## Situación fiscal corriente

En la presente sección se realiza un análisis general de las finanzas públicas del Distrito de Cartagena en comparación con estándares numéricos, otros municipios de la región y otros municipios del país.

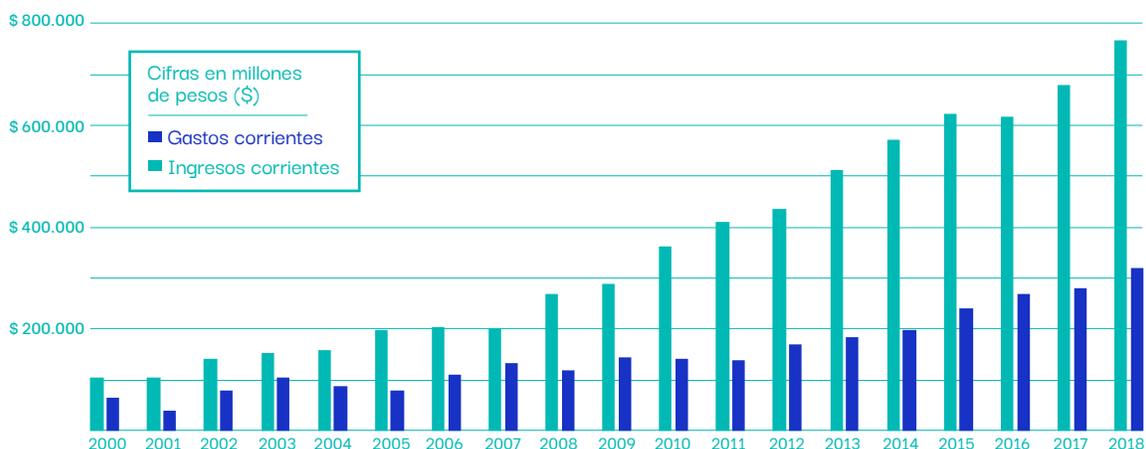
La herramienta utilizada para calificar y, en lo posible, analizar el Distrito de Cartagena<sup>36</sup>, busca establecer cómo se encuentran las finanzas territoriales, considerando cada una de las cuatro categorías de la realidad fiscal del territorio: Ingresos, Gastos, Deuda y Situación Fiscal.

Los indicadores de cada categoría provienen de cálculos que ponderan las finanzas del territorio para conocer si están en mejor o peor condición, son de carácter ordinal y se organizan así: C, CC, CCC, B, BB, BBB, A,

AA, AAA –siendo C la menor calificación y AAA la mejor–.

La herramienta provee reconstrucciones que parten de los estados financieros reportados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT), y aporta gráficas que muestran mapas del departamento, puntos esenciales de las finanzas del municipio o distrito (en este caso para Cartagena) e indicadores claves en temas de interés como género o bienes públicos, entre otros. Por último, parte del análisis del Distrito es producido por un algoritmo de lenguaje escrito que interpreta las finanzas territoriales y sugiere respuestas ante las generalidades territoriales.

Gráfico 5. Situación fiscal corriente 2000 - 2018



Fuente: Alcaldía de Cartagena

Esta información puede resultar útil para conocer un panorama general del Distrito y en comparación con sus pares, los aspectos susceptibles de mejora y, en algunos casos, herramientas sugeridas para lograr este fin. Los resultados de la herramienta con respecto a Cartagena son los siguientes:

### **Cartagena: Ingresos<sup>37</sup>**

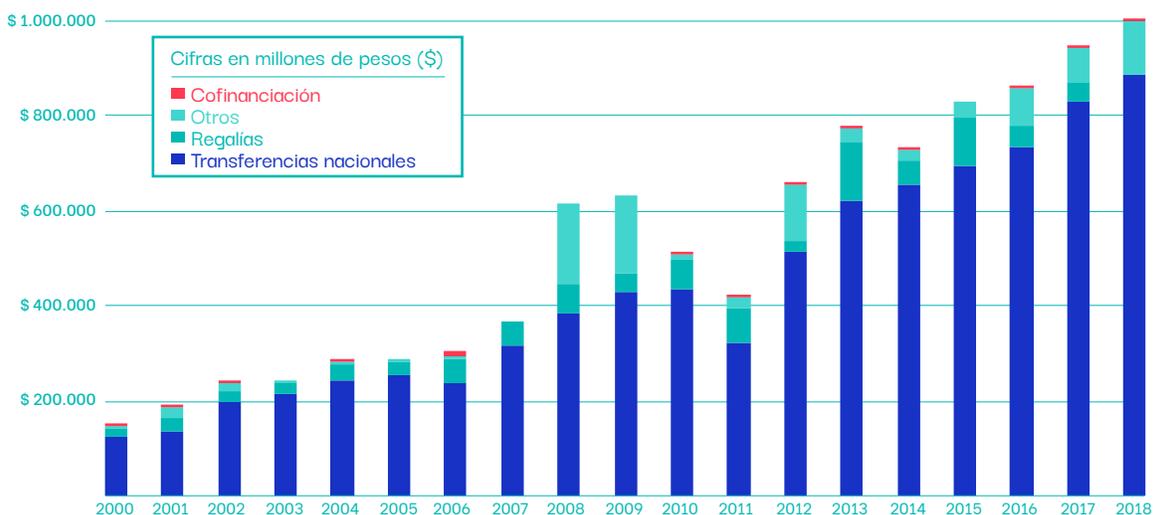
Los ingresos de Cartagena en 2019 obtienen una calificación en el rango C, que resulta de un bajo monto para atender el gasto, de un lento crecimiento y/o de una alta dependencia de las transferencias nacionales, lo que define una baja autonomía para apalancar las necesidades de la entidad. Estos resultados se reiteran en el periodo de tiempo considerado, algo que configura una situación de relativa insuficiencia estructural y baja independencia en los ingresos, junto con condiciones no deseables en este rubro.

Los ingresos totales entre los años 2001 y 2018 crecieron a una tasa anual real promedio de 7,1 puntos porcentuales. De igual forma, para el período del inicio de las crisis administrativas de la ciudad se obtiene que entre el 2001 y 2011 esta tasa fue de 7,2% y para el período de 2012 y 2018 de 6,9%, evidenciando que, a pesar de los inconvenientes mencionados anteriormente en este documento, los ingresos de la ciudad registran crecimiento en estos dos períodos de análisis.

La disminución en el recaudo de ingresos se atribuye a la desaceleración en los ingresos tributarios y no tributarios, producto de la inestabilidad en la política fiscal por los cambios en la dirección del ente administrativo y gubernamental de la ciudad, lo que finalmente implica que el crecimiento de los ingresos totales se logró por el comportamiento de los ingresos por transferencias.

Entre los ingresos corrientes, el Impuesto Predial Unificado (IPU) y el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) son las principales fuentes de ingresos tributarios propios de la ciudad. Por el contrario, el Impuesto de Delineación Urbana ha disminuido en los últimos años producto de la pérdida de confianza en el sector público, la inseguridad jurídica, la alta percepción de corrupción y los procesos irregulares en la contratación de la actividad constructora del Distrito de Cartagena<sup>38</sup>.

Gráfico 6. Ingresos de capital 2000 - 2018



Fuente: Alcaldía de Cartagena

El comportamiento inestable en la variación anual de los ingresos y gastos totales de la ciudad refleja las dificultades de planeación y ejecución que han tenido las administraciones del Distrito en este período, deficiencias en el marco fiscal de mediano plazo, variaciones importantes en los ingresos por regalías y cofinanciación y la notable dependencia de las transferencias nacionales como parte de los ingresos de Cartagena, tal y como se observa en la Tabla 4:

Tabla 4. Ingresos de capital 2000 - 2018

Año	REGALÍAS	COFINANCIACIÓN	OTROS	TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, etc.)
2000	64%	-68%	323%	11%
2001	-22%	-45%	-35%	47%
2002	13%	-100%	-74%	6%
2003	37%	0%	77%	14%
2004	-13%	-100%	-67%	5%
2005	57%	0%	188%	-6%
2006	18%	-100%	-100%	31%
2007	15%	0%	0%	22%
2008	-37%	0%	0%	11%
2009	57%	0%	-93%	2%
2010	19%	88%	95%	-26%
2011	-76%	-14%	464%	61%
2012	591%	-97%	-79%	20%
2013	-61%	-78%	-3%	6%
2014	110%	-100%	47%	6%
2015	-56%	0%	123%	5%
2016	-16%	-47%	-2%	13%
2017	0%	-73%	46%	7%

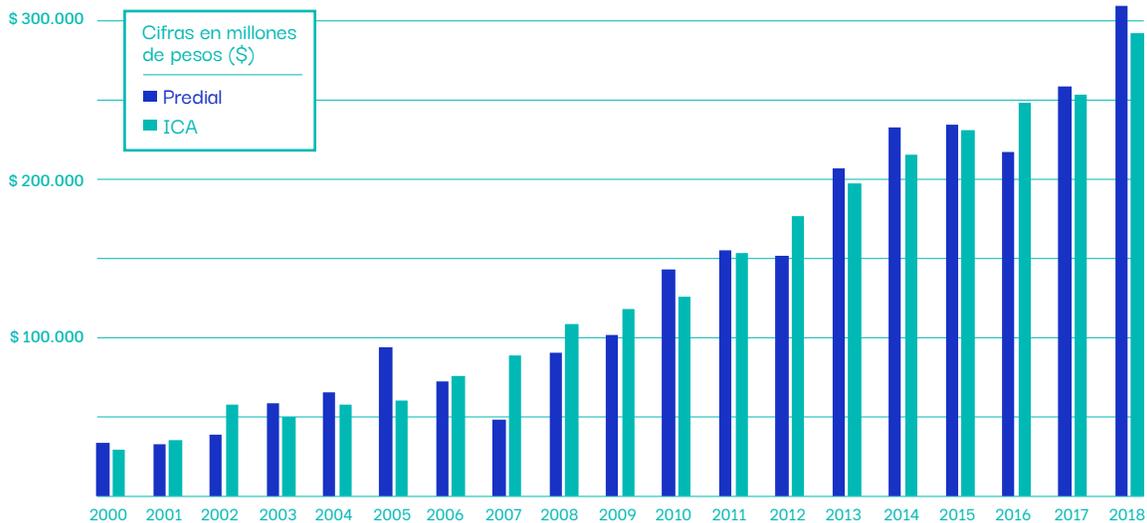
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Alcaldía de Cartagena

Con respecto a los ingresos corrientes, que son la principal fuente de ingresos propios de la ciudad, y a pesar de registrar algunas mejoras en términos de la situación fiscal del Distrito, se observa que estos crecieron hasta el año 2011 y luego se mantuvieron estables en el siguiente período de análisis. Al respecto, según información del informe de Cartagena cómo vamos, en 2018, el 65,37% de los predios no pagaron el impuesto predial unificado (IPU); gracias al 34,63% de los predios restantes se recaudó el 60,4% del total facturado para este año, y el 16,8% del impuesto recaudado en este período correspondió a vigencias anteriores. Para 2019 los predios gravados que no pagaron el impuesto en este año aumentaron en 0,65 p.p. (66,02%) con respecto al año anterior, del 33,98% restante de los

predios se recaudó 60,1% del total facturado para este período.

Este resultado es coincidente con la información sobre declaraciones de persona natural de la ciudad de Cartagena realizadas ante la DIAN, según la cual, entre las 20 ciudades del país donde está entidad tiene seccionales<sup>39</sup>, el Distrito de Cartagena aportó para el año 2017 el 2,68% de las declaraciones totales en el país, equivalentes en promedio a 13 mil declaraciones al año, con un patrimonio bruto total declarado de 19 billones de pesos. Lo anterior es consistente con el resultado del coeficiente de Gini, que registra un alto nivel de desigualdad económica según los ingresos de sus pobladores.

Gráfico 7. Impuestos de Industria y Comercio (ICA) e Impuesto Predial Unificado (IPU) 2000 - 2018



Fuente: Alcaldía de Cartagena

En los últimos años la variación promedio anual de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)<sup>40</sup> ha tenido una tasa de crecimiento mayor, principalmente por el aumento de los recursos de salud y educación provenientes del orden nacional para el Distrito. Según el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (Sicodis), para los años 2014 y 2018 “las variables tomadas como referencia para la distribución de los recursos de educación muestran aumentos en la matrícula total de 5,9% promedio anual y reducción en la tasa de deserción escolar del 156,8% promedio anual, generando un impacto positivo en los recursos recibidos para educación por población atendida del 7,7% promedio anual”<sup>41</sup>.

De igual forma, la población en el Sisbén para 2018 ascendió en 10,6% promedio anual<sup>42</sup>.

Gráfico 8. Porcentaje de crecimiento de Transferencias Nacionales 2001 - 2018

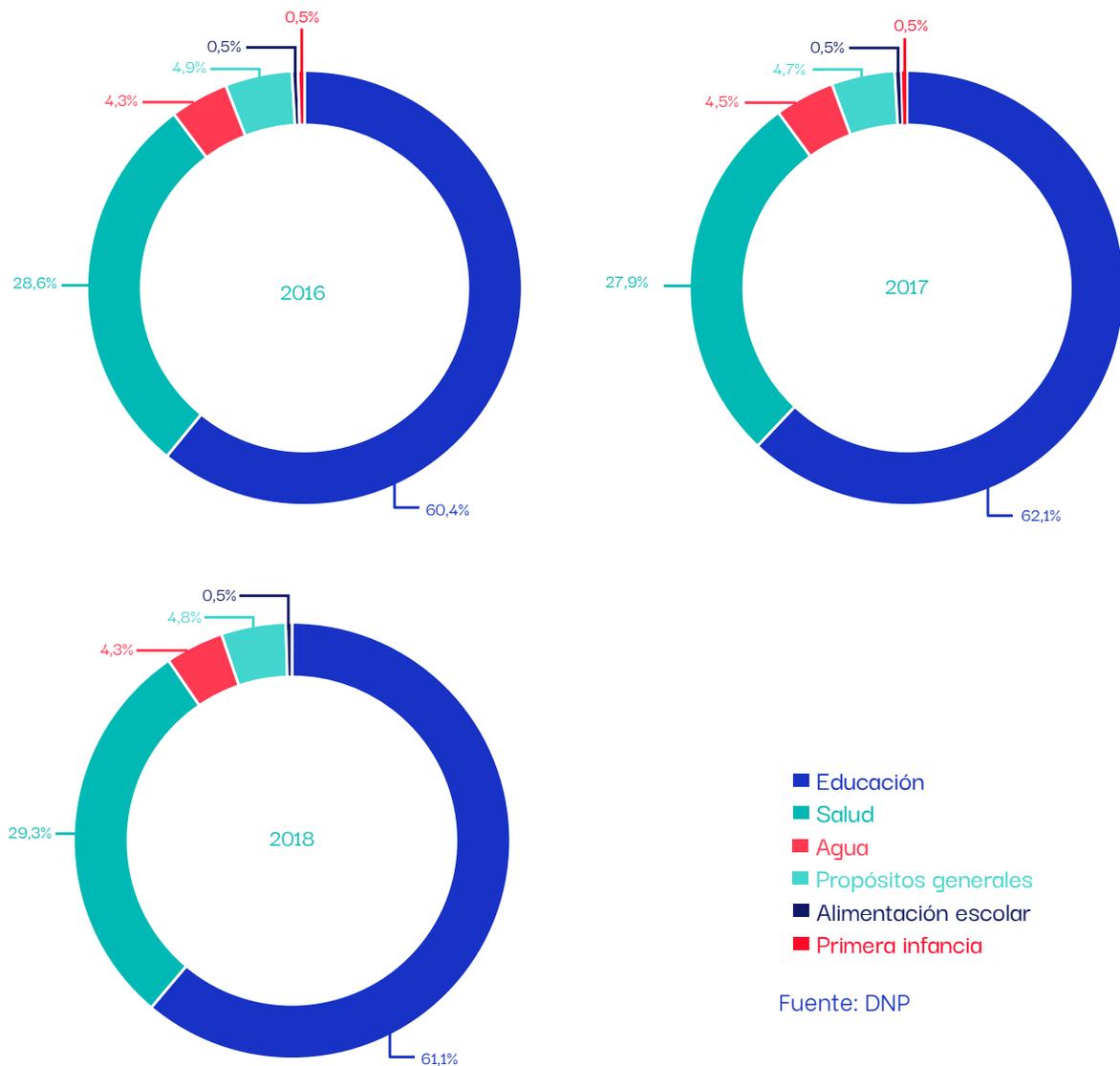


Fuente: DNP

### Evaluación del ingreso calificación CCC:

El índice de variación de ingresos es 0.35% para el distrito Cartagena. Evidencia una estabilidad relativamente alta –casi estancamiento– y la continuidad en los ingresos corrientes del Distrito.

Gráfico 9. Transferencias por sector en Cartagena 2016 - 2018



Algunas acciones que se pueden hacer para corregir estos problemas son:

- Implementar sistemas de información OCR/ICR, aunque requieran el diseño de nuevos formularios para su fácil comercialización, con el fin de facilitar el procesamiento operativo de la información.
- Simplificar la estructura tributaria actual, sistematizar el recaudo e incorporar la red bancaria y mecanismos de pago virtuales.

### Calificación de Ingreso Bolívar 2019



- Incluir explícitamente la posibilidad de participación privada en la financiación del desarrollo de la ciudad mediante mecanismos como aportes y concesiones y plantear la posibilidad de acudir a otras fuentes de financiación diferentes a las de entidades multilaterales, particularmente los bancos y agentes del sistema financiero nacional, multilateral e internacional.
- Fomentar la cultura tributaria a través de la aceptación de los deberes tributarios por parte de los ciudadanos, la transparencia del sistema y el fortalecimiento de las relaciones entre los ciudadanos y el Distrito.
- Descentralizar la gestión y la administración tributaria: conocer la nueva realidad político-administrativa, implementar una nueva dinámica de atención al contribuyente, del servicio público y acercar la administración al ciudadano.

### Evaluación del gasto<sup>43</sup> calificación A

El distrito de Cartagena de Indias tuvo una calificación en el rango A para sus gastos en el año 2019, que expresa un uso menor del gasto con respecto a los ingresos y evidencia un cierto nivel de sostenibilidad en este rubro. Esta situación es prevalente respecto a años pasados indicando una continuidad de la seguridad municipal del gasto público.

La disparidad en el crecimiento de los ingresos corrientes con respecto a los ingresos de capital indica que el Distrito de Cartagena debería implementar acciones efectivas en el fortalecimiento institucional y estructural, considerando que entre el 2000 y 2018 el tamaño de la inversión se multiplicó 6,54 veces, mientras que los gastos corrientes apenas llegaron a aumentar en 3,96 veces en este período, es decir, los gastos de capital fueron 3 veces mayores que los gastos corrientes en la ciudad.

### Calificación de Gasto Bolívar 2019



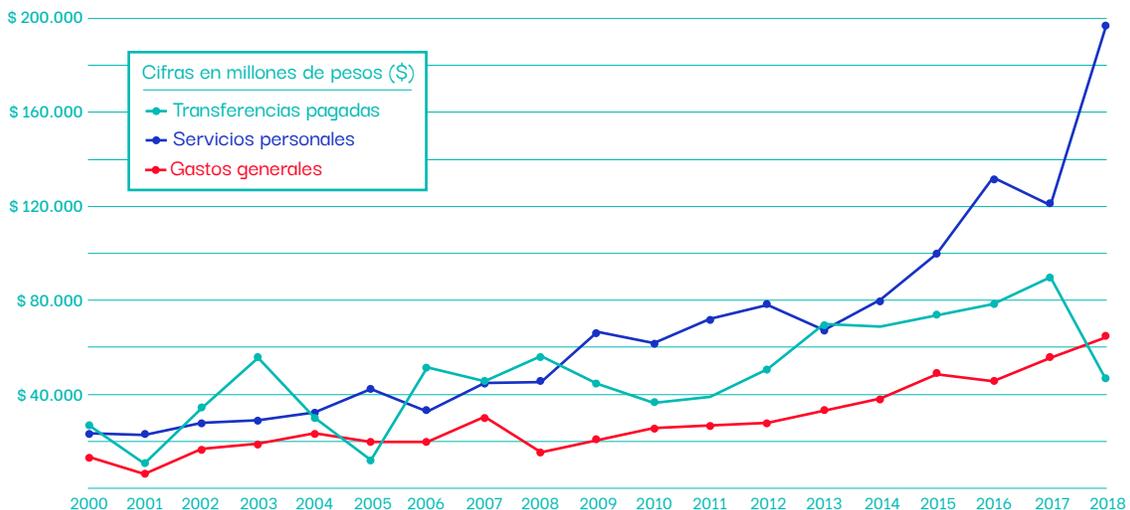
Gráfico 10. Relación entre gastos corrientes y gastos de capital 2000 - 2018



Fuente: Alcaldía de Cartagena

A pesar de que no se tiene clara la información de la cantidad de funcionarios que estuvieron vinculados a la administración en este período como temporales o contratistas, del análisis de los datos se puede inferir que este es uno de los riesgos que puede afectar el nivel de gastos. Como se observa, hay una evidente desproporción entre el crecimiento de los gastos corrientes y de capital, entre los cuales se registran las vinculaciones temporales y contratistas, que opinamos pueden afectar diferentes ámbitos de la administración como, por ejemplo, el control de la contratación, la afectación de la confianza por parte de la ciudadanía y el prestigio de la ciudad.

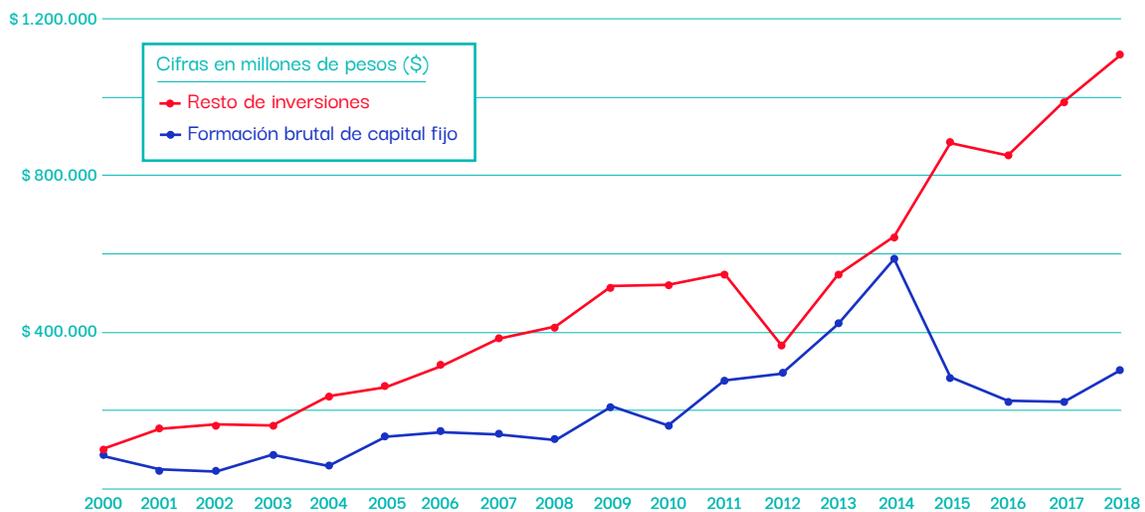
Gráfico 11. Gastos corrientes 2000 - 2018



Fuente: Alcaldía de Cartagena

El nivel de gastos corrientes representa una reducida parte del gasto total y su dinámica de crecimiento es baja, diferente al nivel de crecimiento del gasto de capital, siendo los años de 2000, 2002 y 2003 los de mayor peso relativo de estos gastos: 25,6%; 27%; y 29,7%, respectivamente. Por otra parte, el menor crecimiento de este flujo se presentó en los años 2011, 2013 y 2014, con una tasa de crecimiento de 14,3%; 15,9%; y 13,9% respectivamente. Finalmente, en el último año de análisis este valor fue de 18,5%, disminuyendo 6 puntos porcentuales con respecto al año 2000 y aumentando aproximadamente 1% con respecto al inicio de la última década en análisis<sup>44</sup>.

Gráfico 12. Gastos de capital 2000 - 2018



Fuente: Alcaldía de Cartagena

Frente a lo expuesto, preocupa que la política de ingresos que se implementó por la Secretaría de Hacienda de la ciudad en el Plan de Desarrollo “Primero la gente” no incluía una estrategia explícita para el fortalecimiento de la capacidad institucional, ni una reestructuración administrativa conforme a las necesidades del Distrito, dada su categoría especial, que permita finalmente gestionar y hacer un uso efectivo de los recursos públicos de manera oportuna y transparente.

## Evaluación del gasto de género calificación A

El índice de variación de inversión en mujeres es de 49,3, que indica las fluctuaciones de este tipo de inversión respecto a su promedio. En total, para 2019 la atención y apoyo a la

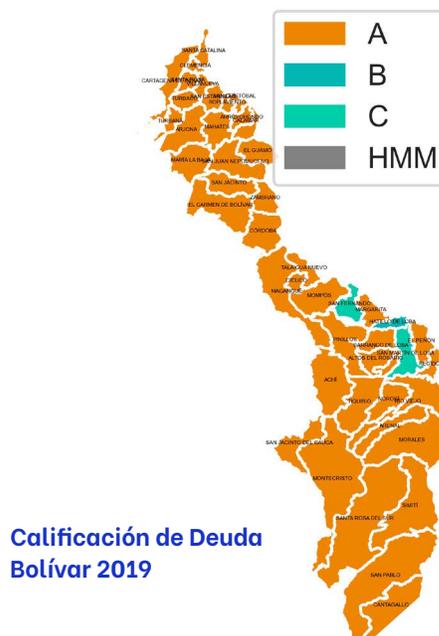
Año	Total inversión	Atención y apoyo a la mujer	% del total de inversión
2018	\$1.256.040.539.423	\$245.625.000	0,02%
2019	\$1.376.783.377.652	\$726.203.000	0,05%

mujer representó el 0,05% de la inversión total en Cartagena. Esta inversión corresponde a más del 0,01% de la inversión total del Distrito y está por encima del promedio de los municipios de Colombia que es 0,0109% (según cálculos propios de acuerdo con datos del DNP), lo cual indica cierto compromiso del Distrito con la reducción de problemáticas que afectan de manera diferenciada a las mujeres.

Sin embargo, como se verá más adelante, se debería considerar aumentar este rango de inversión. Estos resultados se fortalecen con una inversión por encima del promedio en acueducto, alcantarillado y aseo frente a la inversión total, un tipo de bienes públicos que ayuda a corregir dificultades en la realización de actividades de cuidado y domésticas, feminizadas, que podría ayudar a reducir las inequidades de género que estas carencias conllevan.

### Evaluación de la deuda calificación AAA

El Distrito de Cartagena tuvo una calificación en el rango A para sus deudas en el año 2019, que muestra un uso responsable de su gestión de la deuda para las características del Distrito. Esta situación es prevalente desde el año 2018 indicando una continuidad reciente de la seguridad municipal ante la deuda.

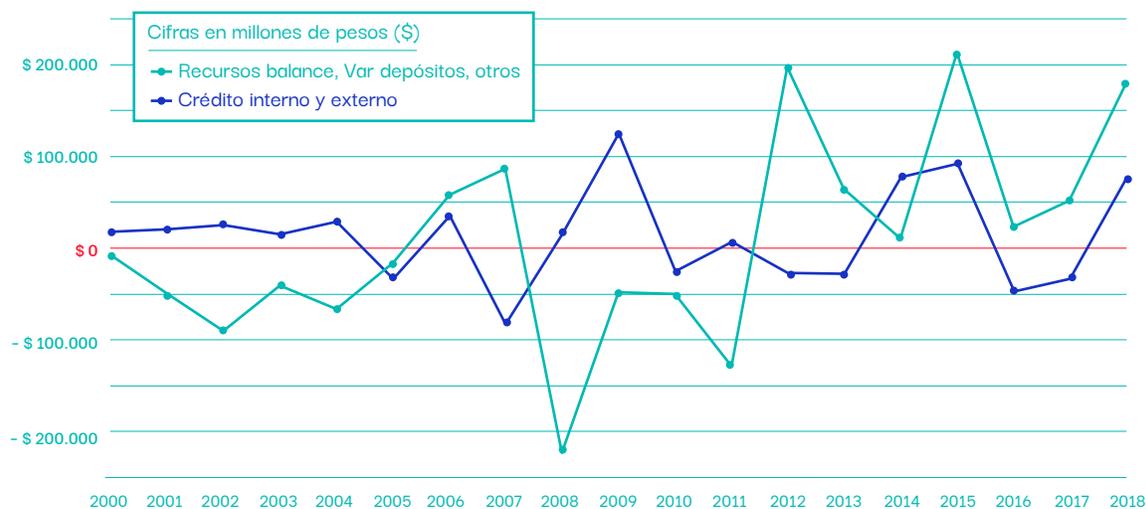


## Endeudamiento de la ciudad de Cartagena

Sobre la capacidad de pago que tiene el distrito de Cartagena, es decir, el perfil de endeudamiento de la ciudad dice el Informe de Viabilidad Fiscal del Ministerio de Hacienda, que “persisten algunos riesgos por pasivos contingentes y algunos organismos descentralizados, que podrían comprometer la solidez financiera de Cartagena en el mediano plazo”<sup>45</sup>. Conforme a los informes de viabilidad fiscal de la CAF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para 2018, entre 2010 y 2017 Cartagena presentó garantías para el sostenimiento de su deuda pública en el mediano plazo, manteniéndose el saldo de la deuda dentro del valor de los ingresos totales de la ciudad.

De igual forma, las calificadoras BRC Investor Services S.A. (2010 - 2013) y Fitch Raitings (2014 - 2017), demostraron con su calificación que la ciudad tiene la capacidad para cumplir con sus propias obligaciones financieras.

Gráfico 13. Deuda 2000 - 2018

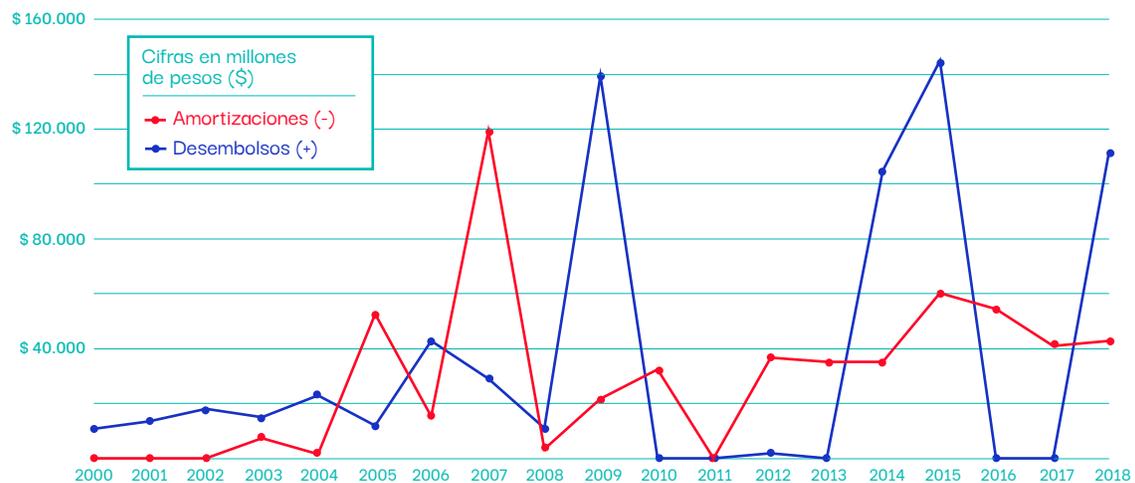


Fuente: Alcaldía de Cartagena

El servicio de la deuda pública de la ciudad presentó algunos movimientos durante el último período de análisis, siendo los principales:

- Operaciones de crédito en los años 2014, 2015 y 2018, con el propósito de financiar los planes de desarrollo de los períodos de gobierno en estas fechas.
- Modificación en la proyección de la amortización, debido a nuevos desembolsos para el año 2019.

Gráfico 14. Amortizaciones y desembolsos de la deuda 2000 - 2018



Fuente: Alcaldía de Cartagena

La deuda adquirida por la ciudad en los últimos años es de corto plazo, “implicando que la administración distrital debe asumir anualmente un servicio de la deuda relativamente alto”<sup>46</sup>. Por lo que es necesario adquirir un endeudamiento en el largo plazo que permita a la ciudad obtener mejores recursos para la operación y mantenimiento de las obras de infraestructura previamente desarrolladas en la ciudad.

Las calificaciones de riesgo de la deuda pública y la capacidad de pago que se define a partir de una adecuada gestión fiscal y financiera en las finanzas públicas de la ciudad se han comportado de la siguiente manera en los últimos años y se encuentran dentro de las asignaciones importantes de esta escala de calificación de riesgo:

Tabla 5. Escala de calificación de riesgo de Cartagena 2016 - 2019

Año	Calificación
2016	AA <sup>47</sup> -
2017	AA-
2018	AA-
2019	AA <sup>48</sup>

Fuente: Banco de la República

### Evaluación de la situación fiscal calificación C

El Distrito de Cartagena tuvo una calificación en el rango A para sus deudas en el año 2019, que muestra un uso responsable de su gestión de la deuda para las características del Distrito. Esta situación es prevalente desde el año 2018 indicando una continuidad reciente de la seguridad municipal ante la deuda.



## 5. Planeación y equidad y justicia fiscal con un enfoque de género y de economía del cuidado

Los principales agregados e indicadores macroeconómicos no reflejan la contribución económica del trabajo doméstico no remunerado (TDCNR), el cual es realizado principalmente por mujeres. Adicionalmente, a pesar de que hay indicadores que resultan útiles para abordar el tema de la participación de la mujer en la economía y en el desarrollo económico<sup>49</sup>, estos aparecen menos en el discurso con relación a otros indicadores como el PIB, a diferencia de aquellos relativos al empleo femenino, la calidad del mismo y los niveles de ingreso.

En esta línea, dentro del panorama actual, las discusiones en torno a la crisis generada por la pandemia por covid-19 han evidenciado cómo la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidado, el aumento de brechas relacionadas con la participación laboral, el desempleo y la pobreza, así como el aumento de violencias basadas en género<sup>50</sup>, han afectado mayoritariamente a las mujeres<sup>51</sup>. Es por ello que en este documento buscamos vincular las preocupaciones sobre la desigualdad de género al análisis del impacto diferenciado de las medidas de política fiscal adoptadas para el crecimiento económico y la recuperación económica en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

En el mapa para 2019<sup>52</sup> de la participación de la inversión social en políticas de atención y apoyo a la mujer del Departamento de Bolívar, se observa que esta oscila entre el 0% y el 0,4322%, dónde Cartagena se ubica en un 0,052%<sup>53</sup>, que corresponde a: \$726.203.000 (Inversión en Atención y Apoyo a la Mujer) dividido en \$1.376.783.377.651 (Total de inversión según cifras del DNP)

Por su parte, de acuerdo al Plan de Desarrollo 2016-2019<sup>54</sup>, dentro del eje estratégico “Primero la gente”, se encuentra la línea “Mujeres en pleno goce efectivo de sus derechos”, contó con un presupuesto vigente para el 2018 de \$ 450.000.000<sup>55</sup> y para el 2019 de \$ 497.775.782<sup>56</sup> que comprende los programas de: i. “Una vida libre de violencias para las mujeres”, del que se desprende el subprograma “Primero tú mujer, libre de violencias”; ii. “Las mujeres decidimos sobre ejercicio del poder”, con el

### Inversión en atención y apoyo a la mujer Bolívar 2019



subprograma “Primero tú mujer en el ejercicio del poder”; y iii. el programa “Primero tú mujer”, del que surge el subprograma “Primero tú mujer, constructora de paz”. Esta línea estratégica parte de reconocer las violencias basadas en género como

una de las problemáticas más arraigadas en la sociedad y que se recrudece sobre personas pertenecientes a otros grupos poblacionales vulnerables, por lo que se apostó por fortalecer los mecanismos de atención, protección y sanción, hacer campañas de sensibilización, visibilizar las iniciativas lideradas por mujeres y apoyar a organizaciones sociales de y para mujeres.

Es por esto que desde “Una vida libre de violencias para las mujeres” y “Primero tú mujer, libre de violencias”, programa y subprograma respectivamente, se reconoce la existencia de una violencia sistémica hacia la mujer en razón de su género y de condiciones de interseccionalidad y apostaban por lograr un incremento de un 25% en la participación en acciones para prevenir y eliminar las VBG y aumentar las acciones de prevención de las VBG, los programas y estrategias de movilización social en zonas rurales y urbanas con organizaciones; el número de mujeres atendidas por motivos de VBG; la cantidad de funcionarios y funcionarias capacitados, o en formación, sobre derechos humanos y prevención de las VBG; el número de hombres atendidos en el modelo terapéutico para manejo de la ira; las intervenciones en instituciones educativas para lograr escuelas libres de sexismo; y la cantidad de enlaces sectoriales y territoriales.

El programa “Las mujeres decidimos sobre el ejercicio del poder” buscaba incrementar en un 40% la cantidad de mujeres en formación de liderazgo y empoderamiento sociopolítico; el subprograma “Primero tú mujer en el ejercicio del poder”, pretendía capacitar 1.200 mujeres en política, liderazgo social, comunitario y político, realizar cuatro diplomados en esta materia y llevar a cabo proyectos piloto para impulsar la creación de Consejos locales de mujeres; para lograr “la efectiva participación de la mujer en las instancias de decisión en sus territorios”<sup>57</sup>.

Por último, el programa “Primero tú mujer” esperaba incrementar la cobertura de los procesos de reconstrucción del tejido social a las personas, entre ellas a las mujeres, víctimas del conflicto armado; y el subprograma “Primero tú mujer, constructora de paz” tenía como meta elaborar el Plan de acción para la participación de mujeres<sup>58</sup> “en la prevención y solución de conflictos y en la consolidación de la paz”<sup>59</sup>, aumentar el acompañamiento de iniciativas de organizaciones de mujeres víctimas del conflicto armado en procesos de autonomía económica y de reconstrucción del tejido social, realizar acciones de memoria histórica y de atención a más mujeres víctimas del conflicto.

De acuerdo con el informe técnico de seguimiento y evaluación del Plan de desarrollo 2016-2019 con corte a marzo de 2018<sup>60</sup>, respecto del avance en el cumplimiento de las metas planteadas y la ejecución presupuestal, la línea de “Mujeres en pleno goce de sus derechos” tuvo un aporte del 56%, distribuido de la siguiente manera:

Tabla 6.

Año	Avance metas marzo 2018	Presupuesto asignado 2018 (\$)	Ejecución 2018 (\$)	% Ejecución marzo 2018
<b>Línea estratégica mujeres en pleno goce de sus derechos</b>	<b>56%</b>	<b>450.000.000</b>	<b>114.050.000</b>	<b>25%</b>
1.1 Programa una vida libre de violencias para las mujeres	52%	280.000.000	89.050.000	32%
1.2 Programa primero tú mujer en el ejercicio del poder	38%	70.000.000	25.000.000	36%
1.3 Programa primero tú mujer	86%	100.000.000		0%

Fuente: Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social – Oficina de la Mujer. Alcaldía de Cartagena

Adicionalmente, de los datos obtenidos según cifras de la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social – Oficina de la Mujer, que es la entidad responsable de llevar a cabo las acciones para el cumplimiento de los objetivos de la línea estratégica y programas y subprogramas de atención y apoyo a la mujer, se infiere que, según los datos proporcionados por la Dependencia de la Secretaría de Participación y Desarrollo Social<sup>61</sup>, en 2018 solo se ejecutó el 75% del presupuesto vigente para la línea estratégica de “Mujeres en pleno goce efectivo de sus derechos”, contrario a lo que se muestra para las ejecuciones presupuestales de los años anteriores (2016 y 2017) en los que se mantuvo en un 90% a 99% y del año 2019 cuando se ejecutó la totalidad de los recursos.

Por su parte, el programa “Primero tú mujer, libre de violencias” es el que ha recibido históricamente mayor financiación en comparación con los otros programas y subprogramas y a septiembre de 2018 se correspondía a acciones de prevención y sensibilización de las diferentes formas de violencia contra las mujeres y programas de protección en hogares de paso, así: campaña “Primero tú mujer”, conmemoración del mes de la mujer y “Expo Mujer 2018”, campañas de prevención de los barrios de Cartagena, desarrollo de la estrategia “Escuelas libres de sexismo” en 12 instituciones, la conformación de las secretarías técnicas del Comité de seguimiento de la Ley 1257 de 2008<sup>62</sup> y del Comité Unificado de Lucha contra la Trata de Personas<sup>63</sup>.

Otra observación relevante es que, para 2018, ni siquiera se ejecutó el 50% del programa “Primero tu mujer”, ya que según los datos referidos por la Secretaría de Participación y Desarrollo Social de Cartagena sólo se ejecutó el 21% de los \$100.000.000 vigentes por este concepto<sup>64</sup>. Dentro de este se encontraba el subprograma “Primero tú mujer, constructora de paz” y en su ejecución se realizaron “procesos de inclusión social a mujeres víctimas del conflicto armado”<sup>65</sup>.

El Plan de desarrollo anterior contaba con un enfoque de género y diferencial buscaba intervenir de manera consciente y deliberada las situaciones de interseccionalidad y se orientaba a la superación de las brechas de género, las relaciones de poder desiguales y las violencias particulares que afectan a las mujeres e impiden su participación de las dimensiones política, social, económica y cultural, pero, en la práctica se observa que el porcentaje para el desarrollo de la línea y programas asociados era reducido.

Por otro lado, algunos de los indicadores planteados no hablan de la capacidad de respuesta institucional o por lo menos son ambiguos, así el “Número de mujeres víctimas de violencia de pareja y violencia sexual atendidas en el Hogar de Paso o Casa de Acogida con hijos e hijas

menores de edad” podría representar un aumento en la cobertura de los mecanismos de atención para las violencias de pareja y sexuales o bien un aumento de las mujeres víctimas de este tipo de violencias. Otros, por su parte, no incorporan compromisos de resultado sino de asumir conductas orientadas a la obtención de ese resultado, así, obligaciones como “incrementar en un 40% las mujeres participando en procesos formativos” no es lo mismo que incrementar el número de mujeres formadas y capacitadas.

Igualmente, tal como se evidenció en el informe de gestión según la tendencia de cumplimiento del Plan de desarrollo a 2018, se vaticinaba que no se lograrían los indicadores planteados y que no se podría dar cumplimiento en su totalidad a la apuesta por la garantía de derechos<sup>66</sup>. Esta situación fue posteriormente confirmada de acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Participación y Desarrollo Social de Cartagena, según la cual, en comparación con el presupuesto de 2020. Se sugiere que programas como el dirigido a mujeres constructoras de paz<sup>67</sup> vieron disminuida su asignación a futuro por la baja ejecución presupuestal de 2018<sup>68</sup>. Si bien este aumentó en 2021 a \$91.698.934, su ejecución a septiembre de dicha vigencia se ubicaba apenas en un 44%.

Llama la atención que para 2021 el programa “Una vida libre de violencias para las mujeres” se redujo en alrededor de una tercera parte: con un presupuesto vigente actual de \$270.611.182 con respecto a \$327.775.782 (2019) y \$340.05.001 (2020); y programas como “Las mujeres decidimos sobre el ejercicio del poder” y “Cartagena libre de una cultura machista”, que se introdujo para en el Plan de desarrollo 2020–2023, presentan las siguientes variaciones: el primero de estos se redujo ligeramente para el 2020, a pesar de haber tenido una ejecución satisfactoria, sin embargo, en el 2021 su presupuesto aumentó a \$115.344.572, de este, a septiembre de este año, solo se ha ejecutado 47%; el segundo programa inició en el 2020 con una destinación de \$100.000.000 pero su baja ejecución (52%) impactó en la destinación del presente año para este concepto, que fue de \$68.309.618 y actualmente se ha ejecutado menos de la mitad (46%).

Cabe destacar que, a pesar de que para 2018 no se ejecutó el ciento por ciento del presupuesto de los programas destinados a la atención y apoyo de las mujeres, para los otros años de ese periodo (2016, 2017 y 2019) la ejecución estuvo entre 90% y 100%. Sin embargo, esta tendencia no parece mantenerse: en 2020, de \$544.200.631 se ejecutaron \$328.704.979 (60%) y para 2021, con una destinación de \$545.964.306, el porcentaje de ejecución en septiembre rondaba el 70%, con una participación importante del programa de “Una vida libre de violencias para las mujeres”, del cual se había ejecutado el 95%, ya que ninguno de los otros programas superaba el 50%<sup>69</sup>.

Actualmente, bajo el plan de Desarrollo 2020 – 2023<sup>70</sup>, “Salvemos juntos a Cartagena, por una Cartagena libre y resiliente”, la línea estratégica “Mujeres cartageneras por sus derechos” se corresponde a los ya mencionados programas de: i. “Las mujeres decidimos sobre el ejercicio del poder”, ii. “Una vida libre de violencias para las mujeres”, iii. “Mujeres constructoras de paz”; y iv. “Cartagena libre de una cultura machista”.

Este plan de desarrollo se orienta, entre otros, a partir de un enfoque diferencial y de género que “reconoce las problemáticas específicas que afectan a las mujeres y la necesidad de adoptar políticas públicas que permitan garantizar de manera efectiva los derechos humanos de esta población en el territorio” y formula acciones en línea con el “Pacto de equidad para las mujeres” del Plan nacional de desarrollo 2018–2022<sup>71</sup> e incluye como línea estratégica los temas de diversidad sexual y nuevas identidades de

género, que antes eran abordados como programas<sup>72</sup>.

Al igual que plan de desarrollo del periodo anterior, este incorpora dentro de las otras líneas estratégicas programas orientados a la participación de la mujer en los diferentes sectores de la sociedad, dentro de los que destacamos los siguientes del Plan de desarrollo 2020-2023: i. “Mujeres con autonomía económica”, que reconoce las situaciones de mayor vulnerabilidad, dependencia, violencia, discriminación y exclusión que experimentan de manera particular las mujeres y que impacatan en sus derechos económicos y laborales; ii. “Cartagena fomenta la ciencia, tecnología e innovación agropecuaria: juntos por la extensión agropecuaria a pequeños productores”, por el cual se presta el servicio público de extensión agropecuario a los y las productores rurales para que aporten a la producción y comercialización de alimentos, el programa cuenta con las cifras

de beneficiarios diferenciadas por sexo; iii. “Empoderamiento del liderazgo de las mujeres, niñez, jóvenes, familia y generación Indígena”, con el propósito de apoyar los procesos de Mayoras, Sagas, Sabedoras, mujeres y jóvenes indígenas al interior de sus comunidades para preservar sus conocimientos y cosmovisión a través de la capacitación, generación de espacios, la reconstrucción de sistemas productivos propios, la transformación de los modelos de consumo, prácticas relacionadas con el manejo de las semillas ancestrales y prácticas medicinales; iv. “Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos”, que dentro de su promoción de una salud sexual y reproductiva sana, segura, responsable y placentera en igualdad de género busca reducir los embarazos adolescentes y las muertes maternas, eliminar las VBG e incluye dentro de sus indicadores de producto la formación de mujeres para la promoción de sus derechos SSRR.

### **Experiencia de trabajo de la Fundación Santa Rita para la Educación y Promoción (FUNSAREP)**

Por su parte, las mujeres participantes de la Fundación Santa Rita para la Educación y Promoción (Funsarep) a quienes agradecemos su interés en este proyecto, en su percepción de la gestión<sup>73</sup> del Distrito, consideran que el plan de desarrollo actual y la línea estratégica “Mujeres cartageneras por sus derechos” incluye a las mujeres como actoras en el desarrollo local, que aportan a la construcción de ciudad y barrial, y no solo como beneficiarias de programas sociales<sup>74</sup>.

Respecto a la pregunta sobre cómo se desarrollan los intereses de los actores (autoridades político-administrativas y los grupos sociales que padecen los efectos negativos de un problema colectivo), es importante resaltar que los movimientos sociales por las mujeres lograron posicionar en el debate público asuntos como la importancia de la autonomía en relación con la superación de todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

La Ley 1257 de 2008 “reconoce y protege la independencia de las mujeres para tomar sus propias decisiones sin interferencias indebidas”<sup>75</sup>. Dentro de este proceso social en Funsarep se dieron a la tarea de conocer, divulgar y estudiar a profundidad esta ley para incorporarla en el debate distrital, dentro de los espacios de participación política ciudadana y suscitar el surgimiento de políticas públicas orientadas a la obtención de la autonomía económica de las mujeres, aumentar la participación laboral femenina y lograr su educación financiera.

Esta movilización de recursos, no solo monetarios sino también en tiempo y recurso humano, estuvo acompañada del conocimiento y la experiencia de las mujeres educadoras populares y pedagogas reeducativas de la Fundación, quienes se identifican como mujeres afrocolombianas y afro cartageneras: “Sabemos y conocemos como mujeres populares la problemática de las mujeres populares con respecto a su autonomía”<sup>76</sup>.

Gracias a espacios como las mesas técnicas que articulan organizaciones y colectivos de mujeres se han socializado iniciativas para el empoderamiento económico de las mujeres y la construcción de paz, en los que buscan “transitar por ese derecho de la autonomía económica de las mujeres [por medio de] actividades, proyectos y ejercicios de exigibilidad para la garantía de los derechos económicos de las mujeres”<sup>77</sup>.

El marco interpretativo a partir del cual se abordan estos temas parte de un enfoque de género, intergeneracional, feminista y popular que incluye el trabajo con masculinidades e infancia y adolescencia. Un ejemplo de lo anterior se refleja en la manera en la que desde la Fundación se ha trabajado para eliminar las VBG y más específicamente la violencia económica y patrimonial. En este sentido, se han impulsado acciones para la prevención en cumplimiento de lo dicho por el Comité de seguimiento a la implementación de la Ley

1257 de 2008<sup>78</sup> y el Decreto 0652 de 2019<sup>79</sup>, en el marco del mecanismo articulador para la atención integral a las VBG, incluyendo el trabajo con niñas y jóvenes sobre la dimensión de la violencia económica en relación con el trabajo informal, así como negociaciones con las administraciones locales para que incluyeran a las mujeres víctimas de VBG en programas de empleo y se consideraran medidas de política fiscal.

Adicionalmente, a través de una articulación interinstitucional con la participación de la Alcaldía Mayor, la Cámara de Comercio de Cartagena y las empresas del sector privado, realizaron un sondeo de las mujeres en búsqueda de empleo, las apoyaron en la construcción de su hoja de vida y para participar en convocatorias donde se incorporaron los criterios de contratación de la Ley 1257 de 2008.

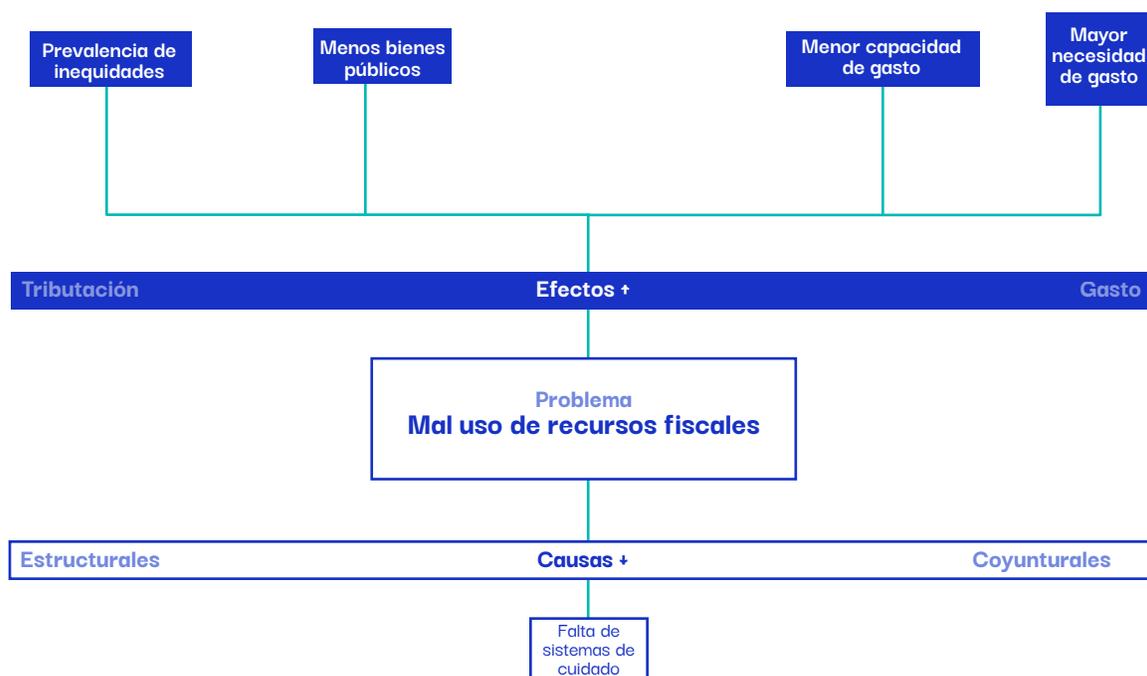
En aspectos relacionados con el cuidado y el autocuidado, las necesidades detectadas por la Fundación hablan del reconocimiento de ese “presupuesto secreto del Estado que aporta el cuidado y el trabajo comunitario”<sup>80</sup>. En materia de empoderamiento económico en el trabajo con mujeres que se dedican principal o exclusivamente al trabajo de cuidado y doméstico no remunerado desde la Fundación se han realizado actividades de educación financiera para crear un “bolsillo secreto” destinado a cubrir las necesidades y gustos de las mujeres e invertir en sus proyectos de vida. De la misma manera, se han enfocado en el desarrollo de actividades para la redistribución de este tipo de trabajo al interior del hogar.

## **De regreso al árbol de problemas y la economía del cuidado**

Como se describió anteriormente, otro problema común respecto de ambos programas es que no existe un enfoque de reconocimiento, redistribución y reducción con respecto al trabajo de cuidado y doméstico no remunerado, si bien existen líneas de protección de la niñez, la vejez y de las personas con discapacidad que reconocen la labor de sus familiares y/o cuidadores y cuidadoras <sup>81</sup>, estos programas se enfocan en las personas receptoras de cuidado y no en quienes lo desarrollan, siendo mayoritariamente mujeres en labores no remuneradas, y la importancia de este no solo para las personas con mayor dependencia de cuidado según su rango etario o su situación de discapacidad sino para el sostenimiento de la vida, la reproducción del trabajo y el bienestar social.

Este problema encaja dentro de lo que Nancy Fraser señala como la “política de interpretación de las necesidades”<sup>82</sup>. Al hablar sobre cómo perciben las necesidades relacionadas con el manejo de los recursos fiscales las personas de los diferentes niveles de gobierno, incluidos aquellos a nivel municipal o distrital, no suelen incluir consideraciones en materia de economía del cuidado, sin embargo, al analizar una necesidad puntual como el mal uso de recursos fiscales aparece la cadena de relaciones condicionadas que vinculan una serie de causas y problemas asociados, dentro de los que la falta de sistemas de cuidado repercute en la prevalencia de inequidades, un menor acceso a bienes públicos y una mayor necesidad de gasto.

Gráfico 15

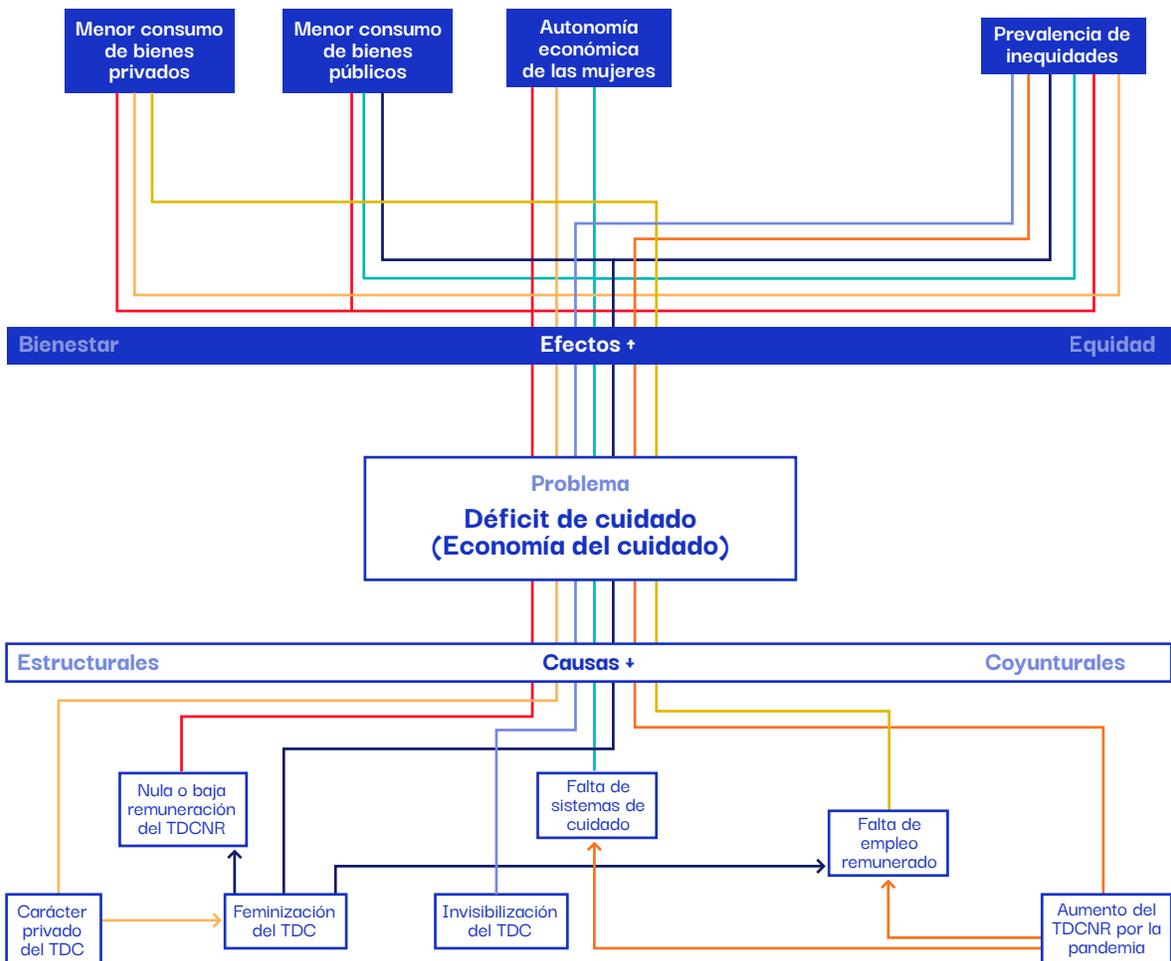


En el plan de desarrollo del Distrito para el periodo 2020-2023 se reconoce la división sexual del trabajo como un constructo social nocivo y que existe el propósito de buscar soluciones a problemas como “la persistente y creciente carga de pobreza sobre la mujer; el acceso desigual e inadecuado a la educación y la capacitación; el acceso inapropiado a los servicios sanitarios y afines; la violencia contra la mujer y la escasa participación política; la disparidad entre hombres y mujeres en el ejercicio del poder [...]”, además de

detectar como un problema derivado de los estereotipos de género la escasa “participación de los hombres en las labores domésticas y de cuidado asignadas históricamente a las mujeres”.

Sin embargo, a pesar de ser un avance con respecto al plan de desarrollo pasado, la pugna por validar la necesidad de una agenda feminista de los cuidados como un asunto de legítima preocupación política no se reduce al reconocimiento simbólico del TDCNR, está estrechamente ligado con lograr un manejo eficiente de la política fiscal. Así, para satisfacer esta necesidad vinculada reestructuramos el árbol de problemas en función de determinar las causas y consecuencias subyacentes relacionadas, en esta oportunidad, dentro de las categorías de **estructurales/coyunturales** y de **bienestar/equidad**:

Gráfico 16



En esta misma línea, con relación a las categorías referidas la economía feminista y del cuidado busca generar cambios estructurales en el discurso económico de tal manera que incorpore el trabajo de cuidado y doméstico desde la perspectiva feminista y de derechos en contraposición a la invisibilización que históricamente ha perpetuado estructuras y relaciones de poder desiguales desfavorables para las mujeres.

La economía feminista hace referencia al “conjunto de miradas y reivindicaciones feministas frente al sistema económico”<sup>83</sup>. Esta reconoce que, como ciencia social, la economía debe apreciar la diversidad humana e identificar los contextos y posicionamientos sobre los cuales se cimentan las desigualdades sociales. En este sentido, en contraposición al paradigma de la teoría económica, en la economía feminista se reconocen las diversas formas en las que los sujetos gestionan los recursos para cubrir sus necesidades y lograr bienestar e identifican los contextos y relaciones de poder sobre los cuales se establecen las grandes desigualdades que hay a nivel económico en el mundo, traspasando las fronteras de lo económico para incorporar análisis desde un posicionamiento y perspectiva crítica, decolonial y feminista<sup>84</sup>.

El concepto de economía del cuidado surge dentro de la economía feminista, se corresponde con principios como el de sostenibilidad de la vida y hace referencia al conjunto de actividades usualmente no remuneradas que se realizan al interior del hogar o de manera comunitaria “relacionad[as] con [el] mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas [...] y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado”<sup>85</sup> y que han sido históricamente excluidas de las dinámicas económicas.

Demandas sociales que en el pasado se encontraban despolitizadas y excluidas del debate público, como las relacionadas a las VBG, lograron “fugarse”<sup>86</sup> del espacio doméstico y convertirse en demandas para la acción gubernamental. Por lo que, invitamos a incorporar al análisis del desarrollo económico la reproducción social<sup>87</sup> como un factor determinante.

En el árbol de problemas algunas de las causas identificadas subyacentes al déficit de cuidado son: el carácter privado del trabajo de cuidado (TDC), su nula o baja remuneración, la feminización e invisibilización existente, la falta de una oferta institucional adecuada, su aumento en situaciones de crisis como la que actualmente vivimos<sup>88</sup> y la falta de participación

laboral femenina. Para Braunstein<sup>89</sup>, estas causas obedecen y reproducen la desigualdad de género y tienen un impacto a nivel macroeconómico.

El modelo desarrollado por Braunstein, incorpora el trabajo de cuidado, tanto en términos de proceso de trabajo como de producción<sup>90</sup>, y las implicaciones de su distribución por género y sugiere que en sociedades que prestan más y mejores cuidados, con una respuesta institucional sólida en el sector de cuidado, donde este está bien remunerado, es decir en los que los diferentes actores (Estado, mercado, comunidad y familia) participan en la reproducción social<sup>91</sup>, afectan positivamente la inversión y el crecimiento<sup>92</sup>.

Las políticas de género orientadas a la superación de las inequidades se enfocan principalmente en el gasto social, en este sentido se destaca el presupuesto de más de 2 billones de pesos que incorpora un enfoque sensible al género aprobado en Cartagena en el año 2020 para ser ejecutado durante la vigencia fiscal del año en curso<sup>93</sup>. Sin embargo, la economía del cuidado genera una nueva línea de investigación fiscal, a través del reconocimiento de la “reproducción social como esencial para el crecimiento y el desarrollo social y económico”<sup>94</sup> pretende incorporar un enfoque de género transversal al diseño de la política fiscal a través de diferentes herramientas como el diseño de presupuestos sensibles al género, un esquema tributario que tenga en cuenta los impactos diferenciados en el recaudo, el análisis de los efectos adversos para las mujeres derivados de la política de endeudamiento y el aumento de la participación política efectiva de las mujeres y los grupos de mujeres.

## 6. Conclusiones

Sumado a los elementos anteriormente descritos, para contribuir al debate político programático es importante poner el foco en la coyuntura electoral nacional próxima, donde el debate en torno a la descentralización y autonomía territorial cobra aún más sentido de cara a la implementación de herramientas y recomendaciones como las aquí presentadas para el manejo eficiente de la política fiscal territorial.

Para Cartagena la calificación de riesgo y los factores que la explican son los siguientes:

- **Ingreso (CCC) debido a una alta dependencia de recursos externos.**  
El Distrito de Cartagena cumple con los requisitos de la categoría especial desde el año 2011, según la Ley 617 del 2000, permitiendo que la ciudad mantenga un nivel equilibrado en sus ingresos y gastos
- **Gasto (A) debido a un gasto ajustado a los ingresos distritales.**  
Los gastos corrientes superan a los de capital, debido al alto costo de funcionarios y pago de operaciones de servicios, entre otros gastos corrientes. Sin embargo, se observa que la estructura administrativa de la entidad Distrital se encuentra desactualizada y aún se encuentra pendiente su modificación de acuerdo a los cambios de categoría.
- **Deuda (AAA) debido al gasto moderado en servicio de la deuda.**  
El saldo de la deuda es positivo. La ciudad ha tendido a solventarlo a través de refinanciaciones o de nuevos créditos, sin embargo, estos no permiten que las finanzas territoriales de Cartagena sean estables a largo plazo.
- **Situación Fiscal (C) debido al bajo nivel de ahorro operacional que define una baja autonomía fiscal.**

Las decisiones estratégicas de Cartagena, así como las intervenciones necesarias para el desarrollo han sido aplazadas indefinidamente, debido a la inestabilidad institucional y política –que impactan negativamente en la continuidad de los programas de desarrollo y, en particular, de los relacionados con la economía del cuidado–.

La igualdad de género es el resultado de procesos sociales, económicos, políticos y culturales que entre sus dimensiones necesariamente incluye la participación de los grupos sociales feministas que, en conjunto con las acciones de organismos supranacionales y gubernamentales, han logrado incidir en el diseño de políticas públicas y en la toma de decisiones de política fiscal.

Sin embargo, los recursos materiales reflejan presupuestos insuficientes, dependientes de la cooperación internacional, sensibles a los cambios de la economía; con recursos humanos limitados; equipos técnicos pequeños; bajos salarios del personal a cargo; y escasos recursos de información. Por lo que, especialmente de cara a la economía del cuidado, es indispensable construir y fortalecer herramientas de análisis propias, como FISCALTERRA –que ponemos a disposición del público–, que aporten en la formulación de políticas públicas, la provisión de información, la identificación de problemas a resolver y su posicionamiento en la agenda política, y para generar soluciones colectivas a partir de una cultura fiscal ciudadana.

## Notas al final

- 1 Economista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes. Ha sido alcaldesa encargada de Bogotá, así como secretaria de Hacienda, secretaria de Planeación y consejera para temas de Región y Competitividad de la ciudad. También se desempeñó como secretaria de Planeación de Manizales. Fue fundadora y directora del Centro Regional de Estudios Cafeteros y Empresariales (Crece). Es docente, investigadora y consultora.
- 2 Doctor y magíster en economía, Universidad Estatal de Michigan. Economista e historiador, Universidad Internacional de la Florida. Director y cofundador del Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana.
- 3 Abogada con opción en antropología, Universidad de los Andes. Analista de género en el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana.
- 4 Economista de la Pontificia Universidad Javeriana. Analista de política fiscal en el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana.
- 5 Economista, profesional en gestión y desarrollo urbano y magíster en Economía de las políticas públicas de la Universidad del Rosario.
- 6 Observatorio Ambiental de Cartagena de Indias. Población [15 de septiembre de 2021]. Disponible en: <http://observatorio.epacartagena.gov.co/gestion-ambiental/generalidades-de-cartagena/aspectos-sociales/poblacion/>

- 7 Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. [15 de septiembre de 2021]. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>
- 8 Ibid.
- 9 Programas sociales como: Adjudicación de baldíos, Extensión en el pago de la cuota de compensación familiar, Atención Integral a la Primera infancia, Infancia, Adolescencia y juventud, nutrición, Protección (hogar gestor y otros similares), familias y comunidades, Tú eliges, Generación E Equidad, Generación E Excelencia, Subsidio Gas Licuado de Petróleo - GLP, Régimen Subsidiado de Salud, Casa Digna Vida Digna, Vivienda Rural, Colombia Mayor, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Red Unidos, Ingreso Solidario, Compensación de IVA, RESA, Mi Negocio, Emprendimientos Colectivos, Exención en el pago de la cédula de ciudadanía, Programa de Alimentación Escolar -PAE y Atención Humanitaria.
- 10 Cantidad de hombres o mujeres por cada 100 mujeres u hombres según corresponda.
- 11 DANE. La información del DANE en la toma de decisiones regionales. [2020]. Disponible en: <https://www.bolivar.gov.co/descargas/Interes/Informaci%C3%B3n%20DANE%202020.pdf>
- 12 Es decir, una variación negativa de 1,4 puntos porcentuales con respecto al 2018, siendo 3,0% este indicador.
- 13 DANE. Pobreza monetaria en Colombia, resultados 2019. [4 de noviembre]. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2019/Presentacion-pobreza-monetaria\\_2019.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Presentacion-pobreza-monetaria_2019.pdf)
- 14 Contraste de información suministrada por el DANE, la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares -ENPH y la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH.
- 15 El coeficiente de Gini es un indicador de desigualdad que puede asumir valores entre 0 y 1, siendo 0 el menor grado de desigualdad y 1 el mayor.
- 16 Economipedia. Índice de Gini. [6 de octubre]. Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/indice-de-gini.html>
- 17 La pobreza multidimensional es entendida como las múltiples carencias que enfrentan las personas pobres al mismo tiempo en áreas como: educación, salud, entre otros. De lo anterior se obtienen datos sobre la proporción de personas en una población que se ven afectadas por la pobreza multidimensional y su intensidad, es decir, el número promedio de carencias que cada persona experimenta al mismo tiempo.
- 18 DNP. Mercado laboral urbano - Resultados 2019: Cartagena. [4 de noviembre]. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/Informe%20Cartagena%202019.pdf>
- 19 Ibid.
- 20 El valor agregado municipal refleja la participación y el excedente económico de producción que aporta cada municipio al departamento, desagregado por las tres grandes actividades económicas (primarias, secundarias

y terciarias).

21 Hace referencia a todas las actividades económicas que generan un beneficio buscando satisfacer las necesidades de un cliente. Este servicio no se puede almacenar, es de corta duración y no se puede adquirir; comprende las actividades que no forman parte del sector agropecuario, minero e industrial.

22 Hacen referencia a la producción, extracción, fabricación, manufactura, confección, preparación, reparación, ensamblaje de cualquier clase de materiales, bienes y en general, cualquier proceso de transformación.

23 Actividades relacionadas con la transformación de los recursos naturales en productos primarios como los productos agrícolas, ganadería, pesca y minería, entre otros productos no procesados.

24 Tasa de victimización.

25 Por tener una "población comprendida entre setecientos mil uno (700.001) habitantes y dos millones (2.000.000) de habitantes, cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales iguallen o superen ciento setenta mil uno (170.001) salarios mínimos legales mensuales y hasta seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales.

26 Indicador de capacidad de pago, que mide la capacidad que tiene Cartagena de cubrir con sus ingresos el saldo de la deuda. Se calcula de la siguiente manera: Saldo de la deuda / (Ingresos corrientes según la Ley 358 de 1997 - Vigencias futuras).

27 Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. Oficio AMC-OFI-0109333-2019. [Citado, 24 de septiembre de 2021] Disponible en: <http://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2019/PA-174-ESTRUCTURA-ADMINISTRATIVA-DEL-DISTRITO.pdf>

28 Ibid.

29 Ibid.

30 Ibid

31 Actualmente se encuentra se encuentra en trámite un proyecto de acuerdo: "Por el cual se modifica la estructura administrativa de la Personería Distrital de Cartagena de Indias y se determinan las funciones de sus dependencias". [Citado, 25 de noviembre de 2021] Disponible en: <https://seureservercdn.net/198.71.233.213/ac4.9db.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/09/PA.-092-ALCANCE-EXPOSICION-DE-MOTIVOS-MODIFICADO-ESTRUCTURA-ADMINISTRATIVA-Y-FUNCIONES-PERSONERIA.pdf>

32 Ibid

33 El Índice de Desempeño Fiscal (IDF) es un instrumento analítico, establecido por la Ley 617 del año 2000, que busca medir el grado de gestión que los municipios y departamentos, le dan a sus finanzas públicas.

34 Desde el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana en el 2020 nos comunicamos con las Secretarías de Hacienda municipales con el objetivo de conocer su opinión sobre las necesidades recurrentes en sus territorios, particularmente mantuvimos comunicación con las Secretarías de: El Carmen de Viboral,

Chigorodó, San Juan De Urabá, Jericó, Santo Domingo, Amalfi, San Roque, Belmira, Tunja, Paipa, Santana, Güicán, Socha, Neira, Viterbo, Anserma, Paez, Totoro, Timbio, Mercaderes, Pelaya, Pailitas, San Alberto, Puerto Libertador, Chocontá, Guayabal de Siquima, Utica, Teruel, Hobo, Distracción, Barrancas, Cubarral, Uribe, Francisco Pizarro, Tibú, San Miguel, Zapatoca, San Jose de Miranda, Gambita, Ocamonte, Albania, Oiba, Morroa, Mariquita.

35 Fraser, N., & Lamas, M. (1991, marzo 1). La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Debate Feminista*, 3. <https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.1991.3.1493>

36 En la herramienta elaborada con la participación de Daniel Duque, Valentina Herrera y Manuela Ospina, utilizada para calificar y evaluar la política fiscal de los municipios, coinciden la experiencia de Carmenza Saldías en sus estudios previos alrededor de las finanzas de Bogotá D.C. y de otras entidades territoriales y el interés del Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana por sistematizar, generalizar y analizar la situación de los municipios con relación a sus finanzas territoriales a partir de cada una de las cuatro categorías de la realidad fiscal: Ingresos, Gastos, Deuda y Situación fiscal. Los ingresos fiscales del territorio son entendidos como el total de recursos monetarios

37 Los ingresos fiscales del territorio son entendidos como el total de recursos monetarios que recibe una entidad pública mediante el recaudo de tributos, tasas u otro tipo de contribuciones.

38 Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. Oficio AMC-OFI-0063203-2020. [4 de noviembre]. Disponible en: <http://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/07/PA-027-SANEAMIENTO-FISCAL.pdf>

39 Por mencionar la relación con algunas de ellas: Bogotá (39,77%), Medellín (14,01%), Cali (7,08%), Barranquilla (5,14%) y Bucaramanga (3,77%).

40 Recursos que se hacen de acuerdo a la población por atender en condiciones de eficiencia y equidad, según la Ley 715 de 2001.

41 Banco de la República. Las finanzas públicas de Cartagena 2001 - 2018. [5 de noviembre de 2021]. Disponible en: [https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9773/DTSERU\\_282.pdf](https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9773/DTSERU_282.pdf)

42 Ibid.

43 Los gastos fiscales permiten a las entidades públicas redistribuir los recursos que perciben a través de los diferentes tipos de ingresos y transferencias, mediante el beneficio de los mismos contribuyentes y los diferentes sectores económicos de un territorio, para el bienestar de este, por medio del acceso a bienes y servicios públicos.

44 La formación bruta de capital fijo (FBKF) presenta un tamaño y comportamiento similar al de los ingresos corrientes en las finanzas de Cartagena. Para el año 2010 su peso relativo fue del 20%, menor con respecto al año 2000 cuando representó el 34%. Su mayor valor se registró en 2014 con 588 mil millones de pesos y la mayor disminución en 2018.

45 Banco de la república. Centro de Estudios Económicos Regionales -CEER. Las Finanzas públicas de Cartagena 2001-2018. [Citado. 11 de octubre de 2021]. Disponible en: <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/>

handle/20.500.12134/9773/DTSERU\_282.pdf?sequence=11&isAllowed=y

46 Ibid

47 Calificación AA: Expectativas de muy bajo riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país

48 Expectativas de muy bajo riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país.

49 “Los indicadores de género tienen la función especial de señalar los cambios sociales en términos de relaciones de género a lo largo del tiempo. Su utilidad se centra en la habilidad de señalar los cambios en el estatus y rol de las mujeres y de los hombres en distintos momentos del tiempo, y por tanto medir si la igualdad de oportunidades está siendo alcanzada a través de las acciones planificadas”. Mónica Dávila Díaz. Indicadores de género: Guía práctica. Instituto Andaluz de la Mujer. Editorial Unidad de Igualdad y Género.

50 Particularmente en la pandemia en el contexto nacional hubo un mayor reporte de denuncias y llamadas a las líneas de atención en comparación a otros años y al número de delitos efectivamente procesados. Ver más en <https://observatoriofemicidioscolombia.org> y en el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género [https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibWQONTA4NmEtMjdiYi00MmUyLWE4Y2YtMGU4NzYxNTBhY2EwliwidCI6ImE2MmQ2YzdiLTlmNTktNDQ2OS05MzU5LTM1MzcxNDc1OTRiYiIsImMiOjR9&fbclid=IwAR135SVMx0DAluJQxR1abw6vKE\\_25CXaxaCzXRiOniThlmAcRyvTEqqV1PE](https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibWQONTA4NmEtMjdiYi00MmUyLWE4Y2YtMGU4NzYxNTBhY2EwliwidCI6ImE2MmQ2YzdiLTlmNTktNDQ2OS05MzU5LTM1MzcxNDc1OTRiYiIsImMiOjR9&fbclid=IwAR135SVMx0DAluJQxR1abw6vKE_25CXaxaCzXRiOniThlmAcRyvTEqqV1PE)

51 Tribín, AM; Mojica, T; García, A. Herrera, P; Ramírez, N; DANE (2021). “¿En qué se parecen y en qué se diferencian las estadísticas obtenidas a partir de la GEIH y la ENUT?: un análisis comparativo y descriptivo acerca del mercado laboral y el trabajo no remunerado”. Quanta Cuidado y Género, Pontificia Universidad Javeriana.

52 Mapa de inversión y gasto social a nivel territorial por sectores. Creación propia.

53 Se calcula encontrando la inversión en atención y apoyo a la mujer/ el total de inversión en Cartagena.

54 CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T. y C. Acuerdo No. 006 de 2016, “Por medio el cual se adopta el Plan de Desarrollo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias 2016 - 2019 - “Primero La Gente para una Cartagena Sostenible y Competitiva”.

55 Presupuesto vigente para 2018, de acuerdo al Informe de gestión de 2018 y de ejecución presupuestal “Programa Mujer” 2016-2021 en cumplimiento de la Ley 951 de 2005 facilitado por la Secretaría de Participación y Desarrollo Social de Cartagena de Indias. en respuesta al derecho de petición con radicado número EXT- AMC- 21- 0088798.

56 Presupuesto vigente para 2019, de acuerdo al Informe de ejecución presupuestal “Programa Mujer” 2016-2021 en cumplimiento de la Ley 951 de 2005 facilitado por la Secretaría de Participación y Desarrollo Social de Cartagena de Indias. en respuesta al derecho de petición con radicado número EXT- AMC- 21- 0088798.

57 CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D. T. C. Acuerdo 006 de 2016: Plan de desarrollo

2016-2019 "Primero la Gente". Cartagena de Indias. 13 de junio de 2016.

58 Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

59 CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D. T. C. Acuerdo 006 de 2016: Plan de desarrollo 2016-2019 "Primero la Gente". Cartagena de Indias. 13 de junio de 2016.

60 Ibid.

61 Secretaria de Participación y Desarrollo Social de Cartagena de Indias. Ejecución presupuestal 2016-2021 - Programa Mujer. Respuesta a derecho de petición con radicado número EXT- AMC- 21- 0088798.

62 CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1257 de 2008 "Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres". En: Diario Oficial No. 47.193. Bogotá. 4 de diciembre de 2008

63 Secretaria de Participación y Desarrollo Social de Cartagena de Indias. Informe Gestión Ley 915 de 2005. Respuesta a derecho de petición con radicado número EXT- AMC- 21- 0088798.

64 Un total de \$20,750,000.

65 Secretaria de Participación y Desarrollo Social de Cartagena de Indias. Informe Gestión Ley 915 de 2005. Respuesta a derecho de petición con radicado número EXT- AMC- 21- 0088798.

66 Ibid.

67 Programa asimilable al antiguo "Primero tú Mujer, Constructora de paz" del Plan de desarrollo del periodo anterior.

68 El cual pasó de \$100,000,000 (2018) a \$40,000,001 (2020) a pesar de que el 2019 se ejecutaron los \$100,000,000 vigentes por ese concepto para este año.

69 Sumatoria de la apropiación definitiva en pesos para los rubros presupuestales de los programas de: Las mujeres decidimos en el ejercicio del poder, Una vida libre de violencias para las mujeres, mujeres constructoras de paz, Cartagena libre de una cultura machista. Secretaría de Participación y Desarrollo Social de Cartagena de Indias. Plan de acción 2020.

70 CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T. y C. Acuerdo No. 027 del 12 de junio de 2020, "Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del Distrito Turístico y Cultural de de Cartagena de Indias 2020-2023 - Salvemos juntos a Cartagena, por una Cartagena libre y resiliente"

71 CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D. T. C. Acuerdo 027 de 2020: Plan de desarrollo 2020-2023 "POR medio del cual se adopta el Plan de desarrollo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias 2020 - 2023 "Salvemos juntos a Cartagena, por una Cartagena libre y resiliente". Cartagena de Indias. 12 de junio de 2020.

72 En el Informe Gestión Ley 915 de 2005 suministrado por la Secretaría de Participación y Desarrollo Social de Cartagena de Indias para el año 2018 se informa que uno de los programas de relevancia en considera-

ción del enfoque de género del Plan de desarrollo 2016-2019 fue la “formulación de una Política Pública para la población de gays, lesbianas, bisexuales, transgeneristas y transexuales en el Distrito”.

73 La reunión se realizó por medios digitales debido a la situación de salud pública derivada de la pandemia y obtuvimos la autorización para la grabación y publicación de las conclusiones de la reunión sostenida. Esta versión contó con una lectura preliminar de las personas miembro de la Fundación.

74 Nuris Sánchez, promotora social de la Fundación Santa Rita para la Educación y Promoción (FUNSAREP)

75 CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1257 de 2008 “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres”. En: Diario Oficial No. 47.193. Bogotá. 4 de diciembre de 2008

76 Nuris Sánchez, promotora social de la Fundación Santa Rita para la Educación y Promoción (FUNSAREP)

77 Sandra Morales Cuadrado, promotora social de la Fundación Santa Rita para la Educación y Promoción (FUNSAREP)

78 Además de la socialización de la metodología para la construcción del plan de acción de la resolución 1325 del 2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad

79 ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS. Decreto 0652 de 2019 Por el cual se crea el Comité de Seguimiento a la Implementación de la Ley 1257 de 2008. Cartagena de Indias. 2019

80 Sandra Morales Cuadrado, promotora social de la Fundación Santa Rita para la Educación y promoción (FUNSAREP)

81 Para el caso del Plan de desarrollo 2016-2019, esto se ejemplifica en los programas de: Nutrición e inocuidad de alimentos, Protección y atención integral a las personas con discapacidad, su familia y/o cuidador y cuidadoras, por mencionar algunos; asimismo, en el Plan de desarrollo 2020-2023 se pueden apreciar los programas de: Gestión social integral y articuladora por la protección de las personas con discapacidad y/o su familia o cuidador, Atención integral para mantener a salvo a los adultos mayores, Fortalecimiento familiar, y Comprometidos con la salvación de nuestra primera infancia.

82 Fraser, N., & Lamas, M. (1991, marzo 1). La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. Debate Feminista, 3. [https://doi.org/https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.1991.3.1493](https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.1991.3.1493)

83 Pérez Orozco, Amaia. Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida. Madrid: Traficantes de Sueños, 2014.

84 Ibid.

85 Congreso de la República. (11 de noviembre de 2010) Ley 1413 de 2010, Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e imple-

mentación de políticas públicas. DO: 47.890

86 Término utilizado por Nancy Fraser para describir necesidades que se han fugado de los enclaves discursivos construidos en y alrededor de las instituciones doméstica y económica oficial. Fraser, N., & Lamas, M. (1991, marzo 1). La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Debate Feminista*, 3. <https://doi.org/https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.1991.3.1493>

87 La reproducción social se define en términos del tiempo y los recursos económicos necesarios para producir mano de obra, mantenerla e invertir en ella; incluye tanto el trabajo remunerado como el trabajo de cuidados no remunerados. BRAUNSTEIN, Elissa. *Economic Growth and Social Reproduction: Gender Inequality as Cause and Consequence*. UN Women. 2015

88 LÓPEZ MONTAÑO, Cecilia; HOLSTINE, Maria Claudia. Covid-19. Impacto sobre la vida de la Mujer. Encuesta FESCOL- CISoe 2020. Bogotá, FESCOL CISoe, 2021.

89 BRAUNSTEIN, Elissa. *Economic Growth and Social Reproduction: Gender Inequality as Cause and Consequence*. UN Women. 2015

90 El cuidado como proceso laboral es una actividad laboral que implica una estrecha interacción personal o emocional con los cuidadores; mientras que como producción se refiere a los servicios que son insumos para la producción y el mantenimiento de la fuerza laboral.

91 Uno de los referentes exitosos es Francia por tener un “espíritu de cuidado” más desarrollado, es decir, un compromiso mayor por la provisión pública de cuidados, su visibilización, redistribución y reducción. Sin embargo, los resultados muestran los riesgos de distintos programas, así, contrario a lo esperado, las transferencias económicas dirigidas a los hogares para apoyar en la provisión de cuidado están asociadas con una prestación con personal poco calificado y con bajos salarios; el aumento de la participación laboral femenina y de sus salarios puede estar relacionado con una menor convivencia en el modelo tradicional de familia y, a su vez, una menor participación masculina en las tareas de cuidado y domésticas lo que puede comprometer el crecimiento a futuro. Sin embargo, su apoyo al cuidado desde un modelo no exclusivamente familista y a la reducción de brechas de género es una apuesta por un crecimiento sostenible. BRAUNSTEIN, Elissa. *Economic Growth and Social Reproduction: Gender Inequality as Cause and Consequence*. UN Women. 2015

92 BRAUNSTEIN, Elissa. *Economic Growth and Social Reproduction: Gender Inequality as Cause and Consequence*. UN Women. 2015

93 Concejo Distrital Cartagena de Indias. Acuerdo 035 de 2020: “Por el cual se aprueba el Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Recursos de Fondos Especiales; Apropiaciones de Funcionamiento y de Servicio de la Deuda del Distrito, así como el Plan de Inversiones con enfoque de género para la Vigencia Fiscal 2021 en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias”.

94 Ibid.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.

---

El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.  
**(CC BY - SA 4.0).**

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

**Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:**

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2022)  
Evaluación de riesgo territorial con énfasis en la economía del cuidado: el caso de Cartagena.

Recuperado de <https://www.ofiscal.org/publicaciones>