



CARIBE

CARTAGENA

GETSEMANI

BARRERILLO

TORICES

MANGRA

PIE DE LA POPA

LA BUNIA

CIENAGA DE
TESCA

ADOLFO MEISEL ROCA
(EDITOR)

La economía y el capital humano de Cartagena de Indias



Colección de Economía Regional
Banco de la República

CARTAGENA
COLOMBIA S.A.
GENERAL
DE LA CIUDAD

ADOLFO MEISEL ROCA
(EDITOR)

**La economía
y el capital humano
de Cartagena
de Indias**



**Colección de Economía Regional
Banco de la República**

La economía y el capital humano de Cartagena de Indias / Jaime Bonet ... [et ál.]

-- Editor Adolfo

Meisel Roca. -- Cartagena : Banco de la República, 2009.

202 p.: il., mapas ; 28 cm. -- (Colección de Economía Regional)

Incluye bibliografía.

Contenido : La pobreza en Cartagena: un análisis por barrios / Gerson Javier Pérez V., Irene Salazar Mejía. -- ¿Discriminación laboral o capital humano? determinantes en el ingreso laboral de los afrocartageneros / Julio Romero P. -- Educación primaria en Cartagena: análisis de cobertura, costos y eficiencia / Joaquín Viloria De la Hoz -- Salud pública y situación hospitalaria en Cartagena / Joaquín Viloria de la Hoz. -- Las finanzas públicas de Cartagena, 2000-2007 / Jaime Bonet.

1. Economía regional - Cartagena (Colombia) 2. Desarrollo regional - Cartagena (Colombia) 3. Pobreza - Cartagena (Colombia) - Condiciones socioeconómicas I. Bonet, Jaime II. Viloria De la Hoz, Joaquín, ed. III. Tit IV. Serie.

338.9861 cd 21 ed.

A1176120

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Primera edición

Banco de la República

Julio de 2008

ISBN: 978-958-xxx-xxx-x

Diseño de portada

Camila Cesarino Costa

Diagramación

G. Dimitrov

Derechos reservados

Banco de la República

Preprensa

xxxxxxx

Impresión

xxxxx

CONTENIDO

- 5** **Prólogo**
Adolfo Meisel Roca
- 9** **La pobreza en Cartagena: un análisis por barrios**
Gerson Javier Pérez V.
Irene Salazar Mejía
- 51** **¿Discriminación laboral o capital humano?
determinantes del ingreso laboral de los afrocartageneros**
Julio Romero P.
- 91** **Educación primaria en Cartagena:
análisis de cobertura, costos y eficiencia**
Joaquín Viloría De la Hoz
- 133** **Salud pública y situación hospitalaria en Cartagena**
Joaquín Viloría De la Hoz
- 175** **Las finanzas públicas de Cartagena**
Jaime Bonet

Prólogo

EL LECTOR ENCONTRARÁ EN ESTE LIBRO cuatro ensayos referidos a los temas sociales de Cartagena, y un quinto texto que alude a la situación de las finanzas del distrito en el período 2000-2007. Todos ellos fueron escritos por economistas que forman parte del equipo de investigación del Centro de Estudios Económicos Regionales, CEER, del Banco de la República.

Javier Pérez e Irene Salazar, en el primer trabajo incluido en esta recopilación, analizan la situación de la pobreza en la ciudad usando diferentes medidas que son habituales en este tipo de discusiones: la mitad de la mediana del ingreso y dos dólares diarios de ingreso. Una de las principales ventajas del trabajo es que los autores desagregan por barrios la información que utilizan de la Encuesta Continua de Hogares 2001-2004. De esa manera, es posible ver la distribución espacial de la pobreza en la ciudad de manera clara, tal como se observa en los mapas que acompañan el artículo. A manera de ejemplo, indicaremos que Pérez y Salazar encuentran que en el barrio Paraíso II, en las faldas de La Popa, el índice de pobreza es del 78%, mientras que en los barrios de Bocagrande y Castillogrande es de 1%.

¿Qué explica las enormes desigualdades en las condiciones de vida material que predominan en los diferentes barrios de Cartagena? El ensayo de Julio Romero, “¿Discriminación laboral o capital humano? Determinantes del ingreso laboral de los afrocartageneros”, nos ayuda a entender, en buena parte, estas diferencias. A partir del censo de población del 2005 y de la Encuesta Continua de Hogares para el segundo trimestre del 2004, Romero descompone por medio de métodos econométricos las diferencias en el ingreso laboral atribuidas al género y a la raza. Sus resultados muestran que los cartageneros que se autorreconocen como afrodescendientes tienen en promedio un ingreso por hora laborada 32% por debajo del que reciben los demás habitantes de la ciudad. Sin embargo, no toda esa diferencia es producto de una discriminación directa en el

mercado laboral. Una vez se corrige por el nivel educativo la brecha se reduce a un 7-8%. Es decir, que los afrocartageneros ganan menos por hora trabajada debido a que tienen un menor nivel de capital humano. El comentario obvio que sigue es que ese menor nivel de capital humano es uno de los legados de la esclavitud y la exclusión a que ha estado sometido este grupo étnico.

En los dos documentos que siguen, Joaquín Vilorio hace un balance de la situación de la educación primaria y la salud pública en Cartagena, temas directamente relacionados con las desigualdades en capital humano que hemos comentado. Ésta es una cuestión de gran relevancia para el futuro de la ciudad, pues además de afectar la distribución de las oportunidades, las falencias en esta materia limitan su competitividad. Un estudio realizado por el Observatorio del Caribe en el 2008 sobre la competitividad global de 22 ciudades colombianas, encontró que Cartagena se ubica, en este aspecto, en el puesto número 12. La razón para ello es que su puntaje en cuanto a recurso humano e infraestructura no es bueno.

Para avanzar en las limitaciones que tiene la ciudad en términos de su dotación de capital humano y de servicios públicos, es ineludible que el gobierno local pueda aumentar sus inversiones en este campo y logre mejorar la eficiencia del gasto. Por esa razón, resulta muy apropiado que en el último ensayo de esta recopilación Jaime Bonet analice las finanzas públicas del distrito en el período 2000-2007. Hay que destacar varios puntos de este artículo. Uno de ellos señala que el problema es, en parte, por una escasez de recursos. Por ejemplo, Bonet muestra cómo Bogotá gasta al año el doble por estudiante que Cartagena. Una brecha de esa magnitud afecta la calidad relativa de la educación. Por ello, es urgente que las autoridades distritales hagan un esfuerzo por elevar al máximo posible los recaudos locales e incrementar la eficiencia del gasto, y focalizar las inversiones públicas en las actividades de mayor rentabilidad social y económica.

El futuro de Cartagena, la segunda ciudad de la costa Caribe en población, después de Barranquilla, es de gran importancia para el dinamismo económico de la región y del país. Aunque en los últimos años dos de los sectores clave de la economía local, el industrial y el portuario, han tenido muy buen crecimiento, no es evidente que esos sean sectores indispensables para elevarle el nivel de vida a la mayoría de los habitantes locales. En el caso de la industria esto es bastante claro. Lo que hay en Cartagena es un complejo petroquímico intensivo en capital y no un sector industrial diversificado que logra generar un alto volumen de empleo.

De acuerdo con la Encuesta Anual Manufacturera la industria local tiene la mayor productividad en el país, y supera en más de tres veces el promedio nacional de valor agregado por trabajador. Sin embargo, la generación de empleo es mínima. En el año 2006, por ejemplo, sólo había 12.694 personas trabajando en la industria local. Incluso Bucaramanga, ciudad cuya producción industrial es sólo un 25% de la de Cartagena, tiene más empleados en ese sector. Algo similar sucede con la actividad portuaria, sobre todo ahora que se ha ganado mucha eficiencia con el uso de *containers* y de grúas de gran rendimiento.

Por lo anterior, es necesario mirar al tercer componente de la base económica de la ciudad, el turismo, para buscar un sector con el potencial para irrigar prosperidad en amplios grupos de la población. La evidencia internacional en esta materia es desigual. Hay países que logran desarrollar un sector turístico con encadenamientos muy favorables para la economía y la sociedad, como es el caso de España, y hay otros en donde el turismo lleva a un crecimiento con indicadores sociales negativos, como es el caso de algunas islas del Caribe. Por su patrimonio arquitectónico colonial, Cartagena tiene las condiciones para convertirse en un destino del turismo cultural que atrae a personas con buen nivel de ingreso. Para lograrlo, tiene que consolidar la infraestructura cultural, museos, teatros y programación de espectáculos a lo largo del año. También es necesario que se consolide como destino del turismo de congresos, pues estos grupos tienen un buen poder de compra, aunque para lograrlo resulta prioritario mejorar el Centro de Convenciones Julio César Turbay Ayala, que después de varias décadas de uso no ha tenido inversiones significativas para renovarlo. Así mismo, es hora de que la ciudad construya un recinto de ferias con estándares internacionales.

Aunque en el sector turístico hay posibilidades de irrigar el crecimiento hacia la totalidad de la población cartagenera, nada de eso será posible si no se transforma completamente la situación de rezago en materia educativa que tiene su población. Los trabajos aquí incluidos pueden ser un buen punto de partida para esta discusión.

ADOLFO MEISEL ROCA
Editor

La pobreza en Cartagena: un análisis por barrios*

GERSON JAVIER PÉREZ V.

IRENE SALAZAR MEJÍA**

I. Introducción

La pobreza ha sido uno de los temas más estudiados por las ciencias sociales. Sin embargo, aún no existe consenso acerca de su definición, de cómo medirla o de cómo solucionarla. Wratten (1995) menciona que, en general, se trata de la deficiencia en las necesidades de un ser humano para sobrevivir y para tener bienestar, pero aún este concepto tan básico no cuenta con total aprobación. Así mismo, en el contexto de la medición, existe gran controversia acerca de si la mejor forma de hacerlo es a través de las necesidades de los individuos o del costo de vida. En cualquier caso, el tema sigue siendo de marcado interés para los gobiernos y para los organismos internacionales.

El análisis de la pobreza ha trascendido de muchas y de muy diferentes maneras. Una de ellas, que ha cobrado gran importancia dadas las transformaciones socioeconómicas a nivel mundial, es aquella que reconoce una marcada diferencia entre la pobreza en las áreas rurales y la pobreza urbana. Los habitantes en cada una de estas zonas se caracterizan por tener un conjunto de diversas preferencias y necesidades, que hacen que la definición, la medición y las posibles soluciones sean diferentes. Por ejemplo, según Wratten (1995), mientras que el combustible, el agua, los materiales de construcción o los alimentos tienen un costo (por lo general elevado) en las zonas urbanas, los habitantes de muchas zonas rurales los pueden conseguir, bien sea en el entorno o a un costo inferior.

* Los autores agradecen los valiosos comentarios de Adolfo Meisel, Jaime Bonet, María Aguilera, José Gamarra, Julio Romero y Joaquín Vilorio durante la elaboración del presente documento. Así mismo, a Ángela Mendoza, María Mercedes Arias y Mónica Polo del DANE por su cooperación en el proceso de obtención de la información geoestadística.

** Los autores son economistas del Centro de Estudios Económicos Regionales, CEER, del Banco de la República, Cartagena.

El interés por la pobreza ha tenido una transformación en los países en vías de desarrollo. Inicialmente, la atención estaba centrada en las necesidades de las áreas rurales, no sólo porque eran éstas las que albergaban a la mayoría de la población, o al menos una importante proporción de ella, sino también porque estos sitios contaban con una limitada dotación de recursos básicos, tales como agua potable, electricidad y servicios educativos y de salud¹.

Estudios posteriores mostraron que en los años 90 comenzó a observarse un marcado aumento en los niveles de pobreza al interior de los centros urbanos del Tercer Mundo. Esta situación se atribuye al crecimiento urbano causado por el aumento en la participación de las actividades industriales y de servicios, así como al proceso de migración de los individuos desde las zonas rurales. Los altos niveles de pobreza en las ciudades, así como la presencia de cinturones de miseria en las grandes metrópolis, son fenómenos recientes, acentuados por el hecho de coexistir paralelamente con la situación ventajosa de los sectores más desarrollados, donde se concentra la riqueza de la sociedad.

Wratten (1995), realizó un estudio sobre la relación entre la pobreza urbana y la rural en América Latina. Los resultados encontrados para la muestra de 10 países, incluida Colombia, mostraron que si bien el porcentaje de hogares pobres en las áreas rurales fue superior al de los urbanos, el número de personas pobres de las áreas urbanas fue considerablemente superior al de las áreas rurales en siete de los diez países². La autora menciona que para el caso europeo, el fenómeno de la pobreza urbana era evidente desde principios del siglo XX.

Sevanatha (2002) mencionó para el caso de Colombo, Sri Lanka, las siguientes características de la pobreza urbana: 1. El creciente valor de la tierra genera una marginalización espacial de los más pobres en las partes periféricas de la ciudad, excluyéndolos de la posibilidad de hacer parte de la vida urbana formal; 2. Insuficiente área de cobertura de la infraestructura física de la ciudad; 3. Acceso limitado e insuficiente a la red de infraestructura de la ciudad; 4. Deterioro del entorno medioambiental, aumentando el riesgo de problemas de salubridad; 5. Falta de esfuerzo comunitario organizado para participar y enfrentar los cambios en el desarrollo de la ciudad.

¹ Al respecto Wratten (1995) mencionó que, a mediados de los 80, en muchos de los países del Tercer Mundo se llevaron a cabo políticas de ajuste estructural. Estas políticas consistían en la reasignación de subsidios a los habitantes, desde las zonas urbanas hacia las zonas rurales.

² Los tres países restantes fueron Panamá, Costa Rica y Guatemala. Los demás países de la muestra son: Argentina, Venezuela, Uruguay, Colombia, Brasil, Perú y México.

En Colombia se ha tratado ampliamente el tema de la pobreza por diferentes áreas de las ciencias sociales. Sin embargo, la pobreza urbana es un tema que hasta ahora está siendo abordado desde una perspectiva de economía espacial, diferenciando las características, determinantes y dinámica de las personas pobres que habitan las grandes ciudades. Por ejemplo, Restrepo (2000) y Coy (1991) tratan el tema de la pobreza urbana en Medellín y Bogotá, respectivamente, aunque el enfoque de éstos es diferente y no se aborda desde una perspectiva del análisis espacial a un nivel tan alto de desagregación como es el de los barrios.

En el presente documento se hace un análisis descriptivo de la pobreza urbana en Cartagena. El objetivo fundamental es realizar una clara descripción del problema, emprendiendo un análisis en primer lugar local, en el cual se analiza la pobreza a nivel de los barrios que conforman la cabecera municipal de Cartagena. En segundo lugar, se realiza una comparación de la situación socioeconómica de los habitantes entre las principales áreas metropolitanas del país. Este trabajo es pionero no sólo en Cartagena sino en Colombia, en cuanto al nivel de desagregación por barrios en el que se analizan indicadores a nivel urbano, tales como la pobreza, el ingreso, los logros educativos, la migración y la ubicación de acuerdo con la autclasificación racial.

El documento consta de cinco secciones. En la segunda se hace una breve revisión de la literatura existente sobre el tema de la pobreza urbana a nivel internacional. La tercera sección presenta la división territorial del municipio de Cartagena a nivel de localidades y unidades comuneras de gobierno, así como sus principales características. La cuarta sección analiza el tema de la pobreza urbana en Cartagena, primero comparando su situación con la de las principales áreas metropolitanas del país y luego al interior de la ciudad, a través de los barrios que la conforman. De la misma manera se analizan otras variables socioeconómicas que, según la literatura, se relacionan con el tema de la pobreza urbana, como son la escolaridad, la informalidad, las migraciones y las características de la población según su autclasificación racial. Finalmente, la quinta sección concluye y sintetiza los resultados encontrados.

II. Revisión de literatura

Los procesos de industrialización, globalización y los conflictos internos en cada uno de los países han llevado a que un número cada vez más grande de personas viva en las zonas urbanas. Simultáneamente a la decisión que toma un individuo de ubicarse en una zona urbana, en vez de una rural, está la de establecer

su residencia al interior de la ciudad. Esta decisión obedece a un conjunto de características propias de cada persona o grupo familiar, dentro de las cuales el ingreso aparece como la más importante. Sin embargo, estudios realizados a nivel internacional han mostrado que, en algunas ciudades, las características raciales o étnicas son determinantes para que los individuos establezcan su lugar de residencia³.

Un gran número de investigaciones se ha centrado en el análisis de la pobreza urbana en países desarrollados, especialmente en los Estados Unidos y Canadá. Los resultados de tales estudios indican que el común denominador de este problema es la concentración espacial de las familias pobres, ya que no se encuentran dispersos aleatoriamente al interior de las ciudades, sino que por el contrario existen zonas específicas en las que estos grupos poblacionales deciden ubicarse. El otro hallazgo en el que coinciden los autores es la relevancia de las características raciales y étnicas para la distribución y concentración de la población pobre en las ciudades.

Fong y Shibuya (2000) mencionan como causas de la separación de las poblaciones pobres la segregación económica, la segregación racial y étnica y el desarrollo desigual. En cuanto a la primera causa, es racional que los individuos tiendan a establecer sus hogares en aquellas zonas en donde sus posibilidades económicas se lo permitan. Esta escogencia determinará no sólo el acceso a los servicios sociales y sitios de esparcimiento, sino también las externalidades positivas y negativas a las que se enfrentarán⁴.

Acerca de la segunda causa, la segregación racial residencial, los autores mencionan que tiene que ver con que, en ciertos casos, algunos grupos minoritarios son considerados como indeseables por otros mayoritarios e intentarán evitar cualquier contacto espacial con ellos. Algunas de las medidas no sólo se limitan a no establecer sus sitios de residencia cerca de ellos, sino también a evitar que estas minorías se establezcan en sus vecindarios. Los autores mencionan que cuando los grupos minoritarios son separados, usualmente viven en vecindarios con condiciones sociales y ambientales poco deseables.

El tercer aspecto tiene que ver con el desarrollo desigual. Fong y Shibuya (2000) mencionan que éste es uno de los aspectos más importantes para tratar de explicar la diferenciación espacial urbana. Según los autores el desarrollo

³ Otras causas que se mencionan para la concentración espacial de la pobreza son las altas tasas de pobreza agregada y el legado histórico.

⁴ Tiebout (1956) menciona al respecto, que los habitantes se localizarán en comunidades que, dados sus ingresos y patrones de gasto, mejor satisfacen su conjunto de preferencias. Adicionalmente, afirma que la preferencia por localizarse en una comunidad determinada, no sólo depende de factores económicos, sino también del deseo de asociarse con personas "agradables".

desigual se comienza a generar a través de la acumulación de capital y de las decisiones de los agentes económicos que realizan inversiones de finca raíz en las ciudades. Como todo agente racional, el inversionista, al tratar de maximizar su rentabilidad, busca adquirir propiedades en los sitios de mayor valorización, lo cual genera una separación espacial del resto de propiedades.

Otro estudio acerca de la concentración urbana de la pobreza, en donde se menciona su estrecha relación con el origen étnico de los habitantes en las zonas deprimidas de las ciudades, es el de Hajnal (1995). El autor muestra que para el caso de Canadá la condición racial fue importante, pero no determinante, en la explicación de la concentración urbana de la pobreza. El autor menciona que, sin embargo, la raza y la discriminación afectan la probabilidad de vivir en vecindarios con concentración de pobreza.

En otros estudios se ha mencionado la relación entre la pobreza, la desigualdad y el sector informal en una economía. Por ejemplo, Chong y Gradstein (2007) mencionan que en países desarrollados el sector informal genera entre el 10% y el 20% del producto agregado, mientras que en países en desarrollo este porcentaje puede alcanzar el 50%. Dentro de los principales determinantes de la informalidad, los autores mencionan la calidad de las instituciones, el desarrollo económico y la desigualdad en el ingreso. De modo que países con alta calidad institucional, alto desarrollo y bajos niveles de desigualdad en el ingreso tendrán un sector informal más reducido. Los autores encontraron que la desigualdad en el ingreso en conjunto con la calidad de las instituciones son los principales determinantes del tamaño del sector informal.

En el mismo sentido Loayza (1997), en su estudio realizado para Latinoamérica, menciona que el sector informal es de gran significancia en los países en vía de desarrollo. Menciona que dentro de los casos analizados Colombia, junto con Brasil, Uruguay, Venezuela, Ecuador y México, presentan un sector informal de tamaño medio. Aquéllos para los que el sector informal resultó de menor tamaño a principios de los noventa fueron Costa Rica, Argentina y Chile, precisamente los de mejor comportamiento económico durante esos años.

El autor encontró, además, una relación negativa entre el tamaño del sector informal y la tasa de crecimiento económico. Como principales determinantes aparecen la alta carga impositiva, un sistema de persuasión muy débil, restricciones del mercado laboral y la calidad de las instituciones gubernamentales.

Para Colombia, Cárdenas y Mejía (2007) mencionan que una de las consecuencias de la existencia de empresas informales es que se genera empleo informal, pues estos establecimientos no utilizan contratos que cumplan con la

legislación laboral, no afilian a los trabajadores al sistema de salud y no realizan aportes a fondos de pensiones y prestaciones, con lo cual aumenta la vulnerabilidad ante choques externos.

En cuanto al estudio de caso de una ciudad en particular, Chen et ál. (2006) analizan la pobreza urbana de los habitantes de Nanjing, China. Los autores centran su atención en el cambio de contexto de la pobreza urbana en esta ciudad, haciendo especial énfasis en lo que llamaron la “nueva pobreza urbana” y la “pobreza urbana tradicional”. Esta última se refiere a aquélla que enfrentan quienes carecen de un ingreso estable, baja capacidad productiva y apoyo familiar.

Acerca de la naturaleza de la nueva pobreza urbana, los autores mencionan que se origina a partir de las grandes transformaciones socioeconómicas llevadas a cabo, sobre todo en los países en desarrollo, tales como la reestructuración económica, la transformación en el sistema de asistencia social y la modernización urbana. Este grupo estaría caracterizado por el mayor número de familias con ausencia de uno de los dos padres, una mayor demanda de asistencia social y el aumento de la proporción de quienes dependen de ella, el incremento en el desempleo y en la propagación de empleos inestables, temporales e informales, y por el aumento en la mendicidad. En los resultados concluyeron que la pobreza urbana es un efecto asociado con el proceso de reestructuración urbana. En cuanto a la concentración de la pobreza urbana encontraron que si bien a nivel de distritos no existen evidencias contundentes sobre este problema, sí las hay a nivel de comunidades en la ciudad de Nanjing.

Para el caso particular de Cartagena, el proyecto *Cartagena Cómo Vamos* estima y calcula los indicadores de pobreza y desigualdad para el Distrito, y a nivel de localidades y comunas hace un buen acercamiento a la descripción detallada de la situación. El tema ha sido tratado adicionalmente en los *Cuadernos de Coyuntura Social de Cartagena de Indias*, en los cuales se examina la situación económica y social de la ciudad y la región Caribe mediante el análisis de los indicadores sociales más utilizados.

Así mismo, Espinosa y Albis (2004) analizan el estado y la evolución de la pobreza, la calidad de vida y la distribución del ingreso en el Caribe colombiano utilizando varios criterios, entre ellos las líneas de pobreza e indigencia calculadas por el DANE para Cartagena⁵, Barranquilla y Montería, así como para el resto urbano y el resto rural de la región. Sin embargo, los resultados se

⁵ La línea de pobreza estimada para Cartagena es de \$ 235.887 y la de indigencia de \$ 104.500 mensuales.

presentan a nivel agregado para la costa Caribe y no para la ciudad de Cartagena ni su área urbana.

Por su parte, Hernández y Vega (2002), mediante un apropiado trabajo de campo, realizan una clara caracterización de la situación demográfica y social, especialmente en el tema de la salud de los habitantes de los sectores de la zona sur oriental de Cartagena, centrando su atención en la población desplazada, pobre y vulnerable.

III. Organización territorial del Distrito de Cartagena

El distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias tiene una extensión total de 623 km², correspondientes a tres localidades⁶: la de la Virgen y Turística, la Industrial de la Bahía y la Histórica y del Caribe Norte. La primera es la más extensa, con 371 km²; la segunda se extiende a lo largo de 89 km², y la tercera ocupa los restantes 162 km² (ver Plano 1a).

Adicionalmente, de acuerdo con la organización territorial del Distrito, las localidades están conformadas por otros entes territoriales llamados unidades comuneras de gobierno (UCG), tanto urbanas como rurales, a su vez conformadas por agrupaciones de barrios⁷ (ver Plano 1b).

El Cuadro 1 muestra un resumen de la organización territorial de Cartagena. El municipio está conformado por un total de 181 barrios, de los cuales 15 están ubicados en zonas rurales. Con una población total de 1.069.755⁸ habitantes, la densidad promedio del municipio es de 1.717 habitantes por km². A nivel de localidades, la Industrial de la Bahía es la de mayor densidad poblacional, con 3.898 hab/km², seguida por la Histórica y del Caribe Norte con 2.398 hab/km², y la de la Virgen y Turística con la menor densidad, 901 hab/km².

Si bien el número de barrios localizados en zonas urbanas supera ampliamente a los que se encuentran en las zonas rurales, en extensión ocurre todo lo contrario, ya que sólo 76 de los 623 km² de extensión hacen parte de la zona urbana, mientras que los restantes 547 km² pertenecen a la zona rural. Algo similar ocurre con el número de habitantes de cada una de estas dos zonas, pues la mayor concentración de población se encuentra en las zonas urbanas,

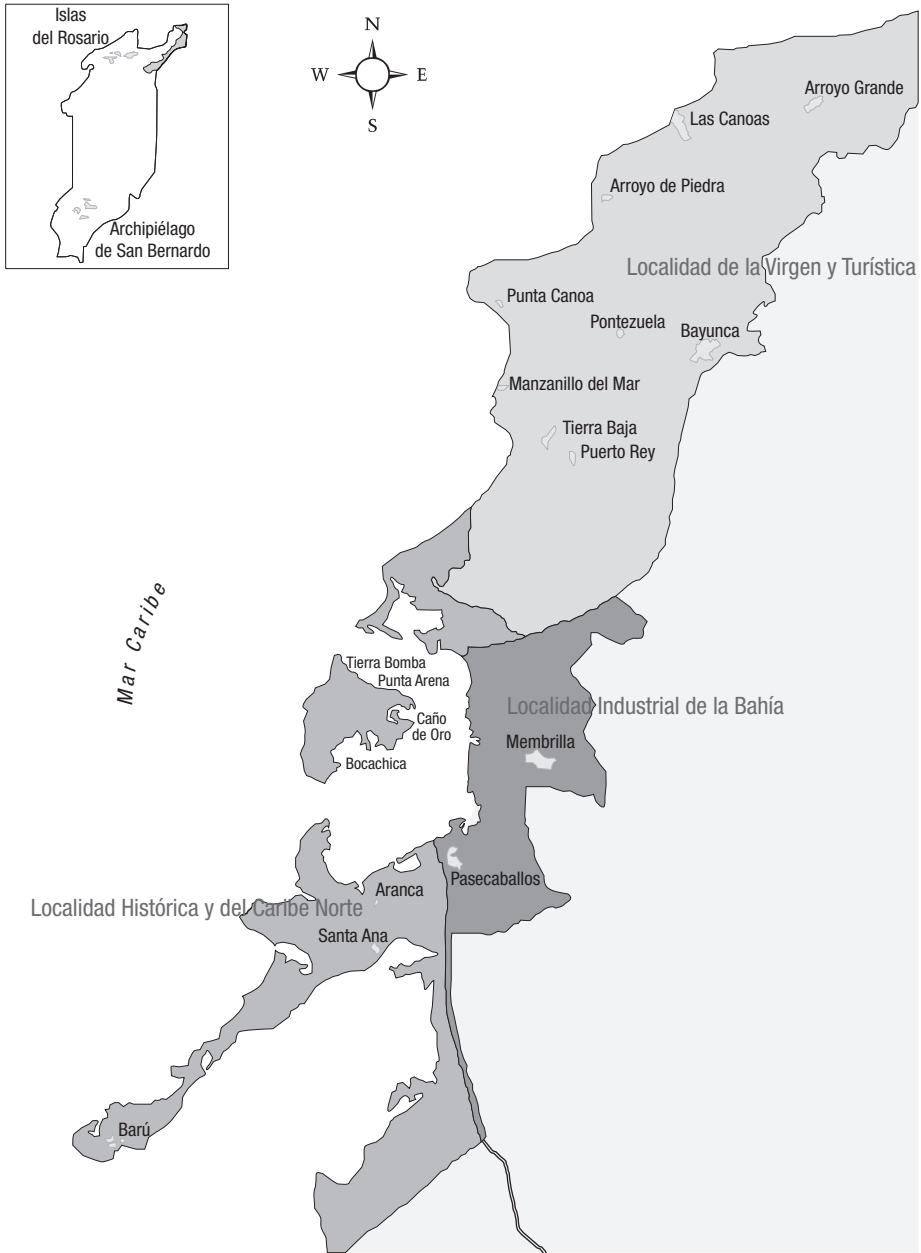
⁶ División político-administrativa determinada según el Acuerdo 006 de 27 de febrero de 2003.

⁷ Algunos barrios también están conformados por sectores.

⁸ Según datos de la Secretaría de Planeación Distrital para 2006. De acuerdo con el Censo de 2005, la población del municipio de Cartagena fue de 892.545 habitantes, 842.228 en la cabecera municipal y 50.317 en el resto. No se trabajó con estos datos debido a que no se tiene información de la población por barrios.

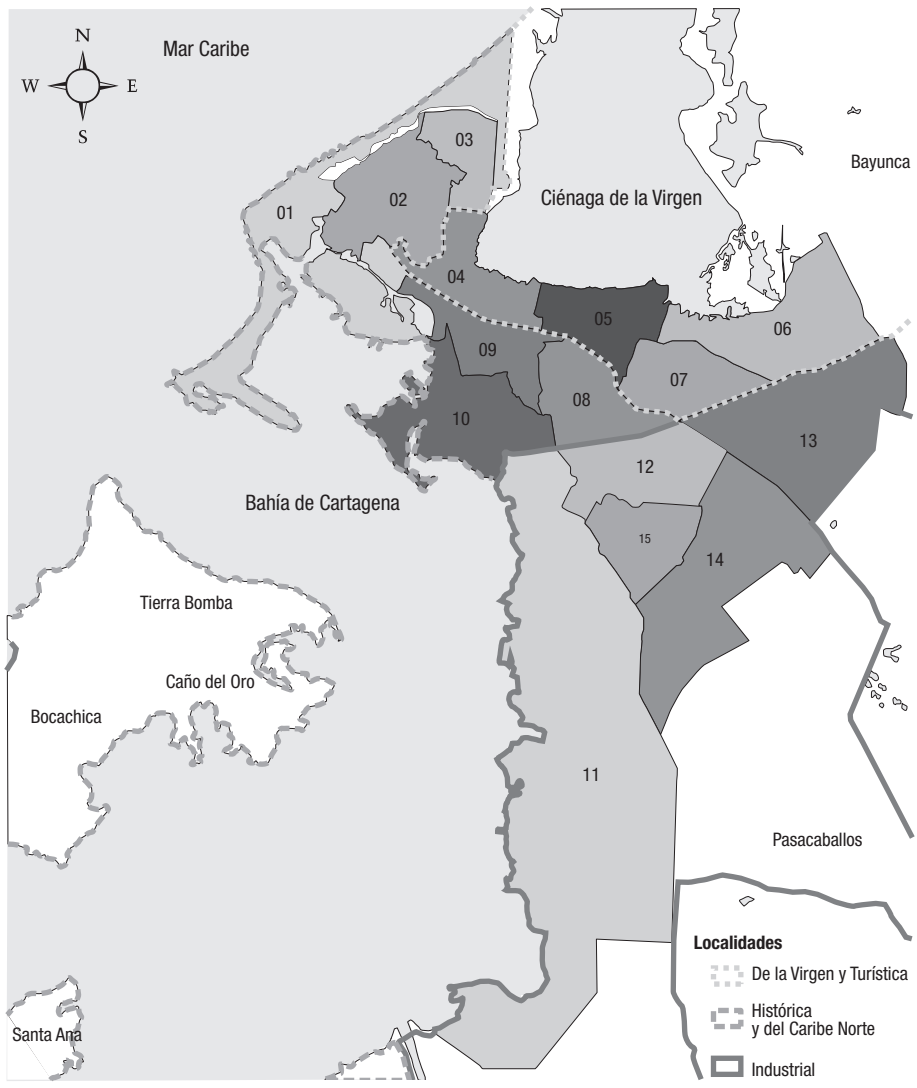
el 93,4% (999.463 habitantes), mientras que tan sólo el 6,6% (70.292 habitantes) habita en alguna de las zonas rurales.

Plano 1a. Localidades del Distrito de Cartagena



Fuente: Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, Secretaría de Planeación.

Plano 1b. Unidades comuneras de gobierno urbanas de Cartagena



Fuente: Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – Secretaría de Planeación.

La localidad Histórica y del Caribe Norte está conformada por un total de 82 barrios, 74 de los cuales son urbanos y 8 rurales. Para el caso de la localidad de la Virgen y Turística, son 34 los barrios que la conforman, 28 urbanos y 6 rurales. Finalmente, la localidad Industrial de la Bahía cuenta con 65 barrios, en donde tan sólo uno de ellos es considerado como rural. El Cuadro 2 presenta información adicional de cada una de las tres localidades que conforman al municipio de Cartagena.

Cuadro 1. Organización territorial del Distrito de Cartagena

Localidades	Unidades comuneras de gobierno (UCG)		Barrios	
	Rurales	Urbanas	Urbanos	Rurales
Histórica y del Caribe Norte Área 162 km² Población 388.489	Tierra Bomba	UCG # 1	UCG # 1: Castillo Grande, El Laguito, Bocagrande, Centro, Chambacú, La Matuna, Getsemaní, San Diego, El Cabrero, Marbella, Crespo, Pie de la Popa, Manga. UCG # 2: Pie del Cerro, Espinal, Lo Amador, Nariño, Pedro Salazar, San Pedro y Libertad, Los Comuneros, Petare, Pablo VI I y II, República del Caribe, Loma Fresca, Palestina, La Paz, Paraíso II, Cerro de la Popa, Torices. UCG # 3: Canapote, Daniel Lemaitre, Santa María, Siete de Agosto, San Francisco, San Bernardo. UCG # 8: Zaragocilla, Escallón Villa, La Campiña, Los Ángeles, Villa Sandra, Los Ejecutivos, El Country, La Troncal, Buenos Aires, Camagüey, Tacarigua, El Carmen, Rubí, Calamares, Las Delicias. UCG # 9: Barrio Chino, Martínez Martelo, El Prado, Amberes, España, Juan XXIII, Paraguay, Junín, Nueva Granada, Nueve de Abril, José A. Galán, Piedra de Bolívar, Armenia, Bruselas, Las Brisas. UCG # 10: Bosque, Alto Bosque, Los Cerros, San Isidro, República de Chile, Altos de San Isidro, Nuevo Bosque, Mirador del Nuevo Bosque.	Tierra Bomba
	Bocachica			Bocachica
	Caño del Oro			Caño del Oro
	Santa Ana	UCG # 2		Santa Ana
	Isla Fuerte			Isla Fuerte
	Islas del Rosario			Islas del Rosario
	Islas San Bernardo			Islas San Bernardo
	Barú	UCG # 3		Barú
		UCG # 8		
		UCG # 9		
De la Virgen y Turística Área 371 km² Población 334.383	Arroyo Grande	UCG # 4	UCG # 4: La María, La Quinta, La Esperanza, La Candelaria, Alcibia, Boston. UCG # 5: Tesca, República del Líbano, Chiquinquirá, Olaya Herrera (Com 5). UCG # 6: Olaya Herrera, Fredonia, Nuevo Paraíso, El Pozón, Villa Estrella. UCG # 7: Trece de Junio, San José Obrero, San Antonio, República de Venezuela, La Floresta, La Castellana, Los Alpes, Viejo Porvenir, Nuevo Porvenir, Chipre, El Gallo, San Antonio, Las Palmeras.	Arroyo Grande
	Arroyo de Piedra			Arroyo de Piedra
	Pontezuela	UCG # 5		Pontezuela
	Bayunca			Bayunca
	Punta Canoa	UCG # 6		Punta Canoa
	La Boquilla			La Boquilla
		UCG # 7		
Industrial de la Bahía Área 89 km² Población 346.883	Pasacaballos	UCG # 11	UCG # 11: Ceballos, Santa Clara, Policarpa, Albornoz, Arroz Barato, Puerta de Hierro, Bellavista, El Libertador, Villa Barraza, Veinte de Julio Sur, Antonio José de Sucre, Mamonal. UCG # 12: Los Corales, Almirante Colón, Los Caracoles, El Carmelo, La Central, El Milagro, El Socorro, Santa Mónica, San Pedro, El Campestre, Blas de Lezo. UCG # 13: Santa Lucía, La Concepción, El Recreo, Ternera, San José de los Campanos, Villa Rosita, Providencia, Anita. UCG # 14: Alameda La Victoria, San Fernando, La Sierrita, Urb. Simón Bolívar, Ciudadela 11 de Noviembre, María Cano, Villa Rubia, Jorge Eliécer Gaitán, César Flórez, Camilo Torres, La Florida, Nueva Delhi, La Esmeralda I, Los Santanderes, Nazareno, Nueva Jerusalén, Rossendal, Villa Fanny, Sectores Unidos, Nelson Mandela, La Esmeralda II. UCG # 15: Vista Hermosa, Luis Carlos Galán, El Reposo San Pedro Mártir, La Victoria, Los Jardines, La Consolata, El Educador, Jaime Pardo Leal, Henequen, Manuela Vergara de Curí, Urb. Cooperativo.	Pasacaballos
		UCG # 12		
		UCG # 13		
		UCG # 14		
		UCG # 15		

Fuente: Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – Secretaría de Planeación.

Cuadro 2. Principales características de las localidades del Distrito de Cartagena

Características		Histórica y del Caribe Norte	De la Virgen y Turística	Industrial de la Bahía
Población	Urbana	368.242	301.367	329.854
	Rural	20.247	33.016	17.029
	Total	388.489	334.383	346.883
Población sisbenizada	Nivel 1	122.160	230.200	131.307
	Nivel 2	92.405	56.095	73.029
	Nivel 3	17.285	2.907	9.697
	Nivel 4	112	7	15
	Nivel 5	1	5	21
	Total	231.963	289.214	214.069
Hospitales	Nivel 1	31	11	10
	Nivel 2	45	6	11
	Nivel 3	1	0	0
	Total	77	17	21
Iglesias	33	18	25	
Universidades	26	0	4	
Estaciones de servicio	21	3	13	
Canchas deportivas	92	50	57	
Centros comerciales	17	3	3	
Estaciones de bomberos	2	0	1	
Estaciones de policía	4	1	1	
CAI	8	8	4	

Fuente: Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – Secretaría de Planeación.

Una característica adicional que sobresale a partir de los resultados del Cuadro 2, es que los habitantes de la localidad Histórica y del Caribe Norte son los que tienen un mayor acceso a servicios de salud, educación y seguridad, así como también a un número más alto de sitios de esparcimiento como canchas deportivas y centros comerciales.

Por otro lado, la localidad de La Virgen y Turística es la que peores indicadores sociales enfrenta. No sólo es la que concentra el área rural más alta, sino también la que mayor porcentaje de población sisbenizada presenta, sobre todo en los niveles más bajos⁹. Adicionalmente, es la localidad en donde existe el menor número de canchas deportivas y centros comerciales.

A nivel desagregado de las unidades comuneras de gobierno, el Proyecto *Cartagena Cómo Vamos* desarrolló la herramienta *Unidades Comuneras Cómo Vamos*, la cual consta de un número considerable de mapas interactivos, a través de los

⁹ El 99% de la población sisbenizada se encuentra inscrita en los niveles 1 y 2.

cuales es posible consultar los principales indicadores socioeconómicos de cada una de las 15 unidades comuneras de gobierno urbanas¹⁰. Esta herramienta le permite al usuario conocer información actualizada, cuyas principales fuentes son: el DANE, el Sisbén, la Secretaría de Planeación Distrital, la Secretaría de Educación Distrital y el Centro de Observación y Seguimiento del Delito, Cosed¹¹.

Algunos de los principales hallazgos son los siguientes:

- El mayor número de personas de estrato 1 se encuentra en las UCG 4, 5, 6 y 14. En estas mismas zonas se encuentra el mayor número de personas sisbenizadas de los niveles 1 y 2.
- El mayor número de personas con bajos niveles educativos se encuentra en las UCG 3, 4, 5 y 6.
- El mayor número de colegios por cada 1.000 estudiantes en edad escolar se encuentra en las UCG 1, 12, 13 y 14.
- La mayor cobertura en salud de la población sisbenizada se encuentra en las UCG 5, 6, 11 y 13.
- Las siguientes son las UCG con menores niveles de cobertura en:
 - Energía: 2, 5, 6 y 14.
 - Acueducto: 2, 4 y 14.
 - Alcantarillado: 4, 5 y 6.
 - Basuras: 4, 6 y 14.
 - Gas natural: 2, 6 y 14.
- Las mayores tasas de homicidios (por cada 100.000 habitantes) se presentan en las siguientes UCG 4, 5, 11 y 14.
- Las mayores tasas de desempleo se presentan en las UCG 3, 5, 8 y 10.
- Los mayores niveles de pobreza (usando el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI) se presentan en las UCG 2, 4, 5 y 6. Y los mayores niveles de miseria en las UCG 4, 5, 6 y 14.

Los resultados, a este nivel de agregación, muestran que los habitantes de las unidades comuneras de gobierno 2, 3, 4, 5, 6 y 14 son los que enfrentan las mayores dificultades socioeconómicas en la ciudad. Un recorrido por estas zonas deja ver como constante un conjunto de viviendas construidas con materiales improvisados y en pésimas condiciones de salubridad.

¹⁰ Al proyecto *Cartagena Cómo Vamos* lo promueven las siguientes instituciones: ANDI, Funcicar, Cámara de Comercio de Cartagena, *El Universal*, Universidad Tecnológica de Bolívar, Fundación Corona, *El Tiempo* y la Cámara de Comercio de Bogotá.

¹¹ La herramienta puede consultarse a través de la siguiente página web: <http://www.cartagenacomovamos.org/ucg.swf>

Estos resultados confirman que la situación de pobreza urbana en Cartagena presenta una de las características típicas de las ciudades que enfrentan este problema. Recordemos que el trabajo de Fong y Shibuya (2000) mencionó la segregación económica como una de las principales características de la pobreza urbana. En Cartagena es claro que las personas más pobres se encuentran localizadas en zonas específicas de la ciudad. Adicionalmente, es en estos sitios donde los habitantes tienen un menor acceso a los servicios básicos y de esparcimiento. Estas limitaciones condicionarán definitivamente a las nuevas generaciones a continuar rezagadas frente a los habitantes de las zonas prósperas de la ciudad.

Surge, entonces, el interés por estudiar más a fondo el fenómeno de la pobreza en la ciudad, siendo importante para esto realizar un análisis de los principales indicadores socioeconómicos que según la literatura se relacionan con este problema y comparar la situación de Cartagena frente a las principales áreas metropolitanas del país, así como las condiciones al interior de la ciudad, desagregada a través de los barrios que la conforman.

IV. La pobreza urbana en Cartagena

“Pobreza es hambre. Pobreza es falta de albergue. Pobreza es estar enfermo y no poder ver a un doctor. Pobreza es no poder ir al colegio, no saber leer, no poder hablar apropiadamente. Pobreza es no tener un trabajo, es temer por el futuro, viviendo un día a la vez. Pobreza es perder un hijo por una enfermedad causada por la mala calidad del agua. Pobreza es impotencia, falta de representación y libertad.

La Pobreza tiene muchas facetas, cambiando de un sitio a otro y a través del tiempo”¹².

A. El ingreso laboral: análisis comparativo en las principales ciudades de Colombia

En un estudio reciente, Romero (2006) estimó las diferencias en el ingreso laboral para las principales ciudades de Colombia en cuatro ejercicios diferentes. El primero, en el que sólo se tiene en cuenta el efecto regional, los resultados muestran que las diferencias de los ingresos laborales entre ciudades son significativas. Por ejemplo, la diferencia de los ingresos laborales entre Bogotá y Montería es del 55%¹³. Para el caso particular de Cartagena esta diferencia es cercana al 22% con respecto a Bogotá.

¹² Dinesh Mehta, Coordinador del Urban Management Programme, UN-Habitat, Asian Mayors Forum, Shangai, Junio de 2000. Citado por Sevanatha (2000), p. 11.

¹³ Acerca de estas marcadas diferencias el autor menciona que “Los trabajadores localizados en Bogotá y Medellín reciben en promedio un ingreso de 20 a 25% más alto que el promedio de las doce ciudades estudiadas, y de 15 a 20% más alto que la siguiente ciudad con ingreso laboral más alto”.

En el segundo ejercicio se descuenta, adicionalmente, el efecto del nivel educativo de los trabajadores. Aquí las diferencias entre el ingreso laboral de las ciudades se reducen, pero siguen siendo significativas. En este caso, las diferencias llegan al 40% entre Medellín, con el ingreso más alto, y Pasto, Montería y Barranquilla con los más bajos. Para los trabajadores de Cartagena, los ingresos laborales se diferencian con los de Medellín en cerca del 20%.

Los resultados del tercer ejercicio, en el que se descuenta también el efecto de las variables individuales¹⁴, se distinguen tres grupos de ciudades: el primero conformado por Bogotá, Medellín y Cali, los cuales reciben cerca de un 20% más de ingresos que los trabajadores de las ciudades del segundo grupo, conformado por Bucaramanga, Villavicencio, Cartagena, Pereira y Cúcuta. El tercer grupo, por debajo en un 13% del segundo grupo, lo conforman Barranquilla, Manizales, Pasto y Montería.

Finalmente, cuando se tiene en cuenta el costo de vida de cada ciudad, los resultados muestran que la diferencia máxima de los ingresos laborales entre ciudades es del 22%. En el caso de Cartagena, al compararlo con Bogotá, la diferencia oscila alrededor del 10%, mientras que con respecto a Cali o Medellín la diferencia es cercana al 20%.

En resumen, los resultados encontrados en Romero (2006) muestran que, primero, entre las principales ciudades del país existen unas marcadas diferencias de ingresos laborales, y en segundo lugar que de estas diferencias un 60% está explicado por el nivel educativo de los trabajadores, el 20% por las condiciones laborales, el 18,5% por las características particulares de cada trabajador y el 1,5% por el efecto regional.

Para el caso particular de Cartagena, existe en efecto una diferencia neta en los ingresos laborales de los trabajadores, que oscila entre el 10% y el 20% con respecto a las ciudades de mayores ingresos. Si se analiza la diferencia con los ingresos laborales de los trabajadores en Bogotá, se redujo del 22,2% al 10,4% a medida que se descontaron los efectos regionales, educativos, de características individuales y de costo de vida. Si bien en todos los casos la diferencia disminuyó, las mayores reducciones se detectaron en el alcance educativo de los trabajadores (5,5%) y en las características particulares de cada uno de ellos (4,4%). Este resultado señala específicamente a la educación como el sector clave, a la hora

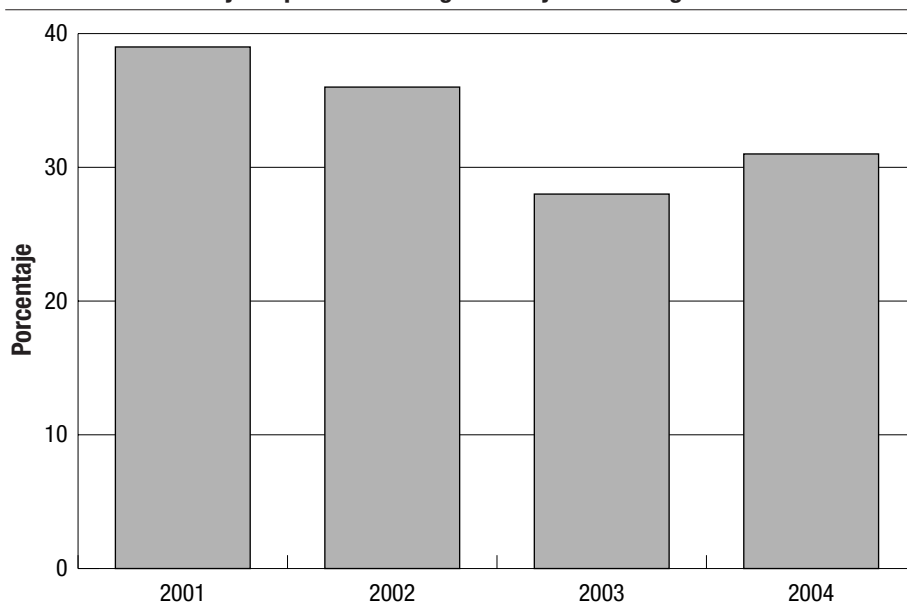
¹⁴ Dentro de las variables se incluyen: edad, estratificación, género, posición en el hogar y otras variables relacionadas con las condicionales laborales.

de lograr reducir las diferencias en los ingresos laborales de los trabajadores de una ciudad con respecto a las del resto del país.

B. El ingreso de los trabajadores como indicador de pobreza

En esta sección se utiliza como indicador de pobreza el porcentaje de personas cuyo ingreso se encuentra por debajo de la mitad del ingreso mediano¹⁵. Es fácil comprender que son las personas con menores ingresos las que mayores dificultades socioeconómicas enfrentan. Debido a sus limitados niveles de ingreso afrontan las mayores restricciones en el acceso a salud, educación, servicios domiciliarios, recreación y, en general, todos los aspectos que afectan los niveles de bienestar de los individuos.

Gráfico 1a. Porcentaje de personas de ingresos bajos en Cartagena



Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares, 2001-2004, cálculos de los autores.

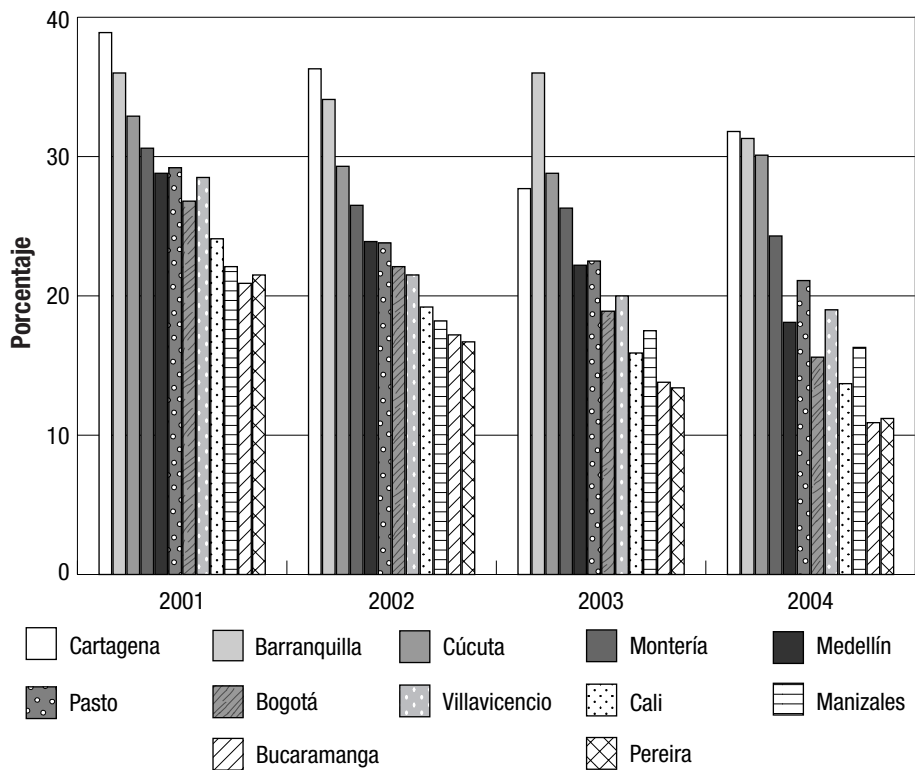
Nota: la información corresponde al porcentaje de personas cuyo ingreso se encuentra por debajo de la mitad del ingreso mediano.

¹⁵ Fue John Rawls quien discutió este concepto inicialmente mencionado por Víctor Fuchs (criterio de Fuchs, 1969). Según Rawls, “todas las personas con menos de la mitad de la mediana podrían ser considerados como el sector menos aventajado” (Rawls, 1971). Más adelante Atkinson (1987), consideró que la definición de este grupo podría darle un rol a la línea de pobreza, como la mitad del ingreso mediano. Actualmente el criterio de la mitad de la mediana es usado como línea de pobreza, entre otros, por el Insée (*Institut National de la Statistique et des Études Économiques*) de Francia, el KSH (*Központi Statisztikai Hivatal*) u Oficina Central de Estadísticas húngara y el INE (*Instituto Nacional de Estadística*) español al igual que Eurostat, quienes utilizan distintas proporciones de la mediana de los ingresos como líneas de pobreza relativas.

Si se toma el porcentaje de personas de ingresos bajos como indicador de pobreza, es posible decir que ésta ha disminuido, aunque levemente, en los últimos años. Según el Gráfico 1a, el porcentaje de personas de ingresos bajos pasó de 39% en el 2001 a 31% en el 2004, alcanzando a disminuir hasta 28% en el 2003.

La pobreza en el país también ha disminuido. Sin embargo, como se muestra en el Gráfico 1b, la situación de Cartagena continúa siendo preocupante y más si se compara con la de las ciudades principales del interior del país, pues vemos que las otras de la región Caribe incluidas en la Encuesta Continua de Hogares, Barranquilla y Montería, presentan niveles también muy altos, lo que plantea interrogantes acerca de la situación de pobreza en el área urbana costeña debido al bajo nivel de ingresos de sus habitantes.

Gráfico 1b. Porcentaje de personas de ingresos bajos en las principales ciudades



Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares, 2001-2004, cálculos de los autores.

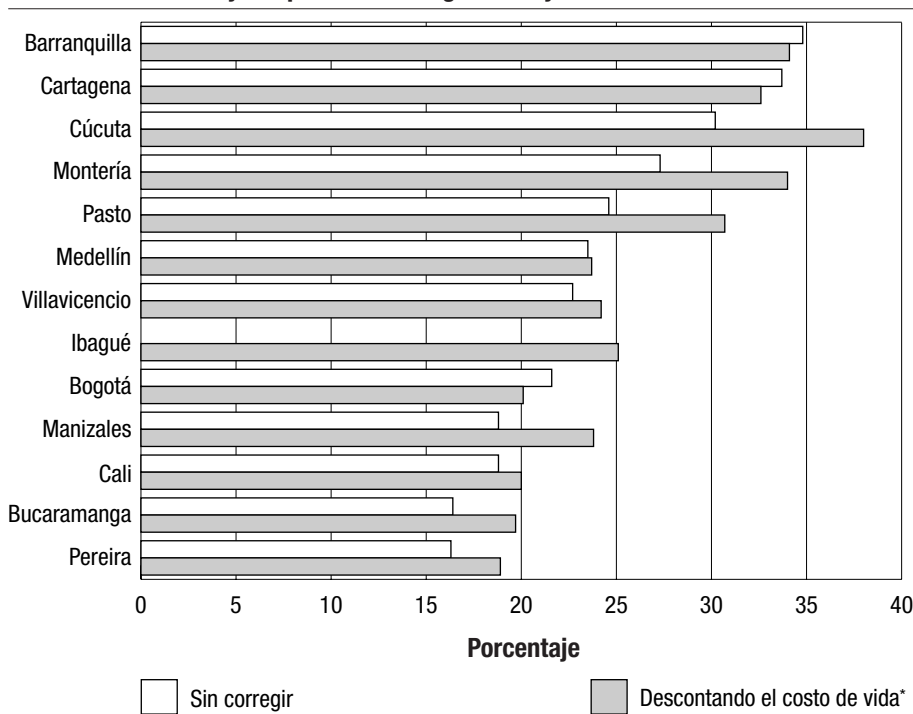
Nota: la información corresponde al porcentaje de personas cuyo ingreso se encuentra por debajo de la mitad del ingreso mediano.

Al realizar el cálculo del indicador de pobreza mencionado para cada una de las trece principales áreas metropolitanas, los resultados muestran a Pereira con

el menor porcentaje de personas pobres y a Cúcuta con el mayor porcentaje (Gráfico 2a). Mientras que en la primera tan sólo el 18,9% de los trabajadores tiene bajos ingresos, en Cúcuta este porcentaje supera el 38%. Cartagena, con 32,8%, se ubica por encima de la media de 26,48% como la cuarta ciudad con mayor número de pobres del país después de Cúcuta, Montería y Barranquilla.

Sin embargo, al tomar en cuenta las disparidades regionales en precios¹⁶, Cartagena pasa a ser la segunda ciudad más pobre del país, después de Barranquilla, lo cual refleja un alto costo de vida que afecta a las personas de escasos recursos, al aumentar la proporción de trabajadores de ingresos más bajos a un 33,78%, mientras que la media para las principales ciudades es de 24,07%, y para Pereira es sólo de 16,3%.

Gráfico 2a. Porcentaje de personas de ingresos bajos



Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares, 2001-2004, cálculos de los autores.

Nota: la información corresponde al porcentaje de personas cuyo ingreso se encuentra por debajo de la mitad del ingreso mediano.
* Al utilizar el índice calculado por Romero (2005). No se incluye a Ibagué ya que esta ciudad no cuenta con índices de precios.

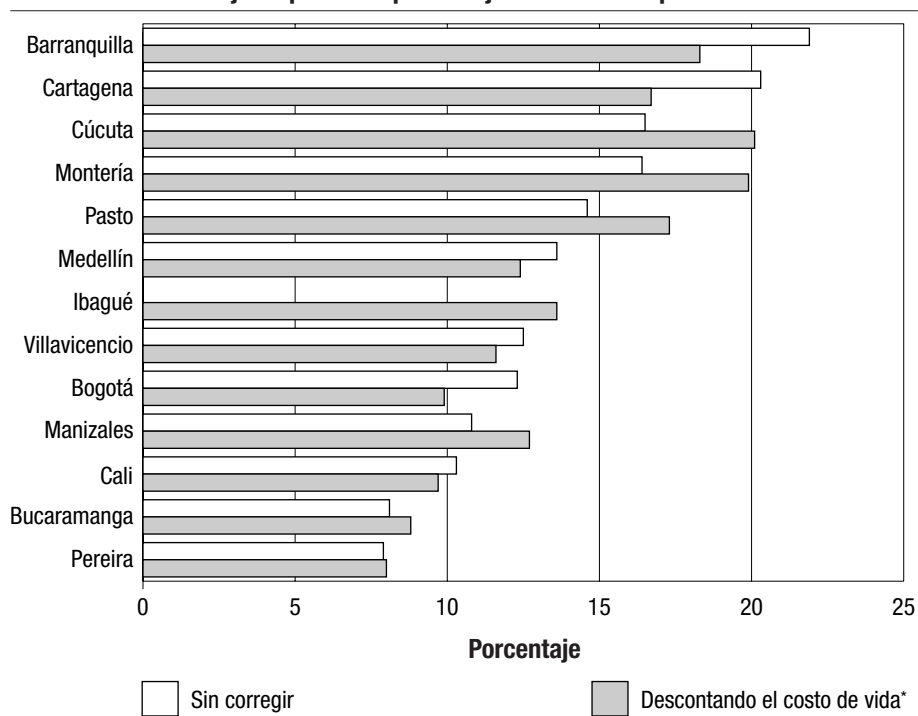
Con el fin de constatar los resultados del indicador mencionado y dar solidez a los resultados encontrados, se calculó además la línea de pobreza de los dos

¹⁶ Al utilizar el índice de costo de vida comparativo calculado por Romero (2005).

dólares¹⁷, medida absoluta que considera pobres a los individuos que viven con menos de este monto al día. A pesar de su arbitrariedad, este indicador es de gran utilidad a la hora de hacer comparaciones internacionales debido a su simplicidad y, sobre todo, a su popularidad.

Los resultados obtenidos de acuerdo con esta medición son bastante similares¹⁸, como se puede apreciar en el Gráfico 2b. De la misma manera, al realizar la corrección por diferencias en el costo de vida a través de las ciudades, la pobreza en Cartagena pasa a ser la segunda más alta de entre las principales ciudades, con un 20,29% de sus habitantes por debajo de la línea de pobreza, mientras que el promedio nacional es de 13,77% y el de Pereira es de 7,98%.

Gráfico 2b. Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza*



Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares, 2001-2004, cálculos de los autores.

Nota: la información corresponde al porcentaje de personas que vive con menos de 2,16 dólares al día, sobre la base de paridad de poder de compra de 1993 según información de Penn World Trade.

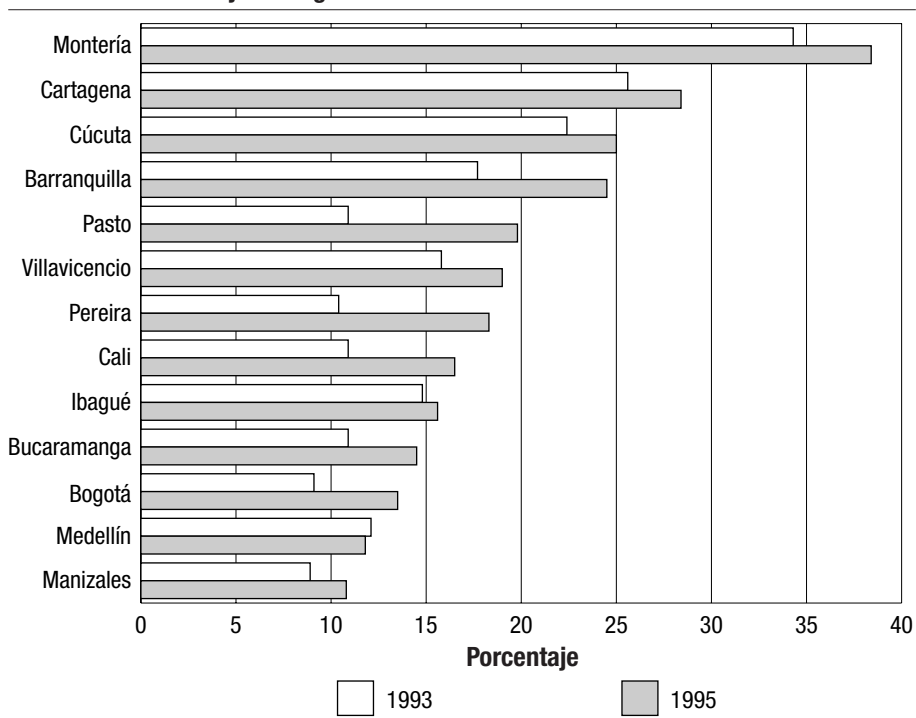
* Al utilizar el índice calculado por Romero (2005). No se incluye a Ibagué ya que esta ciudad no cuenta con índices de precios.

¹⁷ Lo que equivale a 65.48 dólares internacionales de 1993 al mes, según la metodología presentada por el Banco Mundial en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001* y propuesta por Chen y Ravallion (2000).

¹⁸ El coeficiente de correlación entre ambas medidas (mitad de la mediana y línea de pobreza de los dos dólares) es del 98.2%.

Sin embargo, si se sigue a Amartya Sen, para quien la pobreza tiene múltiples dimensiones, el método del ingreso es una medida indirecta de la pobreza y se puede ver como un indicador de su capacidad para satisfacer sus necesidades mínimas independientemente de que, en los hechos, decida hacerlo o no (Sen, 1992). De esta forma, adicional a su nivel de ingreso, es importante considerar directamente cómo viven las personas y de esta forma capturar los beneficios derivados de la asistencia social, los subsidios, la infraestructura de servicios públicos, el grado de urbanización del área que habitan, el acceso a crédito, entre otras.

Gráfico 2c. Porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas*



Fuente: DANE, censos 1993 y 2005.

* Sólo el área urbana.

Cuando se observan los resultados del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas¹⁹ (NBI) en el Gráfico 2c, las cuatro áreas metropolitanas con mayores NBI

¹⁹ El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) considera pobre un hogar que cumpla por lo menos una de las siguientes condiciones: más de tres personas por habitación, materiales de construcción de la vivienda inadecuados, ausencia de servicios sanitarios adecuados, no asistencia escolar de los niños entre 6 y 12 años y alta dependencia de los ingresos del jefe de hogar.

son también Montería, Cartagena, Cúcuta y Barranquilla²⁰. En el caso particular de Cartagena, para el 2005 el 25,6% de la población carecía por lo menos de una necesidad básica, mientras que en Manizales este porcentaje fue tan sólo del 8,9%.

Como vemos, la situación de Cartagena en relación con las ciudades más importantes del país es preocupante en materia de pobreza, tanto por los bajos niveles de ingreso como por las malas condiciones de vida.

Plano 2. Porcentaje de personas de ingresos bajos en Cartagena



Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares, 2001-2004, cálculos de los autores.

Para los nombres de los barrios ver Anexo 1.

Resulta interesante analizar las circunstancias que se presentan al interior de la ciudad, en los barrios que la conforman. Como podemos ver en el Plano 2, los barrios con menor proporción de pobres se ubican frente a la costa del mar Caribe y a la bahía interna. Por otro lado, los más pobres se sitúan en las laderas del Cerro

²⁰ El indicador de NBI y los indicadores utilizados para medir la pobreza en este trabajo tienen una correlación de aproximadamente 70%.

de la Popa y a orillas de la Ciénaga de la Virgen, alejados de las rutas de transporte y en terrenos vulnerables a las condiciones ambientales adversas.

En el Paraíso II, el ingreso del 78% de sus habitantes se encuentra por debajo de la mitad del ingreso mediano de las principales áreas metropolitanas del país, mientras que, como ya vimos, el promedio para Cartagena era de 33,78% y en barrios como Castillogrande y Bocagrande esta cifra escasamente supera el 1%.

C. La inmigración

En los estudios internacionales, la pobreza urbana se ha asociado recurrentemente con el aumento en los niveles de migración. Éste es un mecanismo a través del cual los habitantes de zonas rezagadas (sobre todo rurales), con situaciones socioeconómicas desfavorables, buscan mejorar sus niveles de bienestar. Chen et ál. (2006) mencionan que cambios en las economías rurales llevan a que se presenten excedentes de mano de obra, la cual termina migrando a las grandes zonas urbanas. Además, en Colombia, la migración del campo a la ciudad se debe, en un importante número de casos, al desplazamiento forzoso causado por los problemas de violencia²¹.

Una vez tomada la decisión de emigrar, los individuos deben decidir hacia dónde. De acuerdo con los resultados de un estudio para Colombia, Martínez (2001) encontró que son cuatro los criterios que determinan el destino de los emigrantes: "...la continuidad geográfica, la identidad regional geográfica o administrativa, la identidad cultural y la presencia de ejes viales o medios específicos de comunicación". El autor encontró tres principales regiones de migración: la central, la occidental y la costa Caribe, al interior de las cuales se presentan los mayores flujos migratorios.

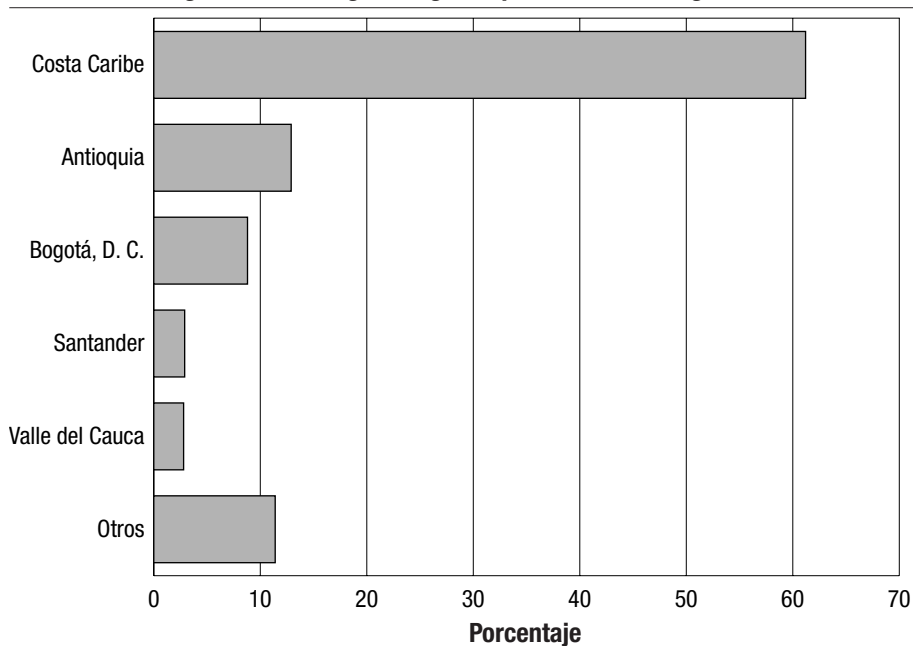
Acerca de los principales centros atractores de inmigrantes, Martínez (2001) menciona a Bogotá, Atlántico y Valle debido, principalmente, a las actividades productivas que allí se desarrollan. Sin embargo, encontró que si bien estos departamentos siguen siendo los mayores receptores, ha surgido lo que el autor denomina una "... tendencia a la desconcentración de la inmigración...". Este fenómeno sugiere que existen otras regiones del país que, dadas las actividades productivas que se están desarrollando, se convierten en atractivas para los inmigrantes. Estos nuevos centros receptores son, según los resultados del autor,

²¹ De acuerdo con Ibáñez y Vélez (2005), el 4,3% de los habitantes de Colombia han sido desplazados forzosamente y el 74% de los municipios son o bien expulsores o receptores de población desplazada.

Cundinamarca, los departamentos productores de carbón y petróleo, el Eje Cafetero, Bolívar y Santander.

Para el caso de Cundinamarca la razón es clara, su cercanía a la capital del país así como la desconcentración de Bogotá como centro atractor. Para los casos segundo y tercero, el fenómeno se debe al aumento en las actividades extractivas, agroindustriales y turísticas. Para Bolívar, el nuevo punto atractor es Cartagena, no sólo por ser el mayor centro urbano del Departamento sino uno de los de mayor importancia en la costa Caribe²².

Gráfico 3a. Inmigrantes a Cartagena según departamento de origen



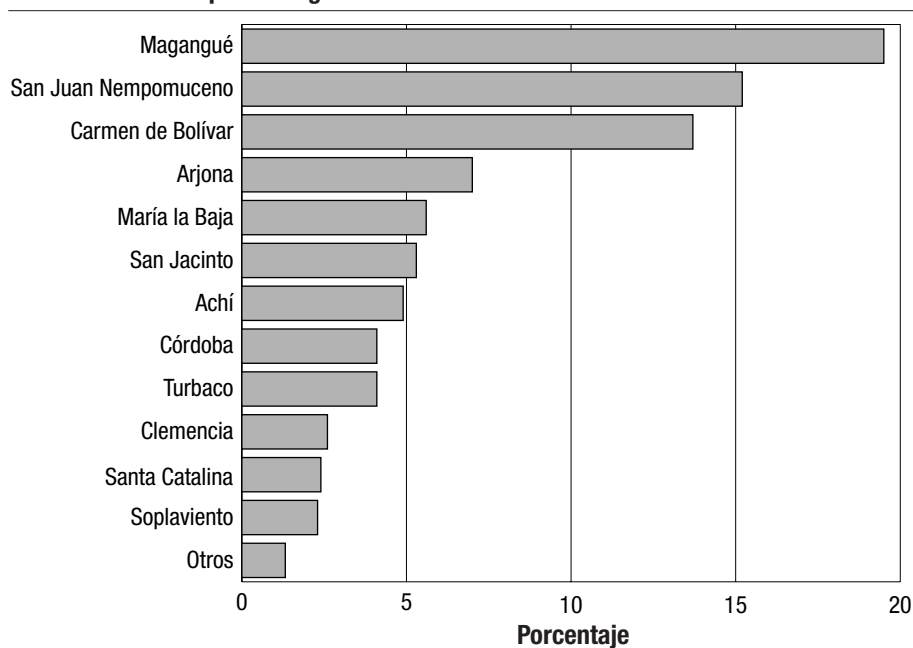
Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares 2001-2004, cálculos de los autores.

Como se mencionó antes, Cartagena no hace parte del grupo de los grandes atractores de población, sin embargo, la metropolización y la reactivación de las actividades turísticas e industriales ha venido motivando en la ciudad el ingreso de nuevos inmigrantes, los cuales en una importante mayoría provienen de departamentos de la costa Caribe. Como muestra el Gráfico 3a, para el

²² Vale la pena mencionar, que un resultado adicional de Martínez (2001) es que, por los cambios socioeconómicos ocurridos en Colombia durante las últimas décadas, la migración ha dejado de ser rural-urbana, y se ha convertido en una migración urbana-urbana. Al respecto el autor menciona: “La predominancia de factores de rechazo hace que ningún grupo de municipios, ni siquiera los rurales, prefieran destinos rurales... Casi el 90% de los emigrantes rurales se trasladan a destinos urbanos”.

período 2001-2004, el 61,22% de los inmigrantes²³ de la ciudad de Cartagena llegaron procedentes de departamentos de la región Caribe, 23,15% del mismo Departamento de Bolívar, 11,40% del Atlántico, 9,77% de Córdoba y 9,63% de Sucre, la menor proporción es de Cesar, Magdalena y La Guajira.

Gráfico 3b. Inmigrantes a Cartagena procedentes del Departamento de Bolívar según municipio de origen



Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares 2001-2004, cálculos de los autores.

Nota: el 23,15% de los inmigrantes de Cartagena para el período analizado provenía del mismo Departamento de Bolívar.

Acorde con lo sugerido por Martínez (2001), los bolivarenses migran dentro de su propio Departamento teniendo en cuenta la presencia de ejes viales o medios específicos de comunicación. Como se aprecia en el Gráfico 3b, para el período de estudio, el 19,51%²⁴ de los bolivarenses que llegaron a Cartagena provenía de Magangué, comunicada con la capital por una carretera nacional pavimentada²⁵. Por el contrario, para el período en cuestión la inmigración procedente de los municipios del sur de Bolívar, carentes de

²³ Personas que llegaron a vivir a Cartagena procedentes de otros municipios en los últimos cinco años.

²⁴ Equivalente al 4,51% del total de los inmigrantes a Cartagena para el período analizado.

²⁵ Al igual que los restantes municipios que aparecen en la Cuadro, con excepción de Córdoba, comunicado por carreteras secundarias a una carretera nacional, y Achí, comunicado por carreteras sin pavimentar con municipios del Departamento de Sucre.

adecuada comunicación vial con la capital del Departamento, fue muy baja. El total de personas que llegaron a la ciudad desde Santa Rosa del Sur, Simití, Morales y Tiquisio, representó solo el 2,33% de migración proveniente del Departamento de Bolívar, equivalente a un 0,54% del total de inmigrantes al puerto.

Plano 3. Porcentaje de inmigrantes en los barrios de Cartagena



Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares, 2001-2004, cálculos de los autores.

Para los nombres de los barrios ver Anexo 1.

De la misma forma, el Gráfico 3a nos indica que, entre los departamentos, después de Bolívar, la mayor proporción de inmigrantes provenía de Antioquia, representando un 12,91% del total. Es interesante que de éstos, un 41,7% vivían antes en Medellín y otro 40% en municipios relativamente cercanos a la capital antioqueña, como San Rafael, El Peñol, Concepción, Santuario y San Vicente, en contraste con una proporción pequeña de habitantes de municipios como Turbo, Necoclí, San Pedro de Urabá, Apartadó y

San Juan de Urabá²⁶, que comparten características geográficas y climáticas con la costa Caribe.

Sin embargo, al observar la ubicación de los inmigrantes al interior de la ciudad de Cartagena no es posible derivar conclusiones que relacionen este fenómeno con el de la pobreza²⁷. Como se aprecia en el Plano 3, no parece que las personas que deciden migrar a Cartagena se ubiquen en algunos barrios específicos, ni siquiera en sectores determinados.

D. Alcances educativos

En los estudios socioeconómicos, es reiterativo, no sólo a nivel nacional sino internacional, la importancia del capital humano en el desarrollo de una comunidad. Dos indicadores clave en cuanto a educación se refiere son: la tasa de alfabetismo y el número de años de educación alcanzado. Por ejemplo, Chen et ál. (2006) encontraron para Nanjing que uno de los aspectos característicos de la pobreza urbana son los bajos niveles educativos, que en algunos casos llega a altos niveles de analfabetismo.

Romero (2006), encontró que la educación es la principal variable a la hora de explicar la diferencia entre los ingresos laborales de los trabajadores de las principales ciudades. Adicionalmente, el autor encontró para el caso particular de Cartagena, que entre el 2001 y el 2004 los trabajadores presentaron los más bajos retornos a la educación. Es decir, que el incremento en el ingreso por cada año adicional de estudio fue inferior para los trabajadores cartageneros con respecto a los trabajadores de las demás ciudades del país²⁸.

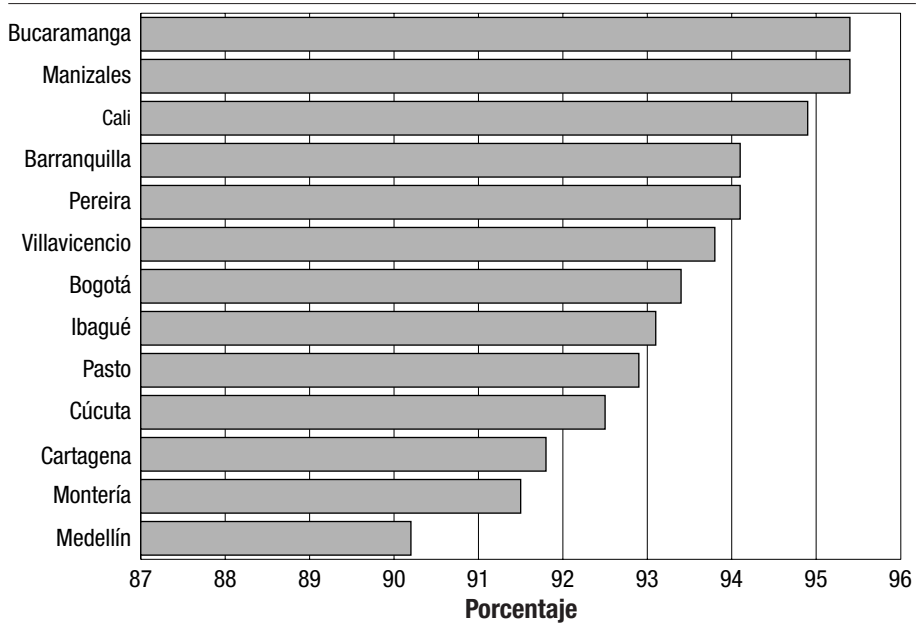
Según el censo de 2005, la tasa de alfabetismo para los habitantes mayores de cinco años del área urbana de Cartagena es del 91,8%, siendo la tercera más baja entre las áreas metropolitanas, superada sólo por Montería y Medellín. Mientras tanto, en Bucaramanga y Manizales el 95,4% de las personas mayores de cinco años saben leer y escribir.

²⁶ 3,2%, 2,8%, 1,1%, 0,71% y 0,7% respectivamente del total de migrantes de Antioquia hacia Cartagena. Así mismo, Cauca y El Bague, cercanos al sur de Bolívar, aportaron sólo el 2,4% y el 0,6% del total de migrantes antioqueños.

²⁷ El coeficiente de correlación negativa entre el porcentaje de personas de ingreso bajo y el porcentaje de inmigrantes en los barrios de Cartagena es de 21,4%, es decir, no es muy fuerte.

²⁸ Adicionalmente, Romero (2006) menciona que: "... Cartagena y Barranquilla, las ciudades que en promedio, se caracterizan por las menores tasas de retorno a la educación, aumentarían su ingreso laboral, como máximo, en 5% y 6% respectivamente si la escolaridad promedio de sus ocupados aumentara en un año, y lograrían una situación comparable a Bogotá. Sin embargo, este efecto en la ciudad de Bogotá alcanzaría retornos cercanos al 10%".

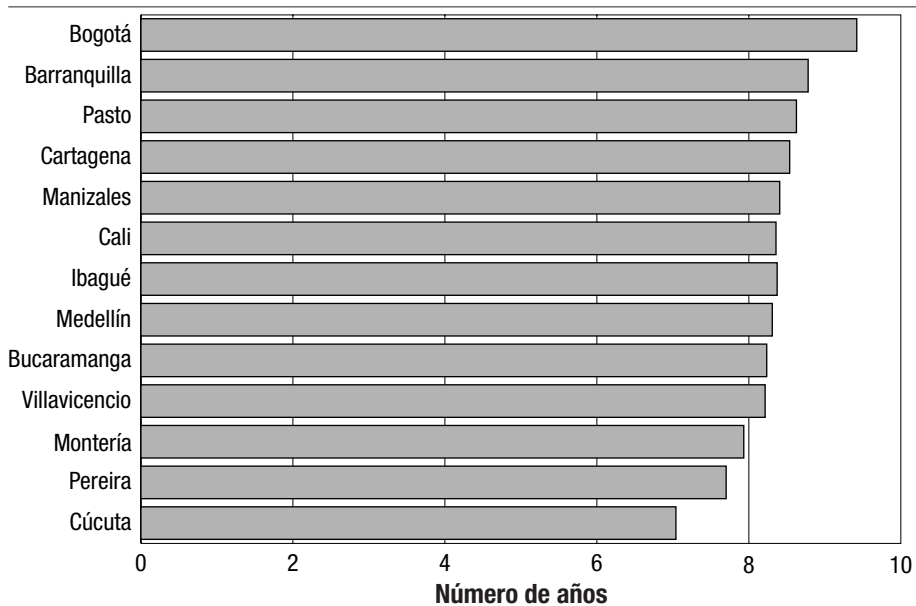
Gráfico 4a. Tasa de alfabetismo*



Fuente: DANE, Censo 2005.

* Sólo el área urbana.

Gráfico 4b. Años de estudio



Fuente: DANE, Censo 2005.

* Sólo el área urbana.

En cuanto a los años de escolaridad, el promedio de las trece áreas metropolitanas para el período 2001-2004 es de 8,3 años. Para el caso de Cartagena, aunque está por encima de la media con 8,5 años, es superada por tres ciudades más: Pasto (8.6), Barranquilla (8,8) y Bogotá (9,4).

Resulta interesante conocer la distribución de los logros educativos a través de los barrios que conforman el área urbana de Cartagena. Como se ilustra en el Plano 4, los habitantes con menos años de educación habitan los barrios más pobres de la ciudad²⁹. Precisamente en Paraíso II encontramos que sus habitantes, en promedio, logran sólo 5,2 años de educación, mientras que los habitantes de El Laguito alcanzan 12,9.

Plano 4. Años de educación de los habitantes de los barrios de Cartagena



Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares, 2001-2004, cálculos de los autores.

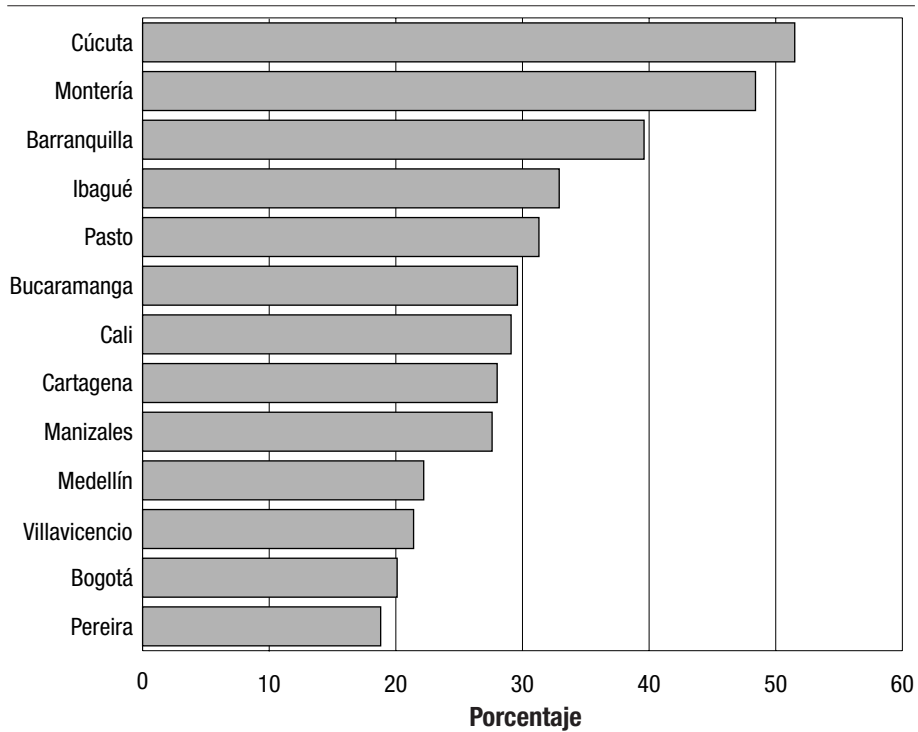
Para los nombres de los barrios ver Anexo 1.

²⁹ El coeficiente de correlación negativa entre el porcentaje de personas de ingreso bajo y el número de años de educación en los barrios de Cartagena es de 93,4%.

E. Informalidad de la fuerza laboral

En esta sección se define al trabajador informal como aquél que no está afiliado o a una entidad promotora de salud o a un régimen de pensiones. No es de nuestro interés participar en el debate acerca de cuál es la mejor forma de medir este fenómeno, pero se escoge la opción mencionada debido a su sencillez y, sobre todo, porque refleja la vulnerabilidad a que están expuestas estas personas frente a choques externos y que afecta sus condiciones de vida, más aún si sus niveles de ingreso son bajos. Así mismo, como menciona Satterthwaite (2004), uno de los aspectos de los grupos más pobres es la inadecuada protección que reciben a través de la operación de la ley, sobre todo de sus derechos civiles para evitar ser discriminados y explotados.

Gráfico 5a. Trabajadores informales



Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares 2001-2004, cálculos de los autores.

Nota: trabajadores informales como aquéllos que no están afiliados a una entidad promotora de salud o a un régimen de pensiones.

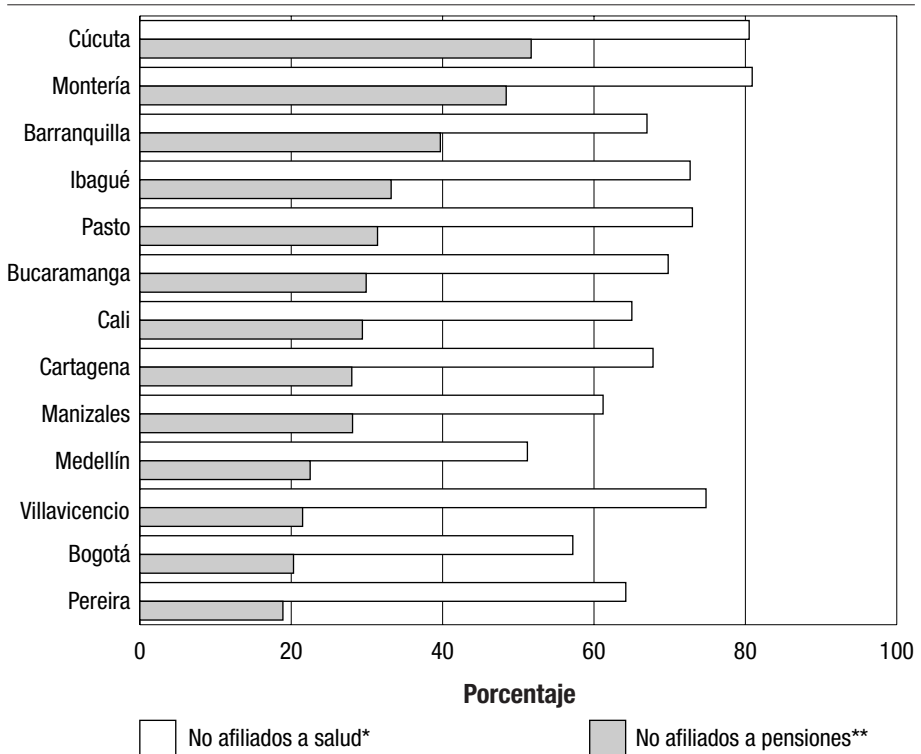
La situación de Cartagena en materia de informalidad se puede apreciar en el Gráfico 5a. La ciudad, con un 28% de trabajadores que no está afiliado a salud o a pensiones, se encuentra ligeramente por debajo del promedio de las

otras áreas metropolitanas, que es de 30,8%, mientras que Cúcuta alcanza un 51,5% y Pereira 18,8%.

Cuando se desagrega esta información entre los trabajadores que no están afiliados al régimen de salud y trabajadores que no están afiliados al régimen de pensiones encontramos que Cartagena, con 28,02% y 67,83% respectivamente, continúa por debajo del promedio nacional de 31,03% y 68,12%, mientras que en Cúcuta estas cifras alcanzan el 51,79% y 80,53%, como se observa en el Gráfico 5b.

Al respecto, a pesar de que la situación de Cartagena no es desfavorable si se compara con las otras ciudades principales del país, es necesario aclarar que es posible que estos datos reflejen una situación de dependencia económica, en la que la proporción de personas en los regímenes subsidiados, principalmente de salud, es alta y, por lo tanto, su sostenibilidad en ellos se compromete.

Gráfico 5b. Situación de la fuerza laboral



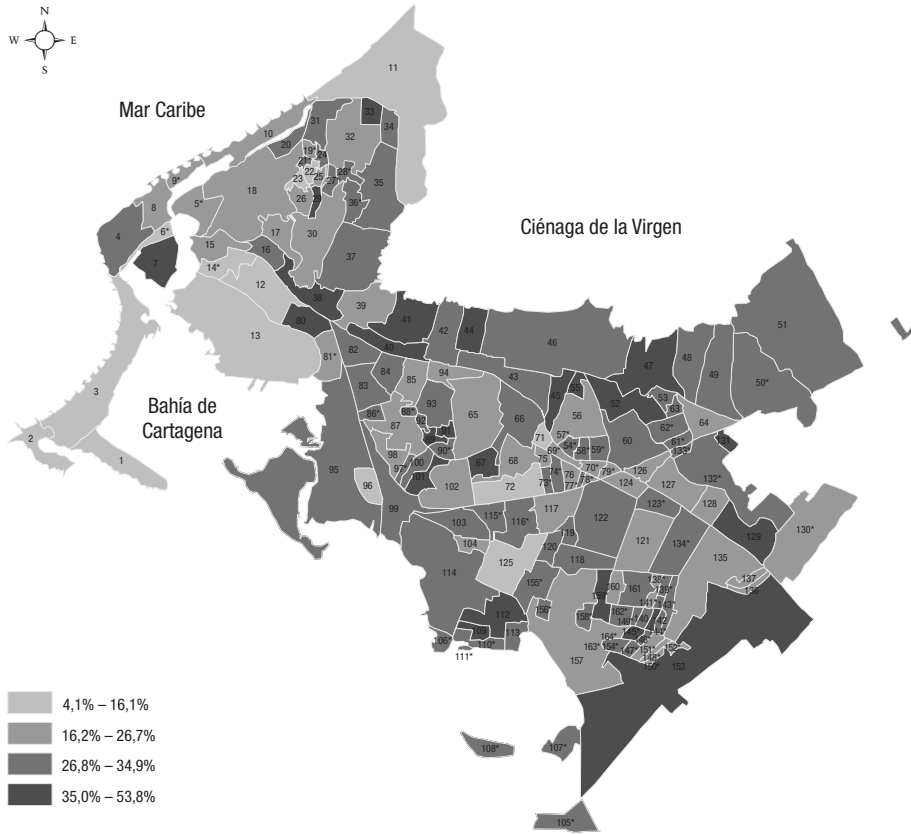
Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares 2001-2004, cálculos de los autores.

* Trabajadores que no están afiliados a una entidad promotora de salud.

** Trabajadores que no están afiliados a un régimen de pensiones.

Al observar el Plano 5 no encontramos que los trabajadores informales vivan en sectores específicos de la ciudad. Aunque la proporción de éstos en los barrios con un nivel bajo de pobreza es pequeña, en el caso de los barrios más pobres la relación no es tan clara³⁰.

Plano 5. Porcentaje de inmigrantes en los barrios de Cartagena



Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares, 2001-2004, cálculos de los autores.

Para los nombres de los barrios ver Anexo 1.

Al respecto, para el caso en particular de Río de Janeiro, Perlman (2002) señala como uno de los aspectos de la metamorfosis de la marginalidad de las favelas el hecho de que en realidad sus habitantes están fuertemente integrados al sistema, pero de una manera asimétrica, brindando su fuerza de trabajo y su participación política, pero recibiendo poco a cambio, es por esto que la

³⁰ El coeficiente de correlación entre el porcentaje de trabajadores informales y el porcentaje de personas de ingreso bajo en los barrios de Cartagena es de 50,1%.

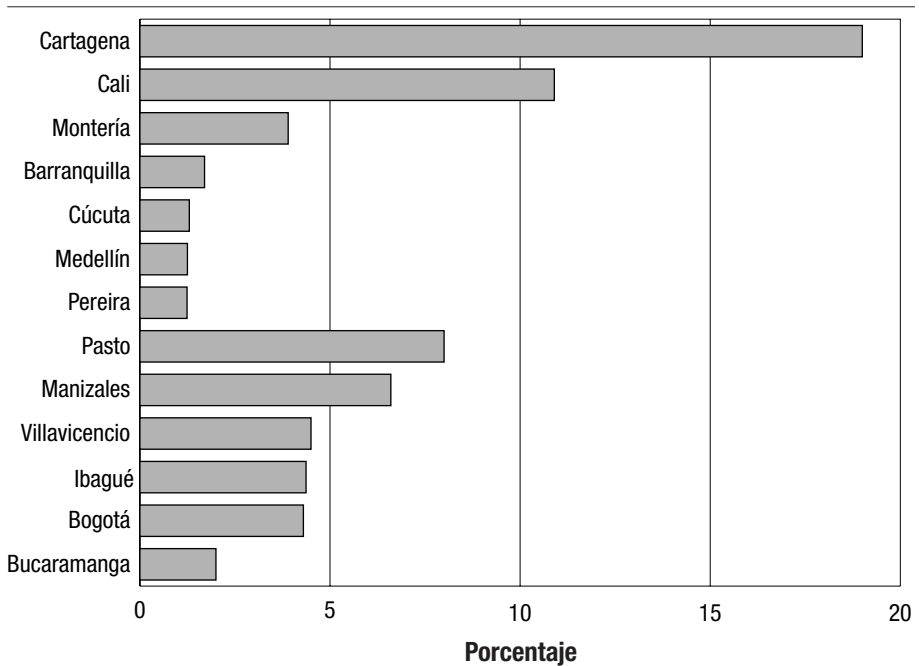
discusión se ha enfocado hacia la inequidad, la injusticia social y la segregación espacial, y no sólo a la marginalidad.

F. Ubicación de la población según autorreconocimiento racial

Fong y Shibuya (2000) encontraron que para Canadá los patrones raciales y étnicos están fuertemente relacionados con la separación espacial de los pobres y que la relación entre esta última y el desarrollo urbano es exclusiva para los individuos de raza negra, sugiriendo la vulnerabilidad de este grupo, que para el caso canadiense es minoritario.

Como vemos en el Gráfico 6a, Cartagena tiene la mayor proporción de habitantes de raza negra³¹ entre las trece principales ciudades del país, con un 19,2% de personas que se autorreconocen como de ese grupo racial, mientras que el promedio en las áreas metropolitanas es del 3,27%.

Gráfico 6a. Porcentaje de personas de raza negra



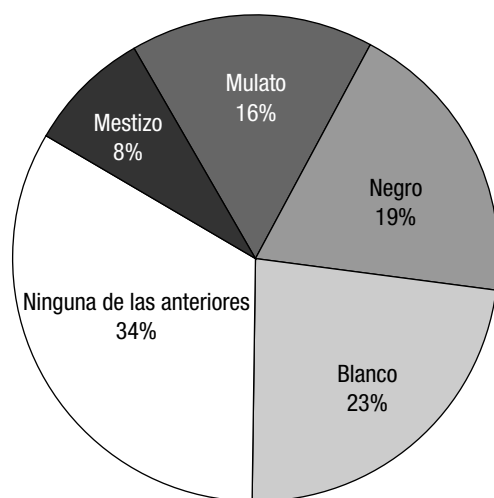
Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares, 2004, cálculos de los autores.

Nota: la información corresponde al porcentaje de personas que, de acuerdo con sus características físicas, se autorreconoce como de raza negra.

³¹ Las personas, de acuerdo con sus características físicas, pueden autclasificarse como negros, blancos, mestizos, mulatos o ninguna de las anteriores según el módulo de autorreconocimiento de la Encuesta Continua de Hogares del DANE.

Sin embargo, de acuerdo con esta clasificación, las personas de raza negra no son el grupo mayoritario en la ciudad. De acuerdo con el Gráfico 6b, Cartagena cuenta con una diversidad étnica importante, producto de su legado colonial y de su historia de esclavitud. Sin embargo, los afrodescendientes han sufrido una desventaja histórica que les ha marginado su acceso a bienes públicos como la educación. Como señala Romero (2007), los trabajadores de raza negra y mulatos reciben en promedio salarios 36% más bajos que los de raza blanca, sin embargo, esto se debe a que en promedio su nivel de capital humano es más bajo.

Gráfico 6b. Distribución étnica de los habitantes de Cartagena



Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares, 2004, cálculos de los autores.

Nota: la información corresponde al porcentaje de personas que, de acuerdo con sus características físicas, se autorreconoce como de raza negra.

Resulta entonces interesante conocer la ubicación espacial de las personas de raza negra en la ciudad de Cartagena. Según el Plano 6 es posible decir que, en general, éstos residen en los barrios más pobres de la ciudad³², que como vimos son los barrios donde habitan las personas con logros educativos más bajos³³. De esta forma, se puede asociar el problema de pobreza con la educación y el hecho de pertenecer a cierto grupo racial, en este caso el de los afrodescendientes.

³² El coeficiente de correlación entre el porcentaje de personas de ingreso bajo y el porcentaje de personas de raza negra en los barrios de Cartagena es de 72,4%.

³³ De la misma manera, el coeficiente de correlación negativa entre el número de años de educación y el porcentaje de personas de raza negra en los barrios de Cartagena es de 71,7%.

Plano 6. Porcentaje de habitantes de raza negra en los barrios de Cartagena



Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares, 2004, cálculos de los autores.

Para los nombres de los barrios ver Anexo 1.

V. Conclusiones

La situación de Cartagena frente a las ciudades principales de Colombia no es alentadora respecto al tema de la pobreza y las variables relacionadas con el desarrollo urbano. Al interior de la ciudad, a través de sus barrios, es posible encontrar concentraciones específicas de estos fenómenos que manifiestan la gravedad de las condiciones de algunos barrios frente a la situación favorable de unos pocos.

Lo que se puede establecer de los resultados de este trabajo es que la pobreza urbana en Cartagena es un problema que supera lo que se observa en las principales ciudades del país. Además, se ha encontrado que las personas pobres no sólo se encuentran concentradas espacialmente en sitios específicos de la ciudad, sino que además no cuentan con las condiciones sociales y las oportunidades

necesarias para superar esta situación, lo que lleva a que permanezcan en un círculo de pobreza permanente.

Estos resultados son tan solo un primer paso en el entendimiento del problema acerca de las causas de la pobreza en Cartagena. No se conoce, por ejemplo, cuál ha sido el comportamiento de la pobreza a través del tiempo. No se sabe si ha crecido o se ha reducido y qué tan rápido ha cambiado. Lo que si se puede afirmar es que si no se toman medidas para solucionar el problema, éste persistirá por muchos años.

La alta correlación encontrada entre la ubicación espacial de las personas de ingreso bajo y las que alcanzan pocos años de educación y, en menor grado, con las de raza negra, así como las características geográficas de la ciudad y su influencia sobre el grado de urbanización, motiva un estudio más detallado de los determinantes de la pobreza para el caso particular de la ciudad de Cartagena, tanto por el lado del ingreso como por el de la calidad de vida.

Anexo 1. Falta nombre

Unidad comunera de gobierno	Núm.	Nombre del barrio	Población 2006	Estimado	Personas de ingresos bajos (%)	Inmigrantes (%)	Años de educación promedio	Trabajadores informales (%)	Habitantes de raza negra (%)
1	1	Castillo Grande	5.228		1,5	0,0	12,5	4,6	0,0
	2	El Laguito	8.177		2,3	10,6	12,9	8,2	0,0
	3	Bocagrande	10.454		1,0	4,9	12,6	6,6	0,0
	4	Centro	4.069		1,6	7,0	10,5	27,2	0,0
	5	Chambacú		*	36,7	4,7	8,4	22,4	17,7
	6	La Matuna	168	*	1,9	5,3	12,7	6,4	0,0
	7	Getsemani	5.936		24,4	5,8	8,8	45,3	0,0
	8	San Diego	3.301		4,4	5,1	11,6	20,6	0,0
	9	El Cabrero	2.381	*	14,9	4,1	10,1	23,8	5,9
	10	Marbella	1.929		2,5	9,3	12,3	22,2	2,9
	11	Crespo	10.317		1,6	5,8	12,1	8,7	7,0
	12	Pie de la Popa	8.968		1,7	8,6	12,6	15,2	0,0
	2	13	Manga	19.291		4,9	2,9	11,7	12,7
14		Pie del Cerro	966		9,5	14,0	12,8	8,6	25,3
15		Espinal	2.504	*	34,5	3,8	8,6	22,8	16,2
16		Lo Amador	3.419		30,4	1,5	8,4	33,2	7,3
17		Nariño	3.951		57,4	0,5	6,8	20,6	38,2
18		Torices	19.199		32,9	2,1	8,6	25,3	11,1
19		Pedro Salazar	1.911	*	43,1	3,7	7,8	23,2	18,9
20		San Pedro y Libertad	4.990		49,7	0,8	7,2	31,0	26,4
21		Los Comuneros	1.646	*	47,0	2,7	7,5	28,5	20,7

Anexo 1. Falta nombre (continuación)

Unidad comunera de gobierno	Núm.	Nombre del barrio	Población 2006	Estimado	Personas de ingresos bajos (%)	Inmigrantes (%)	Años de educación promedio	Trabajadores informales (%)	Habitantes de raza negra (%)
2	22	Petare	2.134		68,1	0,0	6,1	12,9	16,3
	23	Pablo VI-I	1.125		47,4	7,9	7,1	5,7	19,8
	24	Pablo VI-II	3.090		57,4	4,6	6,9	31,8	38,7
	25	República del Caribe	2.174		52,7	0,0	6,6	21,3	21,0
	26	Loma Fresca	3.373		66,3	2,4	5,6	23,9	25,9
	27	Palestina	2.258	*	43,4	2,2	7,7	24,3	21,9
	28	La Paz	3.102	*	44,4	2,5	7,7	29,8	23,9
	29	Paraiso II	3.173		77,7	4,1	5,2	38,1	20,7
	30	Cerro de la Popa	1.023		51,1	3,9	6,3	26,4	15,0
	3	31	Canapote	4.164		25,2	1,4	9,3	34,2
32		Daniel Lemaître	10.254		37,0	5,1	7,9	26,7	22,8
33		Santa María	3.748		42,1	2,9	7,9	43,0	29,6
34		Siete de Agosto	4.476		44,9	0,5	7,5	32,8	33,1
35		San Francisco	23.415		56,8	0,1	6,2	27,4	27,0
36		San Bernardo	3.762	*	51,7	2,5	6,9	29,0	24,8
4	37	La María	18.323		50,2	1,8	7,4	29,6	28,4
	38	La Quinta	17.129		39,0	0,9	7,5	39,2	26,2
	39	La Esperanza	15.933		54,1	5,2	6,4	19,1	34,5
	40	Alcibia	3.794		38,8	0,0	7,6	36,2	20,4
	41	La Candelaria	12.788		56,9	1,4	6,0	53,8	30,0
5	42	Boston	13.049		56,6	1,4	6,1	34,6	30,4
	43	Tesca	2.056		17,7	6,9	9,3	34,9	0,0
	44	República de Libano	7.512		61,8	2,8	6,7	40,4	48,8
	45	Chiquinquirá	6.550		42,2	1,3	7,0	31,2	46,9
6	46	Olaya Herrera_com5	45.924		56,8	2,2	6,3	28,2	34,7
	47	Olaya Herrera	18.924		50,7	1,4	7,0	36,2	34,9
	48	Fredonia	9.044		57,7	3,3	6,0	33,5	25,7
	49	Nuevo Paraiso	17.773		61,6	0,7	6,4	30,9	38,8
	50	Villa Estrella	4.178	*	39,5	3,2	7,8	28,3	18,3
	51	El Pozón	47.644		58,7	6,9	6,4	27,7	16,0
	52	Trece de Junio	15.802		35,0	3,0	8,6	38,1	15,5
7	53	San José Obrero	2.051		55,4	1,5	6,7	33,7	19,8
	54	San Antonio	462	*	33,8	1,2	8,2	31,7	27,2
	55	República de Venezuela	3.483		49,7	0,0	6,5	29,5	35,4
	56	Las Gaviotas	14.878		8,5	2,0	11,0	20,9	3,6
	57	La Floresta	554	*	33,8	1,2	8,2	31,7	27,2
	58	Chipre	1.596	*	27,3	1,2	8,9	28,8	23,1
	59	La Castellana	1.490	*	27,0	1,5	9,3	29,0	26,1

Anexo 1. Falta nombre (continuación)

Unidad comunera de gobierno	Núm.	Nombre del barrio	Población 2006	Estimado	Personas de ingresos bajos (%)	Inmigrantes (%)	Años de educación promedio	Trabajadores informales (%)	Habitantes de raza negra (%)
7	60	Los Alpes	5.853		8,3	0,5	10,8	27,9	10,9
	61	El Gallo	263	*	33,6	2,2	8,5	31,6	24,0
	62	Viejo Porvenir	3.990	*	41,1	2,2	8,0	31,3	27,6
	63	Nuevo Porvenir	3.147		60,4	2,2	5,9	29,8	24,9
	64	Las Palmeras	7.177		21,2	3,1	9,6	23,0	11,0
	65	Zaragocilla	11.714		25,9	6,4	8,9	24,5	16,2
	66	Escallón Villa	8.061		23,3	1,3	9,2	32,0	25,5
	67	La Campiña	5.929		51,6	3,2	8,1	42,7	17,5
	68	Calamares	10.174		16,3	4,4	10,0	25,0	13,8
	69	Los Ángeles	2.435	*	12,7	3,1	10,4	23,7	11,3
8	70	Villa Sandra	217	*	9,1	1,8	10,8	22,5	8,8
	71	Los Ejecutivos	1.776		11,6	0,9	9,9	13,3	0,0
	72	El Country	2.146		14,1	0,0	8,9	4,1	13,8
	73	La Troncal	1.314	*	21,8	3,5	9,7	29,1	14,2
	74	Buenos Aires	729	*	24,8	3,6	9,1	27,2	17,4
	75	Camagüey	1.064		19,7	4,6	10,6	25,7	17,3
	76	Tacarigua	2.982		1,1	1,1	11,6	17,2	6,7
	77	Las Delicias	2.742	*	26,9	3,4	8,9	27,8	18,6
	78	El Carmen	2.367	*	19,5	2,5	9,6	26,1	14,7
	79	Rubí	1.293	*	12,4	2,2	11,0	23,7	9,4
9	80	Barrio Chino	2.689		27,2	2,4	8,5	36,7	25,5
	81	Martínez Martelo	2.144	*	19,9	5,1	9,9	26,2	12,9
	82	El Prado	3.976		18,9	1,7	9,2	31,7	0,0
	83	Bruselas	4.410		24,7	6,0	9,1	28,4	17,1
	84	Amberes	4.471		18,8	1,8	9,6	31,7	9,3
	85	España	5.060		19,5	3,2	9,9	23,0	13,8
	86	Juan XXIII	1.174	*	30,9	4,1	8,9	29,3	7,9
	87	Paraguay	5.160		35,6	1,1	8,3	25,2	24,0
	88	Junín	2.104	*	32,3	4,2	8,5	32,5	15,7
	89	Las Brisas	2.141		54,7	3,3	6,4	40,7	7,5
10	90	Nueva Granada	11.406	*	32,1	3,6	8,5	27,9	15,0
	91	Nuevo de Abril	3.597		52,5	3,8	7,0	41,2	42,1
	92	José Antonio Galán	2.281		49,5	1,5	6,1	30,5	15,9
	93	Piedra de Bolívar	7.985		43,7	0,0	7,8	27,6	24,4
	94	Armenia	1.348		17,5	4,2	10,0	22,3	3,8
	95	Bosque	19.046		35,4	5,3	8,5	32,5	23,0
	96	Alto Bosque	1.879		5,0	2,6	11,5	16,1	0,0
	97	Los Cerros	5.098	*	33,0	4,7	8,7	29,8	10,1

Anexo 1. Falta nombre (continuación)

Unidad comunera de gobierno	Núm.	Nombre del barrio	Población 2006	Estimado	Personas de ingresos bajos (%)	Inmigrantes (%)	Años de educación promedio	Trabajadores informales (%)	Habitantes de raza negra (%)
10	98	República de Chile	8.808		17,2	1,9	9,5	24,6	19,8
	99	San Isidro	7.248		31,5	6,5	8,6	34,7	17,5
	100	Altos de San Isidro	7.422		31,5	5,0	9,1	28,1	12,0
	101	Mirador del Nuevo Bosque	2.818		42,0	7,0	7,9	41,2	3,4
	102	Nuevo Bosque	10.958		19,5	2,0	10,0	25,1	8,8
	103	Ceballos	7.360		52,9	9,7	6,6	28,5	8,3
	104	Santa Clara	4.996		10,6	7,7	10,4	25,1	1,4
11	105	Policarpa	4.837	*	46,8	1,7	7,9	32,4	25,5
	106	Albornoz	1.397	*	36,7	4,6	8,5	31,5	12,5
	107	Arroz Barato	2.689	*	38,3	0,6	8,6	23,7	14,3
	108	Puerta de Hierro	1.131	*	46,8	1,7	7,9	32,4	25,5
	109	Bellavista	1.710		34,3	0,0	9,3	42,9	9,1
	110	El Libertador	2.954	*	32,6	5,4	8,5	28,1	13,2
	111	Villa Barraza	220	*	43,0	3,9	8,6	37,1	17,9
	112	Veinte de Julio Sur	2.869		42,3	9,3	8,1	40,6	11,5
	113	Antonio José de Sucre	2.800		58,1	0,0	8,4	32,1	13,7
	114	Mamonal	80		41,1	8,9	10,5	28,3	17,0
12	115	Los Corales	5.030	*	32,2	5,6	9,1	33,0	15,7
	116	Almirante Colón	4.716	*	27,9	5,8	9,4	31,0	13,1
	117	Los Caracoles	9.734		10,6	2,9	10,8	18,6	11,9
	118	El Carmelo	5.230		22,9	2,9	8,8	31,6	21,8
	119	La Central	3.127		34,0	7,3	8,5	47,1	21,3
	120	El Milagro	5.104		41,2	2,9	7,8	44,3	33,3
	121	El Socorro	16.624		11,6	1,7	10,5	19,9	4,8
13	122	Blas de Lezo	20.284		16,2	2,2	9,4	29,4	6,3
	123	Santa Mónica	2.553	*	15,6	1,8	10,2	26,9	15,5
	124	San Pedro	10.326		3,5	6,6	11,6	20,9	3,1
	125	El Campestre	16.159		18,5	3,5	10,1	15,7	1,2
	126	Santa Lucía	1.957		6,8	2,3	12,8	25,6	12,1
	127	La Concepción	4.235		10,4	0,7	11,5	23,6	0,0
	128	El Recreo	2.011		4,7	0,0	11,5	20,4	18,1
	129	Tenera	7.081		35,1	1,7	8,2	43,2	55,3
	130	San José de los Campanos	16.241	*	18,1	2,1	9,9	26,2	14,4
	131	Villa Rosita	2.232		22,8	6,9	9,4	37,5	28,8
14	132	Providencia	1.596	*	36,6	1,8	8,5	28,9	19,8
	133	Anita	742	*	21,2	2,8	9,7	30,5	20,7
	134	Alameda la Victoria	4.297	*	27,3	2,5	9,6	29,2	21,3
	135	San Fernando	22.401		27,9	2,3	9,0	24,7	9,1

Anexo 1. Falta nombre (continuación)

Unidad comunera de gobierno	Núm.	Nombre del barrio	Población 2006	Estimado	Personas de ingresos bajos (%)	Inmigrantes (%)	Años de educación promedio	Trabajadores informales (%)	Habitantes de raza negra (%)
14	136	Urb. Simón Bolívar	7.604		25,2	0,0	9,7	19,6	5,6
	137	Ciudadela 11 de Noviembre	6.712		27,6	0,4	9,8	20,5	10,9
	138	Villa Rubia	7.345	*	18,3	0,0	8,9	25,2	8,4
	139	Jorge Eliécer Gaitán	2.064	*	22,7	1,5	9,7	27,1	9,3
	140	María Cano	1.512		41,2	4,0	8,5	27,6	14,9
	141	César Flórez	738	*	27,8	2,0	9,1	29,5	13,0
	142	Camilo Torres	1.151		46,2	0,0	7,5	39,5	6,9
	143	La Florida	2.141	*	23,6	1,4	9,4	28,6	15,7
	144	Nueva Delhi	577	*	27,3	2,9	8,6	30,1	15,9
	145	La Esmeralda I	409	*	31,9	3,2	8,6	36,1	18,2
	146	Los Santanderes	523	*	37,8	2,9	8,2	29,3	20,0
	147	Nazareno	2.131	*	36,5	1,3	8,4	27,6	12,5
	148	Nueva Jerusalén	736	*	26,9	0,4	9,3	26,1	23,6
	149	Rossendal	250	*	30,1	2,8	8,9	32,2	13,2
15	150	Villa Fanny	896	*	31,7	0,8	8,7	23,7	14,3
	151	Sectores Unidos	975	*	30,1	0,4	9,0	28,3	20,8
	152	La Sierrita	1.096	*	26,9	0,4	9,3	26,1	23,6
	153	Nelson Mandela	39.141		40,3	5,1	8,0	38,0	22,6
	154	La Esmeralda II	271	*	37,7	2,6	8,6	30,6	11,0
	155	Vista Hermosa	8.707	*	28,9	4,1	9,7	30,7	11,8
	156	Luis Carlos Galán	1.625	*	37,2	3,9	8,6	34,1	18,1
	157	San Pedro Mártir	18.041		42,0	0,0	7,3	26,7	28,3
	158	El Reposo	2.488	*	32,4	3,7	9,1	30,7	14,4
	159	La Victoria	8.661	*	40,6	4,4	8,4	40,9	21,1
	160	Los Jardines	4.027		19,4	3,4	10,8	23,5	11,5
161	La Consolata	5.290		27,7	1,6	9,2	34,2	16,9	
162	El Educador	5.348	*	30,9	3,3	8,8	31,6	15,2	
163	Jaime Pardo Leal	1.176	*	40,9	4,3	8,3	36,8	18,6	
164	Manuela Vergara de Curi	1.832	*	35,3	2,9	8,8	29,1	12,0	

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2006.

Nota: para los barrios con (*) no existía información disponible en el período analizado, por lo que se estimó su valor al promediar los datos de los barrios vecinos que lo circundan.

Aclaración: la Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena considera también como barrios a Henequen (pob. 2006 = 1260) y Urb. Cooperativo (pob. 2006 = 224), que hacen parte de la UCG Nro. 15. Este trabajo los deja por fuera debido a que no fue posible identificar y ubicar en el mapa las manzanas que los conforman.

Anexo 2. Falta nombre

	Porcentaje de pobres de acuerdo con					
	Mitad de la mediana		Dos dólares		NBI	
	Descontando costo de vida	Sin descontar costo de vida	Descontando costo de vida	Sin descontar costo de vida	1993	2005
Medellín	23,48	23,73	13,59	12,38	11,80	12,07
Barranquilla	34,88	33,15	21,89	18,27	24,50	17,68
Bogotá	21,56	20,14	12,33	10,00	13,50	9,12
Cartagena	33,78	32,68	20,29	16,74	28,40	25,61
Manizales	18,84	23,79	10,83	12,67	10,80	8,93
Montería	27,31	34,05	16,36	19,94	38,40	34,28
Villavicencio	22,66	24,17	12,48	11,66	19,00	15,78
Pasto	24,59	30,76	14,59	17,27	19,80	10,94
Cúcuta	30,26	38,09	16,54	20,06	25,00	22,37
Pereira	16,30	18,87	7,98	8,01	18,30	10,38
B/manga	16,36	19,71	8,11	8,76	14,50	10,96
Ibagué	.	25,08	.	13,57	15,60	14,84
Cali	18,81	19,99	10,32	9,76	16,50	10,88

Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares 2001-2004, Censo 1993 y 2005, cálculos de los autores.

Bibliografía

- Amis, P., 1995. "Urban Poverty: Concepts, Characteristics and Policies", en *Habitat International*, vol. 19, núm. 4, pp. 403-405.
- Amis, P., 2002. "Thinking about Chronic Urban Poverty", en *Documento de Trabajo*, núm. 12, Chronic Poverty Research Centre (CPRC), School of Public Policy, International Development Department, University of Birmingham.
- Amis, P., 2004. "Urban Poverty in East Africa: a comparative analysis of the trajectories of Nairobi and Kampala", en *Documento de Trabajo*, núm. 39, Chronic Poverty Research Centre (CPRC), School of Public Policy, International Development Department, University of Birmingham.
- Atkinson, A. B., 1987. "On the Measurement of Poverty", en *Econometrica*, vol. 55, núm. 4, pp. 749-764.
- Cárdenas, M.; Mejía, C., 2007. "Informalidad en Colombia: nueva evidencia" en *Documentos de Trabajo*, núm. 35, marzo, Fedesarrollo.
- Cartagena Cómo Vamos, 2006. *Una mirada integral a la pobreza y la desigualdad en Cartagena. Estimaciones de los indicadores de pobreza y desigualdad en Cartagena (2002-2004)*, proyecto Cartagena Cómo Vamos, junio.
- Castro, B., 1998. "El tratamiento de la pobreza urbana en Colombia. Informe final de investigación", Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Cali.
- Coy, U., 1991. "Pobreza urbana y desigualdad espacial en Santafé de Bogotá: el caso de la comuna 25 en la Alcaldía de Ciudad Bolívar", Tesis para optar por el título de magíster en geografía, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia e Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá.
- Chen, G.; Gu, Ch.; Wu, F., 2006. "Urban Poverty in the transitional economy: a case of Nanjing, China", en *Habitat International*, núm. 30, pp. 1-26.
- Chen, S.; Ravallion, M., 2001. "How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?", en *Review of Income and Wealth*, vol. 47, núm. 3, pp. 283-300.
- Chong, A.; Gradstein, M., 2007. "Inequality and Informality", en *Journal of Public Economics*, núm. 91, pp. 159-179.
- Espinosa, A; Albis, N., 2004. "Pobreza, calidad de vida y distribución del ingreso en el Caribe colombiano al comenzar el siglo XXI", en *Revista Aguaita*, Observatorio del Caribe Colombiano, núm. 11, pp. 33-61. diciembre.
- Fong, E.; Shibuya, K., 2000. "The Spatial Separation of the Poor in Canadian Cities", en *Demography*, vol. 37, núm. 4, pp. 449-459.
- Hajnal, Z., 1995. "The Nature of Concentrated Urban Poverty in Canada and the United States", en *Canadian Journal of Sociology*, núm. 20, pp. 497-528.
- Hernández, A.; Vega, R., 2002. "Lineamientos para el desarrollo de una estrategia de intervención en atención primaria en salud y promoción de la salud para la población desplazada, pobre y vulnerable de la zona sur oriental de Cartagena", *Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Posgrado en Administración de Salud y Seguridad Social, noviembre, Bogotá.
- Heston, A.; Summers R.; Aten B., 2006. Penn World Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, september.
- Ibáñez, A. M.; Vélez, C. E., 2005. "Civil conflict and forced migration: the micro determinantes and the welfare losses of displacement in Colombia", en *Documentos CEDE*, núm. 2005-35, junio.

- Loayza, N., 1997. "The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America", en *Policy Research and Working Paper*, núm. WPS1727, The World Bank, Policy Research Department, Macroeconomics and Growth Division, febrero.
- Martínez, C. 2001. "El uso de los microdatos censales: una aplicación a la migración interna en Colombia", en *Papers de Demografia*, núm. 186, Centre d'Estudis Demogràfics, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Perlman, J. E., 2002. "The Metamorphosis of Marginality: The Favelas of Rio de Janeiro: 1969-2002". En *Brown Bag Lunch*, The World Bank.
- Rawls, J., 1971. *A Theory of Justice*, 2.ª ed., en español, Fondo de Cultura Económica, 1997, México, pp. 101.
- Restrepo, C. I., 2000. *Pobreza urbana en Medellín: mediciones y percepciones*, Corporación Región, julio, Medellín.
- Romero, J., 2005. "¿Cuánto cuesta vivir en las principales ciudades colombianas? Índice de costo de vida comparativo", en *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 57, junio, Banco de la República, Cartagena.
- Romero, J., 2006. "Diferencias sociales y regionales en el ingreso laboral de las principales ciudades colombianas, 2001-2004", en *Documentos de trabajo sobre economía regional*, núm. 67, enero, Banco de la República, Cartagena.
- Romero, J., 2007. "Raza y regiones", en *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, Banco de la República (por publicar), Cartagena.
- Satterthwaite, D., 2004. "The Under-estimation of Urban Poverty in Low- and Middle-Income Nations", en Working Paper on Poverty Reduction in Urban Areas, núm. 14. *International Institute for Environment and Development (IIED)*.
- Sen, A. K., 1992. "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril, México.
- Sevanatha Urban Resource Centre, 2002. *Poverty Profile City of Colombo. Urban Poverty Reduction through Community Empowerment, Colombo, Sri Lanka*, Urban Poverty Reduction Project, Colombo.
- Tiebout, Ch., 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures", en *The Journal of Political Economy*, vol. 64, núm. 5, pp. 416-424.
- World Bank, 2000. "World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty". <http://www.worldbank.org>.
- Wratten, E., 1995. "Conceptualizing Urban Poverty", en *Environment and Urbanization*, vol. 7, núm. 1, abril.

¿Discriminación laboral o capital humano? determinantes del ingreso laboral de los afrocartageneros

JULIO ROMERO P.*

I. Introducción

En términos económicos la discriminación puede ser entendida como aquella situación en la que algunas características superficiales de las personas, y que no están relacionadas con una asignación eficiente de los recursos, afectan su remuneración. De esta manera la compensación de esos individuos no está acorde con su productividad, lo que se traduce en una falla de mercado.

Desde el punto de vista económico la discriminación efectiva, es decir, cuando hay diferente remuneración para una misma productividad, es una pérdida de eficiencia de los mercados. La razón es el costo adicional que se debe asumir cuando los salarios relativos, por ejemplo, no reflejan la productividad relativa de los trabajadores. En el agregado la discriminación sigue siendo una ineficiente vía frente los efectos distributivos, pues se le da al grupo *favorecido* más preponderancia, en las oportunidades políticas, económicas y sociales, de la que permitiría su mérito, su habilidad o su talento, y se le quita participación al grupo *discriminado*.

Una de las razones por las que existe discriminación es la posición dominante que tiene un grupo respecto a los demás miembros de una sociedad en el reparto y aprovechamiento de las oportunidades económicas, políticas y sociales, que se dan de forma limitada para el grupo en desventaja. Según Becker (1957), una característica general del grupo discriminado es su tamaño relativo, que se trata, en este caso, de una minoría. Analíticamente se pueden diferenciar dos tipos de discriminación económica: la que ocurre al interior del mercado laboral

* Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, sucursal Cartagena.

y aquélla que se da fuera del mercado laboral, por ejemplo, en el reparto de las oportunidades educativas o en la forma como se prepara un individuo para entrar al mercado laboral, por ejemplo.

Las preferencias por discriminación son el resultado de actitudes económicas asumidas por los individuos en sus actividades productivas, como sucede con el *racismo* o el *nepotismo*. Supóngase que en una sociedad se pueden identificar dos grupos, *A* y *B*, la característica que permite *separar* los dos grupos no está asociada a la productividad relativa de estos grupos. Sin embargo, los individuos del grupo *A*, obran con cierto grado de nepotismo y prefieren interactuar con miembros de su mismo grupo, de modo que sólo aceptarían a los miembros del grupo *B* siempre que reciban una compensación.

Las preferencias por discriminación, como lo plantea Becker (1957), no sólo operan en las relaciones entre empleados, también se encuentran en las actividades de consumo. En este caso la negociación que dos individuos hacen sobre el precio que se debe pagar por adquirir un bien o tomar un servicio puede ser afectada por condicionamientos que no son de mercado. Suponga ahora que los individuos del grupo *A* prefieren comprar artículos vendidos o producidos por los mismos miembros de su grupo y sólo aceptan el intercambio con miembros del grupo *B* si en la negociación consiguen un beneficio no pecuniario, de manera que el precio relativo de los bienes consumidos por *A*, pero producidos o vendidos por *B* es menor que los de *A*. En este caso, la discriminación vía preferencias también acarrea una pérdida de eficiencia en los mercados en la medida que los precios no reflejan la escasez relativa.

Sin estar muy lejos del planteamiento que señala que la discriminación económica es el resultado de las preferencias, ésta también puede ser el resultado de otros comportamientos económicos, como es el caso de la percepción que tenga un empleador sobre la productividad relativa de sus trabajadores. Si los empleadores están convencidos de que la productividad de los individuos de cierto grupo es menor que la productividad de los demás y sólo están dispuestos a contratarlos ofreciéndoles un salario menor, aunque en principio se trate de un juicio errado, al tratarse de una generalidad, el mercado puede validar la apreciación de los empleadores. Esta discriminación se conoce como discriminación estadística.

Además de las razones económicas -las ganancias en eficiencia que se pueden conseguir al resolver el problema de la discriminación como falla de mercado-, hay otros argumentos en el terreno de lo social y político que motivan una solución al problema. Primero, en presencia de la discriminación el concepto de igualdad que se tenga en una sociedad se desvanece porque no todos los in-

dividuos están siendo tratados con la misma preocupación y respeto. Segundo, es por las complementariedades y no por las compensaciones que una sociedad puede ser más productiva.

La pregunta que se quiere responder en este trabajo tiene que ver con las evidencias que respalden la percepción que se tiene del mercado laboral cartagenero, en donde el lugar común ha sido que sí existe discriminación basada en diferencias raciales. Los resultados obtenidos para Cartagena se comparan con la situación observada en Cali, que es luego de Cartagena, la segunda ciudad principal del país en donde el grupo de población negra, mulata, palenquera o afrocolombiana es más preponderante (ver Cuadro 1). También se comparan con el total de las trece principales ciudades de Colombia.

Cuadro 1. Porcentaje de la población afrocolombiana e indígena en las principales ciudades colombianas

	(1) Población	(2) Afrocolombiana	(3) Indígena	(4) Afrocolombiana	(5) Indígena
Bogotá D. C.	6.763.325	1,43	0,22	2,18	0,14
Cali	2.119.195	25,81	0,44	22,84	0,31
Medellín	3.136.647	6,32	0,12	5,41	0,10
Barranquilla	1.564.096	10,38	0,09	5,06	0,16
Bucaramanga	954.362	1,73	0,13	0,60	0,00
Manizales	378.392	0,89	0,20	1,15	0,12
Pasto	312.759	1,63	0,44	2,16	0,59
Pereira	552.664	5,73	0,49	4,54	1,38
Cúcuta	709.765	0,95	0,72	1,63	0,02
Montería	288.192	4,45	0,44	7,90	0,11
Ibagué	465.859	1,21	0,71	0,76	0,07
Cartagena	845.801	33,14	0,17	35,63	0,03
Villavicencio	361.058	2,43	0,38	2,30	0,15
Trece ciudades	18.452.115	7,45	0,26	6,88	0,18
Región Caribe	8.904.088	15,20	6,70		
Colombia	41.467.843	10,32	3,36		

Fuente: columnas (1), (2) y (3) con información del DANE, Censo General 2005; columnas (4) y (5) con DANE, Encuesta Continua de Hogares 2004, y cálculos del autor.

Nota: afrocolombiano incluye la población afrodescendiente, palenquera, negra y mulata.

Este documento está estructurado en cinco secciones. Luego de esta introducción, la segunda sección presenta una revisión de la literatura sobre discriminación económica, principalmente en el mercado laboral, determinada por las diferencias raciales. En la tercera sección se expone la metodología, se describen las fuentes usadas para la medición de las diferencias en el ingreso laboral y se presentan los hechos estilizados y estadísticas descriptivas para la ciudad

de Cartagena. En la cuarta sección se muestran los resultados y se cuantifican los diferenciales en el ingreso laboral atribuidos a la raza, la proporción que es posible sufra discriminación y la que responde a otras causas. Finalmente, la quinta sección presenta los comentarios finales.

II. Revisión de la literatura

La revisión presentada a continuación es sintética y está dividida en dos partes. La primera muestra algunos de los métodos que se han usado para abordar empíricamente el tema de las diferencias en el ingreso o en el salario y cuya causa aparente está determinada por la raza o la cultura. La segunda parte de esta sección presenta algunos de los trabajos que se han realizado recientemente sobre el tema de las inequidades económicas de origen étnico o racial en Colombia.

Medición de las diferencias en el ingreso, atribuidas en el contexto de la raza y la cultura

Existen varias aproximaciones al momento de cuantificar las diferencias salariales o en el ingreso laboral de los distintos grupos que conforman una sociedad. La primera consideración es que no todo lo que se calcula como inequidad puede llamarse discriminación. En el contexto de raza, y partiendo de una ecuación de ingresos de tipo Mincer, una primera aproximación es el procedimiento ad hoc, que consiste en descontar de las diferencias promedio, el efecto atribuido a otras variables, por ejemplo, la educación y las demás características observables en la persona, asumiendo que el efecto que éstas tienen sobre el individuo promedio es el mismo sin importar su raza. De esta manera, el efecto que recoge una variable de elección discreta, que identifique las diferencias étnicas o raciales, expresa la prima que recibe el grupo favorecido o el costo en que incurre el grupo en desventaja, cuando una característica no correlacionada con su productividad se sobrepone a esta última.

La dificultad que existe con la anterior aproximación, común en las estimaciones mencionadas, es que en términos generales persiste un problema de variable omitida, lo que puede resultar en estimadores inconsistentes, en el caso de aceptar la relación endógena entre ingreso, raza y educación, por ejemplo; o en otras contrariedades en la forma como se especifica el problema, una de ellas es el sesgo de selección. Una solución al problema de consistencia es el uso de variables instrumentales. En el estudio de las inequidades en el ingreso laboral atribuidas a la raza el instrumento, para aliviar la simultaneidad entre ingreso

y años de escolaridad, ha sido la raza y la educación del padre. En esta segunda aproximación, el efecto conjunto de estas variables tiene el atractivo teórico que permite abordar el problema de las inequidades raciales desde una perspectiva de movilidad generacional. Como están determinadas para el individuo, también ofrece una explicación de qué tanto se asocia el aprovechamiento de las oportunidades económicas en las etapas de formación académica con las inequidades raciales.

Una tercera aproximación considera que, así como el resultado económico que se observa en el ingreso laboral varía según los diferentes grupos estudiados, la sociedad tiene una forma diferenciada de valorar las demás características de los individuos. En otras palabras, no existe argumento para asegurar que el retorno que reciben los individuos sea igual sin importar el grupo al que pertenecen. Por ejemplo, Welch (1973) encuentra que el grupo en desventaja, los afroamericanos, en el caso del sureste de los Estados Unidos recibe en promedio un menor retorno por su educación. Una diferencia como la anterior puede o no estar compensada por una mayor remuneración en otras variables, por ejemplo, de su experiencia acumulada. La razón fundamental de este argumento es que, en grupos con dotaciones diferentes, existe una escasez relativa también diferente y como resultado los precios relativos que acompañan estas dotaciones no tienen que ser los mismos.

El procedimiento para seguir la tercera aproximación propone una estimación separada de las ecuaciones de ingreso de los grupos de estudio, y cuantifica como diferencial la distancia que resulta de comparar el ingreso observado, con el caso contrafactual que resulta de proyectar las dotaciones de un grupo con las remuneraciones de otros grupos. La tercera aproximación la propuso Oaxaca (1973) en un estudio de los diferenciales en el salario por género y raza para los Estados Unidos en 1967. Simultáneamente, Blinder (1973) plantea esa misma metodología y la usa para estimar el diferencial entre hombres blancos y negros, hombres y mujeres blancas de los Estados Unidos en 1968.

La descomposición Blinder-Oaxaca tiene la ventaja de poder separar el diferencial total que se observa entre los individuos promedio de cada grupo en dos fuentes diferentes. La primera, es el ingreso/salario relativo, es decir, lo que puede recibir un grupo por efecto de sus dotaciones. El segundo término, es lo que podría atribuirse a la discriminación. Este último cuantifica la proporción incluida en el diferencial total asociada a las diferencias en precios relativos manteniendo las mismas dotaciones.

Otra aproximación metodológica, que ha ocupado parte del trabajo académico en la medición de inequidades económicas por razones de raza, son los estudios

de auditoría y los casos que se han llevado a las cortes y tribunales. Los últimos han sido motivados por las apelaciones que han hecho algunos empleados a sus patrones por sospechas de discriminación tanto en el salario como en la elección que éstos hacen para llenar algunos cargos. El método del auditor consiste en comparar una pareja que es productiva y beneficiosa para una empresa o que es igualmente elegible para ser promovida o contratada; y se computan, como el efecto de la discriminación, las diferencias de la pareja en el resultado económico que se evalúa. Este método también ha sido usado para identificar la presencia de discriminación —basada en raza o género— en otros escenarios diferentes al mercado de trabajo, por ejemplo, en el acceso al crédito, en la vivienda arrendada y en el mercado de vehículos usados.

Una aproximación más reciente ha sido el uso de experimentos sociales que abogan por una mejor definición de la discriminación. En esta línea se pretenden superar primero las dificultades en la estimación y sólo considerar el efecto que es discriminatorio y, segundo, la pérdida de generalidad e interpretación condicionada de los estudios de auditoría. En el trabajo de Bertrand y Mullainathan (2004), ellos consideran la discriminación en el mercado laboral como aquella situación en la que dos candidatos para ocupar una vacante, con el mismo perfil, tienen diferentes probabilidades de obtener el empleo cuando la variable raza/cultura es inferida u observada por el empleador. El experimento consistió en responder con currículos iguales en los que simplemente varían el nombre a diferentes convocatorias, en este caso el nombre actúa como la señal por la que el empleador puede inferir el origen racial o cultural del postulante, y al final cuantifican como un éxito que una persona sea llamada para ser entrevistada.

Inequidades económicas de origen étnico o racial en Colombia

El artículo de Flórez, Medina y Urrea (2003), contiene una revisión sobre la literatura de exclusión social basada en raza para América Latina. Los autores advierten sobre las limitadas y no siempre confiables fuentes e información necesarias para abordar el problema, situación que también se presenta en el caso colombiano. También señalan que las fuentes de información para abordar el tema en Colombia no son abundantes.

En el trabajo de Flórez et ál. se comentan algunas de las fuentes. Por ejemplo, entre los censos recientes el de 1993 intentó cuantificar la población indígena y afrocolombiana a partir de una sola pregunta que identificó a quienes pertenecía a grupos minoritarios. La anterior aproximación fue limitada por varias razones, una de ellas es que si bien podría ser aceptable para departamentos

predominantemente indígenas como La Guajira o afrocolombianos como Chocó, no lo era para departamentos en donde se presentan los dos grupos, por ejemplo Nariño o en la región Caribe. La otra fuente disponible, de cobertura más o menos aceptable, fue la *Encuesta Continua de Hogares* de 2000. En la actualidad se cuentan tres fuentes más, La *Encuesta de Calidad de Vida* de 2003, la *Encuesta Continua de Hogares* de 2004, que para el segundo trimestre, acompañada del módulo que se suele incluir en los meses de abril, mayo y junio, sobre condiciones laborales, incluyó un módulo de autorreconocimiento étnico y racial. La fuente más reciente es el *Censo General* 2005.

Sobre las experiencias latinoamericanas Flórez et ál. (2003), señala que, aún cuando se descuenta de las diferencias en el ingreso el efecto atribuido a las características observables en la persona, la raza y la cultura continúan siendo fuentes significativas de diferencias en el logro educativo y en la prosperidad económica de los individuos.

Los autores también discuten los problemas existentes con la información de autorreconocimiento, pues existe renuencia por parte de los encuestados en reconocerse en las diferentes categorías cuando los conceptos que se utilizan, como *indígena* o *negro*, guardan un contenido peyorativo. Por ejemplo, los términos *ladino* y *cafre* de uso errado, aunque comunes y despectivos para referirse a la pereza y la incompetencia, a la astucia y a la tosquedad, son los nombres de algunas de las tribus africanas introducidas en América por la *trata*.

Los mismos autores proponen separar estas distorsiones del lenguaje utilizando material visual en el momento de realizar los sondeos para identificar la variable raza, como se hizo en la *Encuesta continua de hogares* de 2000. También se propone cotejar la información reportada por el encuestado con la percepción que tiene el encuestador, que podría estar apoyada en un entrenamiento previo para realizar la pregunta. El anterior experimento ha sido usado con el ánimo de cuantificar el *blanqueamiento* que sufren los datos autorreportados, cuando, por las causas ya mencionadas, existe aversión a ser identificado como un miembro del grupo en desventaja.

En el trabajo de Flórez, Medina y Urrea (2003), además de documentar las experiencias latinoamericanas en el tema de raza y exclusión social, y los sesgos que se advierten a la hora de cuantificar la población que según la raza se puede catalogar como negra, mulata, blanca o mestiza, y según etnia como indígena o afrocolombiana, también se sugiere utilizar la metodología Blinder-Oaxaca para el cómputo de los diferenciales salariales o en el ingreso laboral que se le pueden atribuir a las diferencias étnicas o raciales en Colombia.

Rojas (2006), estudia el diferencial salarial atribuido a la raza usando la *Encuesta de Calidad de Vida* de 2003. La autora muestra que, aunque los hombres afrocolombianos entre 25 y 55 años perciben menos ingreso que los demás hombres de la misma edad, esta diferencia pierde significancia cuando se controla por el capital humano. La educación explica, en mayor medida, las diferencias salariales que la autora señala, y el resultado es la preponderancia que se observa de los afrocolombianos en los primeros quintiles. Afirma que las diferencias en las dotaciones, en educación por ejemplo, son el reflejo de la existencia de exclusión en las primeras etapas de la vida del individuo, etapas que se dan antes de que participe en el mercado laboral.

El estudio de las diferencias en el estado de salud de la población atribuidas a la raza es importante porque en él prevalecen dos efectos, el primero estaría determinado por una predisposición genética, el segundo se puede asociar al contexto histórico y social. Por ejemplo, la exclusión puede llevar a un grupo a su marginación en el reparto de oportunidades económicas y, por lo tanto, a la privación de servicios básicos, lo que se traduce en una exposición injustificada a situaciones adversas que se manifiestan en detrimento de la calidad de vida. Si el segundo efecto es durable, se espera que éste actúe sobre el primero. El anterior ha sido el tema de investigación de dos trabajos recientes que se refieren a continuación.

Cárdenas y Bernal (2004), se preguntan por la inequidad étnica y racial en el sector salud. Definen como grupo de estudio la minoría que representan los indígenas y afrocolombianos. En el trabajo usan la *Encuesta de Calidad de Vida* de 2003 y también los datos de la evaluación al programa de *Familias en Acción*, información que ha sido recolectada por el Departamento Nacional de Planeación. Los autores indican que las disparidades étnicas y raciales se reducen una vez se tiene el control de otras características socioeconómicas del individuo. Así mismo, afirman que las condiciones de salud más favorables se observan en aquellos grupos de la población que mejoran su situación económica y social. En el estudio se usan diferentes indicadores para medir el problema y se hace especial énfasis en el acceso, la atención y el estado de salud de la población sondeada.

Los autores señalan que las condiciones económicas y sociales de los grupos minoritarios son adversas si se comparan con el resto de la población. Las variables que usan para hacer esta afirmación son el diferencial de ingreso, la tasa de desempleo, el empleo formal, necesidades básicas insatisfechas, educación y servicios básicos.

Basados en los datos de la *Encuesta de Calidad de Vida* de 2003, concluyen que aunque los individuos que pertenecen a los grupos minoritarios se perciben en una peor situación de salud, comparados con el resto, no hay una evidencia que soporte la diferencia significativa en el estado de salud que sea atribuida a las diversidades étnicas o raciales. Sin embargo, si se usa la segunda fuente de información que incluye variables antropométricas, los datos de *Familias en Acción*, encuentran que el peso al nacer y la relación talla-edad, varía de forma considerable según la probabilidad de pertenecer a una minoría, determinada esta última por la *Encuesta de Calidad de Vida*.

La recomendación de estos autores está orientada a mejorar las condiciones socioeconómicas de los grupos minoritarios, antes que cambiar la funcionalidad de las instituciones de asistencia social. En forma particular señalan cómo la educación juega un papel crucial a la hora de determinar dichas condiciones, por ejemplo, en la formalidad del empleo. Indican, además, que las investigaciones futuras deben buscar el porqué del reducido acceso a la educación y al empleo formal que se observa en los grupos minoritarios.

El otro trabajo es el de Ortiz (2005). En su tesis sobre inequidad étnica y racial en el sector salud, también toma la información de la *Encuesta de Calidad de Vida* 2003, y señala que existen diferencias en la probabilidad de pertenecer a una *Administradora del Régimen Subsidiado*, ARS, que son atribuidas a factores culturales y raciales, aun descontando el efecto que está determinado por las características del individuo, su entorno social y económico.

En su análisis, el autor también introduce algunas estadísticas descriptivas que ofrecen un panorama sobre la situación socioeconómica de los diferentes grupos, afrocolombianos, indígenas, y el total de grupos minoritarios, comparados con el resto de la población. En el artículo se hace una distinción necesaria entre las regiones estudiadas y la razón es la preponderancia que tienen estos grupos en las regiones Pacífica y Caribe. Las variables que utiliza para detallar esta situación son el hacinamiento, el ingreso promedio, la escolaridad promedio (años de educación formal), el nivel educativo del principal perceptor de ingreso en el hogar y el tamaño del hogar. La metodología usada en este caso es la de modelos de variable discreta, *probit*, y *logit*, multivariados.

El autor sólo tiene en cuenta a los beneficiarios del régimen subsidiado indicado por los niveles uno y dos del SISBEN, y encuentra que las variables de autorreconocimiento son significativas, es decir, que según sus resultados los afrocolombianos tienen menos probabilidad de pertenecer a una ARS mientras que los indígenas más. El autor lo atribuye a que el grupo indígena es más

cohesivo, y está mejor constituido como minoría. Esto se traduce en una mejor representación ante diferentes estamentos y mayor presión para hacer valer sus derechos. En este trabajo se puede ver que los resultados no cambian cuando se analizan las regiones Pacífica y Atlántica por separado.

El autor concluye que existen inequidades en la probabilidad de pertenecer al régimen subsidiado, y se trata de un sesgo a favor de quienes se autorreconocen como indígenas y en contra del grupo de afrocolombianos. El anterior resultado le ofrece un soporte para cuestionar la evidencia de Cárdenas y Bernal (2004), pues estos autores incluyen indígenas y afrocolombianos en una misma categoría, razón para no encontrar un efecto significativo que los diferencie del resto de la población. Sin embargo, el trabajo de Cárdenas y Bernal (2004), tampoco pretendía una separación entre las dos formas de afiliación, contributivo y subsidiado. Como respuesta, el autor defiende la necesidad de separar los dos regímenes, pues el subsidiado aboga por los grupos que por insuficiencia de ingresos no pueden pertenecer al contributivo.

Los grupos minoritarios viven en condiciones socioeconómicas diferentes a las que se observan en el resto de la población colombiana y como medida de política el autor sugiere fomentar la cohesión que tiene el grupo de afrocolombianos con el fin de lograr una mejor representación frente a los diversos organismos públicos.

El problema de la pertenencia étnica y racial en Colombia también es un problema regional. La preponderancia que tienen los diferentes grupos en zonas específicas ha motivado estudios para aquellas ciudades en donde se presume que existen tensiones sociales atribuidas a la raza o la cultura. Díaz y Forero (2006), estudian la movilidad social y la segregación racial en dos de las principales ciudades en el Caribe colombiano usando la *Encuesta Continua de Hogares* de 2000. Los autores señalan que Cartagena, con mayor porcentaje de raza negra, es más desigual y tiene menor movilidad social que Barranquilla, en donde se observa menor polarización en el ingreso según raza y mayor movilidad social. Para Barranquilla concluyen que no hay discriminación laboral basada en raza o género, a diferencia de lo que ocurre en Cartagena o en el total de las trece principales ciudades colombianas.

Viáfara y Urrea (2006), se preguntan por los efectos de la raza y el género en el proceso de estratificación social. Comparan la situación de Cali, Cartagena y Bogotá usando la *Encuesta continua de hogares* 2000. Como determinantes toman en consideración, además de la raza y el género, el logro educativo, la ocupación y los efectos generacionales. Sus resultados muestran un efecto circunstancial,

pues los afrocolombianos tienen menos probabilidad de pertenecer a ciertos niveles de estatus, los más altos. Sin embargo, los más jóvenes tienen mayor probabilidad de alcanzar los estados más altos si se comparan con las generaciones anteriores. En el contexto de movilidad social indican que la educación del padre importa, aunque más en Bogotá que en las otras dos ciudades incluidas. Los autores también plantean que el efecto del género no es significativo una vez se controla por la cohorte, educación del padre y raza. Por otro lado, la raza sí determina el logro educativo de los individuos, la mayor diferencia se observa en Cartagena, luego en Bogotá y Cali.

Urrea, Ramírez y Botero (2006), presentan las características demográficas de la población afrocolombiana en Cali y Cartagena, usando datos del *Censo General 2005*. Focalizan el problema de estudio en dos ciudades por dos razones: primero, porque ambas están entre los principales centros urbanos de Colombia, en términos absolutos, Cali es la ciudad en donde más personas se autorreconocen como afrocolombianas, y Cartagena es donde mayor participación porcentual tiene este grupo. Segundo, por la importancia de procesos históricos. Dos eventos saltan a la vista, en Cali, y por influencia de la zona norte y sur del Valle, señalan que su proceso de urbanización se caracterizó desde los años 50 por una marcada inmigración de población de raza negra proveniente de la región Pacífica.

Los autores discuten las diferencias demográficas entre los dos grupos, los que se identifican como afrocolombianos y el resto de la población, para ambas ciudades. Una de ellas es la razón de dependencia juvenil, o la relación entre la población joven, de la que se espera ocupe su tiempo en el disfrute de la niñez o se dedique a las actividades escolares y la población que por su edad, mayores de 20 años, se espera que su principal ocupación sean las actividades productivas. En este indicador, los autores encontraron una mayor dependencia en los afrocolombianos, que es aún mayor en el caso de Cartagena.

Otro indicador que no se puede dejar de mencionar es el tamaño del hogar. Urrea et ál. (2006) muestran que, en cada ciudad, la población afrocolombiana vive en hogares más grandes. Cartagena muestra otra particularidad. Los hogares cartageneros, sin importar su condición étnica o racial son más grandes. También salta a la vista la fecundidad que se observa en la mujeres cartageneras entre 15 y 34 años. La fecundidad es alta en el grupo de mujeres afrocolombianas, y la diferencia es proporcionalmente mayor de lo que se observa en Cali.

En cuanto al factor humano, señalan que la población afrocolombiana, en las dos ciudades, se caracteriza por más analfabetismo, situación presente en

todos los grupos de edad, menor asistencia escolar y menos años de educación formal. Otro elemento es que aunque las diferencias en educación atribuidas al género son menores en el grupo de los afrocolombianos, esta igualación ocurre hacia abajo.

III. Metodología

En este trabajo se realiza la descomposición Blinder-Oaxaca, para estimar las diferencias en el ingreso laboral entre quienes se autorreconocen como afrocolombianos, negros, mulatos y palenqueros y el resto de la población, en Cartagena, Cali y el total de las trece principales ciudades colombianas. La inclusión de los dos últimos territorios es para fines comparativos, Cali y su área metropolitana, por tratarse de la ciudad en la que más reside población con estas características étnicas y raciales¹. El cómputo para el total de trece ciudades es con el fin de tener el panorama que a nivel urbano se percibe en Colombia.

Como ha sido documentado, la metodología Blinder-Oaxaca tiene algunas propiedades favorables a la hora de cuantificar dichas diferencias. En términos generales, esta metodología permite descomponer el diferencial estimado en dos causas diferentes, una atribuida a las diferencias en la dotación de capital humano con que cuenta cada grupo de estudio, y la segunda es un ejercicio contrafactual, y está atribuida a la remuneración de dichas dotaciones.

También se hicieron comparaciones con otros diferenciales. Precisamente se hizo la misma descomposición para el caso de hombres y mujeres, en las ciudades analizadas. Esto con el fin de tener una idea de qué tan preponderante es el diferencial que se puede atribuir a la discriminación racial cuando se compara con otros diferenciales que no son explicados por las dotaciones.

Datos

Se usaron dos fuentes de información. La primera de ellas es el *Censo General 2005*. Estos datos se tomaron únicamente para la ciudad de Cartagena y a un nivel de desagregación de manzanas. La motivación para usar esta fuente es ofrecer algunas estadísticas descriptivas y georreferenciadas de la variable de

¹ Según el censo de 2005, el porcentaje de la población caleña que se autorreconoce como de raza negra o mulata, o culturalmente como afrocolombiana o palenquera es de 25,81%, la segunda ciudad principal que concentra mayor población con estas características, después de Cartagena con un 33,14%. Aunque en términos absolutos, Cali y su área metropolitana es la más poblada y alberga a 546.911 habitantes, le sigue Cartagena con 280.307 individuos que se autorreconocen como negros, mulatos, afrocolombianos o palenqueros.

autorreconocimiento étnico incluida en el censo y otras que pueden dar una idea en líneas gruesas sobre la situación material de los hogares cartageneros.

La segunda fuente de información es la *Encuesta Continua de Hogares* para el segundo trimestre de 2004. En esta etapa de la encuesta se incluyó un módulo de autorreconocimiento étnico y racial que operó de la siguiente manera. Primero se sondearon las preguntas de pertenencia a los diferentes grupos étnicos, dando a los encuestados la libertad de elegir su respuesta. Si el encuestado respondió afirmativamente a algunas de las opciones señaladas, se le preguntó, entonces, si el encuestado hablaba la lengua del pueblo del que se autorreconoce, siendo el lenguaje la variable que determina la característica cultural. Si el encuestado respondía que no pertenecía a alguna de las opciones señaladas, afrocolombiano, palenquero, indígena, gitano o raizal, se le preguntaba por sus características raciales ofreciendo las opciones de blanco, negro, mulato, mestizo o ninguna de las anteriores. Como grupo de estudio se consideró la población que se autorreconoce como de raza negra o mulata, o culturalmente como afrocolombiano o palenquero.

Los datos de la encuesta, que son de corte transversal, y dadas las limitaciones que esto puede plantear, permiten la estimación de las ecuaciones de ingresos necesarias para hacer la descomposición Blinder-Oaxaca a nivel de individuo. El Mapa 1, dilucida algunas de las dudas que puedan surgir sobre la representatividad de la información en la ciudad de Cartagena. Las manzanas que se señalan con la circunferencia muestran los sitios en donde se recogieron los datos en el trimestre estudiado.

Hechos estilizados

En esta sub sección se ofrecen algunas estadísticas descriptivas para Cartagena. La primera característica que se debe resaltar es la localización que se observa en la ciudad de acuerdo con su pertenencia étnica y racial. En el Mapa 2, sobresalen en un tono más oscuro las manzanas en las que, de acuerdo con los datos del censo, existe más densidad de la población grupo de estudio, y se observa que esta variable es más preponderante en tres zonas específicas de la ciudad. Primero, el área de influencia de la Ciénaga de la Virgen (sector oriental). Segundo, el área que circunda el cerro de la Popa. Tercero, el sector sur oriental de la ciudad.

El Mapa 2 también muestra como el sector histórico y turístico, la zona norte y centro oriental se caracteriza por albergar una menor densidad de

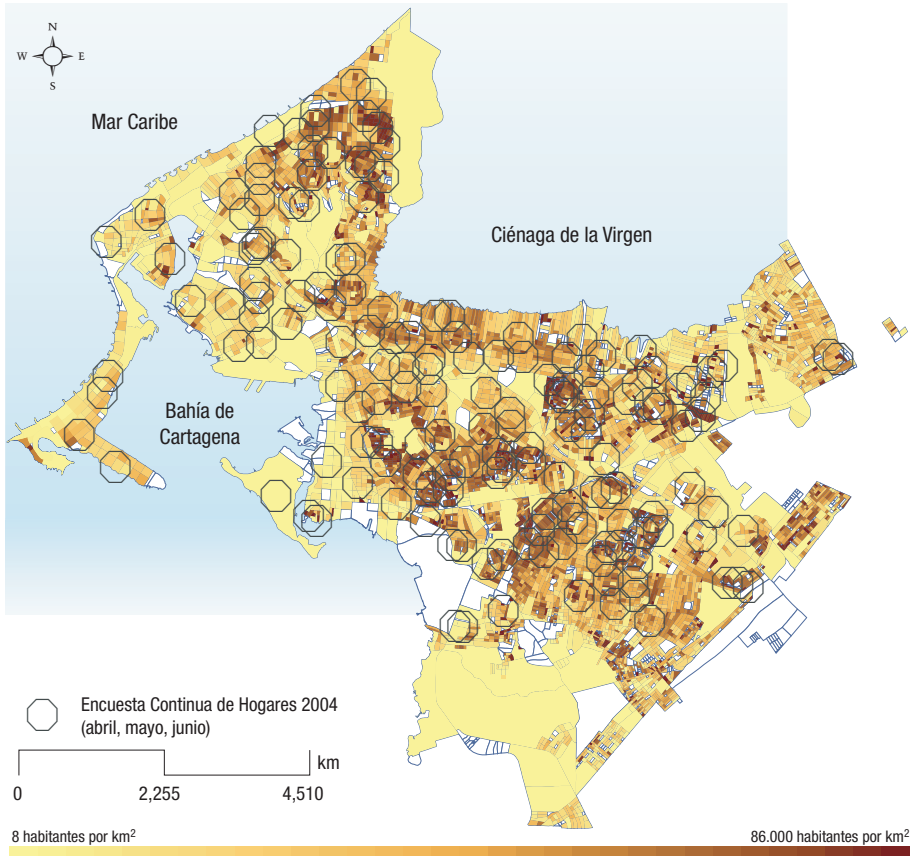
población que se autorreconoce como negra, mulata, afrocolombiana o palenquera.

En el Mapa 3 se coteja la variable de pertenencia étnica con una situación de pobreza material, esta última indicada a partir del porcentaje de viviendas que, en cada manzana, no cuentan con el servicio de alcantarillado. Los datos del *Censo General 2005*, indican que son tres los sectores que concentran mayor insatisfacción en esta necesidad básica. (1) El área de influencia que circunda a la Ciénaga de la Virgen, y nuevamente, (2) las laderas del Cerro de la Popa y (3) el sector sur oriental de la ciudad. En el Mapa 3, también se puede apreciar como la población grupo de estudio se localiza, en una proporción más alta, en los tres polos de subdesarrollo de la ciudad. Las dos variables introducidas hasta el momento no se distribuyen de forma aleatoria en la ciudad y guardan una correlación mutua superior al 35%, que aunque no es contundente si es significativa.

La tercera variable que se presenta en esta rápida descripción de Cartagena, es el porcentaje de individuos que por razones económicas, no consumieron una de las tres comidas en la semana anterior a ser encuestados. En el Mapa 4 se observa una distribución que no es aleatoria, y que aunque está menos concentrada que las dos variables anteriores, exhibe un patrón similar. En este caso se tiene que el porcentaje de personas expuestas al hambre en las manzanas del sector norte y turístico es mínimo si se compara con esta misma observación en las áreas que demandan mayor atención. La correlación entre este indicador y el porcentaje de la población afrocartagenera es del orden del 30% menor al anterior. No se puede tomar como una asociación fuerte entre las dos variables, aunque sí es sustancial, Cartagena cuenta con más de 7 mil manzanas y aproximadamente 6 mil de éstas fueron incluidas en las estimaciones.

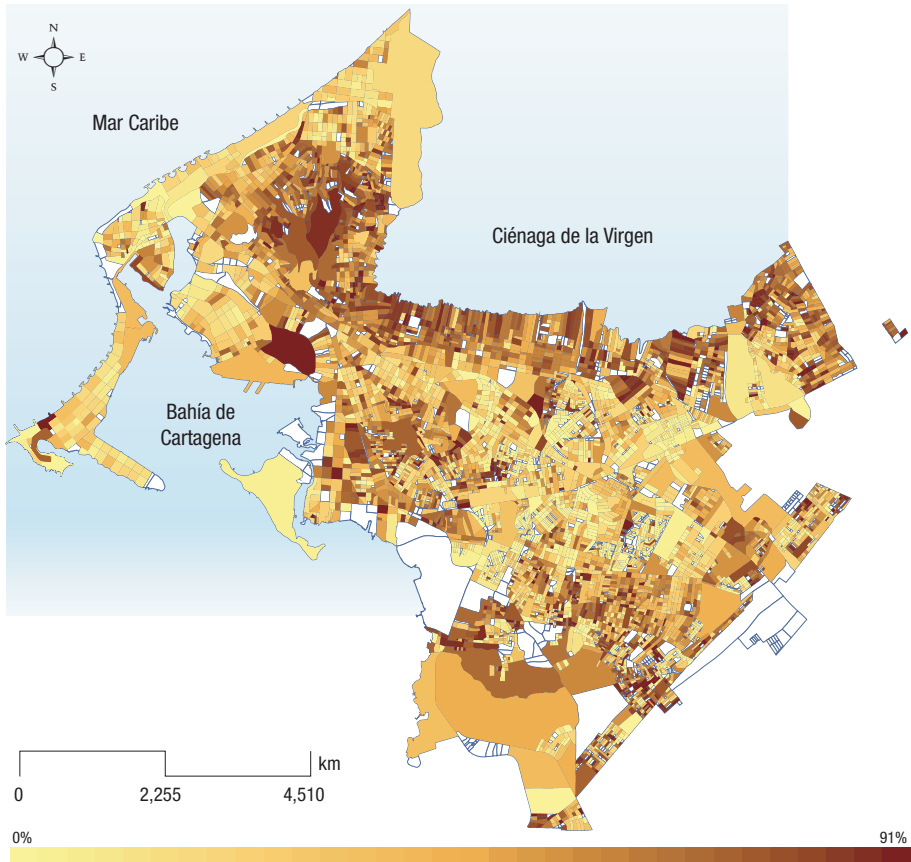
El Cuadro 2 ofrece dos estimaciones de las relaciones de dependencia espacial para cada una de las variables introducidas y diferentes grados de contigüidad. En términos generales lo que se quiere mostrar es como estos indicadores van perdiendo importancia cuando se incluyen más manzanas en las vecindades que se tiene para cada observación. En el Cuadro 2, se observa como el estadístico de Moran disminuye y el de Geary aumenta.

Mapa 1. Manzanas incluidas en la Encuesta Continua de Hogares en los meses de abril, mayo y junio de 2004



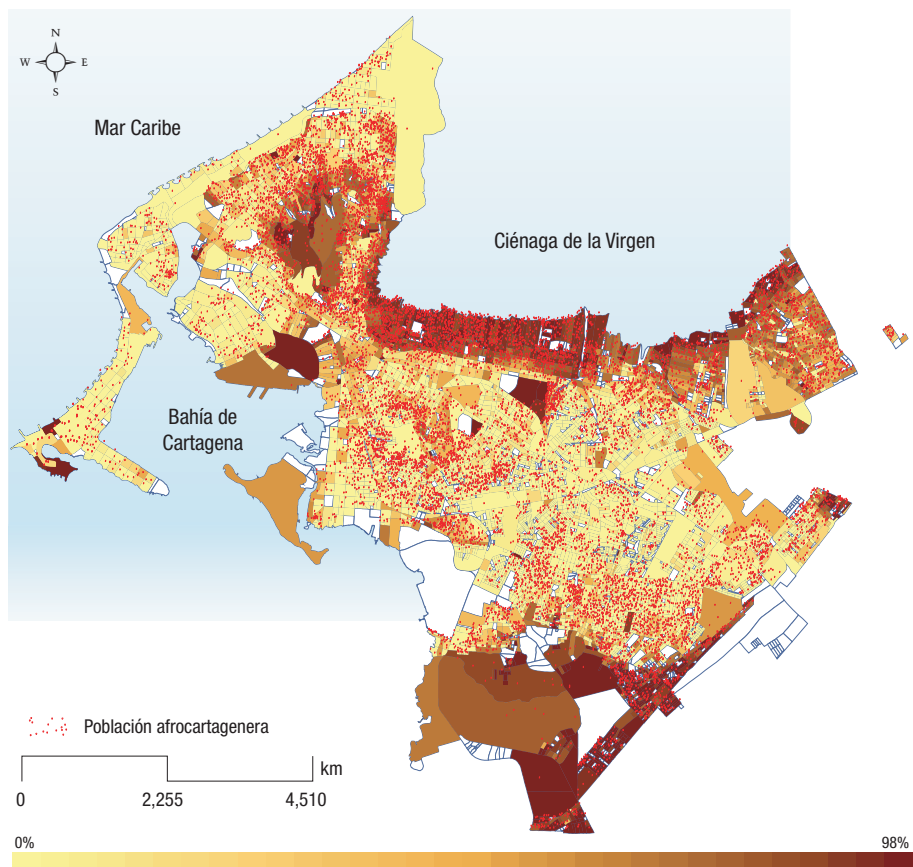
Fuente: DANE, Censo General 2005, para los datos de población por manzanas; DANE, Encuesta Continua de Hogares; DANE, Malla Virtual de Cartagena, para la información geográfica.

Mapa 2. Porcentaje de la población que se autorreconoce como negra, mulata, afrocolombiana o palenquera



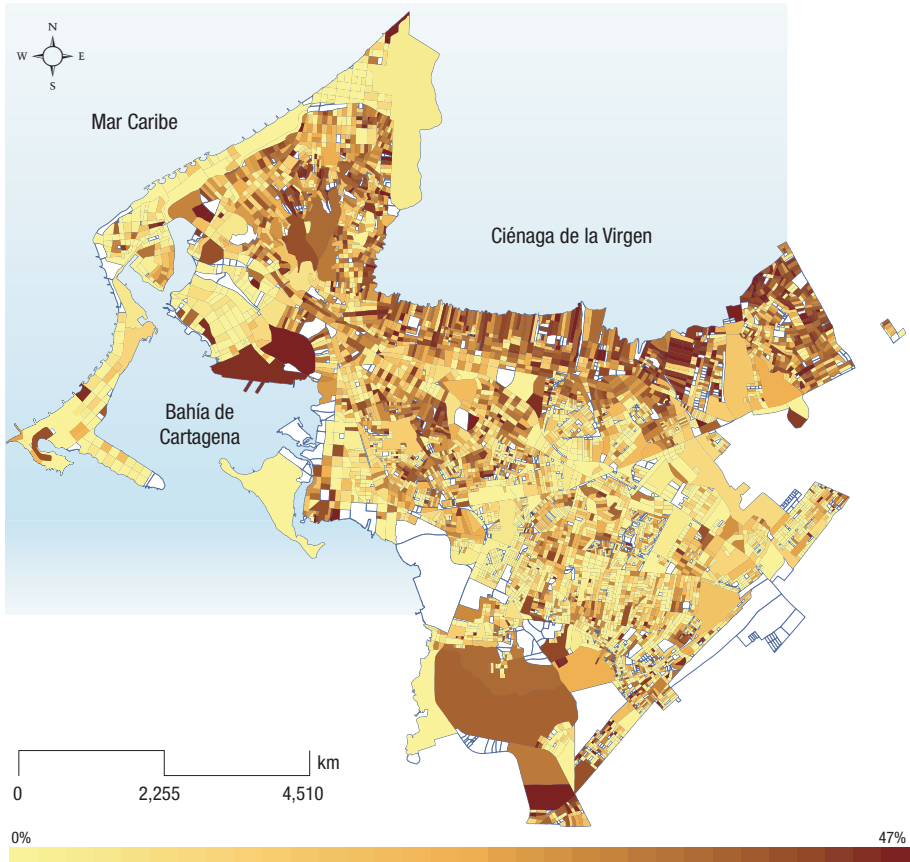
Fuente: DANE, Censo General 2005, para los datos de autorreconocimiento étnico y racial; DANE, Malla Virtual de Cartagena, para la información geográfica; y cálculos del autor.

Mapa 3. Localización de la población que se autorreconoce como negra, mulata, afrodescendiente o palenquera según situación de pobreza material en la ciudad de Cartagena



Fuente: DANE, Censo General 2005, para los datos de población por manzanas; DANE, Malla Virtual de Cartagena, para la información geográfica.

Mapa 4. Porcentaje de la población que, por razones económicas, no tomó una de las tres comidas en la semana anterior al censo



Fuente: DANE, Censo General 2005, para los datos de población; DANE, Malla Virtual de Cartagena, para la información geográfica; y cálculos del autor.

Cuadro 2. Análisis de dependencia espacial para las variables de autorreconocimiento étnico y racial, coberturas en acueducto y hambre en la ciudad de Cartagena

Orden	Contraste I de Moran			Contraste C de Geary		
	Raza	Acueducto	Hambre	Raza	Acueducto	Hambre
1	0,39	0,83	0,28	0,58	0,15	0,69
2	0,27	0,72	0,20	0,70	0,23	0,70
3	0,16	0,51	0,14	0,84	0,40	0,73
4	0,08	0,26	0,05	0,93	0,53	0,80
Hasta 2	0,31	0,75	0,22	0,67	0,21	0,70
Hasta 3	0,21	0,59	0,17	0,78	0,33	0,72
Hasta 4	0,14	0,39	0,10	0,86	0,45	0,77

Fuente: coberturas de alcantarillado; autorreconocimiento étnico y racial y personas que reportaron no haber tomado alguna comida en la semana anterior al censo, son tomados de DANE, Censo General 2005. Las matrices de ponderaciones fueron construidas con la información cartográfica contenida en DANE, Malla Virtual de Cartagena.

Nota: el contraste de Moran fue calculado como $I = (N / SO) X' W X \text{inv}(X' X)$, donde X es la variable de interés, W la matriz de ponderaciones, SO la sumatoria total de ponderaciones y N el número de manzanas incluidas. La matriz W está basada en la contigüidad geográfica de las unidades estudiadas. Orden uno indica que cuantifica la determinancia que pueden ejercer las manzanas vecinas sobre cada una de ellas; orden dos, toma en cuenta el efecto de las manzanas vecinas de las vecinas; hasta orden dos, incluye tanto las manzanas vecinas como las vecinas de las vecinas. La C de Geary, se computó a partir de la fórmula $C = (N - 1) / (2 SO) \sum \sum W_{ij}(X_i - X_j)^2$; y se espera de los dos contrastes la equivalencia $I = 1 - C$.

IV. Resultados

En esta sección se presentan los resultados de las estimaciones del diferencial en el ingreso laboral siguiendo la metodología Blinder-Oaxaca. La primera aproximación al problema es una serie de regresiones con el ánimo de cuantificar de manera ad hoc, dichas mediciones.

Las regresiones (1), (3) y (5) de la Cuadro 3, muestran para el total de las trece ciudades y de forma individual para Cali y para Cartagena, una primera aproximación a las inequidades atribuidas al género y a la raza. En los tres casos la variable raza es significativa y explica más del 15% del diferencial en el ingreso.

En las regresiones (2), (4) y (6), se incluye un *spline* de cinco variables para capturar el efecto del nivel educativo. Lo que se observa en las tres regresiones es que hay una caída drástica y significativa en la variable raza si se compara con el conjunto de regresiones comentadas antes. La raza, en el mejor de los casos, explica una diferencia del 5% en el ingreso laboral en la ciudad de Cartagena.

Las estimaciones anteriores suponen que la sociedad sigue valorando igual todas las demás características incluidas y, como se muestra a continuación, con la metodología Blinder-Oaxaca, hay evidencia para los tres territorios estudiados de que este supuesto no tiene porque cumplirse.

Cuadro 3. Estimaciones de las diferencias en el ingreso laboral atribuidas al género y la raza en las trece principales ciudades, Cali y Cartagena

<i>InW</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Mujer	0,048 <i>(0,008)</i>	-0,081 <i>(0,007)</i>	-0,016 <i>(0,030)</i>	-0,099 <i>(0,027)</i>	-0,065 <i>(0,025)</i>	-0,225 <i>(0,022)</i>
Raza	-0,174 <i>(0,015)</i>	-0,050 <i>(0,014)</i>	-0,158 <i>(0,034)</i>	-0,027 <i>(0,031)</i>	-0,177 <i>(0,025)</i>	-0,042 <i>(0,021)</i>
Edad	-0,029 <i>(0,002)</i>	0,053 <i>(0,002)</i>	-0,026 <i>(0,007)</i>	0,046 <i>(0,007)</i>	-0,034 <i>(0,007)</i>	0,030 <i>(0,007)</i>
Edad ² ¿dónde está la nota?	0,418 <i>(0,025)</i>	-0,563 <i>(0,026)</i>	0,365 <i>(0,085)</i>	-0,482 <i>(0,087)</i>	0,454 <i>(0,083)</i>	-0,256 <i>(0,082)</i>
Primaria		0,191 <i>(0,015)</i>		0,140 <i>(0,049)</i>		0,066 <i>(0,041)</i>
Secundaria		0,129 <i>(0,012)</i>		0,129 <i>(0,044)</i>		0,080 <i>(0,033)</i>
Incompleta						
Secundaria		0,257 <i>(0,010)</i>		0,303 <i>(0,038)</i>		0,278 <i>(0,028)</i>
Completa						
Universidad		0,381 <i>(0,013)</i>		0,377 <i>(0,047)</i>		0,352 <i>(0,037)</i>
Incompleta						
Universidad		0,735 <i>(0,014)</i>		0,642 <i>(0,055)</i>		0,668 <i>(0,042)</i>
Completa						
λ	-0,955 <i>(0,007)</i>	0,018 <i>(0,016)</i>	-0,861 <i>(0,029)</i>	0,004 <i>(0,055)</i>	-0,717 <i>(0,021)</i>	-0,088 <i>(0,042)</i>
Constante	10,106 <i>(0,042)</i>	7,369 <i>(0,049)</i>	9,995 <i>(0,142)</i>	7,583 <i>(0,164)</i>	10,066 <i>(0,142)</i>	7,954 <i>(0,152)</i>
Observaciones	85.348	85.348	6.705	6.705	6.728	6.728
No censuradas	39.983	39.983	3.406	3.406	2.874	2.874
Log verosimilitud	-97.630,44	-90.950,90	-8.021,15	-7.598,98	-6.019,00	-5.398,14
Iteraciones	5	2	4	2	4	3

Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares 2004 (abril, mayo y junio) y cálculos del autor.

Nota: [1] Los estimadores son calculados por máxima verosimilitud y controlan el sesgo de selección. Las variables incluidas en la ecuación de selección además de la edad (2 variables) y el spline (5 variables) para expresar el nivel educativo, fueron el ingreso no laboral y un conjunto de características individuales (5 variables). Otros detalles de las estimaciones anteriores se pueden consultar en el apéndice, Cuadro A1. [2] La importancia relativa de cada observación corresponde a la estructura etaria por quinquenios y según género observada en cada ciudad o área metropolitana; información tomada de DANE, Censo General 2005. [3] La variable (Raza = 1) señala los individuos que se autorreconocieron como afrocolombianos o palenqueros de acuerdo con su pertenencia étnica o como negros o mulatos según sus características raciales. [4] *(Errores estándar)*.

El Cuadro 4, muestra tanto las diferencias en la remuneración a cada factor, como las diferencias en las dotaciones. En este caso se está comparando el grupo de estudio con el resto de la población únicamente para la ciudad de Cartagena. De las mediciones siguientes se puede decir que existen diferencias significativas en el retorno a la experiencia acumulada, indicada a través de la edad; en la remuneración de los estudios técnicos, tecnológicos o universitarios

incompletos; y en el término constante, que muestra que, en promedio, los afrocartageneros reciben menos por hora trabajada, dadas las características del modelo. Por otro lado, se observa que ambos grupos mantienen una estructura más o menos similar en cuanto a las dotaciones.

Cuadro 4. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido a la raza y que se observa en Cartagena

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_{AC}	β_R	$\beta_{AC} - \beta_R$	Z_{AC}	Z_R	$Z_R - Z_{AC}$
<i>lnW</i>				8,790	9,089	0,299
				(0,654)	(0,752)	(0,719)
Edad	0,024	0,002	0,022	37,688	37,921	0,233
	(0,010)	(0,009)	(0,009)	(12,082)	(11,393)	(11,644)
Edad ² ¿dónde está la nota?	-0,197	0,081	-0,278	1,566	1,568	0,002
[miles de años]	(0,115)	(0,106)	(0,109)	(1,007)	(0,948)	(0,970)
Primaria	0,035	0,085	-0,050	0,854	0,938	0,084
	(0,056)	(0,065)	(0,062)	(0,353)	(0,240)	(0,286)
Secundaria	0,124	0,058	0,066	0,656	0,818	0,163
Incompleta	(0,047)	(0,048)	(0,048)	(0,475)	(0,386)	(0,420)
Secundaria	0,254	0,279	-0,025	0,363	0,603	0,241
Completa	(0,045)	(0,038)	(0,040)	(0,481)	(0,489)	(0,486)
Universidad	0,405	0,292	0,113	0,131	0,320	0,189
Incompleta	(0,071)	(0,046)	(0,057)	(0,338)	(0,467)	(0,425)
Universidad	0,606	0,625	-0,018	0,066	0,206	0,140
Completa	(0,090)	(0,051)	(0,068)	(0,248)	(0,404)	(0,356)
λ	-0,075	-0,332	0,256	0,563	0,516	-0,047
	(0,112)	(0,044)	(0,077)	(0,450)	(0,431)	(0,438)
Constante	7,929	8,567	-0,638	1,000	1,000	0,000
	(0,214)	(0,197)	(0,204)			
Observaciones	2.404	4.324				
No censuradas	1.079	1.795				
Log. verosimilitud	-1.991,74	-3.430,53				
Iteraciones	2	4				

Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares 2004 (abril, mayo y junio) y cálculos del autor.

Nota: [1] Los estimadores son calculados por máxima verosimilitud y controlan el sesgo de selección. Los detalles de las estimaciones anteriores se pueden consultar en el apéndice, Cuadro A2. [2] AC: afrocartageneros, R: resto de cartageneros. [3] Las dotaciones corresponden al promedio de cada variable para los afrocartageneros y no afrocartageneros cuyo ingreso laboral es observable. [4] (Errores estándar).

Las estimaciones del Cuadro 5, muestran un ejercicio similar al anterior, sin embargo, en éste se indaga, para la ciudad de Cartagena, por el diferencial que es atribuido al género. En estas estimaciones se observan diferencias significativas entre hombres y mujeres cartageneras, en la remuneración que cada grupo tiene al completar la secundaria; en el parámetro de selección, en donde

se está controlando por la probabilidad de que los individuos sean perceptores de ingreso; y en el término constante, que muestra una remuneración más alta para los hombres. En cuanto a las dotaciones, no se observan diferencias significativas entre los dos grupos.

Cuadro 5. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido al género y que se observa en Cartagena

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_{AC}	β_R	$\beta_{AC} - \beta_R$	Z_{AC}	Z_R	$Z_R - Z_{AC}$
<i>lnW</i>				8,898	9,028	0,130
				(0,741)	(0,722)	(0,732)
Edad	0,047	0,034	0,013	37,541	38,012	0,471
	(0,010)	(0,009)	(0,010)	(11,160)	(11,933)	(11,517)
Edad ²	-0,475	-0,298	-0,177	1,534	1,587	0,053
[miles de años]	(0,125)	(0,111)	(0,117)	(0,917)	(1,001)	(0,956)
Primaria	0,117	0,051	0,066	0,916	0,903	-0,013
	(0,069)	(0,052)	(0,059)	(0,277)	(0,297)	(0,286)
Secundaria	0,055	0,085	-0,029	0,774	0,750	-0,024
Incompleta	(0,055)	(0,041)	(0,047)	(0,418)	(0,433)	(0,425)
Secundaria	0,377	0,246	0,131	0,565	0,485	-0,080
Completa	(0,047)	(0,035)	(0,040)	(0,496)	(0,500)	(0,498)
Universidad	0,318	0,380	-0,062	0,317	0,210	-0,107
Incompleta	(0,056)	(0,051)	(0,053)	(0,466)	(0,408)	(0,440)
Universidad	0,692	0,719	-0,028	0,194	0,130	-0,064
Completa	(0,062)	(0,058)	(0,059)	(0,396)	(0,337)	(0,370)
λ	0,102	-0,081	0,183	0,863	0,335	-0,529
	(0,059)	(0,061)	(0,060)	(0,397)	(0,329)	(0,368)
Constante	7,180	7,838	-0,659	1,000	1,000	0,000
	(0,245)	(0,194)	(0,215)			
Observaciones	3.682	3.046				
No censuradas	1.126	1.748				
Log. verosimilitud	-2.586,58	-2.472,45				
Iteraciones	3	2				

Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares 2004 (abril, mayo y junio) y cálculos del autor.

Nota: [1] Los estimadores son calculados por máxima verosimilitud y controlan el sesgo de selección. Los detalles de las estimaciones anteriores se pueden consultar en el apéndice, Cuadro A3. [2] M: mujeres, H: hombres. [3] Las dotaciones corresponden al promedio de cada variable para las mujeres y hombres cartageneros cuyo ingreso laboral es observable. [4] (Errores estándar).

En el Cuadro 6 se resumen los resultados de la descomposición de Blinder-Oaxaca, en Cartagena, Cali y el total de las trece principales ciudades, para los diferenciales determinados por la raza y el género. La tercera columna muestra que es en Cartagena en donde existen las inequidades más altas por raza y género.

Los cartageneros que se autorreconocen como negros, mulatos, afrocolombianos o palenqueros reciben, en promedio, 32% menos ingreso por hora laborada que los cartageneros que no se identifican étnica o racialmente con el grupo de

estudio. En Cali este diferencial es de 22%, similar a lo que se observa en las principales ciudades colombianas. El anterior resultado está dominado por la preponderancia que tiene Cali en las cifras de raza.

Lo que sorprende en la descomposición presentada es que entre 24-25% no se puede llamar discriminación del mercado laboral, pues corresponde a las diferencias en el ingreso relativo que obedecen a las dotaciones y no a su remuneración. Por lo tanto, queda un porcentaje máximo que va de 7-8% y que sería la discriminación, en la medida que resulta de las diferencias en la valoración de las características del individuo en cada uno de los grupos de estudio. Para Cali y el total de las trece principales ciudades se observan porcentajes ligeramente menores.

Cuadro 6. Descomposición Blinder-Oaxaca de las diferencias atribuidas a la raza y al género que se observan en el ingreso laboral de Cartagena, Cali y el total de las trece principales ciudades colombianas

	Ingreso relativo	Posible discriminación	Diferencias observadas
Raza			
Cartagena	[0,242; 0,254]	[0,083; 0,071]	0,326
Cali	[0,187; 0,182]	[0,037; 0,042]	0,223
Trece ciudades	[0,183; 0,162]	[0,050; 0,071]	0,233
Género			
Cartagena	[-0,066; -0,168]	[0,196; 0,298]	0,130
Cali	[-0,030; -0,014]	[0,120; 0,104]	0,089
Trece ciudades	[-0,084; -0,026]	[0,112; 0,055]	0,028

Fuente: cuadros 4 y 5 para Cartagena; cuadros del apéndice A4 y A5 para Cali y A6 y A7 para las trece ciudades, cálculos del autor.

Nota: [1] En las diferencias raciales, el salario relativo, el elemento de discriminación y las diferencias observadas en el ingreso laboral, muestran la proporción adicional que reciben los individuos de las demás razas si son comparados con aquéllos que se autorreconocieron como de raza negra o mulata, o culturalmente como palenqueros o afrocolombianos. [2] La variable género muestra para cada concepto, la proporción que, de forma adicional, reciben los hombres si se comparan con las mujeres y dadas las características del modelo. [3] Se presentan dos valores en cada paréntesis porque la descomposición puede ser hecha desde la perspectiva de cada grupo que se está comparando usando sus respectivas funciones de salarios.

Cuando se comparan los diferenciales de raza con los de género, se observa una situación similar. Cartagena es la ciudad que muestra las mayores inequidades en el ingreso que están determinadas por el género. Estas diferencias son del 13%, del 8% en Cali y menores al 3% en el total de las principales ciudades. Como era de esperarse, Cali no domina los diferenciales en cuanto a género, porque todas las ciudades cuentan con una proporción semejante entre hombres y mujeres.

En ningún territorio el efecto ingreso relativo y posible discriminación operan en el mismo sentido. Para las mujeres cartageneras se espera que el diferencial en el ingreso sea negativo y se encuentre entre 6-16%, según si es evaluado con las

dotaciones de las mujeres o con las de su grupo contrafactual. Por otra parte, el efecto discriminación es el más alto y, en este caso, es a favor de las mujeres.

Cuadro 7. Descomposición Blinder-Oaxaca de las diferencias en el ingreso relativo por raza y género y que son atribuidas a las dotaciones de cada grupo

	Edad	Educación	Selección	Ingreso relativo
Raza				
Cartagena	[0,001; 0,005]	[0,226; 0,246]	[0,016; 0,004]	[0,242; 0,254]
Cali	[0,014; 0,010]	[0,173; 0,170]	[0,000; 0,002]	[0,182; 0,187]
Trece ciudades	[0,008; 0,005]	[0,174; 0,157]	[0,000; 0,000]	[0,183; 0,162]
Género				
Cartagena	[0,000; -0,003]	[-0,109; -0,111]	[0,043; -0,054]	[-0,168; -0,066]
Cali	[-0,010; -0,008]	[0,001; -0,007]	[-0,022; 0,000]	[-0,030; -0,014]
Trece ciudades	[0,000; 0,000]	[-0,052; -0,049]	[-0,032; 0,022]	[-0,084; -0,026]

Fuente: cuadros 4 y 5 para Cartagena; cuadros del apéndice A4 y A5 para Cali y A6 y A7 para las trece ciudades, cálculos del autor.

Nota: [1] En las diferencias raciales, el salario relativo muestra la proporción adicional que reciben los individuos de las demás razas si son comparados con aquéllos que se autorreconocieron como de raza negra o mulata, o culturalmente como palenqueros o afrocolombianos. El valor que se descompone según tres causas: la edad, la educación y la probabilidad de tener ingreso laboral (*selección*). [2] Según género, el ingreso relativo indica qué porcentaje adicional reciben los hombres si se comparan con las mujeres, se muestra para cada concepto la contribución que tiene cada variable. [3] Se presentan dos valores en cada paréntesis porque la descomposición puede ser hecha desde la perspectiva de cada grupo que se está comparando usando sus respectivas funciones de salarios.

De los resultados anteriores surge la pregunta de por qué, en el diferencial de raza, es el ingreso relativo el término preponderante. En el Cuadro 7, se descompone el diferencial en el ingreso laboral por cada una de las características del individuo que se incluyeron en las diferentes estimaciones. En cuanto a la raza, se tiene que es la educación el elemento que mejor explica los resultados económicos entre negros, mulatos, afrocolombianos o palenqueros; y el resto de la población. El anterior resultado se mantiene para Cali y, por supuesto, para el total de ciudades.

V. Comentarios finales

Un tema que suele acompañar todo debate sobre inequidades, discriminación o desigualdad es el de *acción afirmativa*. Este término se usa para definir una política que por medio del establecimiento de cuotas, o participaciones mínimas que se deben mantener, y cuyo propósito es que aquellos grupos en notoria desventaja numérica estén tan incluidos como lo están los demás individuos en diferentes resultados económicos, políticos y sociales. La seguridad social, la educación, el empleo formal, la representación política, al igual que los mejores puestos en un teatro o en la iglesia, son ejemplos de esto.

La pregunta es por qué, si claramente la discriminación es una falla de mercado en la medida que los resultados económicos no van uno a uno con las productividades relativas, la solución estaría en una acción afirmativa, de la que se sabe *ex ante*, tampoco está acorde con las productividades relativas, sino con el cumplimiento de cuotas mínimas. La respuesta es que, si bien, no están hechas para restaurar la eficiencia de los mercados, son atractivas desde un punto de vista político, porque ofrecen una sensación de equidad, un escenario de inclusión apto para aliviar las tensiones de grupo que se presentan en toda sociedad.

Becker (1997, 195), señala que aumentar la productividad del grupo en desventaja es la mejor acción afirmativa. Además, advierte sobre los efectos adversos que puede tener el establecimiento de cuotas, por ejemplo, en el acceso a la educación superior, en donde aquellos estudiantes que fueron beneficiarios de la acción afirmativa por ser miembros de grupos minoritarios, mostraron en la mayoría de casos, menor rendimiento académico y mayor probabilidad de deserción. Las razones que plantea el autor son dos: la primera, es que deteriora la confianza que tienen los aspirantes en ellos mismos. La segunda, es que en lugar de aliviar las tensiones de grupo, se acentúa el sentimiento de rechazo hacia el grupo minoritario por parte de aquéllos que no pertenecen a la minoría y no son elegibles.

Si se tiene en cuenta lo anterior y los principales resultados de este artículo, lo que se quiere plantear con este trabajo para la ciudad de Cartagena es lo siguiente: aunque no todo el diferencial en el ingreso laboral que se estima para la ciudad de Cartagena puede ser llamado discriminación, esta última máximo se calcula en 8%, las inequidades en la remuneración para los diferentes grupos raciales estimadas en 32% se van a seguir observando, la razón es que el recurso humano con que cuenta la población negra, mulata, afrocolombiana o palenquera, en términos del nivel educativo, es menor que el recurso humano con que cuentan los demás cartageneros. Para reducir esta inequidad, es claro que la principal estrategia debe ser aumentar la productividad mejorando *la dotación* de que dispone el grupo en desventaja. Por lo tanto, es necesario que en los próximos años se inviertan proporcionalmente más recursos en la educación de las personas pertenecientes a los grupos afrodescendientes, así como de otras minorías étnicas.

Apéndice

Cuadro A1. Estimaciones de las diferencias en el ingreso laboral atribuidas al género y la raza en las trece principales ciudades, Cali y Cartagena

	Trece ciudades		Cali		Cartagena	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>lnW</i>						
Mujer	0,048 (0,008)	-0,081 (0,007)	-0,016 (0,030)	-0,099 (0,027)	-0,065 (0,025)	-0,225 (0,022)
Raza	-0,174 (0,015)	-0,050 (0,014)	-0,158 (0,034)	-0,027 (0,031)	-0,177 (0,025)	-0,042 (0,021)
Edad	-0,029 (0,002)	0,053 (0,002)	-0,026 (0,007)	0,046 (0,007)	-0,034 (0,007)	0,030 (0,007)
Edad ²	0,418 (0,025)	-0,563 (0,026)	0,365 (0,085)	-0,482 (0,087)	0,454 (0,083)	-0,256 (0,082)
[miles de años]						
Primaria		0,191 (0,015)		0,140 (0,049)		0,066 (0,041)
Secundaria		0,129		0,129		0,080
Incompleta		(0,012)		(0,044)		(0,033)
Secundaria		0,257		0,303		0,278
Completa		(0,010)		(0,038)		(0,028)
Universidad		0,381		0,377		0,352
Incompleta		(0,013)		(0,047)		(0,037)
Universidad		0,735		0,642		0,668
Completa		(0,014)		(0,055)		(0,042)
λ	-0,955 (0,007)	0,018 (0,016)	-0,861 (0,029)	0,004 (0,055)	-0,717 (0,021)	-0,088 (0,042)
Constante	10,106 (0,042)	7,369 (0,049)	9,995 (0,142)	7,583 (0,164)	10,066 (0,142)	7,954 (0,152)
<i>Selección</i>						
Edad	0,107 (0,002)	0,111 (0,002)	0,106 (0,006)	0,110 (0,006)	0,132 (0,007)	0,143 (0,007)
Edad ²	-1,379 (0,019)	-1,495 (0,021)	-1,348 (0,064)	-1,454 (0,068)	-1,671 (0,079)	-1,877 (0,085)
[miles de años]						
Ingreso no laboral	-0,00005 (0,00001)	-0,00023 (0,00001)	-0,00010 (0,00002)	-0,00022 (0,00003)	-0,00028 (0,00005)	-0,00061 (0,00007)
[miles de pesos de 2004]						
Menores de 6 en el hogar	-0,028 (0,009)	-0,028 (0,011)	-0,089 (0,032)	-0,085 (0,038)	0,038 (0,031)	0,029 (0,038)
Estudia	-0,510 (0,014)	-0,882 (0,018)	-0,433 (0,050)	-0,668 (0,059)	-0,887 (0,068)	-1,295 (0,084)
Cabeza de familia	0,475 (0,010)	0,684 (0,012)	0,410 (0,036)	0,573 (0,041)	0,718 (0,041)	0,964 (0,047)
Casado	-0,036 (0,009)	-0,142 (0,012)	-0,026 (0,036)	-0,090 (0,043)	-0,050 (0,038)	-0,221 (0,047)
Primaria	0,083 (0,016)	0,043 (0,019)	0,025 (0,054)	0,003 (0,062)	-0,022 (0,064)	0,001 (0,074)
Secundaria	0,007	-0,069	0,036	-0,076	0,006	-0,059
Incompleta	(0,014)	(0,016)	(0,048)	(0,055)	(0,051)	(0,060)

Cuadro A1. Estimaciones de las diferencias en el ingreso laboral atribuidas al género y la raza en las trece principales ciudades, Cali y Cartagena (continuación)

<i>InW</i>	Trece ciudades		Cali		Cartagena	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Secundaria</i>	0,254	0,200	0,293	0,228	0,177	0,013
<i>Completa</i>	(0,011)	(0,014)	(0,040)	(0,048)	(0,040)	(0,050)
<i>Universidad</i>	0,310	0,162	0,303	0,140	0,354	0,230
<i>Incompleta</i>	(0,014)	(0,018)	(0,054)	(0,065)	(0,052)	(0,068)
<i>Universidad</i>	0,664	0,279	0,622	0,347	1,074	0,610
<i>Completa</i>	(0,016)	(0,021)	(0,066)	(0,084)	(0,067)	(0,087)
Constante	-2,127	-1,793	-1,957	-1,692	-2,640	-2,465
	(0,036)	(0,040)	(0,118)	(0,128)	(0,144)	(0,156)
Cali	0,109	0,086				
	(0,013)	(0,016)				
Medellín	0,027	-0,004				
	(0,011)	(0,014)				
Barranquilla	-0,194	-0,103				
	(0,015)	(0,019)				
Bucaramanga	-0,058	0,010				
	(0,018)	(0,023)				
Manizales	-0,158	-0,126				
	(0,027)	(0,034)				
Pasto	-0,214	-0,039				
	(0,031)	(0,038)				
Pereira	-0,072	-0,060				
	(0,023)	(0,029)				
Cúcuta	-0,123	-0,027				
	(0,022)	(0,026)				
Montería	-0,123	0,001				
	(0,033)	(0,040)				
Ibagué	-0,124	-0,022				
	(0,026)	(0,031)				
Cartagena	-0,181	-0,160				
	(0,020)	(0,024)				
Villavicencio	-0,049	-0,008				
	(0,029)	(0,036)				
<i>athrho</i>	-1,306	0,025	-1,113	0,006	-1,273	-0,166
	(0,012)	(0,022)	(0,045)	(0,073)	(0,049)	(0,080)
<i>Insigma</i>	0,101	-0,328	0,068	-0,278	-0,175	-0,627
	(0,005)	(0,003)	(0,017)	(0,012)	(0,017)	(0,014)
<i>Rho</i>	-0,863	0,025	-0,805	0,006	-0,855	-0,164
	(0,003)	(0,022)	(0,016)	(0,073)	(0,013)	(0,078)
<i>Sigma</i>	1,107	0,720	1,070	0,757	0,839	0,534
	(0,005)	(0,002)	(0,018)	(0,009)	(0,014)	(0,008)
<i>Lambda</i>	-0,955	0,018	-0,861	0,004	-0,717	-0,088
	(0,007)	(0,016)	(0,029)	(0,055)	(0,021)	(0,042)

Cuadro A1. Estimaciones de las diferencias en el ingreso laboral atribuidas al género y la raza en las trece principales ciudades, Cali y Cartagena (continuación)

lnW	Trece ciudades		Cali		Cartagena	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Bondad de ajuste	0,5042	0,6003	0,4655	0,5643	0,5492	0,6998
Log. verosimilitud	-97.630,4	-90.950,9	-8.021,2	-7.599,0	-6.019,0	-5.398,1
Wald $\chi^2(7)$	599,0	21.970,6	54,7	1.287,3	106,1	2.103,8
Observaciones	85.348	85.348	6.705	6.705	6.728	6.728
No censuradas	39.983	39.983	3.406	3.406	2.874	2.874
Iteraciones	5	2	4	2	4	3

Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares 2004 (abril, mayo y junio) y cálculos del autor.

Nota: [1] Los estimadores son calculados por máxima verosimilitud y controlan el sesgo de selección. [2] La importancia relativa de cada observación corresponde a la estructura etaria por quinquenios y según género observada en cada ciudad o área metropolitana; información tomada de DANE, Censo General 2005. [3] La variable (Raza = 1) señala los individuos que se autorreconocieron como afrocolombianos o palenqueros de acuerdo con su pertenencia étnica o como negros o mulatos según sus características raciales. [4] La bondad de ajuste en cada ecuación expresa la capacidad predictiva de cada regresión, esta última medida como la correlación entre los datos observados y los que imputaría cada el modelo. [5] (Errores estándar).

Cuadro A2. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido a la raza y que se observa en Cartagena

lnW	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_{AC}	β_R	$\beta_{AC} - \beta_R$	Z_{AC}	Z_R	$Z_R - Z_{AC}$
				8,790	9,089	0,299
				(0,654)	(0,752)	(0,719)
Edad	0,024	0,002	0,022	37,688	37,921	0,233
	(0,010)	(0,009)	(0,009)	(12,082)	(11,393)	(11,644)
Edad ²	-0,197	0,081	-0,278	1,566	1,568	0,002
[miles de años]	(0,115)	(0,106)	(0,109)	(1,007)	(0,948)	(0,970)
Primaria	0,035	0,085	-0,050	0,854	0,938	0,084
	(0,056)	(0,065)	(0,062)	(0,353)	(0,240)	(0,286)
Secundaria	0,124	0,058	0,066	0,656	0,818	0,163
Incompleta	(0,047)	(0,048)	(0,048)	(0,475)	(0,386)	(0,420)
Secundaria	0,254	0,279	-0,025	0,363	0,603	0,241
Completa	(0,045)	(0,038)	(0,040)	(0,481)	(0,489)	(0,486)
Universidad	0,405	0,292	0,113	0,131	0,320	0,189
Incompleta	(0,071)	(0,046)	(0,057)	(0,338)	(0,467)	(0,425)
Universidad	0,606	0,625	-0,018	0,066	0,206	0,140
Completa	(0,090)	(0,051)	(0,068)	(0,248)	(0,404)	(0,356)
λ	-0,075	-0,332	0,256	0,563	0,516	-0,047
	(0,112)	(0,044)	(0,077)	(0,450)	(0,431)	(0,438)
Constante	7,929	8,567	-0,638	1,000	1,000	0,000
	(0,214)	(0,197)	(0,204)			
Selección						
Edad	0,137	0,147	-0,010	34,793	35,518	0,725
	(0,011)	(0,010)	(0,010)	(17,176)	(17,059)	(17,101)
Edad ²	-1,755	-1,948	0,194	1,505	1,552	0,047
[miles de años]	(0,130)	(0,112)	(0,119)	(1,474)	(1,466)	(1,469)
Ingreso no laboral	-0,00129	-0,00043	-0,00085	122,291	157,113	34,822
[miles de pesos de 2004]	(0,00020)	(0,00007)	(0,00014)	(233,303)	(296,301)	(275,453)

Cuadro A2. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido a la raza y que se observa en Cartagena (continuación)

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_{AC}	β_R	$\beta_{AC} - \beta_R$	Z_{AC}	Z_R	$Z_R - Z_{AC}$
Menores de 6 en el hogar	-0,005 (0,062)	0,039 (0,046)	-0,044 (0,053)	0,436 (0,496)	0,348 (0,476)	-0,088 (0,483)
Estudia	-1,356 (0,145)	-1,122 (0,102)	-0,234 (0,120)	0,193 (0,395)	0,214 (0,410)	0,021 (0,405)
Cabeza de familia	0,954 (0,080)	1,013 (0,056)	-0,059 (0,066)	0,282 (0,450)	0,291 (0,454)	0,009 (0,453)
Casado	-0,189 (0,082)	-0,142 (0,055)	-0,047 (0,066)	0,188 (0,391)	0,265 (0,442)	0,077 (0,424)
Primaria	0,027 (0,107)	0,029 (0,105)	-0,002 (0,106)	0,852 (0,356)	0,923 (0,266)	0,072 (0,301)
Secundaria	-0,060 (0,093)	-0,050 (0,080)	-0,010 (0,085)	0,673 (0,469)	0,790 (0,407)	0,117 (0,430)
Incompleta						
Secundaria	0,003 (0,083)	0,044 (0,062)	-0,041 (0,071)	0,323 (0,468)	0,494 (0,500)	0,171 (0,489)
Completa						
Universidad	0,157 (0,132)	0,237 (0,080)	-0,080 (0,102)	0,110 (0,313)	0,226 (0,418)	0,115 (0,384)
Incompleta						
Universidad	0,440 (0,188)	0,680 (0,100)	-0,241 (0,139)	0,040 (0,197)	0,110 (0,313)	0,069 (0,277)
Completa						
Constante	-2,234 (0,239)	-2,693 (0,206)	0,459 (0,219)	1,000	1,000	0,000
athrho	-0,142 (0,114)	-0,634 (0,091)	0,493 (0,100)			
Insigma	-0,631 (0,023)	-0,526 (0,025)	-0,104 (0,024)			
Rho	-0,141 (0,112)	-0,561 (0,063)	0,420 (0,084)			
Sigma	0,532 (0,112)	0,591 (0,015)	-0,059 (0,069)			
Lambda	-0,075 (0,112)	-0,332 (0,044)	0,256 (0,077)			
Log. verosimilitud	-1.991,74	-3.430,53				
Wald $\chi^2(7)$	535,85	1079,38				
Observaciones	2.404	4.324				
No censuradas	1.079	1.795				
Iteraciones	2	4				

Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares 2004 (abril, mayo y junio) y cálculos del autor.

Nota: [1] Los estimadores son calculados por máxima verosimilitud y controlan el sesgo de selección. [2] La importancia relativa de cada observación corresponde a la estructura etaria por quinquenios y según género observada en Cartagena; información tomada de DANE, Censo General 2005. [3] AC: afrocartageneros, R: resto de cartageneros. [4] en la ecuación de salario, las dotaciones corresponden al promedio de cada variable para los afrocartageneros y no afrocartageneros cuyo ingreso laboral es observable. En la ecuación de selección se trata del promedio de cada variable para la población cartagenera en edad de trabajar. [5] (Errores estándar).

Cuadro A3. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido al género y que se observa en Cartagena

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_M	β_H	$\beta_M - \beta_H$	Z_M	Z_H	$Z_H - Z_M$
<i>lnW</i>				8,898	9,028	0,130
				(0,741)	(0,722)	<i>(0,732)</i>
Edad	0,047	0,034	0,013	37,541	38,012	0,471
	(0,010)	(0,009)	<i>(0,010)</i>	<i>(11,160)</i>	<i>(11,933)</i>	<i>(11,517)</i>
Edad ²	-0,475	-0,298	-0,177	1,534	1,587	0,053
<i>[miles de años]</i>	(0,125)	(0,111)	<i>(0,117)</i>	<i>(0,917)</i>	<i>(1,001)</i>	<i>(0,956)</i>
Primaria	0,117	0,051	0,066	0,916	0,903	-0,013
	<i>(0,069)</i>	<i>(0,052)</i>	<i>(0,059)</i>	(0,277)	(0,297)	<i>(0,286)</i>
Secundaria	0,055	0,085	-0,029	0,774	0,750	-0,024
Incompleta	<i>(0,055)</i>	(0,041)	<i>(0,047)</i>	<i>(0,418)</i>	<i>(0,433)</i>	<i>(0,425)</i>
Completa	0,377	0,246	0,131	0,565	0,485	-0,080
	(0,047)	(0,035)	(0,040)	<i>(0,496)</i>	<i>(0,500)</i>	<i>(0,498)</i>
Universidad	0,318	0,380	-0,062	0,317	0,210	-0,107
Incompleta	(0,056)	(0,051)	<i>(0,053)</i>	<i>(0,466)</i>	<i>(0,408)</i>	<i>(0,440)</i>
Completa	0,692	0,719	-0,028	0,194	0,130	-0,064
	(0,062)	(0,058)	<i>(0,059)</i>	<i>(0,396)</i>	<i>(0,337)</i>	<i>(0,370)</i>
λ	0,102	-0,081	0,183	0,863	0,335	-0,529
	<i>(0,059)</i>	<i>(0,061)</i>	(0,060)	(0,397)	<i>(0,329)</i>	<i>(0,368)</i>
Constante	7,180	7,838	-0,659	1,000	1,000	0,000
	(0,245)	(0,194)	(0,215)			
Selección						
Edad	0,148	0,200	-0,052	35,727	34,732	-0,995
	(0,011)	(0,012)	(0,011)	(17,409)	(16,729)	<i>(17,105)</i>
Edad ²	-1,841	-2,466	0,626	1,579	1,486	-0,093
<i>[miles de años]</i>	(0,125)	(0,134)	(0,131)	<i>(1,513)</i>	<i>(1,414)</i>	<i>(1,469)</i>
Ingreso no laboral	-0,00036	-0,00106	0,00070	155,460	132,797	-22,663
<i>[miles de pesos de 2004]</i>	(0,00008)	(0,00013)	(0,00011)	<i>(271,286)</i>	<i>(281,675)</i>	<i>(276,038)</i>
Menores de 6 en el hogar	-0,059	0,292	-0,351	0,391	0,363	-0,028
	<i>(0,052)</i>	(0,066)	(0,061)	<i>(0,488)</i>	<i>(0,481)</i>	<i>(0,485)</i>
Estudia	-0,993	-1,625	0,632	0,197	0,218	0,021
	(0,121)	(0,124)	(0,123)	<i>(0,398)</i>	<i>(0,413)</i>	<i>(0,405)</i>
Cabeza de familia	0,495	0,660	-0,165	0,166	0,428	0,262
	(0,073)	(0,089)	(0,083)	<i>(0,372)</i>	<i>(0,495)</i>	<i>(0,432)</i>
Casado	-0,395	-0,281	-0,115	0,217	0,263	0,047
	(0,065)	(0,087)	<i>(0,079)</i>	<i>(0,412)</i>	<i>(0,441)</i>	<i>(0,425)</i>
Primaria	0,065	-0,040	0,105	0,894	0,902	0,008
	(0,100)	<i>(0,129)</i>	<i>(0,119)</i>	(0,307)	(0,297)	<i>(0,303)</i>
Secundaria	-0,104	0,002	-0,106	0,739	0,761	0,021
Incompleta	<i>(0,081)</i>	<i>(0,106)</i>	<i>(0,097)</i>	<i>(0,439)</i>	<i>(0,427)</i>	<i>(0,433)</i>
Completa	0,154	-0,265	0,419	0,423	0,447	0,024
	(0,068)	<i>(0,083)</i>	<i>(0,078)</i>	<i>(0,494)</i>	<i>(0,497)</i>	<i>(0,496)</i>
Universidad	0,344	0,190	0,155	0,184	0,187	0,002
Incompleta	(0,088)	<i>(0,115)</i>	<i>(0,105)</i>	<i>(0,388)</i>	<i>(0,390)</i>	<i>(0,389)</i>

Cuadro A3. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido al género y que se observa en Cartagena (continuación)

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_M	β_H	$\beta_M - \beta_H$	Z_M	Z_H	$Z_H - Z_M$
<i>Universidad</i>	0,757	0,341	0,416	0,080	0,092	0,013
<i>Completa</i>	(0,112)	(0,143)	(0,132)	(0,271)	(0,289)	(0,279)
Constante	-3,042	-2,868	-0,174	1,000	1,000	0,000
	(0,226)	(0,247)	(0,239)			
athrho	0,193	-0,153	0,346			
	(0,112)	(0,117)	(0,115)			
Insigma	-0,630	-0,627	-0,003			
	(0,025)	(0,018)	(0,021)			
Rho	0,191	-0,151	0,342			
	(0,108)	(0,114)	(0,112)			
Sigma	0,533	0,534	-0,001			
	(0,013)	(0,009)	(0,011)			
Lambda	0,102	-0,081	0,183			
	(0,059)	(0,061)	(0,060)			
Log. verosimilitud	-2.586,58	-2.472,45				
Wald $\chi^2(7)$	758,71	1.434,78				
Observaciones	3.682	3.046				
No censuradas	1.126	1.748				
Iteraciones	3	2				

Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares 2004 (abril, mayo y junio) y cálculos del autor.

Nota: [1] Los estimadores son calculados por máxima verosimilitud y controlan el sesgo de selección. [2] La importancia relativa de cada observación corresponde a la estructura etaria por quinquenios y según género observada en Cartagena; información tomada de DANE, Censo General 2005. [3] M: mujeres, H: hombres. [4] En la ecuación de salario, las dotaciones corresponden al promedio de cada variable para las mujeres y hombres cartageneros cuyo ingreso laboral es observable. En la ecuación de selección se trata del promedio de cada variable para la población cartagenera en edad de trabajar. [5] (Errores estándar).

Cuadro A4. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido a la raza y que se observa en Cali

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_{AC}	β_R	$\beta_{AC} - \beta_R$	Z_{AC}	Z_R	$Z_R - Z_{AC}$
<i>lnW</i>				8,868	9,087	0,219
				(0,846)	(0,925)	(0,908)
Edad	0,010	0,052	-0,041	35,580	37,493	1,913
	(0,021)	(0,008)	(0,012)	(12,349)	(13,088)	(12,926)
Edad ²	-0,061	-0,536	0,475	1,418	1,577	0,159
<i>[miles de años]</i>	(0,265)	(0,097)	(0,153)	(1,001)	(1,094)	(1,074)
<i>Primaria</i>	0,184	0,131	0,054	0,801	0,886	0,085
	(0,088)	(0,060)	(0,067)	(0,400)	(0,318)	(0,338)
<i>Secundaria</i>	0,039	0,172	-0,133	0,639	0,752	0,113
<i>Incompleta</i>	(0,084)	(0,052)	(0,061)	(0,481)	(0,432)	(0,444)

Cuadro A4. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido a la raza y que se observa en Cali (continuación)

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_{AC}	β_R	$\beta_{AC} - \beta_R$	Z_{AC}	Z_R	$Z_R - Z_{AC}$
<i>Secundaria</i>	0,293	0,303	-0,010	0,380	0,533	0,153
<i>Completa</i>	(0,075)	(0,044)	<i>(0,053)</i>	<i>(0,486)</i>	<i>(0,499)</i>	<i>(0,496)</i>
<i>Universidad</i>	0,358	0,367	-0,009	0,143	0,255	0,112
<i>Incompleta</i>	(0,105)	(0,053)	<i>(0,068)</i>	<i>(0,350)</i>	<i>(0,436)</i>	<i>(0,418)</i>
<i>Universidad</i>	0,733	0,620	0,113	0,055	0,143	0,088
<i>Completa</i>	(0,157)	(0,061)	<i>(0,092)</i>	<i>(0,228)</i>	<i>(0,350)</i>	<i>(0,327)</i>
λ	-0,090	-0,021	-0,068	0,599	0,579	-0,020
	<i>(0,189)</i>	<i>(0,062)</i>	<i>(0,106)</i>	<i>(0,328)</i>	<i>(0,344)</i>	<i>(0,340)</i>
Constante	8,256	7,425	0,832	1,000	1,000	0,000
	(0,490)	(0,188)	(0,288)			
Selección						
Edad	0,110	0,109	0,000	34,856	37,298	2,443
	(0,013)	(0,007)	<i>(0,009)</i>	(16,755)	(17,933)	<i>(17,675)</i>
Edad ²	-1,459	-1,441	-0,018	1,495	1,713	0,217
<i>[miles de años]</i>	(0,145)	(0,078)	<i>(0,098)</i>	<i>(1,431)</i>	<i>(1,584)</i>	<i>(1,551)</i>
Ingreso no laboral	-0,00073	-0,00018	-0,00054	158,950	223,348	64,398
<i>[miles de pesos de 2004]</i>	(0,00017)	(0,00003)	(0,00009)	<i>(281,173)</i>	<i>(519,364)</i>	<i>(476,368)</i>
Menores de 6 en el hogar	-0,095	-0,087	-0,008	0,341	0,306	-0,035
	<i>(0,080)</i>	(0,043)	<i>(0,054)</i>	<i>(0,474)</i>	<i>(0,461)</i>	<i>(0,464)</i>
Estudia	-0,797	-0,620	-0,177	0,179	0,190	0,012
	(0,125)	(0,068)	(0,085)	<i>(0,383)</i>	<i>(0,393)</i>	<i>(0,391)</i>
Cabeza de familia	0,580	0,570	0,010	0,361	0,335	-0,025
	(0,088)	(0,046)	<i>(0,059)</i>	<i>(0,480)</i>	<i>(0,472)</i>	<i>(0,474)</i>
Casado	-0,001	-0,098	0,097	0,168	0,249	0,082
	<i>(0,104)</i>	(0,048)	<i>(0,066)</i>	<i>(0,374)</i>	<i>(0,433)</i>	<i>(0,420)</i>
<i>Primaria</i>	-0,040	0,028	-0,068	0,786	0,862	0,077
	<i>(0,118)</i>	<i>(0,073)</i>	<i>(0,086)</i>	<i>(0,411)</i>	<i>(0,345)</i>	<i>(0,360)</i>
<i>Secundaria</i>	0,079	-0,115	0,194	0,616	0,718	0,102
<i>Incompleta</i>	<i>(0,114)</i>	<i>(0,064)</i>	(0,078)	<i>(0,487)</i>	<i>(0,450)</i>	<i>(0,459)</i>
<i>Secundaria</i>	0,054	0,285	-0,231	0,326	0,428	0,102
<i>Completa</i>	<i>(0,104)</i>	(0,054)	(0,069)	<i>(0,469)</i>	<i>(0,495)</i>	<i>(0,489)</i>
<i>Universidad</i>	0,163	0,130	0,033	0,116	0,191	0,075
<i>Incompleta</i>	<i>(0,149)</i>	<i>(0,073)</i>	<i>(0,096)</i>	<i>(0,320)</i>	<i>(0,393)</i>	<i>(0,378)</i>
<i>Universidad</i>	0,651	0,317	0,334	0,035	0,094	0,059
<i>Completa</i>	(0,267)	(0,090)	(0,151)	<i>(0,184)</i>	<i>(0,292)</i>	<i>(0,272)</i>
Constante	-1,555	-1,744	0,188	1,000	1,000	0,000
	(0,256)	(0,148)	<i>(0,179)</i>			
Atrrho						
	-0,120	-0,028	-0,093			
	<i>(0,254)</i>	<i>(0,081)</i>	<i>(0,141)</i>			
Lnsigma	-0,291	-0,273	-0,018			
	(0,029)	(0,014)	<i>(0,018)</i>			

Cuadro A4. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido a la raza y que se observa en Cali (continuación)

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_{AC}	β_R	$\beta_{AC} - \beta_R$	Z_{AC}	Z_R	$Z_R - Z_{AC}$
Rho	-0,120 (0,251)	-0,028 (0,081)	-0,092 (0,140)			
Sigma	0,748 (0,021)	0,761 (0,011)	-0,013 (0,014)			
Lambda	-0,090 (0,189)	-0,021 (0,062)	-0,068 (0,106)			
Log, verosimilitud	-1.721,01	-5.865,09				
Wald $\chi^2(7)$	208,41	992,07				
Observaciones	1.506	5.199				
No censuradas	802	2.604				
Iteraciones	2	2				

Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares 2004 (abril, mayo y junio) y cálculos del autor.

Nota: [1] Los estimadores son calculados por máxima verosimilitud y controlan el sesgo de selección. [2] La importancia relativa de cada observación corresponde a la estructura etaria por quinquenios y según género observada en Cali y su área metropolitana; información tomada de DANE, Censo General 2005. [3] AC: caleños que se autorreconocen como negros, mulatos, afrocolombianos o palenqueros; R: resto de la población caleña. [4] En la ecuación de salario, las dotaciones corresponden al promedio de cada variable para los caleños, afrocolombianos y no afrocolombianos, cuyo ingreso laboral es observable. En la ecuación de selección, se trata del promedio de cada variable para la población de Cali, y su área metropolitana, que se encuentra en edad de trabajar. [5] (Errores estándar).

Cuadro A5. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido al género y que se observa en Cali

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_M	β_H	$\beta_M - \beta_H$	Z_M	Z_H	$Z_H - Z_M$
<i>lnW</i>				8,986 (0,931)	9,076 (0,894)	0,089 (0,914)
Edad	0,047 (0,013)	0,052 (0,009)	-0,004 (0,011)	36,640 (12,235)	37,376 (13,493)	0,736 (12,818)
Edad ²	-0,490	-0,550	0,059	1,492	1,579	0,087
[miles de años]	(0,163)	(0,110)	(0,138)	(0,987)	(1,141)	(1,060)
Primaria	0,122 (0,072)	0,166 (0,069)	-0,045 (0,070)	0,848 (0,359)	0,881 (0,324)	0,032 (0,344)
Secundaria	0,118	0,138	-0,019	0,706	0,741	0,035
Incompleta	(0,068)	(0,059)	(0,063)	(0,456)	(0,438)	(0,448)
Secundaria	0,304	0,315	-0,010	0,493	0,500	0,007
Completa	(0,060)	(0,049)	(0,054)	(0,500)	(0,500)	(0,500)
Universidad	0,436	0,301	0,135	0,253	0,209	-0,044
Incompleta	(0,067)	(0,069)	(0,068)	(0,435)	(0,407)	(0,422)
Universidad	0,620	0,691	-0,071	0,121	0,124	0,003
Completa	(0,080)	(0,078)	(0,079)	(0,326)	(0,329)	(0,328)
λ	-0,001 (0,098)	0,082 (0,078)	-0,083 (0,088)	0,731 (0,321)	0,462 (0,306)	-0,269 (0,314)

Cuadro A5. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido al género y que se observa en Cali (continuación)

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_M	β_H	$\beta_M - \beta_H$	Z_M	Z_H	$Z_H - Z_M$
Constante	7,459 (0,296)	7,415 (0,217)	0,045 (0,257)	1,000	1,000	0,000
Selección						
Edad	0,137 (0,009)	0,109 (0,009)	0,028 (0,009)	37,546 (17,943)	35,835 (17,382)	-1,711 (17,692)
Edad ²	-1,806 (0,106)	-1,350 (0,099)	-0,456 (0,102)	1,732 (1,600)	1,586 (1,496)	-0,145 (1,554)
Ingreso no laboral [miles de pesos de 2004]	-0,00012 (0,00004)	-0,00061 (0,00009)	0,00049 (0,00007)	226,069 (559,028)	189,180 (359,428)	-36,889 (479,268)
Menores de 6 en el hogar	-0,162 (0,050)	0,066 (0,059)	-0,228 (0,055)	0,322 (0,467)	0,305 (0,460)	-0,017 (0,464)
Estudia	-0,479 (0,081)	-0,831 (0,089)	0,352 (0,085)	0,183 (0,386)	0,194 (0,395)	0,011 (0,390)
Cabeza de familia	0,320 (0,062)	0,412 (0,069)	-0,092 (0,066)	0,224 (0,417)	0,476 (0,500)	0,252 (0,456)
Casado	-0,239 (0,060)	-0,039 (0,074)	-0,200 (0,068)	0,213 (0,409)	0,252 (0,434)	0,040 (0,421)
Primaria	-0,033 (0,082)	0,062 (0,097)	-0,095 (0,091)	0,830 (0,376)	0,863 (0,344)	0,033 (0,362)
Secundaria Incompleta	-0,182 (0,075)	0,070 (0,086)	-0,252 (0,081)	0,676 (0,468)	0,717 (0,451)	0,041 (0,460)
Secundaria Completa	0,205 (0,064)	0,227 (0,075)	-0,022 (0,070)	0,390 (0,488)	0,424 (0,494)	0,034 (0,491)
Universidad Incompleta	0,318 (0,085)	-0,061 (0,106)	0,378 (0,097)	0,168 (0,374)	0,182 (0,386)	0,014 (0,379)
Universidad Completa	0,475 (0,116)	0,191 (0,126)	0,283 (0,121)	0,068 (0,251)	0,097 (0,296)	0,030 (0,272)
Constante	-2,186 (0,185)	-1,624 (0,189)	-0,562 (0,187)	1,000	1,000	0,000
Athrho	-0,001 (0,126)	0,111 (0,105)	-0,112 (0,115)			
Lnsigma	-0,256 (0,018)	-0,296 (0,017)	0,040 (0,018)			
Rho	-0,001 (0,126)	0,110 (0,104)	-0,111 (0,115)			
Sigma	0,774 (0,014)	0,744 (0,013)	0,030 (0,013)			
Lambda	-0,001 (0,098)	0,082 (0,078)	-0,083 (0,088)			

Cuadro A5. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido al género y que se observa en Cali (continuación)

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_M	β_H	$\beta_M - \beta_H$	Z_M	Z_H	$Z_H - Z_M$
Log, verosimilitud	-3.891,87	-3.566,09				
Wald $\chi^2(7)$	522,87	752,39				
Observaciones	3.676	3.029				
No censuradas	1.589	1.817				
Iteraciones	1	3				

Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares 2004 (abril, mayo y junio) y cálculos del autor.

Nota: [1] Los estimadores son calculados por máxima verosimilitud y controlan el sesgo de selección. [2] La importancia relativa de cada observación corresponde a la estructura etaria por quinquenios y según género observada en Cali y su área metropolitana; información tomada de DANE, Censo General 2005. [3] M: mujeres, H: hombres. [4] En la ecuación de salario, las dotaciones corresponden al promedio de cada variable para las mujeres y hombres caleños cuyo ingreso laboral es observable. En la ecuación de selección, se trata del promedio de cada variable para la población caleña que se encuentra en edad de trabajar. [5] (Errores estándar).

Cuadro A6. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido a la raza y que se observa en las trece principales ciudades colombianas

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_{AC}	β_R	$\beta_{AC} - \beta_R$	Z_{AC}	Z_R	$Z_R - Z_{AC}$
<i>lnW</i>				8,872	9,107	0,234
				<i>(0,805)</i>	<i>(0,927)</i>	<i>(0,918)</i>
Edad	0,035	0,048	-0,013	36,191	37,280	1,089
	<i>(0,007)</i>	<i>(0,002)</i>	<i>(0,003)</i>	<i>(12,110)</i>	<i>(12,409)</i>	<i>(12,387)</i>
Edad ²	-0,381	-0,507	0,126	1,456	1,544	0,087
<i>[miles de años]</i>	<i>(0,089)</i>	<i>(0,028)</i>	<i>(0,037)</i>	<i>(0,989)</i>	<i>(1,028)</i>	<i>(1,025)</i>
Primaria	0,123	0,199	-0,076	0,845	0,908	0,063
	<i>(0,042)</i>	<i>(0,016)</i>	<i>(0,019)</i>	<i>(0,362)</i>	<i>(0,290)</i>	<i>(0,296)</i>
Secundaria	0,108	0,135	-0,027	0,681	0,772	0,091
	<i>(0,038)</i>	<i>(0,013)</i>	<i>(0,017)</i>	<i>(0,466)</i>	<i>(0,420)</i>	<i>(0,423)</i>
Secundaria	0,241	0,252	-0,011	0,431	0,579	0,148
	<i>(0,033)</i>	<i>(0,011)</i>	<i>(0,014)</i>	<i>(0,495)</i>	<i>(0,494)</i>	<i>(0,494)</i>
Universidad	0,345	0,383	-0,039	0,180	0,293	0,113
	<i>(0,046)</i>	<i>(0,013)</i>	<i>(0,018)</i>	<i>(0,385)</i>	<i>(0,455)</i>	<i>(0,450)</i>
Universidad	0,674	0,724	-0,049	0,091	0,187	0,096
	<i>(0,057)</i>	<i>(0,015)</i>	<i>(0,021)</i>	<i>(0,288)</i>	<i>(0,390)</i>	<i>(0,383)</i>
λ	0,063	-0,041	0,103	0,591	0,591	0,000
	<i>(0,052)</i>	<i>(0,018)</i>	<i>(0,022)</i>	<i>(0,359)</i>	<i>(0,363)</i>	<i>(0,363)</i>
Constante	7,715	7,430	0,285	1,000	1,000	0,000
	<i>(0,158)</i>	<i>(0,054)</i>	<i>(0,068)</i>			
Selección						
Edad	0,120	0,110	0,010	35,226	36,565	1,338
	<i>(0,006)</i>	<i>(0,002)</i>	<i>(0,003)</i>	<i>(16,608)</i>	<i>(17,285)</i>	<i>(17,236)</i>
Edad ²	-1,582	-1,484	-0,098	1,517	1,636	0,119
<i>[miles de años]</i>	<i>(0,075)</i>	<i>(0,022)</i>	<i>(0,030)</i>	<i>(1,424)</i>	<i>(1,500)</i>	<i>(1,494)</i>

Cuadro A6. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido a la raza y que se observa en las trece principales ciudades colombianas (continuación)

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_{AC}	β_R	$\beta_{AC} - \beta_R$	Z_{AC}	Z_R	$Z_R - Z_{AC}$
Ingreso no laboral	-0,00099	-0,00021	-0,00078	148,640	232,148	83,508
[miles de pesos de 2004]	<i>(0,00009)</i>	<i>(0,00001)</i>	<i>(0,00003)</i>	<i>(265,742)</i>	<i>(518,400)</i>	<i>(503,851)</i>
Menores de 6 en el hogar	-0,053	-0,028	-0,026	0,352	0,288	-0,064
	<i>(0,039)</i>	<i>(0,011)</i>	<i>(0,015)</i>	<i>(0,478)</i>	<i>(0,453)</i>	<i>(0,455)</i>
Estudia	-0,872	-0,875	0,004	0,176	0,197	0,021
	<i>(0,065)</i>	<i>(0,019)</i>	<i>(0,026)</i>	<i>(0,381)</i>	<i>(0,398)</i>	<i>(0,397)</i>
Cabeza de familia	0,689	0,689	0,000	0,355	0,331	-0,024
	<i>(0,044)</i>	<i>(0,012)</i>	<i>(0,017)</i>	<i>(0,478)</i>	<i>(0,470)</i>	<i>(0,471)</i>
Casado	-0,080	-0,137	0,057	0,194	0,288	0,094
	<i>(0,048)</i>	<i>(0,012)</i>	<i>(0,018)</i>	<i>(0,396)</i>	<i>(0,453)</i>	<i>(0,449)</i>
Primaria	-0,027	0,054	-0,081	0,837	0,886	0,049
	<i>(0,063)</i>	<i>(0,020)</i>	<i>(0,026)</i>	<i>(0,370)</i>	<i>(0,318)</i>	<i>(0,322)</i>
Secundaria	0,008	-0,076	0,085	0,670	0,742	0,072
Incompleta	<i>(0,057)</i>	<i>(0,017)</i>	<i>(0,023)</i>	<i>(0,470)</i>	<i>(0,438)</i>	<i>(0,440)</i>
Secundaria	0,015	0,217	-0,202	0,379	0,479	0,100
Completa	<i>(0,050)</i>	<i>(0,014)</i>	<i>(0,020)</i>	<i>(0,485)</i>	<i>(0,500)</i>	<i>(0,498)</i>
Universidad	0,178	0,160	0,018	0,150	0,230	0,080
Incompleta	<i>(0,071)</i>	<i>(0,019)</i>	<i>(0,027)</i>	<i>(0,357)</i>	<i>(0,421)</i>	<i>(0,416)</i>
Universidad	0,282	0,274	0,008	0,062	0,124	0,062
Completa	<i>(0,098)</i>	<i>(0,022)</i>	<i>(0,034)</i>	<i>(0,241)</i>	<i>(0,329)</i>	<i>(0,323)</i>
Constante	-1,533	-1,797	0,265	1,000	1,000	0,000
	<i>(0,145)</i>	<i>(0,041)</i>	<i>(0,057)</i>			
Cali	-0,134	0,079	-0,213	0,373	0,096	-0,277
	<i>(0,062)</i>	<i>(0,018)</i>	<i>(0,025)</i>	<i>(0,484)</i>	<i>(0,295)</i>	<i>(0,313)</i>
Medellín	-0,322	0,007	-0,330	0,141	0,175	0,034
	<i>(0,072)</i>	<i>(0,014)</i>	<i>(0,024)</i>	<i>(0,348)</i>	<i>(0,380)</i>	<i>(0,378)</i>
Barranquilla	-0,109	-0,126	0,017	0,065	0,084	0,019
	<i>(0,089)</i>	<i>(0,020)</i>	<i>(0,031)</i>	<i>(0,246)</i>	<i>(0,277)</i>	<i>(0,275)</i>
Bucaramanga	-0,383	0,015	-0,398	0,005	0,056	0,051
	<i>(0,273)</i>	<i>(0,023)</i>	<i>(0,079)</i>	<i>(0,069)</i>	<i>(0,229)</i>	<i>(0,221)</i>
Manizales	-0,505	-0,126	-0,379	0,004	0,023	0,019
	<i>(0,294)</i>	<i>(0,034)</i>	<i>(0,089)</i>	<i>(0,063)</i>	<i>(0,149)</i>	<i>(0,144)</i>
Pasto	-0,354	-0,046	-0,309	0,005	0,018	0,012
	<i>(0,246)</i>	<i>(0,039)</i>	<i>(0,078)</i>	<i>(0,073)</i>	<i>(0,132)</i>	<i>(0,129)</i>
Pereira	-0,180	-0,059	-0,121	0,020	0,031	0,011
	<i>(0,136)</i>	<i>(0,029)</i>	<i>(0,047)</i>	<i>(0,140)</i>	<i>(0,174)</i>	<i>(0,171)</i>
Cúcuta	-0,391	-0,024	-0,367	0,010	0,039	0,029
	<i>(0,194)</i>	<i>(0,027)</i>	<i>(0,060)</i>	<i>(0,098)</i>	<i>(0,194)</i>	<i>(0,189)</i>
Montería	-0,184	-0,012	-0,172	0,018	0,015	-0,003
	<i>(0,140)</i>	<i>(0,041)</i>	<i>(0,056)</i>	<i>(0,134)</i>	<i>(0,122)</i>	<i>(0,123)</i>
Ibagué	-0,250	-0,028	-0,222	0,003	0,027	0,024
	<i>(0,318)</i>	<i>(0,032)</i>	<i>(0,094)</i>	<i>(0,054)</i>	<i>(0,161)</i>	<i>(0,156)</i>

Cuadro A6. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido a la raza y que se observa en las trece principales ciudades colombianas (continuación)

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_{AC}	β_R	$\beta_{AC} - \beta_R$	Z_{AC}	Z_R	$Z_R - Z_{AC}$
Cartagena	-0,351 (0,066)	-0,217 (0,030)	-0,134 (0,034)	0,228 (0,420)	0,031 (0,174)	-0,197 (0,203)
Villavicencio	-0,526 (0,231)	0,000 (0,037)	-0,526 (0,074)	0,006 (0,078)	0,020 (0,139)	0,014 (0,135)
Athrho	0,092 (0,076)	-0,056 (0,025)	0,148 (0,032)			
Lnsigma	-0,375 (0,013)	-0,323 (0,004)	-0,052 (0,005)			
Rho	0,091 (0,075)	-0,056 (0,025)	0,147 (0,032)			
Sigma	0,687 (0,009)	0,724 (0,003)	-0,037 (0,004)			
Lambda	0,063 (0,052)	-0,041 (0,018)	0,103 (0,022)			
Log, verosimilitud	-6.829,93	-84.069,11				
Wald $\chi^2(7)$	1.195,63	19.755,76				
Observaciones	6.408	78.940				
No censuradas	3.156	36.827				
Iteraciones	2	2				

Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares 2004 (abril, mayo y junio) y cálculos del autor.

Nota: [1] Los estimadores son calculados por máxima verosimilitud y controlan el sesgo de selección. [2] La importancia relativa de cada observación corresponde a la estructura etaria por quinquenios y según género observada en cada una de las trece principales ciudades y sus áreas metropolitanas; información tomada de DANE, Censo General 2005. [3] AC: población que se autorreconoce como negra, mulata, afrocolombiana o palenquera; R: resto de la población. [4] En la ecuación de salario, las dotaciones corresponden al promedio de cada variable para los afrocolombianos y no afrocolombianos cuyo ingreso laboral es observable. En la ecuación de selección, se trata del promedio de cada variable para la población de las trece ciudades principales que se encuentra en edad de trabajar. [5] (Errores estándar).

Cuadro A7. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido al género y que se observa en las trece principales ciudades colombianas

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_M	β_H	$\beta_M - \beta_H$	Z_M	Z_H	$Z_H - Z_M$
<i>lnW</i>				9,074 (0,920)	9,102 (0,920)	0,028 (0,920)
Edad	0,038 (0,004)	0,066 (0,003)	-0,028 (0,003)	36,660 (11,958)	37,634 (12,711)	0,974 (12,305)
Edad ²	-0,408 (0,051)	-0,713 (0,034)	0,305 (0,042)	1,487 (0,972)	1,578 (1,065)	0,091 (1,015)
[miles de años]						
Primaria	0,202 (0,023)	0,187 (0,020)	0,015 (0,021)	0,908 (0,290)	0,899 (0,301)	-0,009 (0,295)

Cuadro A7. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido al género y que se observa en las trece principales ciudades colombianas (continuación)

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_M	β_H	$\beta_M - \beta_H$	Z_M	Z_H	$Z_H - Z_M$
<i>Secundaria</i>	0,060	0,182	-0,122	0,775	0,756	-0,019
<i>Incompleta</i>	(0,019)	(0,016)	(0,018)	(0,417)	(0,429)	(0,423)
<i>Secundaria</i>	0,271	0,244	0,027	0,588	0,551	-0,037
<i>Completa</i>	(0,017)	(0,014)	(0,015)	(0,492)	(0,497)	(0,495)
<i>Universidad</i>	0,386	0,355	0,032	0,310	0,265	-0,046
<i>Incompleta</i>	(0,019)	(0,018)	(0,018)	(0,463)	(0,441)	(0,453)
<i>Universidad</i>	0,670	0,791	-0,121	0,195	0,167	-0,027
<i>Completa</i>	(0,022)	(0,019)	(0,021)	(0,396)	(0,373)	(0,386)
λ	-0,077	0,109	-0,187	0,752	0,462	-0,291
	(0,035)	(0,020)	(0,028)	(0,345)	(0,323)	(0,335)
Constante	7,691	7,011	0,680	1,000	1,000	0,000
	(0,099)	(0,062)	(0,081)			
Selección						
Edad	0,123	0,128	-0,006	37,159	35,684	-1,475
	(0,003)	(0,003)	(0,003)	(17,482)	(16,930)	(17,234)
Edad ²	-1,613	-1,635	0,022	1,686	1,560	-0,126
<i>[miles de años]</i>	(0,030)	(0,031)	(0,031)	(1,537)	(1,442)	(1,495)
Ingreso no laboral	-0,00020	-0,00024	0,00004	230,413	221,775	-8,639
<i>[miles de pesos de 2004]</i>	(0,00001)	(0,00001)	(0,00001)	(496,306)	(515,811)	(505,237)
Menores de 6 en el hogar	-0,138	0,175	-0,313	0,299	0,284	-0,015
	(0,015)	(0,017)	(0,016)	(0,458)	(0,451)	(0,455)
Estudia	-0,733	-1,053	0,320	0,184	0,209	0,025
	(0,025)	(0,026)	(0,026)	(0,388)	(0,407)	(0,396)
Cabeza de familia	0,371	0,445	-0,074	0,193	0,492	0,299
	(0,019)	(0,021)	(0,020)	(0,395)	(0,500)	(0,446)
Casado	-0,321	-0,062	-0,259	0,258	0,308	0,050
	(0,017)	(0,020)	(0,019)	(0,438)	(0,462)	(0,449)
<i>Primaria</i>	0,039	0,078	-0,039	0,878	0,888	0,010
	(0,026)	(0,030)	(0,028)	(0,328)	(0,316)	(0,322)
<i>Secundaria</i>	-0,086	-0,032	-0,053	0,727	0,749	0,022
<i>Incompleta</i>	(0,022)	(0,026)	(0,024)	(0,446)	(0,434)	(0,440)
<i>Secundaria</i>	0,233	0,134	0,099	0,463	0,482	0,019
<i>Completa</i>	(0,018)	(0,022)	(0,020)	(0,499)	(0,500)	(0,499)
<i>Universidad</i>	0,246	0,058	0,188	0,213	0,237	0,023
<i>Incompleta</i>	(0,024)	(0,029)	(0,027)	(0,410)	(0,425)	(0,417)
<i>Universidad</i>	0,412	0,094	0,318	0,110	0,129	0,019
<i>Completa</i>	(0,028)	(0,032)	(0,030)	(0,313)	(0,336)	(0,324)
Constante	-2,067	-1,967	-0,100	1,000	1,000	0,000
	(0,056)	(0,059)	(0,058)			
Cali	0,051	0,110	-0,058	0,116	0,115	-0,001
	(0,022)	(0,025)	(0,024)	(0,320)	(0,319)	(0,319)
Medellín	-0,060	0,047	-0,108	0,176	0,170	-0,005
	(0,019)	(0,022)	(0,021)	(0,380)	(0,376)	(0,378)

Cuadro A7. Estimaciones de la descomposición Blinder-Oaxaca sobre el diferencial en el ingreso que es atribuido al género y que se observa en las trece principales ciudades colombianas (continuación)

	Remuneraciones			Dotaciones		
	β_M	β_H	$\beta_M - \beta_H$	Z_M	Z_H	$Z_H - Z_M$
Barranquilla	-0,285 (0,026)	0,063 (0,029)	-0,348 (0,028)	0,082 (0,274)	0,083 (0,276)	0,001 (0,275)
Bucaramanga	0,034 (0,031)	-0,066 (0,035)	0,100 (0,033)	0,052 (0,223)	0,052 (0,221)	-0,001 (0,222)
Manizales	-0,206 (0,046)	-0,056 (0,051)	-0,149 (0,049)	0,021 (0,145)	0,021 (0,144)	0,000 (0,144)
Pasto	-0,057 (0,051)	-0,037 (0,058)	-0,020 (0,055)	0,017 (0,130)	0,017 (0,128)	0,000 (0,129)
Pereira	-0,113 (0,038)	-0,017 (0,044)	-0,097 (0,041)	0,031 (0,172)	0,030 (0,171)	0,000 (0,172)
Cúcuta	-0,136 (0,036)	0,061 (0,040)	-0,197 (0,038)	0,037 (0,188)	0,038 (0,191)	0,001 (0,189)
Montería	-0,058 (0,053)	0,025 (0,061)	-0,083 (0,058)	0,015 (0,123)	0,015 (0,122)	0,000 (0,123)
Ibagué	-0,073 (0,043)	0,011 (0,048)	-0,085 (0,045)	0,025 (0,157)	0,025 (0,155)	-0,001 (0,156)
Cartagena	-0,390 (0,034)	0,043 (0,038)	-0,433 (0,036)	0,045 (0,207)	0,045 (0,207)	0,000 (0,207)
Villavicencio	-0,081 (0,049)	0,057 (0,055)	-0,138 (0,052)	0,018 (0,134)	0,019 (0,137)	0,001 (0,136)
Athrho	-0,106 (0,047)	0,155 (0,029)	-0,260 (0,038)			
Lnsigma	-0,307 (0,006)	-0,340 (0,005)	0,033 (0,005)			
Rho	-0,105 (0,047)	0,154 (0,028)	-0,259 (0,038)			
Sigma	0,736 (0,004)	0,712 (0,004)	0,024 (0,004)			
Lambda	-0,077 (0,035)	0,109 (0,020)	-0,187 (0,028)			
Log, verosimilitud	-46.572,00	-42.805,89				
Wald $\chi^2(7)$	6.671,71	14.673,79				
Observaciones	46.676	38.672				
No censuradas	18.040	21.943				
Iteraciones	2	3				

Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares 2004 (abril, mayo y junio) y cálculos del autor.

Nota: [1] Los estimadores son calculados por máxima verosimilitud y controlan el sesgo de selección. [2] La importancia relativa de cada observación corresponde a la estructura etaria por quinquenios y según género observada en cada una de las trece principales ciudades y sus áreas metropolitanas; información tomada de DANE, Censo General 2005. [3] M: mujeres, H: hombres. [4] En la ecuación de salario, las dotaciones corresponden al promedio de cada variable para los hombres y mujeres de las trece principales ciudades cuyo ingreso laboral es observable, En la ecuación de selección, se trata del promedio de cada variable para la población de las trece ciudades principales que se encuentra en edad de trabajar. [5] (Errores estándar).

Bibliografía

- Bertrand, M.; Mullainathan, S., 2004. "Are Emily and Greg More Employable than Lakisha and Jamal? A Field Experiment on Labor Market Discrimination", en *The American Economic Review*, vol. 94, núm. 4, septiembre, pp. 991-1013.
- Becker, G. S.; Nashat Becker, G., 1997. *La economía cotidiana*, Editorial Planeta Mexicana, S. A. [primera edición mexicana, 2002], México.
- Becker, G. S., 1957. *The Economics of Discrimination*, Chicago & Londres, The University of Chicago Press [Second Edition, 1971].
- Blinder, A. S., 1973. "Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates", en *The Journal of Human Resources*, vol. 8, núm. 4, otoño, pp. 436-455.
- Cárdenas, M.; Bernal, R., 2005. "Race and Ethnic Inequality in Health and Health Care in Colombia", *Documentos de Trabajo*, núm. 29, enero, Fedesarrollo, Bogotá.
- D'Amico, T. F., 1987. "The Conceit of Labor Market Discrimination", en *The American Economic Review*, vol. 77, núm. 2, mayo, Papers and Proceedings of the Ninety-Ninth Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 310-315.
- Díaz, Y.; Forero, G. A., 2006. "Exclusión racial en las urbes de la costa Caribe colombiana", *Serie Documentos IIEEC*, núm. 25, julio, Universidad del Norte, Barranquilla.
- Flórez, C. E.; Medina, C.; Urrea, F., 2003. "Los costos de la exclusión social por raza o etnia en América Latina y el Caribe", en *Coyuntura Social*, núm. 29, diciembre, Bogotá, pp. 45-72.
- Oaxaca, R., 1973. "Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets", en *International Economic Review*, vol. 14, núm. 3, octubre, pp. 693-709.
- Ortiz, R., 2005. *Inequidad étnica y racial en la afiliación al régimen subsidiado de salud en Colombia*, Universidad de los Andes, Tesis de grado para optar al título de magíster en economía, Bogotá.
- Rojas-Hayes, C. M., 2006. "Race determinants of wage gaps in Colombia", Research paper developed as a student in the Master of Public Policy program, Harris School of Public Policy Studies, The University of Chicago.
- Urrea, F.; Ramírez, H.; Botero, W., 2006. "Perfil sociodemográfico de la población afrocolombiana en las ciudades de Cali y Cartagena con base en los datos del censo 2005", ponencia presentada al seminario internacional "Construcción y uso de las variables étnicas en las estadísticas públicas: lógicas y dinámicas intra e internacionales", 12 y 13 de octubre, Hacienda Cocoyoc, Estado de Morelos, México.
- Viáfara, C. A.; Urrea, F., 2006. "Efectos de la raza y el género en el logro educativo y estatus socio-ocupacional para tres ciudades colombianas", en *Desarrollo y Sociedad*, segundo trimestre, pp. 115-163.
- Welch, F., 1973. "Black-White Differences in Returns to Schooling", en *The American Economic Review*, vol. 63, núm. 5, diciembre, pp. 893-907.

Educación primaria en Cartagena: análisis de cobertura, costos y eficiencia

JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ*

I. Introducción

La inversión en educación contribuye significativamente al desarrollo económico de un país, pues genera elevadas tasas de rentabilidad social y de retorno privado. A partir del debate sobre las distintas formas de gestión del sector educativo oficial, en el presente ensayo se estudia qué factores obstaculizan la eficiente asignación de recursos de la educación primaria en Cartagena, y qué estrategias se podrían aplicar para mejorar el rendimiento académico de los estudiantes.

En este orden de ideas, el trabajo se estructuró en cuatro partes: en la primera, se hace un repaso de teorías y estudios empíricos referentes a los logros educativos, la teoría del “principal-agente” aplicada a la educación y el círculo perverso que se genera entre la escasa educación, el desempleo y la pobreza. En la segunda parte se concentra la información sobre la educación primaria en Cartagena, de la que hacen parte los indicadores de cobertura y eficiencia interna, las condiciones laborales y el escalafón del personal docente, así como los costos de la educación primaria en Cartagena y su comparación con los de Colombia y otros países en vías de desarrollo. Luego se hace un análisis de los determinantes del aprendizaje efectivo y la calidad de la educación, y se presentan tres estudios de caso de colegios ejemplares de Cartagena y su área de influencia. El ensayo cierra con las conclusiones, en las cuales se destacan los problemas de la educación primaria en Cartagena, y las estrategias para mejorar su cobertura y calidad.

II. Logros y equidad educativa

A. Eficiencia y logros

Si bien en el ámbito internacional es ampliamente aceptada la educación como la clave del éxito económico de cualquier persona, empresa o país, el problema

* Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, sucursal Cartagena.

consiste en cómo armonizar la eficiencia con la equidad educativa, o dicho en otras palabras, cómo utilizar los limitados recursos de las escuelas en la forma más eficiente posible.

Una de las primeras investigaciones de eficacia escolar fue la de J. S. Coleman (1966). En su informe el autor concluía que “la escuela tenía poco o ningún efecto sobre el éxito académico del alumno una vez controladas las variables familiares”¹. Luego de estas aproximaciones cargadas de pesimismo con respecto al papel de la escuela, en los años 90 las nuevas propuestas empezaron a incluir variables atribuibles a la institución escolar. De esta forma, empieza la línea de trabajo de las escuelas ejemplares, que utilizan como metodología y como instrumento los estudios de casos, con los cuales se busca sistematizar y socializar las experiencias exitosas.

Las investigaciones empíricas hallaron una serie de factores relacionados con la eficacia escolar: liderazgo educativo fuerte, altas expectativas en cuanto a los resultados académicos de los alumnos, énfasis en las destrezas básicas, clima seguro y disciplinado (ambiente de aprendizaje), evaluaciones frecuentes del progreso del alumno, derechos y responsabilidades de los alumnos, colaboración escuela-hogar, visión y objetivos compartidos².

Con respecto a la eficiencia educativa, ésta busca minimizar el costo de los insumos requeridos, así como maximizar la cobertura. La eficiente asignación de recursos es una condición necesaria, que a la vez debe complementarse con el aumento de la calidad de la educación, que se convierte en la condición suficiente.

La inversión en educación genera costos y beneficios cuantificables, pero así mismo produce costos y beneficios indirectos difíciles de medir, que en economía se conocen como externalidades. Las externalidades producidas por la educación generan altas tasas de rentabilidad social, con elevadas tasas de retorno en la educación básica. De los tres niveles educativos, la educación básica primaria genera la mayor contribución al crecimiento económico, como surge del análisis elaborado por el Banco Mundial para los países de América Latina y el Caribe³. Diversos estudios empíricos han constatado que “los grupos de menores ingresos reciben la mayor parte del gasto público, especialmente en primaria. En el caso de la educación superior, la distribución es regresiva, pues el

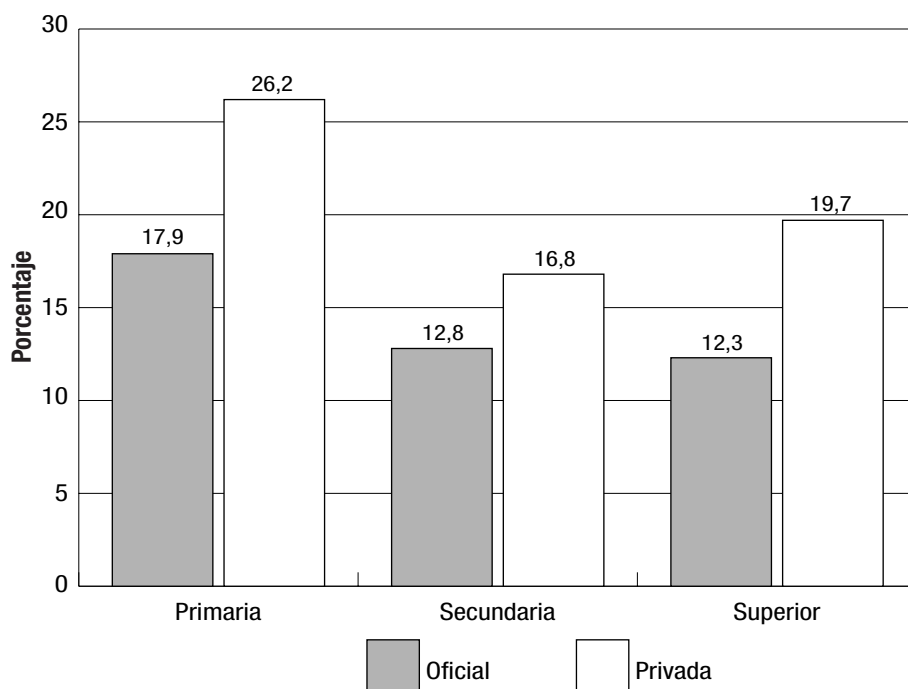
¹ Mercedes Muñoz-Repiso et ál., *La mejora de la eficiencia escolar: un estudio de casos*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2000, p. 15.

² *Ibíd.*, pp. 15, 16 y 21.

³ Ernesto Cohen et ál., “¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos”, Vol. I, Serie Políticas Sociales, 42, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Cepal, 2000, p. 11.

gasto se concentra en los quintiles de mayores ingresos”⁴. Fundamentado en esta realidad, el gobierno chileno decidió aumentar considerablemente la inversión en educación primaria y secundaria, al tiempo que redujo su presupuesto para las universidades públicas⁵.

Gráfico 1. Tasas de retorno de la educación para países de América Latina y el Caribe, 1995



Fuente: Banco Mundial, citado por Cohen, óp. cit.

Cuadro 1. Tasa de rentabilidad de distintos sectores de la economía de América Latina y el Caribe (porcentaje)

Sectores	1974-1982	1983-1992	1974-1992
Educación básica			20
Agricultura	14	11	
Industria	15	12	
Infraestructura	18	16	
Todos los proyectos	17	15	

Fuente: Banco Mundial, citado por Ernesto Cohen et ál., p. 11.

⁴ Corpoeducación, Situación de la educación básica, media y superior en Colombia, Bogotá, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco, 2001, p. 58.

⁵ Laurence Wolff, “Un ambiente que estimula el cambio”, *Bidamérica*, Revista del Banco Interamericano de Desarrollo, versión electrónica, Washington, 24 de mayo de 2002, p. 2.

Las tasas de retorno son decrecientes en la medida que aumenta el nivel educativo, pero esta condición no se cumple con los establecimientos privados de educación superior. En los tres niveles de educación (primaria, secundaria y universitaria) la tasa de retorno de los establecimientos privados fue superior a los oficiales.

De otro lado, la rentabilidad de la inversión educativa durante el período 1974-1992 fue superior con respecto a los otros sectores de la economía como infraestructura, industria y agricultura. Esta información resulta de gran utilidad a la hora de diseñar y priorizar las políticas públicas. Si los gobiernos buscan optimizar la rentabilidad social de la inversión, deberían darle preferencias al sector educativo y, dentro de éste, a la educación básica primaria.

B. Los problemas de “agencia”

La moderna teoría de la firma (en este caso, las escuelas y los colegios) revaloriza el arreglo institucional a través del cual se reducen los costos de transacción. De acuerdo con el paradigma principal-agente introducido por el economista Douglas North, el principal (propietario o accionista) tiene el derecho de fijar los objetivos de la organización, mientras que los agentes (ejecutivos y trabajadores) están en la obligación de cumplirlos.

La educación y demás servicios sociales del Estado, se caracterizan por la escasa claridad con respecto a quién debe ejercer como principal y cuáles son las obligaciones de los agentes. Algunas propuestas a esta problemática son las siguientes⁶:

1. Los incentivos por resultados permitirían una mayor claridad de las relaciones principal-agente. La recompensa por resultados y la búsqueda de mecanismos que mejoren la rendición de cuentas del agente, pueden ser alternativas. Con estos mecanismos se busca generar mayor información al consumidor (estudiante o padre de familia).
2. Educación descentralizada y asimétrica: el grado de discrecionalidad de los maestros es muy elevado. En este sentido, los directores y maestros tienen más información específica que los padres, aunque el mayor nivel educativo de la población ha disminuido la asimetría de información. Esta mayor información es una de las razones de la insatisfacción actual con el sistema educativo.
3. Mayor autonomía de las escuelas. Cuando en los colegios se transfiere el poder de decisión a instancias intermedias, disminuye el grado de

⁶ Silvia Montoya, “La educación como organización en la Argentina”, *Serie Política Social*, núm. 42, Santiago de Chile, Naciones Unidas - Cepal, 2001, p. 14.

discrecionalidad negativa del docente. “En los colegios con objetivos institucionales precisos, las decisiones fundamentales se centralizan en el director, la instancia intermedia”⁷.

El efecto comprobado del liderazgo educativo, asociado principalmente con la actuación del director y demás directivos, ha aumentado y se confirma con el tiempo. Así mismo, un cuerpo docente estable, capacitado y motivado puede producir diferencias significativas⁸.

C. Problemas de equidad

En Colombia, una persona pobre y sin educación básica primaria tiene una probabilidad superior al 80% de continuar sumida en la pobreza. Diferentes estudios empíricos han demostrado que el patrimonio mínimo necesario para detener “la transmisión intergeneracional de la pobreza es que cada persona cuente con por lo menos doce grados de educación”⁹.

Cuadro 2. Escolaridad, desempleo y nivel de ingresos en Cartagena, 2000

Quintil (nivel de ingresos)	Años de escolaridad	Tasa de desempleo (%)
1	6,3	38
5	9,8	12

Fuente: Banco de la República et ál., “Indicadores sociales de Cartagena”, núm. 3, diciembre de 2001.

Para el caso de Cartagena, en el 2000 una persona de altos ingresos (quintil 5) tenía una escolaridad media de 9,8 años, frente a otra de ingresos bajos (quintil 1) con 6,3 años de estudio. En tal sentido, parece existir una relación directa entre educación, nivel de ingresos y desempleo. Así, por ejemplo, la población del quintil 5 presentó una tasa de desempleo de 12%, mientras en el otro extremo las personas del quintil 1 llegaron a 38%¹⁰.

III. Educación primaria en Cartagena

A. La organización institucional

En Colombia la Constitución Política de 1991 estableció la obligatoriedad de la educación para las personas entre cinco y quince años de edad. Estos diez años de escolaridad abarcan un grado de preescolar y nueve años de educación

⁷ *Ibíd.*, p. 15.

⁸ Beverly A. Carlson, “¿Cómo lograr una educación de calidad: qué nos enseñan las escuelas?”, Serie *Desarrollo Productivo*, Naciones Unidas - Cepal, Santiago de Chile, 2000, p. 48.

⁹ Corpoeducación, *óp. cit.*, p. 62.

¹⁰ Banco de la República et ál., “Indicadores sociales de Cartagena – Primer semestre 2001”, *Cuadernos de Coyuntura Social*, núm. 3, Cartagena, diciembre de 2001, p. 18.

básica. Luego, en 1994, la Ley General de Educación (Ley 115) determinó que la educación formal quedaría organizada en los siguientes niveles: preescolar (con una duración de tres años), básica primaria (cinco años), básica secundaria (cuatro años) y media vocacional (dos años).

La Constitución y la Ley otorgaron responsabilidades de administración, financiamiento y control a todos los niveles del gobierno, lo que ha dificultado al extremo la rendición de cuentas. En este sentido corresponde a los municipios colombianos prestar el servicio educativo y lograr la cobertura universal. Estas entidades territoriales son las responsables de la construcción, mantenimiento y dotación de los establecimientos escolares oficiales, y con recursos propios pueden vincular personal docente y administrativo. Las transferencias constituyen la mayor parte de la financiación de la educación colombiana. Los recursos del situado fiscal llegan a los departamentos y éstos tienen la función de vincular la mayor parte de los docentes y personal administrativo, que luego son asignados a los municipios.

Para efectos de su organización educativa, el Distrito de Cartagena está dividido en cinco zonas (histórica y turística, norte, sur-oriental, centro y sur-occidental), y 16 núcleos o comunas. En el 2001 la Secretaría de Educación reorganizó algunas zonas con el propósito de presentar la distribución de la matrícula por grado, zona y sector. Para este caso específico, se zonificó el Distrito en cuatro gerencias comuneras: norte, sur-oriental, sur-occidental y corregimental o zona rural. El mayor número de estudiantes matriculados se concentra en la zona norte, y representan cerca del 40% de la matrícula en primaria¹¹.

Cuadro 3. Distribución de matrícula por gerencia comunera, grado, zona y sector, 2001

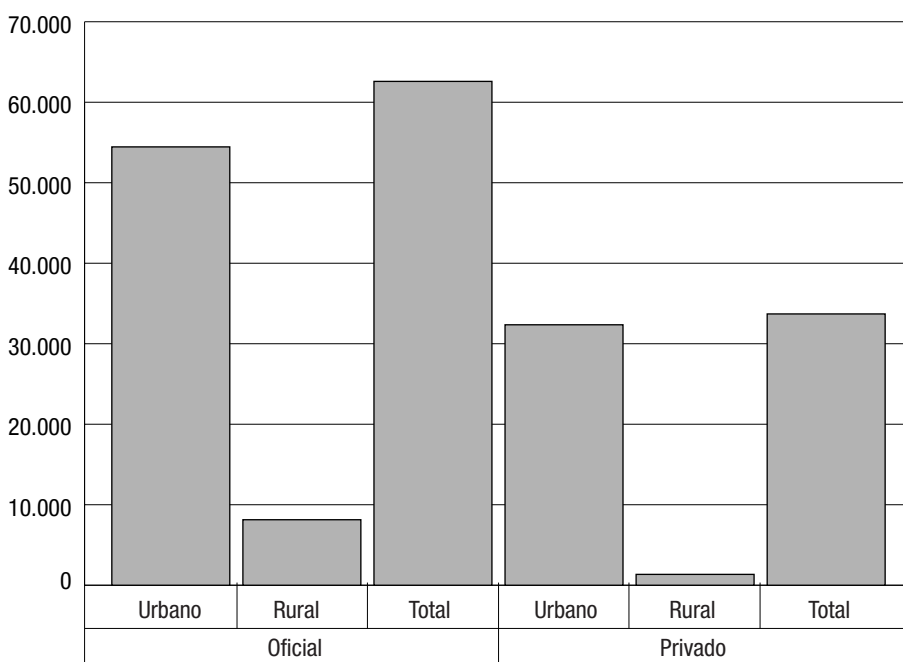
Grados	Norte			Sur oriental			Sur occidental			Corregimientos			
	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Total
1.º	4.581	3.242	7.823	4.043	907	4.950	3.009	2.777	5.786	2.153	364	2.517	21.076
2.º	4.153	3.368	7.521	3.743	848	4.591	2.812	2.477	5.289	1.725	323	2.048	19.449
3.º	4.359	3.221	7.580	3.639	749	4.388	2.968	2.309	5.277	1.725	373	2.098	19.343
4.º	4.319	3.186	7.505	3.579	720	4.299	2.977	2.203	5.180	1.354	274	1.628	18.612
5.º	4.211	3.167	7.378	3.370	683	4.053	2.874	1.967	4.841	1.236	304	1.540	17.812
Subtotal primaria	21.623	16.184	37.807	18.374	3.907	22.281	14.640	11.733	26.373	8.193	1.638	9.831	96.292
Total	41.321	47.421	88.742	39.386	7.102	46.488	34.956	25.771	60.727	13.756	3.584	17.340	213.297

Fuente: Secretaría de Educación del Distrito de Cartagena.

¹¹ La zona norte está representada por los barrios de la zona histórica y turística de la ciudad (desde El Laguito y Castillo grande hasta Crespo), comuna 2 (Pie del Cerro, Lo Amador y otros), comuna 3 (Canalote, Daniel Lemaitre, San Francisco y otros) y zona centro (Comunas 8, 9 y 10: Los Ejecutivos, Las Gaviotas, La Castellana, Piedra de Bolívar, El Bosque y otros).

En los corregimientos y en la zona sur-oriental del Distrito, los niños de primaria matriculados en colegios oficiales se eleva al 83% del total, mientras en las zonas sur-occidental y norte se presenta una mayor presencia del sector privado con el 45% y 43% respectivamente. Esta distribución parece lógica si se analiza desde la estratificación socioeconómica de la ciudad: en las zonas o gerencias comuneras cuya población se clasifica mayoritariamente en los estratos bajo y medio-bajo (uno, dos y tres), la presencia oficial en la educación primaria es alta, mientras en las comunas de estratos medio y alto (cuatro, cinco y seis), la educación privada tiene una presencia significativa.

Gráfico 2. Número de estudiantes de básica primaria en Cartagena, por sector y área, 2001



Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Durante el 2001 la educación básica en Cartagena (preescolar, primaria, secundaria y media vocacional) estaba constituida por 213.296 estudiantes, 8.548 profesores y 495 establecimientos educativos. Solo en primaria había 96.292 estudiantes, 3.361 docentes y 419 establecimientos (es necesario aclarar que de estos últimos, 410 son compartidos con los niveles de preescolar y secundaria). El 65% de los estudiantes de primaria están matriculados en colegios oficiales, y dentro de éstos el 87% se ubica en el área urbana del Dis-

trito. Por su parte en el sector privado el 96% de los estudiantes se concentra en colegios urbanos.

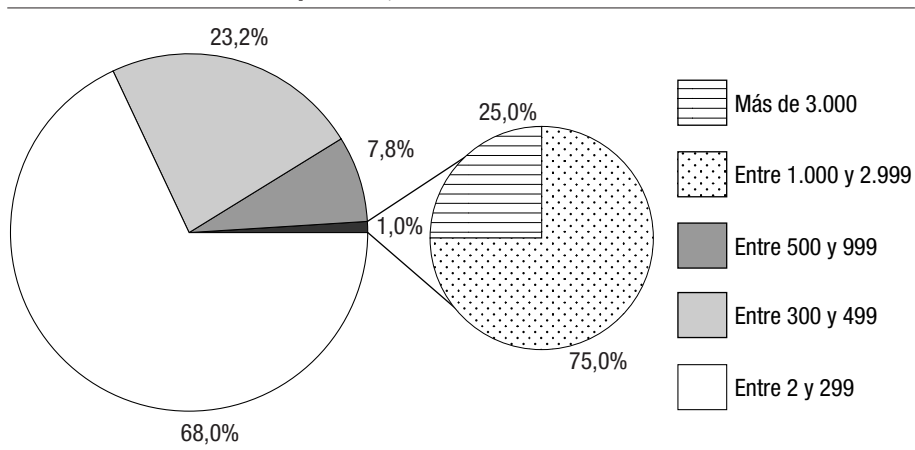
El plantel educativo más grande es la “Ciudad Escolar de Comfenalco”, con más de 9.000 estudiantes y 280 profesores, para una relación alumno/docente de 32:1. También en el nivel de primaria básica Comfenalco es la institución con más estudiantes (3.500), seguido por tres colegios que tienen una población estudiantil entre 1.000 y 3.000 estudiantes. Pero estos grandes colegios no dejan de ser una minoría, pues el 68% de los planteles educativos de primaria tienen entre 2 y 300 alumnos, mientras el 23% tienen entre 300 y 500 estudiantes. Esta dispersión de la educación en escuelas tan pequeñas, fue una de las razones para que el Legislativo y el Ministerio de Educación ordenaran la fusión entre aquellos colegios y escuelas oficiales que no ofrecieran todos los niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria).

Cuadro 4. Número de planteles educativos de Cartagena clasificados a partir del número de estudiantes de primaria, 2001

Número de planteles	Número de estudiantes (rango)	Participación (%)
1	Más de 3.000	0,25
3	Entre 1.000 y 2.999	0,75
33	Entre 500 y 999	8,00
97	Entre 300 y 499	23,00
285	Entre 2 y 299	68,00
419		100,00

Fuente: cálculos del autor, con base en información de la Secretaría de Educación de Cartagena.

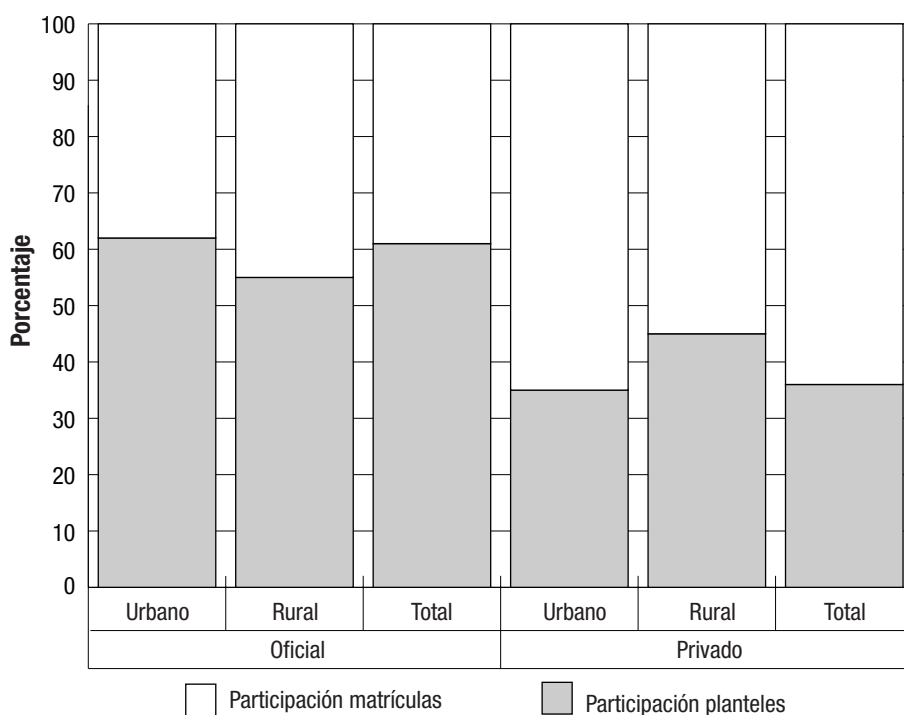
Gráfico 3. Planteles educativos de Cartagena clasificados a partir del número de estudiantes de primaria, 2001



Fuente: cálculos del autor, con base en información de la Secretaría de Educación de Cartagena.

La relación estudiante/docente en el nivel de básica primaria en Cartagena fue de 29, pero en el sector oficial la relación se elevó a 34. Esta relación resulta superior al promedio nacional, que fue de 26 y 28 estudiantes por profesor en la primaria completa y en el sector oficial, respectivamente. La relación de alumnos de primaria por plantel es de 230 en promedio, pero se torna muy diferente cuando se analiza por sector. Así, mientras cada plantel educativo oficial tiene en promedio 365 alumnos de primaria, en los privados esa relación se reduce a 135. Ésta es la razón para que el 41% de los planteles de primaria (los oficiales) concentren el 65% de la matrícula de este nivel educativo.

Gráfico 4. Participación de la oferta y demanda educativa primaria en Cartagena, 2001



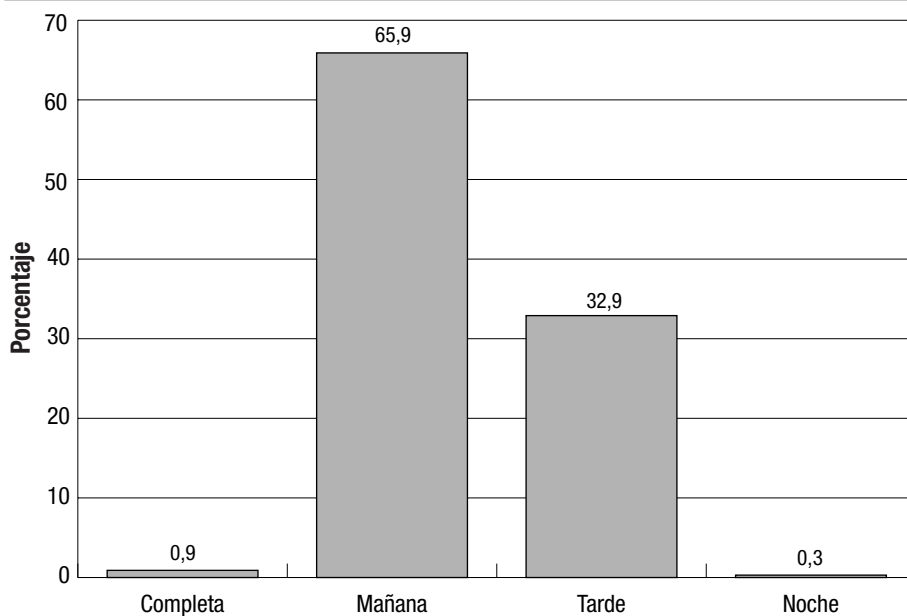
Fuente: cálculos del autor, con base en información de la Secretaría de Educación de Cartagena.

En la distribución de los docentes por género, las mujeres representaban el 98% en preescolar, el 91% en primaria y el 42% en secundaria. El análisis por jornada permite establecer que cerca del 99% de los estudiantes de primaria están en las jornadas de la mañana o de la tarde, y el resto (que equivale al 1%, o lo que es lo mismo, un poco más de mil estudiantes) estudian en la jornada

completa o en la nocturna. La jornada completa es la única en la que el sector privado tiene más estudiantes que el oficial; en el resto de jornadas la relación es inversa.

Los expertos en educación recomiendan pasar de la media jornada a la jornada completa, con la finalidad de mejorar el rendimiento escolar. Es así como desde 1997, el Ministerio de Educación de Chile inició un programa para extender la media jornada en las escuelas a la jornada completa, lo que significa, en la práctica, que muchas escuelas tendrían que duplicar el espacio físico con que cuentan, para poder acogerse a la reforma y no disminuir su cobertura. Una política de esta envergadura encontrará siempre el escollo de la financiación.

Gráfico 5. Participación del número de estudiantes por jornada, 2001



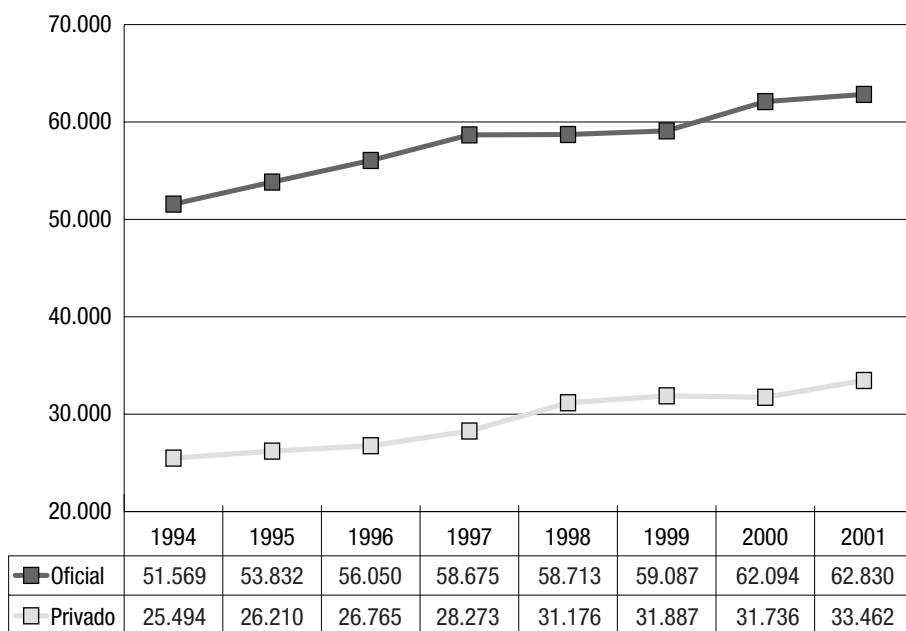
Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

B. Subsidios y nuevos cupos

En el período 1994-2001, se crearon en Cartagena más de 19.000 nuevos cupos en básica primaria, al pasar la matrícula de 77.000 a 96.000 estudiantes. En este período la tasa de crecimiento fue de 3,2% promedio anual, impulsada en varios años por la matrícula de los colegios privados. Pero este crecimiento de la matrícula en los establecimientos privados incluye a los estudiantes subsidiados por el Estado, a través de becas, subsidio a la permanencia, educación para todos, escuelas comunitarias y maestros en comisión en el sector privado.

En 1994 el número de estudiantes subsidiados en todos los niveles educativos era de 4.000 y ocho años después (2002) se elevó a más de 23.000.

Gráfico 6. Comportamiento del ciclo de primaria por sector, 1994-2001



Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Los estudiantes subsidiados representaban el 5% de la matrícula de los colegios privados en 1994 y se elevó al 38% en el 2002. Si se compara con el total de estudiantes de educación básica matriculados en Cartagena, los subsidiados pasaron de representar el 2% al 11%, durante el mismo período. En términos de equidad, los subsidios en primaria y secundaria son ampliamente redistributivos: “en educación básica, el subsidio es más claramente redistributivo que el gasto. Más del 50% del subsidio total en educación primaria se gasta en el 30% más pobre de la población, y sólo el 8% se gasta en los tres deciles más ricos”¹².

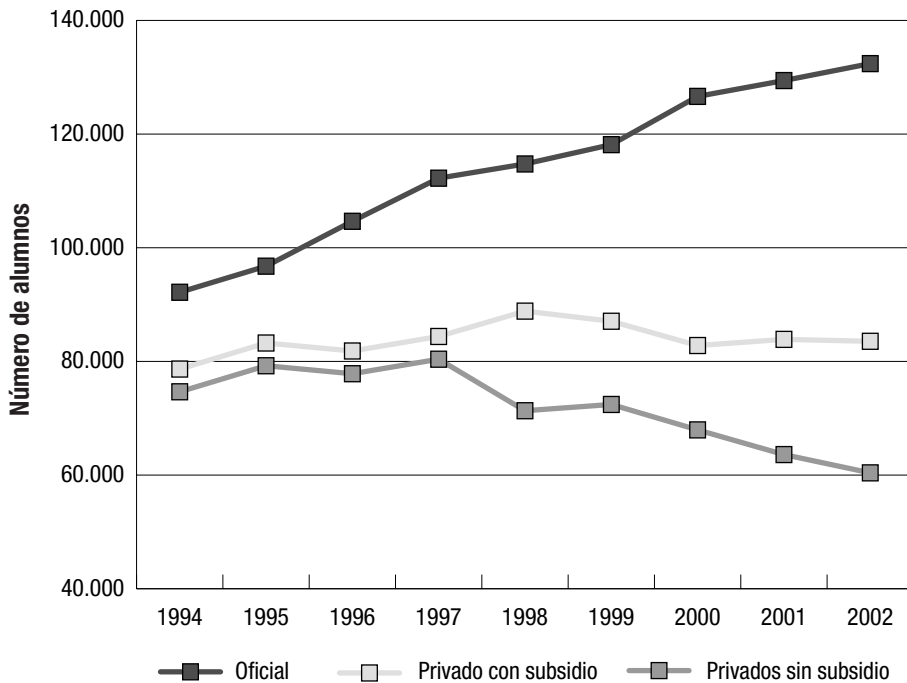
No cabe duda que las becas Paces¹³ y demás subsidios a la educación cumplen una función destacada con respecto al aumento de la cobertura y la equidad redistributiva. La discusión surge cuando se aborda el tema de la calidad. Las becas Paces consisten en un subsidio que la Secretaría de Educación Distrital

¹² Corpoeducación, óp. cit., p. 59.

¹³ Paces: “Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria”.

otorga a algunos colegios privados por cada estudiante de estratos uno y dos que le hayan asignado. Los estudiantes de estos estratos que no consigan cupo en los colegios oficiales, son ubicados por los jefes de núcleo de la Secretaría de Educación en los colegios privados que tienen convenio para recibir estudiantes becados.

Gráfico 7. Evolución de la matrícula en Cartagena: oficial, privado con subsidio y privado sin subsidio, 1994-2002



Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

La evidencia parece indicar que la calidad de estos colegios es precaria, los profesores tienen escasa calificación y las condiciones de infraestructura son muy deficientes. Al ser un sistema penetrado por el favoritismo y el monto de los subsidios por estudiante tan reducido, ningún colegio privado de calidad está interesado en tales subsidios o becas. Una investigación de la Universidad de los Andes constató que los puntajes de los exámenes del Icfes de los colegios Paces eran inferiores a los de los planteles oficiales y los planteles privados sin Paces¹⁴.

¹⁴ Jaime Tenjo, Rocío Ribero et ál., "Evaluación del programa de becas Paces", Bogotá, Universidad de los Andes, CEDE, 1997, información electrónica.

Cuadro 5. Educación subsidiada en Cartagena, 2002

Escuelas \ Costos	Número de niños subsidiados	Costo per cápita en primaria (\$)	Costo per cápita en secundaria (\$)
Escuelas comunitarias	9.250	216.000	410.607
Escuelas privadas	8.741	282.000	450.000

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Estos problemas de calidad obligaron al Ministerio de Educación a dar por terminado el programa de becas Paces y demás subsidios en el 2001, y reorientar los recursos a un nuevo programa en el que el Ministerio concentra toda la “población subsidiada” y gira las partidas correspondientes. En el 2002, la población de niños y jóvenes cartageneros en educación subsidiada ascendía a 18.000 estudiantes, y el costo que asumía la Secretaría de Educación en las escuelas privadas era de \$ 282.000 y \$ 450.000 por estudiante de primaria y secundaria, respectivamente¹⁵. Uno de los problemas consiste en que esta educación subsidiada la siguen prestando las mismas “escuelas Paces”, con los consabidos problemas de calidad.

Al respecto, una experiencia que vale la pena estudiar es el programa “Banco de Cupos”, desarrollado por la Secretaría de Educación de Bogotá, en el que se concentran todos los recursos del subsidio educativo en el Distrito. El programa busca garantizar la educación de los niños de estratos uno y dos que no logren ingresar al sistema de planteles oficiales.

La Secretaría de Educación paga a un colegio privado por cada alumno \$ 1.050.000 anuales aproximadamente, y el plantel se compromete con la Secretaría a brindarle al estudiante educación de buena calidad. Para lograr esto último, la Secretaría hace una evaluación de los planteles educativos que pueden prestar el servicio, a partir de diferentes criterios como los resultados de las pruebas en competencias básicas, la calidad y coherencia de su Proyecto Educativo Institucional (PEI), así como la hoja de vida de los profesores del colegio. Con esta evaluación, la Secretaría busca que los colegios escogidos se clasifiquen como de alto rendimiento académico¹⁶. Estas experiencias deberían ser estudiadas y en la medida de lo posible implementadas no sólo en Cartagena, sino en la mayoría de municipios del Caribe colombiano.

¹⁵ Información suministrada por Richard Arias, funcionario de la Secretaría de Educación de Cartagena.

¹⁶ Información suministrada por María Fernanda González, funcionaria de la Secretaría de Educación de Bogotá.

C. Indicadores de la educación primaria

1. Indicadores de cobertura

En los años 1999-2000, la tasa de analfabetismo en el Distrito de Cartagena fue de 6%, inferior al promedio departamental (14,8%) y a la media nacional (10%). Esta cifra para Cartagena es similar a las que presentan ciudades de tamaño intermedio o grande, con tasas de analfabetismo inferior al 10%: “este problema se presenta en los individuos de mayor edad y en la población con altos índices de miseria”, verificándose una fuerte asociación entre nivel de pobreza y analfabetismo¹⁷.

Se calcula que en el 2001 cerca de 125.000 niños de Cartagena no recibían educación formal¹⁸. Este problema se ha visto agravado, ya que en siete años (1994-2001), la población del Distrito en el rango de los 7 a los 11 años pasó de 86.000 a 103.000 personas (tasa de crecimiento de 2,7% promedio anual), muchos de los cuales son niños desplazados por la violencia rural. En el mismo período de estudio, la tasa bruta de escolarización de la matrícula en primaria creció 3,2% promedio anual, al pasar de 77.000 a 96.000 (93%). Por su parte, la matrícula neta en primaria (niños en edad de 7 a 11 años) pasó de 57.000 a 73.000 (71%), con una tasa de crecimiento de 3,6% promedio anual.

En este período la tasa neta creció más rápido que la tasa bruta, pero esta última continuó con una diferencia por encima de los 20 puntos. Lo anterior encuentra su explicación en las altas tasas de extraedad en primaria, que en Cartagena fluctuaron entre 24% y 26%, reforzadas por el fenómeno de la población desplazada. La repitencia y la extraedad implican mayores costos financieros y sociales para el sistema educativo, pues generan, por un lado, doble gasto en el estudiante repitente y, por el otro, limita el cupo de estudiantes que siguen normalmente su promoción entre grados.

En Cartagena se debe tener en consideración el grave problema económico, social y humano de los desplazados, población de alta vulnerabilidad que requiere atención urgente en salud, vivienda, servicios públicos y educación, para solo citar algunas demandas: “no existe ninguna fuente de recursos prevista para atender esta población y la compleja situación resultante desafía

¹⁷ Banco de la República et ál., “Indicadores sociales de Cartagena – Primer semestre de 2000”, Cuadernos de Coyuntura Social – Cartagena de Indias, núm. 1, Cartagena, 2000, p. 27.

¹⁸ Banco de la República et ál., óp. cit., 2001, p. 20.

cualquier intento de previsión y planificación”¹⁹. En solo tres años (1996-1998) llegaron a Cartagena cerca de 35.000 personas desplazadas por la violencia. Luego, entre septiembre de 2000 y de 2001 se registraron 10.400 personas desplazadas, muchas de las cuales son niños y jóvenes que necesitan continuar con sus estudios²⁰.

2. Indicadores de eficiencia interna

Estos indicadores miden la capacidad que tiene el sistema educativo para retener y promover la población estudiantil matriculada. La eficiencia interna se mide a través de los siguientes indicadores: *tasa de aprobados*, definida como la proporción de estudiantes que aprueban el grado que están cursando; *tasa de reprobados*, constituida por la proporción de alumnos que no aprueban el grado en el cual se han matriculado; *tasa de deserción*, que mide la proporción de estudiantes ingresados a un grado determinado y que abandonan el sistema durante el año escolar o al finalizar éste; *tasa de repitencia*, definida como la proporción de estudiantes matriculados en un determinado grado y que permanecen en el mismo por más de un año lectivo²¹.

Durante el período 1995-2000, los indicadores de eficiencia interna evolucionaron no muy favorablemente en el Distrito de Cartagena. Así, por ejemplo, la tasa de aprobación anual cayó en 1,5%, cifra similar al aumento de la tasa de reprobación; la deserción anual se mantuvo constante, con una leve tendencia a crecer, la retención se redujo en 1,1%, mientras la repitencia se incrementó en más de 2%. Al analizar cada uno de estos indicadores por sector, se encuentra que en los colegios privados (no oficiales) el comportamiento es más aceptable que en los oficiales, así algunas diferencias sean mínimas.

En el 2000, los indicadores de eficiencia interna en primaria fueron favorables para Cartagena con respecto a la media nacional, pero al compararlos con los de una ciudad de similar desarrollo como Bucaramanga, se observa un menor desempeño. De nuevo, los colegios privados presentan menores tasas de repitentes, reprobados y desertores que los colegios oficiales.

¹⁹ Entidades Asociadas (Ministerio de Educación Nacional, Banco Mundial, Fundación Corona et ál.), *La gestión educativa en las entidades territoriales colombianas: lecciones de una década*, Bogotá, 2001, pp. 225 y 241.

²⁰ Banco de la República et ál., “Indicadores sociales de Cartagena”, núm. 4, julio de 2001-mayo de 2002, Cartagena, agosto de 2002.

²¹ Joaquín Viloria De la Hoz, “Cereté: municipio agrícola del Sinú”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, 26, Cartagena, Banco de la República, 2002, pp. 46-47.

Cuadro 6. Indicadores de eficiencia interna en la educación primaria, 2000

Nivel	Aprobado	Reprobado	Desertores	Repitencia
Nacional	85,40	7,72	6,88	4,92
Bolívar	84,44	9,11	6,45	4,16
Cartagena	88,53	7,37	4,10	4,65
Bucaramanga	92,40	3,65	3,94	1,88

Fuente: DANE, "Educación año 2000", información en CD.

En Cartagena la tasa de aprobados en educación básica primaria es mayor que la media nacional y que la de Bolívar. Con el sistema de la promoción automática, la tasa de aprobados no está determinada por la capacidad de los docentes ni por las competencias de los estudiantes, y sólo se limita a ser un indicador de la eficiencia interna del sistema educativo. En cuanto a la tasa de desertores del sistema educativo, es un hecho positivo que Cartagena obtenga tasas por debajo de Colombia y Bolívar, aunque resulta superior a la de Bucaramanga.

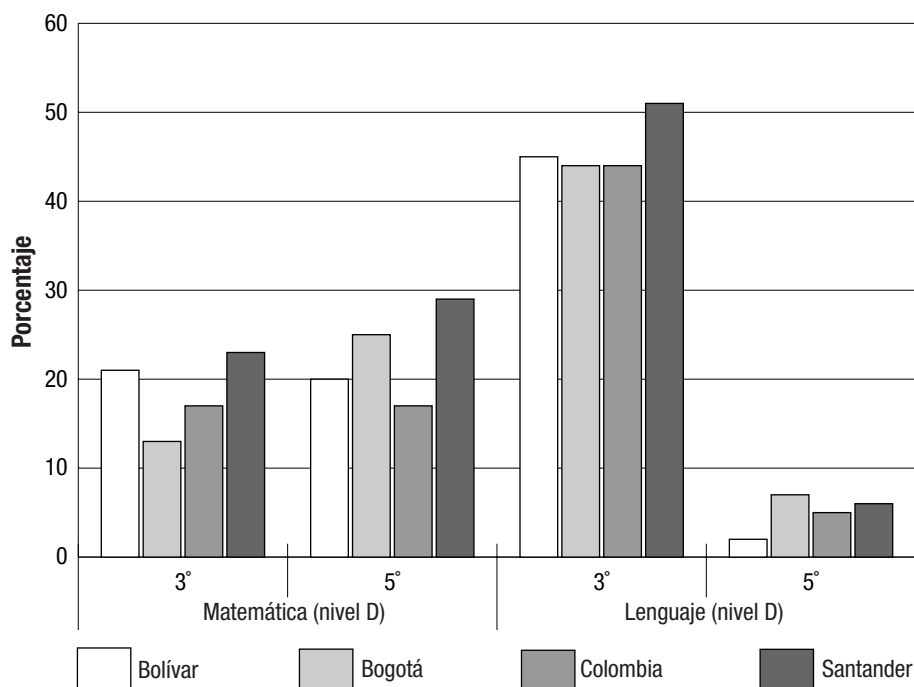
3. Indicadores de calidad

Con las pruebas Saber, el Ministerio de Educación Nacional busca "medir los niveles de logro cognitivo de los estudiantes colombianos en las áreas básicas del conocimiento"²². Estas pruebas se aplican a una muestra nacional de estudiantes de los grados 3.º, 5.º, 7.º y 9.º, y las últimas evaluaciones correspondientes a matemáticas y lenguaje fueron realizadas entre 1997 y 1999. Las pruebas se califican sobre cien puntos y tienen tres niveles de logros: en los extremos, B corresponde al de menor complejidad y D a una complejidad mayor. La muestra es representativa para todos los departamentos del país, al igual que para las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. A nivel nacional el Departamento de Bolívar ocupó el penúltimo lugar en estas pruebas.

Los resultados de Saber presentados a continuación, se refieren a los grados 3.º y 5.º del Departamento de Bolívar y no al Distrito de Cartagena, y el análisis se limita al nivel D. En las pruebas de matemáticas, el 21% de los estudiantes de grado 3.º de educación básica en Bolívar alcanzaron el nivel deseado de calidad (nivel D), inferior al Departamento de Santander, pero ligeramente superior al promedio nacional. En las pruebas de matemáticas aplicadas a los estudiantes del grado 5.º, los logros en el nivel D fueron de 20% en Bolívar, por encima de la media nacional, pero inferior a Bogotá y Santander.

²² Ministerio de Educación Nacional, Evaluación de la calidad de la educación. Resultados de la evaluación de los grados 3.º, 5.º, 7.º y 9.º, Matemáticas y lenguaje, Bogotá, 2000.

Gráfico 8. Pruebas Saber: logros en matemáticas y lenguaje de los grados tercero y quinto, nivel D (superior)



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, óp. cit., 2000.

En la prueba de lenguaje, los niños matriculados en el grado 3.º de Bolívar, Bogotá y la media nacional tuvieron logros similares en el nivel D, mientras los santandereanos tuvieron un mejor desempeño. Los logros en el grado 5.º fueron dramáticos tanto para Bolívar y Bogotá así como el promedio nacional, con indicadores que fluctuaron entre el 2% y el 7%. En el caso de Bolívar, sólo 2 de cada 100 estudiantes de 5.º grado alcanzaron el nivel esperado, “es decir, pueden realizar una lectura comprensiva del texto, entendida como la capacidad para identificar los temas allí tratados, relacionarlos con otros textos... y sacar sus propias conclusiones”²³.

Como síntesis de los resultados de las pruebas Saber aquí analizados se deben destacar los logros en matemáticas y lenguaje de los niños de Santander de 3.º y 5.º grados. Así mismo, el buen desempeño de los niños de grado 3.º de Bolívar, quienes obtuvieron un puntaje destacado tanto en lenguaje como en matemática.

²³ Ministerio de Educación Nacional, Evaluación de la calidad de la educación. Resultados de la evaluación de los grados 3.º, 5.º, 7.º y 9.º, matemáticas y lenguaje, Bogotá, 2000.

Pero las últimas pruebas Saber aplicadas confirman un preocupante diagnóstico de la educación colombiana: en primaria los niños aprenden menos del 50% de lo que teóricamente está estipulado en el currículo vigente.

Para el caso específico de Bogotá, la Secretaría de Educación viene practicando desde 1998 “la evaluación censal de competencias básicas, definida como el eje de la estrategia de mejoramiento de la calidad de la educación”²⁴. Las pruebas evalúan las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias naturales en los grados 3.º, 5.º, 7.º y 9.º de la educación básica en Bogotá. La evaluación censal le ha permitido a la Secretaría determinar los aspectos que se deben mejorar, así como definir y orientar las acciones que eleven la calidad de la propuesta educativa de Bogotá. Esta experiencia debería servir de modelo a las secretarías de educación de las principales ciudades y departamentos del país, toda vez que serían ellos los que dispondrían de los recursos económicos y humanos para adelantar acciones de tal envergadura.

D. Personal docente

En Colombia se presenta un proceso de inflexibilidad con respecto a nombramientos, promociones y traslados de maestros. Así, por ejemplo, la movilidad de los maestros públicos es menor que la de los privados, y aún inferior que la de los demás trabajadores. En este mismo sentido, diversas presiones y consideraciones políticas no han permitido desarrollar la evaluación de los docentes, y los concursos públicos para la selección de maestros o directivos son excepcionales.

En el período 1995-2000 los salarios nominales de los maestros (incluidas prestaciones y subsidios) se incrementaron entre 191% y 196%, mientras el salario mínimo legal creció 121%²⁵. En estos resultados inciden varios factores como la alta sindicalización del profesorado, la gran dependencia del sector público y que los salarios no están en relación directa con los resultados.

De acuerdo con información del 2001, la distribución del recurso humano en el sistema educativo del Distrito muestra que en los colegios del sector oficial, el personal directivo y administrativo representaba el 27,5%, mientras en el privado éste se elevaba a 35%. Lo anterior determina, en gran medida, que la participación de los docentes en la planta de personal de los establecimientos oficiales sea muy superior (69,6%) en comparación con los centros privados (58,4%).

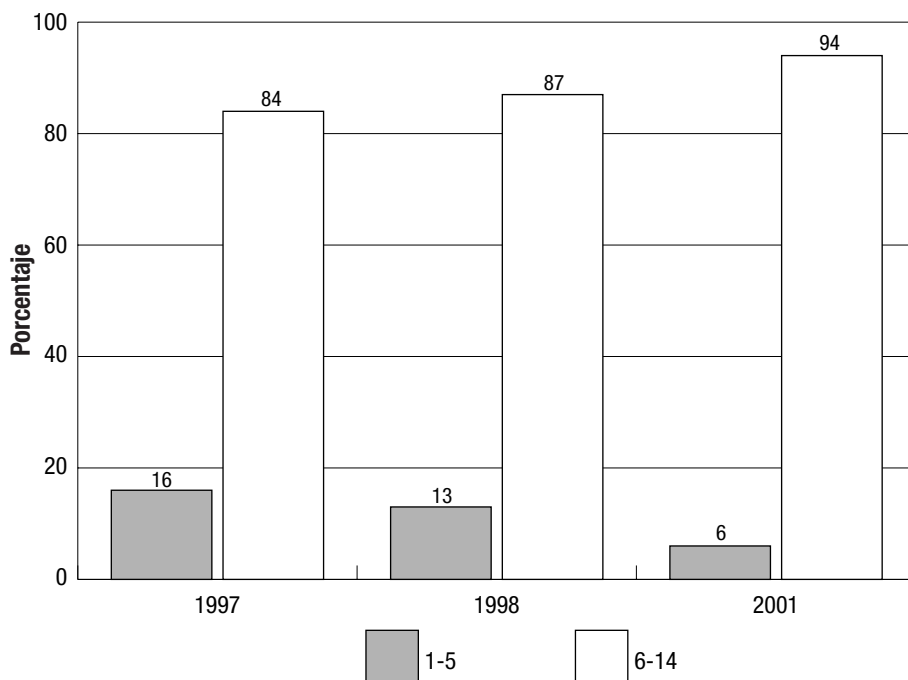
²⁴ Secretaría de Educación de Bogotá, “La evaluación de competencias básicas: herramienta para liderar el mejoramiento de la calidad de la educación”, Bogotá, 2000.

²⁵ Roberto Steiner et ál., “¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia?”, *Coyuntura Social*, núm. 26, Bogotá, Fedesarrollo, mayo de 2002, p. 64.

En las instituciones educativas privadas el 6,5% del personal tiene funciones en salud, trabajo social y educación, mientras en los colegios oficiales es de apenas 2,7%. Contar con estos servicios en los colegios, incide positivamente en la calidad de la educación. En esta misma línea, algunos investigadores colombianos encontraron que mientras el porcentaje promedio de personal docente es mayor en los colegios públicos que en los privados, en estos últimos hay un mayor número de médicos, consejeros y psicólogos, lo que puede ser un indicador de buena calidad²⁶.

La Secretaría de Educación Distrital de Cartagena cuenta con una planta de 4.844 funcionarios escalafonados, de los cuales el 94% son docentes y el 6% restante se desempeña en funciones directivas. Todos los docentes y directivos docentes están clasificados en 14 escalafones.

Gráfico 9. Evolución del escalafón en el Distrito de Cartagena, 1997-2001



Fuente: Entidades asociadas, óp. cit., p. 242 y Secretaría de Educación Distrital de Cartagena.

En 1997 el 15,7% de los docentes se encontraba en las cinco primeras categorías del escalafón, al año siguiente esta cifra bajó al 13% y en el 2001 siguió cayendo hasta llegar a 6%. “Si este aumento en la categoría del escalafón hubiera

²⁶ *Ibíd.*

estado acompañado de un mejoramiento sensible de la calidad de la educación, se podría considerar una tendencia positiva y eficiente”, pero si no actúa en el mediano plazo sobre los indicadores de calidad, sería necesario revisar las condiciones y los requisitos para ascender en el escalafón docente²⁷.

En síntesis, para mejorar la calidad de la educación se requiere no sólo que los gobiernos impulsen una política de actualización, capacitación y formación de docentes, sino además que los maestros se organicen en torno a comunidades docentes o académicas (y no sólo gremiales), y se ejerza un fuerte liderazgo por parte de los rectores.

E. Costos

La educación en Colombia utiliza tal cantidad de recursos económicos y humanos, que algunos estudiosos del tema han calificado el sector como la empresa más grande del país. Información del año 2000 muestra una población de 11.500.000 estudiantes entre los 5 y 24 años de edad, cerca de 622.000 docentes y 104.000 establecimientos educativos. En 1999, el gasto total en educación representaba el 8,8% del PIB, esto es, unos 15 billones de pesos: ocho billones de presupuesto oficial y siete billones que destinaron las familias a gastos en este servicio²⁸.

La financiación de la educación a nivel nacional, se logra a través de cuatro subsistemas: a) el de transferencias automáticas (Ley 60 de 1993 y luego Ley 715 de 2001, denominado “Sistema General de Participación”) y regalías, que financia la mayor parte de la planta docente departamental y municipal; b) el de cofinanciación, con el cual se financia la inversión física; c) de crédito, que se utiliza principalmente para construir y dotar los establecimientos educativos, y d) los recursos propios de las entidades territoriales²⁹.

Para Cartagena y otros municipios de Bolívar, el principal problema de las transferencias consiste en su inequitativa distribución: así, en el 2000 el situado fiscal per cápita (estudiantes matriculados en establecimientos públicos) de Cartagena fue de \$ 513.627, frente a un promedio nacional de \$ 551.927. De acuerdo con estas cifras del Ministerio de Educación Nacional, en el 2000 la Secretaría de Educación de Cartagena dejó de percibir cerca de \$ 4.600 millones por concepto de situado fiscal. Una explicación de esta anomalía puede estar en la fórmula de cálculo para distribuir el situado fiscal entre las diferentes entidades territoriales, de la que resultan favorecidos algunos departamentos

²⁷ Entidades asociadas, óp. cit., p. 242.

²⁸ Corpoeducación, óp. cit., 2001, p. 20.

²⁹ *Ibíd.*, 2001, p. 19.

de altos ingresos. Este problema de inequidad es aún más grave, al constatar que en toda Colombia la educación oficial cubre cerca del 75% de la matrícula, mientras en Cartagena sólo el 70%.

Entre 1998 y 2001, el presupuesto de gastos totales de la administración central de Cartagena presentó un crecimiento de 4,4% promedio anual en términos reales, mientras los gastos en educación lo hicieron al 6,7% promedio anual. El acelerado crecimiento de los gastos en educación encuentra su explicación a partir de las disposiciones de la Constitución Política de 1991, Ley 60 de 1993 y Ley 715 de 2001, que dan prioridad a las inversiones tanto en este sector como en salud.

Cuadro 7. Gasto en educación y situado fiscal per cápita, 2000 (millones de pesos)

Gastos y matrícula	Colombia	Bolívar	Cartagena
Gasto en educación (\$)	5.583.410,9	112.741,3	79.330,7
Situado fiscal (\$)	4.071.294,6	73.431,3	61.372,2
Matrícula oficial, año 2000	7.376.516	234.652	119.488
Situado fiscal per cápita (\$)	551.926,5	312.937	513.627

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Estadísticas educativas, información electrónica.

Cuadro 8. Gastos en educación del Distrito de Cartagena (millones de pesos de 2001)

Gastos \ Año	1998	1999	2000	2001
Total gastos en educación	70.341,6	78.325,5	85.407,4	85.500,0
Gastos educación primaria	40.725,3	45.431,9	43.817,6	44.000,0
Gastos totales	285.782,3	293.612,5	345.953,1	325.021,3

Fuente: Banco de la República, "Estadísticas de finanzas públicas", información magnética, ajustada con información de la Secretaría de Educación de Cartagena.

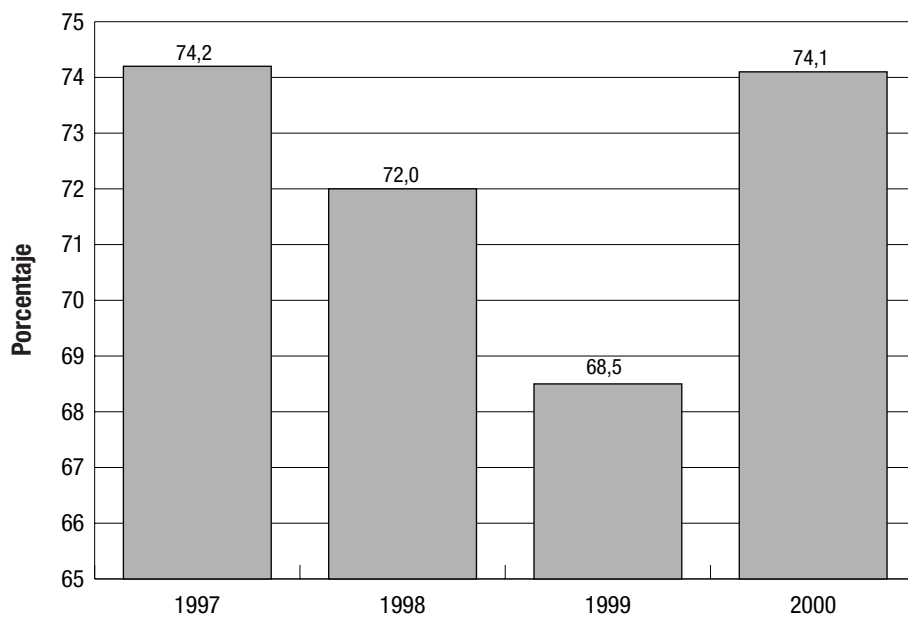
En Colombia, a partir de la vigencia de la Ley 60 de 1993, cerca del 80% de los recursos destinados a la educación se va en pago de maestros. Esta anomalía ha limitado la financiación de útiles, textos y otros elementos de ayuda pedagógica. En Cartagena puede comprobarse que los recursos del situado fiscal se utilizan básicamente para los gastos de funcionamiento del sector: pago de la nómina de 3.654 docentes, directivos docentes y 534 administrativos³⁰. De estos recursos por lo menos el 97% se destinan a gastos de personal, del que hacen parte los rubros de sueldos, bonificaciones, primas, cesantías, contribuciones, aportes en salud y cajas de compensación, entre otros.

En el 2000 con recursos del situado fiscal se financió el 72% del presupuesto destinado a educación del Distrito de Cartagena, mientras que en el 2001 la

³⁰ Secretaría de Educación Distrital de Cartagena, Cartagena, ciudad educadora. Cuarto anuario estadístico 2000, p. 44.

participación del situado fiscal en los gastos de la educación básica primaria llegó al 64%.

Gráfico 10. Participación de los recursos del situado fiscal en el presupuesto de educación de Cartagena, 1997-2000



Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

El 30% de los recursos provenientes de la participación de los ingresos corrientes de la nación, PICN, son de forzosa inversión en educación. En 1997 gran parte de esos recursos se invirtió en plazas docentes, en 1999 se destinó a este rubro el 90% del presupuesto y al año siguiente el 96%. “Esta situación ha llevado a una crisis de las instituciones educativas, pues por ampliar una planta docente hoy no existe la posibilidad de hacer ninguna inversión. Estos recursos representan el 19,2% del presupuesto destinado a educación en el año 2000”³¹.

En 1999 el 13% de los recursos ordinarios (impuestos y rentas propias) se destinó a gastos de funcionamiento, el 55% a la financiación de cupos o subsidios escolares, el 17% al mantenimiento de establecimientos educativos y un 15% para el pago de nómina de personal administrativo de las instituciones educativas.

Los recursos provenientes de regalías no han sido muy significativos para financiar la educación en el Distrito, pues no alcanzó ni siquiera el 1% del total de

³¹ Secretaría de Educación Cartagena, óp. cit., p. 44.

inversión educativa en 2000. En 1999, el 72,5% se utilizó en la financiación de subsidios escolares y el 13,2% en mantenimiento de la infraestructura escolar.

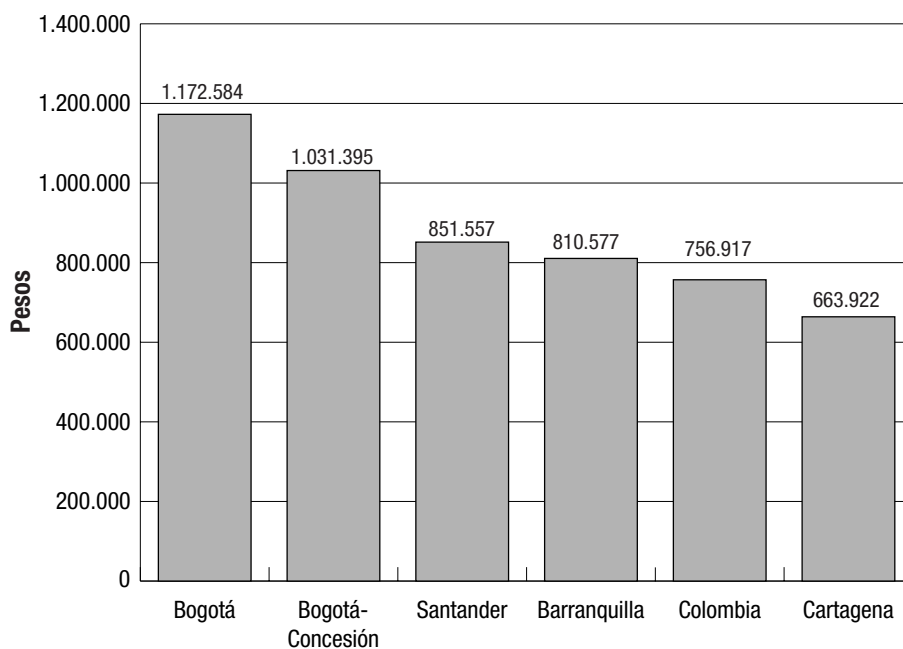
Cuadro 9. Costo promedio anual por estudiante de primaria, 1995 y 2000

País o ciudad	USD	Año base
Países en desarrollo (fijado por la UNESCO)	220	1995
América Latina y el Caribe	246	1995
Colombia	289	2000
Cartagena de Indias	314	2000

Fuente: Corpoeducación, Cándido Gómez y cálculos del autor.

Estas diversas fuentes de financiación del Distrito de Cartagena, lograron que los gastos totales en educación pasaran de \$ 70.300 millones de pesos constantes de 2001 en 1998 a cerca de \$ 86.000 millones en el 2001. Para el 2000, los gastos en educación primaria fueron cercanos a los \$ 44.000 millones de pesos constantes de 2001 (\$ 40.700 millones de pesos corrientes). De acuerdo con estos datos, el costo promedio por estudiante de primaria en Cartagena durante el 2000 fue de \$ 655.458, un 8% por encima del promedio nacional (\$ 604.150). En dólares de 2000, el costo por estudiante en Cartagena y en Colombia sería de USD 314 y USD 289 respectivamente.

Gráfico 11. Costo promedio anual por estudiante de colegio oficial, 2000



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Estadísticas educativas 2000, versión electrónica.

El costo total mínimo fijado por la Unesco para el nivel de educación primaria en países en desarrollo fue de USD 220 en 1995. Sin embargo, elevar el costo por alumno no significa necesariamente mejorar la calidad de la educación. En América Latina y el Caribe, el costo unitario en primaria era de USD 246 y en Cartagena estaba encima de USD 300, y los resultados en términos de calidad y eficiencia no han sido los mejores³².

Ahora, si se compara el costo promedio anual por alumno de plantel oficial del sistema educativo completo (preescolar, primaria y secundaria) para el 2000, se observa que Bogotá presenta los costos per cápita más elevados, seguido por el Departamento de Santander y el Distrito de Barranquilla. En el grupo analizado, Cartagena presenta los costos más bajos por estudiante de colegio oficial, equivalente al 57% de los correspondientes a Bogotá. En el mismo año un colegio privado de Cartagena, de costo intermedio y clasificado por el Icfes como “Superior” o “Muy Superior” de acuerdo con su rendimiento académico, tenía estipulada una mensualidad promedio de \$ 247.000, lo que en el año escolar representaba cerca de \$ 2.500.000 por estudiante.

Estas cifras nos develan un problema agudo de la educación pública en Cartagena, como son los escasos recursos económicos de que dispone el Estado para educar a un niño o a un joven: el costo por estudiante en un colegio público de Bogotá es 1,8 veces mayor que en uno similar de Cartagena.

IV. Factores determinantes del aprendizaje

Es preocupante constatar que cerca del 30% de los establecimientos educativos de Cartagena no cuentan con una biblioteca central, que el 70% no dispongan de un laboratorio de sistemas o informática y el 94% no tengan laboratorio de idiomas. Incluso, si del número de establecimientos se excluyen los que sólo funcionan como preescolar (39), las cifras variarían muy poco: 22%, 68% y 93% de los colegios no tendrían biblioteca, laboratorio de sistemas y sala de idiomas, respectivamente. Esta preocupación se hace extensiva a los escasos laboratorios de física y química con que cuentan los colegios de secundaria, y se agravaría aún más si se tiene en cuenta que las bibliotecas escolares existentes disponen de un número reducido de textos.

Ante esta evidencia, resulta pertinente conocer un estudio del Banco Mundial con información para más de 25 países, en el que se presentan los resultados de

³² Cándido Alberto Gómez, “El costo por alumno en el Paraguay”, Revista Iberoamericana de Educación, versión electrónica, noviembre de 2000, pp. 5 y 11.

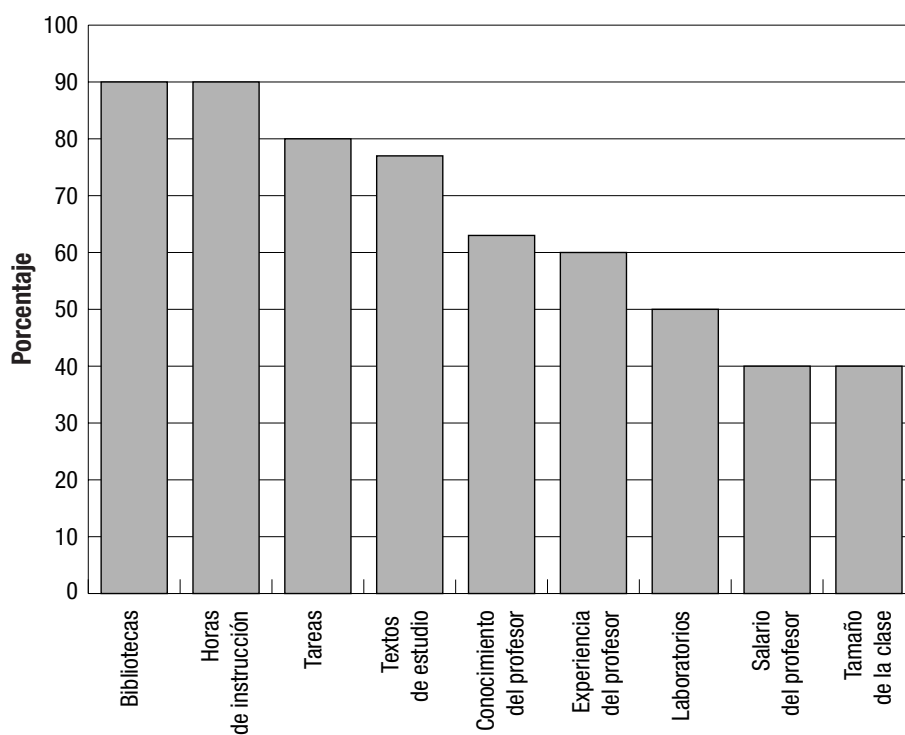
factores determinantes de aprendizaje efectivo que afectan el rendimiento en la educación primaria. Los datos hacen referencia al porcentaje de los estudios de caso que muestran efecto positivo: en los primeros lugares aparecen la disponibilidad de bibliotecas (90%), el número de horas de instrucción (90%) y tareas en la casa (80%), y con la menor incidencia se clasificaron el salario del profesor y el tamaño de la clase (40% cada uno).

Cuadro 10. Bibliotecas, laboratorios y computadores en los colegios de Cartagena, 2001

Número de establecimientos	Bibliotecas	Laboratorio sistemas	Laboratorio Integrado	Laboratorio de química	Laboratorio de física	Laboratorio de idiomas
495	354	145	83	51	48	30

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena, 2002.

Gráfico 12. Factores determinantes del aprendizaje efectivo en la educación primaria, 1994

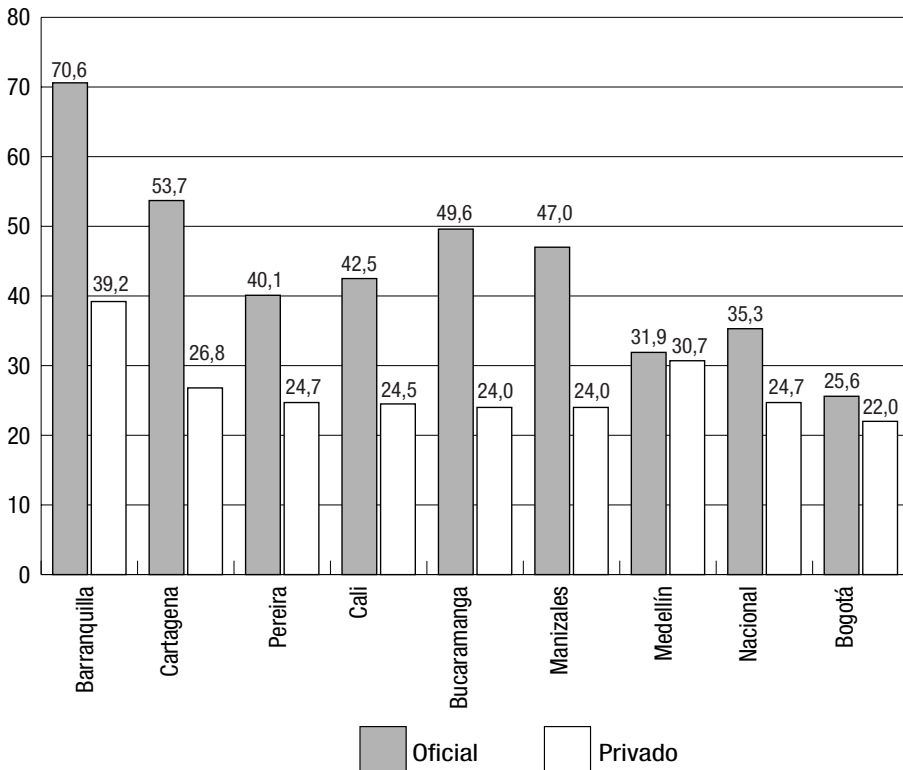


Fuente: Cohen et ál., óp. cit., p. 17.

En la misma línea, Fuller y Clarke, citado por Cohen, muestran la importancia relativa de determinantes como el puntaje combinado del tiempo instruccional en la escuela y de las tareas en el hogar que arroja un total de

185 puntos, mientras que el salario del profesor y el tamaño de la clase llegan a aproximadamente a 60 puntos³³.

Gráfico 13. Número de alumnos por computador, 2001



Fuente: Montenegro, Anif.

De nuevo en Colombia, una encuesta del DANE permitió medir el impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el país. Para el caso concreto de la educación, se encontró que el 20,7% de los colegios oficiales y el 36% de los privados (no oficiales) tienen acceso a Internet. En el sector de la educación básica se dispone de 33 computadores por cada mil estudiantes, mientras en la superior esa relación es de 89 equipos por cada mil estudiantes³⁴.

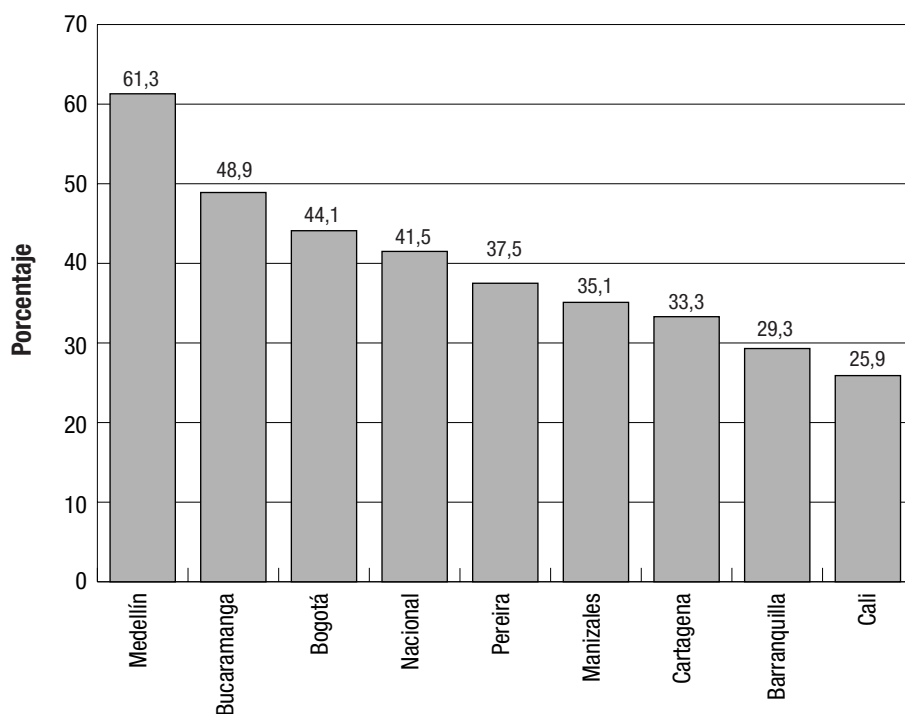
Un estudio de ANIF revela las preocupantes brechas internas que se presentan en Colombia con respecto a las tecnologías de la información. Así, por ejemplo, el número de alumnos por computador es mucho mayor en los colegios oficiales que en los privados. También se observa cómo en las ciudades de Bogotá y Medellín el

³³ Ernesto Cohen et ál., óp. cit., p. 15.

³⁴ *Portafolio*, Bogotá, viernes 26 de julio de 2002, p. 10.

número de estudiantes por computador es menor que en el resto del país, tanto en los colegios oficiales como privados, y en el otro extremo aparecen Barranquilla y Cartagena con las relaciones más altas (más estudiantes por computador). No muy diferente es el porcentaje de colegios con conexión a Internet, en el que Medellín, Bucaramanga y Bogotá se ubican en los primeros lugares, mientras Cartagena, Barranquilla y Cali presentan los indicadores más bajos³⁵.

Gráfico 14. Porcentaje de colegios con conexión a Internet, 2001



Fuente: Montenegro, ANIF.

A este respecto vale la pena resaltar las conclusiones de un estudio sobre el costo-efectividad de la política de educación primaria en América Latina. Para los autores, “algunas intervenciones son de alto costo y, por sí solas... no constituyen una buena inversión. Esto es particularmente cierto en el caso de aumento de salarios, la utilización de computadoras y los programas de alimentación escolar”³⁶.

³⁵ Santiago Montenegro, “Proyecciones macroeconómicas y tecnologías de la información en Colombia”, Seminario de ANIF, Cartagena, 19 de julio de 2001.

³⁶ Ernesto Schiefelbein, Laurence Wolff y Paulina Schiefelbein, “El costo-efectividad de las políticas de educación primaria en América Latina. Estudio basado en la opinión de expertos”, *Serie Políticas Sociales*, 42, Santiago de Chile, Naciones Unidas – Cepal, 2000, p. 36.

En Colombia, los diseñadores de políticas públicas deben buscar alternativas creativas que superen los problemas de calidad y eficiencia educativa. Se ha hecho común tratar de mejorar la eficacia de la educación a través de variables relacionadas con el contexto educativo como los insumos, materiales, prácticas institucionales o textos escolares. Estas intervenciones son necesarias, pero no suficientes para mejorar la eficiencia del sector educativo. Los factores extraescolares explican cerca del 60% del rendimiento escolar, como los años de estudio de los adultos del hogar, la capacidad económica de los padres y el nivel de organización familiar (hogares con padres separados, mujer cabeza de familia o los integrados por ambos cónyuges)³⁷.

De acuerdo con lo anterior, las políticas y estrategias educativas para desarrollar en el ámbito de la escuela, tendrán un impacto máximo de 40% sobre el rendimiento de los estudiantes. Como ya se planteó, algunos factores determinantes del aprendizaje están directamente relacionados con la disponibilidad de buenas bibliotecas, el estricto cumplimiento del número de horas de instrucción y la duración del año escolar, así como la asignación de tareas para desarrollar en casa, entre otros.

De otra parte, un estudio elaborado por la Cepal y el BID a partir de la opinión de diez expertos internacionales en el tema educativo, también ofrece luces sobre las intervenciones de mayor efectividad en educación primaria. Estas intervenciones no coinciden en muchos casos con los proyectos educativos impulsados en diferentes países de América Latina. De acuerdo con los expertos, las intervenciones en educación primaria que alcanzaron el costo-efectividad más elevado fueron la asignación de los mejores maestros al primer grado de educación primaria; la prohibición expresa del cambio de profesor de curso durante el año escolar y la realización de una prueba objetiva al 10% de los alumnos de 4.º grado y distribuir los resultados entre los maestros³⁸.

En el otro extremo, las intervenciones con el menor costo-efectividad esperado fueron los programas de alimentación escolar, acceso de una hora semanal a los computadores, capacitación para los docentes sin material de seguimiento y aumento del sueldo de los profesores en un 20%. En este sentido, el estudio recomienda impulsar aquellas intervenciones de gran impacto, que impliquen enfoques simples y costos moderados.

³⁷ Ernesto Cohen et ál., óp. cit., pp. 12 y 14.

³⁸ Ernesto Schiefelbein, Laurence Wolff y Paulina Schiefelbein, óp. cit.

Adicional a lo anterior, la experiencia desarrollada por la Secretaría de Educación de Bogotá en los convenios de concesión con instituciones educativas privadas, puede servir de modelo a la Secretaría de Educación de Cartagena, como una estrategia tendiente a mejorar el rendimiento académico de los establecimientos y estudiantes de Cartagena. A través de las concesiones se administran 22 escuelas y colegios del Distrito Capital, y su propósito es crear cupos a través de los contratos, ampliar la oferta educativa pública en los estratos 1 y 2, establecer cupos por subsidio, así como constituir un fondo de becas. En 2001, el servicio pedagógico y administrativo de las concesiones debía atender como mínimo 860 alumnos en jornada única, con un presupuesto anual por establecimiento de 887 millones de pesos a precios de 2000. Las personas jurídicas que participen en las licitaciones (colegios o escuelas) deberán estar clasificadas dentro de la categoría de “Superior” o “Muy Superior” en las evaluaciones del Icfes³⁹.

La modalidad de concesión adelantada por la Secretaría de Educación de Bogotá se podría poner en práctica en el Distrito de Cartagena y otros municipios costeros, invitando para tal fin a comunidades religiosas de amplia experiencia educativa en el país como jesuitas, salesianos o franciscanos, o con universidades o colegios privados de la región que sean exitosos en términos de calidad, clasificados por el Icfes en el nivel “Muy Superior” o “Superior”, y que logren replicar la experiencia académica de su proyecto educativo institucional (PEI). Como se ha visto, los recursos para poner en práctica estas concesiones educativas no son muy elevados y podrían salir de las transferencias que recibe el Distrito (Sistema General de Participaciones), o mejorar la eficiencia de su sistema educativo⁴⁰.

V. Estudios de caso

A partir de las teorías modernas sobre calidad, eficiencia y costo-efectividad de la educación, se vio la necesidad de indagar sobre casos concretos de la educación primaria en Cartagena, como una forma de sistematizar y socializar las experiencias exitosas, y aprender de ellas. Se tomaron para el efecto tres colegios, dos oficiales y uno privado, que se han caracterizado por ser modelos educativos en el Distrito de Cartagena y su área de influencia. De los dos colegios oficiales, uno ofrece sólo el nivel de primaria básica y el otro la secundaria, pero a partir de lo

³⁹ Secretaría de Educación de Bogotá, “Pliego de condiciones – Licitación pública LP-SED-011-00”, Bogotá, 2000.

⁴⁰ Joaquín Vilorio De la Hoz, “Riqueza y despilfarro: la paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, 28, Cartagena, Banco de la República, 2002, pp. 77-79.

establecido en la Ley 715 de 2001 y su Decreto reglamentario 0230 de 2002, se ordenó la fusión de estos planteles, para mejorar la gestión administrativa y racionalizar los recursos. En los tres colegios se comprueba la capacidad de liderazgo de sus respectivos rectores.

A. Caso uno: Escuela Ana María Pérez de Otero

La Escuela Ana María Pérez de Otero es un plantel educativo oficial, ubicado en el sector de El Socorro (zona suroccidental). Esta Escuela comenzó a funcionar en 1975 y desde su fundación su rectora ha sido la licenciada Cira Vásquez, quien estudió a distancia una licenciatura en supervisión educativa y luego una especialización en educación personalizada⁴¹.

La Escuela inició labores en unas bodegas acondicionadas como salones, con escasa infraestructura de servicios. En los primeros años, los padres de familia colaboraron en la adecuación de la escuela con recursos y mano de obra. En este plantel la educación es gratuita, y los padres de familia sólo pagan unos costos académicos de \$ 22.000 anuales por alumno, lo que en el 2002 le generó la suma de \$ 10.500.000. Estos recursos son utilizados anualmente para adecuar y reparar las instalaciones locativas, los pupitres y otros gastos menores, previa autorización de la Secretaría de Educación.

Aparte de estos ingresos menores, la rectora gestiona ante la Secretaría de Educación obras indispensables para el plantel, convirtiéndolo en modelo de escuela primaria en la zona suroccidental y en Cartagena: salones cómodos y bien ventilados, patios arborizados y con juegos infantiles, baterías de baño higiénicamente mantenidas, material de apoyo como cartillas, textos escolares, televisores, VHS y, en general, unas instalaciones bien mantenidas. La principal deficiencia de la Escuela es la falta de biblioteca, proyecto que pasaron a la Secretaría de Educación hace unos años, pero hasta el momento no ha sido aprobado.

En el 2002, la Escuela contaba con 479 estudiantes en dos jornadas (desde preescolar hasta 5.º grado de primaria), 12 profesoras, tres administrativos y una rectora. De acuerdo con lo anterior, la relación de número de estudiantes por docente es de 40:1. En su gran mayoría los alumnos pertenecen a los estratos socioeconómicos 2 y 3, y residen en el sector de El Socorro (cerca del 40%) y barrios circunvecinos. En cumplimiento de la Ley 715 de 2001 y su Decreto reglamentario 0230 del 2002, ésta y otras dos escuelas primarias del sector se

⁴¹ La información sobre la Escuela Ana María Pérez de Orozco fue suministrada por la rectora Cira Vásquez y por el profesor David Jiménez. Entrevista realizada el 5 de septiembre de 2002.

fusionaron con el “Liceo Nacional Soledad Acosta de Samper”, con la finalidad de ofrecer en un solo centro educación básica completa, racionalizar los recursos y optimizar la toma de decisiones.

Una de las innovaciones de la Escuela es que los profesores trabajan por área, a diferencia del método tradicional en el que un profesor debe dictar todas las asignaturas de un curso. De acuerdo con la rectora, cuando el método utilizado es el tradicional, lo más recomendable es que se asignen los mejores maestros en el primer grado. Esta intervención tendría un gran impacto en el aprendizaje efectivo de los alumnos. Pero con el otro método, los salones y profesores son asignados por áreas y no por curso, lo que permite que se movilen los alumnos entre los salones, y no los profesores. Con el nuevo sistema los logros han mejorado ya que se notan niños más activos, mayor participación en clase y disminución de la timidez de los alumnos.

Al igual que en los otros planteles estudiados, aquí los maestros están comprometidos con el proyecto educativo y tienen un gran sentido de pertenencia con la institución, producto quizás del liderazgo que ejerce la rectora, el hecho de trabajar en el mismo equipo durante muchos años y sentir que el proyecto iniciado hace casi 30 años lo han construido desde un principio ellos mismos. En esta escuela niños y docentes son disciplinados, y existe una buena relación con la Asociación de Padres de Familia.

B. Caso dos: Liceo Nacional Soledad Acosta de Samper

El “Liceo Nacional Soledad Acosta de Samper” (conocido como “La Femenina”) fue fundado hace más de 50 años en el sector de Blas de Lezo (zona suroccidental de la ciudad). Cuenta con 2.365 estudiantes en dos jornadas (mañana y tarde), 73 profesores y cuatro coordinadores, lo que da una relación de 32,4 estudiantes por docente. El colegio fue exclusivamente de secundaria femenina hasta el 2001, y a partir de ese año se fusionó con tres escuelas de preescolar y primaria, aumentándose el número de estudiantes en 1.700 y los profesores en 53. En total, el colegio unificado tiene 4.000 estudiantes de ambos sexos y 124 profesores, orientados bajo una sola rectoría.

Aura Beatriz Castro es la rectora del “Soledad Acosta de Samper” desde hace 19 años, y en ese tiempo se ha ganado la confianza de profesores, estudiantes y padres de familia a partir de su gestión y calidad del trabajo⁴². Aura Beatriz

⁴² La información sobre el “Liceo Nacional Soledad Acosta de Samper” fue suministrada por la rectora Aura Beatriz Castro y por el profesor David Jiménez. Entrevista realizada el 27 de agosto de 2002.

estudió psicopedagogía en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en Tunja, y luego adelantó estudios de posgrado en gerencia educativa en la Universidad de Cartagena.

El Liceo Soledad Acosta de Samper se caracteriza por contar con una nómina de maestros comprometidos con su labor educativa y una comunidad de estudiantes y padres de familia con un alto sentido de pertenencia. Y es que existen fuertes razones para esto: el Colegio tiene una planta física en excelentes condiciones, con laboratorios de inglés, biología, química y física (este último en regular estado), una biblioteca bien dotada, una sala de informática con 50 computadores y canchas deportivas. El personal de apoyo académico lo conforman dos psicólogas, dos psicopedagogas, una trabajadora social, una auxiliar de enfermería y un bibliotecario.

En todos los cursos se imparten clases de inglés y éstas se hacen intensivas en los grados 10.º y 11.º con la utilización del software *English Discoveries*. En todo el Distrito de Cartagena, la Secretaría de Educación dispone de trece centros pilotos dotados con aulas especializadas para la enseñanza del idioma inglés a través del software *English Discoveries*. Este software está siendo utilizado en Cartagena por 150 maestros y 2.000 estudiantes en sus cursos de inglés⁴³.

Se puede comprobar que este Colegio cuenta con mejor infraestructura y dotación que la mayoría de planteles públicos de la ciudad, y la diferencia se ha logrado a partir de la gestión de proyectos que adelanta la rectora ante la Secretaría de Educación, la Alcaldía y en ocasiones con agencias de cooperación internacional (hace varios años se logró que con recursos de una agencia española se construyeran y dotaran los laboratorios de biología y química). Se debe destacar que cuando en el Colegio no hay una persona con experiencia en la formulación de proyectos de inversión, la rectora contrata a un profesional para que los formule. La estrategia ha rendido sus frutos, pues la mayoría de proyectos presentados han sido aprobados por la Secretaría de Educación.

Hasta el 2001 para ingresar como nuevo estudiante al Colegio se hacía un proceso de selección: a las nuevas alumnas se les practicaba un examen diagnóstico y se admitían las que tuvieran los mejores puntajes. Desde el 2003, cuando el colegio estuvo totalmente integrado con las tres escuelas de primaria que le correspondieron, tienen prioridad de ingresar a 6.º grado las niñas que terminan su primaria básica en dichas escuelas.

⁴³ Secretaría de Educación de Cartagena, Cartagena Ciudad Educadora. Cuarto Anuario Estadístico 2000, Cartagena, 2001, p. 18.

Se pudo constatar en éste como en otros colegios de Cartagena, la creencia que tienen los rectores y directivas de que es más conveniente ubicar a los mejores profesores en los niveles más avanzados (10.º y 11.º grados), seguramente para preparar mejor a sus estudiantes en las pruebas de Estado (exámenes del Icfes). Esta política contradice las recomendaciones que hacen diversos expertos en el tema educativo, en el sentido de ubicar a los mejores profesores en los cursos elementales (1.º y 2.º de primaria), pues en esa edad de formación los niños reciben los elementos básicos del aprendizaje.

Otra de las características del Colegio, es que ofrece capacitación continua a docentes, estudiantes y padres de familia. Así mismo, en 1998 su PEI (Programa Educativo Institucional) fue declarado sobresaliente a nivel nacional. En esta misma línea, el Colegio se ha consolidado como el mejor plantel educativo oficial de Cartagena, a partir de los exámenes del Icfes: en el 2001, las estudiantes de “La Femenina”, jornada de la tarde, clasificaron al colegio en la categoría “Alto”, y ocuparon el puesto 938 a nivel nacional entre 7.962 colegios.

C. Caso tres: Colegios de la Esperanza y La Nueva Esperanza

Jorge Irisarri Núñez, rector del Colegio La Nueva Esperanza, hace parte de una familia de reconocidos educadores cartageneros: “Sin duda alguna, la verdadera clave del éxito del Colegio de La Esperanza (y de la Nueva Esperanza) radica en que (la familia Irisarri) es, probablemente, la dinastía de educadores más respetada del país... Es esta familia de origen vasco la que ha dado al colegio su sentido de la moral, la disciplina y el trabajo”⁴⁴. Abel Mariano Irisarri y Joaquín F. Vélez fundaron en 1870 el Colegio de la Esperanza de Cartagena⁴⁵. Por motivos políticos el Colegio fue cerrado en 1890, y la familia Irisarri se vio obligada a emigrar a Panamá, en donde años después el hijo de Abel, Antonio José Irisarri fundó el “Colegio El Universitario” de Panamá.

La familia Irisarri regresó a Cartagena en los primeros años del siglo XX, y en 1912 Antonio José reabrió el Colegio de la Esperanza, del cual fue su rector hasta 1932. En 1918, cuando era gobernador de Bolívar Enrique J. Arrázola y director general de Instrucción Pública Antonio José Irisarri, el arzobispo de Cartagena, monseñor Pedro Adán Brioschi, acusó de masones a los funcionarios

⁴⁴ “Cinco aclamado”, *Semana*, 600, 29 de noviembre de 1993, Bogotá.

⁴⁵ Joaquín F. Vélez fue senador y gobernador del Departamento de Bolívar en varias ocasiones, así como integrante de la masonería desde 1855. En 1904 fue candidato a la Presidencia de la República, pero fue derrotado por el general Rafael Reyes tras dudoso escrutinio en la provincia de Padilla (Donaldo Bossa Herazo, *Nomenclátor cartagenero*, Bogotá, 1981).

de la gobernación por el préstamo de unos pupitres de la Asamblea Departamental a la Logia Masónica de Cartagena. Este enfrentamiento entre el ejecutivo departamental y la jerarquía eclesiástica desencadenó dos excomuniones, una de las cuales recayó sobre Antonio José Irisarri, “el gran rebelde”, como lo llamaron en su tiempo. La excomunión fue sostenida contra Irisarri hasta 1925, año en que la Santa Sede dejó sin vigencia las sanciones⁴⁶.

El siguiente rector del Colegio de la Esperanza fue Antonio María Irisarri, quien había estudiado geología y pedagogía en la Universidad de Missouri, Estados Unidos. Entre las décadas de 1930 y 1970, el Colegio pasó de nueve estudiantes a más de 1.600, y llegó a contar con unos 300 estudiantes internos. El hijo de Antonio María, Jorge Irisarri Núñez, estudió en las universidades de Missouri y Minnessota (EUA) y luego en Francia una licenciatura en idiomas y un magíster en administración escolar. A los 25 años regresó a Cartagena e “ingresó al colegio como profesor raso” de idiomas (inglés y francés), asignaturas que ha seguido dictando durante toda su vida⁴⁷.

Jorge Irisarri sostiene: “Desde su fundación la idea esperancista fue la de formar líderes... (y) graduar buenos bachilleres y para lograr esa meta, nuestro plantel se destacaba por normas rígidas y severas. En la década del 60 varios de nuestros bachilleres ocuparon durante años los primeros lugares en el concurso anual que Coltejer realizaba a nivel nacional”⁴⁸. Luego, entre 1986 y 1994 este Colegio cartagenero fue catalogado por el Icfes como el mejor plantel educativo de Colombia, desplazando a los colegios privados más sofisticados de Bogotá. El estudio en los planteles donde Irisarri ha sido rector se caracterizan por la dedicación, el esfuerzo y la severidad, en donde no se deja espacio para la improvisación: “Durante el mes de enero, cuando los alumnos aún están de vacaciones, los profesores se dedican a preparar las materias y a revisar la metodología”.

Sobre el sistema de evaluación comenta que cuando regresó al país se encontró con licenciados que no sabían evaluar, cada uno lo hacía a su manera, sin ninguna técnica y con preguntas improvisadas. En Estados Unidos aprendió un sistema de evaluación objetivado que puso en práctica en sus colegios desde hace más de veinte años. De ese país importó un *software* o “máquina lectora” de respuestas, en la que se califican todos los exámenes de los alumnos del Co-

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 70.

⁴⁷ La información sobre el Colegio La Nueva Esperanza fue suministrada por su rector Jorge Irisarri Núñez. Entrevista realizada el 13 de agosto de 2002.

⁴⁸ Edgar García Ochoa, “Jorge Irisarri y el Colegio de la Esperanza”, *Recordar es volver a vivir*, Barranquilla, 2002, p. 53.

legio a partir de 4.º de primaria. Para este propósito se unificaron criterios en las asignaturas básicas, como forma y número de preguntas, en la que también se incluyen preguntas abiertas. En este proceso estuvo asesorado por un profesor de matemáticas y un psicólogo especialista en medición. Dice Irisarri que el nuevo sistema ayudó a elevar el nivel de preparación de los profesores, y a que los alumnos estudiaran con más criterio.

Jorge Irisarri no sólo aprovechó la experiencia de su padre y la tradición familiar en educación, sino además estudió en Estados Unidos y Francia temas referidos a la pedagogía y la gerencia escolar. Su labor como rector consistió en mantener el prestigio y mejorarlo. Por ejemplo, tanto en la Esperanza como en la Nueva Esperanza (fundado por Irisarri en el 2001) siempre ha contado con excelentes profesores (varios de ellos docentes universitarios) y laboratorios de química, física, microscopía, una sala de audiovisuales y una modesta sala de informática. La Nueva Esperanza cuenta con 805 estudiantes en todos los niveles (desde preescolar hasta secundaria) y 49 profesores, de la que resulta una relación estudiante-docente de 16:1. Además del cuerpo docente, el plantel cuenta con un rector, seis coordinadores de área y un personal de apoyo académico conformado por una psicóloga, una enfermera, una bibliotecaria, una auxiliar de audiovisuales y cuatro auxiliares de laboratorio.

En el nuevo Colegio los estudiantes cuentan con tres canchas deportivas, mesas de ping pong y tableros de ajedrez. Se debe destacar que los estudiantes pueden tomar clases de música, teatro y ajedrez, esta última como parte de las clases de educación física. Es lógico pensar que la dedicación de los docentes, la baja relación profesor-alumno, el nivel de compromiso del equipo de apoyo y las actividades lúdicas, inciden positivamente en la calidad educativa del Colegio.

En la Nueva Esperanza los profesores son escogidos por el rector a partir de su hoja de vida, estudios universitarios, experiencia y rasgos de personalidad. A los nuevos profesores se les hace un curso de inducción y a todos una evaluación de desempeño al final de cada período académico. Con los profesores y asignaturas no se improvisa: aquéllos tienen mucha continuidad y estabilidad, siempre y cuando su desempeño esté acorde con las exigencias del plantel. Otra característica es que el calendario y el horario escolar se cumplen estrictamente. Es por eso que los profesores que falten a clase por cualquier motivo, deben reponerla los sábados.

No queda duda de que Jorge Irisarri ejerce un fuerte liderazgo en el Colegio La Nueva Esperanza y es amplio conocedor del tema educativo, reconocido por profesores, padres de familia y estudiantes. Es bueno recordar que en los esca-

Los años que lleva de fundado el Colegio, varios de sus estudiantes han ganado las olimpiadas de matemáticas, física, informática y ciencias, que organizan colegios y universidades regionales. Así mismo, de acuerdo con los resultados de los exámenes del Icfés, en el 2001 la Nueva Esperanza fue clasificado en el puesto 76 a nivel nacional (Muy Superior), convirtiéndose en el colegio mejor clasificado del Departamento de Bolívar. La disciplina y los resultados son aplicados y compartidos tanto por los estudiantes de primaria como por los de secundaria: “la cartilla se les aplica a todos”.

El Colegio enseña inglés intensivo, pero no es bilingüe, tiene una modesta sala de informática con trece computadores, los cuales todavía no están conectados a Internet, y una biblioteca mediana, que en principio cubre las necesidades de los estudiantes. Lo anterior confirma que el Colegio la Nueva Esperanza sobresale a nivel regional y nacional no tanto por la tecnología avanzada de la institución, sino sobre todo por el liderazgo y preparación de su rector, por la capacidad de sus profesores y por la dedicación de sus estudiantes. En síntesis, en una región donde sus pobladores han sido estigmatizados con los estereotipos de la indisciplina y la “social-bacanería”, no deja de sorprender a más de uno el “método Irisarri”, entendido como un proyecto educativo basado en el estudio y la disciplina rigurosas. Esta idea se concreta en la definición que Irisarri hace de sus estudiantes: “Nosotros no tenemos genios. Tenemos alumnos trabajados”⁴⁹.

VI. Conclusión

A lo largo del ensayo quedaron en evidencia los problemas de cobertura, calidad, eficiencia interna y financiación de la educación primaria en Cartagena. En cuanto a cobertura habría que destacar la tasa de crecimiento de la matrícula por encima del 3% en los últimos años, pero ésta ha sido insuficiente para enrolar en el sistema educativo oficial a todos los niños en edad escolar, muchos de los cuales hacen parte de familias desplazadas por la violencia rural.

Una de las estrategias impulsadas a nivel nacional para aumentar la cobertura educativa ha consistido en entregar subsidio a aquellos estudiantes de estratos 1 y 2 que no logren ingresar al sistema de planteles oficiales. En el caso de Cartagena, el número de estudiantes subsidiados pasó de representar el 5% de la matrícula de los colegios privados en 1994, a 38% en el 2002. Diversos estudios empíricos coinciden en que las becas y demás subsidios a la educación

⁴⁹ “Cinco aclamado”, *Semana*, 600, noviembre 29 de 1993, Bogotá.

básica cumplen una función destacada con respecto al aumento de la cobertura y la equidad redistributiva. La discusión surge cuando se aborda el tema de la calidad: la evidencia parece indicar que la ampliación de la cobertura educativa se hace con frecuencia a costa de la calidad.

El tema de la financiación es otro de los problemas cruciales de la educación en Cartagena. Así, por ejemplo, cerca del 96% de los recursos del sector educativo se destina a gastos de personal, quedando para inversión y mantenimiento de planteles un monto muy reducido. Es preocupante saber que el costo promedio por estudiante en un colegio oficial de Cartagena corresponde a sólo un 50% de lo que cuesta en un colegio oficial de Bogotá. Los anteriores problemas limitan la inversión en los planteles educativos, y a la vez es una muestra de la debilidad financiera de Cartagena, con el agravante de la inequitativa distribución regional de las transferencias: en el 2000 el situado fiscal por estudiante en Cartagena fue menor que el promedio nacional.

Para mejorar los logros en educación y la efectividad de las políticas educativas, es necesario incidir directamente en algunos factores determinantes del aprendizaje. Es oportuno analizar la experiencia de la Secretaría de Educación de Bogotá con sus Programas “Banco de Cupos” y convenios de concesión con instituciones educativas privadas. Estas experiencias pueden servir de modelo a la Secretaría de Educación de Cartagena para mejorar el rendimiento académico de sus estudiantes y optimizar la asignación de recursos en el sector. Adicional a lo anterior, se debe lograr que los planteles educativos dispongan de bibliotecas bien dotadas, que los rectores asuman un rol de liderazgo dentro del plantel, que los alumnos puedan desarrollar tareas en su casa y que se asignen los mejores maestros a primero de primaria. La mayoría de estas intervenciones son puestas en práctica en los tres planteles educativos que se tomaron como estudios de caso. Por el contrario, es preocupante constatar que muchas de estas acciones ni siquiera son tenidas en cuenta por las autoridades educativas del país o de la ciudad, a pesar de su bajo costo y alta efectividad.

Anexos

Anexo 1. Cartagena: tasa de escolarización bruta en primaria, 2001

Año	Población de 7-11	Matrícula primaria	T. E. B. en primaria (%)
1994	85.651	77.063	90
1995	nd	80.042	
1996	89.448	82.815	93
1997	92.146	86.948	94
1998	94.915	89.889	95
1999	97.707	90.974	93
2000	100.531	93.830	93
2001	103.370	96.292	93

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Anexo 2. Cartagena: tasa de escolarización neta en primaria, 2001

Año	Población de 7-11	Matrícula primaria de 7 a 11	T. E. N. en primaria (%)
1994	85.651	57.295	67
1995	nd	60.241	
1996	89.448	62.216	70
1997	92.146	65.310	72
1998	94.915	67.481	71
1999	97.707	69.664	71
2000	100.531	71.740	71
2001	103.370	73.451	71

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Anexo 3. Cartagena: tasa de extraedad en primaria, 2001

Año	Matrícula primaria	Matrícula extraedad	Extraedad (%)
1994	77.063	19.768	26
1995	80.042	19.801	25
1996	82.815	20.599	25
1997	86.948	21.638	25
1998	89.889	22.408	25
1999	90.974	21.310	23
2000	93.830	22.090	24
2001	96.292	22.841	24

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Anexo 4. Comportamiento de la matrícula del ciclo de primaria por sector en Cartagena, 1994-2001

Niveles	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Oficial	51.569	53.832	56.050	58.675	58.713	59.087	62.094	62.830
Privado	25.494	26.210	26.765	28.273	31.176	31.887	31.736	33.462
Total	77.063	80.042	82.815	86.948	89.889	90.974	93.830	96.292

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Anexo 5. Número de establecimientos, estudiantes y docentes por zona de Cartagena, 2001

Zonas	Número de establecimientos			Número de estudiantes			Número de docentes		
	Oficiales	No oficiales	Total	Oficiales	No oficiales	Total	Oficiales	No oficiales	Total
Corregimientos	31	11	42	13.756	3.584	17.340	480	220	700
Zona norte	31	78	109	20.223	19.089	39.312	655	1.153	1.808
Zona sur-oriental	45	43	88	39.386	7.102	46.488	1.154	432	1.586
Zona centro	38	83	121	21.098	28.332	49.430	732	1.331	2.063
Zona sur-occidental	40	95	135	34.956	25.771	60.727	1.172	1.219	2.391
Gran total distrital	185	310	495	129.419	83.878	213.297	4.193	4.355	8.548

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Anexo 6. Evolución de la matrícula oficial, privada y subsidiada en Cartagena, 1994-2002

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Oficial	92.168	96.760	104.657	112.241	114.743	118.144	126.633	129.419	132.400
Privados sin subsidio	74.656	79.238	77.835	80.389	71.323	72.426	67.951	63.609	60.390
Subsidiado	4.000	4.000	4.000	4.000	17.527	14.644	14.846	20.269	23.152
Privado con subsidio	78.656	83.238	81.835	84.389	88.850	87.070	82.797	83.878	83.542
Total	170.824	179.998	186.492	196.630	203.593	205.214	209.430	213.297	215.942

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena, 2002.

Anexo 7. Número de docentes en Cartagena por niveles, 2001

Sector / Niveles	Oficial			No oficial			Total		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Preescolar	373	59	432	839	25	864	1.212	84	1296
Básica primaria	1.593	251	1.844	1.446	71	1.517	3.039	322	3361
Básica, secundaria y media	1.747	170	1.917	1.905	68	1.973	3.652	238	3890
Total	3.713	480	4.193	4.190	164	4.354	7.903	644	8.547

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena, 2001.

Anexo 8. Cartagena: oferta educativa desagregada por niveles, 2001

Nivel educativo	Oficial			No oficial			Total Distrito		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Sólo preescolar	3	0	3	36	0	36	39	0	39
Sólo primaria	6	0	6	2		2	8	0	8
Sólo secundaria	0	0	0	0		0	0	0	0
Sólo media	0	0	0			0	0	0	0
Sólo secundaria completa	9	1	10	25	2	27	34	3	37
Sólo preescolar y primaria	85	19	104	151	4	155	236	23	259
Sólo preescolar y secundaria completa	1	0	1	0		0	1	0	1
Sólo preescolar y básica secundaria	0	0	0			0	0	0	0
Sólo preescolar, primaria y básica secundaria	16	4	20	30	0	30	46	4	50
Todos los niveles	32	7	39	47	2	49	79	9	88
Sólo preescolar, primaria y media	0	0	0				0	0	0
Sólo preescolar y media	0	0	0			0	0	0	0
Sólo primaria y básica secundaria		0	0	3		3	3	0	3
Sólo primaria y secundaria completa	2	0	2	7	1	8	9	1	10
Sólo primaria y media	0	0	0			0	0	0	0
Total	154	31	185	301	9	310	455	40	495

Fuente: Secretaría de Educación de Cartagena.

Bibliografía

- Báez, J.; Duncan, G., 1999. "Características y problemas en educación básica y media en la Costa Caribe", en Haroldo Calvo y Adolfo Meisel, *El rezago de la costa Caribe colombiana*, Banco de la República, Fundesarrollo, Universidad del Norte, Universidad Jorge Tadeo Lozano – Seccional del Caribe, Bogotá.
- Banco de la República et ál., 2000. "Indicadores sociales de Cartagena", *Cuadernos de Coyuntura Social – Cartagena de Indias*, núm. 1, Cartagena.
- Banco de la República et ál., 2001. "Indicadores sociales de Cartagena", *Cuadernos de Coyuntura Social – Cartagena de Indias*, núm. 3, Cartagena.
- Banco de la República et ál., 2002. "Indicadores sociales de Cartagena", *Cuadernos de Coyuntura Social – Cartagena de Indias*, núm. 4, Cartagena.
- Bossa Herazo, D., 1981. *Nomenclátor cartagenero*, Banco de la República, Bogotá.
- Cabral Costa, V. L.; Barros Silva, P. L. 2001. "Reestructuración de la enseñanza fundamental y gestión del gasto educacional en Brasil: la década de los 90", *Serie Política Social*, núm. 42, Cepal – Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Carlson, B., 2000. "¿Cómo lograr una educación de calidad: qué nos enseñan las escuelas?", *Serie Desarrollo Productivo*, núm 64, Cepal – Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cohen, E. et ál., 2000. "¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos", vol. 1, *Serie Políticas Sociales*, núm, 42, Cepal – Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Corpoeducación, 2001. *Situación de la situación básica, media y superior en Colombia*, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco, Bogotá.
- DANE; Ministerio de Educación Nacional, sf. "Educación año 2000", CD Rom, Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional, Banco Mundial, Fundación Corona et ál. (entidades asociadas), 2001. *La gestión educativa en las entidades territoriales colombianas: lecciones de una década*, Bogotá.
- Fundesarrollo, 2000. *La educación en el Caribe colombiano. Estudios y propuestas*, Barranquilla.
- García Ochoa, E., 2002. *Recordar es volver a vivir*, "Jorge Irisarri y el Colegio de la Esperanza", Barranquilla.
- Gómez, C. A., 2000. "El costo por alumno en el Paraguay", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, OEI, noviembre, versión digital.
- Ministerio de Educación Nacional, 2000. *Evaluación de la calidad de la educación. Resultados de la evaluación de los grados 3.º, 5.º, 7.º y 9.º, matemáticas y lenguaje*, Bogotá.
- Mízala, A.; Romaguera, P., 2002. "Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile", *Documentos de Trabajo*, núm. 116, Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada, Santiago de Chile.
- Montenegro, S., 2001. "Proyecciones macroeconómicas y tecnologías de la información en Colombia", seminario de ANIF, 19 de julio, Cartagena.
- Montoya, S., 2001. "La educación como organización en la Argentina", *Serie Política Social*, núm. 42, Cepal – Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Moreno Guerrero, H., 1999. "Focalización de los subsidios de educación en Colombia: una revisión empírica para los niveles de primaria y secundaria" (borrador), DANE, Bogotá.
- Muñoz-Repiso, M. et ál., 2000. *La mejora de la eficiencia escolar: un estudio de casos*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid.
- Portafolio, 2002, viernes 26 de julio, Bogotá.

- Schiefelbein, E.; Wolf, L.; Schiefelbein P., 2000. “El costo-efectividad de las políticas de educación primaria en América Latina. Estudio basado en la opinión de expertos”, *Serie Políticas Sociales*, núm. 42, Cepal – Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Secretaría de Educación de Bogotá, 2000. *Resultados – Evaluación de competencias básicas en lenguaje, matemáticas y ciencias*, tercera aplicación, grados séptimo y noveno, Bogotá.
- Secretaría de Educación de Bogotá, 2001. *Evaluar para mejorar la educación*, Alfaomega-Cambio, Bogotá.
- Secretaría de Educación de Bogotá, 2001. *Plan Sectorial de Educación 2001-2004*, Bogotá.
- Secretaría de Educación de Cartagena, 2001. “Cartagena, ciudad educadora. Cuarto anuario estadístico 2000”, Cartagena.
- Secretaría de Educación de Cartagena, 2001. “Estadísticas de las oficinas de planeación y financiera”. *Semana*, 1993, núm 600, 29 de noviembre, Bogotá.
- Steiner, R.; Núñez, J.; Cadena, X.; Pardo, R., 2002. “¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia?”, en *Coyuntura Social*, núm. 26, mayo, Fedesarrollo, Bogotá.
- Tenjo, J. et ál., 1997. “Evaluación del programa de becas Paces”, Universidad de los Andes, CEDE, 1997, información electrónica, Bogotá.
- Viloria De la Hoz, J., 2002. “Cereté: municipio agrícola del Sinú”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 26, Banco de la República, Cartagena.
- Viloria De la Hoz, J., 2002. “Riqueza y despilfarro: la paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 28, Banco de la República, Cartagena.
- Wolff, L., 2002. “Un ambiente que estimula el cambio”, en *Bidamérica*, Revista del Banco Interamericano de Desarrollo, versión electrónica, 24 de mayo, Washington.

Salud pública y situación hospitalaria en Cartagena*

JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ**

La salud habilita a los individuos y las familias para lograr el desarrollo personal y la seguridad económica en el futuro. Es la base de la productividad laboral... En términos económicos, la salud y la educación son las dos piedras angulares del capital humano, el cual es... la base de la productividad económica del individuo. Jeffrey Sachs (2002). “Macroeconomía y salud: invertir en salud en pro del desarrollo económico”, OMS.

I. Introducción

El cierre del Hospital Universitario de Cartagena en el 2003 hizo evidente la crisis de la salud pública por la que atraviesa, desde hace varios años, esta ciudad. La situación se agudizó con el cierre de la Clínica del Club de Leones, así como por los problemas administrativos y financieros que sufren los otros hospitales públicos de la ciudad. Aunque la crítica situación del sistema hospitalario no es exclusiva de Cartagena, las cifras muestran indicios para pensar que en esta ciudad se vive uno de los problemas más serios del sector salud en el país.

Se debe resaltar que para los habitantes de Cartagena el tema de la salud ocupa el primer lugar entre sus prioridades. Así lo dejan ver los resultados de una encuesta contratada en julio de 2005 por el Proyecto “Cartagena cómo vamos”, en donde la calidad y el acceso al servicio de salud fue calificado como prioritario (22%), seguido por la generación de empleo (21%), educación (15%) y lucha contra la pobreza (15%)¹.

* El autor agradece los comentarios de Adolfo Meisel, Jaime Bonet, María Aguilera, Javier Pérez, José Gamarra, Julio Romero, Luz Matilde Pulido, y la colaboración de Alicia Bozzi, Javier Bustillo, Jaime Trucco, Hernando Pinzón, Álvaro Correa, Félix Nates, Andrea Franco, Renata Pardo, Norman Julio Muñoz, Javier Marrugo, Nelson Álvis, Raquel Miranda, Elizabeth López, Aarón Espinosa, Rosemary Barcos y César Malambo.

** Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, sucursal Cartagena.

¹ Proyecto “Cartagena cómo vamos”, Boletín núm. 1, Cartagena, octubre 2005.

La presente investigación se planteó como una forma de acercarse al problema y entender mejor la situación hospitalaria y de salud pública de Cartagena. Para cumplir este objetivo, el trabajo se estructuró en diez secciones: las dos primeras son la introducción y los antecedentes históricos del sector salud en Colombia. La tercera parte aborda el tema del sistema de seguridad social en salud, vigente en Colombia desde 1993, y alrededor del cual se desarrolla la presente investigación. Las siguientes dos secciones tratan sobre la evolución de la cobertura en salud tanto en Colombia como en Cartagena, así como la capacidad instalada en términos de centros hospitalarios y camas por número de habitantes. Luego se hace un análisis de las estadísticas sobre morbilidad y mortalidad en Cartagena, presentadas en términos comparativos con otras ciudades colombianas, con la media nacional y en ocasiones con otros países.

Las finanzas públicas se estudiaron como una forma de entender el problema desde los recursos públicos destinados al sector de la salud. En las siguientes dos secciones se estudian la crisis hospitalaria que enfrenta la ciudad desde hace unos años y los orígenes del problema. La última parte del trabajo cierra con unas reflexiones sobre la salud pública en la ciudad de Cartagena, y se esbozan algunas propuestas.

II. Antecedentes

Para mediados del siglo XIX en Colombia se habían expedido algunas leyes cuya finalidad era la protección de las familias de los militares muertos, incluso se hizo desde la guerra de Independencia. Para el resto de la población existía un precario sistema de asistencia pública, basado en un servicio de beneficencia o de caridad ofrecido en ocasiones por instituciones religiosas. Pese a estos antecedentes, la política gubernamental en salud se concretó en Colombia con la creación del Ministerio de Salud Pública en 1936. Una década después la seguridad social en salud para los trabajadores se adoptó de manera estratificada y comenzó con los grupos de mayor poder gremial. Se optó por el modelo “bismarckiano” de seguridad social², basado en la relación de empleo dependiente que moldeó el sistema. En concordancia con lo anterior, en 1946 se crearon el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS) y la Caja Nacional de Previsión

² En 1880 Bismarck propuso ante el parlamento alemán un proyecto de ley que hiciera obligatorio el seguro de salud para aquellos trabajadores con salarios bajos. Esta ley entró en vigencia en 1883 y con el tiempo se amplió a los demás trabajadores y varios países europeos. Cfr. Heredia, Rodolfo, y Ramírez, Martha Lucía, *Guía sobre salud y población*, Bogota, Pontificia Universidad Javeriana, 2002, p. 116.

(Cajanal), y tres años después se aprobó el seguro de enfermedad general y de maternidad para los trabajadores de empresas privadas³.

En la segunda mitad de la década de 1960 se crearon los Servicios Seccionales de Salud, lo que permitió organizar el sistema de regionalización de los servicios, y se desarrolló el Plan Nacional Hospitalario (1969). Luego, en 1975, se creó el Sistema Nacional de Salud (SNS), reafirmando las tendencias “higienistas” del anterior período, y poniendo especial énfasis en el enfoque de asistencia pública y de subsidio a la oferta. El SNS presentó un gran dinamismo entre 1977 y 1984, pero luego empezó a mostrar signos de agotamiento por la crisis fiscal que afrontaba el país. Este problema ocasionó que se redujeran los recursos en salud del 8% al 4% y afectó el presupuesto de los hospitales públicos, los cuales se vieron abocados a incrementar las tarifas a los usuarios (también llamadas cuotas de recuperación). Esta política se constituía para los quintiles más pobres en una barrera de acceso al servicio de salud por sus costos.

A partir de datos de la Encuesta Nacional de Hogares de 1992 se pudo establecer que “el 19,2% de las personas que se sintieron enfermas no asistieron a servicios de salud: la mitad de los que no asistieron argumentaron como razón que los servicios eran costosos. La inasistencia era más grave en los quintiles inferiores de ingreso”⁴.

III. Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)

En Colombia, la prestación de los servicios de salud en todos los niveles, como un servicio público a cargo de la nación, fue establecida mediante la Ley 10 de 1990. Esta Ley reforzó el Sistema Nacional de Salud y sus principios básicos son la universalidad, la participación ciudadana y comunitaria, la subsidiaridad, la complementariedad y la integración funcional.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se reforzó en Colombia el modelo descentralista, más inclinado hacia el *escogimiento público local*. En términos de responsabilidades y recursos, se estructuró la asignación de competencias interterritoriales, se modificó la política del situado fiscal y se definieron criterios para su distribución.

A partir de la Carta Política de 1991 y la Ley 100 de 1993 se buscó una mejor articulación del Sistema Nacional de Salud, lo cual dio origen al concepto

³ Martínez, Félix, Robayo, Gabriel y Valencia, Óscar, “Desarrollo del principio de universalidad en el Sistema General de Seguridad Social en Salud”, Bogotá, Fedesalud, 2002, pp. 4-5.

⁴ *Ibíd.*, pp. 5-6.

de “Seguridad Social”. Con esta reforma se buscaban superar las limitaciones de un sistema asistencialista, centralizado, monopólico e ineficiente. La Ley 100 creó el sistema de seguridad social integral y estipuló como principios del servicio público esencial de salud la eficiencia, la universalidad, la solidaridad, la integralidad, la unidad y la participación.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) separó las funciones, y puso en la cúspide la Dirección (Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud – CNSSS, Ministerio de Protección Social, secretarías departamentales y municipales). Las otras funciones del Sistema están relacionadas con el financiamiento (Fosyga, Fondo de Solidaridad y Garantía), administración (EPS, ARS), prestación de servicios (IPS, ESE), así como vigilancia y control (Superintendencia de Salud)⁵.

El SGSSS estableció dos tipos de afiliados: régimen contributivo y régimen subsidiado. Para la administración del régimen contributivo fueron creadas las entidades promotoras de salud (EPS), y para el subsidiado las administradoras del régimen subsidiado (ARS). Estas entidades, además de las secretarías de salud municipal, contratan con las instituciones prestadoras de salud (IPS) y las empresas sociales del estado (ESE), los antiguos hospitales públicos, la prestación de los servicios de salud a sus asegurados.

La función básica de las EPS es garantizar la prestación del Plan Obligatorio de Salud (POS) a sus afiliados. Cada EPS debe ofrecer a sus afiliados varias alternativas de IPS, salvo cuando la restricción de la oferta lo impida. El SGSSS reconoce a cada EPS un valor per cápita por paciente atendido, que se denomina Unidad de Pago por Capitación, UPC. Las ARS cumplen una función similar, pero con los afiliados al régimen subsidiado, quienes cuentan con un Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POS-S), el cual originalmente equivalía al 50% del POS contributivo. La Ley 100 estableció un plan de convergencia para que el POS de los dos regímenes (contributivo y subsidiado) se unificara en el 2001, pero esto no se ha cumplido.

En el SGSSS coexisten articuladamente el régimen contributivo y el subsidiado, con vinculaciones mediante el Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga). El régimen contributivo es la vinculación de los individuos y las familias al SGSSS a través del pago de una cotización. Por el contrario, la vinculación en el régimen subsidiado se hace a través del pago de una cotización subsidiada

⁵ OPS, Perfil del Sistema de Servicios de Salud de Colombia, documento electrónico, (2002) p. 8.

con recursos fiscales o de solidaridad. Este régimen se creó con el propósito de financiar la atención en salud a las personas pobres y vulnerables.

El régimen subsidiado se nutre como mínimo del 15% de las transferencias de inversión social destinada a salud, de recursos propios de los entes territoriales, recursos del situado fiscal o sistema general de participaciones, de las rentas cedidas y de los recursos para subsidios del Fosyga. Las direcciones seccionales o locales de salud tienen la función de contratar la administración de los recursos del régimen subsidiado, con empresas de carácter comunitario o de otro tipo privado, que se denominan administradoras del régimen subsidiado, ARS.

La financiación del sector de la salud a nivel nacional ha contado con transferencias automáticas, primero por la Ley 60 de 1993 y luego por la Ley 715 de 2001, la cual definió el Sistema General de Participaciones, SGP.

Cuadro 1. Colombia: evolución del gasto en salud como porcentaje del PIB, 1993-2003

Gasto	1993	1998	1999	2002	2003
Gasto público	3,5	5,1	4,5		
Gasto privado	3,6	4,2	3,5		
Total	7,2	9,3	8,0	9,0	6,6

Fuente: www.saludcolombia.com, núm. 59, 2001. Acosta, Olga Lucía et ál. Bogotá, "La viabilidad del sistema de salud. Qué dicen los estudios", *Documentos de Trabajo*, núm. 12, Fundación Corona, Universidad del Rosario, 2005, pp. 24-25.

Hasta el 2001 los recursos de transferencias lo constituían el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación (PICN), los cuales eran asignados de acuerdo con la Ley 60 de 1993. Luego de aprobada esta Ley, el gasto en salud pasó de 7,2% del PIB en 1993 a 9,3% en 1998, para tener un leve descenso en 1999. Los cálculos indican que en el 2002 estos gastos se elevaron a 9% del PIB, y para ese año estaban vinculados a la seguridad social más de 24 millones de colombianos⁶.

La Ley 60 determinó que se transfiriera a las regiones un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación. Debido al escaso crecimiento de la economía colombiana en los últimos años del siglo XX, estos recursos disminuyeron y la nación debió financiar el déficit de la mayoría de las entidades territoriales. Estas circunstancias contribuyeron a agravar la crisis fiscal de Colombia. Otro de los problemas de la Ley 60 era que no existía claridad en la asignación de transferencias entre regiones o sectores y se presentó exceso de rigidez y a la

⁶ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP et ál., Documento Conpes Social, núm. 57, "Distribución del Sistema General de Participaciones - vigencia 2002", versión aprobada, Bogotá, 2002, p. 30.

vez incumplimiento. El gobierno nacional continuaba dictando la política y condicionando gran parte de los recursos que transfería a las entidades territoriales, como por ejemplo el situado fiscal, el cual debía gastarse al menos un 80% en salud y educación⁷.

La Ley 60 presentó otra serie de problemas: “con respecto a la equidad en la distribución de los recursos, en el caso del situado fiscal se evidenció una alta variabilidad en la asignación per cápita entre departamentos, debido a que la asignación se realizaba de acuerdo a la tendencia histórica y no a incrementos en cobertura”⁸.

Las limitaciones de la Ley 60 llevaron al gobierno nacional a presentar ante el Congreso de la República un proyecto de reforma constitucional, que garantizara la estabilidad de los recursos destinados a financiar la inversión social en las entidades territoriales. La reforma fue aprobada como el acto Legislativo 01 de 2001 y fue reglamentado mediante Ley 715 del mismo año.

La Ley 715 de 2001 determinó la conformación y distribución del Sistema General de Participaciones (SGP), del cual se deduce previamente el 4% de los recursos, distribuidos de la siguiente forma: Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet (2,9%), resguardos indígenas (0,52%), programas de alimentación escolar (0,5%) y municipios ribereños del río Magdalena (0,08%). Luego de efectuadas tales deducciones, los recursos destinados para educación deben ser del 58,5%, salud el 24,5% y participación de propósito general (recursos para agua potable y saneamiento básico) 17%.

La nueva Ley estableció la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones. Además, como una forma de consolidar el SGSSS, la Ley 715 creó una bolsa específica de recursos para salud, y estableció con claridad las competencias asignadas a cada nivel de gobierno, para evitar la duplicidad propiciada por la Ley 60 de 1993. Por lo anterior, la Ley estableció: i) los municipios y distritos quedan a cargo del aseguramiento en el régimen subsidiado para la población pobre y vulnerable; ii) los departamentos, distritos y municipios descentralizados estarán a cargo de la atención de la población pobre no asegurada, y iii) la gestión en salud pública está definida como función esencial del Estado, y queda a cargo de la nación y de entidades territoriales.

⁷ Wiesner, Eduardo, *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*, DNP/ANIF/Findeter, Bogotá, 1995, p. 25; DNP, Plan Nacional de Desarrollo – Cambio para construir la paz, Bogotá, 1998, p. 149.

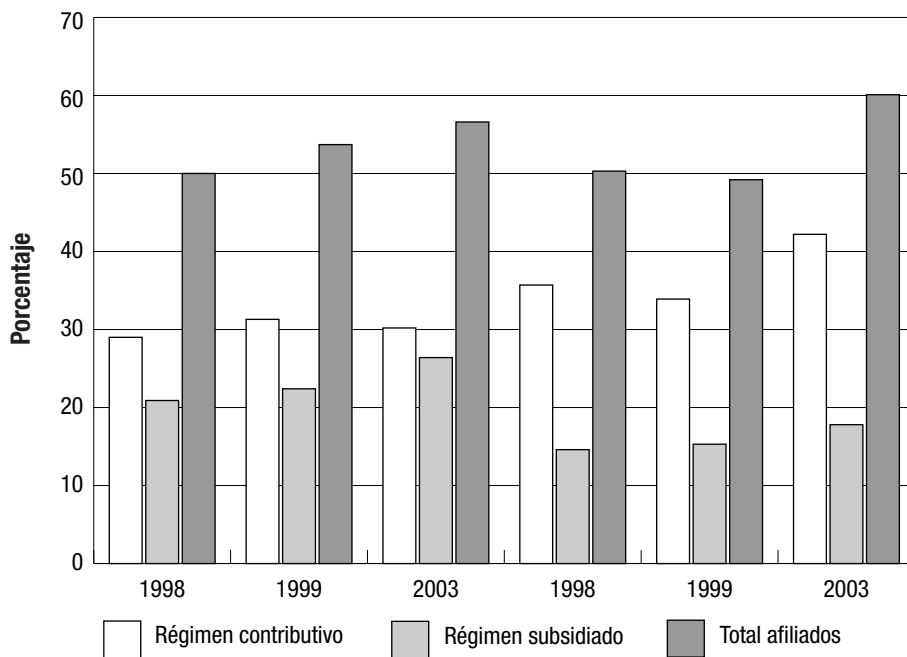
⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP et ál. (2002), óp. cit., p. 4.

IV. Cobertura en salud

Es indiscutible que en Colombia la cobertura en salud ha venido aumentando desde la promulgación de la Ley 100 de 1993. En el año en que se promulgó la Ley, sólo el 24% de la población colombiana tenía algún tipo de seguro de salud, para 2003 la cobertura en salud era del 58% y se estima que para el 2005 se había elevado al 70%. Infortunadamente, en Colombia las cifras de cobertura del SGSSS no coinciden entre una entidad y otra, inclusive, una misma entidad reporta datos disímiles. El Ministerio de Protección Social, Superintendencia de Salud, Departamento de Salud Distrital de Cartagena – Dadis y Planeación Distrital muestran estadísticas diferentes.

El problema de las estadísticas hace aún más difícil el análisis del comportamiento de la cobertura tanto a nivel nacional como del Distrito de Cartagena. De acuerdo con estadísticas de DNP-SISD y del Plan Nacional de Desarrollo, en 1998 la cobertura total en salud (régimen contributivo y subsidiado) tanto en Colombia en su conjunto como en Cartagena era del 50%. Al año siguiente, la cobertura de salud en Colombia se había elevado al 54%, mientras la de Cartagena se redujo levemente (49,3%).

Gráfico 1. Cobertura del SGSSS en Colombia y Cartagena, 1998-2003

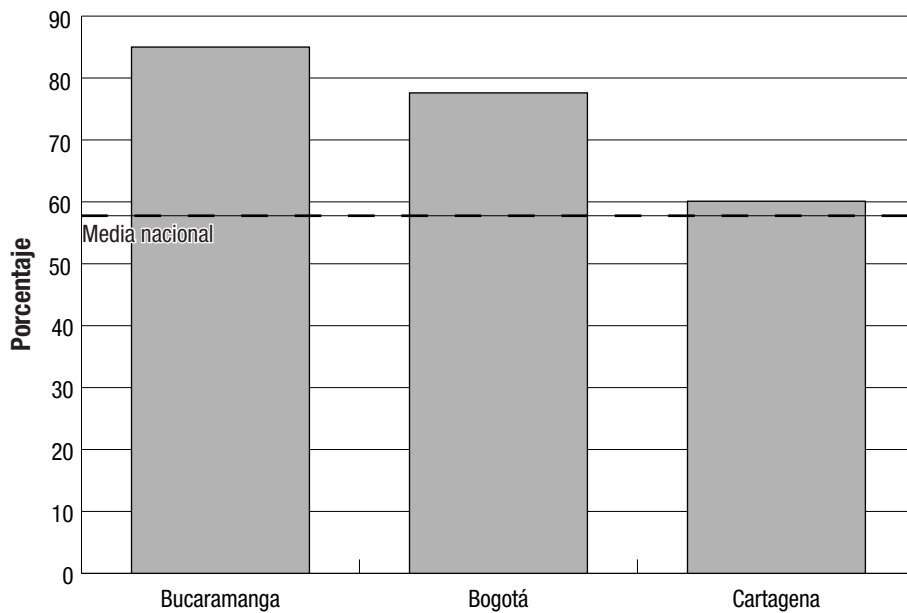


Fuente: DNP-SISD, Supersalud (2003) y Fundación Corona (2005).

Cuadro 2. Cobertura del SGSSS en Colombia y Cartagena, 1998-2003

Colombia	1998	Cobertura (%)	1999	Cobertura (%)	2003	Cobertura (%)
Población	40.772.994		41.539.011		44.531.434	
Régimen contributivo	11.860.174	29,1	13.003.597	31,3	13.459.179	30,2
Régimen subsidiado	8.527.061	20,9	9.325.832	22,5	11.782.431	26,5
Total afiliados	20.387.235	50,0	22.329.429	53,8	25.241.610	56,7
Cartagena	1998	Cobertura (%)	1999	Cobertura (%)	2003	Cobertura (%)
Población	852.594		877.238		978.187	
Régimen contributivo	304.694	35,7	298.149	34,0	413.486	42,3
Régimen subsidiado	124.606	14,6	134.211	15,3	174.493	17,8
Total afiliados	429.300	50,4	432.360	49,3	587.979	60,1

Fuente: DNP-SISD, Superintendencia Nacional de Salud, *Régimen contributivo – Boletín estadístico*, núm. 12, Bogotá, 2003.

Gráfico 2. Cobertura del SGSSS para Colombia, Cartagena y otras ciudades, 2003

Fuente: Secretaría de Salud de Santander, Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá, Supersalud y Dadis.

A diciembre de 2003, un poco más de 25 millones de colombianos estaban afiliados a los regímenes contributivo y subsidiado (cobertura del 58%), todavía lejos de la meta de la Ley 100 de 1993 que se propuso alcanzar el universo del 100% de la población. A esa fecha, la población por fuera del SGSSS ascendía a cerca de 19.300.000 personas, lo que equivalía al 42% de los colombianos. Por su parte, la cobertura en Cartagena para el mismo año ascendió a 60%, superior a la media nacional, pero muy por debajo de la presentada en otras ciudades como Bogotá (77,6%) y Bucaramanga (85%). De acuerdo con estas cifras, en

el 2003 había más de 390 mil personas en Cartagena que no tenían ninguna clase de afiliación al sistema de salud.

El crecimiento de la afiliación entre 1998 y 2003 fue más dinámico en el régimen subsidiado. Es así como en Colombia el número creció a una tasa de 6,7% promedio anual, frente a 2,6% de los afiliados al régimen contributivo. Las cifras muestran un avance significativo en la cobertura de la población más pobre y una evolución más satisfactoria durante la crisis económica de finales de la década de 1990. “Por el contrario, el régimen contributivo se estancó con la recesión económica y no ha logrado ampliar su cobertura, a pesar de la recuperación reciente del empleo”⁹.

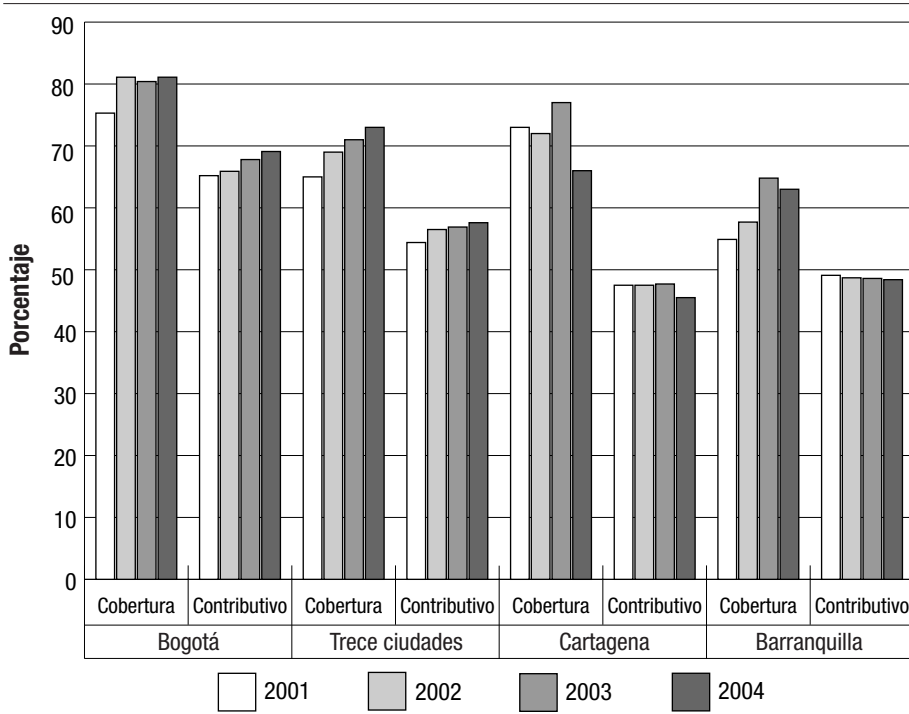
El caso de Cartagena no se inscribe en lo arriba señalado. En esta ciudad los afiliados a los regímenes subsidiado y contributivo crecieron 7% y 6,3% promedio anual respectivamente, entre 1998 y 2003. Al respecto es poco confiable la cifra de afiliados al régimen contributivo en Cartagena que ofrece la Superintendencia de Salud: entre 1999 y 2003 estos afiliados se incrementaron en más de 115.000, de lo que resulta una tasa de crecimiento de 9% promedio anual, mientras a nivel nacional el crecimiento fue menor al 1% promedio anual. Este crecimiento acelerado del régimen contributivo en Cartagena llevó a que en el 2003 la ciudad tuviera una mayor cobertura que la media nacional, cuando en los años anteriores el indicador fue a la inversa.

Otra forma de estimar cobertura en salud es a través de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), con información para los años 2001-2004. La información corresponde sólo para las personas mayores de 12 años que se encontraban ocupadas al momento de la encuesta. Los datos muestran que para los cuatro años, Bogotá tenía una cobertura superior a la media de las trece ciudades en donde se aplicó la encuesta. Con respecto a Cartagena, la cobertura en salud era inferior a la de Bogotá, pero en cambio estuvo por encima de la media nacional hasta 2003, y de Barranquilla durante todo el período.

Una forma de medir la cobertura en salud del régimen subsidiado, es a través del Sistema de Identificación de Beneficiarios de los Programas Sociales, Sisbén. En el período 2000-2004, la población sisbenizada en Cartagena creció a una tasa superior al 100%, hasta llegar a 672.651 personas clasificadas. De acuerdo con lo anterior, en el 2004 el 53% de la población de Cartagena estaba clasificada como pobre y el 90% vivía en las zonas suroriental y suroccidental de la ciudad.

⁹ Acosta, Olga Lucía et ál., óp. cit., p. 11.

Gráfico 3. Cobertura en salud a partir de la Encuesta Continua de Hogares, 2001-2004



Fuente, DANE, Encuesta Continua de Hogares, 2001-2004.

Los afiliados al régimen subsidiado en salud también crecieron (niveles 1 y 2 de Sisbén), aunque un poco más lento, llegando a 262.000 personas. Esta afiliación equivale a una cobertura en salud del 39% con respecto a la población sisbenizada. Dentro del total de la población afiliada al régimen subsidiado en Cartagena, 50.000 recibían subsidios parciales. Este esquema de subsidio se organizó en el 2004 y se focalizó en las poblaciones de los niveles 2 y 3 del Sisbén no cubiertas por el Sistema General de Seguridad Social en Salud¹⁰.

Según la Contraloría General de la Nación, con los subsidios parciales “se crea otra forma de vinculación al sistema con un plan de beneficios más limitados, profundizando la inequidad existente por las diferencias entre el POS contri-

¹⁰ Los subsidios parciales garantizan la prestación de un Plan Obligatorio de Salud Subsidiado con una cobertura de servicios dirigida a cubrir enfermedades de alto costo, traumatología, ortopedia, medicamentos básicos y cubrimiento integral a la maternidad y niño menor de un año. Ministerio de Protección Social, Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, Informe Anual del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud a las comisiones séptima de Senado y Cámara de Representantes 2004-2005, Bogotá, 2005, p. 9.

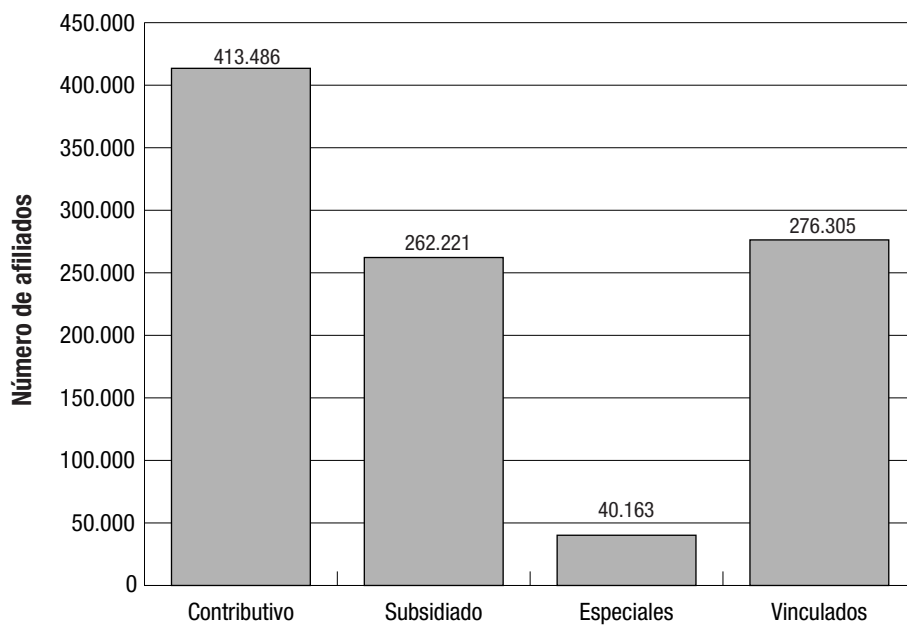
butivo y subsidiado”¹¹. En efecto, mientras en el 2005 la UPC¹² del régimen contributivo es de \$ 365.674 al año, la UPC subsidiada es de \$ 203.886 (56% del contributivo)¹³, y el subsidiado parcial corresponde al 40% del subsidiado total (cerca de \$ 81.554).

Cuadro 3. Población sisbenizada, régimen subsidiado y vinculados en Cartagena, 2000-2004

Año	Sisbenizados	Afiliados régimen subsidiado	Vinculados	Cobertura (%)
2000	316.517	136.323	94.381	43
2001	421.101	159.408	147.358	38
2002	638.937	165.897	332.263	26
2003	666.113	174.493	353.957	26
2004	672.651	262.221	276.305	39

Fuente: Oficina de Planeación Dadis y cálculos del autor.

Gráfico 4. Clasificación de beneficiarios del SGSSS en Cartagena, 2004



Fuente: cálculos del autor con base en Dadis y Supersalud (2003).

¹¹ Hernández Gamarra, Antonio, “La propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Social: aciertos y debilidades”, *Economía Colombiana*, núm. 308, Bogotá, Contraloría General de la República, Bogotá, 2005, p. 30.

¹² UPC - Unidad de Pago por Capitación, es el valor anual que pagan las empresas aseguradoras por atender un paciente.

¹³ Ministerio de Protección Social (2005), óp. cit., p. 6.

El comportamiento de la población afiliada al Sisbén y al régimen subsidiado se refleja en la “población vinculada” al sistema de salud. Los “vinculados” fueron definidos por la Ley 100 de 1993 como las personas clasificadas en los niveles 1 y 2 del Sisbén que no están cubiertas por el régimen subsidiado, pero tendrían la expectativa de afiliación. Es preocupante observar cómo en el período 2000-2004 la población vinculada pasó de 94.000 a 276.000.

En síntesis, en el 2004 los afiliados al SGSSS en Cartagena fueron 715.870 personas y los vinculados 276.305 (ver Gráfico 4). Para ese año, el DANE proyectó para Cartagena una población de 1.004.074 habitantes, por lo que la cobertura del sistema de salud en la ciudad ascendió a 71,3%. Al igual que en el 2003, la cobertura del Distrito se presentó superior a la media nacional, influido por los afiliados al régimen subsidiado, lo que podría estar indicando mayores niveles de pobreza en Cartagena comparado con otras ciudades de Colombia.

V. Capacidad instalada

En el 2004 Cartagena tenía registradas 352 IPS, con un total de 1.057 camas, de las cuales 735 están en instituciones privadas (69,5%)¹⁴. Las estadísticas disponibles del número de camas en tres de los hospitales públicos de Cartagena (Universitario, Maternidad Rafael Calvo y San Pablo) muestran una disminución de 166 camas entre 1996 y 2002, a pesar del incremento de la población total de la ciudad. En el 2002 el Hospital Universitario de Cartagena (HUC) funcionaba con menos del 50% de las camas disponibles seis años atrás, producto de la crisis que afrontaba y que lo llevó a su liquidación en 2003.

Cuadro 4. Cartagena: razón de camas por cada 1.000 habitantes, 2000 y 2004

Año	Camas	Población	Camas/1.000 habs.
2000	1.442	902.005	1,60
2004	1.057	1.004.074	1,05

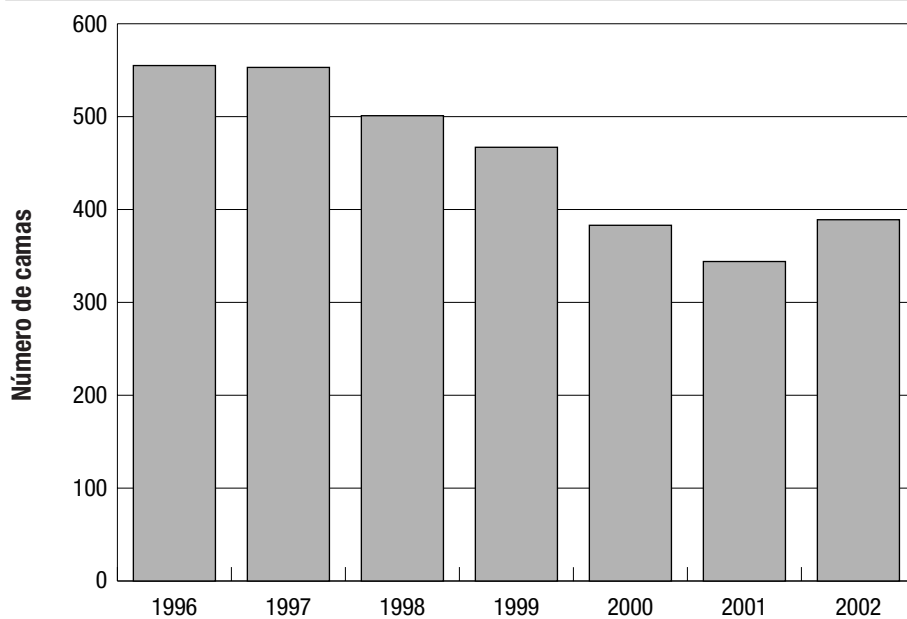
Fuente: Fundación ProCartagena – Funcicar, “Aproximación al estado actual del sector salud en el Distrito de Cartagena de Indias”, Cartagena, 2005, p. 10.

Una parte de la crisis hospitalaria se refleja en la caída del número de camas en Cartagena, tanto en términos absolutos como relativo al número de habitantes. Durante el período 2000-2004, el número total de camas hospitalarias de Cartagena bajó en 385, hasta llegar a 1.057 camas. Lo anterior explica que en el 2000 la razón cama por cada 1.000 habitantes fuera de 1,60,

¹⁴ Fundación ProCartagena – Funcicar, *Aproximación al estado actual del sector salud en el Distrito de Cartagena de Indias*, Cartagena, 2005, pp. 20-21.

y cuatro años después esta relación bajara a 1,05, inferior al de Medellín (2,05) y Bogotá (1,45).

Gráfico 5. Número de camas en los hospitales públicos de Cartagena, 1996-2002



Fuente: DNP.

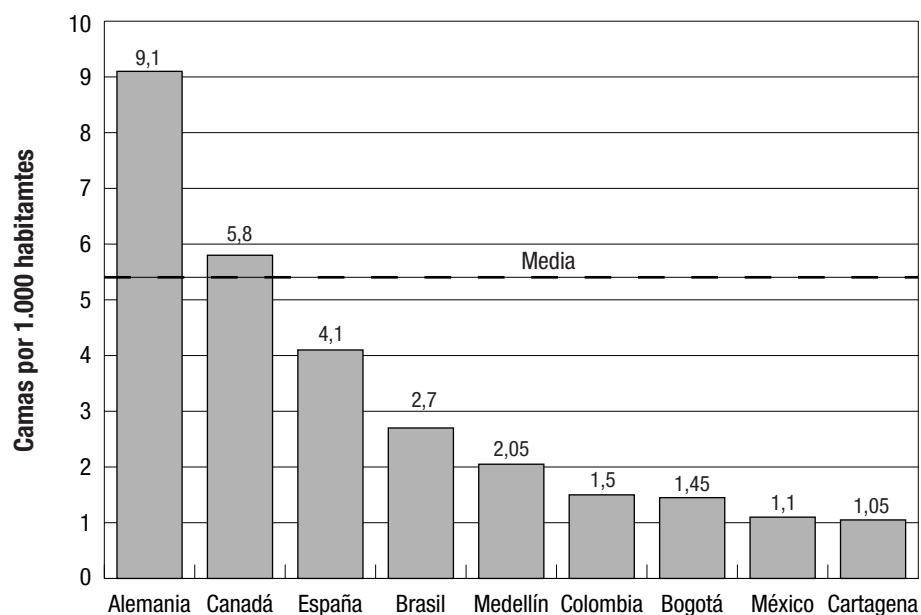
En el plano internacional, Alemania y Canadá presentan indicadores de camas por encima del estándar internacional (5.5 camas por cada 1.000 habitantes). Por su parte países como España o Brasil y ciudades como Medellín tienen indicadores inferiores a la recomendación internacional, pero por encima de la media colombiana (1.5 camas por 1.000 habitantes). Colombia y Bogotá están prácticamente igualadas, con indicadores levemente superiores a los de México y Cartagena (ver Gráfico 6)¹⁵.

Además del escaso número de camas por habitantes en Cartagena, y de la tendencia decreciente del indicador en los últimos años, es preocupante observar cómo el porcentaje de ocupación en dos de los hospitales públicos de la ciudad estuvo por debajo de la media nacional. Incluso hubo años en que los niveles de ocupación del “Universitario” y del “San Pablo” fueron inferiores a 53% y 30% respectivamente. Lo más grave de esta baja utilización, es que ocurre en hospitales públicos que están dedicados a atender a la población

¹⁵ European Union, *Eurostat Yearbook 2004. The Statistical Guide to Europe – Data 1992-2002*, versión electrónica.

pobre de la ciudad. Contrario al comportamiento de estos hospitales, la “Maternidad Rafael Calvo” presentó una ocupación que fluctuó entre el 91% y el 114%, muy por encima de los otros hospitales locales, e incluso, de la media nacional.

Gráfico 6. Número de camas por cada 1.000 habitantes en Cartagena, Colombia y otros países, 2001-2003



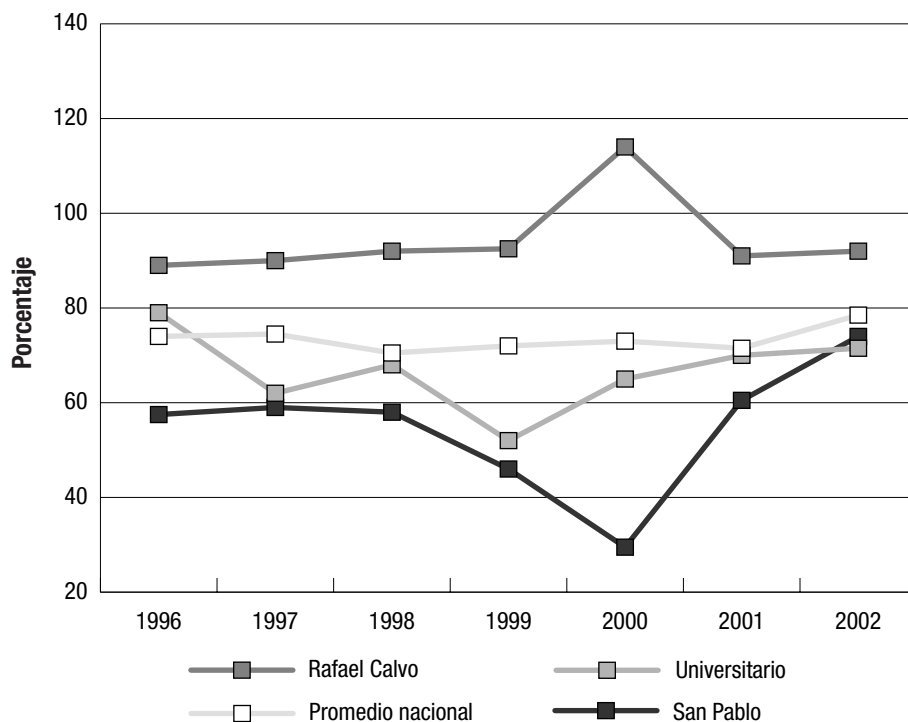
Fuente: Europe Union, Eurostat. Yearbook 2004, OPS/OMS, Análisis de salud y Sistema de Información Sanitaria. Situación de salud de las Américas. Indicadores básicos 2003, OPS (2002), Perfil del sistema de servicio de salud de Colombia, p. 25.

A nivel internacional como ya se dijo, se propone que se disponga de 5.5 camas por cada mil habitantes, por lo que Cartagena necesitaría mínimo 5.500 camas, pero en realidad la capacidad instalada en la ciudad es menor de 1.100 camas. La falta de cobertura y la escasez de camas en Cartagena ocasionan un constante éxodo de pacientes con algunos tipos de enfermedades (conocido popularmente como el “paseo de la muerte”). Esta falta de camas, de cobertura y, por tanto, de atención médica oportuna, explican parcialmente el fenómeno de que en Cartagena mueran en promedio veinte personas al mes.

Estudios recientes recomiendan ir más allá del análisis de la razón número total de camas/número de habitantes, pues consideran de mayor relevancia estudiar camas en las unidades de cuidados intensivos, UCI. Estas unidades son las encargadas de atender a los pacientes con problemas de infarto, politraumatizados, infectados, quirúrgicos complicados, además de las unidades

especializadas en neonatología y obstetricia, que a la postre se han convertido en prioritarias para cualquier hospital moderno.

Gráfico 7. Porcentaje ocupacional de hospitales públicos en Cartagena y Colombia, 1996-2002



Fuente: Ministerio de Protección Social, Dirección General de Calidad del Servicio, información magnética.

Cuadro 5. Cartagena: camas hospitalarias en las unidades de cuidados intensivos, UCI, 2002-2004

Año	Adultos	Neonatal	Pediátrico	Total camas	Quirófanos
2002	39	24	6	69	44
2003	42	39	13	94	55
2004	42	37	41	120	58

Fuente: información de hospitales y clínicas entregada al Proyecto "Cartagena cómo vamos".

Por lo general, el porcentaje aceptado de camas disponibles en las UCI es de 5% del total, pero mientras en las instituciones privadas esa participación asciende al 8%, en las públicas apenas llega al 3%. Para el caso de Cartagena, en el 2004 la ciudad contaba con 1.057 camas en total y 120 camas en las UCI, representando estas últimas un 11,3% del total. El número de camas UCI y su participación dentro del total parece poco creíble, si se tiene en

cuenta que en los últimos años a nivel nacional ha fluctuado entre 3,5% y 5%. A este indicador nacional se ajusta mejor la información referida a “camas de quirófano”, que para Cartagena eran 58 y representaban 5,5% del total de camas.

VI. Morbilidad y mortalidad

A nivel internacional una de las prioridades de la salud pública es el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud, evaluados con base en las distintas tasas de morbilidad y mortalidad. Según J. Sachs, “las sociedades con una importante carga de morbilidad tienden a sufrir numerosos impedimentos de envergadura para el progreso económico. A la inversa, varios de los grandes “despegues” de la historia económica... estuvieron respaldados por importantes progresos en la salud pública, la lucha contra enfermedades y la mejor alimentación”¹⁶. Es, por lo anterior, que en el presente documento se estudian la cobertura de vacunación en infantes, así como las tasas de mortalidad general, infantil y materna.

1. Vacunación

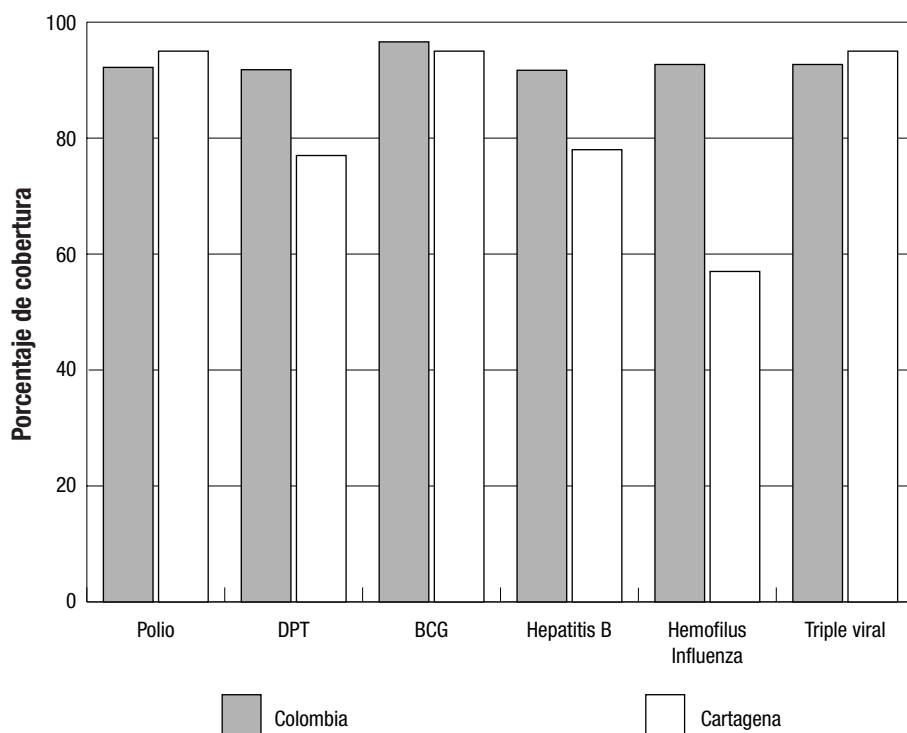
La vacunación ha sido entendida como una estrategia de bajo costo y alta efectividad para prevenir las enfermedades inmunoprevenibles. En el período 2002-2004 se incrementó la cobertura de vacunación para los diferentes aspectos biológicos, tanto en Colombia en su conjunto como en Cartagena en particular. Este resultado positivo se relaciona con el fortalecimiento administrativo y financiero del Programa Ampliado de Inmunizaciones, PAI, lo que ha permitido el suministro oportuno de vacunas a los departamentos y distritos.

A nivel nacional, en el 2004, el Fosyga destinó \$ 25.000 millones para el fortalecimiento del PAI. Parte de estos recursos se destinaron a la compra de ocho millones de dosis de Sarampión-Rubeola, toda vez que a nivel nacional se estableció la meta de erradicar la rubéola en el 2010. También se adquirieron cerca de 4.300.000 dosis contra la fiebre amarilla¹⁷. Además de lo anterior, las autoridades en salud han concretado alianzas estratégicas con otros gobiernos y organismos internacionales no gubernamentales, para intensificar las campañas de vacunación en diferentes departamentos del país.

¹⁶ Sachs, Jeffrey (editor), *Macroeconomía y salud: invertir en salud en pro del desarrollo económico. Informe de la Comisión sobre Macroeconomía y Salud*, Washington, OMS, 2002, p. 24.

¹⁷ Ministerio de Protección Social (Informe CNSSS, 2005), óp. cit., pp. 25-26.

Gráfico 8. Colombia y Cartagena: coberturas de vacunación por biológico, 2003



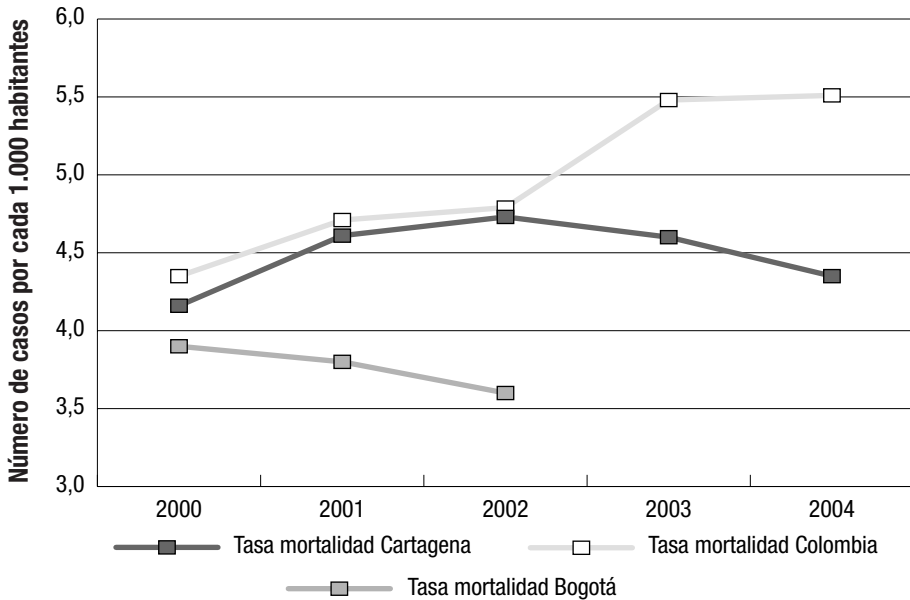
Fuente: Ministerio de Protección Social, *Informe de actividades 2003-2004*, Bogotá, 2004, p. 54; Dadis, Programa Ampliado de Inmunizaciones-PAI.

Entre el 2002 y el 2004, la cobertura en Cartagena fue creciente en todos los biológicos (ver Anexo 6). Comparativamente, en el 2003 la cobertura de vacunación en Cartagena contra el polio y la triple viral (rubéola, sarampión y paperas) estuvo por encima de la media nacional. Por el contrario, la cobertura en los otros cuatro biológicos fue inferior en Cartagena, siendo los más críticos la hemofilus influenza (57%) y la DPT (77%).

2. Mortalidad

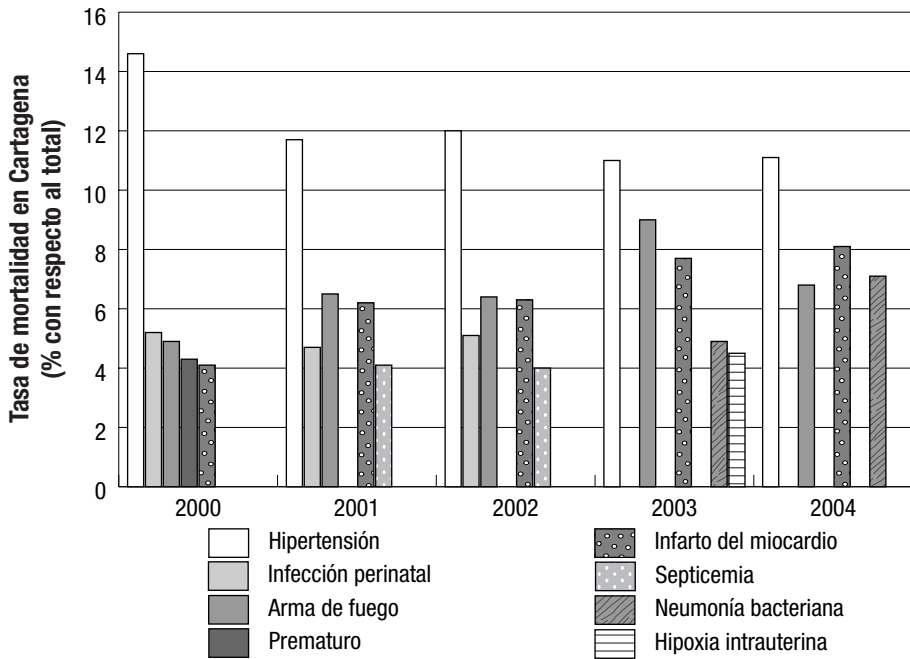
El estudio de la mortalidad continúa siendo una parte importante de la caracterización del estado de salud de la población. Para el período 2000-2004, la tasa de mortalidad en Colombia se incrementó de 4.35 a 5.51 casos por cada 1.000 habitantes. En Cartagena, la tasa fue inferior a la media nacional durante todo el período, pero superior a la de Bogotá. En el 2004 la tasa de mortalidad, tanto en Colombia como en Cartagena, fue superior a la reportada cuatro años atrás.

Gráfico 9. Tasa de mortalidad en Cartagena, Bogotá y Colombia, 2000-2004



Fuente: Dadis, Oficina de Planeación; Ministerio de Protección Social; Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

Gráfico 10. Primeras cinco causas de mortalidad en Cartagena, 2000-2004

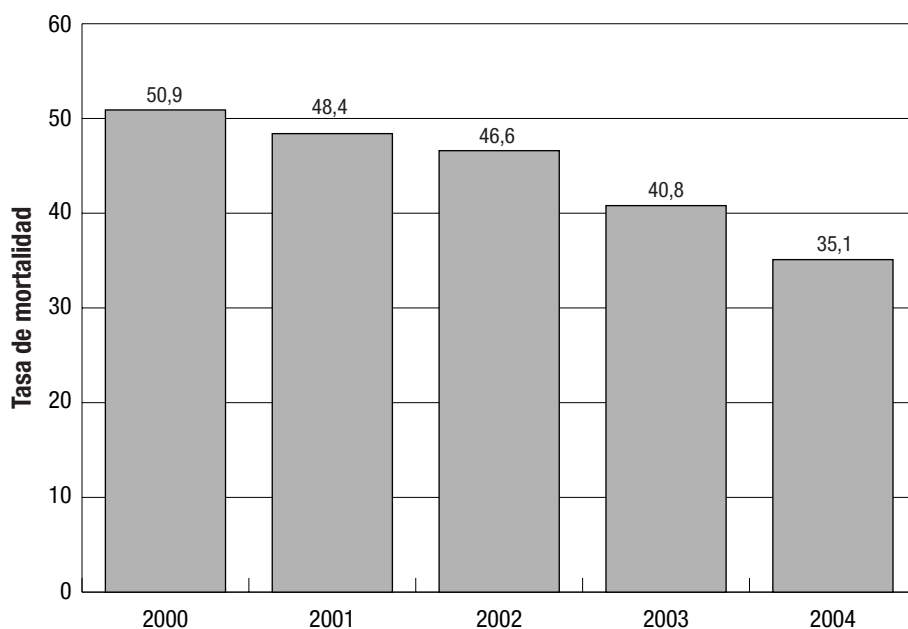


Fuente: Dadis, Oficina de Planeación.

Durante el período analizado la principal causa de muerte en Cartagena fue la hipertensión arterial (fluctuante entre el 11% y el 14,6%). En el 2004, la segunda causa de muerte fue el infarto agudo del miocardio (8,1%), seguido por la neumonía bacteriana (7,1%), arma de fuego (6,8%) y sepsis bacteriana de recién nacido (5,3%). Durante ese año, estas cinco causas representaron el 38,4% del total de muertes en Cartagena.

La mortalidad infantil se ha convertido en un poderoso indicador de salud, en la medida que muestra la protección existente a favor de la madre y el hijo. Con respecto a este indicador, Cartagena registró un descenso significativo entre los años 2000 y 2004. En ese período, la tasa de mortalidad infantil descendió 31%, al pasar de 50.9 a 35.1 muertes por cada 1.000 nacidos vivos. A pesar del descenso, este indicador no puede llamar a engaños a las autoridades de salud local, pues en el 2003 la tasa en Cartagena fue de 40.8 muertos por cada 1.000 nacidos vivos, muy por encima de la registrada en la región de América Latina y el Caribe, en Colombia y en la ciudad de Bogotá.

Gráfico 11. Cartagena: tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos

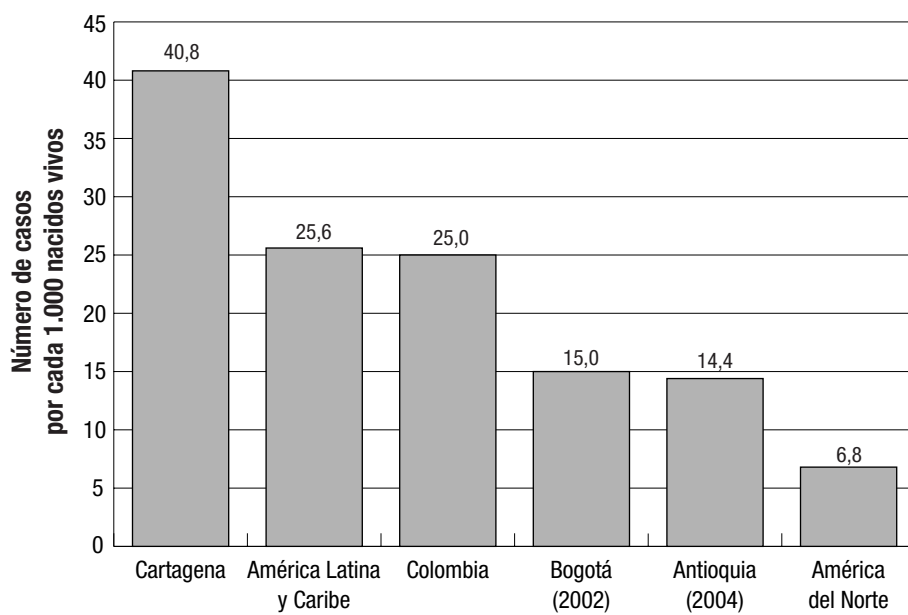


Fuente: Dads, Oficina de Planeación.

Este indicador no sólo es grave por lo elevado respecto a la media nacional y otras ciudades colombianas, sino además porque esconde problemas de inequidad. Sachs encontró que “en los países en desarrollo, las enfermedades

transmisibles, la mortalidad materna y la nutrición deficiente aquejan mucho más a los pobres que a los ricos, aunque todas las categorías de ingreso se ven afectadas”¹⁸. En efecto, el mismo informe constató que una enfermedad puede hacer más vulnerable a una familia pobre, e incluso, arrastrarlos a la miseria. Estudios para Colombia y otros países han mostrado que hay una relación esperada negativa entre mortalidad infantil y condición socioeconómica, esto es, a mayor nivel socioeconómico, menor es la mortalidad infantil¹⁹.

Gráfico 12. Tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos, 2003



Fuente: Dadis-Oficina de Planeación; Cepal, “Objetivos del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe”, Santiago, 2005, p. 147; Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

Un estudio de Carmen Elisa Flórez encontró para Colombia factores asociados a la mortalidad infantil, como el acceso al servicio sanitario o a agua potable: si no se tiene acceso al primero, el riesgo es 1.5 veces superior con respecto a los niños que viven en casas con alcantarillado, y si disponen de acueducto, el riesgo de mortalidad infantil disminuye aproximadamente en un 70%²⁰. Para disminuir estos factores asociados a la mortalidad infantil, se hace necesario incrementar las coberturas en acueducto y alcantarillado en todo el país.

¹⁸ Sachs, Jeffrey, óp. cit., p. 24.

¹⁹ Flórez, Carmen Elisa, “La equidad en el sector salud: una mirada de diez años”, *Documentos de Trabajo*, núm 6, Bogotá, Fundación Corona, Fundación Ford, Universidad de los Andes, 2002, p. 18.

²⁰ *Ibíd.* p. 57.

Para el caso específico de Cartagena, en el período 1995-2005 la cobertura de agua potable pasó de 73% a 99%, y la de alcantarillado de 60% a 78%. En diez años, la mayor ampliación de cobertura se ha hecho en los estratos 1 y 2, y esto es lógico en la medida en que los estratos medio y alto disponen de estos servicios²¹. Pero todavía queda un 22% de la población de Cartagena sin servicio de alcantarillado, concentrado en los estratos más bajos de la ciudad.

En el caso del Hospital Infantil Napoleón Franco Pareja, durante el período 2000-2004 se registraron 603 muertes, de las cuales 408 fueron menores de un año. El 25% de las muertes fue por causa de enfermedad diarreica, el 17,2% por neumonía y el 12,3% por sepsis (las tres causas sumaron el 54,5% del total de muertes). Adicionalmente, entre las diez primeras causas de muerte, cinco se asocian con un perfil infeccioso. Así mismo, de los niños fallecidos y registrados con sus datos nutricionales, de vacunación y lactancia, se pudo establecer que el 87% de los casos tenían problemas de desnutrición, el 61% no estaban vacunados o tenían incompleto su esquema de vacunación, y el 25% no recibió lactancia materna²². Las muertes infantiles por causas infecciosas (respiratorias, diarreicas y sepsis) denota fallas en los programas de prevención, destinados a disminuir la morbilidad y mortalidad, y deja en evidencia los problemas de pobreza de las dos terceras partes de la población cartagenera.

Lo anterior confirma que dos de las variables de mayor impacto sobre la mortalidad infantil son la lactancia y la educación de la madre. En Colombia la salud materna ha mejorado y se puede comprobar al observar la reducción de la tasa de mortalidad materna (TMM) en las últimas dos décadas. Es así como en 1983 la TMM era de 171 casos por cien mil nacidos vivos, y para el 2003 había descendido a 104,9. Las cifras para Cartagena son poco confiables, ya que de acuerdo con información del Dadis la TMM en el 2004 fue de 9,1 casos por cada cien mil nacidos vivos, cerca de doce veces menos de la tasa presentada a nivel nacional.

Por su parte, el Programa “Cartagena Como Vamos” elaboró un diagnóstico de la ciudad, y a partir de información también entregada por el Dadis, la TMM para el 2004 resultó de 36,3 muertes por cien mil nacidos vivos²³. Este

²¹ Aguas de Cartagena S.A., “Aguas de Cartagena. Evaluación de logros en diez años de gestión 1995-2005”, Cartagena, 2005.

²² Alvis, Nelson, De la Hoz, Fernando, Pinzón, Hernando, “Mortalidad en un hospital pediátrico de referencia regional de Colombia: Hospital Infantil Napoleón Franco Pareja de Cartagena de Indias”, documento inédito, Cartagena, 2005.

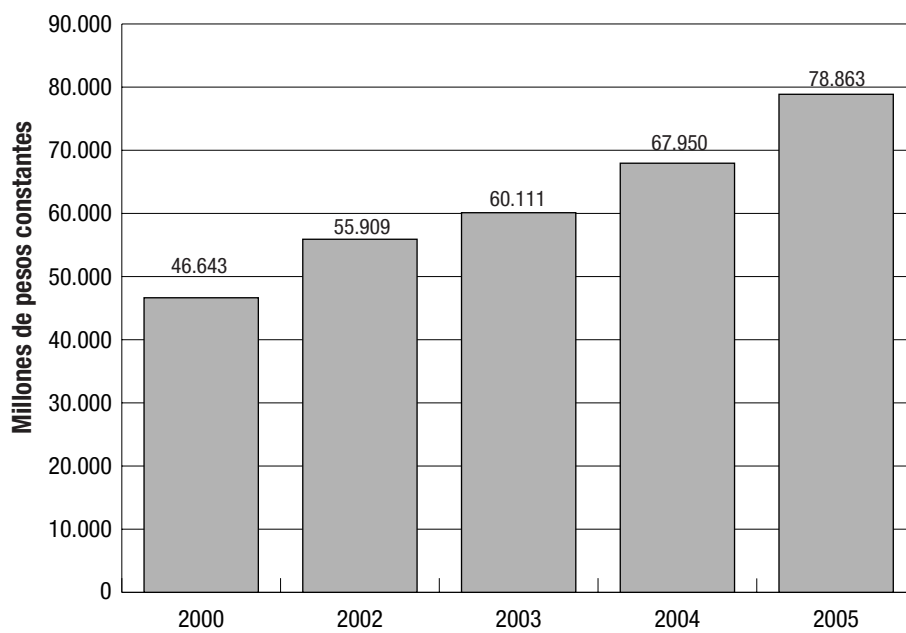
²³ Proyecto “Cartagena Cómo Vamos”, Línea Base 2004. “Indicadores de resultados e impacto del proyecto”, Cartagena, 2005.

indicador sigue siendo muy bajo con respecto a la media nacional, por lo que se debe analizar con cautela. Para el conjunto de América Latina “se sabe que las estimaciones (de la TMM) tienen elevados márgenes de incertidumbre, mayores que los que presentan la mayoría de indicadores demográficos y de salud”²⁴. Lo anterior se explica parcialmente por factores como el alto subregistro. Como estas cifras reportadas por el Dadis no son confiables, debido a que son significativamente menores a la media nacional, las autoridades distritales deberían llevar un registro más riguroso de las muertes maternas. La morbi-mortalidad materna está considerada a nivel internacional como un problema de salud pública que afecta a los diferentes estratos sociales, con el agravante que está más concentrado entre mujeres pobres.

VII. Finanzas de la salud

Entre los años 2000 y 2005, la inversión en salud en Cartagena se incrementó en un 69%, al pasar de \$ 46.600 a \$ 79.000 millones. Este incremento corresponde a una tasa del 11% promedio anual, todo en precios constantes de 2004.

Gráfico 13. Presupuesto del sector salud en Cartagena, 2000-2005



Fuente: Fundación ProCartagena – Funcicar (2005).

²⁴ Cepal (2005), óp. cit., p. 155.

Cuadro 6. Presupuesto del sector salud en el Distrito de Cartagena, 2004-2005
(millones de pesos corrientes)

Rubro o Programa	2004	2005	Variación (%)
Régimen Subsidiado Sisbén 1 y 2	30.816,4	39.893,2	29,0
Población vinculada (niveles 2, 3 y 4)	18.623,3	20.476,7	10,0
Población vinculada (nivel 1)	10.051,0	10.994,7	9,0
Promoción y prevención de la salud-PAB	3.855,1	4.859,2	26,0
Ampliación cobertura régimen subsidiado	2.823,4	1.797,0	-36,0
Atención a desplazados	728,0	566,9	-22,0
Mortalidad infantil	300,0	300,0	0,0
Atención integral de urgencias y emergencias	300,0	315,0	5,0
Plan estratégico de mejoramiento de la calidad	200,0	204,2	2,0
Sistema integral de información en salud	200,0	700,0	250,0
Inspección, vigilancia y control régimen subsidiado	52,1	0,0	-100,0
Presupuesto de inversión	67.949,3	80.106,9	18,0

Fuente: Fundación ProCartagena – Funcicar, *Aproximación al estado actual del sector salud en el Distrito de Cartagena de Indias*, Cartagena, 2005, pp. 25-27.

En el 2004, el plan de inversiones en salud del Distrito de Cartagena ascendió a \$ 68.000 millones, de los cuales el 45,4% se destinó a la atención en salud de la población en régimen subsidiado (niveles 1 y 2 de Sisbén) y 42,2% a la población vinculada (sin ninguna clase de afiliación). Por su parte, los programas de promoción y prevención de la salud participaron con un 5,7% del presupuesto, mientras los recursos destinados a controlar la mortalidad infantil fueron del orden de 0,4% (\$ 300 millones).

Cuadro 7. Presupuesto y población desplazada en Cartagena, 2004-2005

Año	Número de personas	Número de familias	Presupuesto total (\$)	Presupuesto per cápita (\$)
2004	32.179	7.469	728.000.000,0	22.623,5
2005	33.718	7.932	566.900.000,0	16.813,0

Fuente: Red de Solidaridad Social, Registro Único de Población Desplazada, 30 de junio de 2005.

En el 2005, el presupuesto se incrementó 18% con respecto al año anterior. Por fuente de financiación, el 73% de los recursos llegaron por la vía del Sistema General de Participaciones, SGP, el 14% por Fosyga, el 11% por regalías y el resto por Etesa y juegos de azar. La administración distrital no asignó recursos propios para financiar programas de salud. En ambos años (2004-2005), los rubros de mayor participación fueron los mismos (gastos en régimen subsidiado y población vinculada), mientras otros se mantuvieron constantes o tuvieron una variación negativa (ver Anexo 8). De estos últimos, los recursos destinados a la ampliación de la cobertura del régimen subsidiado disminuyeron en un 36%

y la atención a los desplazados en 22%, mientras que el programa de control a la mortalidad infantil se mantuvo constante.

Mientras el presupuesto destinado a la población desplazada ha disminuido en el último año, el problema del desplazamiento se agrava. Es por esto que el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, CNSSS, declaró como evento catastrófico el desplazamiento masivo de la población en Colombia por causa de la violencia. Con el fin de cuantificar esta población, la Red de Solidaridad Social acreditó al Ministerio de Protección el “Número de hogares y personas inscritos en el Registro Único de Población Desplazada según departamentos y distritos receptores”. En total para el 2004 se registraron en Colombia 1.293.980 personas como desplazadas y el valor de los recursos en salud para atenderlos ascendió a \$ 21.300 millones. En Cartagena se registraron 32.179 personas desplazadas y el cupo indicativo asignado para atenderlos fue de \$ 530 millones, de lo que resulta un monto per cápita de \$ 16.460²⁵. Más grave que los escasos montos asignados para la vigencia del 2003, es la baja ejecución a nivel distrital: mientras la ejecución en el país fue del 63%, en Cartagena fue del 26%.

Es preocupante observar cómo el número de desplazados que llega a Cartagena viene en aumento, mientras los recursos en salud destinados a esta población vulnerable han disminuido, por lo menos en el último año. Esta situación ha llevado a que en el 2004 el presupuesto per cápita en salud para la población desplazada en Cartagena disminuyera de \$ 22.624 a \$ 16.813 entre 2004 y 2005.

La población desplazada por la violencia es tal vez la más vulnerable y desprotegida del país. Los gobiernos locales y sus autoridades en salud deben brindarles protección oportuna, ya que en ocasiones traen enfermedades que habían sido controladas en las ciudades varios años atrás. Preocupación similar se presenta con los recursos destinados al programa de control a la mortalidad infantil, ya que este indicador de Cartagena está por encima de la media nacional.

Ahora, para analizar las transferencias per cápita en salud, se hace necesario conocer el crecimiento de la población. En los últimos años, la tasa de crecimiento poblacional de Cartagena fue superior que la media nacional. Por ejemplo, en el período 1995-2005 la población de Cartagena creció 2,8% promedio anual, frente a 1,8% de crecimiento del total nacional. Estos indicadores son necesarios para entender, así sea parcialmente, la pobreza de amplios sectores de la población.

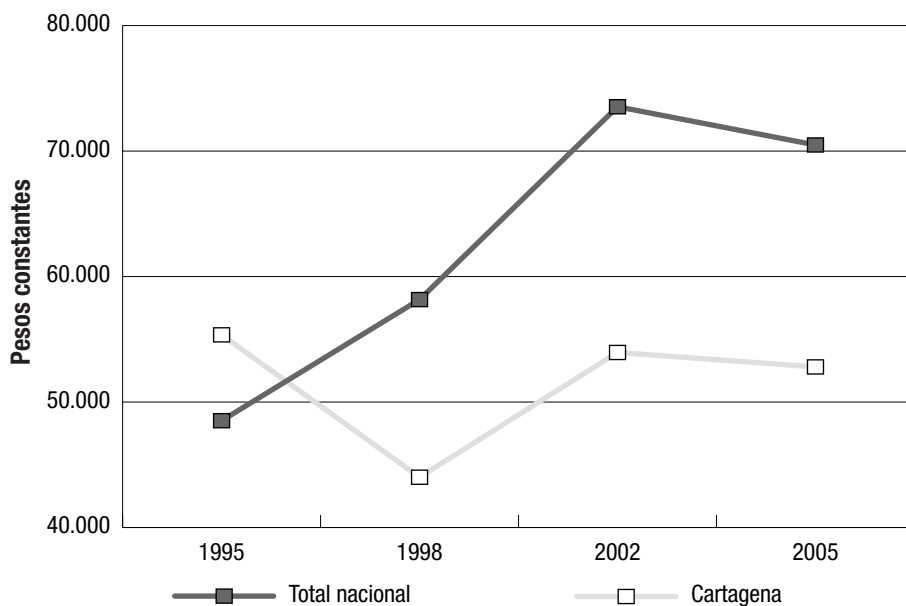
²⁵ Ministerio de Protección Social (2005), óp. cit., pp. 35-36.

Cuadro 8. Número de habitantes de Cartagena y Colombia, 1995-2005

	1995	1998	2002	2005
Cartagena	780.527	852.594	952.523	1.030.149
Colombia	38.558.195	40.627.306	43.612.702	45.868.504

Fuente: DANE, *Proyecciones de la población, 1994-2005*, información magnética.

A partir de los datos del Gráfico 14 se puede observar que en 1995, las transferencias per cápita en salud recibidas por Cartagena fueron superiores a la media nacional, pero en 1998 esta relación se invirtió, en detrimento de Cartagena.

Gráfico 14. Transferencias per cápita al sector salud, 1995-2005

Fuente: cálculos del autor con base en DNP.

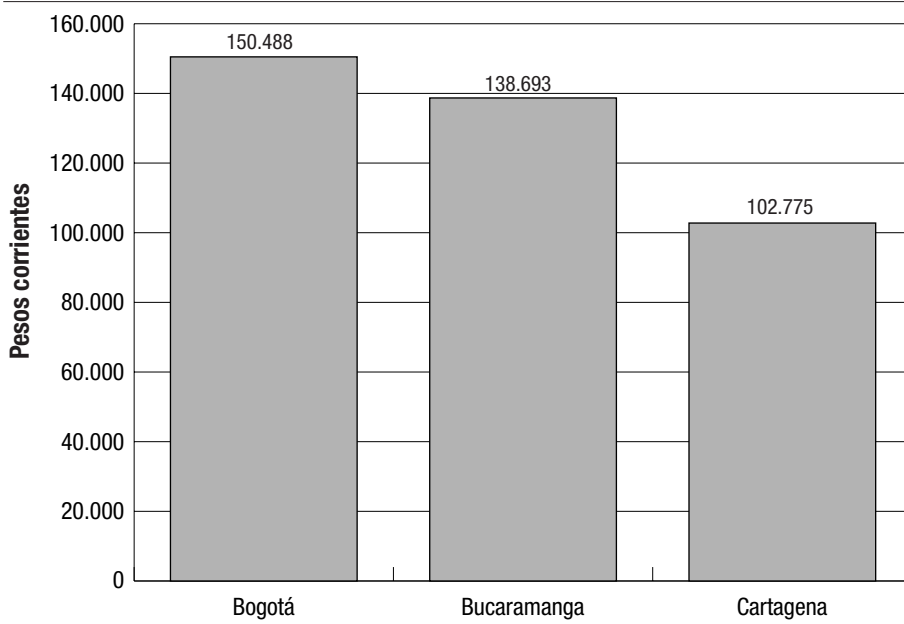
Entre 1994 y 2005 las transferencias en salud recibidas por el Distrito de Cartagena crecieron el 18% promedio anual, superior al promedio nacional (7%) y un poco por debajo del crecimiento de las transferencias de Bucaramanga (19%). Es sorprendente observar para Cartagena que, a pesar de esta alta tasa de crecimiento anual, en el 2005 las transferencias per cápita en salud fueron de \$ 52.800, frente a \$ 70.500 del promedio nacional, esto es, un 25% menos de la media nacional.

Cuadro 9. Población por niveles de Sisbén, diciembre de 2004

Municipio	Nivel 1	%	Nivel 2	%	Nivel 3	%	Total tres niveles
Cartagena	266.845	26,0	271.681	26,5	104.070	10,1	642.596
Total nacional	11.121.421	24,6	7.449.731	16,5	2.866.010	6,4	21.437.162

Fuente: DNP-SISD, Dadis, ProCartagena – Funcicar.

Gráfico 15. Transferencias per cápita en salud a partir de la clasificación de los niveles 1 y 2 del Sisbén, 2004



Fuente: cálculos del autor con base en DNP.

Ahora, si el cálculo se hace con base en la población clasificada en los niveles 1 y 2 de Sisbén, encontramos que en el 2004 las transferencias en salud fueron de \$ 150.488 por persona pobre para Bogotá, \$ 138.693 para Bucaramanga y \$ 102.775 para Cartagena. Esto se debe resaltar, al ser Cartagena una de las ciudades colombianas con mayor pobreza. Así, de la población registrada en el Sisbén en Cartagena y Colombia, el 53% y 41% es pobre (niveles 1 y 2) respectivamente. Esta inequidad es grave y se convierte en un círculo vicioso, pues se sabe que la población pobre está más expuesta a las enfermedades.

VIII. Situación hospitalaria en Cartagena

Para una persona pobre no es suficiente tener un carné del Sisbén para acceder a los beneficios del Sistema de Salud. La crisis de los hospitales públicos, que ha llevado hasta el cierre de algunos de ellos, la falta de camas y el descuido de las acciones de prevención, promoción y la atención de enfermedades como la fiebre amarilla, la lepra y la tuberculosis, afectan de manera directa y en mayor proporción a la población de escasos recursos económicos²⁶. Se debe

²⁶ Hernández Gamarra, Antonio (2005), óp. cit., p. 29.

recordar que “los costos económicos de las enfermedades evitables son asombrosamente altos. La enfermedad reduce los ingresos anuales de la sociedad, los ingresos de los individuos a lo largo de la vida y las perspectivas de crecimiento económico...”²⁷.

A finales de 2004, cerca de diez hospitales públicos habían cerrado sus puertas a nivel nacional, mientras otros 79 estaban al borde de la crisis. Adicionalmente fue reestructurado el Instituto de Seguro Social, a partir del cual se crearon siete Empresas Sociales del Estado (ESE). Estas instituciones fueron transformadas en empresas de economía solidaria que serán operadas por los trabajadores. La reestructuración propuesta por el Decreto Ley 1750 de 2003 no ha logrado mejorar la viabilidad financiera de las ESE, ni la calidad para atender a los usuarios. Las ESE nacieron con la herencia del Seguro Social y, por disposición legal, todavía dependen de la contratación con el ISS, que por su situación financiera se demora en los pagos. Por lo anterior, la viabilidad financiera de las ESE depende de la capacidad que tengan de contratar con EPS diferentes al ISS.

La situación financiera de la ESE José Prudencio Padilla es de las más críticas en el país²⁸. Uno de los problemas son las deudas que tiene el Seguro Social con las clínicas y los hospitales, generando en éstas una situación de iliquidez permanente, que las obliga a apalancarse con los proveedores y disminuir el flujo de medicamentos a los pacientes. Este último fenómeno afecta en mayor medida a los usuarios más pobres del Caribe colombiano. Según el gerente de la ESE, otro de los problemas consiste en que la ESE cuenta con una planta de personal de 1.560 empleados, pero ante la disminución de los afiliados a la EPS del Seguro Social, la nómina óptima debería ser 850 trabajadores, lo que genera gastos de funcionamiento innecesarios. Los anteriores problemas se complican aún más al constatar que la ESE no tiene un software para facturar adecuadamente, por lo que venden servicios, pero estos no se reflejan en el recaudo²⁹.

El primer centro hospitalario cerrado en el país fue el Hospital Universitario de Cartagena (HUC). La Superintendencia de Salud intervino cerca de un año este hospital, y en ese período mantuvo activas 120 camas, aunque su capacidad real siempre fue de 300. En julio de 2003 la Supersalud procedió a liquidar el HUC, argumentando su inviabilidad administrativa, financiera y fallas en la

²⁷ Sachs, J., óp. cit., p. 24.

²⁸ La ESE José Prudencio Padilla tiene jurisdicción sobre las diferentes clínicas y hospitales de la costa Caribe que antes pertenecían al Seguro Social (con excepción de los ubicados en el Departamento de Córdoba, que están adscritos a la ESE Rafael Uribe Uribe).

²⁹ *El Tiempo*, Bogotá, 26 de junio de 2005, información consultada en internet; además en www.medilegis.com

prestación de servicios. De hecho, al momento de ordenarse su liquidación, el HUC estaba en una aguda crisis económica: adeudaba 18 meses de salario a sus empleados y arrastraba un pasivo de \$ 42.000 millones, de los cuales \$ 22.000 correspondían a deudas laborales.

Un informe de la Defensoría del Pueblo pudo comprobar que en el 2001, la planta de personal del HUC estaba duplicada y subutilizada, y a pesar de lo anterior, la administración contrataba externamente los servicios de medicina general y especializada. Según el informe, “lo más aberrante del esquema de contratación previsto, lo constituye el hecho de que se le permita a un mismo facultativo devengar ingresos oficiales simultáneamente (en la misma jornada) como médico de planta, como médico docente y como contratista”³⁰. El mismo Informe señala que de la facturación presentada, un porcentaje significativo no tenía justificación. Por ejemplo, en el primer semestre de 2001 el Hospital facturó \$ 1.321 millones a las sociedades médicas contratadas, pero sólo \$ 300 millones tenían algún nivel de justificación (22,7% de la factura), lo que significa que “un poco más de mil millones de pesos constituía el monto de la defraudación”³¹.

De acuerdo con el Superintendente Nacional de Salud, el HUC fue “el primer hospital de tercer nivel público liquidado en el país, y se convierte en una advertencia a los mandatarios regionales, quienes deben financiar y mantener en óptimas condiciones la red hospitalaria”³². Según el Superintendente, al momento de su cierre, el HUC tenía habilitadas cerca de cien camas, por lo cual debía tener un máximo de 260 trabajadores, pero en realidad contaba con unos 700.

En el 2004, el gobierno nacional incluyó una partida de \$ 19.000 millones destinada al HUC, pero la inversión total que se requería en ese momento para sanear la institución era de \$ 42.000 millones. De acuerdo con información del gobierno el saldo se debe pagar, una parte con el recaudo de la Estampilla Pro Hospital Universitario, y el resto con la gestión que adelantan con el gobierno nacional por un valor de \$ 10.000 millones. Además, es necesario efectuar todas las gestiones posibles para recaudar la cartera morosa que tiene el Hospital.

El proyecto del gobierno nacional era que luego de la liquidación surgiera una nueva entidad, la ESE Hospital Universitario del Caribe, empresa que funcionaría en cuatro de los diez pisos del HUC, pero han pasado dos años

³⁰ Defensoría del Pueblo, Informe Especial Hospital Universitario de Cartagena, Resolución Defensorial núm. 020, 8 de abril de 2002.

³¹ *Ibíd.*

³² *El Universal*, 27 de julio de 2005, “Dos años después sigue cerrado el Hospital Universitario de Cartagena”, por Cecilia Caballero.

desde su cierre, y todavía no se tiene una alternativa concreta. En este sentido, se barajan varias propuestas en las que están involucradas la Gobernación de Bolívar, la Universidad de Cartagena y algunos organismos internacionales. Específicamente dos instituciones europeas han mostrado interés en recuperar las instalaciones del HUC: una es el Hospital San Rafael de Milán (Italia), y la otra es el Instituto Real del Trópico de Holanda. Los directivos del Hospital San Rafael están interesados en reabrir el Hospital y establecer un centro de investigaciones, como lo han hecho en otros países latinoamericanos como Brasil y Chile³³. Estas propuestas están en manos de las directivas de la Universidad de Cartagena, dueñas de la edificación del antiguo hospital, avaluado en \$ 25.000 millones.

Por su parte, la Clínica Club de Leones estuvo bajo intervención del gobierno desde 1978, y también fue cerrada en 2003. Con su liquidación noventa trabajadores quedaron sin empleo, con el agravante de que se les adeudaban varios meses de salarios. Con estos cierres, la crisis hospitalaria de Cartagena se agravó, debido a que la oferta hospitalaria pública redujo el número de camas en más de 300, y quedaron sólo en funcionamiento la Clínica Henrique de la Vega, el Hospital San Pablo, la Clínica de Maternidad Rafael Calvo y el Hospital Infantil Napoleón Franco Pareja (Casa del Niño).

La Clínica Henrique de la Vega es una institución prestadora de salud (IPS) perteneciente a la ESE José Prudencio Padilla del Seguro Social. La Clínica es del tercer nivel de atención, está dotada con 200 camas, tiene 324 trabajadores de planta y cerca de 160 contratistas, y además cuenta con una adecuada infraestructura física y tecnológica.

El Decreto Ley 1750 de 2003 autorizó al gobierno nacional para que entregara a cooperativas de trabajadores el funcionamiento y la administración de clínicas y hospitales públicos. Fundamentado en este Decreto, el gobierno decidió entregar la Clínica Henrique de la Vega a una cooperativa de trabajadores y contratistas, lo que ha generado problemas administrativos y de gobernabilidad. De acuerdo con el viceministro de Salud Eduardo José Alvarado, esta cooperativa es diferente a las anteriores, ya que se convocó a todos los trabajadores para que se afiliaran, en un intento de reforzar más el sindicalismo participativo, y no tanto el sindicalismo reivindicatorio³⁴. Algunos trabajadores no han querido entrar a la cooperativa, con el agravante de que el sindicato se opone a la propuesta

³³ Entrevista con el médico Javier Marrugo, director del Departamento de Investigaciones de la Universidad de Cartagena, Cartagena, 2 de septiembre de 2005.

³⁴ Dansocial, *Boletín de Prensa*, núm. 159, mayo 12 de 2005, información disponible en Internet.

de cooperativa. Los funcionarios de la Clínica se negaron a ser contratados por cooperativas que les ofrecían un 50% menos de lo que ganaban.

Ante la liquidación del Hospital Universitario y la Clínica Club de Leones, las autoridades de la salud decidieron que el Hospital San Pablo, que inicialmente fue un pequeño centro psiquiátrico, fuera acondicionado para realizar pequeñas cirugías. En agosto de 2003, el “San Pablo” tenía cerca de 110 camas y 140 empleados, y desde años atrás presenta una aguda crisis financiera. En síntesis, en los últimos dos años Cartagena ha sufrido el cierre de dos centros hospitalarios, uno está funcionando en medio de la anormalidad administrativa (Clínica Henríquez de la Vega) y otro arrastra un déficit creciente (Hospital San Pablo).

IX. Una explicación sobre la crisis hospitalaria

Algunos críticos de la Ley 100 argumentan que la crisis de la red pública hospitalaria se explica en parte por la competencia asimétrica a que se vieron sometidos los hospitales públicos frente a los privados, en un mercado imperfecto y con problemas de regulación. Otros aseguran que el problema no se puede reducir a la dicotomía público-privado, sino más bien tratarlo de explicar a partir del monopolio y la competencia que devino con la Ley 100 de 1993. No se debe olvidar que en un principio los hospitales en Colombia fueron entidades de caridad cristiana, luego de beneficencia, más tarde centros asistenciales, de docencia e investigación y, por último, entidades de naturaleza empresarial³⁵.

Pese a las críticas, el modelo de subsidio a la demanda obligó a los hospitales a crear una estructura organizativa de corte empresarial dispuesta a competir por el mercado. Esto ha llevado a que ahora los gerentes y técnicos en gestión hospitalaria se capaciten permanentemente, para entender mejor el sistema de salud, la competencia y las características de la economía de mercado.

Por el lado negativo, el Sistema ha permitido que algunas empresas del sector se integren verticalmente, como una forma de tener mayor dominancia del mercado, y además aplicar el concepto de atención integral. Esto ha llevado a que las empresas de salud “deseen hacer todo, en todas partes y a toda hora”. Por tanto, “el resultado es la creación de infraestructuras y servicios aglomerados en las grandes áreas urbanas”, en donde abundan entidades sin mercado y pequeños mercados con pocas empresas de salud³⁶.

³⁵ Hernández Gamarra, Antonio, óp. cit., p. 31; Giraldo Valencia, Juan Carlos, “Hospitales colombianos hacia la post crisis”, *Revista Javeriana*, junio de 2005.

³⁶ Giraldo Valencia, Juan Carlos, óp. cit., 2005, p. 60.

Además de lo anterior, la extensa y compleja red de intermediación creada a partir de la Ley 100 de 1993 y el SGSSS, ha ocasionado demoras y riesgos en la desviación de recursos de salud para otras actividades. Este problema ha impactado de manera negativa el financiamiento de las instituciones prestadoras de salud (IPS), primeras en prestar el servicio de salud, pero las últimas en recibir el pago por el servicio prestado. Así, por ejemplo, a las ARS se les paga bimestre anticipado, mientras ellas pagan a las IPS hasta 85 días después de prestado el servicio, sin incurrir en mora, y hasta 115 días si la facturación ha sido glosada.

La Ley 100 de 1993 colocó a la red de hospitales públicos a competir con empresas privadas, algunas con muchos años de experiencia, y “el resultado es una red pública hospitalaria en quiebra, importantes hospitales de larga tradición liquidados, cierre de servicios y, en general, deterioro de los mismos”³⁷.

Cartagena es una de las ciudades colombianas donde se ha vivido con mayor dramatismo esta crisis hospitalaria. Luego del cierre del HUC y de la Clínica del Club de Leones, la Clínica Henrique de la Vega, como IPS de tercer y cuarto nivel de complejidad, es el centro hospitalario que recibe la mayoría de afiliados del Seguro Social y las personas de escasos recursos. Además, ante la escasez de camas en las clínicas y hospitales privados con los que contrata el Dadis, la única alternativa es la Clínica Henrique de la Vega, a donde llegan pacientes que han sido intervenidos en otros centros hospitalarios. De acuerdo con el director de la Clínica, “mientras que otras entidades reciben el 50% del total de contratos en anticipo, la Clínica cobra por servicios prestados a pacientes del Dadis, recibe el pago 90 días después”³⁸.

En términos generales, los recursos de la oferta no fluyen oportunamente, ya que las entidades territoriales no giran los recursos a tiempo. De otra parte, la urgencia hospitalaria no está presupuestada, por lo que genera déficit. Estos problemas han llevado a que las instituciones hospitalarias cubran sus desbalances con recursos destinados a los salarios de los trabajadores (cuando pueden hacerlo), a los proveedores, echando mano del sector financiero o con alternativas mixtas³⁹.

Los problemas van más allá de la planta de personal de los hospitales. Así, por ejemplo, en el 2000 se estableció que la facturación de los hospitales no

³⁷ Hernández Gamarra, Antonio, óp. cit., 2005, p. 31

³⁸ *El Universal*, Cartagena de Indias, 6 de septiembre de 2005, “Clínica recargada de pacientes graves”.

³⁹ Olaya, Catalina et ál., “Reestructuración de hospitales: ¿una estrategia adecuada?”, *Revista Hospitalaria*, año 6, núm. 36, Bogotá, 2004, p. 19.

podía ser superior al valor de los contratos celebrados entre centros hospitalarios y empresas aseguradoras como EPS y ARS. Cuando esto sucede, las aseguradoras no cancelan la facturación. En este punto se nota una contradicción en el Sistema de Salud: “A los hospitales se les exige por un lado, atender a toda la población pobre en cumplimiento del derecho a la vida y por otra se le impone topes de facturación en los contratos con el consecuente no pago de todos los servicios prestados”⁴⁰. La reforma al sistema de salud no ha logrado sanear las finanzas de los centros hospitalarios. La reforma se ha centrado en reestructurar la planta de personal de los hospitales como una forma de control del pasivo prestacional, pero esto no ha sido suficiente, pues el déficit continúa en la mayoría de hospitales públicos.

A. Finanzas de los hospitales públicos

Una mirada a la situación financiera de los hospitales públicos de Cartagena deja ver la grave crisis fiscal por la que atraviesan estas instituciones de la salud. Los datos de ingresos y gastos muestran que el HUC fue hasta su cierre (2003) el centro hospitalario de mayor peso financiero, seguido por la Clínica de Maternidad, luego el Hospital San Pablo y el Hospital Infantil Napoleón Franco Pareja. Ahora bien, así como el HUC era la institución de salud con mayores ingresos y gastos, también presentaba altos déficit corrientes hasta el 2002, un año antes de su cierre. En ese año, su déficit representó el 127% de sus ingresos, situación que se hacía insostenible. A partir de esta información se pudo establecer que el 2002 fue el año más crítico para estos centros hospitalarios, que en conjunto tuvieron un déficit superior a \$ 21.200 millones.

Ahora, si se observa la participación de los gastos de funcionamiento dentro de los ingresos corrientes (G.F / I.C), la institución que presentó un mejor balance fue el Hospital Infantil (Casa del Niño), pues en cuatro de seis años los G.F. fueron inferiores a los I.C. La Clínica de Maternidad tuvo una relación creciente entre 1998 y 2002 (al pasar de 82,4% a 164%), pero luego se presentó un descenso y ya en el 2004 los G.F. fueron inferiores a los I.C. (95%). Por su parte, el HUC presentó una elevada participación de los G.F. en el período 2000-2002, llegando en este último año a 218%, justo el año anterior a su cierre. Es preocupante constatar que ante la crisis financiera de estas instituciones hospitalarias, menos del 2% de su presupuesto se dedica a inversión.

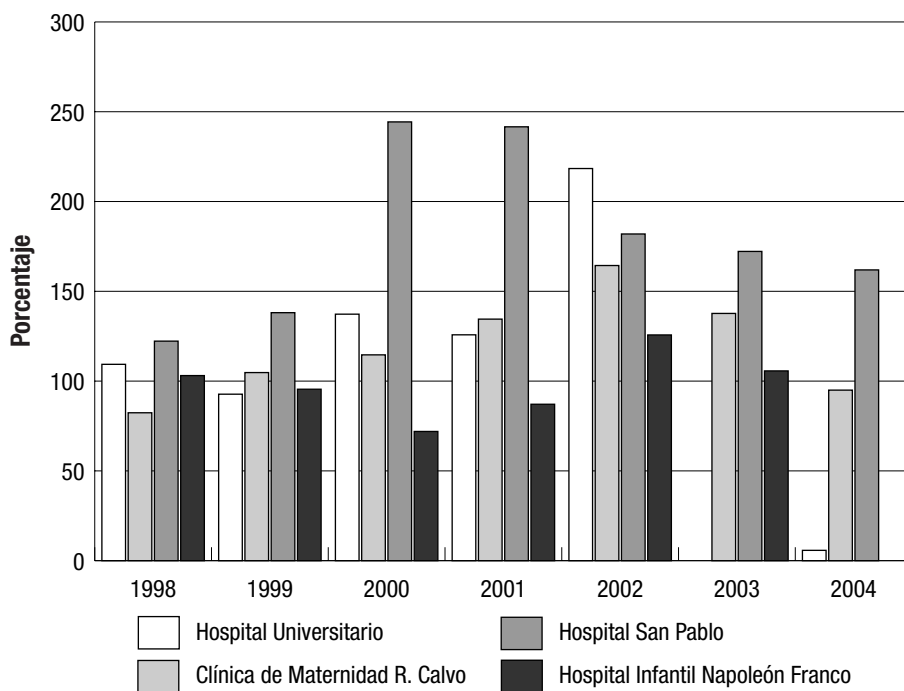
⁴⁰ *Ibíd.*, p. 19.

Cuadro 10. Ingresos, gastos y déficit corriente de cuatro hospitales de Cartagena, 1998-2004 (millones de pesos constantes de 2004)

Centro hospitalario	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos							
Hospital Universitario	21.822	15.887	22.650	13.416	8.065	0	20.586
Clínica de Maternidad R. Calvo	7.558	6.999	9.060	7.625	6.756	7.921	11.050
Hospital San Pablo	4.162	5.859	4.439	5.277	6.343	6.638	9.333
Hospital Infantil Napoleón Franco	2.995	3.259	3.984	4.466	4.079	6.693	7.179
Gastos							
Hospital Universitario	23.919	14.787	34.086	19.402	19.682	0	20.676
Clínica de Maternidad R. Calvo	6.285	7.358	10.824	10.856	11.360	11.543	13.665
Hospital San Pablo	5.255	8.187	11.029	13.272	12.113	12.127	15.461
Hospital Infantil Napoleón Franco	3.139	3.390	2.893	3.895	5.225	7.443	7.179
Déficit o ahorro corriente							
Hospital Universitario	-2.098	1.100	-8.603	-4.193	-10.242	0	-90
Clínica de Maternidad R. Calvo	1.294	-354	-1.336	-2.751	-4.478	-3.144	458
Hospital San Pablo	-1.092	-2.327	-6.462	-7.936	-5.380	-4.964	-6.009
Hospital Infantil Napoleón Franco	-125	-127	1.112	574	-1.110	-464	0,2

Fuente: Banco de la República, Proyecto de finanzas públicas, Medellín.

Gráfico 16. Participación del gasto de funcionamiento dentro de los ingresos corrientes de cuatro hospitales públicos de Cartagena, 1998-2004



Fuente: Cálculos con base en datos del Programa de Finanzas Públicas del Banco de la República, Medellín.

Nota: el Hospital Universitario de Cartagena fue cerrado en 2003.

En el período 1998-2002, los ingresos del HUC tuvieron una tasa de crecimiento negativa de 22% promedio anual, mientras los gastos sólo decrecieron el 5% promedio anual, por lo que el déficit corriente creció en este período cerca del 50% promedio anual. El Hospital San Pablo registró déficit corriente durante todo el período estudiado (1998-2004), y el Hospital Infantil o “Casa del Niño” presentó tres años con superávit (2000, 2001 y 2004).

En los tres hospitales (Maternidad, San Pablo y Casa del Niño) los gastos tuvieron una tasa de crecimiento superior a los ingresos, pero mientras en “La Maternidad” se presentó un pequeño superávit en el 2004 (\$ 458 millones), en el “San Pablo” el déficit fue muy elevado como proporción de sus ingresos (-\$ 6.000 millones o 64,4%). La situación es aún más grave al constatar que el déficit acumulado del Hospital San Pablo era de \$ 15.000 millones a mediados de 2005, y a sus trabajadores les debían más de 18 meses de sueldo. Por su parte el Dadis le adeudaba a la institución \$ 2.300 millones, pero no está dispuesto a pagárselo en el corto plazo. Sobre este tema la opinión de César Pion, director del Dadis, es clara: “Yo no pienso destinar mil millones de pesos a un hospital que no tiene capacidad resolutive, cuando la red privada sí me garantiza el servicio”⁴¹. El mismo funcionario plantea la posibilidad de cerrar el Hospital San Pablo, previa autorización de las autoridades nacionales como el Ministerio de Protección Social y la Superintendencia de Salud. Si esto se cumple, la población de Cartagena habrá visto cerrar las puertas de tres hospitales públicos en un período de tres años.

B. La Casa del Niño como un estudio de caso

El Hospital Infantil Napoleón Franco Pareja (*Casa del Niño*) es una fundación sin ánimo de lucro que nació en Cartagena hace sesenta años, y en ese período ha tenido sólo cuatro directores. Uno de sus distintivos es el sentido de pertenencia que tienen los diferentes miembros de la junta directiva y el personal administrativo de la institución. En la junta directiva hay representantes de la Universidad de Cartagena, del Club Rotario y algunos descendientes de los fundadores. Desde los primeros años de su creación, el Hospital ha tenido monjas capuchinas con experiencia en enfermería y atención a población de escasos recursos económicos.

⁴¹ Caballero, Cecilia, “Agoniza la salud por falta de recursos para las IPS públicas”, *El Universal*, Cartagena, miércoles 19 de octubre de 2005, artículo disponible en internet.

El Hospital es un centro asistencial y docente, dedicado a atender población infantil perteneciente a familias de escasos recursos económicos (afiliados al régimen subsidiado y vinculados). Luego del cierre del Hospital Universitario, este centro asistencial es el espacio donde hacen sus prácticas los estudiantes de tres universidades de la ciudad, y donde funciona la Unidad de Pediatría de la Universidad de Cartagena. Cuenta con 130 camas, no posee unidad de cuidados intensivos, y se concentra en el segundo y tercer nivel de atención de niños pobres de Cartagena y Bolívar.

Este centro es modelo de gestión y del cuidado de la población infantil en la ciudad. Tiene razón Alfonso Múnera al decir que “el lugar es inusualmente limpio para ser un hospital de pobres”, y más adelante afirma: “El desgredo de lo público no existe aquí. Por el contrario, hay un aire de dignidad, de buena organización y de eficiencia que sorprende”⁴². La administración de este hospital es excepcional no sólo para Cartagena sino para la región Caribe en general. En el 2004 el Hospital tuvo ingresos y egresos cercanos a los \$ 7.200 millones, y facturó cuentas superiores a \$ 6.200 millones a Dadis y Dasalud (secretarías de salud distrital y departamental respectivamente)⁴³. Pese a su buena gestión, a 2005 diferentes entidades le adeudaban al Hospital Infantil cerca de \$ 3.000 millones, sometiéndola a una estrechez financiera que le ha generado traumatismos para pagar los salarios de sus trabajadores y los contratos con los proveedores (ver Anexos 9-11)⁴⁴.

X. Reflexiones finales

Los indicadores de salud de Cartagena no son muy alentadores, si se comparan con otras ciudades del país o con la media nacional. En el caso de la cobertura, en los primeros años del siglo XXI la ciudad tenía un indicador por encima de la media nacional, pero significativamente inferior a ciudades como Bucaramanga o Bogotá. Incluso, si se desagrega la cobertura, encontramos que la diferencia a favor de Cartagena con la media nacional está en el régimen contributivo, y no tanto en el subsidiado. Cartagena es una de las ciudades con mayor pobreza

⁴² Múnera, Alfonso, “La Casa del Niño”, *El Universal*, Cartagena, miércoles 8 de junio de 2005, p. 3A.

⁴³ Hospital Infantil Napoleón Franco Pareja, “Informe de la Junta Directiva, año 2004”, Cartagena, 2005.

⁴⁴ Cfr. Pinedo, Judith, “El Niágara en bicicleta”, *El Universal*, Cartagena, miércoles 22 de junio de 2005, p. 4-A. Merlano, Felipe, “Por la salud de los niños vulnerables”, *El Universal*, Cartagena, jueves 16 de junio de 2005, p. 4-A. Múnera, Alfonso, “¿Cuántos más deben morir?”, *El Universal*, Cartagena, miércoles 27 de julio de 2005, p. 3A.

en Colombia, por lo tanto debería tener una mayor cobertura en esta franja de la población.

El indicador de número de camas por cada 1.000 habitantes resultó crítico para Cartagena, al compararlo con la media nacional y con ciudades como Medellín o Bogotá. Este déficit genera en los pacientes pobres lo que se denomina el “paseo de la muerte”. La tasa de mortalidad general se comporta similar a la nacional, pero en cambio, la de mortalidad infantil es crítica para Cartagena, si se compara con la media nacional. Las muertes infantiles por causas infecciosas dejan ver fallas en los programas de prevención, destinados a disminuir la morbilidad y la mortalidad.

Estos indicadores sugieren que se deben reforzar los recursos del presupuesto distrital destinados a atender a la población infantil y a los pobres vulnerables, que en últimas son los que más padecen la crisis del sector hospitalario. En este sentido, se deben intensificar las campañas de vacunación en la población infantil, pues un alto porcentaje de los niños que mueren en Cartagena presentan un perfil incompleto de vacunación. Adicional a lo anterior, la literatura sobre el tema resalta otros factores asociados a la mortalidad infantil, como son el acceso al acueducto y al alcantarillado. De acuerdo con lo señalado, se hace indispensable seguir aumentando la cobertura del servicio de alcantarillado en Cartagena, en los estratos más bajos de la población.

Con respecto a las finanzas públicas se encontró que el presupuesto destinado al sector de la salud en Cartagena fue creciente en la última década. Lo preocupante es que las transferencias per cápita recibidas por Cartagena han sido inferiores a la media nacional a partir de 1998, e incluso en el 2005 llegaron a ser un 25% menos. Ahora, si el cálculo de las transferencias per cápita se hace a partir de la población clasificada en los niveles 1 y 2 de Sisbén, de nuevo Cartagena aparece por debajo de ciudades como Bogotá o Bucaramanga.

La crisis hospitalaria muestra cómo a nivel nacional diez hospitales públicos habían cerrado sus puertas a diciembre de 2004, entre ellos el Hospital Universitario de Cartagena (HUC) y la Clínica del Club de Leones. En el HUC la Defensoría del Pueblo encontró toda suerte de anomalías administrativas y de contratación, que a la postre llevaron al hospital a su inviabilidad financiera y a su cierre. En los primeros años del siglo XXI, el 2002 fue el más crítico para la red hospitalaria pública de Cartagena, pues cuatro de sus instituciones sumaron un déficit de \$ 22.000 millones de pesos constantes de 2004.

Es urgente la reapertura del Hospital Universitario con una nueva estructura administrativa, que el gobierno ha denominado Hospital Universitario del Caribe. Con este propósito se ventilan diferentes propuestas del gobierno nacional, de la Gobernación de Bolívar, de la Universidad de Cartagena y de organismos internacionales. Entre estos últimos se encuentran el Hospital San Rafael de Milán (Italia) y el Instituto Real del Trópico de Holanda. En definitiva, la organización y puesta en operación de la nueva ESE Hospital Universitario del Caribe es necesaria y urgente, dada la deficiente infraestructura hospitalaria de Cartagena y del Departamento de Bolívar.

En medio de esa aguda crisis fiscal de los hospitales públicos, hay que destacar la buena administración de la Clínica de Maternidad Rafael Calvo y del Hospital Infantil Napoleón Franco Pareja. La primera, presentó la más alta ocupación entre los hospitales públicos de Cartagena, y su manejo financiero ha sido aceptable en los últimos años. El segundo, se caracteriza por su buena gestión administrativa y asistencial, así como por el sentido de pertenencia de todo su personal. En medio de una de las peores crisis hospitalarias de la ciudad de Cartagena, estos buenos ejemplos deben ser objeto de estudio y emulación por parte de otras instituciones de salud de la ciudad.

Anexos

Anexo 1. Transferencias en salud a precios constantes, 1994-2005 (millones de pesos de 2005)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bogotá D. C.	178.915	222.270	235.220	218.372	212.488	227.767	207.638	220.119	308.918	308.935	311.640	322.978
Cartagena	9.194	22.648	21.233	24.596	24.703	25.196	23.567	23.656	61.797	60.678	64.051	58.367
Barranquilla	22.081	32.235	32.218	41.192	45.579	47.157	43.482	45.230	56.602	61.553	63.532	61.321
Medellín	33.186	43.206	46.242	34.873	37.523	39.557	38.782	43.602	51.389	56.530	58.519	54.391
Bucaramanga	2.508	6.087	5.560	6.957	7.253	7.156	6.961	7.009	15.885	15.844	16.551	16.529
Total	1.503.835	1.870.579	2.068.481	2.244.468	2.363.069	2.665.687	2.520.975	2.893.584	3.206.913	3.299.017	3.395.560	3.233.102

Fuente: DNP, Dirección de Desarrollo Territorial.

Anexo 2. Cartagena: distribución de la población por niveles de Sisbén, 2000-2004

Año	Nivel 1	Nivel 2	Otros niveles	Total
2000	119.938	110.766	85.813	316.517
2001	159.900	146.866	114.335	421.101
2002	249.151	249.009	140.777	638.937
2003	260.719	267.731	137.663	666.113
2004	266.845	271.681	134.125	672.651

Fuente: Secretaría de Planeación Dadis, Funcicar (2005) y cálculos del autor.

Anexo 3. Número de camas de tres hospitales públicos de Cartagena, 1996-2002

Hospitales/años	Número de camas						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Hospital Universitario (HUC)	313	304	295	244	147	110	146
Maternidad Rafael Calvo	106	116	122	125	131	131	127
Hospital San Pablo	136	113	84	98	105	103	116
Total	555	533	501	467	383	344	389

Fuente: DNP.

Anexo 4. Cartagena: camas hospitalarias en las unidades de cuidados intensivos-UCI, 2004

	Nivel	Adultos	Neonatal	Pediátrico		Fanos
Clínica Madre Bernarda	III	4	1	5	10	4
Clínica Blas de Lezo	III	3			3	3
Clínica Enrique de la Vega ISS	III	6	6	30	42	4
Clínica Vargas	II				0	3
Clínica Bocagrande	III	5	4	2	11	5
Clínica Ami	III	6	1		7	2
Hospital Naval	III	5	10		15	
Fire	III	2			2	1
Maternidad Bocagrande	II					2
Clínica Central (Cerrada)	II					2
Maternidad Rafael Calvo	II					2
Casa del Niño	II					2
Hospital San Pablo	II					2
Clínica Inmaculada	II					1
Clínica La Mujer	II					1
Cuna Natal (Clínica La Mujer)	III	2	7	2	11	
UCI Crecer	III		4	2	6	
Centro Médico Crecer	II					2
Policia Nacional	I					
Porfamilia	II					2
Clínica Canapote (Cerrada)	I					
IPS Comfamiliar	II					2
Clínica Marlyn	II					1
Clínica Oftalmológica	II					2
Clínica Cartagena del Mar	II	5			5	2
Fundación Mario Santodomingo	I					1
Fun. Social Cristiana Pasacab.	I					
Hosp. Universitario de Cartagena	III					
Clínica Club de Leones	II					
Clínica del Rosario	II					2
UCI del Caribe	III		4		4	2

Anexo 4. Cartagena: camas hospitalarias en las unidades de cuidados intensivos-UCI, 2004 (continuación)

	Nivel	Adultos	Neonatal	Pediátrico	Fanos
Ese H. Local Cartagena	I				
Clínica Materno Infantil	II				
Clínica de Fractura					
Operar Ltda.					1
Unidad Médico Quirúrgica Santa Lucía					1
Medihelp		4		4	2
Centro Médico Confenalco					2
Umeq					1
Salud Bolívar					1
Totales		42	37	41	120
				58	

Fuente: Información de hospitales y clínicas entregada al Programa "Cartagena cómo vamos".

Anexo 5. Tasa de mortalidad en Cartagena y Colombia

Año	Número de muertes	Tasa de mortalidad Cartagena (‰)	Tasa de mortalidad Colombia (‰)
2000	3.748	4,16	4,35
2001	4.277	4,61	4,71
2002	4.502	4,73	4,79
2003	4.502	4,60	5,48
2004	4.363	4,35	5,51

Fuente: Dadis, Oficina de Planeación; Ministerio de Protección Social, Dirección General de Calidad de Servicios.

Anexo 6. Cartagena: tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos

Año	Número de nacidos vivos	Muertes de niños menores de un año	Tasa de mortalidad (‰)
2000	19.799	1.007	50,86
2001	20.435	989	48,40
2002	21.072	981	46,55
2003	21.945	895	40,78
2004	22.022	772	35,06

Fuente: Dadis, Oficina de Planeación.

Anexo 7. Cartagena: cobertura alcanzada en vacunación por biológico, 2002-2004

Biológico	Cobertura (%)		
	2002	2003	2004
Polio	88	95	95
DPT	69	77	85
BCG	85	95	95
Hepatitis B	67	78	88
Hemofilus influenza	49	57	87
Triple viral	90	95	95

Fuente: Dadis, Programa Ampliado de Inmunizaciones, PAL.

Anexo 8. Fuentes de financiación del sector salud en Cartagena, 2005

Financiación	Valor	Participación (%)
SGP-Salud	58.320,9	72,80
Fosyga	11.016,8	13,75
Regalías	8.795,0	10,98
Etesa	1.970,0	2,46
Juegos de azar	4,2	0,01
Recursos propios	0,0	0,00
Total	80.106,9	100,00

Fuente: Fundación ProCartagena – Funcicar (2005).

Anexo 9. Hospital Infantil Napoleón Franco Pareja: información financiera, 2004

Ítems	Miles de pesos
Total recaudos	7.178.887,6
Total egresos	7.178.699,7
Cartera (cuentas presentadas): Dadis	3.877.120,6
Cartera (cuentas presentadas): Dasalud	2.326.738,7
Informe de cartera (deudas a favor)	3.325.306,7

Fuente: Hospital Infantil Napoleón Franco Pareja, Informe Junta Directiva, 2004.

Anexo 10. Hospital Infantil Napoleón Franco Pareja: facturación del 2004

Régimen	Miles de pesos
Contributivo	7.342,0
Subsidiado	2.076.118,8
Vinculados	6.967.364,8
Particular	49.678,9
Otros	72.746,1
Total	9.117.250,6

Fuente: Hospital Infantil Napoleón Franco Pareja, Informe Junta Directiva, 2004.

Anexo 11. Hospital Infantil Napoleón Franco Pareja: mortalidad infantil, 2000-2004

Año	2000	2001	2002	2003	2004
Número de muertes	226	164	95	111	114

Fuente: Hospital Infantil Napoleón Franco Pareja, Informe Junta Directiva, 2004.

Bibliografía

- Acosta, O. L.; Ramírez, M.; Cañón, C. I., 2005. "La viabilidad del Sistema de Salud. ¿Qué dicen los estudios?", *Documentos de Trabajo*, núm. 12, Fundación Corona, Universidad del Rosario, Bogotá.
- Alvis, N., Pinzón, H.; De la Hoz, F., 2005. "Mortalidad hospitalaria en un hospital pediátrico de referencia regional de Colombia: Hospital Infantil Napoleón Franco Pareja de Cartagena de Indias", borrador inédito entregado por los autores, Cartagena.
- Asamblea Departamental de Bolívar, 2004. *Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007. Por el Bolívar que todos queremos*, Cartagena.
- Banco de la República; Cámara de Comercio de Cartagena; Universidad Jorge Tadeo Lozano; Universidad Tecnológica de Bolívar; Observatorio del Caribe Colombiano, 2000-2005. "Indicadores Sociales de Cartagena", *Cuadernos de Coyuntura Social – Cartagena de Indias*, núms. 1-8, Cartagena.
- Caballero, C., 2005. "Agoniza la salud por falta de recursos para las IPS públicas", en *El Universal*, 19 de octubre, artículo disponible en Internet, Cartagena.
- Cepal, 2005. "Objetivos del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe", Santiago de Chile.
- DANE, 2001-2004. *Encuesta Continua de Hogares – ECH*.
- Defensoría del Pueblo, 2002. *Informe Especial Hospital Universitario de Cartagena*, Resolución defensorial núm. 020, 8 de abril.
- Dennis, R. J. et ál., 2002. "Factores asociados con la mortalidad hospitalaria en pacientes admitidos en cuidados intensivos en Colombia", en *Archivos de Bronconeumonía*, vol. 38, núm. 03, 2002.
- DNP-SISD, Sistema de Información Socio-Demográfico.
- Economía Colombia*, 2005. "Reforma a la salud: ¿remedio eficaz? Análisis del Proyecto de Ley 052 de 2004", *Economía Colombia*, núm. 308, Contraloría General de la República, Bogotá.
- Eslava, J. C., 2002. "Hospital universitario y crisis hospitalaria en Colombia", en *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, Pontificia Universidad Javeriana, núm. 2, Bogotá.
- European Union, 1992-2002. *Eurostat Yearbook 2004. The Statistical Guide to Europe –Data 1992-2002*, versión electrónica.
- Flórez, C. E., 2002. "La equidad en el sector salud: una mirada de diez años", *Documentos de Trabajo*, núm. 6, Fundación Corona, Fundación Ford, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Fundación Pro-Cartagena – Funcicar, 2005. *Aproximación al estado actual del sector salud en el Distrito de Cartagena de Indias*, Cartagena.
- GES, Grupo de Economía de la Salud, 2005. Observatorio de la Seguridad Social, núm. 10, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Giraldo Valencia, J. C., 2005. "Hospitales colombianos hacia la post crisis", en *Revista Javeriana*, junio, Bogotá.
- Gobernación de Bolívar, Departamento Administrativo de Planeación, 2005. "Foro Regional sobre la Pobreza y Exclusión Social", exposición en power point, 16 de junio, Cartagena.
- Guardela, J. C., 2003. "Un viaje a la indolencia", en *El Malpensante*, núm. 51, Bogotá.
- Heredia, R.; Ramírez, M. L., 2002. *Guía sobre salud y población*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Hernández Gamarra, A., 2005. "La propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Social: aciertos y debilidades", en *Economía Colombiana*, núm. 308, Contraloría General de la República, Bogotá.

- Hernández Gamarra, Antonio, 2005. “Aseguramiento en salud: agenda pendiente”, en *Revista Javeriana*, Pontificia Universidad Javeriana, junio, Bogotá.
- Martínez, F.; Robayo, G.; Valencia, Ó., 2002. *Desarrollo del principio de universalidad en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. A ocho años de la reforma en Colombia*, Fedesalud, Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público; DNP et ál., 2002. *Documento Conpes Social*, núm. 57, “Distribución del Sistema General de Participaciones – vigencia 2002”, versión aprobada, Bogotá.
- Ministerio de Protección Social, 2003. *Programa Nacional de Salud 2002-2006*, Bogotá.
- Ministerio de Protección Social; Instituto Nacional de Salud, 2003. *Semana Epidemiológica, Boletín Epidemiológico Semanal*, núm. 38, Bogotá.
- Ministerio de Protección Social, 2004. *Informe de actividades 2003-2004*, Bogotá.
- Ministerio de Protección Social, Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, 2005. *Informe anual del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud a las comisiones séptima de Senado y Cámara de Representantes 2004-2005*, Bogotá.
- Navarro España, J. L., 2005. “Cobertura en salud y la crisis económica de 1999: así ocurrió en el Caribe colombiano”, en *Economía & Región*, núm. 3, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Tecnológica de Bolívar, Cartagena.
- Olaya, C.; Prada, L. M.; Carrasquilla, G., 2004. “Reestructuración de hospitales: ¿una estrategia adecuada?”, en *Revista Hospitalaria*, año 6, núm. 36, Bogotá.
- Organización Panamericana de la Salud, OPS, 2002. *Perfil del sistema de servicio de salud de Colombia*; Bogotá.
- Organización Panamericana de la Salud, OPS/OMS, 2004. *Análisis de salud y Sistema de Información Sanitaria. Situación de salud de las Américas. Indicadores básicos 2003*, Washington.
- Proyecto “Cartagena Cómo Vamos”, 2005. *Línea Base 2004. Indicadores de resultados e impacto del proyecto*, Cartagena.
- Proyecto “Cartagena Cómo Vamos”, 2005. *Boletín*, núm. 1, octubre, Cartagena.
- Red de Solidaridad Social, 2005. “Registro Único de Población Desplazada”, 30 de junio, información electrónica.
- Restrepo Zea, J. H. y Rodríguez Acosta, S., 2005. “Diseño y experiencia de la regulación en salud en Colombia”, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 7, núm. 12, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Sachs, Jeffrey (editor), 2002. *Macroeconomía y salud: invertir en salud en pro del desarrollo económico. Informe de la Comisión sobre Macroeconomía y Salud*, Washington, OMS.
- Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá, 2005. “Hacia la garantía del derecho a la salud en Bogotá. Diagnóstico y políticas de salud en el Distrito Capital”, en *Cuadernos de la Ciudad. Serie Equidad y Bienestar*, núm. 6, Bogotá.
- Superintendencia Nacional de Salud, 2003. *Régimen Contributivo – Boletín Estadístico*, núm. 12, Bogotá.
- Vargas Yara, G., 2004. “¿Es equitativo el gasto social en salud?”, en *Cuadernos de Economía*, vol. XXIII, núm. 41, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Wiesner, E., 1995. *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*, DNP/ANIF/Fin-deter, Bogotá, p. 25; DNP, *Plan Nacional de Desarrollo – Cambio para construir la paz*, Bogotá.

Las finanzas públicas de Cartagena, 2000-2007*

JAIME BONET**

I. Introducción

Las finanzas públicas de Cartagena han estado en el debate público en los últimos años. La aguda crisis fiscal de la segunda mitad de la década de los noventa, que comprometió seriamente la viabilidad y sostenibilidad financiera del gobierno distrital y lo llevó a suscribir un programa de ajuste con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 2001, generó una discusión amplia sobre el tema que se refleja en una literatura relativamente abundante en esta área.

En la actualidad, cuando se está iniciando un nuevo mandato en la ciudad, el tema adquiere relevancia por las implicaciones que en materia de política pública causa el estado financiero del gobierno distrital. Es claro que la implementación de las acciones políticas del gobierno local estará, en gran parte, determinada por la capacidad de apalancar con recursos propios los diferentes programas propuestos.

La existencia de una gestión pública local fuerte, que sea capaz de fomentar el desarrollo de su localidad, está muy ligada a la capacidad de generar recursos propios. Como lo señalan Shah y Shah (2006), el autofinanciamiento local es importante para fortalecer la gobernabilidad, la eficiencia y la rendición de cuentas. En una revisión de las experiencias de diferentes países en desarrollo,

* El autor agradece los comentarios y sugerencias realizadas por el grupo de investigadores del CEER: Adolfo Meisel, Joaquín Vilorio, María Aguilera, Irene Salazar y Julio Romero. De igual manera, agradece la colaboración brindada por María Alejandra Aguirre en el procesamiento de los datos y por Pablo Emilio González y Carlos Rodríguez Lancheros del Banco de la República de Medellín en el suministro de los mismos. El trabajo también se benefició de los comentarios y colaboración de Vivián Eljaiek y Rodrigo Arzuza de la Secretaría de Hacienda Distrital, de Felipe Merlano, ex-secretario de Hacienda Distrital, y de Enrique Chartuni, gerente de Transcribe. Las versiones iniciales de este documento se alimentaron con los comentarios de Haroldo Calvo, Jaime Restrepo y Aaron Espinosa.

** Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, sucursal Cartagena.

estos autores encuentran que el acceso a recursos propios en los gobiernos subnacionales está restringido a unas bases tributarias poco productivas. Los líderes políticos a nivel local muestran poco interés en conseguir más capacidad tributaria y, por el contrario, destinan su tiempo a conseguir unas mayores transferencias del gobierno central. Como resultado, se encontró que las transferencias representan aproximadamente el 60% de los ingresos de los gobiernos locales en los países en desarrollo, mientras que es sólo el 34% en los países miembros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD¹.

Cartagena no es ajena a la situación descrita. En los últimos cinco años, las transferencias han representado, aproximadamente, el 60% de los ingresos del gobierno central distrital. Estos recursos tienen una destinación específica por ley, lo que le quita posibilidades de gestión a la administración local. Adicionalmente, un alto porcentaje de los recaudos tributarios locales se comprometen en proyectos determinados², lo que le limita aún más las posibilidades de manejo de fondos por parte del gobernante local.

El objetivo de este trabajo es analizar las finanzas públicas cartageneras en el período 2000-2007 y, en particular, determinar las posibilidades futuras de generación de ingreso que le permita al distrito alcanzar las metas propuestas en materia de políticas públicas. El documento busca responder tres preguntas básicas: ¿Cuál es la situación fiscal del Distrito? ¿Cuáles son los problemas fundamentales? y ¿Cuál es el futuro de la situación fiscal de la ciudad?

El artículo está compuesto de seis secciones. La revisión de los trabajos previos es el propósito de la siguiente sección, mientras la tercera realiza una descripción de la metodología de estimación de la base de datos empleada en la investigación. La cuarta sección está compuesta, a su vez, por tres elementos. Inicialmente se presenta el estado financiero global del gobierno central distrital, luego se estudia el comportamiento de los ingresos y, por último, se analiza la estructura del gasto. La quinta sección presenta algunas consideraciones sobre el futuro de las finanzas públicas distritales. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

¹ Los países miembros de la OECD son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Holanda, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía y Reino Unido.

² El 34% del recaudo del impuesto predial unificado tiene destinación específica: pago de la deuda del BIRF (18%), vivienda de interés social (15%) y fondo de seguridad (1%). Adicionalmente, lo recaudado por concepto de la sobretasa a la gasolina se debe destinar al proyecto Transcribir.

II. Revisión de trabajos previos

El trabajo pionero sobre la situación fiscal de Cartagena en la última década, lo realizaron Armando Montenegro, Guido Nule y César Vargas en 1996³. En este documento se describía la crítica situación financiera del Distrito, así como la poca viabilidad y sostenibilidad que las finanzas distritales tenían en ese momento. Dentro de las principales causas del enorme déficit se indicaban los altos niveles de inversión, el bajo nivel de recaudo, el incremento de gastos, especialmente pensionados, y los términos y condiciones de la deuda pública. Como se verá en las siguientes secciones, a pesar de las mejoras en los indicadores fiscales, algunos de los problemas señalados en este informe continúan vigentes.

Posteriormente, César Vargas (2000)⁴, quien había participado en la elaboración del primer diagnóstico, realizó un nuevo análisis de las finanzas públicas cartageneras. Este estudio encuentra una situación muy similar a la descrita en el documento de 1996. Halló que el presupuesto de la ciudad excedía las capacidades financieras reales de la administración distrital, lo que llevaría a la entidad a un déficit fiscal inmanejable si algunos recursos extraordinarios considerados en ese momento no entraran a las arcas de la ciudad.

Pero más allá del problema efectivo de caja, Vargas recalcó que existía un problema estructural en la medida en que con los ingresos que recibía la ciudad era imposible cubrir los gastos que se pretendían llevar a cabo. Se contemplaba que la situación sólo se corregiría si se llevaba a cabo una racionalización de los gastos para lograr un ahorro operacional. Este autor pronosticó que el ajuste se llevaría a cabo cuando la Ley de Racionalización del Gasto Territorial, que en ese momento estaba en discusión en el Congreso, entrara en vigencia.

Al cumplir con la predicción, el Distrito de Cartagena, en el marco de la Ley 617 de 2000, suscribió un programa de ajuste fiscal con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 2001, con el fin de atender integralmente la crisis estructural por la que atravesaban sus finanzas, sobre todo por la acumulación de pasivos que generaban las obligaciones laborales, pensionales, parafiscales y de proveedores, que ascendieron a 52.300 millones de pesos en diciembre de 2000 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DAF, 2007).

³ Montenegro, A., Nule, G. y Vargas C., 1996. "Situación financiera, recomendaciones y plan de ajuste", Cartagena, Funcicar, mimeo.

⁴ Vargas, C., 2000. "Distrito turístico de Cartagena: situación financiera e institucional y perspectivas", Barranquilla, Fundesarrollo.

El programa de ajuste se liquidó en 2005, después que el Distrito canceló el saldo total de la deuda interna reestructurada. De acuerdo con el informe de la situación fiscal de Cartagena elaborado por la Dirección General de Apoyo Fiscal, DAF, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2007), durante los años 2002 a 2005, la ciudad logró la generación de un ahorro operacional, superávit total y cumplimiento de los límites fijados por la Ley 617 de 2000, con excepción del 2003 cuando alcanzó un déficit corriente y superó los toques de la Ley 617.

La recuperación fiscal del Distrito de Cartagena también fue señalada por Fundesarrollo (2005), en su informe sobre la situación financiera de la ciudad en el período 1994-2004. Sin embargo, Fundesarrollo concluye que si bien se logró una estabilidad financiera, no se alcanzó una eficiencia en la utilización de los recursos. Por ejemplo, el estudio menciona que, a pesar de que Cartagena recibió mayores recursos por transferencias que la mayoría de los municipios del país, las mejoras en calidad y cobertura en educación y salud no fueron significativas. Adicionalmente, consideran que el reajuste en los gastos debía continuar, particularmente en los servicios personales y en las conciliaciones y sentencias. Este informe culmina señalando que las administraciones distritales han fallado en el cumplimiento de su misión como impulsores del progreso y bienestar de la ciudadanía.

En los primeros años de la actual década se han elaborado una serie de estudios sobre la tributación en Cartagena. La gran mayoría de éstos, como lo señala Espinosa (2008), están orientados a evaluar la capacidad de atracción de nuevas inversiones que tiene la política tributaria cartagenera. En concepto de este autor, en esos trabajos se ha olvidado el análisis de la generación de una equidad horizontal por parte del sistema impositivo local.

Dentro de los trabajos que analizan la competitividad tributaria de Cartagena, unos muestran que la ciudad tiene ciertas ventajas en la materia y otros afirman lo contrario. En el primer grupo se ubican los trabajos de Araújo Ibarra Asociados (2003) y Acosta (2003). El primer escrito concluye que, a pesar de los costos de algunos impuestos, la ciudad tiene ciertas ventajas en materia tributaria y en los incentivos de reubicación empresarial. Por su parte, Acosta (2003) señala que el Distrito posee algunos impuestos competitivos, los cuales son fundamentales para atraer inversiones a ciertos sectores clave para la ciudad como la construcción, la agroindustria, el turismo y el desarrollo de nuevas industrias. Las ventajas provienen básicamente de una serie de exenciones en el impuesto predial y en el de industria y comercio para nuevos proyectos en determinados sectores.

En el otro extremo de los trabajos sobre competitividad tributaria se ubica el de López et ál. (2007), quienes al realizar un análisis de la estructura tribu-

taria cartagenera con la de Bogotá y Barranquilla, concluyeron que Cartagena es la ciudad menos competitiva de las tres. Además, estos autores realizaron una encuesta de percepción entre empresarios, y encontraron que éstos consideraban que se enfrentaban a una alta carga impositiva territorial de más de 40 gravámenes, sin contar con los del fisco nacional.

Toda esta línea de investigación sobre la competitividad tributaria de Cartagena quedaría sin peso, al menos en el sector manufacturero, si consideramos los resultados de un trabajo adelantado por Daniel Toro (2005). De acuerdo con este autor, la distribución espacial de la industria en Colombia sigue un comportamiento inercial que genera diferencias estructurales entre áreas metropolitanas y favorece los efectos de economías de aglomeración. Los resultados de Toro muestran que la localización industrial en el país no responde a los incentivos tributarios que establecen las ciudades, pues el efecto de los impuestos en la localización industrial, con la excepción de Bogotá, resultaron no significativos en todas las áreas metropolitanas.

Por su parte, las investigaciones de Toro y Doria (2007) y Espinosa (2008) hacen un aporte importante al estimar la respuesta que tiene el recaudo tributario en la ciudad a cambios en las tasas de los mismos. Los resultados de Toro y Doria muestran que hay una relación inelástica entre el tipo impositivo medio y el recaudo tributario, lo cual sugiere que las políticas que buscan incrementar los ingresos tributarios a través de mayores tasas no son efectivas. Este punto es reforzado por las conclusiones de Espinosa, quien señala que las ganancias relativas en el ingreso fiscal cartagenero han sido resultado de las mejoras en el recaudo y no como resultado de cambios en la carga tributaria media, pues el reajuste del tipo impositivo medio ha estado acompañado pocas veces del aumento de recursos.

Finalmente, vale la pena destacar una serie de publicaciones que adelantó la Secretaría de Hacienda Distrital en 2006 y 2007 para divulgar la reglamentación y los procedimientos que en materia tributaria tiene la ciudad. Dentro de esta producción se encuentran el *Estatuto Tributario Distrital 2007*, *Normas Presupuestales 2006*, *Cartilla del Presupuesto Distrital 2006* y *Mapa Tributario de Cartagena de Indias 2006*.

III. Metodología de la base de datos

Una de las limitaciones que enfrenta el estudio de la situación fiscal de los entes subnacionales es que, según la fuente que los produce, existe una alta heterogeneidad en los datos. En Colombia se encuentran cifras fiscales para municipios y

departamentos producidas, entre otros, por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco de la República, la Contraloría General de la Nación y los entes territoriales.

En la medida en que cada una de las entidades tiene fines diferentes en materia de control fiscal, medición de cuentas o análisis económico y financiero, las metodologías para la elaboración de las cifras son diferentes y, por lo tanto, se encuentran discrepancias en los montos de ingresos y gastos de un mismo ente territorial cuando se toman diferentes fuentes.

En esta investigación se utilizan las cifras de finanzas públicas territoriales elaboradas por el Banco de la República. Ante las diferencias mencionadas, creemos que es importante describir brevemente la metodología empleada en estas estimaciones, con el fin de orientar su interpretación⁵. La recolección de información está centrada en el sector público no financiero de los municipios y departamentos, el cual comprende el gobierno central, las entidades descentralizadas, las empresas públicas no financieras y las entidades de seguridad social. Para el período 1987-1997 se contaba con una información censal anual, mientras que a partir de 1998 se estima para una muestra trimestral de 752 entidades del nivel territorial.

Las estadísticas fiscales territoriales del Banco de la República se centran en dos clasificaciones: la económico-institucional y la económico-funcional. La primera está dirigida a desarrollar un marco general de análisis de las finanzas departamentales y municipales, mientras que la segunda está enfocada a la finalidad del gasto para evaluar los medios con que un gobierno cumple sus diversas acciones.

En primer lugar, se debe mencionar que el Banco de la República parte de las ejecuciones presupuestales y de los estados financieros complementarios de las diferentes entidades territoriales. Un segundo aspecto es que, siguiendo las directrices del *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional* y las normas presupuestales del estatuto orgánico del presupuesto colombiano, la contabilidad de los ingresos se hace por lo efectivamente recaudado y los gastos por los giros más los compromisos.

En cuanto a los recaudos fiscales, la diferencia principal surge de considerar como tales sólo aquellos que en efecto han sido recaudados. En otras metodologías, las ejecuciones presupuestales y la contabilidad consideran como ingresos los re-

⁵ Esta sección sigue lo expuesto en Banco de la República – Sección de Finanzas Públicas Territoriales, 2004, “Finanzas públicas territoriales: nota metodológica”, *Documentos sobre Finanzas Públicas Territoriales*, Medellín. Para un mayor detalle sobre el método de cálculo, se puede consultar ese documento.

conocimientos, los cuales son obligaciones causadas con el fisco, pero que no son necesariamente pagadas por el contribuyente dentro de la vigencia investigada.

Por el lado de los pagos, los giros contra la tesorería y las reservas para pagos en una vigencia posterior son incluidos dentro de las ejecuciones presupuestales tradicionales. Sin embargo, la metodología recomienda que se incluyan los pagos efectivos y no la causación de giros y reservas. Cuando ello no fuese posible, se deben tomar como pagos efectivos en la vigencia actual los giros causados más las reservas del año inmediatamente anterior.

Debido a las condiciones de equilibrio que rigen la programación de los presupuestos públicos, se encuentra que las ejecuciones presupuestales de las administraciones públicas siempre tienen unas fuentes de recursos que son iguales o superiores a los egresos totales. Para la administración pública no hay diferencias si los ingresos provienen de impuestos, transferencias o préstamos y que los gastos se destinen al pago de obligaciones, transferencias o para amortizar créditos de períodos anteriores. En el caso del análisis económico, estas diferenciaciones son importantes y son fundamentales a la hora de conocer los determinantes del déficit y su forma de financiamiento. Por esto, la reorganización de las ejecuciones presupuestales es clave para lograr evaluar el manejo de las finanzas territoriales.

Bajo estos conceptos, surgen algunas diferencias significativas en las cifras presupuestales que maneja el Banco de la República y la administración del ente territorial. Para ilustrar esta situación, consideremos el escenario que se presenta con los ingresos totales del Distrito de Cartagena en el 2006. Si comparamos la información obtenida por el Banco de la República y la reportada por la Secretaría de Hacienda Distrital, encontramos que mientras la primera considera ingresos totales por 496.373 millones de pesos, en la segunda ascendieron a 664.126 millones de pesos. ¿De dónde surgen las discrepancias entre las fuentes?

Como puede verse en el Cuadro 1, existen tres fuentes de discrepancia en los ingresos: los recursos del balance, el crédito y los ingresos a terceros. La metodología del Banco no incluye estos rubros porque se busca tener una aproximación clara de la situación fiscal distrital. Los recursos de balance, por lo general, son fondos que ingresaron en vigencias anteriores, con las que cuenta la administración, pero no se causan en el período que se está considerando. El crédito, por su parte, es visto como una manera de financiar el déficit y, por lo tanto, se reporta como tal y no como un ingreso ordinario. Finalmente, aquellos recaudos que hace el gobierno distrital y que debe trasladar a otras entidades

son considerados como ingresos a terceros, pues no son recursos con los que la administración pueda contar. Es necesario, entonces, tener en cuenta estas diferencias a la hora de interpretar las cifras que a continuación se presentan.

Cuadro 1. Ingresos totales del distrito de Cartagena según fuente y de acuerdo con dos metodologías, 2006 (millones de pesos)

Rubro	Banco de la República	Secretaría de Hacienda
Ingresos tributarios	179.918,9	179.919,1
Ingresos no tributarios	10.341,4	10.341,4
Ingresos por transferencias	300.296,5	300.296,5
Ingresos de capital	5.819,8	5.819,8
Subtotal ingresos	496.376,6	496.376,9
Recursos de balance		113.549,3
Créditos		43.034,9
Ingresos a terceros		11.165,0
Total ingresos	496.376,6	664.126,0

Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República y Secretaría de Hacienda Distrital.

Nota: en el texto se explican las diferencias entre estas dos metodologías.

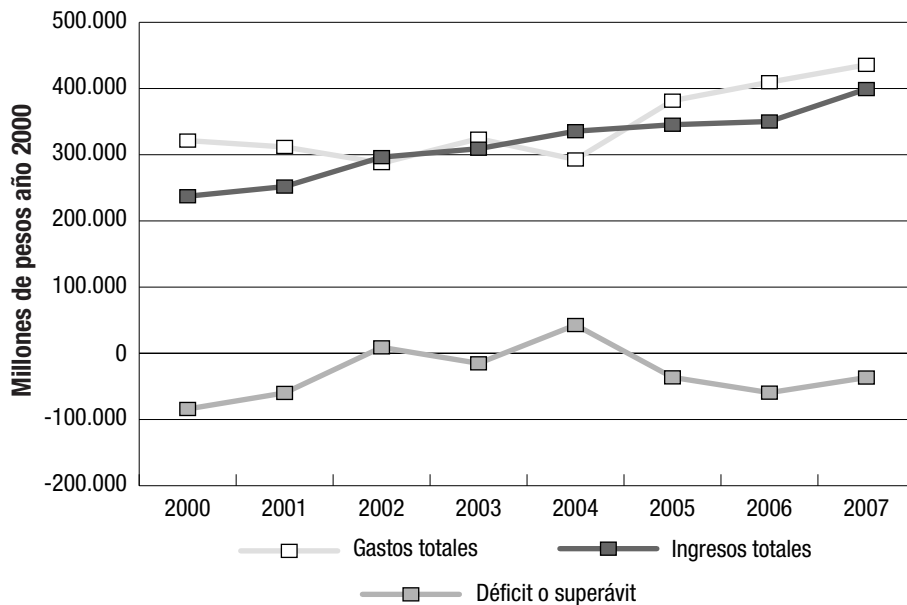
IV. Situación fiscal del Distrito de Cartagena

Esta sección se centra en el análisis de la situación fiscal del Distrito de Cartagena. Inicialmente se realiza el análisis global de los ingresos y gastos durante el período de estudio y luego se profundiza en el comportamiento tanto de los ingresos como de los gastos.

A. Balance fiscal

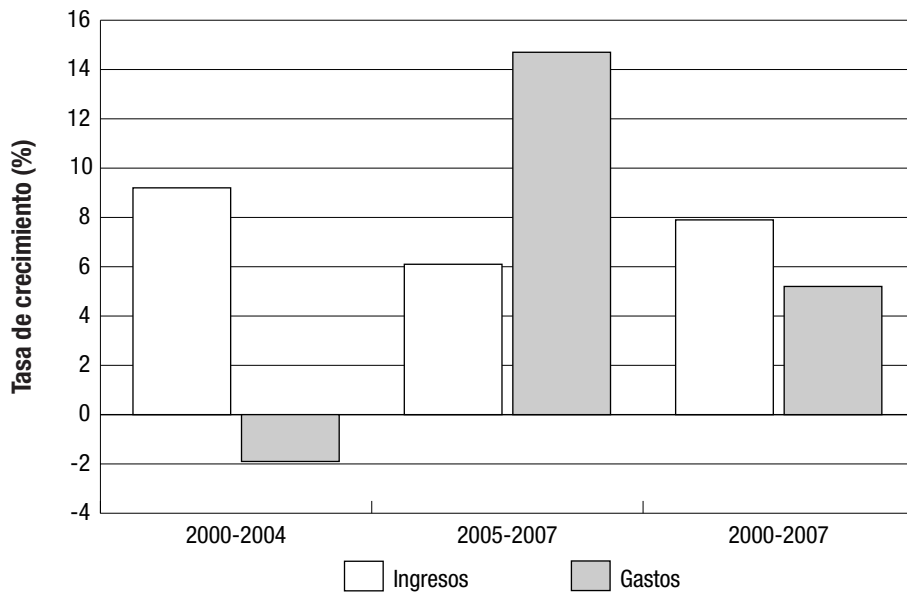
Un primer examen de la situación fiscal del Distrito de Cartagena en el período 2000-2007, permite identificar dos etapas con tendencias contrarias. Como se puede ver en el Gráfico 1, entre 2000 y 2004 se produce una recuperación de las finanzas públicas del gobierno central distrital, mientras que en los años finales se observó un deterioro de las mismas. El comportamiento de la primera fase es el resultado de dos hechos: la recuperación de los ingresos fiscales y la reducción de los gastos totales. Los mayores recaudos, como veremos en la siguiente sección, son jalados por el despegue de la economía luego de varios años de crisis, mientras que el recorte de gastos responde a los compromisos adquiridos por la administración distrital en el programa de ajuste fiscal que firmó con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 1. Evolución de los ingresos y gastos totales y del déficit o superávit en Cartagena, 2000-2007



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Gráfico 2. Tasas de crecimiento real promedio de los ingresos y los gastos totales en Cartagena según periodos, 2000-2007



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

El detrimento fiscal observado entre 2005 y 2007 está relacionado con un importante crecimiento en los gastos totales del Distrito, una vez se liquida el programa de ajuste fiscal. Aun cuando los ingresos totales continúan mostrando una tendencia relativamente positiva, los gastos totales se disparan en esos años. En el período completo el crecimiento promedio anual de los ingresos totales fue mayor que el de los gastos totales. Sin embargo, se observó un cambio en la tendencia en los gastos, pues en los primeros años, 2000 a 2004, registró una caída y en los años siguientes, 2005 a 2007, mostró un incremento significativo. Al parecer, los gastos estuvieron frenados por los compromisos adquiridos dentro del programa de ajuste fiscal, pero una vez liquidado dicho programa, éstos volvieron a crecer (véase Gráfico 2).

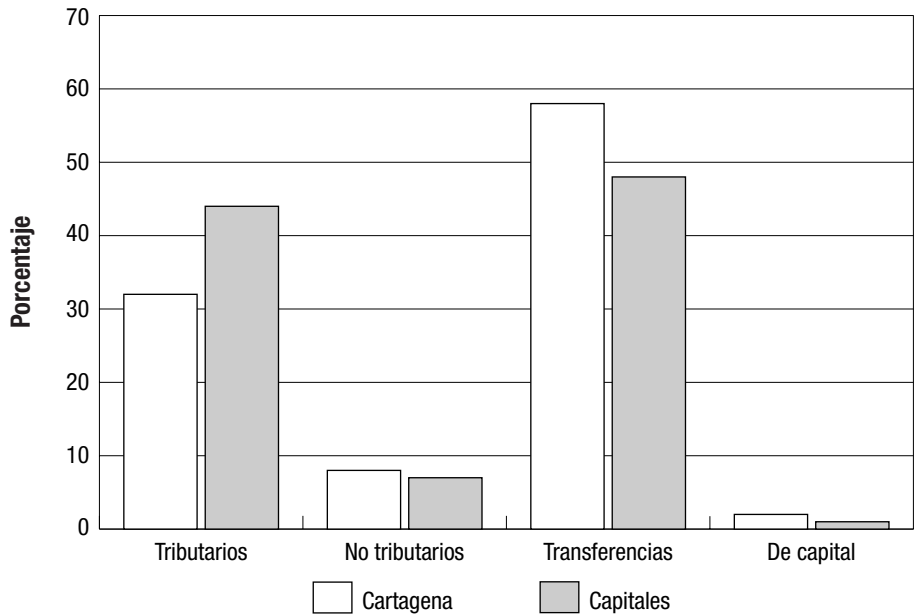
No obstante, no debe olvidarse que el Distrito de Cartagena realizó importantes inversiones estratégicas para la ciudad en los últimos años del período de estudio. En primer lugar, se adelantaron las obras de infraestructura necesarias para la realización de los Juegos Centroamericanos y del Caribe. De igual manera, se han realizado avances en proyectos de agua potable y saneamiento básico, así como la puesta en marcha del proyecto Transcribe y la construcción de la Vía Perimetral (Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DAF, 2007).

B. Ingresos fiscales

Un primer elemento que surge al mirar los ingresos del gobierno central distrital es que, durante el período de análisis, las transferencias son su principal fuente. El Gráfico 2 indica que aproximadamente el 58% de los ingresos totales provinieron de éstas y un 32% correspondió a los ingresos tributarios. Lo anterior implica que el 90% de los recursos cartageneros procedieron de estas dos fuentes. Si lo comparamos con la situación que se presenta en el agregado de las ciudades capitales del país, encontramos una situación similar, pues estos dos rubros representaron el 92% de los ingresos de estas entidades. Sin embargo, hay un cambio en la participación de cada uno de ellos porque en el total de las ciudades, los ingresos tributarios tienen un mayor peso (44%) que en Cartagena. Por su parte, la contribución de las transferencias es menor en el agregado de las capitales (48%)⁶.

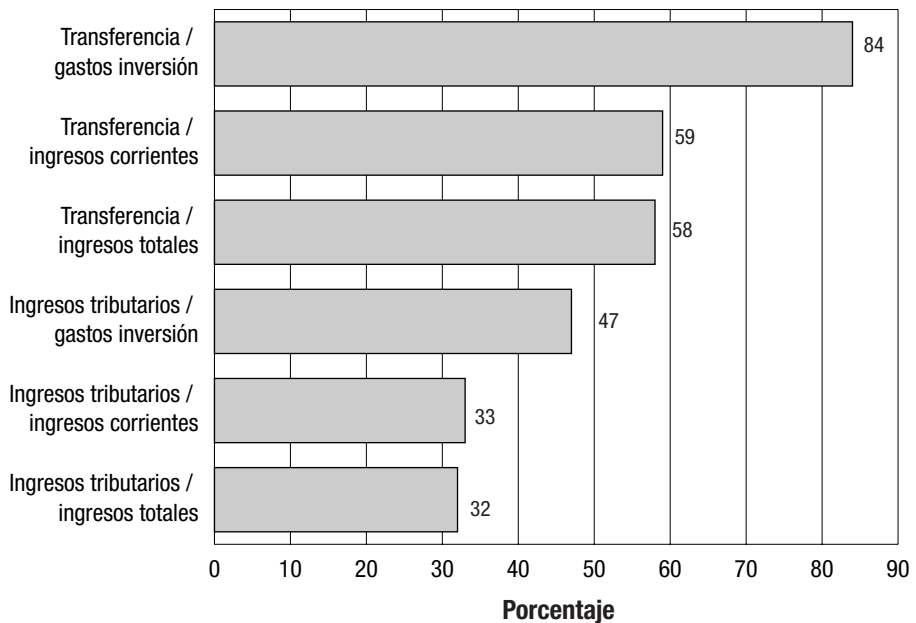
⁶ El agregado de las capitales departamentales incluye Bogotá y todas las capitales de los departamentos con la excepción de San Andrés.

Gráfico 3. Distribución porcentual de los ingresos totales en Cartagena y las ciudades capitales según tipo de ingreso, 2000-2006 (promedio)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Gráfico 4. Indicadores de dependencia de Cartagena, 2000-2006 (promedio)

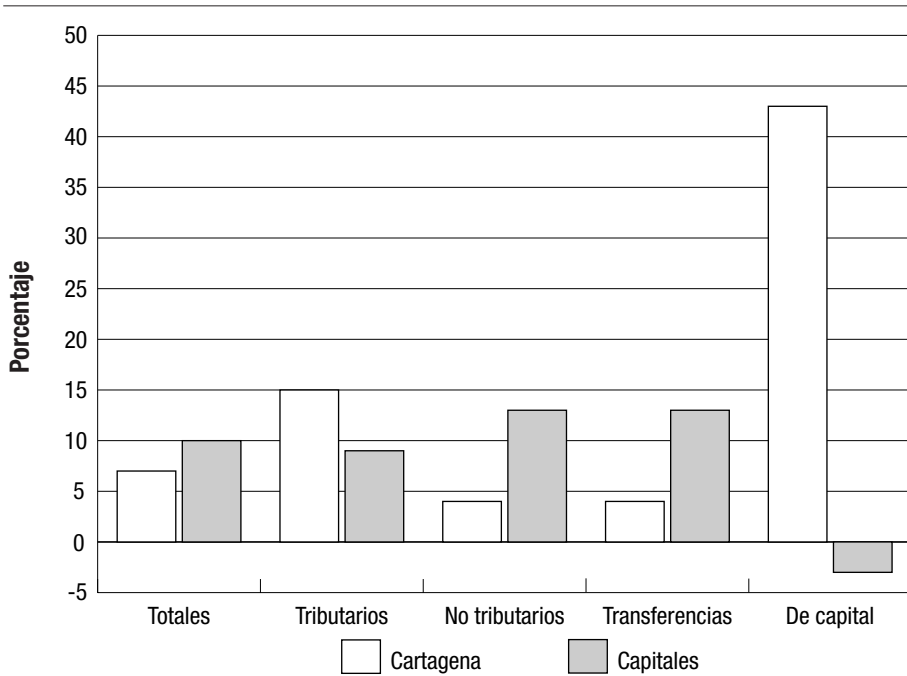


Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

El comportamiento de los ingresos cartageneros le crea una alta dependencia de los recursos externos como las transferencias del gobierno nacional, que son el gran grueso de los recursos transferidos a la ciudad. Al revisar los indicadores de dependencia fiscal estimados en el Gráfico 4, se encuentra que mientras los ingresos tributarios representaron el 47% de los gastos de inversión, las transferencias fueron el 84% de los mismos. Si consideramos que las transferencias, que representan un 60% de los ingresos totales, tienen una destinación específica por ley y, además, que gran parte de los ingresos tributarios, como el predial y la sobretasa a la gasolina, tienen un uso predeterminado, las posibilidades de manejar recursos que tiene el gobernante local es bastante limitada.

Las tasas de crecimiento promedio de Cartagena y del agregado de las ciudades capitales muestran tendencias diferentes. Como se puede observar en el Gráfico 5, los ingresos totales de Cartagena crecieron menos que los del agregado de las capitales. Sin embargo, los ingresos tributarios y de capital fueron los más dinámicos en el distrito y los ingresos no tributarios y las transferencias en el total de las capitales.

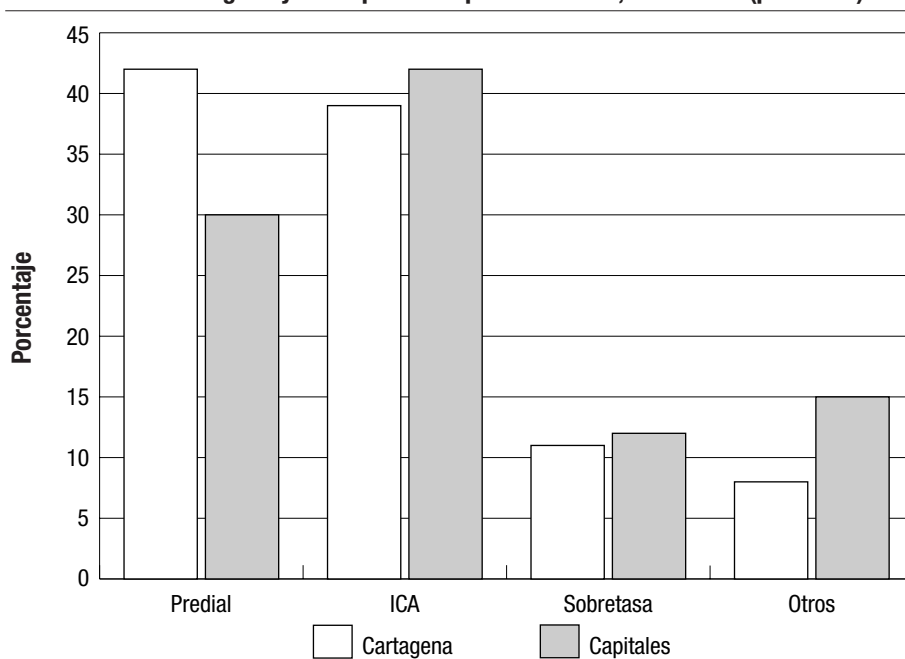
Gráfico 5. Tasas de crecimiento en pesos constantes de los ingresos en Cartagena y las capitales departamentales según tipo de ingreso, 2000-2006 (promedio anual)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Cuando se analizan los diferentes gravámenes municipales incluidos en el Gráfico 6, se encuentra que el predial y el de industria y comercio, ICA, son los mayores generadores de recaudo tributario en Cartagena y en el agregado de las capitales departamentales. En efecto, estos dos impuestos generaron, en promedio, el 81% y 72% de los ingresos totales en el primero y el segundo ente territorial, respectivamente. Una diferencia mayor surge de la participación del grupo denominado otros⁷, ya que la representación que tiene en el agregado de las capitales (15%) es cercana al doble de la que tiene en Cartagena (8%). Un hecho que es importante mencionar es que gran parte de los otros impuestos se generaron en Bogotá y Medellín. Estas dos ciudades recaudaron el 79% de estos impuestos, Bogotá contribuyó con un 67% y Medellín con un 12%.

Gráfico 6. Participación porcentual de los principales ingresos tributarios en Cartagena y las capitales departamentales, 2000-2006 (promedio)



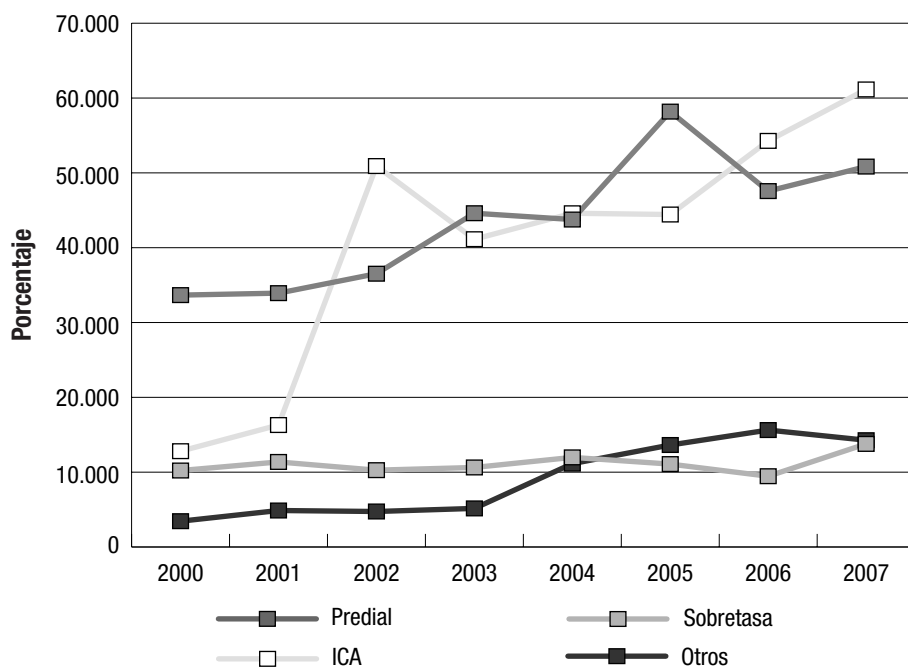
Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Un aspecto que vale la pena destacar en los recaudos tributarios de Cartagena es la evolución positiva que muestra el impuesto de industria y comercio (ICA),

⁷ Dentro de los otros impuestos, los recaudos más significativos provienen de valorización, timbre, circulación y tránsito, impuesto a los teléfonos y registro y anotación. En el caso de Bogotá, además de los gravámenes municipales, se reciben algunos impuestos departamentales como el de la cerveza, el cual comparte con el Departamento de Cundinamarca.

el cual ganó participación en el período 2000-2007. Aun cuando el predial se mantuvo como un importante generador de ingresos en el Distrito, lo pagado por ICA igualó, y en algunos años superó, a este último. El salto observado en el recaudo del ICA en 2002 se explica por la implementación del 100% de cobro anticipado en el gravamen aprobado en el Acuerdo 30 del 2001. A pesar de que el sistema de pago anticipado fue posteriormente declarado inválido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, el tributo mantuvo una tendencia positiva a lo largo del período. Esta tendencia puede reflejar el comportamiento positivo de la economía local en los últimos años (véase Gráfico 7).

Gráfico 7. Evolución de los principales ingresos tributarios de Cartagena, 2000-2007

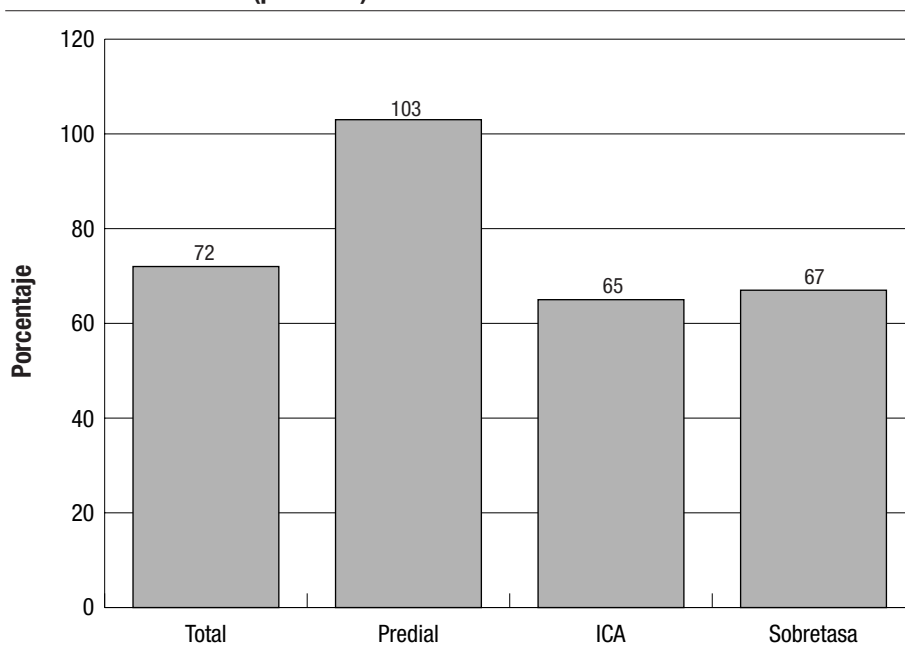


Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Por su parte, la sobretasa a la gasolina muestra un relativo estancamiento hasta el 2006, a pesar del dinamismo observado en el mercado automotriz del país. De acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Transporte, el número de vehículos creció a una tasa promedio anual de 32% entre 2000 y 2006. No hay muchas razones para creer que el comportamiento de Cartagena sea muy diferente al nacional. Se esperaría que el repunte observado en el 2007 se mantenga hacia el futuro si se considera la dinámica en la economía y los elevados precios del combustible.

Otro aspecto para considerar es el ingreso tributario en términos per cápita. El Gráfico 8 muestra el recaudo por habitante de Cartagena como porcentaje del agregado de las capitales según tipo de gravamen. El Distrito tiene un rezago relativo en los ingresos totales per cápita, pues su nivel es solo el 72% del observado en el total de las capitales. Además, mientras en materia de predial un cartagenero tributó un valor similar al promedio de un residente de las capitales departamentales, en industria y comercio y sobretasa a la gasolina estuvo por debajo de éste.

Gráfico 8. Ingreso tributario per cápita de Cartagena como porcentaje del ingreso tributario per cápita de las ciudades capitales según tipo de ingreso, 2000-2006 (promedio)

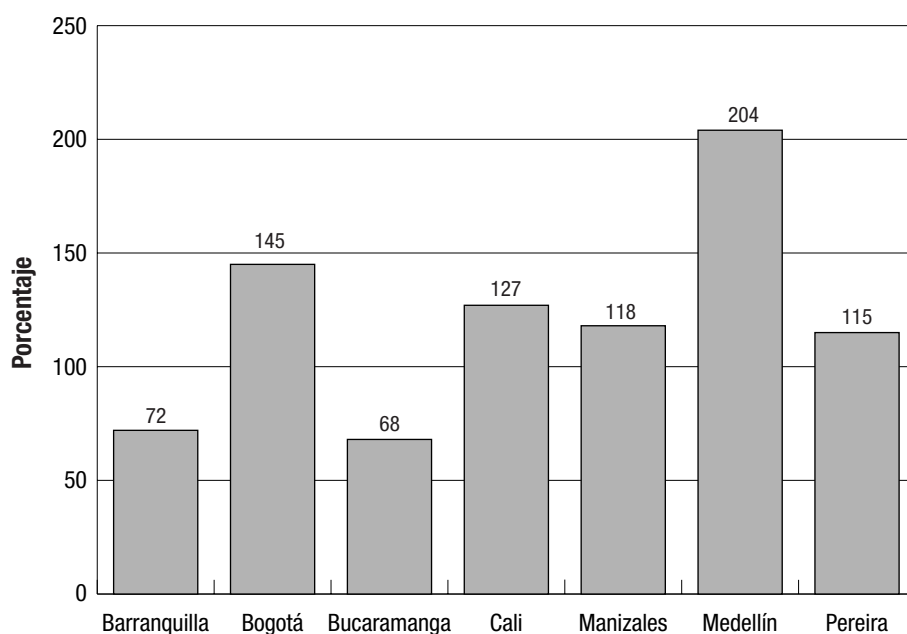


Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Un análisis completo de los ingresos tributarios municipales debe considerar la alta concentración que existe del recaudo en Bogotá. Entre 2000 y 2006, se pagó en esta ciudad, en promedio, el 43% del predial y el 62% del impuesto de industria y comercio. Si se adiciona lo recaudado en Medellín y Cali, las participaciones anteriores aumentan, respectivamente, al 74% y 81%. Lo anterior significa que mientras tres ciudades recaudan tres cuartas partes de los gravámenes municipales, sólo un cuarto es recaudado en los más de mil municipios restantes.

La alta concentración hace que cuando se compare con algunas de las ciudades principales del país, el predial per cápita cartagenero no sale bien librado en relación con los de mejor desempeño (Bogotá, Medellín y Cali) y con ciudades como Manizales y Pereira, aunque si está mejor que Barranquilla y Bucaramanga. Como se observa en el Gráfico 9, el recaudo de predial por habitante de Barranquilla y Bucaramanga fue, respectivamente, el 72% y 68% del de Cartagena. Por otra parte, el de Medellín es el 200%, el de Bogotá es el 145% y el de Cali es el 127%.

Gráfico 9. Recaudo de predial per cápita de algunas ciudades como porcentaje del recaudo predial per cápita de Cartagena, 2000-2006 (promedio)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Un análisis detallado de la situación del impuesto predial en la ciudad de Cartagena permite comprobar, como lo han hecho trabajos anteriores, que existe un bajo recaudo si se compara con el potencial del gravamen en la ciudad. A partir del avalúo catastral total y la tasa promedio, se ha estimado el potencial de pago para compararlo con el efectivo.

El Cuadro 2 contiene una información básica que permite corroborar esta información. A partir del valor del avalúo catastral total de la ciudad y lo pagado por predial, se estimó la tasa efectiva de tributación. Luego se calculó una tasa nominal promedio de tributación considerando las diferentes tasas incluidas

en la normatividad vigente y ponderando la facturación que existe por cada segmento. Un primer elemento de este análisis es que la tasa efectiva es muy inferior a la nominal. Como consecuencia, el valor recaudado ronda en el 40% del recaudo posible, el cual resulta de aplicar la tasa nominal promedio al valor de los avalúos. Por lo tanto, el impuesto predial tiene una enorme capacidad como generador de ingresos para el Distrito de Cartagena con sólo lograr el recaudo de lo actualmente facturado a los contribuyentes cartageneros.

Cuadro 2. Recaudo predial efectivo y potencial en Cartagena, 2000 - 2007

Año	Avalúo catastral (millones de pesos)	Recaudo predial	Tasa efectiva (‰)	Tasa nominal promedio (‰)	Recaudo potencial (millones de pesos)	Recaudo efectivo / potencial (%)
2000	7.542.504	33.663	4,5	15,3	115.609	29,1%
2001	8.012.667	36.520	4,6	15,3	122.815	29,7%
2002	8.012.667	42.066	5,2	15,3	122.815	34,3%
2003	10.859.515	54.710	5,0	15,3	166.451	32,9%
2004	11.386.193	56.626	5,0	15,3	174.523	32,4%
2005	12.104.081	78.943	6,5	15,3	185.527	42,6%
2006	12.365.192	67.423	5,5	15,3	189.529	35,6%
2007	12.964.670	76.170	5,9	15,3	198.718	38,3%

Fuente: Estimaciones del autor con base en IGAC y Banco de la República.

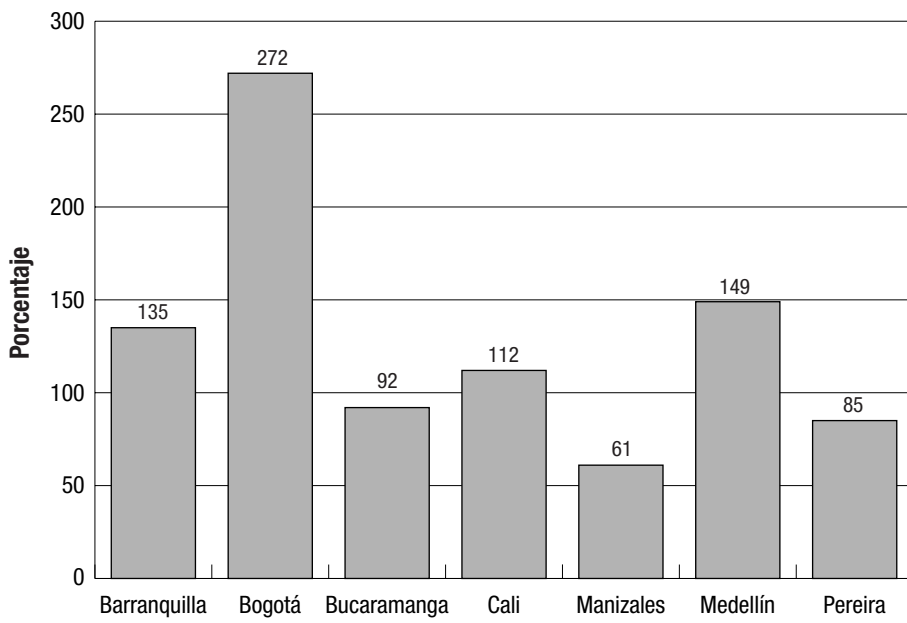
Esta situación no es nueva en la ciudad y ha sido reseñada por algunos trabajos previos. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda de Cartagena (2007), en el último decenio se observó que la tasa efectiva de recaudo del predial estuvo entre el 30% y el 39%. Para tener una idea del comportamiento de esta variable en otras ciudades, podemos anotar que Iregui et ál. (2003) señalan que la relación entre el recaudo efectivo y el potencial alcanzó en el 2002 a ser del 86% en Manizales, 78% en Medellín, 75% en Bogotá, el 89% en Pereira y 79% en Cali.

Lo anterior sin mencionar la cartera existente en el Distrito por este gravamen, la cual, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda de Cartagena (2007), ascendía a 667 mil millones a junio de 2006, más de cinco veces el total de ingresos corriente de libre destinación de la vigencia fiscal del 2005.

En cuanto al impuesto de industria y comercio (ICA), aun cuando se dio una recuperación en su recaudo en los años estudiados, el valor pagado por habitante es mucho menor que el promedio del agregado de las ciudades capitales. Si se compara con otras ciudades, el ICA per cápita cartagenero es mayor que el de Bucaramanga, Manizales y Pereira, pero menor que el de Barranquilla, Bogotá, Medellín y Cali. Aun cuando algunos autores consideran que este tributo está

positivamente correlacionado con la participación del sector industrial en la economía, eso no se aplicaría al caso de Cartagena. En efecto, de acuerdo con las estadísticas del PIB departamental, Bolívar tuvo en el período 2000-2006 una participación promedio mayor de su sector industrial (22%) en el PIB que Antioquia (18%), Atlántico (19%), Bogotá (15%) y Valle (17%).

Gráfico 10. Recaudo de ICA per cápita de algunas ciudades como porcentaje del recaudo de ICA per cápita de Cartagena, 2000-2006 (promedio)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Tal vez una variable que ayude a explicar un poco más este comportamiento es el grado de informalidad presente en cada región. Si se toma como una *proxy* de la informalidad el porcentaje de empleados que se clasifica como empleados por cuenta propia en las entidades territoriales, Bonet (2007) encuentra que Bolívar (54%) es el departamento en donde se registró el mayor nivel dentro del grupo de departamentos con mayor industrialización: Antioquia (30%), Atlántico (48%), Bogotá (29%) y Valle (34%).

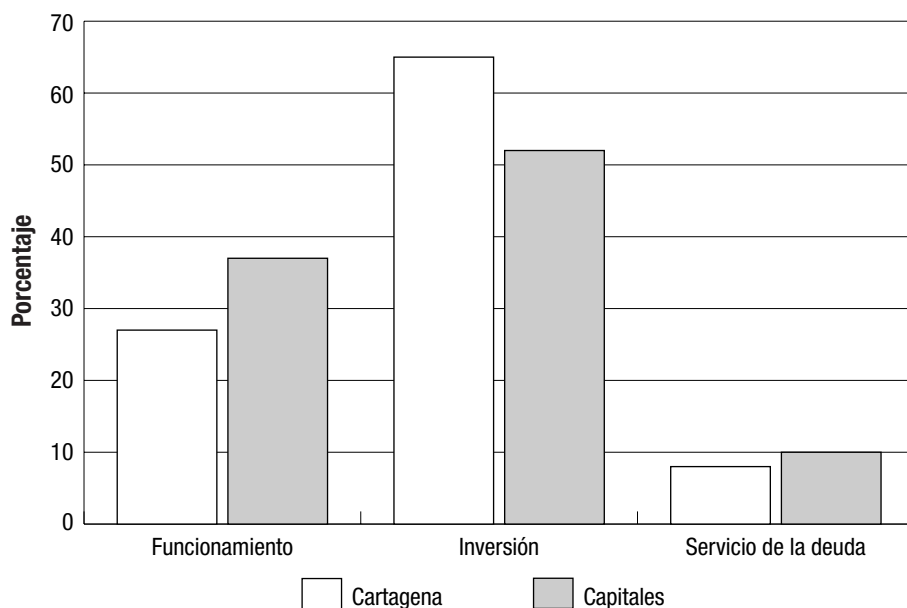
De igual manera, un aspecto que afecta el recaudo del ICA en Cartagena es el hecho de que alrededor del 50% de las ventas de la industria cartagenera se dirigen a mercados externos. En la medida en que la liquidación del ICA se realiza sobre las ventas en el país, el relativamente alto volumen de exportaciones de la industria local afecta el recaudo potencial del gravamen.

Otro aspecto que debe ser revisado en el pago del ICA es el lugar donde tributan las empresas industriales y de servicios. Si bien Cartagena tiene una importante actividad industrial en su territorio, muchas de las industrias tienen sus casas matrices en Bogotá donde, por ejemplo, demandan gran parte de sus servicios. La sede en Cartagena es simplemente considerada como una planta de producción y toda la actividad comercial y gerencial se realiza en la capital del país. Esto contribuye a que los sectores de servicios a las empresas, como el sector financiero, se concentren en Bogotá y realicen sus pagos de ICA en esa ciudad. Esto explica la alta participación de este gravamen en esa ciudad, a pesar de la relativamente baja participación del sector industrial en la generación del valor agregado bogotano.

C. Estructura del gasto

El análisis de la estructura del gasto de Cartagena y de las ciudades capitales muestra que, durante el período 2000-2006, el Distrito gastó en términos porcentuales menos en funcionamiento y más en inversión que el agregado de las capitales del país. Este resultado puede estar reflejando, como ya se mencionó, que la ciudad estuvo bajo un programa de ajuste fiscal en la mayor parte de los años considerados.

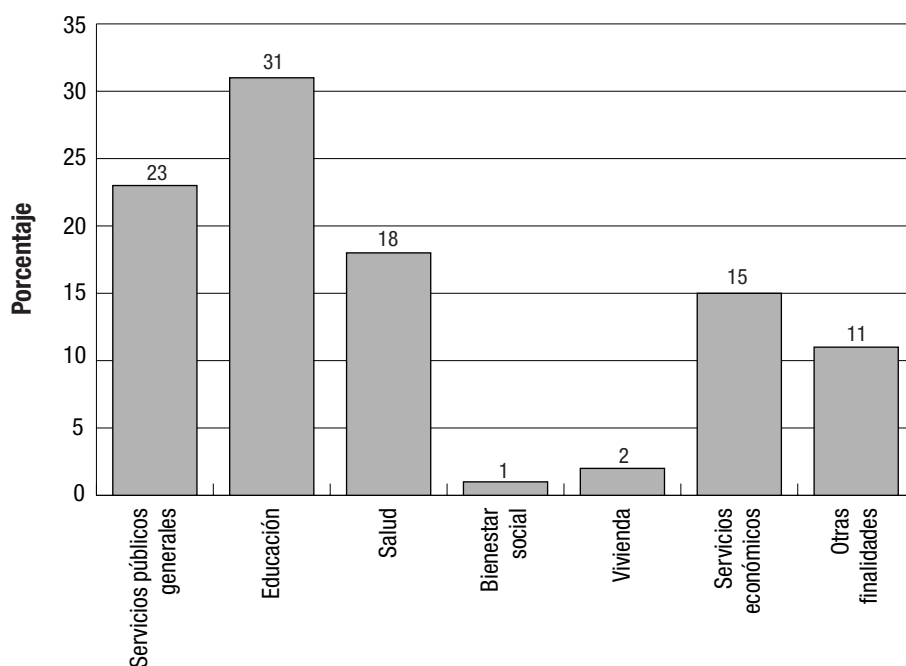
Gráfico 11. Distribución porcentual de los gastos totales en Cartagena y las ciudades capitales según tipo de gasto, 2000-2006 (promedio)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

En cuanto a la finalidad del gasto público del Distrito de Cartagena, el Gráfico 12 muestra como el sector educativo fue el de mayor destinación. En efecto, aproximadamente el 31% de los fondos se dirigió a ese sector. Le siguieron en importancia los servicios públicos generales (23%), salud (18%) y los servicios económicos (15%)⁸. Los cuatro sectores mencionados acumularon el 87% del gasto público distrital en el período 2000-2006. Este comportamiento refleja, en gran parte, la destinación que por ley tienen las transferencias, la principal fuente de recursos del gobierno central de Cartagena.

Gráfico 12. Distribución porcentual del gasto de Cartagena según finalidad, 2000-2006 (promedio)



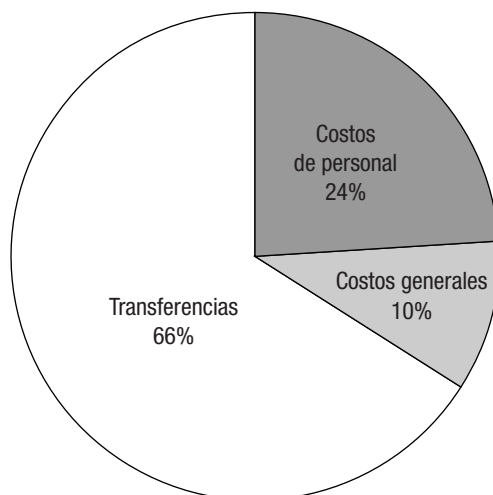
Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

El rubro de mayor peso dentro de los gastos de funcionamiento son las transferencias (66%), seguido de los gastos de personal (24%) y los gastos generales (10%). Una de las realidades que en materia de gasto fijo enfrenta el Distrito son las pensiones que representan alrededor del 50% de las transferencias. De

⁸ Dentro de los servicios públicos generales se incluyen los rubros destinados a la administración pública general, orden público y seguridad y medio ambiente. Por su parte, los servicios económicos cubren aquellas inversiones orientadas a determinados sectores productivos tales como turismo, carreteras, electricidad, suministro de agua, vías navegables y costeras y comercio, entre otras.

acuerdo con la ejecución presupuestal del 2007, en esa vigencia las mesadas pensionales ascendieron a 31.809 millones de pesos. Otro factor que contribuye a las elevadas transferencias es la financiación de sentencias y conciliaciones. En el informe sobre la situación financiera del Distrito en el 2006, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF (2007), indica que el 16% de las transferencias se destinaron a ese fin. Para el año pasado, la ejecución presupuestal apropió 12.303 millones de pesos en este rubro.

Gráfico 13. Composición de los gastos de funcionamiento del Distrito de Cartagena, 2003-2006 (promedio)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Una forma de evaluar la gestión fiscal del Distrito es verificando si la entidad territorial cumplió con las restricciones del gasto que impone la Ley 617 de 2000. Conforme a los parámetros de clasificación, Cartagena está considerada como un municipio de categoría primera y, por lo tanto, sus gastos de funcionamiento no deben superar el 65% de sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2007), los gastos de funcionamiento representaron el 60% de los ICLD en 2006; es decir, estuvo dentro de las pautas fijadas por la ley. En cuanto a las transferencias a los organismos de control, el único que superó el límite legal de las transferencias fue el Concejo. De igual forma, los indicadores de endeudamiento arrojaron que la ciudad, considerando sus condiciones de solvencia y de sostenibilidad de la deuda, se encuentra en instancia verde. En otras palabras, Cartagena mantiene una capacidad de pago adecuada.

V. Algunas consideraciones sobre el futuro de las finanzas públicas distritales

Las necesidades fiscales del Distrito de Cartagena son enormes, pues las condiciones sociales del grueso de sus habitantes no son las mejores. Diversos trabajos con distintas metodologías han diagnosticado que la pobreza de los cartageneros es alta. En un trabajo reciente, Pérez y Salazar (2007) estimaban que, una vez se incorpora el costo de vida en la ciudad, la proporción de trabajadores de ingresos bajos en la ciudad era del 33,8%. Adicionalmente, estos autores calcularon que el 20,3% de los residentes estaban por debajo de la línea de pobreza extrema de los dos dólares diarios. De acuerdo con el Censo de 2005, el 25,6% de los cartageneros carecían por lo menos de una necesidad básica.

Las condiciones de pobreza han motivado a la actual administración distrital a crear el Plan de Emergencia Social Pedro Romero, que tiene como objetivo central reducir la pobreza extrema del 23,3% al 10% en el año 2011. Este proyecto es el eje central del plan de desarrollo de la administración y contempla cuatro programas en las áreas de desarrollo económico global, convivencia familiar y comunitaria, seguridad alimentaria y habitabilidad⁹.

De acuerdo con estimaciones preliminares incluidas en la propuesta presentada al Concejo Distrital, el Plan de Desarrollo “Por una sola Cartagena 2008-2011” tendría un costo de 3,4 billones de pesos. Luego de una amplia discusión el Plan fue aprobado por un valor de 2,4 billones de pesos. Estas cifras muestran la dimensión de las necesidades fiscales del Distrito en los próximos años.

Si se realiza, por ejemplo, un ejercicio de los recursos de la administración distrital en el 2007, se tiene que los ingresos totales fueron de 598 mil millones de pesos: un 35% correspondía a los tributarios (209,8 mil millones de pesos) y un 63% a las transferencias (375,3 mil millones de pesos). Estas dos fuentes representaron el 98% de los ingresos totales del Distrito. Ahora bien, las transferencias están destinadas por ley a atender a los sectores de educación, salud y saneamiento básico, por lo tanto, son recursos con los que no se puede contar para otro tipo de proyectos.

El 90% de los ingresos tributarios se explicaron por el impuesto predial (36%), el impuesto de industria y comercio (44%) y la sobretasa a la gasolina (10%). Estos fondos tienen ciertas destinaciones preestablecidas. El 34% del

⁹ Alcaldía Mayor de Cartagena. (2008). *Plan de Emergencia Social “Pedro Romero”*, presentación descargada el 30 de abril del 2008 del enlace http://www.alcaldiadecartagena.gov.co/plan_emergencia_social/PES_PDD_ULTIMO.ppt

predial está comprometido con tres proyectos: el pago de la deuda con el Banco Mundial (18%), el programa de vivienda de interés social (15%) y el fondo de seguridad (1%). El total de la sobretasa a la gasolina se destina al Transcaribe, otro macroproyecto que compromete recursos fiscales en el mediano plazo¹⁰.

Si adicionamos una serie de gastos relativamente fijos que tuvo la Alcaldía en el año anterior, mesadas pensionales (31,8 mil millones de pesos), sentencias y conciliaciones (12,3 mil millones de pesos), organismos de control (8,0 mil millones de pesos) y aportes de seguridad social (13,3 mil millones de pesos), tenemos que de los 204,3 mil millones de ingresos tributarios del 2006 se encontraban comprometidos 91,3 mil millones de pesos. De esta manera, lo que resta para adelantar algún tipo de programa social o de infraestructura serían 118,4 mil millones de pesos, monto que resulta muy precario dadas las necesidades actuales de la ciudad.

En la medida que los ingresos del Distrito tienen una alta dependencia de fuentes externas, las posibilidades de financiación de los proyectos requeridos en la ciudad, no sólo en materia de pobreza sino también en la dotación de la infraestructura física necesaria para ser competitiva en un mundo cada vez más globalizado, se ven bastante limitadas.

Esta encrucijada no es nueva en la ciudad y sus soluciones han hecho parte del debate de los últimos años. Por el lado del gasto, Cartagena inició un proceso de ajuste forzado por las reglamentaciones que sobre el control del gasto territorial expidió, ante la crisis generalizada de las finanzas públicas de los municipios y departamentos, el gobierno nacional desde finales de la década de los noventas. En la actualidad la normatividad vigente, principalmente las leyes 549 y 550 de 1999, la 358 de 1997, la 617 del 2000 y la 819 de 2003, impone límites claros a los gastos de las entidades territoriales. De esta manera, por el lado del gasto, los ajustes se han realizado y deben mantenerse en el mediano plazo.

Lo anterior implica que para satisfacer las necesidades fiscales de la ciudad se deben incrementar los ingresos, y primordialmente los tributarios, de tal forma que se aumenten los ingresos de libre destinación para atender las grandes inversiones requeridas para el desarrollo social y económico de la ciudad.

¹⁰ De acuerdo con el documento CONPES 3516, el costo total del proyecto Transcaribe ascendería \$ 516,4 mil millones: 388,8 mil millones corresponden a inversión pública del sistema con aportes de la nación y el Distrito; \$ 66,1 mil millones serán financiados por el Distrito por fuera del convenio de cofinanciación; y \$ 61,3 mil millones corresponden a inversión privada. Entre 2004 y 2013, la nación aportaría unos \$ 259,1 mil millones, al Distrito le correspondería participar con 138,7 mil millones y el resto se financiaría a través de inversión privada mediante concesiones de las obras.

Este debate hace parte de la discusión actual entre los analistas de la política fiscal. Se argumenta, por ejemplo, que los Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos por las Naciones Unidas, han puesto unas metas de cobertura para el 2015 que demandan unos recursos fiscales que, en la mayoría de los países, las finanzas públicas tradicionales no son capaces de lograr¹¹.

Varias han sido las recomendaciones que diferentes estudios sobre la situación fiscal cartagenera han formulado y que aún permanecen vigentes en materia del recaudo fiscal. Algunas de ellas hicieron parte del programa de gobierno propuesto por la actual administración e integran varias de las estrategias del plan de desarrollo presentado al Concejo Distrital¹².

En primer lugar, el trabajo de Montenegro et ál. (1996) planteó la necesidad de modernizar la gestión tributaria en el Distrito. Este aspecto es clave si se quiere contar con una mayor disponibilidad de recursos en los próximos años. La modernización tributaria implica la reestructuración de la Secretaría de Hacienda para convertirla en un ente nuevo acorde con las necesidades fiscales de la ciudad. Se debe, entonces, dotar a la Secretaría con una mayor capacidad operativa, logística y de equipos que le permita adelantar las labores requeridas en materia de fiscalización y control. Lo anterior con el fin de aumentar el recaudo tributario de la ciudad, en especial del impuesto predial que cuenta con un gran potencial por el crecimiento inmobiliario de los últimos años. Sería conveniente estudiar la posibilidad de obtener recursos externos, ya sean de cooperación internacional o de la banca multilateral, para financiar esta iniciativa.

Los estudios de Toro y Doria (2007) y Espinosa (2008) muestran que el recaudo de predial en Cartagena no reacciona con las tarifas, así que no será a través de mayores tasas como se incrementará. Aquí es necesario llevar a cabo acciones orientadas a fiscalizar y controlar el pago del gravamen. Adicionalmente, se debe adelantar una actualización de los predios y la información catastral, de tal forma que permita incorporar un mayor número de contribuyentes a la base de datos distrital. Las labores educativas y de persuasión contribuirían a desarrollar un mayor compromiso del contribuyente en el pago de sus obligaciones tributarias locales.

¹¹ Para una mayor información sobre esta tema ver Kaul, I. y P. Conceição (editores). (2006). *Las nuevas finanzas públicas – respondiendo a los desafíos mundiales*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oxford University Press.

¹² Dentro del Capítulo VI del borrador del plan de desarrollo que trata sobre recuperación de la confianza de las ciudadanas y los ciudadanos en el gobierno y la acción colectiva, se incluye como cuarta estrategia la reinversión de la hacienda pública distrital.

El incremento de la actividad industrial en la ciudad debería reflejarse en el buen desempeño del impuesto de industria y comercio en los próximos años. Para maximizar el recaudo, se debe adelantar, como lo recomendaba Montenegro et ál. (1996), un censo de contribuyentes mediante trabajo de campo y cruce de información con la Cámara de Comercio y la DIAN. La base de declaración del gravamen debe ser plenamente compatible con las declaraciones de renta y del IVA. Así, pues, debe establecerse un régimen moderno de sanciones y controles.

Otro punto que se ha discutido desde la década pasada es la constitución de un fondo destinado a cubrir las obligaciones pensionales. Montenegro et ál. (1996) recomendaban constituirlo con los recursos provenientes de la venta de Telecartagena y Tierrabomba. Se vendió el primero y sigue en el tapete la venta del segundo y aún el fondo no existe. Contar con este fondo le permitiría reducir sus gastos en aproximadamente 30 mil millones de pesos por año, lo que aumentaría los ingresos de libre destinación en igual monto.

VI. Conclusiones

Después de varios años inmersos en una severa crisis fiscal, Cartagena inició esta década con un plan de ajuste impuesto desde afuera por la ley de racionalización del gasto expedida en 2000. Bajo este esquema, la ciudad logró superar la difícil situación fiscal y alcanzó una estabilidad relativa en sus indicadores financieros. A pesar de los incrementos en los gastos en los últimos tres años, sus topes se mantienen dentro de los patrones establecidos en la normatividad vigente sobre el tema.

Sin embargo, la ciudad enfrenta grandes necesidades fiscales para superar las condiciones de pobreza en las que vive alrededor de un cuarto de su población y para poder dotarla del nivel de infraestructura física que la convierta en una ciudad moderna y amable que le brinde beneficios a todos sus habitantes y, a la vez, sea atractiva a nuevas inversiones que generen los empleos requeridos para superar los problemas de bajos ingresos de sus residentes.

Para conseguir los fondos necesarios para atender los requerimientos fiscales, la administración distrital cuenta con transferencias del gobierno nacional y con recursos tributarios propios. Los primeros están limitados por los topes que las últimas reformas a las transferencias han impuesto al crecimiento del sistema general de participaciones y, además, tienen usos establecidos por ley que limitan la disponibilidad de los mismos por parte de la administración local.

Ante esta situación, la administración distrital tiene la opción de continuar gestionando recursos del presupuesto nacional, sometién dose a los vaivenes políticos para conseguir fondos extras y llevar a cabo con ellos algunas propuestas durante el período de gobierno, o iniciar un replanteamiento de las finanzas públicas locales que le permitan generar y asegurar los ingresos propios que le den una sostenibilidad al gasto público en el mediano plazo. Políticamente la segunda opción tendrá costos para el gobernante de turno, pues existe una alta probabilidad de que la reestructuración del aparato fiscal distrital consuma buena parte de los años de su gobierno y no logre mostrar las obras que lo validan ante la ciudadanía. Sin lugar a dudas, los beneficios de esta opción se verán en el mediano plazo y los beneficios a la población se maximizarían con el tiempo, aun cuando los frutos no los recoja la administración que la implementó.

La recomendación central que surge de este trabajo, y que recoge muchos de los planteamientos que han estado en el aire en los últimos doce años, es que es necesaria una modernización del sistema tributario distrital. Esta contemplaría, por un lado, convertir a la Secretaría de Hacienda Distrital en un ente moderno dotado con toda la infraestructura logística y de equipos que le permita llevar a cabo su gestión de cobro, recaudo y fiscalización. Por otro lado, es necesaria la actualización de las bases tributarias de los principales gravámenes, predial e industria y comercio, de tal manera que se puedan adelantar acertadamente las gestiones de cobro y fiscalización. Lo anterior dentro de un marco legal simple y ágil que permita adelantar en forma adecuada esas acciones. Sería conveniente estudiar la posibilidad de obtener recursos externos, ya sean de cooperación internacional o de la banca multilateral, para financiar esta iniciativa.

Estas políticas tendrán éxito una vez los nuevos recursos se reflejen en una mejora del bienestar de los cartageneros. El uso eficiente de los recursos públicos es condición indispensable para lograr la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes. Unos ciudadanos comprometidos e involucrados en el desarrollo de su ciudad serán fundamentales para conseguir los recursos fiscales que Cartagena demanda. Por ello, el buen uso de los fondos públicos debe ser un compromiso de la administración pública local como contrapartida a las obligaciones de pago que la ciudadanía asume. Se requiere una transparencia total en el manejo del presupuesto distrital con el fin de alcanzar la confianza ciudadana en sus administradores.

Bibliografía

- Acosta, F., 2003. “Competitividad tributaria de Cartagena”, Cámara de Comercio de Cartagena, Área de Investigaciones Económicas, mimeo Cartagena de Indias.
- Alcaldía Mayor de Cartagena, 2008. *Plan de Emergencia Social “Pedro Romero”*, presentación descargada el 30 de abril del 2008 del enlace http://www.alcaldiadecartagena.gov.co/plan_emergencia_social/PES_PDD_ULTIMO.ppt.
- Araújo Ibarra Asociados, 2003. *Plan estratégico para la promoción de inversiones y exportaciones en Cartagena*, estudio de consultoría contratado por la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.
- Banco de la República – Sección de Finanzas Públicas Territoriales, 2004. “Finanzas públicas territoriales: nota metodológica”, *Documentos sobre Finanzas Públicas Territoriales*, Medellín.
- Bonet, J., 2007. “La terciarización de las estructuras económicas regionales en Colombia”, *Revista de Economía del Rosario*, vol. 10, núm. 1, pp. 1-94, Universidad del Rosario, Bogotá.
- DNP, 2008. “Sistema integrado de transporte masivo para el Distrito de Cartagena D. T. C., seguimiento y modificación”, *Documento CONPES 3516*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Espinosa, A., 2008. “Política tributaria e incentivos fiscales: consideraciones para el desarrollo económico de Cartagena”, *Documentos de Trabajo*, núm. 2, Universidad Tecnológica de Bolívar, Cartagena de Indias.
- Fundesarrollo, 2005. *Situación financiera de Cartagena 1994-2004*, Barranquilla, versión electrónica disponible en http://fundesarrollo.org.co/web/downloads/situa_cgena.pdf
- Iregui, A. M.; Melo L.; Ramos, J., 2003. “El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo”, *Borradores de Economía*, núm. 274, Banco de la República – Subgerencia de Estudios Económicos, Bogotá.
- López, L.; Novoa, D.; Baldovino E.; Ocampo, C.; Leviller, L., 2007. “La competitividad tributaria empresarial de Cartagena de Indias. Análisis de eficiencia y productividad”, *Serie de Estudios sobre la Competitividad de Cartagena*, Observatorio del Caribe Colombiano – Cámara de Comercio de Cartagena, Cartagena de Indias.
- Kaul, I. y Conceicao, P. (editores), 2006. *Las nuevas finanzas públicas – respondiendo a los desafíos mundiales*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oxford University Press.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DAF, 2007. “Distrito de Cartagena – Informe de la situación fiscal a 31 de diciembre de 2006”, versión electrónica disponible en <http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/docs/PAGE/REPOSITORIO/ENTIDADESTERRITORIALES/ENTIDADES2/VIABILIDAD%20MUNICIPIOS%20DICIEMBRE%202006/CARTAGENA.PDF>
- Montenegro, A.; Nule, G.; Vargas, C., 1996. “Situación financiera, recomendaciones y plan de ajuste”, Funcicar, mimeo, Cartagena de Indias.
- Pérez, G. J.; Salazar, I., 2007. “La pobreza en Cartagena: un análisis por barrios”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 94, Banco de la República – Sucursal de Cartagena – CEER, Cartagena de Indias.
- Secretaría de Hacienda de Cartagena, 2007. *Mapa tributario de Cartagena de Indias 2006*, Alcaldía Mayor – Secretaría de Hacienda – División de Impuestos, Cartagena de Indias.
- Shah, A.; Shah, S., 2006. “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments”, en A. Shah (editor), *Local Governance in Developing Countries*, Banco Mundial, Washington, D. C.
- Toro, D., 2005. “Competitividad y localización de empresas: la experiencia de Cartagena frente a la evidencia colombiana de los noventas”, *Serie de Estudios sobre la Competitividad de Cartagena*, Observatorio del Caribe Colombiano – Cámara de Comercio de Cartagena, Cartagena de Indias.

- Toro, D.; Doria, M., 2007. "The Laffer Curve and government optimization of tax revenues: The Cartagena de Indias case", MPRA Paper, 2703, versión electrónica disponible en <http://mpa.ub.uni-muechen.de/2703/>
- Vargas, C., 2000. "Distrito turístico de Cartagena: Situación financiera e institucional y perspectivas", Fundesarrollo, Barranquilla.