

Bogotá, 26 mayo de 2020

Presidente

JHON JAIRO ROLDAN AVENDAÑO

Comisión Tercera Constitucional

Honorable Cámara De Representantes

Ciudad

REF: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 400 “*por medio de la cual se crea el fondo de sustentabilidad pro-Cartagena 500 años para la erradicación de la pobreza extrema en el distrito turístico y cultural de Cartagena de indias para el año 2033*”

Respetado Señor Presidente,

En cumplimiento a la honrosa designación que me hizo la mesa directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la ley 5ª de 1992, procedo a presentar el correspondiente Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 400 de 2019 “*por medio de la cual se crea el fondo de sustentabilidad pro-Cartagena 500 años para la erradicación de la pobreza extrema en el distrito turístico y cultural de Cartagena de indias para el año 2033*”

Atentamente,



DAVID RACERO MAYORCA

Representante a la Cámara Bogotá

PONENCIA PROYECTO DE LEY 400 DE 2019

Origen del proyecto de ley

El proyecto de Ley 400/2019 “por medio de la cual se crea el fondo de sustentabilidad pro-Cartagena 500 años para la erradicación de la pobreza extrema en el distrito turístico y cultural de Cartagena de indias para el año 2033” fue radicado el 23 de Julio de 2018 en el Senado de la Republica por parte del Honorable Senador Fernando Nicolás Araujo Rumié. En sesión del doce (12) de diciembre de 2018 de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, fue aprobada la iniciativa conforme al texto propuesto de manera unánime por los miembros de dicha célula legislativa. Posteriormente, el proyecto en sesión del dieciocho (18) de junio de 2019 de la Plenaria del Senado de la República fue aprobado el texto de manera unánime.

Continuando con el debido proceso en la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, se designó a los representantes a la cámara Yamil Arana Padaui, Oscar Darío Pérez Pineda y Silvio José Carrasquilla como ponentes para el tercer debate al que se sometió el proyecto. En sesión del diecisiete (17) de septiembre de 2019 de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de representantes fue aprobada de manera unánime por los miembros de dicha célula legislativa. Finalmente, la mesa directiva de la comisión tercera de la Cámara de Representantes añadió como ponente del proyecto al Representante David Racero para llevar a cabo la ponencia del cuarto debate al que se somete el presente proyecto de ley.

Contenido y Justificación del proyecto

En 2016, Cartagena fue la tercera ciudad con mayor incidencia de pobreza monetaria en Colombia, situación que contrasta con el dinamismo de sus principales sectores económicos como la industria, el turismo, la construcción y la actividad portuaria. Entre 2014 y 2018 la pobreza a nivel nacional se redujo en 1,5 puntos porcentuales, mientras que en Cartagena apenas se tuvo una reducción de 0,7 puntos porcentuales (Dane, 2020). A partir de este diagnóstico, teniendo en cuenta el Plan Plurianual de Inversiones 2014 - 2018, el Plan de Desarrollo de Cartagena, el Plan 4C, el documento del Banco de la República denominado "Cartagena libre de pobreza extrema en el 2033", la Ley 1784 de 2014, así como otros documentos de planeación, se identificaron ciertos programas y proyectos prioritarios para que Cartagena se consolide como un territorio prospero, competitivo y generador de oportunidades en el total de su población.

En este sentido, el presente proyecto de ley propone elaborar un "Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo", el cual fije la hoja de ruta en el corto, mediano y largo plazo de los planes, programas, proyectos e inversiones necesarios que serán ejecutados mediante la creación de un Fondo Especial para Cartagena. Este proyecto se fundamenta en la disposición del gobierno por cumplir con los Objetivos de Desarrollo Milenio (ODM) para combatir los principales retos del desarrollo global y nacional en un plazo de quince (15) años. En el proyecto se establece la necesidad de crear un Fondo denominado "Sustentabilidad Pro Cartagena 500 años" que viabilizará estos proyectos.

Aunque se comparte el objetivo del proyecto de ley, los mecanismos para lograr tal cometido no son los más aptos razón por la cual se radica ponencia negativa para la presente iniciativa.

Razones para la ponencia negativa

Contexto económico y social de Cartagena

Entre 2005 y 2018 el PIB de Bolívar creció 215%, muy superior al crecimiento del país en el mismo período de tiempo (166%). El sector que más creció en Cartagena fue construcción con 907%, actividades inmobiliarias con 315% y sector financiero con 293% (Dane, 2019). Aunque el crecimiento de la construcción es positiva toda vez que se fortalece la competitividad y se ataca el desempleo, preocupa el estancamiento industrial dado que este sector pasó de representar el 21% del PIB de Bolívar en 2005 a 15,7% en 2018. Sumado a esto, una gran parte de la industria del departamento se debe a Reficar, que representa el 5,8% del PIB de la industria nacional (Anif, 2016). Se puede concluir que la industria de este municipio no genera valor en la economía local ni nacional. Este estancamiento no permite mejorar la productividad ni la empleabilidad de alta calidad en el departamento, con lo que se agrava la situación de pobreza y desigualdad.

Para 2017, Cartagena se consolidó como la principal ciudad con trámites aduaneros siendo además el segundo punto comercial con mayor tráfico portuario. A pesar de esta ventaja, Bolívar no es un departamento exportador; tan solo comercia con el resto del mundo el 6% de los bienes colombianos (Dane, 2019), con el agravante de que el 48% de estas exportaciones provienen de Reficar, es decir, hay una alta dependencia exportadora en el petróleo y sus derivados.

A pesar de que Cartagena no aprovecha su ventaja para exportación, el buen desempeño del sector de construcción permite que Cartagena tenga una tasa de desempleo inferior al promedio nacional, ubicándose en 8,1% mientras que en Colombia –para 2018- llegaba a 9,6% (DNP, 2019). Es importante destacar que la tasa de desempleo de los hombres, para finales de 2019 fue de 4,7% mientras que el de las mujeres fue de 9,2%; es decir, con una brecha de 4,5 puntos porcentuales (DANE, 2019). Aunque Cartagena es una de las ciudades principales con más baja tasa de desocupación,

también tiene una de las tasas más bajas de participación en el mercado laboral con 56%, 9 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional ubicado en 66%. Además, para finales del 2019, Cartagena fue la tercera ciudad de las 13 ciudades y áreas metropolitanas con una mayor brecha en la tasa de ocupación entre hombres y mujeres, con 20,3 puntos porcentuales (DANE, 2019).

Según el DNP (2019) la tasa de informalidad de Cartagena se ubica en 54,2%, muy por encima del promedio nacional. Preocupa que el sector que más creció en los últimos años (Construcción) es el sector con más alta tasa de informalidad (78,4%) como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 1 Informalidad por sectores económicos

Sectores económicos	Porcentaje de informalidad
Construcción	78,4%
Transporte y comunicaciones	68,1%
Comercio	68,2%
Industria	55,8%
Actividades inmobiliarias	52%
Servicios sociales y personales	39,2%
Otras ramas	33,5%
Intermediación financiera	15,1%

Fuente: (DNP, 2019)

Esto implica que la baja tasa de desempleo de Cartagena respecto al resto del país y el alto crecimiento del sector construcción entre 2015 y 2018 se logró con trabajos informales mal pagos y de baja calidad. Como consecuencia, el ingreso tiende a ser muy bajo en la ciudad de Cartagena. En el 2018, el ingreso nominal percibido por una persona promedio en Cartagena fue de \$616.382 al mes, 46% del ingreso de una persona que vive en Bogotá (Dane, 2020). Entre 2002 y 2019 Cartagena se mantiene como la tercera ciudad con mayores niveles de pobreza en el país siendo uno de los distritos que menos reducción de la pobreza ha tenido en los últimos 17 años.

El índice de pobreza monetaria del Bolívar supera el nivel Total Nacional por 9,2 puntos porcentuales (siendo 36.2% el de Bolívar y 27% el Total Nacional); el departamento tiene, además, mayores niveles de pobreza para todas las características del jefe de hogar comparado con el Total Nacional, donde se destaca la brecha de 5 puntos porcentuales en término de pobreza cuando la jefa del hogar es una mujer (DANE, 2020). La jefatura de los hogares ha sido utilizada como proxy de la feminización de la pobreza, sin embargo, es necesario tener en cuenta que esta afecta a hombres y a mujeres de diferentes maneras.

El índice de feminización de la pobreza que presenta el DNP refleja el porcentaje de mujeres pobres con respecto al de hombres pobres (es decir, la cantidad de mujeres pobres por cada hombre pobre). En Cartagena, este índice ha ido en aumento, lo cual resulta preocupante, pues significa que las brechas de género en la ciudad se están incrementando. En el 2013, por cada 100 hombres pobres de Cartagena había 105 mujeres, 106 en el 2015 y 110 en el 2017. Por el lado de la pobreza extrema, en el 2013 por cada 100 hombres en situación de pobreza extrema había 130 mujeres, cifra que aumentó a 146 en el 2015 (DNP, 2018).

Ahora bien, si tomamos en cuenta las cifras de los salarios promedio por departamento, para 2018, los hombres en este departamento ganaban \$938.981 pesos mensuales, en comparación con las mujeres, cuya cifra es de \$810.340 pesos. La brecha es de \$128.641 pesos, lo cual representa una brecha anual de salarios entre hombres y mujeres de \$1'543.692 pesos.

Preocupa además que el índice de pobreza multidimensional para Bolívar se ubicó en 32,4%, muy superior al promedio de Colombia que estuvo en 19%. Esta situación es aún más crítica para los centros rurales y dispersos del departamento toda vez que presentan un índice de pobreza multidimensional de 53% (Dane, 2019).

En materia de desigualdad, la situación es aún más crítica dado que entre 2002 y 2018 Cartagena es la única ciudad que le aumenta la desigualdad, hubo un incremento del índice de Gini en 0,005 mientras el promedio nacional tuvo una reducción en 0,042. Para 2018, el 10% de la sociedad de mayor ingreso de Cartagena tuvo un ingreso 27 veces mayor que el 10% de la población de menor ingreso.

En lo que refiere a pobreza extrema se tuvo una reducción de 6,20% a 4,10% entre 2010 y 2017 aunque para 2017 ocupa el segundo lugar con mayor pobreza extrema únicamente superado por Cúcuta. Según el Dane (2019), de las diferentes privaciones que analiza el índice de pobreza multidimensional, las tres más importantes para Bolívar son trabajo informal con 85%, seguido de bajo logro educativo con 47% y por último, inadecuada eliminación de excretas con 41%.

Esto permite concluir que dentro de las principales razones que generan pobreza en Bolívar son, primero, una política laboral que precariza el trabajo de los cartageneros y segundo, una política educativa que priva del conocimiento a la ciudadanía.

Política social

La política social en Colombia se ha caracterizado por la reducción y focalización del gasto público buscando así que las personas de bajo ingreso logren acceder al mercado y a través de este puedan tener ascenso social. Esta política económica no ha funcionado, según (Jiménez, 2015) el Gini antes y después de gasto público se mantiene invariable, es decir, el gasto público no está cumpliendo su papel de redistribución del ingreso. Esto tiene varias explicaciones:

1. Las políticas sociales financiadas con recursos de la nación se rigen bajo la lógica de mercado por lo que la distribución del ingreso no tiende a mejorar sustancialmente.
2. Una gran parte del gasto público se dirige al pago de obligaciones financieras.
3. Con la imposición de la regla fiscal se ha deprimido el gasto además que se ha convertido en un instrumento contractivo por lo que se afecta la generación de ingresos y su respectiva distribución.

Propuesta del proyecto

Para hacer frente a esta situación el proyecto de ley propone crear un Fondo Especial con el cual se puedan canalizar inversiones que permitan luchar contra la pobreza en Cartagena. Esta medida va en contra del Marco Fiscal de Mediano Plazo y de las recomendaciones de la comisión del Gasto público toda vez que se crea una nueva estructura burocrática que dispersa y duplica los programas por donde se financiarían los proyectos de política pública. En vez de concentrar esfuerzos, este fondo nuevamente los dispersa.

Sumado a esto, de los 11 miembros de la Junta Directiva, 4 serán del orden nacional, 2 del orden departamental y 2 del orden municipal por lo que el fondo quedará bajo la dirección del Gobierno Nacional lo que afectará la descentralización municipal. A su vez, el fondo mina la autonomía del municipio toda vez que el Alcalde/sa de Cartagena queda supeditado a hacer algunos planes de política pública así el mandatario local no esté de acuerdo. Esta situación se explica porque el Alcalde/sa no tiene mayorías políticas en la Junta Directiva.

Aunque la Junta Directiva debe armonizar los planes de desarrollo distrital, departamental y nacional para crear un plan de ejecución hasta 2033, los programas de política pública del fondo no deben ser socializados ni aprobados en el concejo municipal ni en la asamblea departamental lo que afectaría la autonomía local y la descentralización territorial.

A su vez, las obras que son prioridad para superar la pobreza son de consenso dentro de las entidades del Estado. Por ejemplo, el Banco de la República (2017) sugiere implementar para el distrito de Cartagena las siguientes obras.

Tabla 1. Obras que se deberían priorizar según el Banco de la República en Cartagena.

Obras	Monto
-------	-------

1 3 de los 11 miembros de la Junta Directiva serán de la asamblea de aportantes.

Vivienda y manejo del riesgo	284.000
Acueducto y alcantarillado	483.000
Escuelas de Jornada única	312.000
Capacitación y vinculación laboral	360.000
Hospital, parques y vías	484.000
Total	1.923.000

Fuente: Banco de la República (2017)

Si las obras ya se conocen, no se entiende la razón por la cual se quiere hacer una nueva entidad del Estado para ejecutar la construcción. Basta con hacer una mesa de interlocución entre diferentes actores locales y nacionales sobre la priorización de los recursos para la ejecución de las obras más importantes.

Si las autoridades nacionales y locales quisieran superar la pobreza deberían trabajar en estas tres áreas cambiando su enfoque de política pública. No serviría de nada crear un nuevo fondo que canalice recursos si se continúa con la misma política económica en el territorio. Sumado a esto, la estructura institucional actual permite avanzar en la superación de la pobreza, no es necesario la creación de un fondo para articular esfuerzos nacionales y territoriales.

Se concluye así que la medida propuesta resulta ser ineficaz toda vez que crea más burocracia para la canalización de los recursos públicos y no reevalúa las políticas económicas contra la pobreza y la desigualdad que han llevado a cabo los diferentes gobiernos nacionales y locales.

Propuesta para la superación de la pobreza y la desigualdad

La pobreza y la desigualdad de Cartagena se explican por la política económica, laboral y social que se ha llevado en el departamento y en el país.

Como se mencionó anteriormente, las tres privaciones más importantes que generan pobreza en el municipio son trabajo informal, falta de acceso a la educación y inadecuada eliminación de excretas. Si se quiere eliminar la pobreza de Cartagena, se debería hacer políticas públicas que impacten principalmente en estas tres variables.

Respecto al trabajo informal, se evidenció que la construcción es el sector con mayor informalidad. Para evitar esta situación se debe reestructurar a nivel nacional la política laboral, buscando fortalecer el contrato laboral en detrimento de las contrataciones temporales. La segunda medida para contrarrestar la informalidad es el fortalecimiento de la matriz productiva. Esta apuesta política podría aprovechar la localización de Cartagena para crear clusters industriales con lo que se podría fortalecer las exportaciones en el país.

En el aspecto educativo el Banco de la República (2017) afirma que uno de cada tres personas en edad de estudiar en Cartagena no asisten a clases, el 70% de esta población se encuentra ubicado en la Ciénaga de la Virgen y la Loma de Albornoz, que suman cerca de 50.000 jóvenes, niñas y niños, de acuerdo el SISBEN (Banco de la República, 2017). Según el informe de Cartagena Cómo Vamos (2017), de noventa y ocho (98) instituciones oficiales solo una alcanzó el nivel académico más alto en las Pruebas Saber 11, y el 81% de estas instituciones no supera el nivel C, que es uno de los más bajos en calificación. Sumado a esto, solo el 18,3% de los jefes de hogar tiene educación universitaria o posgrado. Esta privación del conocimiento debería solucionarse con una inyección de recursos a la oferta educativa que permita eliminar las barreras de acceso a la educación. Para fortalecer la sociedad del conocimiento se podría hacer una inversión en ciencia y tecnología que permita además articular el sector público con el privado por medio de estrategias tales como Tecnoparques.

Respecto a la eliminación de excretas en Cartagena hay 152.389 personas sin acceso al servicio de alcantarillado, de los cuales 57.365 pertenecen a la zona rural e insular (Banco de la República, 2017). De acuerdo con la base

de datos del SISBEN se estima que el 7,9%, es decir 79.939 personas viven sin acueducto en Cartagena (Banco de la República, 2017). Para 2016 Cartagena fue la tercera ciudad principal con el mayor índice de personas sin acceso al servicio de acueducto detrás de Villavicencio y Montería.

De acuerdo con el Informe de Reporte de Sostenibilidad de Aguas de Cartagena (2017) hay un Plan Maestro de Acueducto con recursos aprobados por \$250.000 millones que garantizará suministro de agua en los siguientes 25 años. La construcción de plantas de tratamiento y de redes de acueducto y alcantarillado no solo permitirían eliminar esta privación sino que además crearán un efecto positivo sobre el empleo en el municipio toda vez que el sector de infraestructura tiene una alta participación del trabajo como factor de producción.



DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara Bogotá

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir ponencia NEGATIVA y en consecuencia solicitarle a la plenaria de la Cámara de Representantes, archivar el proyecto de Ley 400/2019 "por medio de la cual se crea el fondo de sustentabilidad pro-Cartagena 500 años para la erradicación de la pobreza extrema en el distrito turístico y cultural de Cartagena de indias para el año 2033"



DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara Bogotá