

DOCUMENTOS DE
TRABAJO SOBRE
**ECONOMÍA
REGIONAL
Y URBANA**

**Cartagena, 2005-2018: Lo
bueno, lo regular y lo malo**

Por:
Adolfo Meisel-Roca
María Aguilera-Díaz

Núm. 294
Diciembre, 2020



BANCO DE LA REPÚBLICA
CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES (CEER) - CARTAGENA

Cartagena, 2005-2018: Lo bueno, lo regular y lo malo*

Adolfo Meisel-Roca

ameiselroca@gmail.com

María Aguilera-Díaz[‡]

maguildi@banrep.gov.co

Banco de la República

Las opiniones contenidas en el presente documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Resumen

En las dos primeras décadas del siglo XXI Cartagena presentó un crecimiento económico sin precedentes. No obstante, la prosperidad fue desigual y un alto porcentaje de la población aún presenta enormes carencias y vive en la pobreza. Esta investigación se enfoca en el estudio del avance económico de la ciudad y, a la vez, en el estancamiento relativo en materia social, durante el periodo 2005 y 2018, usando la información de los dos últimos censos de población y comparando con cinco de las principales ciudades de Colombia. En la ciudad se realizaron grandes inversiones de capital en los sectores industrial, construcción y logística portuaria que ampliaron la capacidad productiva local. Por el lado de los indicadores sociales, se dieron avances en la cobertura en educación y salud, pero sin mejorías significativas en la calidad de esos servicios. En buena medida, lo anterior podría ser un resultado de los constantes cambios de alcalde, lo cual llevó a una baja gobernabilidad que impediría que la administración distrital pudiera proveer los bienes y servicios necesarios para mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable.

Clasificación JEL: R11, I30, J10

Palabras claves: Cartagena de Indias, crecimiento económico, demografía, calidad de vida

* Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Jaime Bonet, Ángela Granger, Jhorland Ayala y Karina Acosta a una primera versión de este documento. De igual forma, se agradece a Dayana Mendoza por su asistencia en la elaboración de este documento.

[‡] Los autores son respectivamente: Rector de la Universidad del Norte, en Barranquilla, y Jefe del Centro Regional de Estudios Económicos (CREE) del Banco de la República, en Cartagena.

Cartagena, 2005-2018: The good, the regular and the bad[§]

Adolfo Meisel-Roca

ameiselroca@gmail.com

María Aguilera-Díaz^{}**

maguildi@banrep.gov.co

Banco de la República

The opinions contained in this document are the sole responsibility of the authors and do not bind Banco de la República or its Board of Directors.

Abstract

In the first two decades of the 21st century Cartagena de Indias registered unprecedented rates of economic growth. However, prosperity was uneven and a high percentage of the population still lives in a state of poverty. This paper focuses in the study of the economic progress of the city and, at the same time, on the relative stagnation in social indicators during the period 2005-2018, using information from the last two population censuses and comparing with five of the main cities in Colombia. The city received significant investments in the industrial, construction and port logistics sectors which expanded the local productive capacity. On the side of social indicators, progress was achieved in coverage, both in education and in health, but without significant improvements in the quality of these services. The constant changes of the mayors which led to poor governance that could prevent the local administrations from meeting the needs of the most vulnerable population.

Classification JEL: R11, I30, J10

Keywords: Cartagena de Indias, economic growth, demography, quality of life,

[§] The authors appreciate the valuable comments and suggestions of Jaime Bonet, Angela Granger, Jhorland Ayala y Karina Acosta to a first version of this document. Likewise, Dayana Mendoza is thanked for her assistance in preparing this document.

^{**} The authors are respectively: Rector of the Universidad del Norte, in Barranquilla, and Head of the Center Regional Economic Studies (CREE) of the Banco de la República, in Cartagena.

Contenido

1. Introducción	3
2. Lo bueno: Una economía en progreso.....	6
2.1 Industria.....	11
2.2 Construcción	14
2.3 Comercio y Turismo	17
2.4 Logística portuaria.....	19
3. Lo regular: El rezago en lo social	21
3.1 Cambios demográficos	21
3.2 Indicadores sociales	25
3.2.1 Educación	25
3.2.2 Salud.....	32
3.2.3 Pobreza.....	35
4. Lo malo: La inestabilidad de la gobernabilidad	41
5. Conclusiones	45
Referencias bibliográficas.....	49
Anexo.....	53

1. Introducción

La historia demográfica ilustra con claridad las etapas de auge y decadencia que ha vivido Cartagena a lo largo de su existencia. Así lo ilustran los estudios publicados en el libro *Tres siglos de historia demográfica de Cartagena de Indias* (Meisel y Aguilera, 2009), en donde se muestra como a finales del siglo XVIII, de acuerdo con el censo de 1777, Cartagena era el segundo centro urbano del Virreinato de la Nueva Granada, una ciudad en expansión demográfica y económica, con una imponente infraestructura militar que la hacían la principal ciudad fortaleza de España en América después de La Habana. En contraste, después de la independencia, hubo una crisis generalizada que solo se empezó a revertir a fines del siglo XIX. Por ejemplo, en el censo de 1875 se palpa que esta era una ciudad inmersa en una profunda crisis social y económica y con una población que se había envejecido y creciente participación femenina. Ello ocurrió ya que muchos de sus habitantes, especialmente los hombres jóvenes, emigraron hacia otros lugares de la región en busca de oportunidades económicas.

Las dos últimas décadas del siglo XIX y tres primeras del siglo XX fueron de expansión demográfica y resurgimiento económico para Cartagena. Un factor importante que contribuyó a este auge fue la rehabilitación del puerto local con la inauguración, en 1894, del ferrocarril entre Cartagena y Calamar, que revitalizó la actividad portuaria en una época de buen desempeño de las exportaciones colombianas, especialmente de café, mercancía voluminosa, y de ganado en pie proveniente de las sabanas de Bolívar que era enviado a las islas del Caribe y a Centro América.

En 1920 la Andian Corporation, filial canadiense de la Standard Oil, decidió construir un oleoducto desde Barrancabermeja hasta Cartagena para exportar petróleo. En 1926, ese oleoducto comenzó a bombear el petróleo crudo que llegaba a la estación de Mamonal. La Andian contribuyó al crecimiento de la economía cartagenera con inversiones en el sector de la construcción con obras de infraestructura, como la carretera Cartagena-Mamonal-Pasacaballos, el hospital de la empresa, viviendas para sus directivos en el barrio de Bocagrande, y el edificio Andian en el Centro de la ciudad, inaugurado en diciembre de 1929.

El auge económico de Cartagena se frenó cuando empezó la Gran Depresión en 1930. Uno de los sucesos que llevaron al declive fue la pérdida de importancia como puerto marítimo,

tanto para las importaciones como para las exportaciones, tráfico que se perdió por el auge del puerto de Buenaventura. Otro factor fue el cierre de varias empresas que se habían creado a finales del siglo XIX, como la fábrica de Hilados y Tejidos De La Espriella que se quemó en 1934 y no volvió a abrir. La poca vitalidad económica de este periodo la podemos ver en las transacciones económicas, medidas por los cheques compensados en el Banco de la República, donde la ciudad pasó de participar con el 6,8% del total nacional en 1933 a 2,5% en 1950.

En contraste con lo anterior, las décadas de 1960 y 1970 se caracterizaron por un crecimiento demográfico y económico acelerado, comparado incluso con otras ciudades colombianas. Varios desarrollos de relevancia que se dieron en esa época ayudaron un poco a la expansión de 1960-1980. Uno de ellos fue que en 1955 se inauguró la carretera Troncal de Occidente que permitió el transporte automotriz entre Cartagena y Medellín, lo cual fue importante para una ciudad puerto y con potencial turístico como lo era Cartagena; en 1957 la construcción de la refinería de petróleo de Intercol, filial de la Standard Oil, en Mamonal, que desarrolló en los años sesenta un clúster industrial en petroquímica muy tecnificado y competitivo para exportar gran parte de su producción; a fines de los sesenta comenzó el desarrollo turístico de Bocagrande con la ampliación de la oferta turística hotelera y otras obras públicas para mejorar el turismo, como la Avenida Santander que conectó el aeropuerto con Bocagrande; la pavimentación de calles en el Centro, Manga, Castillogrande y Bocagrande; y la inauguración del alcantarillado en estos dos últimos barrios.

En las dos últimas décadas del siglo XX continuaron las inversiones en el sector industrial y turístico de Cartagena. Esta última actividad se amplió con la oferta hotelera del Centro y con la conversión de antiguos conventos en modernos hoteles de lujo, así como una gran cantidad de casas coloniales transformadas en pequeños hoteles boutique, que ofrecen un servicio personalizado y de alta calidad. En la zona norte también se desarrollaron proyectos hoteleros, edificios de apartamentos para arrendar por temporada y un gran centro de convenciones en Getsemaní que potenciaron la infraestructura turística e inmobiliaria de la ciudad.

En la primera década del siglo XXI, la construcción de vivienda de estrato alto tuvo un crecimiento muy grande, la zona portuaria además de movilizar carga de exportación e

importación se convirtió en el puerto de carga en tránsito y de embarque de una ruta de cruceros que navega por el Caribe y la zona norte de Suramérica. Este buen desempeño económico de las últimas décadas se reflejó en el crecimiento de la población de Cartagena. No obstante, la prosperidad fue muy desigual y aunque redujo la pobreza esta continuó siendo mayor a la de las demás principales ciudades colombianas.

En 2005 Cartagena se caracterizaba como una ciudad con dificultades en los servicios sociales como la salud, puesto que su red hospitalaria estaba saturada de pacientes, había cientos de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo que no se habían relocalizado en zonas seguras donde se construían casas de interés social. Algunas obras de infraestructura aun no arrancaban, por ejemplo, las del Canal de Dique, el cual amenaza con sus sedimentos la profundidad de la bahía y al puerto mismo; los escenarios deportivos para los juegos Centroamericanos y del Caribe del 2006, cuyas obras no se iniciaban; la vía perimetral a medio construir; y el sistema de transporte masivo “Transcaribe” sin terminar. (*El Universal*, 2005)

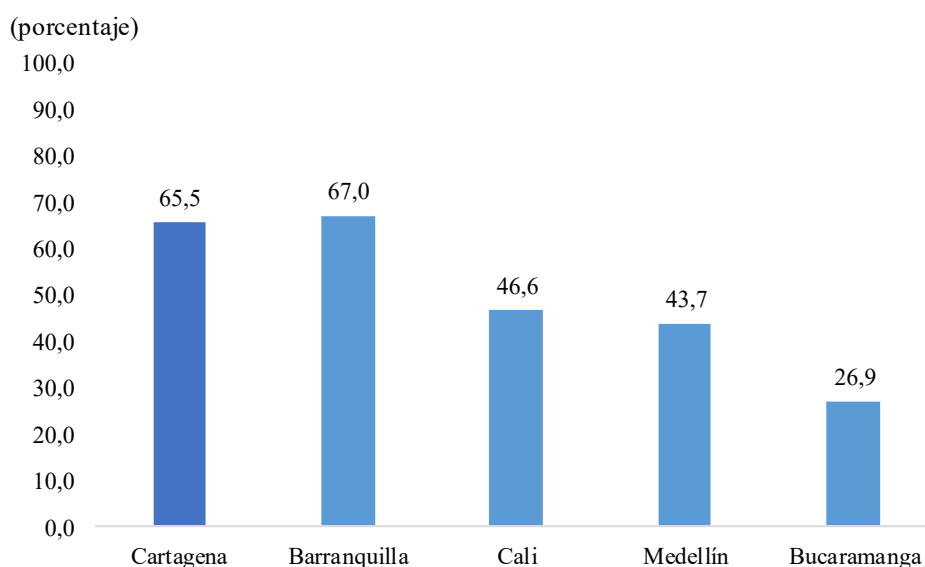
Los avances económicos y el rezago social de Cartagena en las dos primeras décadas del siglo XXI han sido estudiados por varios investigadores. Acosta (2014) analizó el crecimiento de la industria cartagenera entre 1992-2010, la ampliación del puerto entre 2007-2011 y algunos indicadores sociales de 2000 a 2011. Por su parte, Pérez y Salazar (2007), Ayala y Meisel (2016 y 2017) y Espinosa et. al (2019) determinaron las características de la pobreza y las zonas donde se ubica.

Esta investigación se enfoca en el estudio del avance económico de la ciudad y, a la vez, su estancamiento relativo en materia social, en el periodo 2005 y 2018, para el cual se utilizaron los datos de los dos últimos censos de población y vivienda, haciendo un comparativo con las cinco principales ciudades colombianas. Consta de cinco secciones, la segunda describe los avances económicos, la tercera muestra los cambios demográficos y sociales, la cuarta hace referencia a la baja gobernabilidad por los constantes reemplazos de alcaldes y la quinta finaliza con las conclusiones y algunas reflexiones.

2. Lo bueno: Una economía en progreso

La economía de Cartagena tiene un peso relativamente alto dentro del valor agregado (VA) del departamento de Bolívar, 65,5% promedio entre 2011 y 2018p, único periodo disponible por municipios, según Cuentas Nacionales del DANE⁵. El Gráfico 1 muestra este indicador para las seis principales ciudades colombianas, donde se observa la primacía de Cartagena y Barranquilla dentro de la economía departamental, siendo superior a la de Cali, Medellín y Bucaramanga.

Gráfico 1. Peso relativo de cinco principales ciudades colombianas en el valor agregado departamental, promedio 2011-2018p

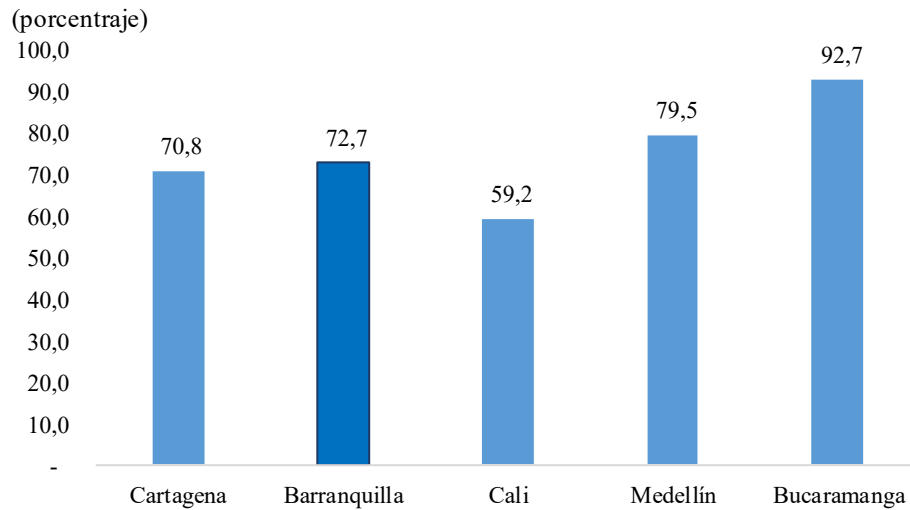


Fuente: DANE, Cuentas nacionales.

Durante el periodo 2011-2018, el crecimiento de la economía de Cartagena fue 3,5% promedio anual, medido a través del valor agregado (VA), lo que llevó al VA per cápita a pasar de \$12,2 millones en 2011 a \$20,2 millones en 2018 a precios corrientes. Con un promedio de \$15,7 millones, equivalente al 70,8% del de Bogotá, inferior al de Bucaramanga, Medellín y Barranquilla, y superior a Cali (Gráfico 2).

⁵Véase en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>

Gráfico 2. Valor agregado per cápita como porcentaje del VA de Bogotá, promedio 2011-2018



Fuente: DANE, Cuentas nacionales, 2011-2018.

El Gráfico 3 muestra que Cartagena basa su economía en el sector secundario, con actividades productivas como la industria manufacturera y la construcción, y en el sector terciario con predominio en el comercio, turismo, transporte, servicios financieros y servicios sociales y personales⁶. Entre 2011 y 2015, estas actividades económicas en conjunto aportaron el 95,7% promedio del VA municipal, según TerriData - Departamento Nacional de Planeación (DNP)⁷ con base en información del DANE.

Las seis actividades con mayor participación dentro del VA de Cartagena pasaron de representar el 92% en 2005 al 97% en 2017 dentro del total de ingresos operaciones de las grandes empresas registradas en la Superintendencia de Sociedades⁸. Además, generaron el 90,2% promedio del número de ocupados en la ciudad entre 2005 y 2018, según el DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)⁹.

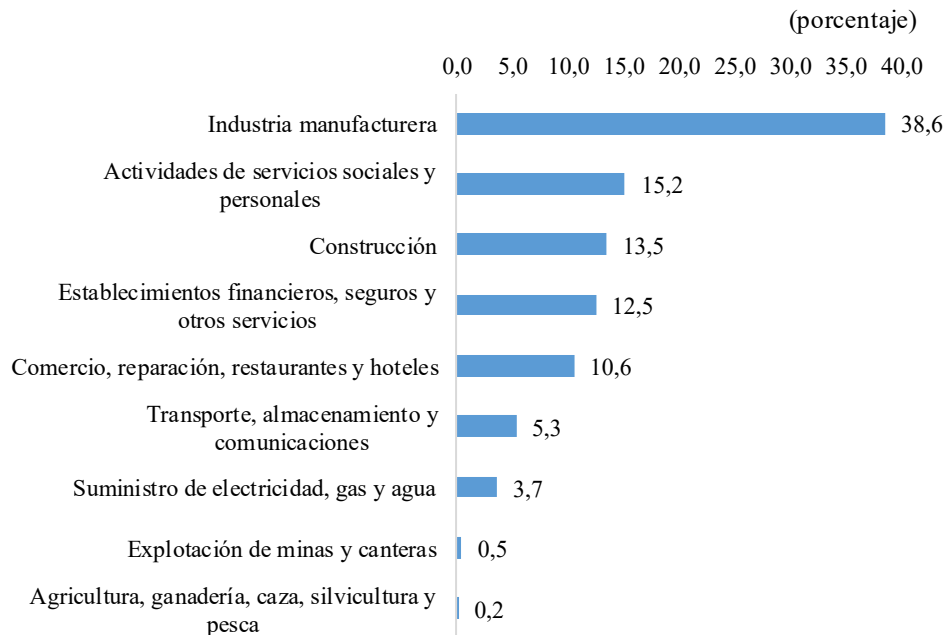
⁶ Los servicios sociales incluyen la administración pública, educación y salud; en los servicios personales están las actividades profesionales, científicas y técnica, servicios administrativos y de apoyo, actividades de recreación, entretenimiento, servicios a los hogares, entre otros.

⁷ Véase en <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas>

⁸ Véase en https://www.supersociedades.gov.co/delegatura_aec/estudios_financieros/Paginas/estados-financieros-historicos.aspx

⁹ Véase en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

Gráfico 3. Distribución del valor agregado de Cartagena, promedio 2011-2015



Fuente: TerriData –DNP, con base en información del DANE.

Entre 2005 y 2018, Cartagena recibió grandes inversiones de capital en nuevas empresas que se constituyeron para operar en la ciudad y de otras que reformaron su capital para ampliar su capacidad productiva, como se registra en informes económicos de la Cámara de Comercio de Cartagena (CCC), 2006-2018. En la actividad industrial algunas de ellas fueron las siguientes:

- En 2006, Extrusa de Colombia S.A., fabricante de resinas, caucho sintético y fibras y filamentos sintéticos y artificiales, que antes tenía el registro como sucursal, pasó a operar como principal; Gylec, productora de elementos de yeso para uso en la construcción; Glormed Colombia S.A, empresa que es un *joint venture* entre inversionistas colombianos y taiwaneses, dedicada a la producción y comercialización de guantes de vinilo para exámenes médicos y uso multipropósito. Estas dos últimas empresas se instalaron en la zona Franca la Candelaria (CCC, 2006).
- Reformaron su capital para ampliar la capacidad de producción las siguientes industrias: Petroquímica Colombiana S.A. – Petco, productora de resinas y compuestos de PVC; Lamitech S.A. productora de laminados decorativos y la Zona Franca, Argos de Cartagena S.A. fabricación de cemento, cal y yeso (CCC, 2006)

- En 2008, la nueva Refinería de Cartagena S.A (Reficar) con la inversión nacional más grande que ha tenido el país en los últimos 15 años. Es considerada como un complejo industrial estratégico para la economía nacional, la seguridad energética del país y la producción de combustibles limpios. Con la ampliación se pasó de producir 80 mil barriles diarios a 165 mil. Después de múltiples obstáculos, en 2010 inició su expansión en 160 hectáreas con trabajos de pilotajes. En 2013 empezaron a armar la planta y reinició una parte de su operación el 21 de octubre de 2015, completando sus procesos operativos el 11 de julio de 2016. Durante los años 2016 a 2018 la refinería estuvo en proceso de estabilización y optimización (Reficar, 2020)

Reficar es uno de los complejos industriales más modernos del continente y la segunda refinería más grande de Colombia, después de la de Barrancabermeja¹⁰. El diésel es el mayor producto refinado, el cual es usado en vehículos automotores, en transporte público y de carga pesada. Este producto cumple los estándares Euro VI. La gasolina es el segundo producto en términos de producción y le siguen las naftas, principalmente exportadas a mercados internacionales. Otros productos son el fuel oil (Jet Fuel principalmente), gas licuado de petróleo (GLP) y diluyentes, entre otros. En 2017 se produjeron 53,4 millones de barriles de productos, de los cuales el 64% se vendieron en el mercado interno y el 36% en el exterior, en especial nafta y diésel, entre otros (Reficar, 2018). A su vez, se importaron 24,8 millones de barriles de crudo para refinar. En el tercer trimestre del 2018 Reficar utilizó el 100% de crudos nacionales en sus operaciones, minimizando las cantidades de crudo importado. La utilización de la planta llegó al 95,8% con una producción de 158.000 barriles de petróleo por día (bpd). Se mejoró así el margen de refinación, al pasar de USD 9,5 por barril en 2017 a USD 11,3 por barril en 2018 (Suarez, 2020).

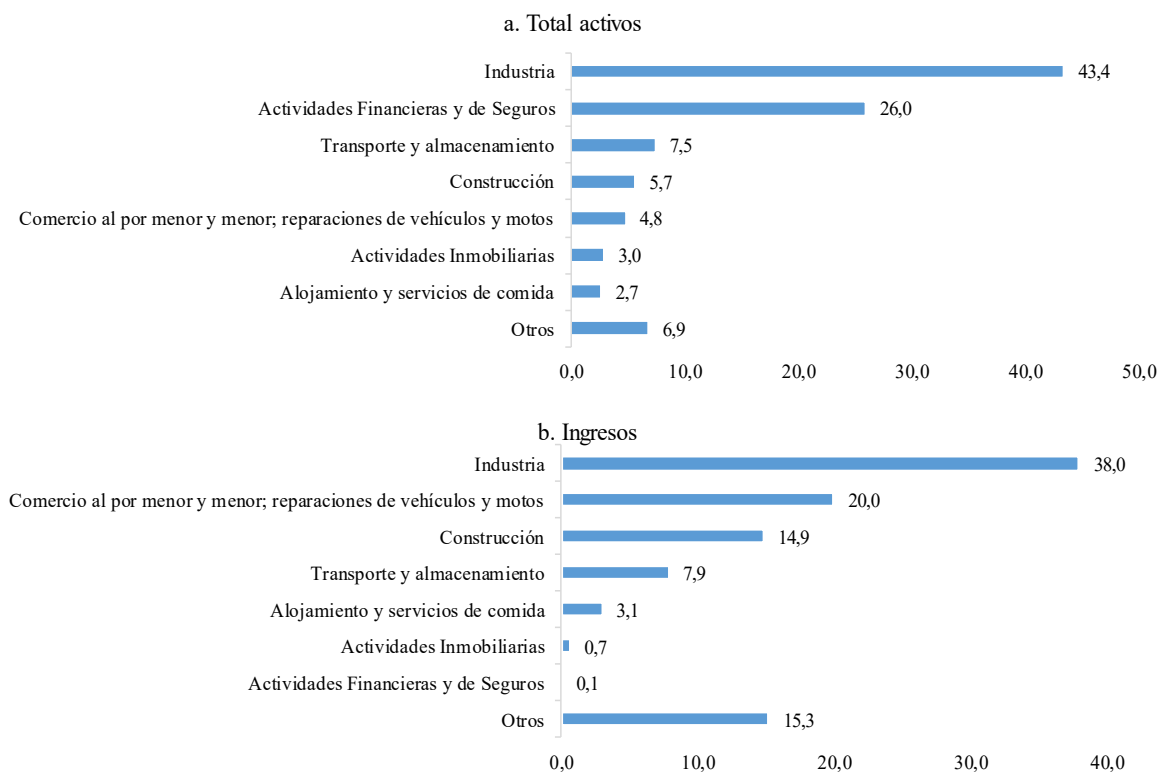
En la actividad constructora, acorde con la CCC, en 2006, comenzaron a operar la Constructora La Carolina, para desarrollar proyectos habitacionales, comerciales e industriales; Cartagena Internacional S.A para actividades de compra, venta, arrendamiento, administración y desarrollo de proyectos urbanísticos; y en 2009 la Promotora Bahía Concha

¹⁰ www.reficar.com.co, 2018.

S.A., grupo empresarial para el desarrollo de proyectos de vivienda. En la actividad de transporte se instaló en la ciudad la empresa Oiltanking Colombia S.A., operadora de terminales de tanques almacenamiento para petróleo, productos químicos, gases y otros productos líquidos (CCC, 2009).

Los registros mercantiles de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cartagena reflejan el emprendimiento de proyectos productivos locales y muestran la dinámica económica local. El número de empresas activas pasaron de 19.348 en 2006 a 32.709 en 2016, localizándose más del 85% en Cartagena. En 2016 el monto total de los activos llegó a \$82,5 billones y las tres actividades con mayor participación fueron la industria, el sistema financiero y el transporte con el 76,9% del total (Gráfico 4a). Por su parte, los ingresos por ventas ascendieron a \$25,2 billones, correspondiendo el 72,9% a la industria, comercio y la construcción (Gráfico 4b).

Gráfico 4. Participación porcentual de las actividades económicas en el total de activos e ingresos por venta de las empresas registradas en la Cámara de Comercio de Cartagena, 2016

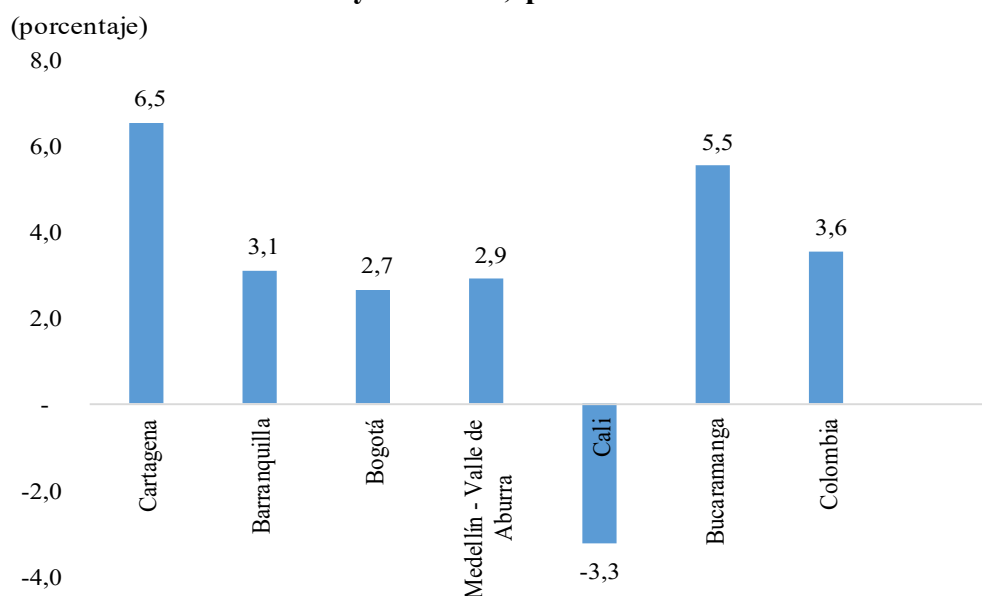


Fuente: Cámara de Comercio de Cartagena, Informe económico, 2016

2.1 Industria

Entre 2005 y 2018 la producción industrial de Cartagena contribuyó con el 97,7% promedio anual del total departamental, el 47,3% de la región Caribe y el 7,4% del total de Colombia, lo que la convierte en la cuarta ciudad con mayor producción industrial de país, después de Bogotá, Medellín y Cali (Anexo 1), según DANE - Encuesta Anual Manufacturera (EAM)¹¹. El Gráfico 5 muestra el crecimiento de la producción de la industria en las seis principales ciudades, donde se observa que Cartagena registró el más alto en este grupo de ciudades y también mayor que el total nacional.

Gráfico 5. Tasa de crecimiento anual de la producción industrial en seis principales ciudades y Colombia, promedio 2006-2018



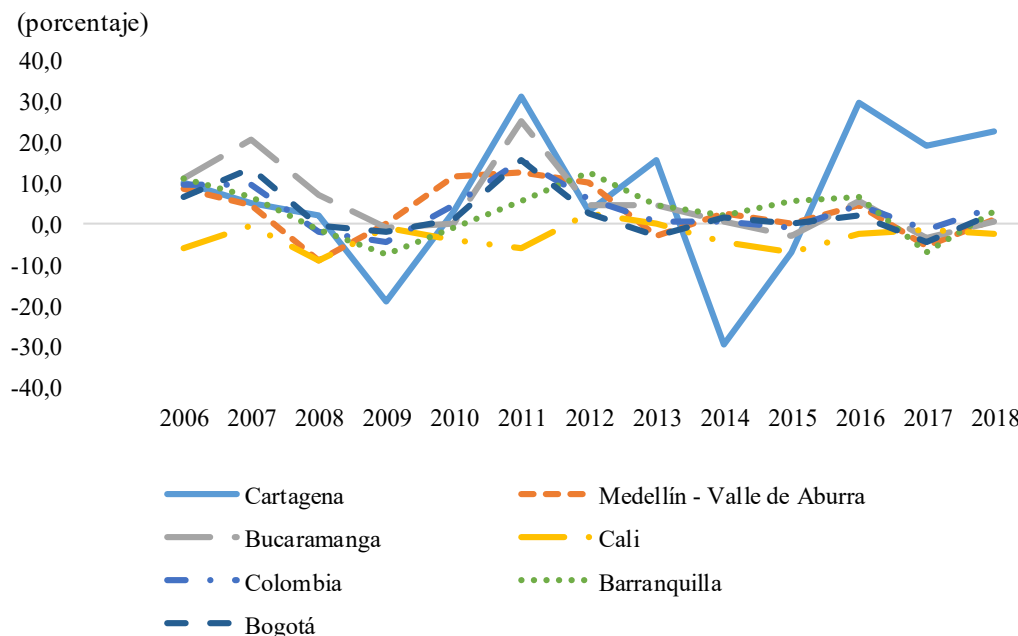
Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera y cálculo de los autores.

Dentro del periodo de análisis, la producción industrial tuvo crecimientos negativos en los años 2008 y 2009 debido a la crisis financiera internacional que afectó a la economía nacional. Luego se observó una rápida recuperación en los cuatro años siguientes, siendo el 2011 el de mayor crecimiento, cuando Cartagena creció en 31,2%, originado por el incremento de las exportaciones de petróleo y sus derivados y productos químicos. Los

¹¹ Véase <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/industria/encuesta-anual-manufacturera-enam>

principales destinos fueron Estados Unidos, Centro América y Suramérica. Luego la ciudad presentó crecimientos negativos en 2014 y 2015 por el cierre de la refinería local para su ampliación. A partir de 2016 la industria cartagenera creció a tasas anuales superiores al 20% (Gráfico 6).

Gráfico 6. Tasa de crecimiento anual de la producción industrial de las seis principales ciudades y total Colombia, 2006-2018



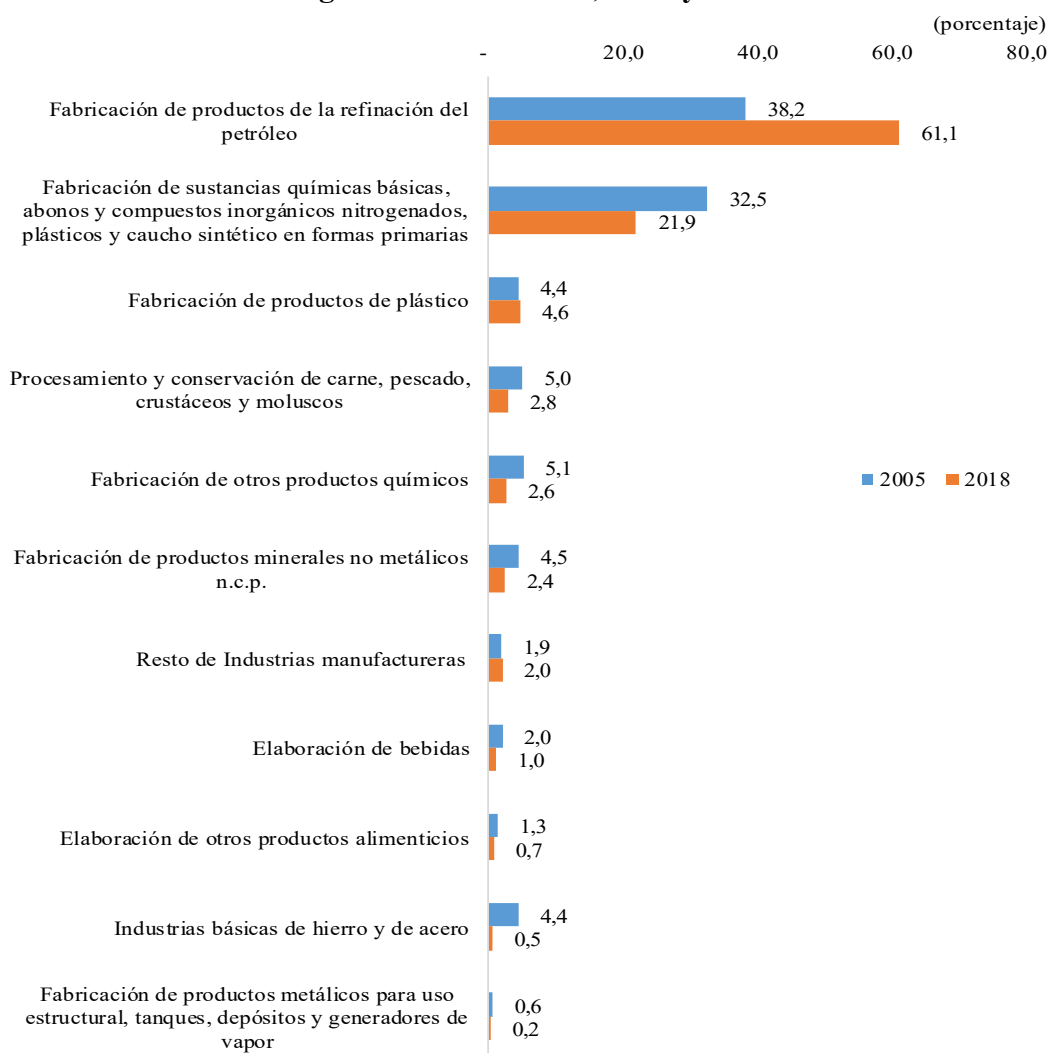
Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera y cálculo de los autores.

La industria pasó de representar el 44,8% del valor agregado (VA) de Cartagena en 2011 a 29,4% en 2015, debido al cierre de la refinería, aunque siguió en primer lugar con la mayor participación dentro de las actividades económicas de la ciudad, según cálculos del DNP (2019) con base en información del DANE. Esta pérdida relativa también se dio en las otras principales urbes del país, en esos casos debido en gran parte a la desintegración vertical de los procesos productivos, donde muchas actividades que se consideraban de la industria pasaron a ser contabilizadas en los servicios, por ejemplo, apoyos de vigilancia y transporte entre otros (Carranza y Moreno, 2013).

El Gráfico 7 muestra las actividades de la producción industrial de Cartagena con mayor participación, donde se destaca la fabricación de los productos de la refinación del petróleo,

que aumentó su representación y creció en términos reales al 8,5% promedio anual entre 2005 y 2018, resultado del aumento de la capacidad productiva de Reficar. Esta pasó de producir 80 mil barriles diarios a 165 mil. En 2018 aportó el 28,6% a la producción de esa actividad en el país, según la EAM. En 2018 Reficar aportó 34% del abastecimiento de diésel y 23% del de gasolina en el mercado nacional, ahorrándole al país US\$2.000 millones en importaciones. Se vendieron más de 59 millones de barriles al año, de los cuales 32 millones fueron para el mercado interno y los restantes se exportaron. Los ingresos operacionales fueron de US\$4.373 millones, según informes de la empresa (Dinero, 2019).

Gráfico 7. Participación porcentual de la producción industrial de Cartagena, según CIU Rev.4 A.C, 2005 y 2018



Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera y cálculo de los autores.

El resto de actividades perdieron peso relativo dentro de la producción industrial de la ciudad, aunque la mayoría tuvo crecimiento anual real, entre 2005 y 2018, siendo la fabricación de productos de plásticos la segunda con mayor crecimiento promedio anual (5,3%), lo que le permitió aumentar levemente su participación dentro del total.

2.2 Construcción

La construcción fue la tercera actividad con mayor valor agregado en la economía de Cartagena con un aporte promedio del 13,5% entre 2011 y 2015, según DNP (2019) con base en información del DANE. En 2017 aportó el 5,6% de los ingresos operacionales del total de las grandes empresas ubicadas en la ciudad registradas en la Superintendencia de Sociedades de Colombia – Supersociedades (2018), ocupando el tercer lugar después de la industria (73,0%) y el comercio (10,6%). Además, según la GEIH, entre 2005 y 2018, generó el 8,3% del número de ocupados en la ciudad con un crecimiento del 2,2% promedio anual.

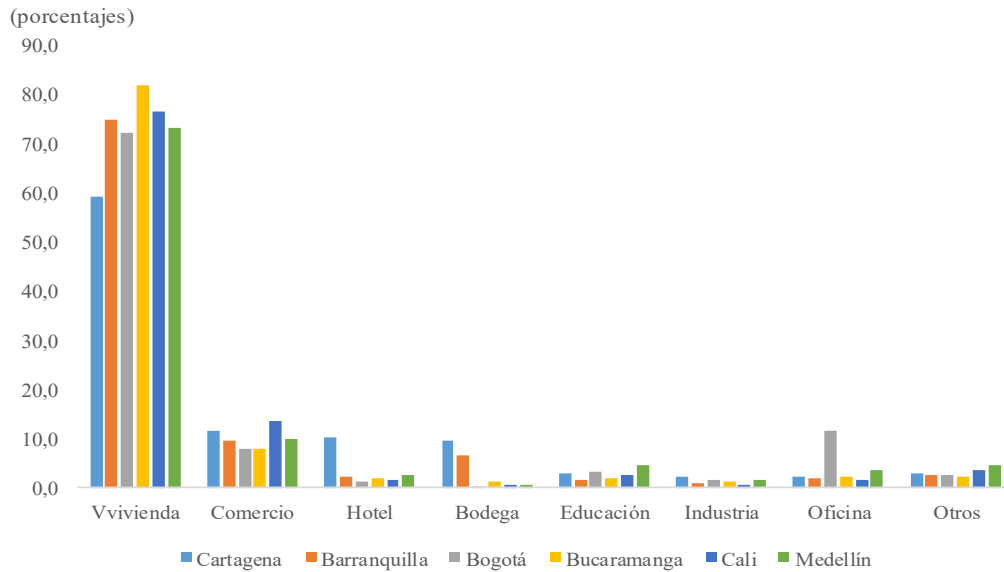
Entre 2005 y 2018, en Cartagena se aprobaron para construir 9,2 millones de metros cuadrados (m²), con un crecimiento de 16,3% promedio anual, el mayor entre las seis principales ciudades, seguido de Barranquilla (13,8%), Bucaramanga y Medellín (5,3% cada una), Bogotá (2,7%) y Cali (2,5%), según el DANE, Estadísticas de licencias de construcción¹². De acuerdo con los destinos del área aprobada, la vivienda es la de mayor porcentaje, representando el 59,2% en Cartagena y en el resto de las cinco ciudades supera el 70%. Cabe destacar que en Cartagena los tres sectores con mayor área aprobada para construir, diferentes a viviendas, fueron comercio, hotel y bodega, que en conjunto participaron con el 31,1% del total del área aprobada (Gráfico 8).

Los metros destinados para construir vivienda totalizaron 5,4 millones de m², entre 2005 y 2018, de los cuales el 29,9% fueron para vivienda de interés social (VIS), el 4,4% para vivienda de interés prioritario (VIP) y el 69,7% vivienda no VIS. Mirado por el lado de los estratos, el 29,9% fue para vivienda de estrato bajo, el 27,8% para estrato medio y el 42,3%

¹² <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/licencias-de-construccion>

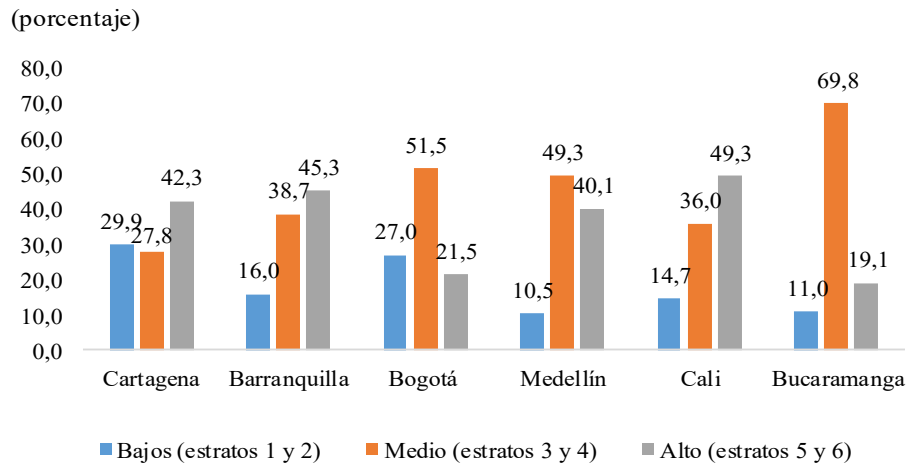
para estrato alto. El Gráfico 9 muestra que en Cartagena, Barranquilla y Cali el mayor porcentaje del área aprobada fue para vivienda de estrato alto, a su vez, Cartagena es la que presenta el mayor porcentaje para vivienda de estrato bajo.

Gráfico 8. Participación del área aprobada para construir en seis principales ciudades, según destino, acumulado 2005-2018



Fuente: DANE, Licencias de construcción, cálculos de los autores.

Gráfico 9. Distribución del área aprobada para construcción de vivienda por estratos, acumulado 2005-2018



Fuente: DANE, Licencias de construcción, cálculos de los autores.

El censo de vivienda nueva que hace Galería Inmobiliaria en Colombia entre 2007 y 2018 registró para Cartagena 48.483 unidades de viviendas vendidas, de las cuales el 49,5% fueron viviendas VIS y el 50,5% vivienda no VIS. El monto total de las viviendas vendidas ascendió a \$11,3 billones de pesos corriente, promediando un precio por unidad de \$236 millones, el más alto entre las seis principales ciudades, seguida de Bogotá (\$194 millones), Bucaramanga (\$177 millones), Barranquilla (\$166 millones), Medellín (\$165 millones) y Cali (\$115 millones) (Anexo 2).

Figuroa (2005) describe los nuevos proyectos de la zona sur oriental de Cartagena, en un área delimitada por la variante de Mamonal y la carretera de la Cordialidad, donde se comenzó a desarrollar un polo de desarrollo de proyectos habitacionales con inversión de más de \$200 mil millones. Una de las empresas desarrolladoras de esta zona es la Constructora La Carolina que tiene seis proyectos en un lote de un millón de m². La primera etapa consta de la construcción de 5.650 viviendas de interés social (Portal de la Carolina y Refugio de la Carolina); 70 torres habitacionales de cuatro pisos (Torres de la Carolina); 650 lotes con servicios para construir por el comprador; un centro comercial en un área de 100.000 metros cuadrados; y un parque industrial cerrado en un espacio de 160.000 metros cuadrados.

En la zona norte de la ciudad, hacia la vía a Barranquilla, se desarrollan varios proyectos habitacionales, entre ellos: Puertas de las Américas Parque Residencial complejo compuesto por 11 torres y un club Spa¹³; Serena del Mar un nuevo concepto de ciudad diseñada con viviendas para todos los presupuestos y estilos de vida, integrada con la naturaleza, con 140.000 m² aproximados de espacios comerciales, cerca de 200.000 m² de oficinas de primer nivel, un campo de golf de 18 hoyos, una sede satelital de la Universidad de los Andes, un centro hospitalario que operará la Fundación Santa Fe de Bogotá, y la nueva terminal de transporte Zona Norte, entre otros¹⁴.

¹³ <https://www.facebook.com/1649454328642884/videos/1921843241403990>

¹⁴ <https://serenadelmar.com.co/recorre-serena-del-mar-desde-la-comodidad-de-tu-casa/>

2.3 Comercio y turismo

Según cálculos del DNP (2019) con base en información del DANE, el grupo de las actividades de comercio, hoteles y restaurantes fue el quinto con mayor aporte al valor agregado en la ciudad con el 10,6%, promedio anual entre 2011-2015. Además, entre 2005 y 2018, este grupo de actividades generaron el 30,5% promedio anual de los empleos de la ciudad, según la GEIH, siendo líder en personas ocupadas.

La economía de Cartagena se dinamizó con la actividad turística dado el incremento en el movimiento de pasajeros llegados por vía aérea, la ocupación hotelera y el arribo del turismo de cruceros. Durante 2005-2018 llegaron por vía aérea 15,5 millones de pasajeros nacionales con un crecimiento de 11,8% promedio anual, al pasar de 439 mil en 2005 a 1.721 mil en 2018, superando al del total nacional que fue 7,6%. En cuanto a los pasajeros llegados del extranjero en igual periodo totalizaron 2,9 millones, con aumento de 12,4% promedio anual, más alto en 7,6 puntos porcentuales al del país que fue 4,8%, según las estadísticas de la Aerocivil¹⁵ (Anexo 3). La Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A. (SACSA) modernizó y amplió el Aeropuerto Internacional Rafael Núñez, el cual pasó de tener 10.941 a 19.370 metros cuadrados. En 2013 se inauguró la primera etapa, con una inversión de 15 millones de dólares (Corpoturismo, 2014).

Cartagena es el principal puerto de arribo de cruceros del país. Entre 2005 y 2018, los turistas en tránsito que se bajaron a conocer la ciudad y los que se embarcaron¹⁶ totalizaron 3,8 millones de pasajeros, con un crecimiento de 26,4% promedio anual, al pasar de 41.542 pasajeros en 2005 a 447.942 en 2018, según la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena (SPRC), Terminal de Cruceros Cartagena de Indias. Es de resaltar la importancia de esta actividad para la economía local, puesto que el gasto de los visitantes en tierra por compras minoristas en ropa, joyas, artesanías, souvenirs, café, tabaco y otros, es de cerca de 100 dólares según Business Research & Economic Advisors – BREA (2015). Por lo tanto, se

¹⁵ Véase <http://www.aerocivil.gov.co/atencion/estadisticas-de-las-actividades-aeronauticas/boletines-operacionales/#InplviewHashbd2b196a-17b2-4612-b392-f91ad492b8fb=SortField%3DLinkFilename-SortDir%3DAsc-WebPartID%3D%7BBD2B196A--17B2--4612--B392--F91AD492B8FB%7D-FilterField1%3DDocIcon-FilterValue1%3Dxls>

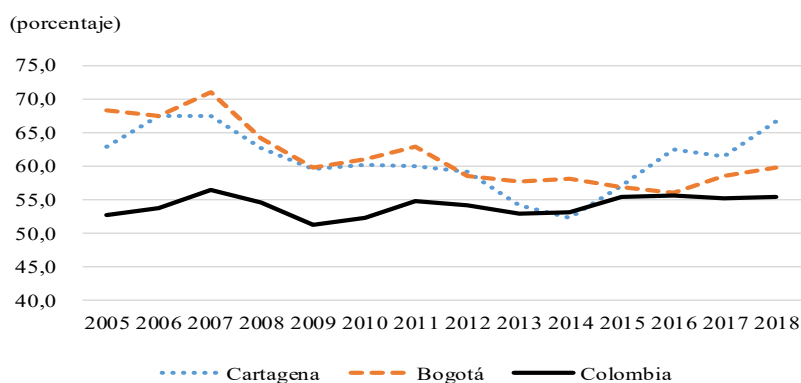
¹⁶ Desde 2008 Cartagena fue designada como puerto de embarque, no solo para los colombianos, sino para todo el mercado latinoamericano.

puede calcular que en el periodo estudiado en la ciudad se irrigan cerca de 385 millones de dólares por parte de estos visitantes.

La oferta hotelera aumentó debido a los incentivos tributarios del Gobierno Nacional para promover esta actividad, dando exención de impuesto a la renta por 30 años a quienes invirtieran en hoteles nuevos, remodelen y/o amplíen, y por 20 años para los servicios de ecoturismo, desde 2003 y hasta 2017, (Ley 788 de 2002), y para las actividades turísticas creó una línea de crédito de Findeter (Ley 812 de 2003). Los establecimientos de alojamiento y hospedaje en 2005 eran 76 con 3.520 habitaciones, según Estadísticas básicas Cámara de Comercio de Cartagena (2009) con base de datos de Cotelco y Asotelca; en 2012 eran 303 establecimientos con 10.366 habitaciones, de los cuales el 54% de las categorías cuatro y cinco estrellas, según Registro Nacional de Turismo (Corpoturismo, 2014). En los cinco años siguientes se sumaron 18 establecimientos que adicionaron 3.206 habitaciones. En 2017 la ciudad contaba con 321 establecimientos de alojamiento con 13.572 habitaciones, de las cuales el 40,3% estaban en Bocagrande, el 24,0% en la zona Norte, el 13,0% en el Centro, el 7,3% en Getsemaní, el 4,7% en Barú e islas del Rosario y el 10,5% en zonas no turísticas (Corpoturismo, 2015).

A su vez, la ocupación hotelera en Cartagena pasó de 62,9% en 2005 a 66,7% en 2018 con un promedio anual de 60,9% entre 2005 y 2018, según informes mensuales de Cotelco. Frente a la del país (54,6%) fue superior en 6,9 puntos porcentuales y comparada con la de Bogotá (61,4%), fue menor en 0,5 puntos porcentuales. Sin embargo, en los últimos cuatro años Cartagena fue superior en el grado de ocupación (Gráfico 10).

Gráfico 10. Porcentaje de ocupación hotelera de Cartagena, Bogotá y Colombia, 2005-2018

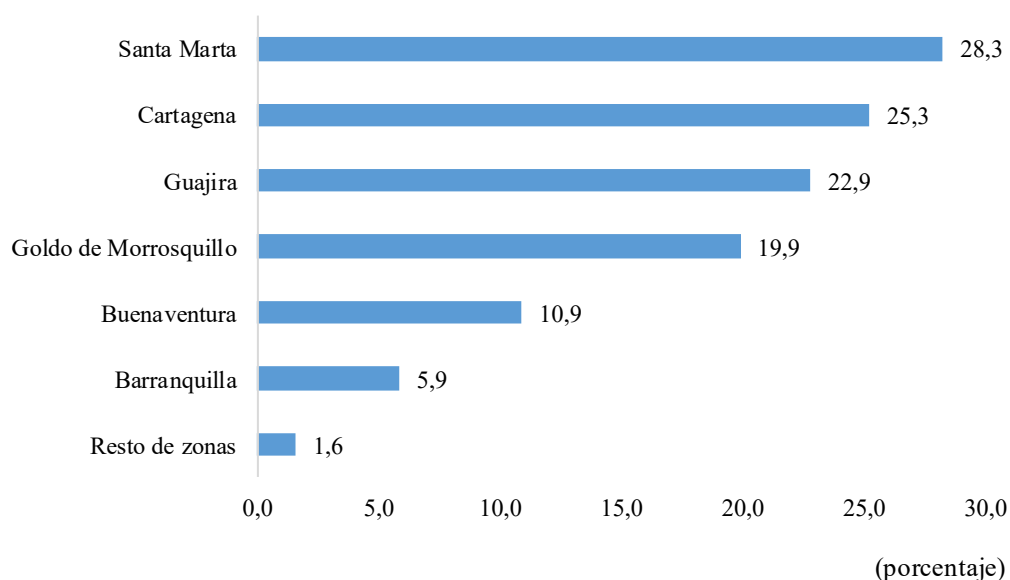


Fuente: Cotelco, ocupación hotelera.

2.4 Logística portuaria

La zona portuaria de Cartagena movilizó 466 millones de toneladas entre 2006 y 2018, registrando un crecimiento de 18,4% promedio anual, superando en 16,5 pp al total de Colombia, en 12 pp al de Barranquilla, 9,9 pp al de Buenaventura y 18,4 pp al de Santa Marta. El Gráfico 11 muestra la participación de la carga movilizada por zonas portuarias y Cartagena representa el 25,3% del total movilizado en Colombia, ocupando el segundo lugar después de Santa Marta, que es una zona por donde se exporta el carbón producido en el departamento del Cesar, y supera a los puertos de la Guajira (carbonero), Golfo de Morrosquillo (petróleo), Buenaventura y Barranquilla de servicios portuarios público, según los boletines estadísticos de tráfico portuarios en Colombia elaborados por la Superintendencia de Transporte¹⁷.

Gráfico 11. Participación de las toneladas movilizadas en Colombia por zonas portuarias, acumulado 2006-2018



Fuente: Superintendencia de Transporte.

La zona portuaria de Cartagena en 2018 movilizó el 53,1% de la carga en contenedores del país, le sigue Buenaventura (39,4%); el 22,8% del granel líquido, ocupando el segundo lugar

¹⁷ Véase <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/superintendencia-delegada-de-puertos/estadisticas-traffic-portuario-en-colombia/>

después del Golfo de Morrosquillo (57,2%); el 14,1% de la carga en granel sólido, antecedida por Buenaventura (39,9%) y Barranquilla (27,3%); el 11,7% de la carga general con el tercer puesto después de Barranquilla (38,9%) y Buenaventura (38,0%); y el 1,8% de carbón al granel. Participó con el 19% del total la carga movilizada por las zonas portuarias del país, la segunda después de Ciénaga (23,1%), según Superintendencia de Transporte (2019)¹⁸.

Bustamante (2017) dice que la Organización Puerto de Cartagena ha seguido los cambios en el sector marítimo y se ha preparado para recibir barcos con mayor capacidad de contenedores. Para ello, se requiere una nueva infraestructura y grúas de más de 48 metros de alcance y capacidad de 70 toneladas, con un promedio entre 2.000 y 4.000 movimientos, equipos de soportes, sistemas de información y un talento humano capacitado y entrenado. Se pasará de 120 a 190 contenedores por hora, lo que exige una planeación y organización muy rigurosa.

Entre 2012 y 2018, por la bahía de Cartagena se movizaron en promedio anual 2,4 millones de contenedores TEUs (acrónimo del término en inglés Twenty-foot Equivalent Unit), ocupando el cuarto puerto dentro del ranking latinoamericano, después de Colón (MIT, Aberren y Panamá Port) en Panamá (3,6 millones), Zona portuaria de Santos en Brasil (3,5 millones) y Manzanillo COL de México (2,5 millones), según la Unidad de Servicios de Infraestructura de la CEPAL¹⁹.

Las sociedades portuarias regionales (SPR) de mayor movimiento en la zona portuaria de Cartagena son: La Sociedad Portuaria Terminal de Contenedores de Cartagena S.A. (Contecar), que tiene 13 grúas pórticos STS; y la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena S.A, con ocho grúas pórticos STS y tres grúas móviles de 100 toneladas (Mintransporte, 2018). En 2018 las dos SPR movizaron el 94,8% de la carga en contenedores de la zona portuaria de Cartagena, y el 50,3% del total de las SPR del país.

¹⁸ https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2020/Febrero/Puertos_07/BOLETIN-TRAFICO-PORTUARIO-2019.pdf

¹⁹ Tomado del Anuarios Estadístico Transporte en Cifras, 2018, Ministerio de Transporte, disponible en: <https://www.mintransporte.gov.co/documentos/15/estadisticas/>

3. Lo regular: El rezago en lo social

En su libro *El triunfo de las ciudades: Cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices*, Edward Glaeser (2011) dice que "... son las personas, no los edificios, las que de verdad determinan el éxito de una ciudad". A su vez, Glaeser afirma: "Las ciudades son escenario de muchos problemas sociales (delincuencia, congestión, contaminación, pobreza), pero: a) esto es en gran medida resultado de su éxito (atrae a más personas) y b) la ciudad engendra sus propias soluciones y los artífices de las mismas. Una ciudad bien administrada es capaz de superar estos problemas y de convertirse en un lugar habitable, productivo y divertido" (citado por Oltra, 2012). En esta sección analizamos los indicadores demográficos y sociales y en especial la pobreza en la ciudad de Cartagena, comparándolos con los de las cinco ciudades con más población del país.

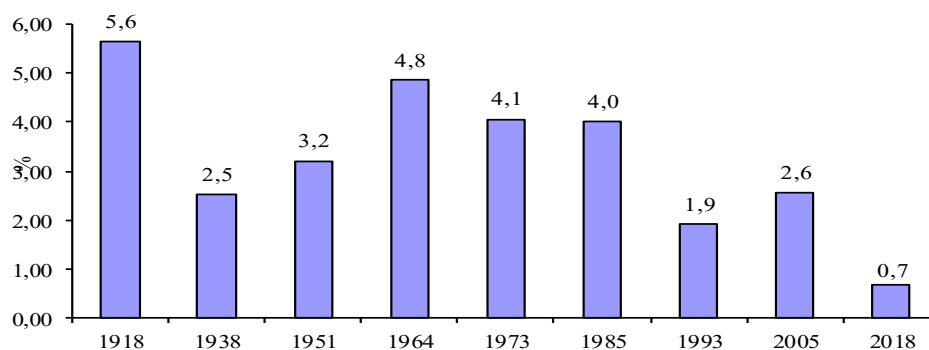
3.1 Cambios demográficos

Cartagena es la quinta capital con más población en Colombia. En 2018 tenía cerca del millón de habitante y es la segunda en la región Caribe después de Barranquilla. Entre 2005 y 2018, la tasa de crecimiento intercensal fue de 0,7% promedio anual, la más baja de las registradas en el siglo XX y lo corrido del siglo XXI (Gráfico 12). No obstante, está conectada con los municipios aledaños con tasas de crecimiento mayores, estos son: Turbaco el 3,9% promedio anual, Villanueva (2,3%), Soplaviento (1,9%), Clemencia (1,6%), Mahates, Santa Catalina, Turbana (1,5% cada uno) y Arjona (1,1%). A su vez, estos municipios tienen un porcentaje de población nacida en otra localidad superior al de Cartagena, destacándose Turbaco con 57,0% de la población nacida en otro municipio.

Según el censo de población y vivienda de 2018, Cartagena presentaba el 90,1%, de la población viviendo en la cabecera, el porcentaje más bajo entre las seis principales ciudades. Se registraron 260.346 hogares que habitaban en 249.765 unidades de vivienda, con un promedio de 3,7 personas por hogares inferior al de Barranquilla y superior al nacional y al del resto de ciudades comparadas (Cuadro 1).

Gráfico 12. Cartagena. Tasa de crecimiento promedio anual, 1918-2018

(porcentaje)



Fuente: DANE, Censos de población de 1918 a 2018. Cálculos de los autores.

Cuadro 1. Población de Cartagena comparada con cinco ciudades capitales más pobladas en Colombia, 2005 y 2018

Ciudades	Población total censada		Tasa de crecimiento intercensal	Tasa de urbanismo*	Promedio de personas por hogar
	2005r (número)	2018 (número)	2005-2018 (Porcentaje)	2018	2018 (número)
Bogotá	6.840.116	7.412.566	0,6	99,7	2,9
Medellín	2.214.494	2.427.129	0,7	98,2	3,0
Cali	2.119.908	2.227.642	0,4	97,5	3,6
Barranquilla	1.146.359	1.206.319	0,4	99,9	4,0
Cartagena	892.545	973.045	0,7	90,1	3,7
Bucaramanga	516.512	581.130	0,9	98,2	3,3
Colombia	42.888.592	48.258.494	0,9	75,5	3,4

r: Revisado

* Población de la cabecera / Población total x 100.

Fuente: DANE, Censos de población de 2005 y 2018. Cálculos de los autores

Los cambios de la población son el resultado de los nacimientos, defunciones y la migración neta. Los aumentos o disminuciones de los dos primeros determinan la tasa de crecimiento vegetativo. En Cartagena, en el período 2005-2018, la tasa bruta de natalidad (TBN) promedio anual fue de 24,8 personas por mil nacidos vivos y la tasa bruta de mortalidad (TBM) de 5,0 personas por mil, cuya diferencia es la tasa de crecimiento vegetativo (TCV) de 19,8 personas por mil. Teniendo la tasa de crecimiento anual de la población intercensal, y la TCV se calculó la tasa de migración neta (TMN) para Cartagena, resultando un promedio de -13,2 personas por mil, lo que indica que fue expulsora de población, es decir que salieron unas 170 mil personas en estos trece años.

El Cuadro 2 muestra el porcentaje de población según el lugar de nacimiento donde se observa que, entre 2005 y 2018, en Cartagena creció el porcentaje de la población que nació en este municipio y es mayor que el de las otras cinco ciudades principales, también aumentó la proporción de los nacidos en otros países, situación que se observó en las otras ciudades; mientras que los nacidos en otro municipio decreció en cinco de las seis ciudades, la excepción se dio en Bucaramanga.

Cuadro 2. Porcentaje de población por lugar de nacimiento, 2005 y 2018

Ciudades	En este municipio		En otro municipio colombiano		En otro país	
	2005	2018	2005	2018	2005	2018
Cartagena	71,9	76,6	27,6	20,6	0,5	2,9
Barranquilla	72,6	73,2	27,0	22,8	0,4	3,9
Bogotá	61,4	61,3	38,1	35,7	0,5	2,9
Medellín	60,7	60,0	39,0	37,8	0,4	2,2
Cali	61,5	60,0	38,0	37,9	0,5	2,1
Bucaramanga	60,1	56,7	39,6	40,1	0,3	3,1

Fuente: DANE, Censos de población de 2005 y 2018.

Según el censo de población de 2018, en Cartagena había 25.265 extranjeros, mientras que en el de 2005 el registro fue de 4.324, con un incremento de 20.891 personas. Entre 2010 y 2018 se registró la mayor entrada de extranjeros (23.797), destacándose el 2017 con el número más alto (9.217). El mayor número de extranjeros proceden de Venezuela que pasaron de 1.864 en 2005 a 23.591 en 2018, conformando el 93,4% del total de extranjeros que viven en la ciudad, explicado por la crisis política, económica y social que se vive en ese país. Le siguen los de Estados Unidos (283; 1,1%), España (160; 0,4%), Italia (108; 0,4%) y Panamá (95; 0,4%), entre otros.

Según con las características étnicas, el 20,3% de la población de Cartagena se auto reconoce como afrodescendiente en 2018, siendo esta proporción menor a la registrada en 2005, seguida de Cali y Barranquilla (Cuadro 3), aunque el mayor número vive en Cali (263 mil), mientras que Cartagena se registraron 180 mil y en el resto de ciudades no pasaron de 60 mil, siendo Bucaramanga la de menor número (9 mil).

Cuadro 3. Distribución porcentual de la población de las seis principales ciudades colombiana, según el autorreconocimiento étnico, 2005 y 2018

Ciudades	No se identifica con ninguna etnia		Afrodescendientes ^{a/}		Otros ^{b/}		No Informa	
	2005	2018	2005	2018	2005	2018	2005	2018
Bogotá	95,2	96,8	1,4	0,9	0,2	0,3	3,2	2,0
Medellín	89,5	96,0	6,2	2,5	0,1	0,1	4,1	1,4
Cali	73,1	83,6	26,2	14,4	0,5	0,5	0,2	1,4
Barranquilla	86,3	93,5	13,2	5,2	0,3	0,1	0,3	1,2
Cartagena	61,9	78,7	35,7	20,3	0,3	0,1	2,2	0,9
Bucaramanga	96,6	96,9	2,9	1,6	0,2	0,0	0,2	1,4
Colombia	84,2	87,6	10,4	6,8	3,4	4,3	2,1	1,3

a/ Incluye negro, mulato, palenquero y raizales de San Andrés Islas.

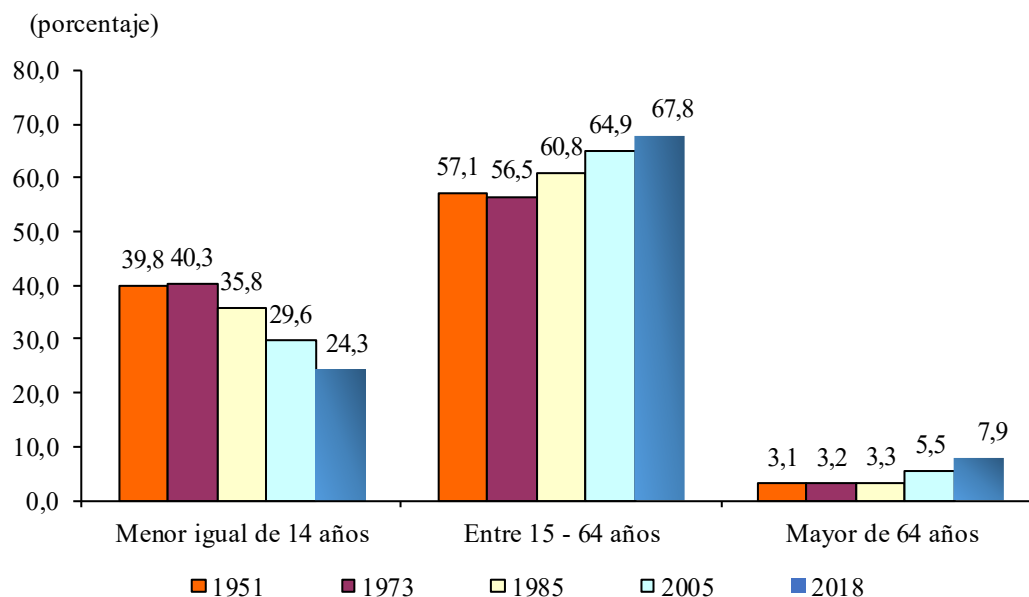
b/ Incluye indígena y rom.

Fuente: DANE, Censos de población. Cálculos de los autores.

En las tres últimas décadas la población de Cartagena muestra crecimiento en la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años), y en la población adulta (mayores de 64 años), mientras que los menores de quince años descienden (Gráfico 13). Un estudio de Miró (2009) sobre la demografía del siglo XXI en América Latina, plantea la necesidad de tomar medidas para esos grupos de edad porque los cambios en la estructura de la población llevan a transformaciones sociales y evolución en la educación, la salud y la incidencia de enfermedades, los niveles y características del empleo, y los niveles de fecundidad y mortalidad. El crecimiento del primer grupo de edad complica la situación de alto desempleo que no utiliza o subutiliza la fuerza laboral potencial. En el censo de 2018 el 16,5% de la población en edad de trabajar reportó que buscó empleo y no encontró, siendo mayor la tasa desempleo en las mujeres (18,0%).

El segundo grupo, denominado adultos mayores, es una población mayoritariamente dependiente, ya sea porque no ha trabajado fuera del hogar (es el caso de algunas mujeres) o porque se han retirado de la actividad económica, y depende de algún familiar o del Estado si no tiene una seguridad social. El censo de 2018 reportó que solo el 25% de esta población vivía de una pensión, jubilación o renta, siendo menor el porcentaje para las mujeres (19,3%); el 53,7% de las mujeres realizaron oficios del hogar y el 27,3% de los hombres trabajó por lo menos una hora en una actividad que le generó algún ingreso.

Gráfico 13. Cartagena. Distribución de la población por grupo de edades, 1951-2018



Fuente: DANE, Censos de población. Cálculos de los autores

3.2 Indicadores sociales

Son las personas y sus capacidades el criterio más importante para evaluar el desarrollo de un país y no solamente el crecimiento económico (PNUD, 2017). El desarrollo consiste en eliminar los factores que limitan la libertad de las personas, tales como, en palabras de Sen, “la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos” (Sen, 2000: 19-20).

3.2.1 Educación

La educación es la principal herramienta para la transformación social. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes. Los niveles de educación se clasifican así: la educación inicial, la educación preescolar, la

educación básica (primaria cinco grados y secundaria cuatro grados), la educación media (dos grados) y la educación superior²⁰.

Algunos indicadores de cobertura de la educación en Cartagena presentaron avances entre 2005 y 2018. Según los censos de población, la tasa de alfabetismo de la población mayor de doce años aumentó en 2,3 pp al pasar de 94,8% en 2005 a 97,1% en 2018, siendo superior a la nacional (95,1%). A pesar de este progreso, las cinco ciudades de comparación tienen un porcentaje mayor, siendo la de Cartagena menor en 1,6 pp a la de Bogotá, que tiene el más alto porcentaje (Cuadro 4).

Cuadro 4. Tasas de alfabetismos en población mayor de doce años, en seis ciudades de Colombia

	(Porcentaje)					
	Hombre		Mujeres		Total	
	2005	2018	2005	2018	2005	2018
Bogotá	98,2	98,9	97,3	98,5	97,7	98,7
Cali	97,5	98,3	96,7	97,8	97,0	98,0
Barranquilla	95,5	98,1	95,3	97,9	95,4	98,0
Bucaramanga	96,4	98,0	95,8	97,6	96,1	97,8
Medellín	96,0	97,6	96,1	97,7	96,0	97,7
Cartagena	94,8	97,1	94,8	97,1	94,8	97,1
Colombia	91,8	94,9	92,3	95,2	92,1	95,1

Fuente: DANE, Censos de población, 2005 y 2018.

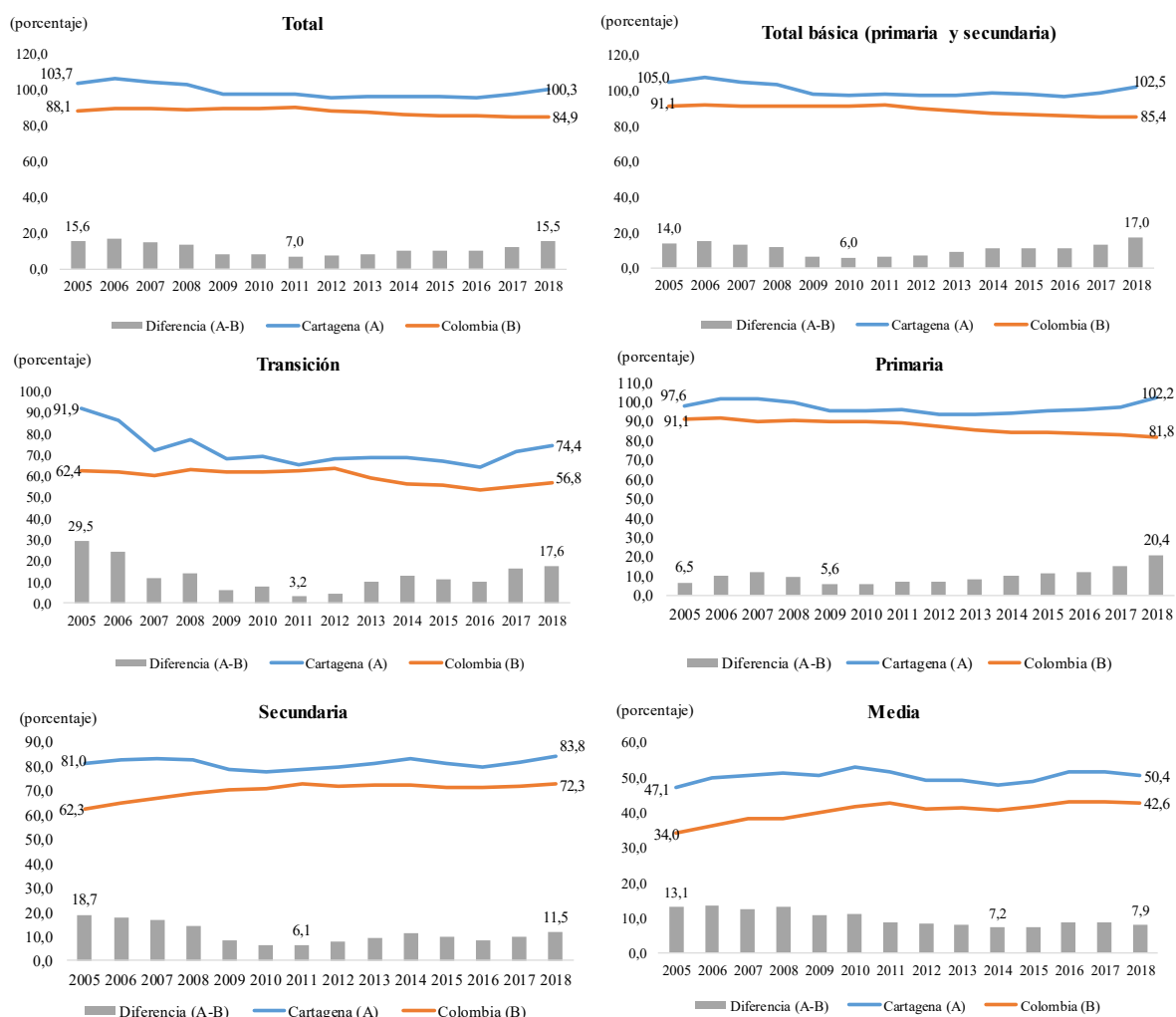
Los esfuerzos para aumentar las oportunidades educativas se ven reflejados en las tasas de coberturas brutas (o de asistencia escolar), la cual corresponden al coeficiente de los estudiantes matriculados en cada nivel y la población en edad de cursarlo²¹, y la cobertura neta, que utiliza como numerador el número de alumnos matriculados con la edad adecuada para cursarlo y como denominador el total de estudiantes que tienen la edad adecuada para estar en el nivel respectivo.

²⁰ Ministerio de Educación Nacional, consultado el 6 de septiembre de 2020 en <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Preescolar-basica-y-media/>

²¹ La tasa de escolaridad primaria se calcula usualmente con respecto a la población entre 7 y 11 años y la tasa de escolaridad secundaria y media en relación con la población entre los 12 y los 15, y los 16 y 17 años respectivamente (Lora y Prada, 2016).

El Gráfico 14 muestra la evolución de las tasas de coberturas netas de educación por niveles para Cartagena y Colombia y la diferencia en cada nivel. Se observa que en Cartagena el acceso a la educación primaria, secundaria y media creció entre 2005 y 2018, promediando cerca del 100% de cobertura la de primaria, el 80% la secundaria y el 50% la media, superando las tasas de coberturas neta del país para los mismos niveles. Por el contrario, decreció la cobertura neta en transición, aunque fue superior en promedio 10,9 pp a la de Colombia.

Gráfico 14. Tasas de coberturas neta de educación Cartagena y Colombia y diferencias, 2005-2018



Fuente: Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

El Cuadro 5 presenta las coberturas brutas y netas de seis principales ciudades colombianas y Colombia, encontrándose que la tasa de cobertura neta en educación básica (primaria y secundaria) de Cartagena en 2018 fue mayor 17 pp a la de Colombia y superó a la de cuatro principales ciudades, solo en Bucaramanga fue mayor. Por su parte, la tasa de cobertura bruta en el nivel básico en Cartagena fue de 115,1%, lo que significa que hubo un 15,1% de estudiantes por fuera de la edad para cursarlo.

Cuadro 5. Tasas cobertura bruta y neta de educación por niveles de seis ciudades colombianas y Colombia, 2005 y 2018

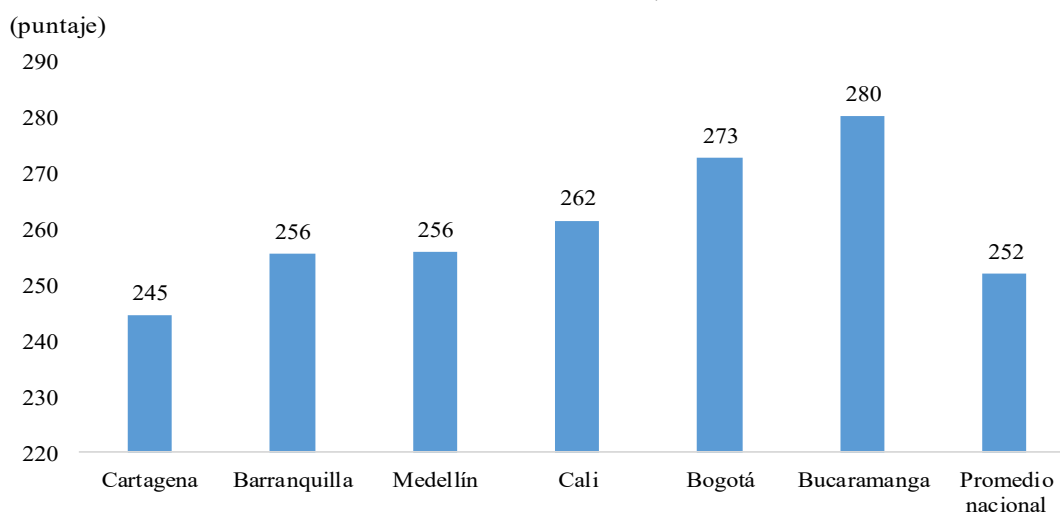
	(Porcentaje)					
	Básica (primaria y secundaria)		Media		Transición	
	2005	2018	2005	2018	2005	2018
	Cobertura bruta					
Cartagena	120,2	115,1	91,3	85,9	120,9	107,5
Barranquilla	107,2	112,5	88,5	98,0	92,3	99,4
Bogotá	99,0	86,3	80,7	80,8	90,3	70,4
Medellín	119,6	117,0	87,1	105,8	103,2	92,7
Cali	101,8	84,8	66,8	70,9	93,6	70,0
Bucaramanga	116,7	118,7	94,1	116,7	98,2	119,2
Colombia	114,4	99,6	64,9	80,3	95,4	84,8
	Cobertura neta					
Cartagena	105,0	102,5	47,1	50,0	91,9	74,4
Barranquilla	95,0	100,1	46,4	57,2	54,8	67,5
Bogotá	90,1	78,3	44,5	48,6	66,4	54,8
Medellín	104,5	100,3	47,0	53,8	86,0	77,2
Cali	92,4	74,3	38,3	38,3	67,8	48,3
Bucaramanga	103,6	106,7	47,7	59,0	81,4	80,4
Colombia	91,1	85,4	34,0	42,6	62,4	56,8

Fuente: Ministerio de Educación de Nacional de Colombia.

En el caso de la educación primaria, la tasa de cobertura neta en 2018 superó el 100% con una diferencia de 20,4 puntos porcentuales (pp) por encima de la de Colombia, y la cobertura bruta presentó un 19,7% por fuera de la edad para cursarlo. En cuanto a la cobertura de educación media neta y bruta, estas son las más bajas, aunque superan a la nacional. Sin embargo, son menores que las de Barranquilla, Medellín y Bucaramanga (Cuadro 5). En cuanto a la cobertura neta de educación de transición cayó en 20,3 pp al pasar de 91,9% en 2005 a 74,4% en 2018, siendo en este último año superior en 17,6 pp a la de Colombia, e inferior a la de Medellín y Bucaramanga (Gráfico 14, Cuadro 5).

Los indicadores de cobertura en educación son unas de las variables de resultados que miden el bienestar de la educación. Sin embargo, una de las dimensiones más importante del proceso educativo es la calidad de la educación. En Colombia uno de los indicadores para medirla son las pruebas Saber 11 que el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior (ICFES) aplica a los estudiantes que están culminando su educación media. En 2018, Cartagena fue la del puntaje total promedio más bajo entre las seis ciudades en comparación (Gráfico 15). Frente al resultado promedio de Bucaramanga, con el mayor puntaje, Cartagena está 35 puntos por debajo, con Bogotá la brecha es de 28 puntos, con Cali 17 puntos, Barranquilla y Medellín 11 puntos y con el promedio nacional 7 puntos.

Gráfico 15. Cartagena. Puntaje total de las pruebas Saber 11, en seis principales ciudades de Colombia, 2018



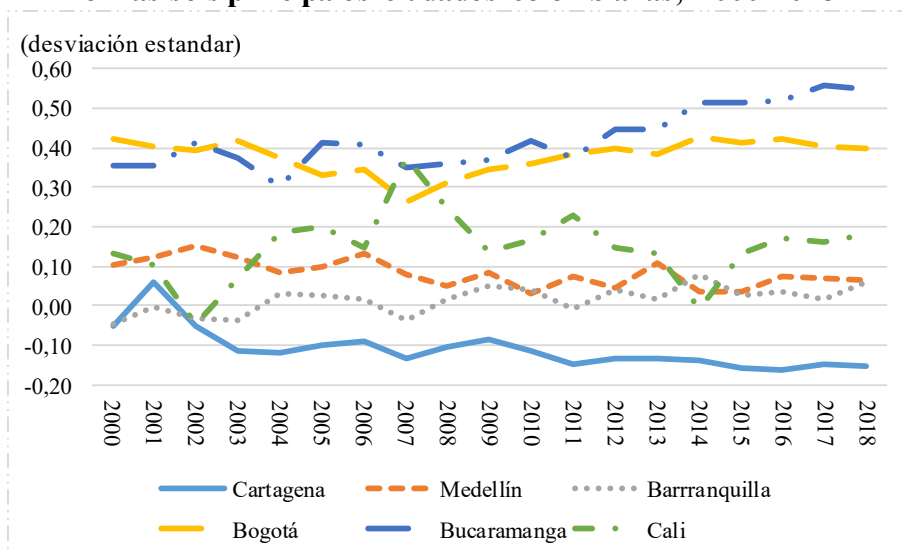
Fuente: Elaboración con base en ICFES.

Si se mira el periodo 2000-2018 el puntaje total estandarizado²² de las pruebas Saber 11, Cartagena evidencia un retroceso, mientras que en Bucaramanga la mejoría es continua, como se observa en el Gráfico 16. En Cartagena la dispersión de los promedios de los

²² El puntaje total de cada estudiante se calcula como la suma de los resultados en las pruebas Saber 11 en las áreas de matemáticas, lenguaje, inglés, ciencias sociales y ciencias naturales, de forma que, el puntaje de Cartagena corresponde al promedio del puntaje total de los estudiantes de colegios ubicados en la ciudad. Dicho puntaje se estandariza anualmente en número desviaciones estándar con respecto al promedio nacional (media 0 y desviación estándar 1) para analizar el periodo completo, a pesar de los cambios metodológicos del ICFES.

puntajes de los estudiantes se mantiene en terreno negativo, pasando de -0,05 en 2000 a -0,15 en 2018, mientras que Barranquilla pasó de -0,05 a 0,06.

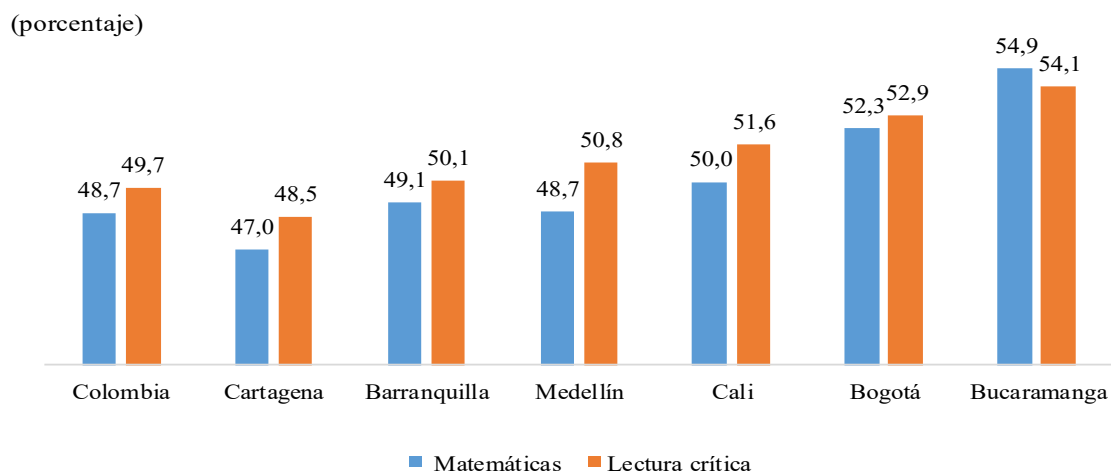
Gráfico 16. Puntaje total estandarizado de las pruebas Saber 11 en las seis principales ciudades colombianas, 2000-2018



Fuente: Elaboración con base en ICFES.

El Gráfico 17 muestra las pruebas Saber 11 en matemáticas y lectura crítica donde se observa que los estudiantes de Cartagena sacaron puntajes menores que los del promedio nacional y por debajo de las cinco principales ciudades colombianas.

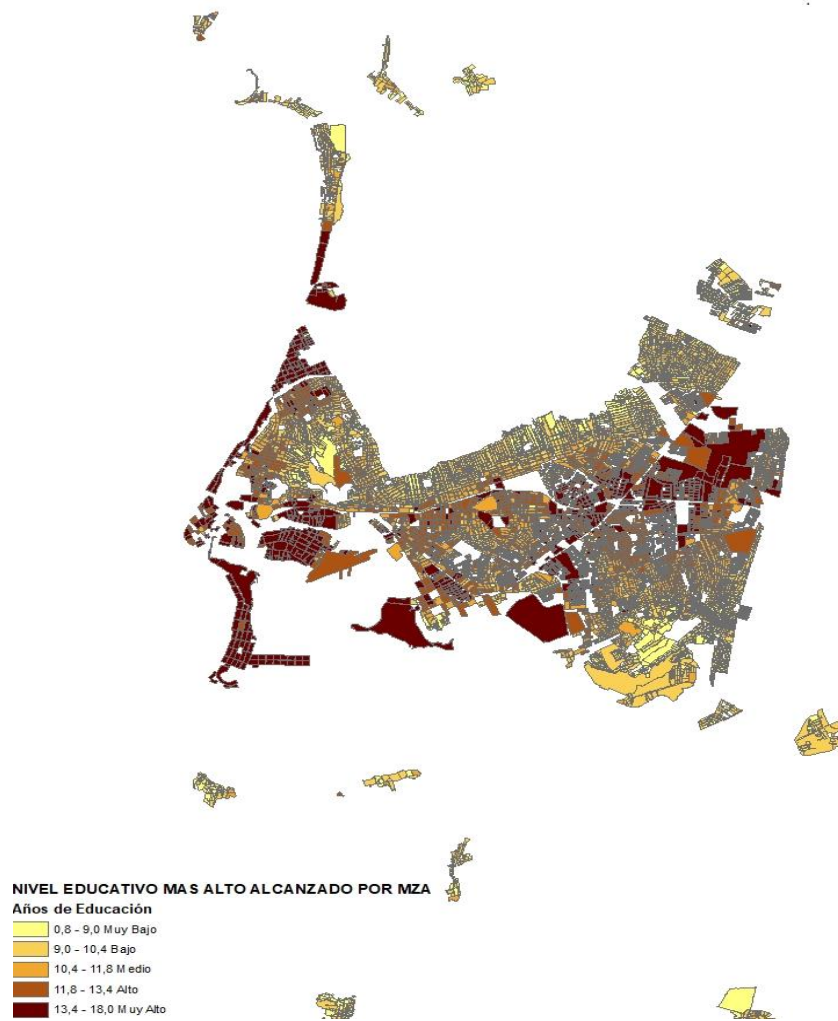
Gráfico 17. Puntaje promedio de las pruebas Saber 11 en matemáticas y lectura crítica, de seis principales ciudades y Colombia, promedio 2010-2018



Fuente: ICFES, Pruebas Saber 11.

En el Mapa 1 se observa la ubicación de la población de Cartagena de más de 15 años y su nivel educativo más alto alcanzado, en donde los dos colores más oscuros son los que tiene un nivel alto (entre 12 y 13 años de educación aprobados) y muy alto (más de 13 años de educación aprobados), encontrándose que estos se encuentran en la localidad Bahía-Mar Caribe. Por el contrario, los dos colores más claros son los que tienen los niveles de educación bajo (entre 9 y 10 grados aprobados) y muy bajo (menos de 9 años de educación aprobados) y ubicados en los barrios aledaños a la zona Ciénaga de la Virgen, faldas del cerro de la Popa y en algunos del suroccidente, cercanos a la zona industrial, entre ellos Nelson Mandela y Arroz Barato.

Mapa 1. Cartagena. Nivel de educación alcanzado por la población mayor de 15 años, ubicada por manzana de barrios, 2018



Fuente: DANE, Censo de población y vivienda, 2018. Elaboración de los autores.

3.2.2 Salud

La Ley 100 de 1991 hizo posible un nuevo sistema para garantizar la buena salud de la población colombiana que viene envejeciendo y viviendo más tiempo. En las últimas dos décadas, el país avanzó al pasar de un sistema que financiaba la oferta en salud pública a uno dirigido al subsidio a la demanda, a través de los regímenes contributivo y subsidiado. Se logró alcanzar la cobertura universal, se mejoró el procedimiento y medicamentos incluidos en el paquete básico de beneficios y en el porcentaje de ingreso familiar que se gasta en salud. No obstante, existen limitaciones en el acceso a los servicios, calidad, prevención y promoción de la salud y problemas en la sostenibilidad financiera de sistema (Bonet *et al.*, 2017).

En Cartagena la cobertura de los afiliados al régimen contributivo en 2012 era del 53,0% y en el 2018 fue el 48,8% del total de afiliados al sistema general de seguridad social en salud, el más bajo entre las seis principales ciudades, aunque superior al de Colombia. Por su parte, los afiliados al régimen subsidiado pasaron del 46,2% al 49,0% en el mismo periodo, siendo entre las seis la ciudad la de mayor porcentaje, al igual que frente al total nacional (Cuadro 6).

Cuadro 6. Participación de los afiliados por tipo de régimen, 2012 y 2018

(porcentaje)

	Contributivo		Subsidiado		Especial	
	2012	2018	2012	2018	2012	2018
Colombia	46,5	47,5	52,6	48,2	0,9	4,3
Cartagena	53,0	48,8	46,2	49,0	0,9	2,2
Barranquilla	56,2	54,9	43,2	43,3	0,6	1,9
Cali	67,0	68,9	32,4	29,8	0,6	1,3
Bucaramanga	73,4	72,0	24,3	24,2	2,3	3,8
Medellín	72,8	75,5	26,0	22,8	1,2	1,8
Bogotá	81,0	82,8	18,5	15,3	0,5	1,8

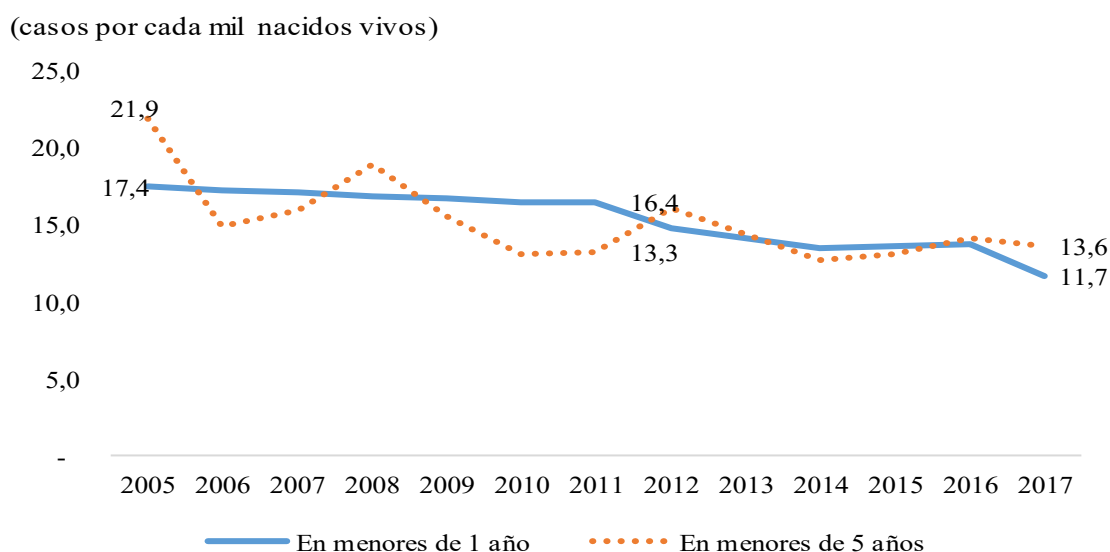
Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social

Según el censo de población de 2018, las personas que respondieron afirmativamente a la pregunta de que si habían presentado algún problema de salud en los últimos 30 días, sin hospitalización, el 69,0% acudió a la entidad de seguridad social en salud a la cual estaba afiliada; el 9,7% acudió a un médico particular (general, especialista, odontólogo, terapeuta u otro); el 9,1% se auto recetó; el 6,6% usó remedios caseros; el 3,2% acudió a un boticario,

farmaceuta, droguista; el 2,2% no hizo nada; y el restante 0,3% asistió a terapias alternativas (acupuntura, esencias florales, musicoterapias, homeópata). A su vez, los que acudieron a una entidad de seguridad social en salud de la cual es afiliado(a) para tratarse su problema principal, el 14,2% consideró que la calidad de la prestación del servicio de salud fue muy buena, para el 71,7% fue buena, y el restante 14,1% la calificó como mala o muy mala. Estos porcentajes fueron similares a los de las otras ciudades, destacándose Medellín con el mayor porcentaje de muy bueno (23,0%).

La tasa de mortalidad infantil es uno de los indicadores que mejor muestra si las políticas de salud fueron eficaces. En Cartagena, este indicador entre 2005 y 2017 presentó una tendencia decreciente, en especial en los últimos cinco años como se ve en el Gráfico 18. Esto es más evidente en la tasa de mortalidad de los menores de un año que la de menores de cinco años. Detrás de estas mejoras están la mayor cobertura en vacunación, que en promedio fue de 100,6% en triple viral, el 99,1% en DPT y el 109,1% en pentavalente en menores de 1 año, que protege contra 5 enfermedades (Difteria, Tos Ferina, Tétanos, Haemophilus influenzae tipo b y Hepatitis B). Además, en Cartagena, descendió la mortalidad por desnutrición en menores de cinco años que pasó de 23,8 en 2005 a 4,9 en 2017 casos por cada mil nacidos vivos (Ministerio de Salud y Protección Social, tomado de DNP, TerriData).

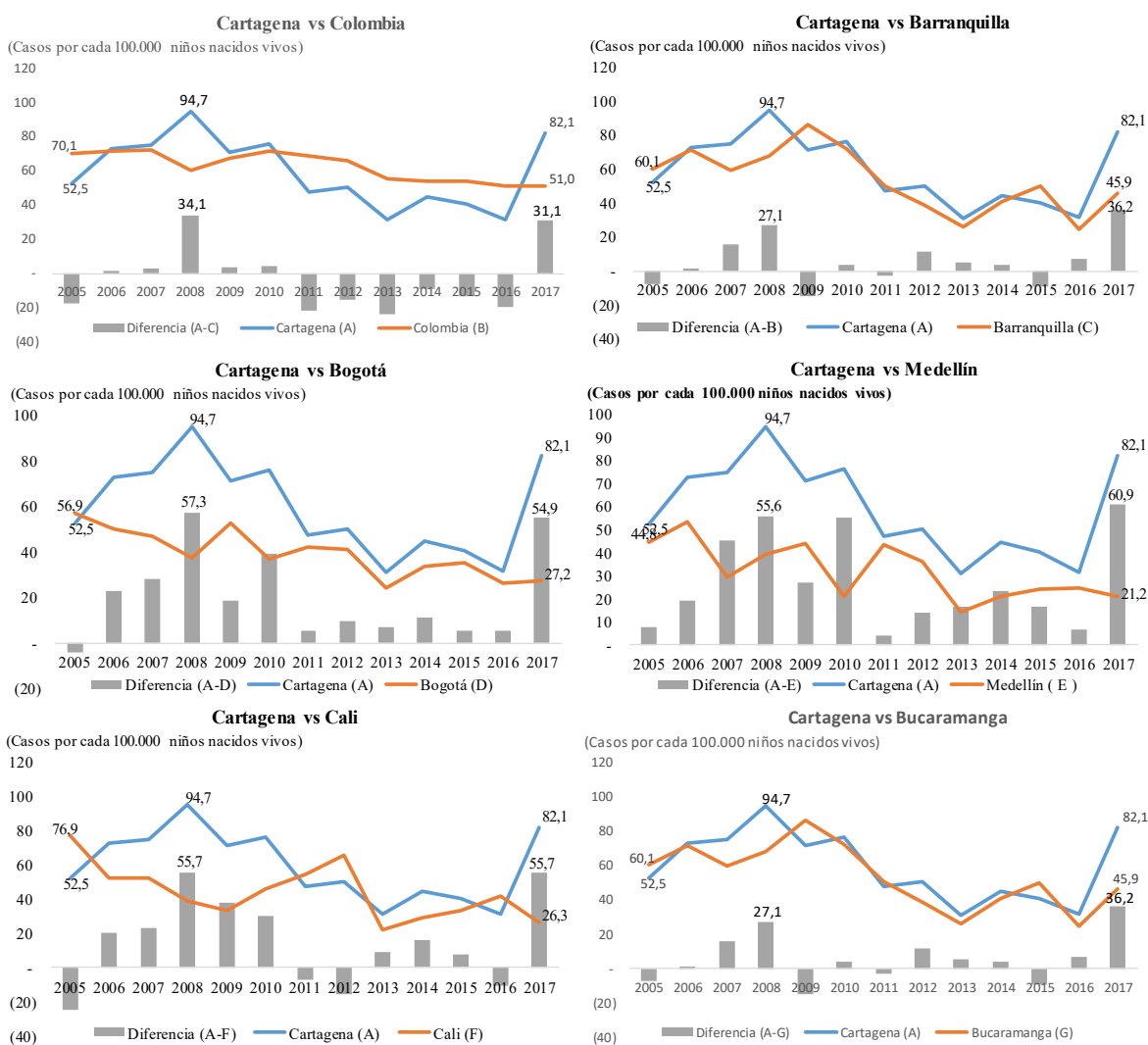
Gráfico 18. Cartagena. Mortalidad infantil en menores de un año y de cinco años, 2005-2017



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social.

Al comparar los mismos indicadores con los de las otras cinco ciudades y total país, Cartagena en 2017 presentó una tasa de mortalidad infantil en menores de un año superior a la de Colombia que fue 10,7 casos por mil nacidos vivos, e inferior a la de Barranquilla (12,4). Al igual que sucedió con la tasa de mortalidad infantil en menores de cinco años que fue superada por la de Barranquilla (13,9) y casi duplicó a la de Bucaramanga (7,5 casos por mil nacidos vivos).

Gráfico 19. Mortalidad materna a 42 días para Colombia y seis principales ciudades, 2005-2017



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social.

En cuanto a la tasa de mortalidad materna a 42 días después de la terminación del embarazo, en Cartagena fue muy fluctuante, como se aprecia en el Gráfico 19, y presentó un notable aumento al pasar de 50,5 casos en 2005 a 82,1 en 2017 por 100.000 nacidos vivos, superando en este último año al total nacional en 31,1 muertes maternas por cada 100.000 niños nacidos vivos (Ministerio de Salud y Protección Social, tomado de DNP, TerriData). La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2005) considera que la mortalidad materna evitable es una expresión de inequidad y desigualdad, y de una serie de factores como el acceso y la calidad de los servicios de salud para la atención materna y la planificación familiar, así como la falta de empoderamiento de las mujeres. Al comparar con las otras cinco principales ciudades, en 2018 la de Cartagena fue la más alta como se aprecia en el Gráfico 17, presentando las mayores diferencias con la de Medellín, Cali y Bogotá, seguidas de Barranquilla y Bucaramanga.

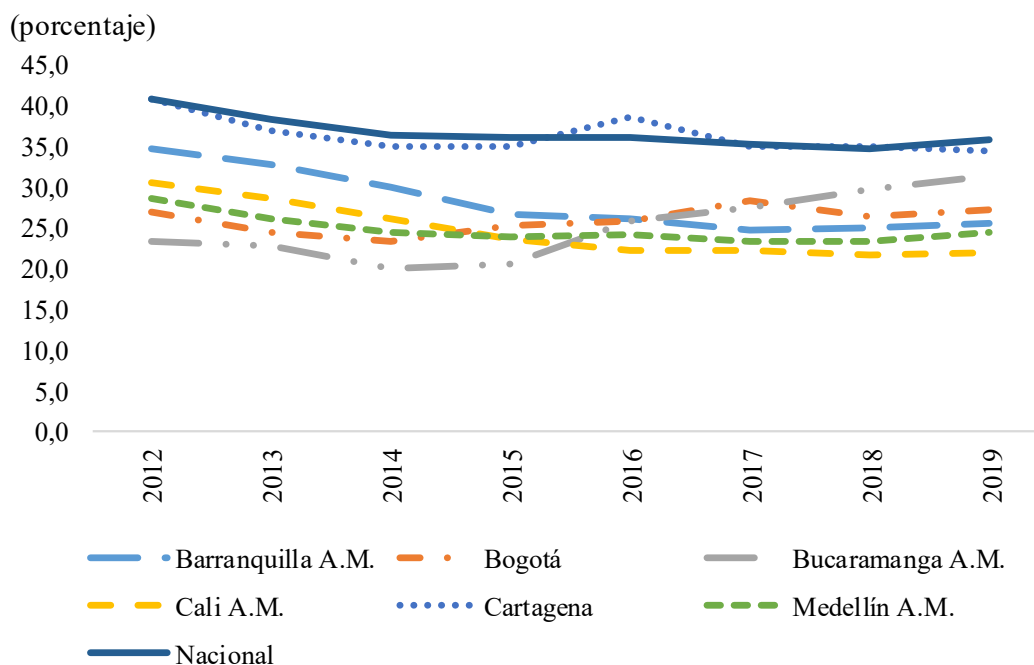
3.2.3 Pobreza

En Colombia se aplican dos indicadores de pobreza que son complementarios: la pobreza monetaria (PM) y la pobreza multidimensional (IPM). La PM es un indicador que mide la capacidad adquisitiva de los hogares respecto de una canasta que incluye todos los bienes y servicios considerados mínimos vitales y el DANE lo calcula con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). El IPM estima las privaciones en ciertos aspectos de la vida de las personas que se consideran esenciales para el bienestar y es un índice evolucionado y complementario al de necesidades básicas insatisfechas (NBI), se calcula con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV). Con información de los censos de población se genera el IPM municipal, con desagregación urbana y rural, que por ser una aproximación no es comparable con el publicado anualmente para los departamentos y 13 ciudades y áreas metropolitanas (DANE, 2020).

El Gráfico 20 muestra la evolución de la PM para las seis principales ciudades y total nacional, entre 2012 y 2018, donde se observa que en Cartagena pasó de 40,9% en 2002 a 34,3% en 2019, cayendo en 6,6 pp. Sin embargo, registró la tasa más alta entre las seis principales ciudades, ubicándose 12,4 puntos porcentuales (pp) por encima de Cali y AM,

seguida de Medellín (9,9 pp), Barranquilla (8,7 pp) y Bogotá (7,1 pp) y Bucaramanga (2,9 pp). Sin embargo, fue inferior en 1,4 pp a la de Colombia.

Gráfico 20. Pobreza monetaria (PM) de seis principales ciudades y total Colombia, 2012-2019

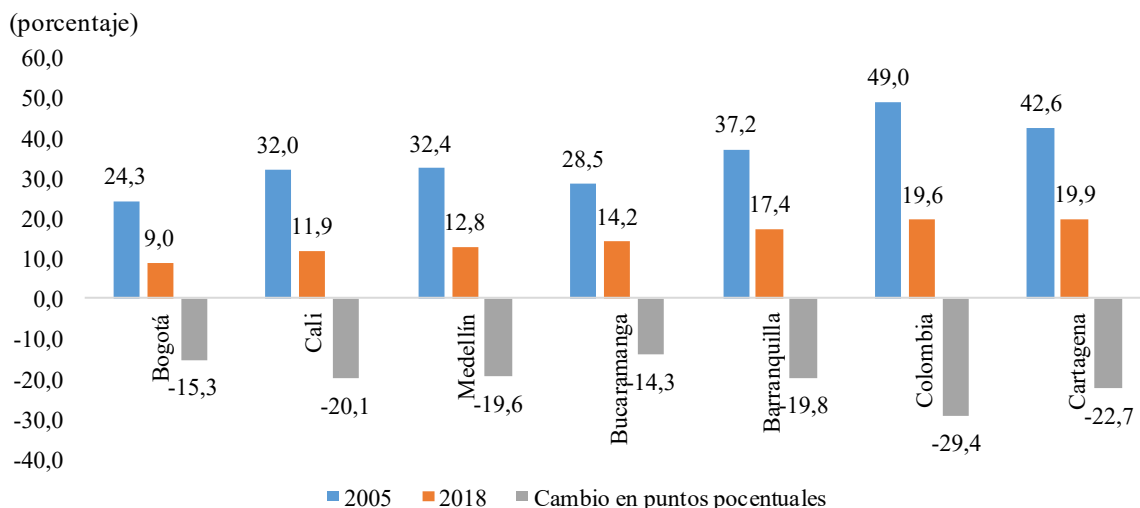


Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (2012 - 2019).

La efectividad de las políticas públicas se puede determinar a través del avance en la calidad de vida de la población y uno de los indicadores que nos permite medirla es el índice de pobreza multidimensional (IPM), el cual calcula la pobreza del hogar a través de cinco dimensiones²³ que incluyen 15 variables. En el Gráfico 21 se puede observar el IPM total de las seis ciudades y total país, y su disminución entre 2005 y 2018, siendo el de Cartagena el que presentó la mayor disminución (22,7 pp), pero aún presenta el indicador más alto entre las seis ciudades y también supera al del total país. Frente a Bogotá, que tiene el indicador más bajo, el de Cartagena es 10,9 pp superior y la menor diferencia la tiene con Barranquilla (2,5 pp) y Colombia (0,3 pp).

²³ Dimensiones del IPM: a) educación, b) niñez y juventud, c) salud, d) trabajo y e) condiciones de la vivienda y servicios públicos domiciliarios (DANE, Boletín técnico, 6 de abril de 2018).

Gráfico 21. Índice de pobreza multidimensional (IPM) total de seis ciudades y Colombia, 2005-2018



Fuente: DANE, Censos de poblaciones para las ciudades y Encuesta de calidad de vida para Colombia.

En el Cuadro 7 se presenta el IPM total para las seis ciudades y total país, por zonas geográficas, registrando los mayores porcentajes los centro poblados y rural disperso, los que en algunas ciudades duplican al de la cabecera, como es el caso de Cartagena, Cali y Medellín, o lo triplica como en Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga y en el total nacional. Cartagena, tanto en la zona urbana como en la rural, presentó un mayor descenso comparado con las otras ciudades, no obstante, continúa con el indicador más alto entre las ciudades de comparación.

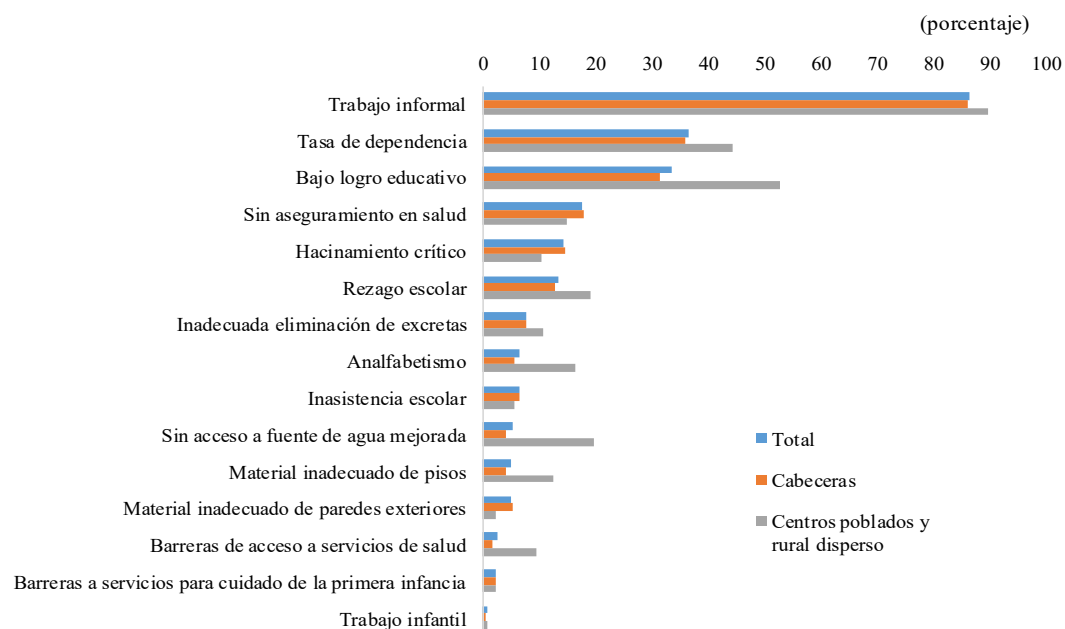
Cuadro 7. Hogares con IPM, en seis ciudades y zonas, 2005 y 2018

Ciudad	(porcentaje)								
	Total		Cambios en puntos porcentuales	Cabeceras		Cambios en puntos porcentuales	Centros poblados y rural disperso		Cambios en puntos porcentuales
	2005	2018		2005	2018		2005	2018	
Medellín	32,4	12,8	-19,6	32,2	12,6	-19,6	46,1	22,9	-23,2
Barranquilla	37,2	17,4	-19,8	37,1	17,4	-19,7	57,0	55,7	-1,3
Bogotá	24,3	9,0	-15,3	24,2	8,9	-15,3	61,8	31,5	-30,3
Cartagena	42,6	19,9	-22,7	40,8	18,1	-22,7	73,2	36,8	-36,4
Cali	32,0	11,9	-20,1	31,7	11,7	-20,0	44,7	17,0	-27,7
Bucaramanga	28,5	14,2	-14,3	27,9	13,8	-14,1	69,9	35,7	-34,2
Colombia	49,0	19,6	-29,4	39,1	13,8	-25,3	80,0	39,1	-40,9

Fuente: DANE, Censos nacionales de población y vivienda, 2005 y 2018.

Los porcentajes del IPM de Cartagena por variables y zonas urbana y rural de 2018 se presentan en el Gráfico 22, donde sobresale el trabajo informal, medido como la proporción de la población económicamente activa (PEA) del hogar que son ocupados y no cotizan a fondo de pensiones, seguido de la tasa de dependencia, bajo logro educativo, sin aseguramiento en salud, entre otros, que como se mostró en los análisis en la sección anterior la educación y salud presentaron mejoras entre 2005 y 2018.

Gráfico 22. Cartagena. Porcentaje de hogares con IPM por variables y zonas, 2018



Fuente: DANE, Censo nacional de población y vivienda, 2018.

Entre 2005 y 2018, la variable del IPM total con mayor disminución en los hogares cartageneros fue el bajo logro educativo, que registra la escolaridad promedio de las personas mayores de 15 años que en el hogar tienen menos de 9 años aprobados, el cual disminuyó en 16,4 pp al pasar de 49,9% en 2005 y 33,5% en 2018, y va acorde con el menor analfabetismo que pasó del 13,8% a 6,5% cayendo 10 pp. Le sigue la variable sin aseguramiento en salud, que es la proporción de miembros del hogar mayores de cinco años sin aseguramiento a seguridad social en salud, y en tercer lugar la dependencia económica cuando por miembro ocupado en el hogar hay 3 o más personas a su cargo. Como se observa en el Cuadro 8, todas las variables descendieron indicando reducción en las privaciones.

Cuadro 8. Cartagena, Porcentaje de los indicadores del IPM total y cambio entre 2005-2018

Privaciones por variable	2005	2018	Cambio en puntos porcentuales
Bajo logro educativo	49,9	33,5	-16,4
Sin aseguramiento en salud	33,4	17,6	-15,8
Tasa de dependencia	49,9	36,7	-13,2
Rezago escolar	26,2	13,4	-12,8
Hacinamiento crítico	26,6	14,2	-12,4
Inadecuada eliminación de excretas	19,6	7,8	-11,8
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	13,8	2,3	-11,5
Analfabetismo	16,5	6,5	-10,0
Material inadecuado de pisos	9,5	5,0	-4,5
Sin acceso a fuente de agua mejorada	9,8	5,4	-4,4
Trabajo informal	90,8	86,6	-4,2
Material inadecuado de paredes exteriores	7,7	4,9	-2,8
Trabajo infantil	2,0	0,7	-1,3
Barreras de acceso a servicios de salud	3,2	2,5	-0,7
Inasistencia escolar	6,6	6,4	-0,2

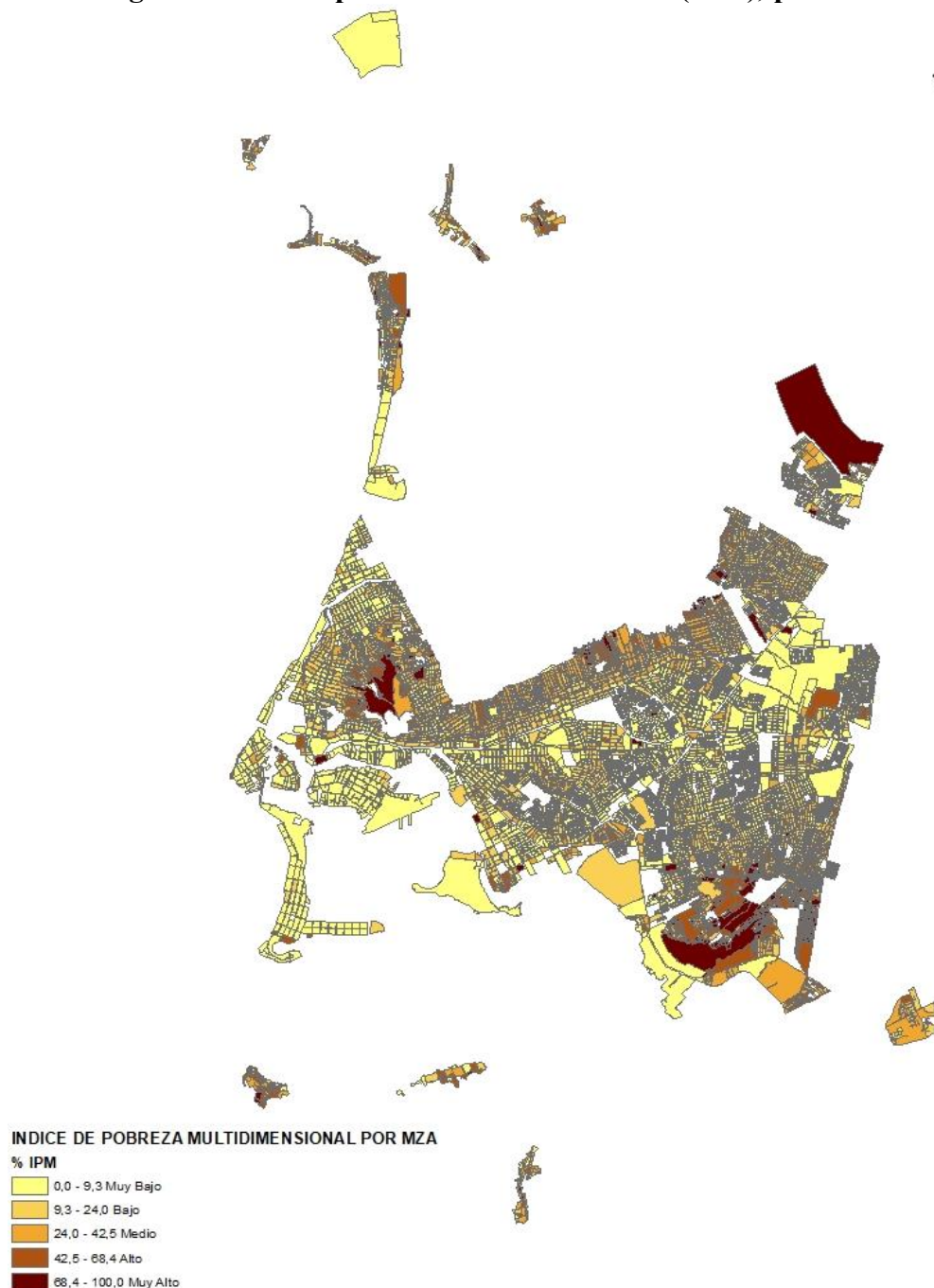
Fuente: DANE, Censos de población y vivienda de 2005 y 2018.

En el Mapa 2 se aprecia el IPM de Cartagena tanto de la zona urbana como rural y por manzanas de barrios, en donde las zonas más oscuras son las que tienen el mayor porcentaje de pobres en los hogares. Los niveles de pobreza más altos se encuentran en los mismos barrios donde habitan las personas con bajos niveles educativos (Mapa 1). Este patrón de localización de la pobreza en Cartagena ha sido estudiado por varios autores, entre ellos Pérez y Salazar (2000), que hicieron un análisis descriptivo de la pobreza de Cartagena para la cabecera municipal por barrios y nivel socioeconómico, tales como los ingresos, informalidad del trabajo, logros educativos, migración y auto clasificación racial y étnica, siendo uno de los trabajos pioneros para Cartagena y Colombia.

Otras de las investigaciones sobre el tema de pobreza en Cartagena son las de Meisel y Ayala (2016) que estudiaron la exclusión social frente al crecimiento económico de la ciudad. Además, analizaron la vulnerabilidad socioeconómica ante los efectos del cambio climático. Los autores asociaron la alta pobreza de esta ciudad con el bajo nivel educativo, encontrando que en 2015 solo el 13,6% de los jefes de hogar tenían una educación universitaria completa, mientras que en Bogotá era el 19,8%, Bucaramanga 18,8%, Barranquilla 18,1%, Medellín 17,4% y Cali 16,4%. En cuanto a la vulnerabilidad ambiental y la exclusión social, estimaron que la mayor debilidad se encuentra en los barrios que bordean la Ciénaga de la Virgen, donde gran parte de la población es afrodescendiente, de bajo nivel educativo y condiciones

de vida deficientes. Los mismos autores estimaron el costo para superar la pobreza extrema de Cartagena en el mediano plazo, haciendo una intervención integral en una selección de barrios considerados por los autores como áreas críticas donde se debe priorizar la inversión pública (Meisel y Ayala, 2017).

Mapa 2. Cartagena. Índice de pobreza multidimensional (IPM), por manzana, 2018



Fuente: DANE, Censo de población y vivienda, 2018. Elaboración de los autores.

Espinosa *et al.* (2019) evaluaron los determinantes de la pobreza en la comuna 6²⁴, que agrupa el 12% de la población de Cartagena con un predominio de afrocolombianos (45,9%), una población pobre y vulnerable donde el 87% pertenece al Sisbén nivel 1. Los hogares lo conforman 4,8 personas, donde más de dos inactivos son sostenidos por cuatro de la fuerza laboral y tienen el mayor número de discapacitados de la ciudad. Los autores encontraron que la pobreza de esta comunidad no solo la define el territorio, sus capacidades y el lugar de residencia, sino también las capacidades individuales y colectivas y las oportunidades de los grupos que la habitan y sus características laborales, etnia y capital social.

4. Lo malo: La inestabilidad de la gobernabilidad

La gobernabilidad la define Camou (2001, p. 36) como: “estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderla de manera legítima y eficaz”. Para el mismo autor, la crisis de gobernabilidad significa “una proliferación de anomalías, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerantes entre demandas sociales y respuestas gubernamentales” (Camou, 2001 p. 39).

Tuirán *et al.* (2018, pp. 3-4) entienden la gobernabilidad local como “la capacidad de los gobiernos y administraciones locales para implementar sus planes y políticas públicas en todo su territorio, dando respuesta de manera eficaz y eficiente a las demandas sociales. Igualmente, comprende la manera como la ciudadanía elige y legitima sus autoridades”. Estos autores calcularon un Índice de Gobernabilidad Local (IGL)²⁵, que ofrece una visión de las capacidades de las administraciones para implementar sus planes y decisiones de política pública y atender las demandas sociales y la manera como la ciudadanía elige y legitima sus autoridades. El IGL fue estimado para los municipios de Bolívar y Cartagena obtuvo los siguientes índices: Medición de desempeño municipal el resultado fue 1; justicia

²⁴ Conformada por los barrios Olaya Herrera, Fredonia, Nuevo Paraiso, Villa Estrella y el Pozón.

²⁵ El IGL está constituido por las siguientes variables: 1) Medición de desempeño municipal; 2) Índice de la justicia local; 3) Participación electoral y 4) Estabilidad gubernamental. Las variables anteriores cada una de ellas posee el mismo peso, siendo 1 el valor máximo y 0 el valor mínimo, al sumarse todos los puntajes, el valor máximo obtenible por la entidad territorial es 4. La ponderación final del índice permite clasificar a los municipios en los siguientes rangos establecidos: Bajo (IGL $\leq 2,01$); medio bajo (IGL 2,02 - 2,41); medio alto (IGL 2,42 - 2,81); alto (IGL $\geq 2,82$). (Tuirán *et al.* (2018).

local (0,5); participación electoral (0,5); y estabilidad gubernamental (0), resultando un IGL de 2,0 clasificado como bajo (Tuirán *et al.*, 2019).

Cartagena entre 2001 y 2019 presentó constantes cambios de alcaldes evidenciando una baja de gobernabilidad. En ese periodo, la ciudad tuvo siete alcaldes elegidos, de los cuales solo cuatro culminaron su mandato, mientras que tres fueron suspendidos y luego destituidos (Cuadro 9). Esta circunstancia llevó al gobierno nacional a designar en cinco oportunidades a diferentes personas por periodos cortos para dirigir la ciudad. Esta inestabilidad gubernamental condujo a que las promesas de los alcaldes plasmadas en sus planes de desarrollo no se cumplieran en su totalidad y los servidores públicos no continuaran lo que las administraciones anteriores habían comenzado a construir y desarrollar (Machado, 2017). Distintas administraciones incumplieron el apoyo financiero a las operaciones de las entidades descentralizadas del distrito, un caso específico fue el de Transcribe cuyos aportes del 2016 se hizo en forma parcial y en los años 2018 y 2019 no fueron recibidos (Bonet y Hahn, 2020).

Cuadro 9. Alcaldes de Cartagena entre 2001 y 2019

Nombre del alcalde	Periodo	Designación	Razón término	Plan de Desarrollo
Carlos Díaz Redondo	1 de enero de 2001 al 26 de noviembre de 2003	Elección popular atípicas	Suspensión que terminó en destitución	Prósperidad para todos
Rodolfo Díaz Wright	27 de noviembre al 31 de diciembre de 2003	Designación gobierno nacional	Terminación del encargo	Prósperidad para todos
Alberto Barboza Senior	1 de enero de 2004 al 7 de diciembre de 2005	Elección popular atípicas	Culminación de periodo	Cartagena es nuestra casa
Nicolas Curi Vergara	8 de diciembre de 2005 al 31 de diciembre de 2007	Elección popular periodo constitucional	Culminación de periodo	Cartagena como siempre nuestro compromiso
Judith Pinedo Florez	1 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011	Elección popular periodo constitucional	Culminación de periodo	Por una sola Cartagena
Campo Elias Terán	2 de enero de 2012 al 14 de noviembre de 2012	Elección popular periodo constitucional	Fallecimiento	En Cartagena hay campo para todos
Carlos Otero Gerds	15 de noviembre de 2012 al 21 de julio de 2013	Designación gobierno nacional	Fallecimiento	En Cartagena hay campo para todos
Dionisio Vélez	22 de julio de 2013 al 31 de diciembre de 2015	Elección popular atípicas	Culminación de periodo	Ahora sí Cartagena, 2013-2015
Manuel Duque	1 de enero de 2016 al 2 de agosto de 2017	Elección popular periodo constitucional	Suspensión que terminó en renuncia	Primero la Gente para una Cartagena Sostenible y Competitiva, 2016-2022
Sergio Londoño Zurek	24 de mayo de 2017 al 13 de junio de 2017 y 29 de julio de 2017 al 10 de mayo de 2018	Designación gobierno nacional	Terminación del encargo	Primero la Gente para una Cartagena Sostenible y Competitiva, 2016-2022
Antonio Quinto Guerra	10 de mayo de 2018 al 25 de mayo de 2018	Elección popular atípicas	Suspendido por inhabilidad 19 días después de posesionado	Primero la Gente para una Cartagena Sostenible y Competitiva, 2016-2022
Yolanda Wong Baldiris	5 de junio de 2018 - 18 de septiembre de 2018	Designación gobierno nacional	Terminación del encargo	Primero la Gente para una Cartagena Sostenible y Competitiva, 2016-2022
Pedrito Pereira Caballero	19 de septiembre de 2018 al 31 de diciembre de 2019	Designación gobierno nacional	Terminación del encargo	Primero la Gente para una Cartagena Sostenible y Competitiva, 2016-2022

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Cálculos de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR) - Grupo de Estudios Territoriales (GET).

Acorde con Machado (2017, p. 48), las administraciones locales y su equipo de trabajo cercano deben tener un liderazgo transformativo que “consiga inspirar o patrocinar las actuaciones de los demás responsables y subalternos hacia la consecución de los propósitos descritos en los Planes de Desarrollo, concertando lo nuevo con lo anterior para que se mantenga un dinamismo de auto actualización en el gerenciamiento y gestión de los

programas del Plan”. Y si falta la cabeza las dotes personales del equipo debe continuar la consecución de los propósitos del plan. Si no existe el liderazgo transformativo la gestión administrativa sigue, pero de otra forma y “... se impone actuar bajo otro tipo de necesidades: las de intentar conservar compromisos políticos a través de la vinculación del personal con la función pública o con algún beneficio individual que surja de ella, anteponiéndose un valor egoísta a la continuidad y a los retos de la gestión”. Machado concluye que los planes de desarrollo son una herramienta conceptual del Gobierno y “...una entidad territorial como Cartagena sin un liderazgo transformador se expone a que los planes de desarrollo sean sustituidos por pragmatismos gubernativos, que difícilmente permitirían el desarrollo de políticas públicas comprometidas con procesos o programas que demanden plazos mayores a los que se circunscriban en los periodos de duración del mandato”.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) evalúa el desempeño de las entidades territoriales en función de “los resultados obtenidos, en los compromisos adquiridos por estas entidades en el Plan de Desarrollo, el marco del proceso de descentralización de competencias y recursos, así como, el cumplimiento del ordenamiento jurídico que lo fundamenta” (DNP, 2005, p. 14). La medición integra cuatro factores: 1) Eficacia: cumplimiento metas del plan de desarrollo; 2) Eficiencia: determina si el municipio está optimizando la dotación de recursos humanos, financieros y físicos disponibles en los sectores de salud, educación y agua potable; 3) Requisitos Legales: cumplimiento Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007 (SGP), donde se mide si los municipios presupuestaron y ejecutaron el SGP conforme a lo ordenado por estas leyes; 4) Gestión administrativa y fiscal: mide la capacidad de los municipios en seguir procesos, mantener una planta profesional, unas finanzas saludables y otros aspectos. Estos factores se presentan en el Cuadro 10 para Cartagena, donde se observa que durante el periodo 2007-2011 el desempeño integral fue bajo, debido a que no hubo registro en el avance del plan de desarrollo y el cumplimiento de las metas. El desempeño integral fue medio en 2005, 2006 y 2017, siendo los mayores índices, en 2005 la eficacia en el cumplimiento del plan de desarrollo, en 2006 la eficiencia en la dotación de los recursos humanos, financiero y físicos en los sectores de educación, salud y agua potable, y en 2017 el mejor indicador lo obtuvo el cumplimiento de los requisitos legales; mientras en los tres años el menor índice fue la gestión administrativa y fiscal. En

tanto que, en el periodo 2012-2017 el índice de desempeño integral fue satisfactorio por el buen cumplimiento de los requisitos legales y la gestión administrativa y fiscal.

Cuadro 10. Cartagena. Índice de desempeño municipal, 2006-2017

Años	Eficacia Total	Eficiencia Total	Requisitos Legales	Gestión administrativa y fiscal	Índice Integral	Rango Índice Integral
2005	94,4	71,4	64,7	54,9	66,7	Medio
2006	68,2	78,5	55,3	63,8	68,0	Medio
2007	0,0	68,3	63,2	33,2	41,2	Bajo
2008	0,0	51,6	54,9	77,4	46,0	Bajo
2009	0,0	87,2	57,6	79,0	55,9	Bajo
2010	0,0	91,6	18,0	64,4	43,5	Bajo
2011	13,3	91,3	20,7	89,7	53,8	Bajo
2012	53,6	76,2	92,5	86,0	77,1	Satisfactorio
2013	51,8	77,9	81,4	86,3	74,4	Satisfactorio
2014	92,0	67,3	87,9	83,2	82,6	Sobresaliente
2015	60,6	76,8	78,8	73,8	72,5	Satisfactorio
2016	72,3	84,2	75,8	68,7	75,3	Satisfactorio
2017	60,8	76,5	85,1	52,3	68,7	Medio

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Cálculos de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR) - Grupo de Estudios Territoriales (GET).

En 2016 el DNP diseñó una nueva Medición de Desempeño Municipal (MDM) que evalúa el desempeño bajo nuevos criterios, que responden a lineamientos nacionales e internacionales en materia de gestión pública y desarrollo territorial. La MDM se estructura en dos componentes. El primero, enfocado en la gestión, incluye las acciones y decisiones que adelanta la administración local que busca transformar los recursos en un mayor bienestar de la población y desarrollo; mientras que el segundo, el componente de resultados, mide los elementos constitutivos del bienestar de la población. El Cuadro 11 muestra la MDM de seis ciudades, en donde Cartagena presenta el indicador más bajo, tanto en el componente de gestión como en el de resultados. En gestión la brecha con las ciudades de comparación es alta y varía entre 18,4 y 12,8 puntos y la dimensión con el peor desempeño fue la ejecución de los recursos del sistema general de participación (SGP) que bajó del 88,9% en 2017 a 57,5% a 2018. Otro criterio de bajo desempeño de gestión es el instrumento de ordenamiento territorial donde la tasa efectiva de recaudo cayó en 2018. Por el lado del componente de resultado empeoraron los indicadores de educación, tanto en cobertura como en calidad medida a través de las pruebas saber de matemáticas y lenguaje (Gráfico 17); también los servicios básicos en las coberturas de agua y alcantarillado (Anexo 7).

Cuadro 11. Comparativo de los indicadores de desempeño municipal

en seis ciudades colombiana, 2016-2018

Ciudades	MDM			Gestión			Resultados		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Cali	77,2	63,8	81,4	77,5	64,5	81,8	77,5	64,5	81,8
Medellín	80,8	71,6	80,6	80,6	72,9	81,3	80,6	72,9	81,3
Barranquilla	76,2	70,0	76,0	75,5	69,9	76,7	75,5	69,9	76,7
Bucaramanga	61,0	76,9	75,9	60,9	77,7	76,0	60,9	77,7	76,0
Bogotá	77,6	69,6	75,1	76,4	72,6	76,3	76,4	72,6	76,3
Cartagena	64,8	71,2	63,3	64,3	72,1	63,5	73,5	71,3	70,7

Fuente: DNP, DDDR.

5. Conclusiones

Entre 2005 y 2018, Cartagena tuvo un gran crecimiento en su economía, debido a las grandes inversiones de capital en nuevas empresas que se constituyeron para operar en la ciudad y de otras que reformaron su capital para ampliar su capacidad productiva en las actividades industrial, constructora, logística portuaria, comercio y hotelería. No obstante, los beneficios de esa prosperidad estuvieron muy concentrados en esos sectores intensivos en capital y no en mano de obra, con excepción de los dos últimos, y la ciudad continuó con inequidad, alto porcentaje de población pobre y alta informalidad.

La Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (2016-2017), realizada por el DANE, registró que el 20,4% de los hogares cartageneros recibían en un mes ingresos corrientes monetario por unidad de gasto menor a un salario mínimo mensual legal vigente, en las cinco ciudades de comparación el porcentaje fue menor. Acorde con la Gran Encuesta Integrada de Hogares, entre 2007 y 2018 Cartagena presentó una tasa de informalidad de 56,9% de la población ocupada, siendo superior al de las principales ciudades con excepción de Bucaramanga (DANE, 2019).

Otra de las razones para que ese crecimiento no se irrigara en toda la sociedad fue que en el periodo bajo estudio la administración local sufrió una crisis gubernamental, debido a la destitución de varios alcaldes que fueron remplazados por personas nombradas temporalmente para llenar ese vacío. Todo ello llevó a una administración local que no tuvo

efectividad en sus políticas sociales y, por lo tanto, al mal desempeño en áreas tan estratégicas para la ciudad como la calidad de los servicios educativos y de salud. Bonet *et al.* (2019) mostraron que el gasto público ejecutado en Cartagena entre 2012 y 2018 se deterioró y creció a tasas menores al de las 13 principales ciudades del país y las capitales de la región Caribe colombiana.

El crecimiento de la producción industrial fue superior al de las seis principales ciudades colombianas y al del total de Colombia. Con la ampliación de la Refinería de Cartagena (Reficar) a partir de 2016 el crecimiento de la industria en Cartagena, en los dos años siguientes, fue alrededor de 20% promedio anual. Cabe aclarar que la actividad industrial de Cartagena se especializa en la producción petroquímica y plásticos con un alto porcentaje para la exportación, aportando divisas al país por más de US\$20.000 millones en el período 2005-2018. Sin embargo, como es intensiva en capital la generación de empleo es poca, acorde con la Encuesta Anual Manufacturera (2005-2018), la relación de personal ocupado por cada millón en activos es de 1 empleo, mientras que en las otras ciudades en comparación es de 3 a 5 empleos.

La actividad de la construcción desarrolló nuevos proyectos habitacionales y para otros destinos. En la zona sur de la ciudad se pusieron en marcha proyectos de vivienda de interés social, comercio, bodegas e industrias. En la zona norte se construye un nuevo concepto de ciudad con viviendas de estratos altos, hoteles, comercio, educación y salud, integradas con la naturaleza. Entre 2007 y 2018, el monto total de las viviendas vendidas ascendió a \$11,3 billones de pesos corriente, con un precio promedio por unidad superior al de las otras principales ciudades.

El comercio, los hoteles y los restaurantes dinamizaron la economía de Cartagena y fueron los mayores generadores de empleo, al aportar el 30% de los ocupados. La ciudad se consolidó como uno de los principales destinos turísticos de Colombia y los beneficios tributarios motivaron la ampliación de la oferta hotelera, que, complementados con la promoción de la ciudad atrajo turistas nacionales y extranjeros, contribuyeron a la mayor la ocupación hotelera e incrementos en las ventas del comercio y restaurantes.

En la infraestructura portuaria la ciudad se ha preparado para recibir barcos con mayor capacidad de contenedores. El movimiento de carga portuaria creció en mayor proporción al de las otras zonas portuarias de Colombia, y es el cuarto puerto con mayor movimiento de contenedores en Latinoamérica.

Los indicadores de la educación presentaron avances en la cobertura. El acceso a los niveles de primaria, secundaria y media creció, entre 2005 y 2018, promediando cerca del 100% de cobertura neta en primaria, el 80% la secundaria y el 50% la media, superando las del país para los mismos niveles. No obstante, a pesar de este progreso los porcentajes de Cartagena están por debajo de las cinco ciudades de comparación. Los indicadores de calidad medida a través de la prueba Saber 11 en matemáticas y lectura crítica que se aplican a los estudiantes que terminaron su educación secundaria y media, presentaron puntajes menores que los del promedio nacional y por debajo de las cinco principales ciudades colombiana.

En salud se logró una cobertura universal, ya que todos los colombianos están cubiertos por alguno de los sistemas de aseguramiento que tiene el país (contributivo, subsidiado y especial), que a partir del 2012 se equipararon con los mismos derechos en procedimientos y medicamentos. La tasa de mortalidad infantil y la desnutrición mejoraron indicando que las políticas de salud fueron eficaces en esa dimensión. No obstante, existen limitaciones en el acceso a los servicios, calidad, prevención y promoción de la salud y problemas en la sostenibilidad financiera de sistema (Bonet *et al.*, 2017).

Los indicadores de pobreza tanto monetaria como multidimensional descendieron, siguiendo Cartagena con los más altos porcentaje de pobreza entre las cinco principales ciudades, y muy similar a los del promedio nacional. La pobreza multidimensional muestra que el trabajo informal, la tasa de dependencia, el bajo logro educativo, y sin aseguramiento en salud fueron las dimensiones con mayor porcentaje que caracterizaron los hogares pobres de Cartagena. Las que presentaron una mayor reducción fueron el bajo logro educativo y aseguramiento en salud.

La baja gobernabilidad que se dio en Cartagena con los constantes cambios de alcaldes conjugó una serie de desequilibrios entre las demandas sociales y la capacidad del gobierno local para darle respuesta. Esta inestabilidad gubernamental condujo al bajo desempeño del municipio que no logró cumplir con las promesas que los alcaldes elegidos tenían plasmadas en sus planes de desarrollo.

Los retos que tiene Cartagena es que sea una ciudad más incluyente, justa y con un desarrollo económico sostenible que sea respetuoso con el medioambiente. El futuro de la ciudad dependerá del logro de una educación de calidad y al alcance de todos, que permita la eliminación de la pobreza extrema y la igualdad de oportunidades para todos los cartageneros.

Referencias bibliográficas

- Acosta, Karina. (2014). “Cartagena, entre el progreso industrial y el rezago social”, en L. Galvis (ed.), *Economía de las grandes ciudades en Colombia: seis estudios de casos* [en línea], Bogotá: Banco de la República, pp. 257-315, disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/libro-economia-grandes-ciudades>
- Aguilera, María; Meisel, Adolfo. (2009). *Tres siglos de historia demográfica de Cartagena de Indias* [en línea], Cartagena: Banco de la República, disponible en: <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9650>
- Bonet, Jaime; Guzmán, Karelys; Hahn, Lucas. (2017). *La salud en Colombia*, [en línea], Bogotá: Banco de la República, disponible en: https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9402/LBR_2017-12?sequence=1&isAllowed=y
- Bonet, Jaime; Reina, Yuri; Hahn, Lucas. (2019). “Las finanzas públicas de Cartagena, 2001 – 2018” [en línea], Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, núm, 282, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, disponible en: <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9773>
- Bonet, Jaime, Hahn, Lucas. (2020). “La gestión y operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) de Cartagena: el rol dual de Transcaribe” [en línea], Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, núm, 286, disponible en: <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9836?show=full>
- Business Research & Economic Advisors –BREA. (2016). The Global Economic Contribution of Cruise Tourism 2015, CLIA, [en línea], disponible en: <https://www.cliadeutschland.de/wissenswertes/1611-CLIA-Global-cruise-impact-analysis---2015.pdf>
- Bustamante, Eduardo. (2017). “Futuro a la vista”, *Revista Pórtico*, Publicaciones Semana, Ideas que lideran 35 años, núm 22, p. 98,
- Cámara de Comercio de Cartagena (CCC). (2005-2018). Informes económicos de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cartagena.
- Cámara de Comercio de Cartagena (CCC). (2009). “Estadísticas básicas”, *Cuadernos de Coyuntura Económica de Cartagena, Especial 10 años*, N°25, Anexos estadísticos, base en Excel, Cartagena: ANDI Seccional Bolívar, Banco de la República, Cámara de Comercio de Cartagena, Observatorio del Caribe Colombiano, Universidad Jorge Tadeo Lozano Seccional del Caribe, Universidad Tecnológica de Bolívar.
- Camou, Antonio. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad* [en línea], (Estudio preliminar y compilación), primera edición, México: FLACsON-IISUNAM, Plaza y Valdés

S.A., disponible en:

[https://books.google.com.co/books?id=sLgJSzCPrYAC&pg=PA5&lp g=PA5&dq=C mou,+Antonio+\(Estudio+preliminar+y+compilaci%C3%B3n\)+\(2001\).+Los+desaf C3%ADos+de+la+Gobernabilidad&source=bl&ots=mKjxKAg2Vg&sig=ACfU3U1 4Dqh3jA5pDCoaXxA9j1opDxAWAQ&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjC78r8pv7kA hXSxFkKHS4IDbkQ6AEwBHoECAkQAQ#v=onepage&q=Camu%2C%20Anton io%20\(Estudio%20preliminar%20y%20compilaci%C3%B3n\)%20\(2001\).%20Los% 20desaf%C3%ADos%20de%20la%20Gobernabilidad&f=false](https://books.google.com.co/books?id=sLgJSzCPrYAC&pg=PA5&lp g=PA5&dq=C mou,+Antonio+(Estudio+preliminar+y+compilaci%C3%B3n)+(2001).+Los+desaf C3%ADos+de+la+Gobernabilidad&source=bl&ots=mKjxKAg2Vg&sig=ACfU3U1 4Dqh3jA5pDCoaXxA9j1opDxAWAQ&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjC78r8pv7kA hXSxFkKHS4IDbkQ6AEwBHoECAkQAQ#v=onepage&q=Camu%2C%20Anton io%20(Estudio%20preliminar%20y%20compilaci%C3%B3n)%20(2001).%20Los% 20desaf%C3%ADos%20de%20la%20Gobernabilidad&f=false)

Cartagena Cómo Vamos (2019). Encuesta de percepción ciudadana 2018, Red Ciudades Como Vamos. Ruta estratégica para dónde vamos propuesta

Carranza, Juan Esteban., y Moreno, Stephany. (2013). “Tamaño y estructura de la cadena de producción industrial colombiana desde 1990” [en línea], Borradores de Economía, núm 751, Banco de la República, disponible en: <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/5891?show=full>

Corporación de Turismo de Cartagena - Corpoturismo. (2014). Indicadores turísticos a agosto de 2014, Cartagena: Sistema de información turística de Cartagena (Sitcar).

Corporación de Turismo de Cartagena - Corpoturismo. (2015). Indicadores turísticos a diciembre de 2014, Cartagena: Sistema de información turística de Cartagena (Sitcar).

Departamento Nacional de Estadística (DANE). (2020). “Nota metodológica de la medida de pobreza multidimensional municipal con información censal” [en línea], Boletín Técnico, Medida de Pobreza Multidimensional Municipal, CNPV 2018, disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/informacion-censal/nota-metodologia-censal-pobreza-municipal-2018.pdf

Departamento Nacional de Estadística (DANE). (2019). “Empleo y desempleo” [en línea], Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2005). “Metodología para la Medición y Análisis del Desempeño Municipal”, Bogotá: Corporación Andina de Fomento, UNDP - Proyecto Profundización de la Descentralización en Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). “Sistema de estadística territoriales – TerriData” [en línea], base de datos en Excel, Bogotá: DNP, disponible en: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas>

Dinero. (2019). “La Refinería de Cartagena ya le ahorra al país US\$2.000 millones” [en línea], *Revista Dinero*, sección Combustible, disponible en: <https://www.dinero.com/economia/articulo/resultados-empresariales-de-la-refineria-de-cartagena-en-2018/268841>

- El Universal*, (2005). “Cartagena y Bolívar en 2005”, Editorial del periódico *El Universal*, Cartagena, enero 2.
- Espinosa, Aarón; Madero, Maristella; Rodríguez, Javier; Díaz, Luis C. (2019). “Etnicidad, espacio y desarrollo humano en comunidades pobres urbanas: La comuna 6 en Cartagena de Indias, Colombia” [en línea], *Cuadernos de Economía*, núm 81, 635-665, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, disponible en: <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v39n81.77333>
- Figueroa, Hermes. (2005) “Nuevos proyectos habitacionales y comerciales en la Zona Sur Oriental (ZSO)”, *El Universal*, sección económica, miércoles 21 de diciembre.
- Glaeser, Edward (2011). *El triunfo de las ciudades: Cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices*. Madrid: Taurus, 496 p. ISBN: 978-84-306-0809-6
- Lora, Eduardo; Prada, Sergio. (2016). “Indicadores de salud y educación”, *Técnicas de Medición Económicas, Metodología y Aplicaciones en Colombia*, 5ta Edición, Cali, Colombia: Universidad Icesi.
- Machado, José A. (2017). “¿Sirven los planes de desarrollo en Cartagena para gobernar, cuando hay alcaldes mayores inestables en el cargo?”, *Gerencia Libre*, vol. 3, pp. 46-54, Dic 2016 - Nov 2017.
- Medellín, Carlos. (2017). “La puerta de América”, *Revista Pórtico*, Publicaciones Semana, Ideas que lideran 35 años, núm 22, pp. 20-22.
- Meisel, Adolfo; Ayala, Jhorland. (2016). “Exclusión en los tiempos de auge: el caso de Cartagena”, Documento de trabajo sobre economía regional, núm 246, Cartagena, Banco de la República, disponibles en: <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/6947>
- Meisel, Adolfo; Ayala, Jhorland. (2017). “Cartagena libre de pobreza en el 2033” [en línea], Documento de trabajo sobre economía regional, núm 257, Cartagena: Banco de la República, disponible en: <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/6963>
- Ministerio de Transporte - Mintransporte. (2019). Anuario Estadístico Transporte en Cifras, 2018 [en línea], Ministerio de Transporte, Delegada de Puerto, disponible en: <https://www.mintransporte.gov.co/documentos/15/estadisticas/>
- Miró, Carmen. (2009). “La demografía en el siglo XXI en América Latina”, *América Latina, población y desarrollo, organizada*, B. García y D. Castillo (eds), Colección del Pensamiento Crítico Latinoamericano, editada por CLACSO con Siglo del Hombre Editores, Colombia.

- Oltra, Chistian. (2012). Glaeser, Edward (2011). “El triunfo de las ciudades: Cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices”. Madrid: Taurus, 496 p. ISBN: 978-84-306-0809-6 “Ressenyes”, Paper 2012, 97/3, pp.709-711 CIEMAT y Universitat de Barcelona.
- Organización Mundial de la Salud –OMS. (2005). Informe Día Mundial de la Salud 2005. ¡Cada madre y cada niño contarán! [en línea], disponible en: https://www.who.int/whr/2005/overview_es.pdf?ua=1
- Pérez, Gerson; Salazar, Irene. (2008). “La pobreza de Cartagena: un análisis por barrios”, *La economía y el capital humano de Cartagena de Indias*, A. Meisel (ed.), Cartagena: Banco de la República, Colección de Economía Regional.
- PNUD (2017), “El índice de desarrollo humano (IDH)” [en línea], disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>
- Refinería de Cartagena – Reficar. (2020). “Historia de la Refinería” [en línea], disponible en: <https://www.reficar.com.co/en/quienes-somos>
- Refinería de Cartagena – Reficar. (2018). “Las ventas de Refinería de Cartagena S.A. crecieron 41% en 2017” [en línea], Boletín, 5 de marzo, disponible en: https://www.reficar.com.co/Repositorio/06_SalaPrensa/01_Boletines/2018/COMUNICADO_RESULTADOS_2017_5032018.pdf
- Suarez, José. (2020). “Valoración de la empresa”, Proyecto de grado II, 201426306, Bogotá: Universidad de los Andes, Departamento de Ingeniería Industrial.
- Superintendencia de Transporte - Supertransporte. (2019). “Boletín estadístico tráfico portuario de Colombia, 2018”, Bogotá: Ministerio de Transporte.
- Superintendencia de Sociedades de Colombia – Supersociedades (2018), “Estudios económicos y financieros” [en línea], Informes y publicaciones, Grupo de Estudios Económicos y Financiero, Si rem, disponible en: https://www.supersociedades.gov.co/delegatura_aec/estudios_financieros/Paginas/estados-financieros-historicos.aspx
- Tuirán, Ángel; De La Rosa, Isis; Mercado, Alberto (2018). Gobernabilidad local en el departamento de Córdoba. Barranquilla: Observatorio de Gobernabilidad Local - Centro de Pensamiento UNCaribe, Universidad del Norte.
- Tuirán, Ángel; Mercado, Alberto; Álvarez, Felipe; Redondo, María. (2019). Gobernabilidad local en el departamento de Bolívar. Barranquilla: Observatorio de Gobernabilidad Local - Centro de Pensamiento UNCaribe, Universidad del Norte.

Anexo 4. Tráfico portuario por zonas portuarias de Colombia, 2006-2018

Año	Cartagena	Barranquilla	Buenaventura	Santa Marta	Goldo de Morrosquillo	Guajira	San Andrés Isla	Tumaco	Turbo	Zona		Total
										portuaria Río Magdalena	Barranca	
(Toneladas)												
2006	16.392.632	5.582.336	10.814.110	30.496.575	10.767.324	27.581.003	188.545	878.885	N/A	N/A		102.701.410
2007	16.299.328	6.452.025	11.565.328	35.142.833	11.766.146	30.456.147	126.970	646.964	N/A	N/A		112.455.741
2008	20.000.703	6.262.240	10.695.371	37.341.269	14.446.029	32.402.295	150.330	893.596	N/A	N/A		122.191.833
2009	19.151.375	5.284.558	11.333.547	34.917.934	19.208.514	29.824.851	66.188	1.156.018	N/A	N/A		120.942.985
2010	24.452.510	6.389.272	10.405.166	40.007.330	25.109.315	35.568.045	126.386	1.723.953	N/A	N/A		143.781.977
2011	30.753.002	7.869.362	13.979.263	49.150.024	32.397.765	32.385.974	658.419	1.645.372	N/A	N/A		168.839.181
2012	33.409.891	8.245.310	15.072.938	50.166.486	34.540.208	32.873.213	179.121	1.181.893	9.378	119.463		175.797.901
2013	32.505.553	9.766.586	16.323.145	51.490.537	36.999.982	33.671.073	214.228	881.867	13.953	1.206.963		183.073.886
2014	31.770.942	10.389.666	15.683.027	49.865.770	39.097.654	35.061.026	232.162	1.198.281	0	1.462.509		152.990.095
2015	34.618.214	10.738.710	17.383.343	55.318.433	42.844.529	33.910.462	246.877	829.147	N.D.	1.236.187	421.038	162.928.726
2016	37.068.475	10.325.287	17.608.637	64.902.683	35.957.196	32.858.695	311.420	874.760	N.D.	1.100.973	963.903	164.903.554
2017	86.170.625	10.434.803	25.097.958	11.697.627	33.975.094	33.182.146	340.442	705.175	989.525	96.794	2.532.522	119.052.086
2018	83.806.972	11.057.986	25.881.103	11.691.247	30.743.841	31.862.084	343.176	614.913	954.097	113.873	2.232.445	115.494.765
Acumulado	466.400.222	108.798.141	201.842.936	522.188.748	367.853.597	421.637.014	3.184.264	13.230.824	1.966.953	5.336.762	6.149.908	1.845.154.140
Participación %	25,3	5,9	10,9	28,3	19,9	22,9	0,2	0,7	0,1	0,3	0,3	100,0
(Crecimiento anual porcentual)												
2007	-0,6	15,6	6,9	15,2	9,3	10,4	-32,7	-26,4				9,5
2008	22,7	-2,9	-7,5	6,3	22,8	6,4	18,4	38,1				8,7
2009	-4,2	-15,6	6,0	-6,5	33,0	-8,0	-56,0	29,4				-1,0
2010	27,7	20,9	-8,2	14,6	30,7	19,3	91,0	49,1				18,9
2011	25,8	23,2	34,3	22,9	29,0	-8,9	421,0	-4,6				17,4
2012	8,6	4,8	7,8	2,1	6,6	1,5	-72,8	-28,2				4,1
2013	-2,7	18,5	8,3	2,6	7,1	2,4	19,6	-25,4	48,8	910,3		4,1
2014	-2,3	6,4	-3,9	-3,2	5,7	4,1	8,4	35,9	-100,0	21,2		-16,4
2015	9,0	3,4	10,8	10,9	9,6	-3,3	6,3	-30,8		-15,5		6,5
2016	7,1	-3,8	1,3	17,3	-16,1	-3,1	26,1	5,5		-10,9	128,9	1,2
2017	132,5	1,1	42,5	-82,0	-5,5	1,0	9,3	-19,4		-91,2	162,7	-27,8
2018	-2,7	6,0	3,1	-0,1	-9,5	-4,0	0,8	-12,8	-3,6	17,6	-11,8	-3,0
Promedio	18,4	6,4	8,5	0,0	10,2	1,5	36,6	0,9	-18,3	138,6	93,3	1,8

N/A: No aplica; ND: No disponible.

Fuente: Anuarios Estadísticos de la Superintendencia de Transporte.

Anexo 5. Cartagena. Indicadores de educación. 2005-2018

Ciudad/Indicadores	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Acceso a la educación														
Cobertura bruta en transición	120,9	123,7	113,9	112,6	105,3	104,9	100,2	101,8	106,9	105,3	99,0	96,9	104,6	107,5
Cobertura bruta en educación primaria	122,6	127,2	124,6	128,9	134,0	138,5	129,7	114,7	113,4	114,0	114,1	114,6	114,2	119,7
Cobertura bruta en educación secundaria	117,1	121,5	119,7	117,5	113,0	117,2	120,3	109,0	109,3	109,9	108,6	106,0	108,6	111,5
Cobertura bruta en educación media	91,3	97,3	98,1	97,8	95,8	97,9	93,5	91,0	89,3	83,2	82,4	82,9	85,1	85,9
Cobertura bruta en educación básica	120,2	124,6	121,6	122,7	122,7	126,6	123,0	111,1	111,1	111,5	110,4	109,4	111,0	115,1
Cobertura bruta en educación - Total	115,5	120,2	117,8	118,7	118,3	121,8	118,0	107,6	107,4	106,6	105,5	104,8	106,4	110,0
Cobertura neta en transición	91,9	86,3	71,8	77,1	68,0	69,4	65,4	68,0	68,8	68,8	67,0	63,8	71,5	74,4
Cobertura neta en educación primaria	97,6	101,3	101,4	99,6	95,2	95,6	96,2	93,7	93,7	94,1	95,3	95,7	97,5	102,2
Cobertura neta en educación secundaria	81,0	82,2	83,1	82,3	78,4	77,3	78,4	79,4	81,1	83,1	81,0	79,4	81,5	83,8
Cobertura neta en educación media	47,1	49,6	50,3	51,1	50,3	52,8	51,3	49,1	49,1	47,7	48,7	51,6	51,5	50,4
Cobertura neta en educación básica	105,0	107,4	105,1	103,7	97,8	97,3	97,9	97,1	97,6	98,6	97,8	96,5	98,6	102,5
Cobertura neta en educación - Total	103,7	106,5	104,5	103,1	97,7	97,8	97,5	95,7	96,1	96,6	96,4	95,8	97,3	100,3
Permanencia y rezago														
Tasa de deserción intra-anual del sector oficial en educación básica y media (Desde transición hasta once)								2,2	2,4	2,9	2,7	3,2	2,8	3,0
Tasa de repitencia del sector oficial en educación básica y media (Desde transición hasta once)								1,2	1,7	1,3	1,9	7,7	2,1	6,5
Calidad														
Puntaje promedio Pruebas Saber 11 - Matemáticas							48,8	44,5	44,4	43,9	48,6	48,0	48,3	48,2
Puntaje promedio Pruebas Saber 11 - Lectura crítica							48,9	44,3	45,7	45,7	48,3	48,4	51,0	51,7

Fuente:Ministerio de Educación para cobertura y ICFES para las pruebas Saber.

Anexo 6. Cartagena. Indicadores de salud, 2005-2018

Indicadores	Cartagena													
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tasas y coberturas														
Mortalidad en menores de 5 años por enfermedad diarreica aguda (EDA) (Casos por cada 1.000 nacidos vivos)	15,8	4,8	13,7	8,1	6,9	5,8	4,7	4,7	7,2	4,8	3,6	2,4	1,2	
Mortalidad en menores de 5 años por infección respiratoria aguda (IRA) (Casos por cada 1.000 nacidos vivos)	38,5	23,9	19,5	29,9	13,9	21,0	21,1	21,3	26,3	27,7	30,4	22,0	19,6	
Mortalidad por desnutrición en menores de 5 años (Casos por cada 1.000 nacidos vivos)	23,8	20,5	16,0	11,5	9,3	7,0	7,0	16,6	10,8	6,0	3,6	7,3	4,9	
Porcentaje de nacidos vivos con 4 o más consultas de control prenatal	84,8	86,5	86,6	86,4	87,1	89,9	87,1	86,9	89,5	91,5	90,4	90,0	89,9	
Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer	7,5	7,4	8,4	8,0	8,0	8,1	8,7	8,8	8,2	8,0	8,2	8,9	8,7	
Porcentaje de nacidos vivos hijos de mujeres de 14 a 17 años	8,7	8,9	9,6	10,4	9,8	9,5	9,8	9,9	9,7	9,7	9,5	9,5	9,3	
Porcentaje de nacidos vivos hijos de mujeres de 18 a 26 años	53,8	53,3	52,9	53,0	52,1	51,8	52,0	51,6	51,7	51,2	49,9	50,8	49,5	
Porcentaje de nacidos vivos hijos de mujeres menores de 14 años	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
Promedio de controles prenatales	5,5	5,5	5,5	5,6	5,6	5,8	6,1	6,1	6,6	6,7	6,6	6,6	6,5	
Razón de mortalidad materna a 42 días (Casos por cada 100.000 nacidos vivos)	52,5	72,8	74,9	94,7	71,1	76,1	47,3	50,2	31,1	44,6	40,4	31,5	82,1	
Tasa de fecundidad (x cada 1.000 mujeres en edad fértil)						64,9	71,8	74,8	71,8	74,6	72,6	68,8		
Tasa de fecundidad específica en mujeres de 10 a 14 años (nacidos vivos)	2,2	2,1	2,5	2,9	2,9	2,6	3,5	3,0	3,3	4,3	3,9	3,8	3,5	
Tasa de fecundidad específica en mujeres de 10 a 19 años (nacidos vivos)	37,7	39,0	37,2	40,9	45,9	38,9	45,9	48,0	44,9	45,5	42,3	40,7	41,2	
Tasa de mortalidad (x cada 1.000 habitantes)	3,6	3,7	3,4	3,7	3,8	3,6	3,3	3,7	3,6	4,2	4,5	4,1	4,8	
Tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año (x cada 1.000 nacidos vivos)	17,4	17,2	17,0	16,8	16,6	16,4	16,4	14,8	14,1	13,5	13,6	13,7	11,7	
Tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años (Casos por cada 1.000 nacidos vivos)	21,9	15,0	15,9	18,9	15,5	13,1	13,3	16,0	14,3	12,7	13,0	14,2	13,6	
Cobertura de vacunación triple viral (porcentaje)								112,1	108,7	90,6	99,5	92,0		
Cobertura de vacunación DPT (porcentaje)								109,4	109,5	91,9	95,8	88,9		
Cobertura vacunación pentavalente en menores de 1 año (porcentaje)	109,9	130,5	123,2	125,4	120,1	109,1	95,8	109,0	109,5	91,9	95,8	88,9		
Aseguramiento														
Afiliados al régimen contributivo (personas)								527.957	531.584	550.240	536.846	543.573	536.163	540.226
Afiliados al régimen subsidiado (personas)								459.943	459.083	470.409	503.921	504.424	529.877	541.578
Afiliados al SGSSS (personas)								987.900	990.667	1.020.649	1.040.767	1.047.997	1.066.040	1.081.804
Afiliados a regímenes especiales (personas)								8.490	8.507	20.014	22.414	23.493	24.040	24.102
Población pobre no atendida - PPNA (personas)													15.184	
Cobertura del régimen subsidiado (porcentaje)						76,4	100,0	100,0	100,0	95,9	96,2	97,7	97,8	

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Tomado de Terridata (DNP, 2019)

Anexo 7. Cartagena. Medición del desempeño municipal por variables, 2016-2018

Variables de Gestión		2016	2017	2018	Cambio en puntos
Movilización de recursos	Ingreso tributario y no tributario sin recaudo OT	441.873	473.751	528.704	54.952,34
	Recaudo por instrumentos OT	164.135	184.879	206.674	21.794,65
	% de inversión financiada con recursos propios	25,8	27,9	43,0	0,2
	% de ejecución SGP	87,7	88,9	57,5	-0,3
Ejecución de Recursos	% de ejecución recursos propios	75,3	76,9	86,1	0,1
	% de ejecución otras fuentes	76,9	84,8	82,7	0,0
	SGR Cumplimiento del plazo inicial	28,9	6,9	4,4	-2,5
Ordenamiento Territorial	Tasa efectiva de recaudo	4,1	4,6	4,4	-0,2
	% Uso de instrumentos OT	75,0	75,0	75,0	0,0
	Organización de la información	-	100,0	-	-100,0
Gobierno Abierto y transparencia	Rendición de cuentas	93	88	91	3,2
	Atención al ciudadano	100	100	100	0,0
	Indicador de Gestión	64	72	63	-8,6
Variables de resultado					
Educación	Cobertura media neta	51,6	51,5	50,4	-1,1
	SABER 11 Matemáticas	48,3	48,6	48,2	-0,4
	SABER 11 Lenguaje	51,0	52,3	51,7	-0,6
	Cobertura transición	63,8	71,5	74,4	2,9
Salud	Cobertura salud	100,0	100,0	100,0	0,0
	Vacunación pentavalente	88,9	88,6	90,9	2,3
	Mortalidad infantil	13,6	13,7	11,6	2,0
Servicios	Cobertura eléctrica rural	100,0	100,0	100,0	0,0
	Cobertura Internet	13,2	13,9	14,5	0,6
	Cobertura Acueducto	49,5	49,5	48,1	-1,4
	Cobertura Alcantarillado	48,0	48,0	46,7	-1,3
Seguridad	Hurtos x 10,000 hab	14,8	31,0	59,0	-28,0
	Homicidios x 10,000 hab	2,4	2,4	2,2	0,2
	Violencia intrafamiliar x 10,000 hab	4,1	21,3	16,5	4,8
	Indicador de Resultados	64,3	72,1	63,5	-8,6

Fuente: DNP, DDDR.