

DOCUMENTO

CARTAGENA DE INDIAS Y LOS RETOS DE LA SEGURIDAD HUMANA: DIAGNÓSTICO PARA UNA AGENDA DE GOBIERNO EN LA SEGUNDA DÉCADA DEL SIGLO XXI

JORGE ALVIS ARRIETA
AARÓN ESPINOSA ESPINOSA*

I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta un diagnóstico de la situación económica, política y social del Distrito de Cartagena de Indias en la primera década del siglo XXI. Con este fin se emplea la información estadística y la cartografía disponibles para caracterizar la evolución y la situación actual de los principales indicadores y componentes del desarrollo de la ciudad. El propósito del ejercicio es proponer a la ciudadanía, de acuerdo con los principios fundamentales de las Naciones Unidas, estrategias de políticas públicas que puedan ser implementadas por la nueva Administración Distrital que empieza el 1° de enero de 2012.

II. EL ENFOQUE DE LA SEGURIDAD HUMANA

El marco conceptual que fundamenta el documento es el paradigma del Desarrollo Humano (DH), entendido como el proceso de ampliación de oportunidades

* Los autores son profesores investigadores de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Tecnológica de Bolívar. Este documento contiene una parte del informe final elaborado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco del Programa de Fortalecimiento Democrático del Área de Gobernabilidad Democrática de esta institución, durante el proceso de elección del alcalde mayor de Cartagena para el periodo 2011-2015. Los autores agradecen la colaboración y comentarios de Mauricio Rodríguez Gómez y Aura García Martínez.

de las personas, opciones que se crean con la expansión de las capacidades humanas y de sus realizaciones. A su vez, el enfoque que lo orienta es el enfoque de derechos, que pone al Estado «como garante de las condiciones mínimas en las dotaciones iniciales para que las personas pongan en acción sus capacidades y logren así equiparar la desigualdad de oportunidades» (Corredor, 2010, p. 45).

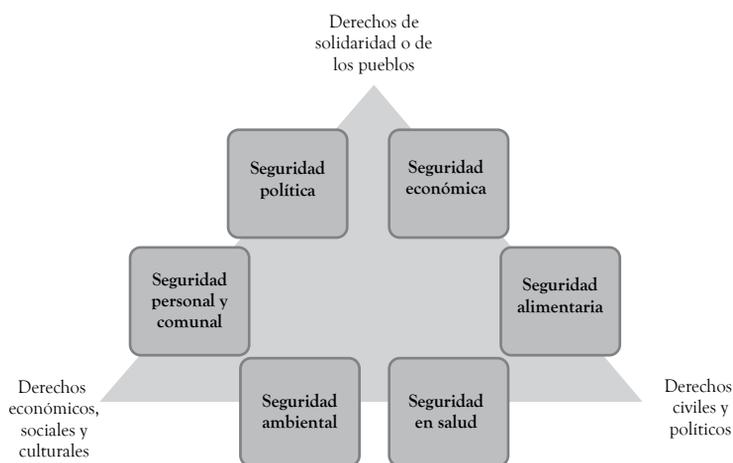
La ventaja de trabajar con estos dos elementos (paradigma y enfoque) radica en el alto grado de complementariedad conceptual y, especialmente, el potencial de instrumentalización mediante acciones de gobierno. Por una parte, el desarrollo humano propone la libertad referida a las opciones de las personas y, por otra, los derechos humanos hacen referencia a las garantías para disfrutarlas. En otras palabras, la perspectiva de derechos confiere el carácter de obligatoriedad y rendición de cuentas, pero también de sostenibilidad en la garantía de aquellos, en tanto que el desarrollo humano señala el sentido práctico sobre cómo se puede avanzar hacia la satisfacción de los derechos de todos, e igualmente aporta la idea de gradualidad en la realización de las capacidades.

En la práctica, el avance en desarrollo humano de los países está sujeto al alcance, en un horizonte de tiempo mediato (año 2015), de unos mínimos establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas. El desarrollo humano comprende una gama más amplia de opciones que las definidas en tales “mínimos” (los ODM, por ejemplo, no incorporan las dimensiones política y cultural). Más importante aún, sin embargo, es que la materialización de estos logros pase por la implementación de políticas de largo aliento que superen la mera visión programática y, en especial, por una ruta integradora de las políticas que involucran las dimensiones del desarrollo humano.

El concepto de seguridad humana se plantea aquí como eje vinculante de las múltiples dimensiones del desarrollo humano en Cartagena, en un ámbito transversal de garantía de los derechos (Gráfico 1). Si, según Naciones Unidas (1994), el desarrollo humano se entiende como el proceso de ampliación de oportunidades de las personas, la seguridad humana se define entonces como la capacidad de realizar tales opciones en un **ambiente seguro** (negrillas nuestras).

Ampliación de capacidades y ambiente para la realización de estas son, entonces, dos caras de la misma moneda. El Informe Mundial de Desarrollo Humano de 1994, *Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, ha señalado que la seguridad humana se materializa «en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado» (PNUD, 1994). La seguridad

GRÁFICO 1
La seguridad humana y los derechos humanos



Nota: Los derechos de solidaridad o de los pueblos incluyen: derecho a la autodeterminación, derecho a la independencia económica y política, derecho a la identidad nacional y cultural, derecho a la paz, derecho a la coexistencia pacífica, derecho al entendimiento y confianza, la cooperación internacional y regional, la justicia internacional, el uso de los avances de las ciencias y la tecnología, la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos, el medio ambiente, el patrimonio común de la humanidad, el desarrollo que permita una vida digna.

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (1994).

humana tiene dos definiciones principales: por una parte, «la seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión», y, por otra, la «protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana en el hogar, en el empleo o en la comunidad» (PNUD, 1994, p. 26).

Cabe anotar que el concepto de seguridad aquí planteado supera las condiciones atinentes a lo estrictamente físico y se ubica en el ámbito de la protección contra diversas amenazas: las enfermedades, el hambre, el desempleo, la informalidad, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente, entre otras.

De esta forma, se desplaza el énfasis en la seguridad territorial a la mayor seguridad de la población, a la gente, y del énfasis en la seguridad basada en armamentos a una seguridad orientada a garantizar el desarrollo humano sostenible (PNUD, 1994, p. 28).

La seguridad humana cobra vigencia en una ciudad como Cartagena, donde la incidencia de la vulnerabilidad —entendida como el riesgo de ser pobre— es mayor que la pobreza misma (Rueda y Espinosa, 2010), donde el trabajo informal supera en oportunidades al trabajo con garantías de cobertura social (García y Espinosa, 2009), en la que el déficit cualitativo de vivienda es superior al cuantitativo y se agrava la perspectiva de vulnerabilidad ambiental ante los efectos del cambio climático y el clima severo —es decir, donde las amenazas tienen un carácter estructural y tienden a perpetuarse ante las intervenciones desacertadas (Moser y otros, 2011).

Los diagnósticos a realizar y el marco de acción basados en la seguridad humana se convierten, entonces, en piezas para definir políticas, estrategias y programas que enfrenten el carácter estructural de las trampas de pobreza, de las múltiples segregaciones y desintegraciones entre los distintos actores el territorio. A manera de ejemplo, si la superación de la pobreza es identificada como uno de los mayores retos en los próximos años, cabe preguntarse, ¿la superación de la pobreza de Cartagena en qué contexto? El camino de la seguridad humana mediante la superación de la pobreza significa entenderla en ambientes de violencia, de segregación espacial y discriminación laboral (por género, por condición, por etnia), en ambientes de vulnerabilidad ambiental y en contextos de desarticulación productiva.

Por ende, a continuación se presenta un diagnóstico de la situación económica, política, ambiental y social de Cartagena, sustentada en el marco de análisis de la seguridad humana, que comprende el examen de cinco dimensiones:

1. Seguridad económica
2. Seguridad alimentaria
3. Seguridad en salud
4. Seguridad ambiental
5. Seguridad personal y comunal

Adicionalmente, el análisis considera otros aspectos para el desarrollo de las conclusiones y recomendaciones, tales como el papel de la educación y la situación fiscal de la ciudad, con el fin de conocer las posibilidades reales y potenciales de la administración local de avanzar hacia la garantía progresiva de los derechos (meta-derechos), teniendo en cuenta las iniciativas en el territorio (para identificar aprendizajes) de tal forma que se pueda avanzar sobre lo construido.

Los criterios de análisis expresados en el diagnóstico serán el territorial (lo cual conducirá a la utilización de la herramienta del mapeo) y el poblacional, lo que presupone distintas miradas (la de ciclo vital, las situaciones y condiciones), con el fin de capturar la naturaleza disímil de las situaciones en cuestión, así como para la identificación de lineamientos de políticas diferenciadas.

III. EL ESTADO DE LA SEGURIDAD HUMANA EN CARTAGENA: ANÁLISIS DE CINCO DIMENSIONES

A. Seguridad económica

Según el PNUD, la seguridad económica se refleja en la existencia de «un ingreso básico asegurado, por lo general como resultado de un trabajo productivo y remunerado o, como último recurso, de algún sistema de seguridad financiado con fondos públicos» (PNUD, 1994, p. 28). Esto implica, en esta perspectiva, que las políticas deben coadyuvar a restablecer y garantizar los derechos económicos de la población, en especial aquella en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, con énfasis en el derecho al trabajo y a la propiedad.

Para el caso de Cartagena, la seguridad económica se plantea en relación con las dinámicas del mercado de trabajo, es decir, en torno al desempleo, la ocupación y las fuerzas que la determinan, así como de los cambios en sus estructuras y de los grupos poblacionales afectados durante los últimos años. El propósito es identificar el margen de intervención de las políticas públicas y público-privadas, con el fin de avanzar hacia la integración social y productiva de amplias franjas de la población hoy marginadas de los procesos económicos más virtuosos de la ciudad. Igualmente, en el análisis de la seguridad económica se abordan la situación de la pobreza, la equidad y la desigualdad, examinando qué tan bien le ha ido a la ciudad con los procesos de expansión económica evidenciados en los últimos años.

1. El mercado de trabajo: dinámica y estructura

Uno de los hechos más significativos del mercado de trabajo en Cartagena durante los últimos diez años es la disfunción (desarreglo) entre la dinámica eco-

nómica y la generación de empleo. A pesar de la notable dinámica de diversos sectores productivos como la construcción, la actividad inmobiliaria y la industria, «ha sido baja la respuesta de la tasa de desempleo a la mejoría en la situación económica... El lento descenso de la tasa de desocupación no ha reflejado suficientemente la dinámica en el sector productivo» (García y Espinosa, 2009). La fuerte actividad económica ha empujado a estos sectores a aumentar cada año, desde 2001, el empleo neto por encima del promedio de 6% anual (Cuadro 1). Sin embargo, esto ha sido insuficiente para reducir sensiblemente la tasa de desocupación y mejorar la calidad del empleo en la ciudad.

Más de la mitad de las personas en situación de vulnerabilidad se sienten hoy inseguras porque resulta cada vez más difícil obtener y conservar un empleo. El

CUADRO 1
Dinámica de la generación de empleo en Cartagena, 2001-2011
(porcentajes anuales promedio)

Actividad	Desocupados	Ocupados	Empleo neto
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	-2	-10	-8
Explotación de minas y canteras	4	34	30
Industria manufacturera	1	3	2
Suministro de electricidad, gas y agua	3	-2	-5
Construcción	-12	2	14
Comercio, hoteles y restaurantes	-6	2	8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0	8	8
Intermediación financiera	6	3	-2
Actividades inmobiliarias	-4	5	10
Servicios, comunales, sociales y personales	-2	1	3
Total	-4	3	6

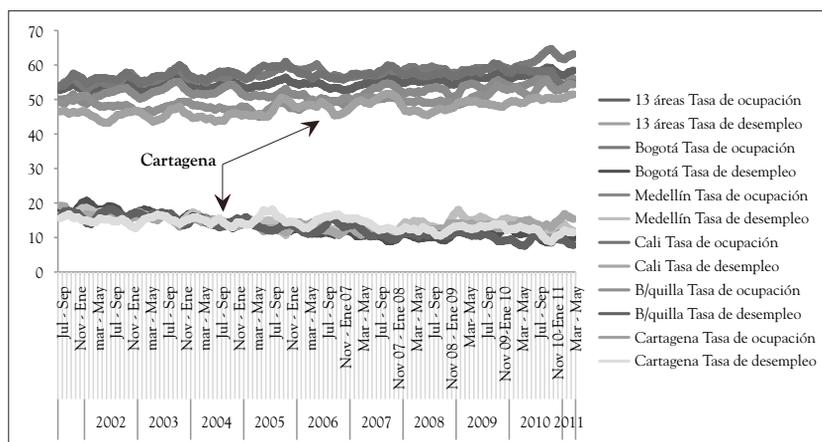
Nota: La situación deseada se presenta cuando el signo que acompaña el desempleo es negativo (lo que indica que se reduce) y es positivo en el caso de los ocupados. El empleo neto se calcula como la diferencia entre la tasa de crecimiento porcentual de los ocupados y la de los desocupados.

Fuente: Cálculos de los autores con base en DANE-GEIH.

51% de las personas que se consideran pobres cree que lo son porque no tienen empleo, y el 25% porque consideran que no tienen ingresos suficientes para atender sus necesidades (ccv, 2009). Esta percepción del deterioro del empleo ha venido en franco aumento, pues en 2005 el porcentaje de la población que se consideraba pobre por falta de empleo era del 21%.

El desempleo no muestra señales de avance hacia la situación deseada, es decir, no experimenta una tendencia a la baja, en especial en los grupos sociales más afectados por la pobreza y la vulnerabilidad. Desde 2001, en sólo dos trimestres se han registrado tasas de desempleo de un dígito, un resultado que no se logra desde 1995 en la ciudad. Por el contrario, luego de un decenio de haber ocurrido la gran recesión de finales del siglo xx, la tasa de desocupación en Cartagena sigue siendo elevada, lo que se debe en gran parte a la limitada capacidad de generación de empleo expresada en la tasa de ocupación que, en comparación con las más grandes urbes colombianas, representa la menor en el contexto colombiano (Gráfico 2). Incluso quienes tienen empleo en Cartagena pueden sentirse inseguros. En este sentido, el desempleo no expresa cabalmente la dimensión de la

GRÁFICO 2
Evolución de las tasas de desempleo y ocupación en Cartagena y las 13 áreas metropolitanas, 2001-2011 (trimestral)



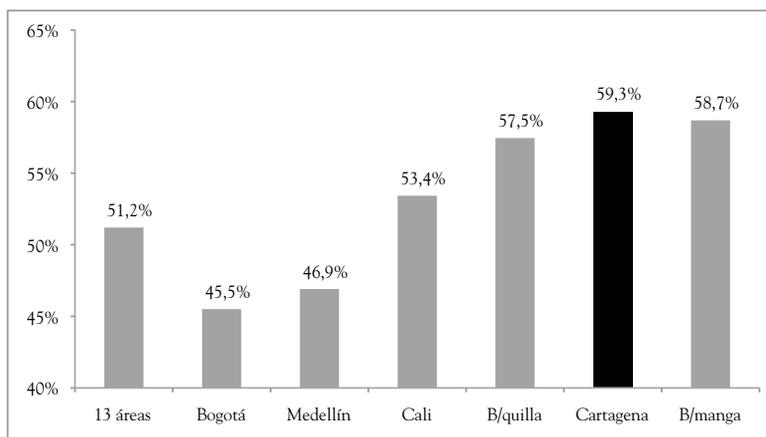
Fuente: GEIH-DANE.

vulnerabilidad, ya que muchos de los que trabajan se encuentran crecientemente subempleados o severamente “informalizados”, desenvolviéndose en precarias condiciones de trabajo. En Cartagena la incidencia del subempleo es mayor que en el resto del país: representaba el 17% de la población ocupada en 2001, y cerró la década anterior en 36%, mientras que en el conjunto de ciudades colombianas bajó en el mismo periodo de 26% a 23%.

Sin embargo, las condiciones más inseguras de trabajo suelen encontrarse en el sector informal, que representa una elevada proporción del empleo total: en el periodo 2007-2011, 59 de cada 100 empleos en la ciudad se derivaron de actividades informales (Gráfico 3).

Otra faceta de la inseguridad laboral en Cartagena se refleja en las fuentes de generación de empleo. De cada 100 empleos creados entre 2001 y 2011, 52 se debieron a iniciativas de las mismas personas (trabajadores por cuenta propia); por el contrario, las empresas locales abrieron 31 de cada 100 puestos de trabajo en el mismo decenio y su dinámica reciente, aunque positiva, es insuficiente (Gráfico

GRÁFICO 3
Tasa de informalidad en Cartagena y cinco principales ciudades colombianas, 2006-2011
(promedios anuales)

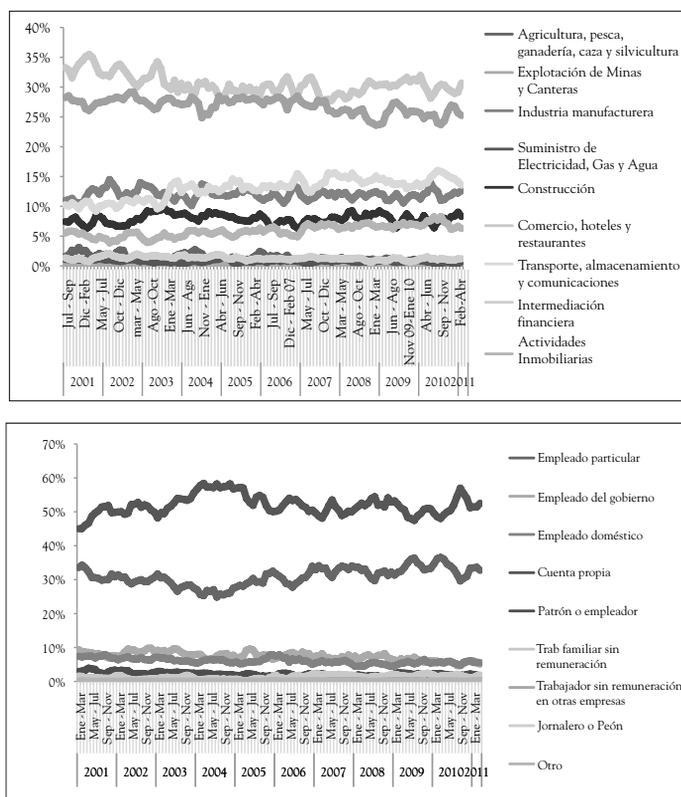


Fuente: Cálculos de los autores con base en GEIH-DANE.

4, panel derecho). Gran parte —el 79%— de estos empleos por cuenta propia fueron generados por personas que no ganaron más de un salario mínimo legal, dedicadas principalmente a actividades de comercio y servicios.

Estas dos actividades económicas, las que más contribuyen al empleo local, registran un estancamiento en la generación de nuevos empleos en los últimos

GRÁFICO 4
Evolución del empleo en Cartagena según actividad económica y posición ocupacional, 2001-2011
(trimestral)



Fuente: GEIH-DANE.

cinco años, mientras que otras fuentes de empleo que ofrecen remuneraciones relativas más elevadas, como el caso de la industria, no variaron significativamente (Gráfico 4, panel izquierdo).

No obstante, las mayores inseguridades en la situación laboral en Cartagena se presentan entre los jóvenes, las mujeres e, indistintamente, en hombres y mujeres cuando se considera la posibilidad de salir del desempleo de larga duración, entendido como la desocupación que padecen las personas por más de un año.

Las probabilidades de que jóvenes y mujeres estén desempleados son mayores a las de cualquier otro grupo poblacional. El desempleo afecta principalmente a los grupos de 16 a 25 años, donde supera el 30%; es decir, en esta cohorte la incidencia de la falta de empleo es tres veces superior a la de un adulto (Cuadro 2). Por su parte, el desempleo de la población entre 12 y 15 años es igualmente elevado; para este grupo las estrategias más adecuadas son aquellas orientadas a elevar la retención escolar.

CUADRO 2
Tasa de desempleo en Cartagena según ciclo de vida,
género y duración, 2008-2010
(porcentajes)

	2008	2009	2010
Tasa de desempleo global	13,6	11,7	13,1
CICLO DE VIDA			
Adolescencia (12 -15 años)	35,6	33,4	38,4
Juventud (16 - 25 años)	32,8	26,0	34,3
Adulthood (26 - 60 años)	10,6	9,1	10,1
GÉNERO			
Hombres	9,2	7,4	8,0
Mujeres	23,0	19,5	22,1
DURACIÓN			
Entre 1 y 25 semanas	6,8	5,5	6,2
Entre 26 y 51 semanas	2,3	3,0	3,1
Mayor a 52 semanas (1 año)	4,5	3,2	3,8

Fuente: Cálculos de los autores con base en GEIH-DANE.

Por su parte, la tasa de desempleo femenina de los últimos tres años fue, en promedio, de 21,5%, casi tres veces superior a la de los hombres (8%). Esta misma situación se repite, a la inversa, en las oportunidades de empleo: en los últimos tres años, por cada 100 puestos de trabajo creados en la ciudad, 40 corresponden a oportunidades dadas a las mujeres, lo que genera un sesgo en contra de la participación laboral de estas.

El acceso inequitativo a las oportunidades laborales se identifica a su vez con la presencia de sesgos originados por la condición étnica y de género (Romero, 2008; Aguirre, 2009). En otras palabras, en Cartagena existe discriminación laboral por etnia y por género.

Para Aguirre (2009), las mujeres trabajadoras en Cartagena reciben en promedio salarios 14,9% más bajos que los hombres, en comparación con el 5,4% que se presentó en el promedio de las principales ciudades del país. Aguirre encontró que la razón principal de este rezago «es la pobre participación en el mercado laboral que presenta este grupo poblacional», aunque se debe considerar el hecho que el número de horas sea un factor explicativo de la diferencia entre los ingresos de hombres y mujeres. De hecho, en los últimos tres años el número de hombres de la población económicamente activa ha sido en promedio casi dos veces más grande que el de mujeres. Una de las razones de esto sería el trabajo «invisible» que las mujeres desempeñan en sus casas y que reduce el número de horas que estas normalmente podrían ofrecer en el mercado laboral.

Los resultados de Aguirre son corroborados por Rueda y otros (2008), quienes encuentran que los hombres reciben, en promedio, ingresos salariales que son 5% más altos que los de las mujeres. Por su parte, Romero (2007) halla que los cartageneros que se auto-reconocen como negros, mulatos, afrocolombianos o palenqueros, reciben en promedio 32% menos ingreso por hora laborada que los cartageneros que no se identifican étnica o racialmente con el grupo de estudio. De este porcentaje, una cuarta parte (8%) es atribuible a los efectos de la discriminación racial, la más preocupante entre las ciudades capitales colombianas. El resto se debe a diferencias en las llamadas dotaciones de las personas, esto es, a menores niveles educativos.

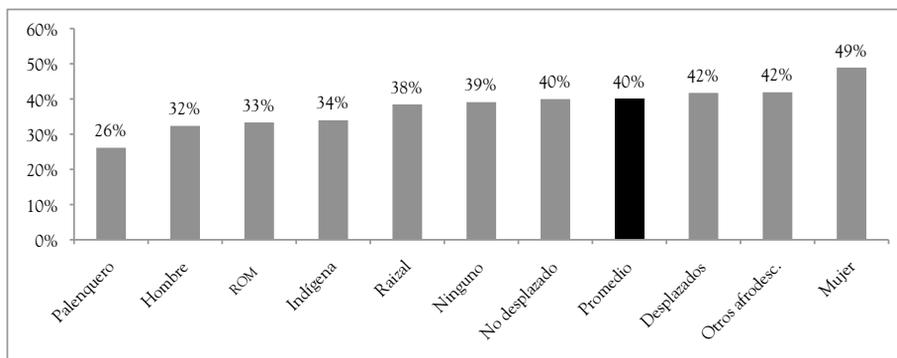
La inseguridad laboral se reproduce con mayor intensidad en la población en pobreza extrema. En Cartagena, la tasa de desempleo de la población cubierta por el programa de protección social del gobierno nacional, Red Unidos, fue de 40,1% a finales de 2010, casi cuatro veces superior al promedio de la ciudad reportada por el DANE en el mismo periodo. Los trabajadores en situación de desplaza-

miento, la población afro-descendiente y, en especial, las mujeres son más vulnerables al desempleo (Gráfico 5). Entre los autodenominados afrodescendientes, los palenqueros registran la menor tasa de desempleo (26%), aunque en términos absolutos su situación laboral —como la de los demás de este grupo humano— sea más vulnerable por la alta incidencia del desempleo.

El cambio a un trabajo más precario ha ido acompañado por un aumento de la inseguridad en el ingreso. Además de los dos tipos de discriminación laboral señalados, en la última década se ha presentado el empobrecimiento relativo de los grupos de bajos ingresos de la ciudad —en otras palabras, de la población pobre y vulnerable.

Según Leviller y Quintero (2009), en los últimos diez años la inflación acumulada para los hogares de ingresos bajos fue de 108,7%, mientras que el salario mínimo legal aumentó 95% en el mismo decenio, «un resultado a todas luces preocupante si se tiene en cuenta que un porcentaje de alrededor del 50% de la población ocupada de la ciudad devenga uno o menos de este salario». El resultado contrasta aún más si se compara con la variación acumulada del IPC para las familias de ingresos altos: con 88,9% es la más baja de los calculados por el DANE.

GRÁFICO 5
Desempleo en grupos poblacionales de la
Red Unidos en Cartagena
(octubre de 2010)



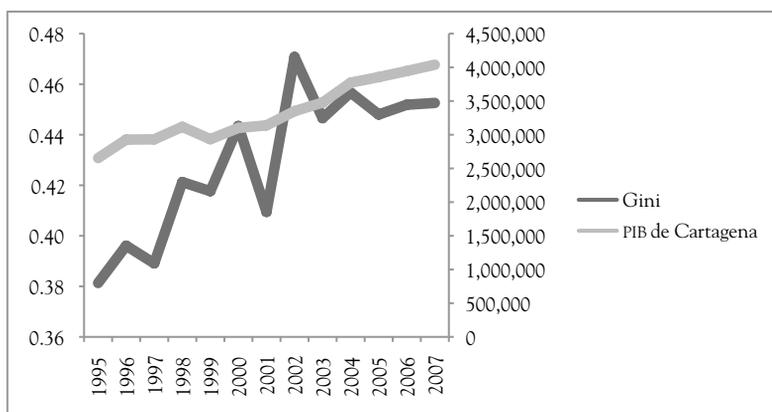
Fuente: Cálculos de los autores con base en GEIH-DANE.

2. Las relaciones entre crecimiento económico, distribución del ingreso y activos, y la pobreza

Para el presente análisis es indispensable examinar las relaciones entre la dinámica económica y la distribución del ingreso y de los activos en Cartagena, que muestran diversos hechos significativos en las últimas dos décadas.¹ El primero evidencia que el crecimiento económico no ha permitido construir una sociedad más igualitaria y equitativa en la ciudad. En los últimos 15 años se aprecia la tendencia creciente del PIB por habitante y del coeficiente de Gini, lo cual indica que los beneficios económicos de la expansión productiva, en vez de repartirse en amplios grupos de población, se han concentrado en pocas personas.

Entre los años 2000 y 2007, Cartagena fue la ciudad colombiana donde más creció el nivel de vida (medido aproximadamente a través del PIB por habitante), pero también donde más se concentró el ingreso y crecieron las desigualdades en el ingreso (Cuadro 3). El análisis muestra que el PIB por habitante creció 50% en los

GRÁFICO 6
Relación entre el Producto Interno Bruto por habitante y la desigualdad del ingreso, 1980-2005



Fuentes: Toro y Doria (2010) y Espinosa (2011).

¹ Esta sección se basa en Espinosa (2011).

CUADRO 3
*Nivel de vida y distribución de ingreso en Cartagena y
 principales ciudades colombianas,
 2000-2007*

Variable / Ciudad	Medellín	Barranquilla	Bogotá	Cartagena
PIB per cápita (miles de pesos constantes de 2000)	\$9,200	\$6,100	\$10,100	\$7,200
Crecimiento del PIB per cápita	19%	34%	28%	50%
Brecha de ingresos (por persona) (Quintil más alto/Quintil más bajo)	24,5	20,6	23,6	36,0

Fuentes: DANE-GEIH, Romero (2009) y Espinosa (2011).

ocho años mencionados (pasó de unos \$4,8 millones en 2000 a \$7,2 millones en 2007), a una razón de 7% promedio anual, mientras que la diferencia entre los ingresos de las personas terminó siendo de 36 veces (ingresos del quintil más rico sobre el quintil más pobre), la más alta de las ciudades consideradas.

El segundo hecho indica que la pobreza se ha mantenido en niveles relativamente altos en Cartagena en el mismo periodo durante el cual se ha empeorado la distribución del ingreso. Según la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), la incidencia de la pobreza en Cartagena pasó de 43,2% en 2002 a 36% en 2009 (último dato disponible). Por su parte, en el decenio comprendido entre 1995 y 2005, el coeficiente de Gini empeoró 21% (pasó de 0.38 a 0.45). Este indicador ha continuado su deterioro en años recientes, pues subió a 0,47 en 2008 y a 0,52 en 2009.

El tercer hecho señala que la brecha entre los ingresos que captan las personas y familias cartageneras no permite reducir la pobreza y no favorece el acceso equitativo a la posesión de bienes y servicios. Las diferencias en los ingresos son igualmente significativas cuando se analizan por hogares. El ingreso mensual promedio (de \$3,104,594) de una familia del 20% de la población de más alto ingreso (quintil 5) es 27 veces mayor que el ingreso per cápita de una familia que pertenece al grupo de más bajo ingreso de la población (de \$116,168) (Cuadro 4).

El cuarto hecho muestra que la distribución de activos esenciales para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, como la tierra, está concentrada

CUADRO 4
Ingresos per cápita del hogar y de la familia
 (Promedio mensual a precios de diciembre de 2008)

Nivel de análisis	Ingresos per cápita del hogar	Ingresos de la familia
Quintil 1 (Ingreso más bajo)	21,225	116,168
Q2	86,775	445,906
Q3	147,921	724,682
Q4	250,846	1,181,270
Q5 (Ingreso más alto)	764,572	3,104,594
Q5/Q1 (veces)	36	27

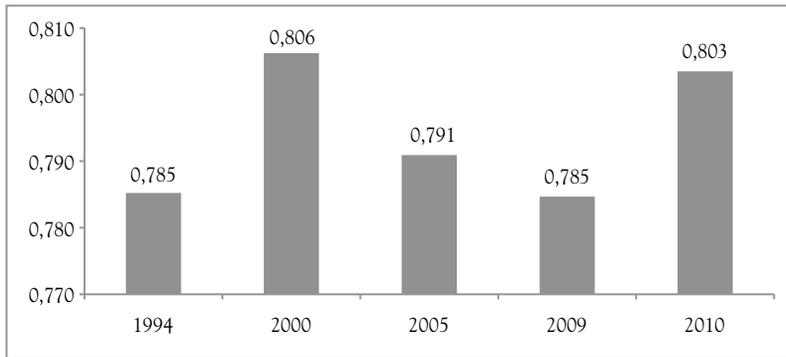
Fuentes: Espinosa (2011).

en pocos propietarios. Según el IGAC, citado en UDE (2010), los grandes terrenos urbanizables están en manos del 0,07% del total de propietarios, que son dueños de 1,383,086 m² y mantienen un promedio superior a los 20,000 m² por persona. Igual sucede con los predios de mayor valor en la ciudad, cuya concentración en pocas manos aumentó con la reciente burbuja inmobiliaria iniciada en 2007, a juzgar por el aumento del coeficiente de Gini de los avalúos catastrales (Gráfico 7).

Según UDE (2010), la concentración de la propiedad en Cartagena es cinco veces mayor que el promedio nacional de las zonas urbanas colombianas para el mismo rango. Estos terrenos de más de 5,000 m² constituyen el 8% del área urbana distrital y por su ubicación pueden convertirse en reserva para la construcción comercial y de vivienda de estratos bajos y medios, donde existe un fuerte déficit de vivienda (Mapa 1).

Para esta, «En un medio tan densamente poblado como el de Cartagena, donde existen 134,075 propietarios, la concentración de grandes áreas de terrenos en manos de una marcada minoría refleja el proceso de desequilibrio social pero a su vez el espacio del que dispone una política de construcción de vivienda (en especial Vivienda de Interés Social, vis) que contribuya a resolver el déficit habitacional que en la ciudad es cercano a las 80,000 viviendas (65% de déficit cualitativo y 35% de déficit cuantitativo)».

GRÁFICO 7
Concentración del avalúo catastral (coeficiente de Gini),
1994-2010



Fuente: UDE-Secretaría de Hacienda Distrital.

MAPA 1
Ubicación de los predios mayores de 5000 m² considerados como lotes



Fuente: Cálculos de la UDE-Secretaría de Hacienda con base en IGAC y MATEO.

En perspectiva, este tema cobra más vigencia. Camacol estima que la demanda de vivienda en Cartagena aumentará hasta 2015 a razón de 14,000 nuevas unidades cada año. No obstante, los distintos auges de la construcción en Cartagena —el de mediados de los noventa y, más recientemente, el ocurrido entre 2004 y 2007— no se irrigaron a los diferentes tipos de demanda local y no generaron los efectos redistributivos deseados. El último auge registrado (2004-2007) en el mercado de la vivienda cartagenero fue impulsado fundamentalmente por capital extranjero y se concentró en el Centro Histórico y la zona norte de la ciudad.

El quinto hecho señala que la pobreza está estrechamente asociada a la desigual distribución de las oportunidades, identificadas en las inequidades en el acceso a educación y oportunidades laborales. Como se observa a continuación, el nivel educativo de los jefes de hogares cartageneros es más bajo cuanto más pobre y vulnerable sea, lo que se refleja en una mayor incidencia del desempleo en estos grupos sociales de menor ingreso (Gráfico 8). Como se vio, según el programa Red Unidos de la Presidencia de la República, la tasa de desempleo de la población en situación de pobreza extrema fue de 40% al cierre del año 2010.

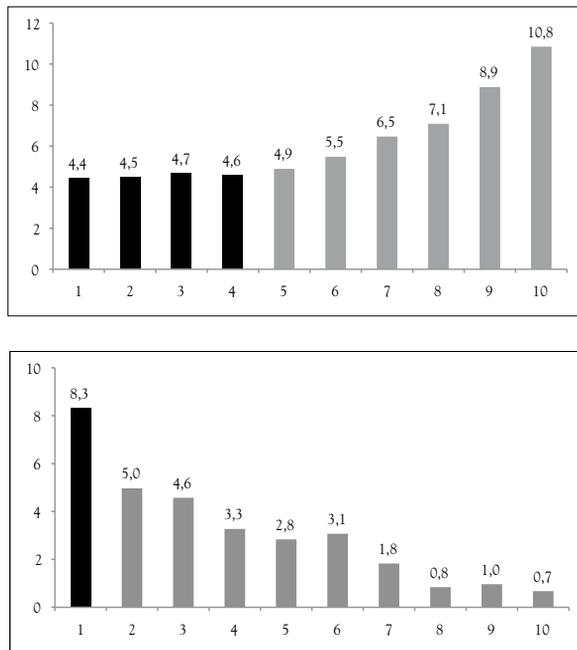
Otros autores muestran igualmente resultados que permiten entender la dinámica de la pobreza en la ciudad. Rueda y Espinosa (2010) señalan que la pobreza en los barrios de la ciudad se encuentra principalmente ligada a los años de educación, la condición étnica (porcentaje de población afro-descendiente) y el trabajo informal. Incluso, para Rueda y Espinosa los efectos virtuosos de la educación como factor que reduce la pobreza desaparecen cuando se considera conjuntamente con las características étnicas de las personas (por muy preparadas que esté la persona, si es afro-descendiente corre mayor riesgo de ser pobre que otra).

Por su parte, la UDE (2010) señala la concentración de micro-negocios en los barrios con mejores condiciones de vida, a diferencia de la menor presencia de este tipo de iniciativas en los barrios con mayores niveles de pobreza, cuyos propietarios acuden con frecuencia a mecanismos de financiación onerosos y con alto riesgo para la integridad personal (Mapa 2).

Un sexto y último hecho llama la atención sobre la manera como se distribuyen las oportunidades en la ciudad, en la medida en que los problemas de inserción laboral constituyen uno de los canales más expeditos para la pobreza y la vulnerabilidad. Rueda y otros (2008) muestran que la tasa de retorno de la educación, medida a través del ingreso, es positiva y creciente a medida que se avanza en la escala de formación. En Cartagena es más rentable la educación para quienes

GRÁFICO 8

Educación e incidencia del desempleo según niveles de ingreso en Cartagena



Nota: 1 corresponde a la décima parte del ingreso más bajo y 10 a la décima parte de la población con ingreso más alto.

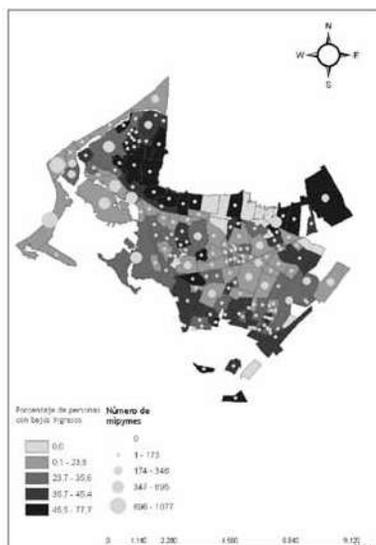
Fuente: Rueda y Espinosa (2010).

superan los 12 años de escolaridad, pero especialmente a partir de 16 años —post-gradados—. Como se muestra a continuación (Cuadro 5), la diferencia en el ingreso por habitante aumenta al pasar de un nivel educativo de 7,9 años a otro de más de 14 años de estudio.

Según Rueda y otros (2008, p. 29), «El número de años de educación que en promedio tiene un cartagenero es nueve —secundaria—, y los resultados sugieren que en ese nivel el retorno es poco o nulo. Resulta entonces preocupante que la fuerza laboral de la ciudad posea una baja calificación y se encuentre en niveles educativos pocos rentables».

MAPA 2

Localización de las microempresas y pobreza en Cartagena



Fuentes: Cálculos de la UDE-Secretaría de Hacienda con base en información de IGAC, Cámara de Comercio de Cartagena, y Pérez y Salazar (2007).

CUADRO 5

Distribución de las oportunidades en Cartagena, 2009

Quintil	Ingreso per cápita	Participación en el ingreso (%)	Veces quintil 5/x	Analfabetismo (%)	Años de educación	Informalidad (%)
1 (Primer 20%)	185,850	2,8	21,5	11,3	5,0	75,3
2	534,127	7,9	7,5	10,4	5,3	66,0
3	784,313	11,6	5,1	9,2	6,1	73,3
4	1,246,820	18,5	3,2	8,5	7,9	65,5
5	4,004,685	59,3		5,5	14,4	55,3
Promedio		100,0		9,0	7,7	67,1

Fuente: Cálculos de los autores con base en GEIH-DANE.

Sin duda alguna, las políticas de superación de la pobreza deben contemplar una reasignación de activos de la población y la implementación de acciones que permitan sacar a esta población de la trampa educativa en que se encuentran, y que se reproduce porque «Tienen ingresos bajos por tener bajo nivel educativo, y a su vez por la baja escolaridad que tienen, no pueden alcanzar salarios más altos».

B. Seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria propone que «todos, en todo momento» tengan acceso tanto físico como económico a los alimentos básicos. Según el PNUD (1994), la seguridad alimentaria «requiere no sólo que haya suficiente alimento para todos, sino también que la gente tenga acceso inmediato [a los alimentos]».

De hecho, para el caso del departamento de Bolívar, Arrieta (2010) sostiene que la disponibilidad de alimentos no ha garantizado la seguridad alimentaria de la población, «lo que ha sucedido porque el problema del hambre se debe a la pobreza de las poblaciones afectadas que carecen de los medios para adquirirlos, mas no a la escasez de alimentos». Así, para Cartagena la seguridad alimentaria implica la garantía del “derecho” a la alimentación, el cual debe “asegurarse” con el apoyo a los esfuerzos de la población para producir sus propios alimentos o en mantener la capacidad de compra, y en la existencia de un sistema público de distribución de alimentos.

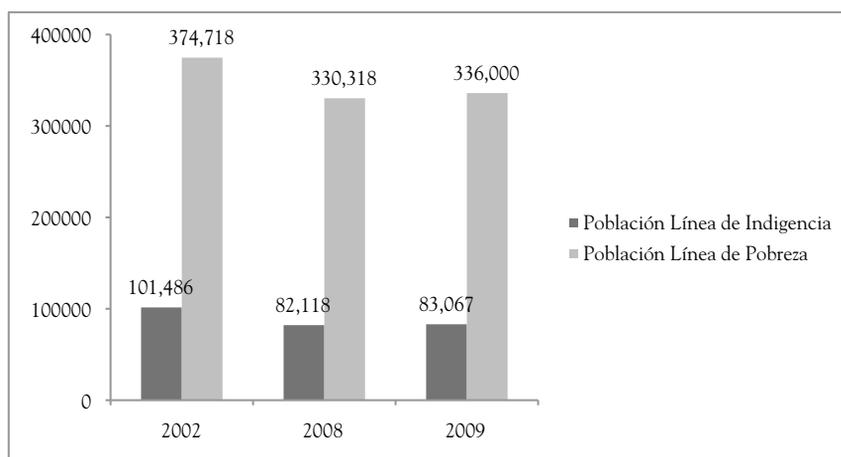
Siendo Cartagena el principal mercado de la producción agrícola departamental —48 de cada 100 bolivarenses habitan en la ciudad— resulta esencial conocer el comportamiento de la disponibilidad *per cápita* de alimentos. Esta determina que se asegure el buen estado nutricional de la población, principalmente en los menores de cinco años. Según Arrieta, las subregiones en la Costa Caribe con mayor inseguridad alimentaria se encuentran al norte y sur del departamento de Bolívar, zonas con vocación y potencial agrícola (Arrieta, 2010).

Uno de los hechos más relevantes de la última década es la sensible caída del grado de autoabastecimiento alimentario en Bolívar. El coeficiente de autosuficiencia alimentaria, que mide el grado en que el mercado departamental se abastece de producción interna, cayó en 2008 a 0,76, luego de que en 2005 llegara a su nivel más alto, con 0,93 (Arrieta, 2010). Este hecho revela el vínculo esencial al que debe articularse el territorio cartagenero con su área de influencia más cercana, debido al interés estratégico que sugiere la mayor y más estable provisión de alimentos a su población.

La conexión productiva y el abastecimiento alimentario cobra importancia cuando se examinan los problemas de hambre en la población de Cartagena. La línea de indigencia, entendida como la insuficiencia de ingresos para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas —es decir, como indicador que refleja el acceso a los alimentos y la desnutrición— no da muestras de mejora sustancial en los últimos años, si bien registra una tendencia a la baja frente al año 2002. En este último año el porcentaje de población por debajo de la línea de indigencia fue de 11,7%; en 2009 cayó a 8,9%, pero el número de personas en esta situación aumentó en términos absolutos, de 82,118 a 83,067 (Gráfico 9).

Como se mencionó, la seguridad alimentaria depende de que la gente pueda producir sus propios alimentos o mantenga la capacidad de compra, y de que se ponga en funcionamiento un sistema público de distribución de productos alimenticios. En el primer caso, en Cartagena se ha adoptado una política de «patios productivos», muchos de estos de carácter comunitario. Según la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata), en los últimos cuatro años cerca de 8,800 familias han sido capacitadas en la siembra y producción de hortalizas.

GRÁFICO 9
Población con problemas de hambre en Cartagena, 2002-2009



Fuente: Cálculos de los autores con base en Mesep y DANE-proyecciones de población.

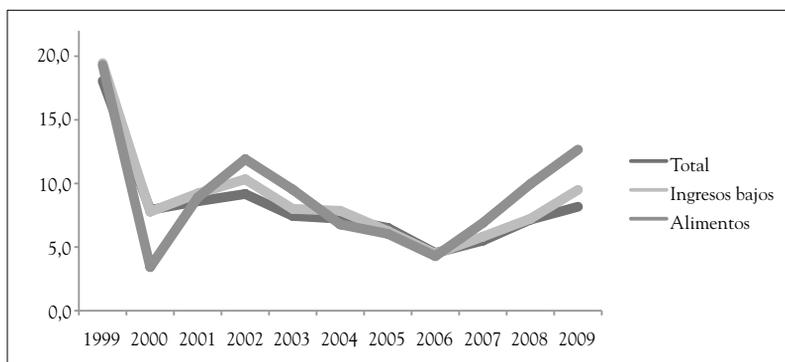
Existen casos como el del barrio Luis Carlos Galán, que cuenta con un patio productivo comunitario y que piensa poner en marcha 40 nuevos patios en el sector.

Muchos barrios y corregimientos de Cartagena se han beneficiado de este programa. A la fecha (mediados de 2011), estos barrios son: Olaya Herrera, Chiquinquirá, Villa Fanny, Villa Estrella, El Libertador, El Pozón, Villa Barraza, Villa Hermosa, Arroz Barato, Los Milagros, Boston, El Pueblito, Fredonia, Vista Hermosa, Puerta de Hierro, La Reina y Henequén. En los corregimientos existen patios productivos en La Boquilla, Pasacaballos, Arroyo de Piedra, Membrillal, Puerto Rey, Tierra Baja, Leticia y El Recreo.

En la zona urbana de Cartagena el programa alcanza a cubrir alrededor de una cuarta parte de barrios identificados por Pérez y Salazar (2007) como pobres por ingresos, lo que equivale, con base en los datos de la MESEP sobre indigencia en la ciudad, a un cifra cercana al 45% de la población que padece inseguridad alimentaria debido a problemas de hambre.

En cuanto a la capacidad de compra de alimentos, los resultados de la última década son preocupantes. Como se observa en el Gráfico 10, desde 2005 se registra un aumento de la inflación para los grupos de ingresos más bajos, correspondiente a los grupos sociales más pobres y vulnerables, cuyo componente más importante de la canasta básica son los alimentos (\$50 de cada \$100 pesos de gasto lo dedican a la compra de alimentos, según el DANE).

GRÁFICO 10
Inflación total, en grupos de ingresos bajos y de alimentos en Cartagena, 1998-2009



Fuente: Cálculos de los autores con base en DANE.

Como se planteó, en los últimos diez años la inflación acumulada para los hogares de ingresos bajos fue del 108,7%, mientras que el salario mínimo legal aumentó 95% en el mismo decenio, un resultado a todas luces preocupante si se tiene en cuenta que un porcentaje de alrededor del 50% de la población ocupada de la ciudad devenga uno o menos de este salario.

Según el Banco Mundial, los precios internacionales de los alimentos han subido 36% en el último año y han llevado a la pobreza a 44 millones de personas más desde mediados de junio de 2010. Según este organismo, una subida adicional de 10% podría hacer que otros 10 millones de personas caigan por debajo de la línea de la pobreza extrema, que agrupa a los que viven con menos de US\$1,25 diarios.

En Cartagena se observa, igualmente, un reciente aumento tanto de la presión inflacionaria del grupo de alimentos, como un aumento general de precios. Entre 1999 y 2002, y luego entre 2005 y 2009, se presenta una fuerte tendencia alcista que amenaza las condiciones de vida de los grupos de población vulnerables; el impacto de los alimentos en el aumento de la inflación es, al final de la década anterior, siete veces mayor que hace una década.

Un ejercicio adicional para detectar el grado de inseguridad alimentaria lo realizó la UDE (2009) con información de 38,299 personas, pertenecientes a cerca de 6,800 familias cubiertas por los programas de Red Unidos de los barrios El Pozón, Olaya Herrera, Nuevo Paraíso, Villa Hermosa, Nelson Mandela, El Educador, Villa Estrella, San José de los Campanos, Fredonia, Villa Fanny, Las Vegas, Boston y San Pedro Mártir.

De los jefes de familia registrados en esta red, más de la mitad (57,5%) reportó que algunas veces, en los últimos 30 días, les hizo falta dinero en su hogar para la compra de alimentos. El 11,6% aseguró que siempre hizo falta dinero para el sustento alimenticio de su familia (cerca de 800 familias). La pirámide alimenticia, que muestra cómo se alimentan las personas según tipos de alimentos, mostró en primera instancia que el 100% de las personas consume alimentos harinosos, como arroz, pasta, plátano y yuca, y el 80% de estas lo hace entre seis y siete días a la semana. Igualmente, que el 98% de estas consume carnes, productos de la pesca y huevos; sin embargo, más de la mitad de los consumidores lo hacen tres o menos veces por semana.

De igual manera, el 92% consume frutos frescos, pero dos tercios lo logra tres o menos veces a la semana. El 85% de las personas consumió durante la última semana leche y productos lácteos, donde más de la mitad de las personas lo con-

sumió menos de tres veces a la semana. Como se observa, la incidencia del consumo de alimentos harinosos (seis o todos los días de la semana) es mayor que la de carnes y productos de la pesca, donde cerca de la mitad la consume solo tres o menos veces por semana.

C. Seguridad en salud

La salud es un componente esencial de la seguridad humana. La prevalencia de enfermedades y sus efectos sobre el bienestar de la población señalan la necesidad de promover los cuidados de la salud como fuente para garantizar el derecho a la vida. Según el PNUD (1994), la mayoría de las muertes por carencias de salud se deben a la mala nutrición y a un medio ambiente inseguro, particularmente por el abastecimiento de agua contaminada.

En este contexto se analizarán algunos de los indicadores más relevantes de la salud en Cartagena con el objeto de identificar los principales para los próximos años. En el primero de ellos, la afiliación al sistema de seguridad social, se debe anotar que los cambios en la base de datos del número de personas afiliadas a los distintos regímenes de seguridad social en Cartagena, la aparición del SISBÉN 3 y los desacuerdos entre instituciones estatales como el DNP, el Ministerio de Protección Social y el DADIS a escala local, conducen a que los cálculos sobre la afiliación o cobertura universal del sistema sean inciertos (CCV, 2010).

No obstante, según datos del DADIS y cálculos de Cartagena Como Vamos, al finalizar 2010 había en Cartagena 908,626 personas afiliadas al sistema de seguridad social. Sin embargo esta cifra no coincide con los registros de afiliados: de 411,762 en el Régimen Subsidiado y de 496,864 en el Contributivo para eso mismo año. Bajo estas condiciones, la cobertura de seguridad social en Cartagena se aproxima al 96%,² muy cerca de alcanzar la meta universal. Sin embargo, según UDE (2010), el 59.5% de la población sisbenizada pertenece al régimen subsidiado de salud. El 25,8% no posee ningún tipo de afiliación. Si bien estos resultados evidencian los esfuerzos del Distrito para alcanzar la cobertura universal en seguridad social de la población, se hace necesario mejorar la coordinación de las

² Teniendo en cuenta que, según las proyecciones del DANE, la población de Cartagena a 2010 era de 944,250 habitantes (datos de CCV).

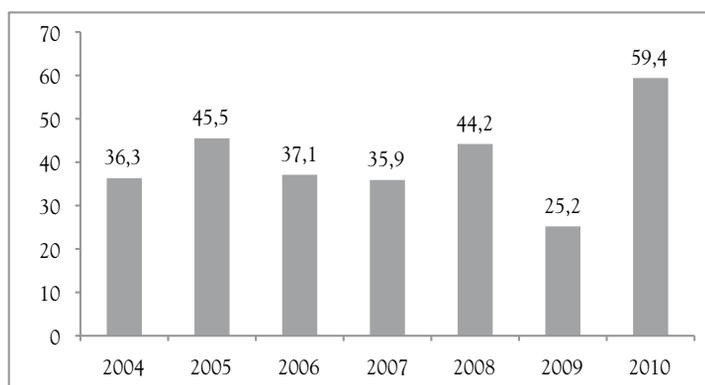
distintas instancias para el manejo de información confiable que posibilite identificar aquellas personas en condición de vulnerabilidad y otras que no han podido afiliarse al sistema.

Un segundo indicador, el de mortalidad materna, muestra que entre el año 2004 y 2010 la tasa de mortalidad materna por 100,000 nacidos vivos fue, en promedio, de 40,5, con una característica inquietante: el salto en el último año, puesto que en 2010 más que se duplicó respecto a 2009 (Gráfico 11).

Este último resultado no sólo no cumple con las metas del Plan de Desarrollo «Por una sola Cartagena», que al año 2011 se propone reducirla a 32%, sino que también se encuentra por fuera del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que propone una tasa de 45 muertes de madres por cada 100,000 nacidos vivos.

Por su parte, el indicador de mortalidad infantil muestra notables avances. Las tasas de mortalidad infantil por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA) y de Infecciones Respiratorias Agudas (IRA) decrecieron entre 2005 y 2010. Las tasas promedio de estos indicadores son para el periodo de 50,6% y 11,5%, respectivamente. En el caso de la IRA, se logró disminuir las altas tasas del periodo 2005-2007, cuando el promedio fue de 77,6%; a 2010 la tasa se reduce hasta 23,5%. Similar compor-

GRÁFICO 11
Mortalidad materna en Cartagena, 2004-2010
(tasa por 100,000 nacidos vivos)



Fuente: Cálculos de los autores con información de CCV y DADIS.

tamiento presentó la EDA, que pasó de 16% a 6.9% entre los mismos periodos (Gráfico 12).

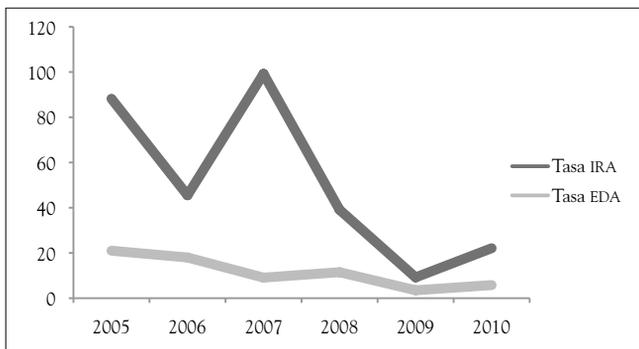
Según CCV, entre 2007 y 2010 se presenta la mayor incidencia de la IRA en las zonas vulnerables de la ciudad. Algo similar ocurre con la EDA: en 2010, ocurrieron cinco muertes por este tipo de enfermedades en zonas vulnerables, debido a deficiencias en cobertura de servicios de saneamiento básico y de mayor pobreza material (NBI). Sin embargo, tanto en mortalidad materna como en infantil en menores de cinco años, Cartagena registra mayores tasas que ciudades como Bogotá, Medellín, Ibagué y Cali.

El indicador de mortalidad en menores de un año muestra avances notorios: entre 2004 y 2010, se logró reducir la tasa de mortalidad a un ritmo de 20 puntos porcentuales cada año. Esto posibilitó una tendencia significativamente decreciente de la mortalidad infantil en el periodo (Gráfico 13): en 2010 esta fue de 7.5%, alcanzando, e incluso, mejorando, la meta a 2011 de 9%, y mostrando tasas inferiores a las de Bogotá, Medellín, Ibagué y Cali.

La zona de Cartagena más vulnerable a la mortalidad infantil es la Unidad Comunera de Gobierno (UCG) 6, situada a orillas de la Ciénaga de La Virgen, con un número de casos que oscila entre 17 a 24; adicionalmente, las UCG 4, 14 y 15 también presentan riesgos con relación a la incidencia de la mortalidad infantil

GRÁFICO 12

Tasa de mortalidad de menores de 5 años por EDA e IRA

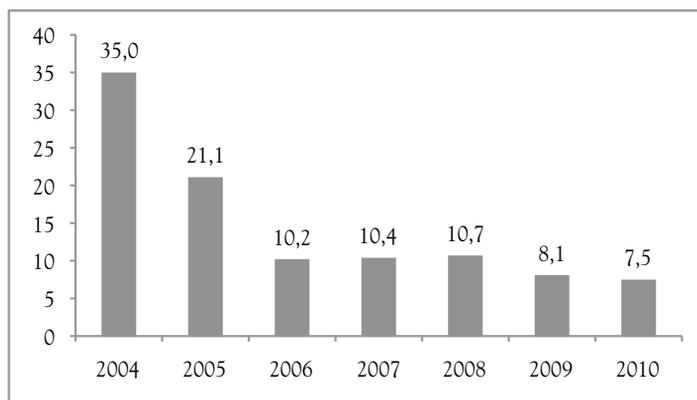


Fuente: Cálculos de los autores con información de CCV y DADIS.

GRÁFICO 13

Tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año en Cartagena

(% por nacidos vivos)



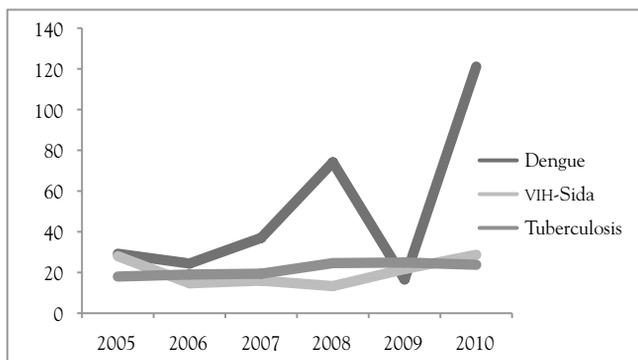
Fuente: Cálculos de los autores con información de CCV y DADIS.

en infantes menores de un año. Parte de las acciones realizadas por el DADIS han sido la ampliación de las coberturas de vacunación en prácticamente todos los posibles riesgos de naturaleza biológica; en 2010, exceptuando el Rotavirus —que tuvo una cobertura de 92%—, en las demás áreas la cobertura fue óptima (CCV, 2010). Estas acciones y otras deben mantenerse y fortalecer para prevenir los factores de riesgo en salud a la población.

Por su parte, las enfermedades de salud pública constituyen un reto de la administración de salud en Cartagena. Las tipologías de interés público, como Sida-VIH, tuberculosis y dengue, representan las patologías de mayor preocupación. Los indicadores de incidencia de cada enfermedad mostraron tendencia al alza en el periodo 2005-2010 (Gráfico 14). De estas, la de mayor incidencia y crecimiento ha sido el dengue (54,6 casos, promedio anual), seguida de la tuberculosis (22,3 casos) y VIH-Sida (18,9 casos promedio).

Por otro lado, además de los riesgos implícitos para la salud de las adolescentes, el embarazo juvenil también representa una de las principales trampas de pobreza en la ciudad, al truncar oportunidades de formación no sólo para los padres jóvenes, sino para el mismo recién nacido, y con altas probabilidades de perpetuar el ciclo de necesidades y baja remuneración laboral. En 2010, según

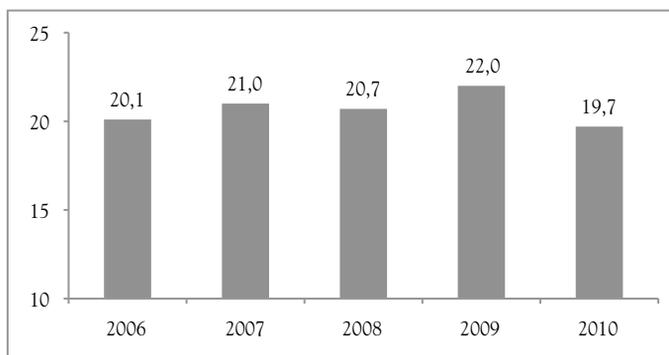
GRÁFICO 14
Incidencia de dengue, VIH-Sida y tuberculosis en Cartagena, 2005-2010



Fuente: Cálculos de los autores con información de CCV y DADIS.

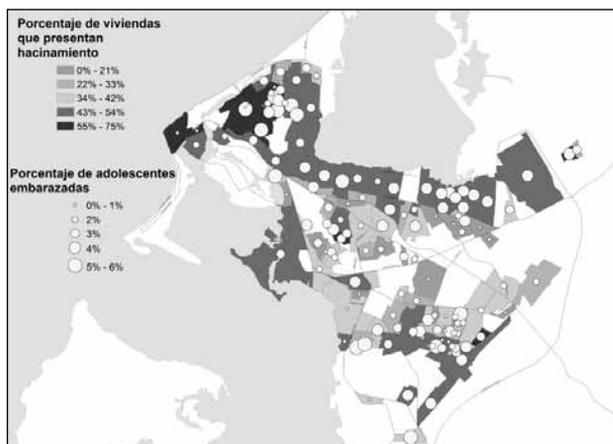
CCV, de cada 100 jóvenes entre 15 y 19 años al menos nueve estuvieron embarazadas. Esta ha sido una situación que se ha sostenido en los últimos años, e incluso presenta una ligera tendencia a incrementarse (Gráfico 15).

GRÁFICO 15
Tasa de embarazo en adolescentes en Cartagena
 (%)



Fuente: Cálculos de los autores con información de CCV y DADIS.

MAPA 3

Incidencia del embarazo adolescente en Cartagena, 2010

Fuente: UDE-Secretaría de Hacienda Distrital, con base en SISBÉN 3.

Según UDE (2010), la tasa de adolescentes embarazadas es relativamente alta en los barrios con población en situación de vulnerabilidad. Los barrios Paraíso II, Policarpa y Nariño presentan los niveles más elevados. En total, existen 14 barrios con elevados niveles de adolescentes embarazadas. Además, existe un patrón de concentración del fenómeno en los barrios alrededor de La Popa, donde parecen estar altamente correlacionados la vulnerabilidad con el embarazo de adolescentes y los altos niveles de hacinamiento crítico de la zona (Mapa 3).

D. Seguridad ambiental

En poco más de 50 años, Cartagena se ha convertido en el principal centro industrial de la región Caribe y en una de las ciudades de mayor crecimiento demográfico del país. La seguridad ambiental implica la existencia de un medio físico saludable que, en caso de daño, termine recuperándose; es decir, que los variados ecosistemas que conforman la Estructura Ecológica (EE) de la ciudad eviten el deterioro de la red de áreas y corredores que sostienen, generan y conducen los procesos ecológicos esenciales a través del territorio urbano-regional.

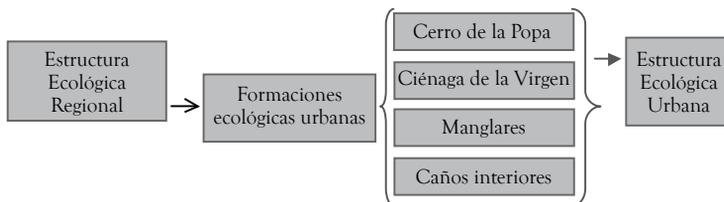
Ello implica que la seguridad ambiental depende del adecuado funcionamiento de los ecosistemas que componen esta estructura, los cuales, en conjunto, son los encargados de proporcionar parte de los servicios ambientales de los que disponen los cartageneros. Esta estructura está conformada por el Cerro de la Popa, la Ciénaga de la Virgen, los caños interiores, los manglares y la bahía de Cartagena (Gráfico 16). Siendo su núcleo principal los canales interiores, puesto que actúan como eje conector de toda esta estructura, resulta indispensable implementar acciones tendientes a la recuperación ambiental de este sistema.

Un primer acercamiento a la seguridad ambiental, con perspectiva de largo plazo, muestra que las amenazas resultan del deterioro de los ecosistemas de la ciudad causado a su vez por impactos a escala local y global. A este último nivel global los fenómenos más notorios son el cambio climático y el clima severo, que se manifiestan en el aumento sostenido (aunque imperceptible) de las temperaturas en la ciudad en los últimos 40 años (Gráfico 17), de la intensidad de las lluvias y del nivel de la marea (Gráfico 18). En promedio, se estima que entre 1970 y 2006 los niveles mínimos de temperatura tuvieron un incremento anual de 0,04°C, en tanto que los niveles medios y máximos se incrementaron 0,014°C y 0,05°C, respectivamente.

Según el Ideam, el promedio mensual de lluvias en Cartagena ha venido aumentando casi ocho centímetros cada diez años desde la década de 1940, el doble que en otras ciudades de la región Caribe. Se observa, además, en los últimos 50 años un aumento del nivel del mar en cerca de 22 cm en las costas de Cartagena (Gráfico 18). La combinación de estos fenómenos ha elevado la inseguridad ambiental de amplios grupos de población ubicados en zonas de riesgos ambientales y tecnológicos, los cuales han acudido a una permanente adaptación de activos para enfrentarse a estos cambios del clima.

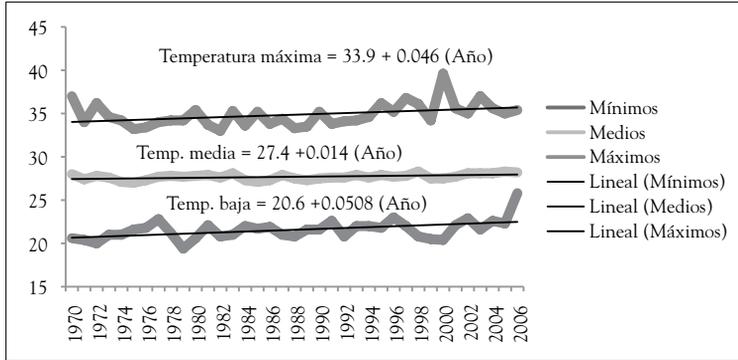
GRÁFICO 16

Esquema estructura ecológica urbano-regional



Fuente: Rodríguez et. al. (2009).

GRÁFICO 17
Variación en la temperatura de Cartagena, 1970-2006

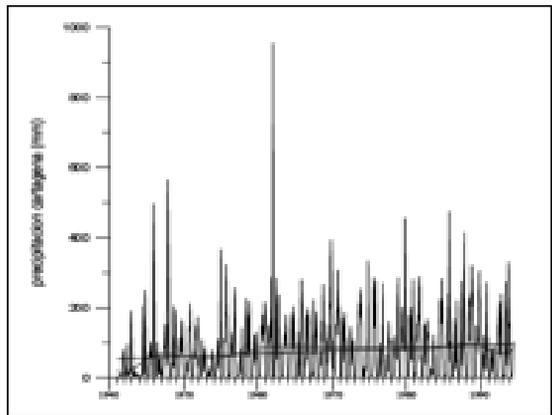
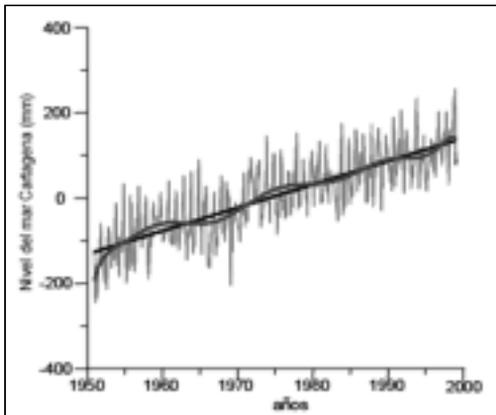


Fuentes: Cálculos de los autores con base en Universidad de Manchester y Universidad Tecnológica de Bolívar, «Planificación de activos para adaptación al cambio climático en el barrio Policarpa (Cartagena)», 2011.

GRÁFICO 18
Variación del nivel del mar y de la precipitación en Cartagena

Mareas, 1950-2000

Lluvias, 1950-1998



Fuente: CIOH.

1. Vulnerabilidad e inseguridad ambiental

En el marco de la estructura ecológica arriba identificada, resulta claro que el crecimiento urbano de Cartagena ha tenido lugar en espacios propios de ecosistemas de alta fragilidad y productividad biológica. Lo anterior ha generado una significativa erosión de los ecosistemas locales, más cuando históricamente la expansión urbana se ha venido dando de manera no planificada, y ha encontrado en el relleno de los cuerpos de agua una de sus estrategias mayormente implementadas. Más aún cuando la expansión de la ciudad implica la incorporación sistemática de grandes extensiones de suelo.

Sin embargo, los cuerpos de agua se constituyen en límite natural para esta expansión. Por ello la configuración de la ciudad se ha hecho a partir de la invasión y el desecamiento de estos cuerpos, en un escenario de largo plazo donde la falta de planeación y de conocimiento sobre la importancia de estos ecosistemas contribuye a su desaparición y deterioro actual. Resultado de este proceso de aprovechamiento de los recursos naturales son las serias afectaciones sobre los cuerpos de agua de la ciudad. En la Ciénaga de la Virgen se han intervenido los arroyos tributarios y la vegetación de la cuenca. Así mismo, se estima que, como consecuencia de la invasión y relleno, entre 1973 y el 2003 la ciénaga perdió 350 hectáreas de su espejo de agua (Conservación Internacional, 2004).

De igual forma, los impactos acumulativos generados por descargas de aguas residuales y los residuos sólidos han diezmando las poblaciones de flora y fauna asociadas al ecosistema local. Especies como el caracol pala y el chipi-chipi, reportadas por Hawkins (1983), ya no existen; para esa época estas especies registraba una biomasa de 72,88 toneladas anuales de peso de carne, de las cuales se explotaban y comercializaban 1,000 kilos de carne al mes.

En la bahía de Cartagena los vertimientos industriales (calculados por Cardique en 70 mil m³/día), del alcantarillado y los aportes de sedimentos del Canal del Dique, entre otros, han disminuido la productividad biológica, así como las poblaciones de flora y fauna marina.³ Así mismo, se ha reportado la toxicidad de la ictofauna de la bahía, asociada a compuestos petroquímicos (Oliveros, 2008).

A su vez, el impacto de los sedimentos arrastrados a través del Canal del Dique afecta significativamente el ecosistema de la bahía. Un ejemplo de esto es la desa-

³ Según UNOPS (2008), la industria aporta 6,02 ton/día de la carga de materia orgánica a la bahía y 3,9 ton/día de nutrientes. Aproximadamente, 40% de los vertimientos del alcantarillado de Cartagena (29 mil m³/día) tienen lugar en la bahía de Cartagena. De otra parte, según Guzmán (2006), en los corregimientos de Pasacaballo, Punta Arena y Caño del Oro se reportan los menores niveles de captura pesquera. Los corregimientos de Tierra Bomba y Bocachica reportan mayor número de especies y variedad en la captura.

parición del sistema marino de arrecifes coralinos para dar paso a un sistema estuarino. Según Invemar (2005), entre 1930 y 2000 se había perdido 92% del pasto marino de la bahía, pasando de 1,011has a 76 has. Los impactos generados por el Canal del Dique se mantienen y se constituyen en una amenaza mayor que la totalidad de vertimientos industriales generados por las empresas del sector industrial de Mamonal.

De otro lado, los impactos se aprecian también en el desplazamiento y desaparición de especies de flora y fauna, la disminución de su abundancia local, la fragmentación de ecosistemas, y la pérdida de vegetación nativa. Sin embargo, en la ciudad no existen registros históricos que den cuenta de la pérdida de especies o de las pérdidas de coberturas ecológicas (más allá de las sabidas para la Ciénaga de Virgen y la bahía de Cartagena).

2. Abastecimiento de agua y contaminación del aire

El Canal del Dique es la principal fuente del recurso hídrico de Cartagena y la subregión del mismo nombre. Los puntos de abastecimiento de agua de la ciudad son la Ciénaga de Juan Gómez y Gambote. De estas se captan 2,2 m³/s de los 400 m³/s que fluyen por el Canal del Dique. La empresa Aguas de Cartagena cuenta con una capacidad de captación instalada para 3,5 m³/s y la autoridad ambiental ha otorgado una concesión de explotación de 4,5 m³/s (Pnuma y Observatorio del Caribe Colombiano, 2008).

Esta situación muestra cómo la ciudad genera un abastecimiento amplio y confiable de agua potable y, más aun, que existe la posibilidad técnica de ampliar la captación del líquido para incrementar su oferta en la medida en que la expansión urbana e industrial así lo requiera.

En lo que respecta a la calidad del agua consumida por los cartageneros, vale señalar que, a pesar de que al Canal del Dique se vierten directamente las aguas servidas de los municipios del norte de Bolívar y metales pesados de la actividad minera del sur del departamento, las evaluaciones efectuadas por Cardique señalan que los tratamientos realizados por Acuacar resuelven los problemas de calidad, suministrando finalmente a los hogares agua que cumple con las normas nacionales y los estándares internacionales de la OMS.⁴

⁴ Acuacar cuenta con tres módulos integrados en la planta de tratamiento de El Bosque, donde se realiza un análisis exhaustivo de los parámetros físico-químicos fijados por el Decreto 475 de 1998. La empresa toma 8,400 muestras al año para controlar la calidad del agua entregada a los usuarios

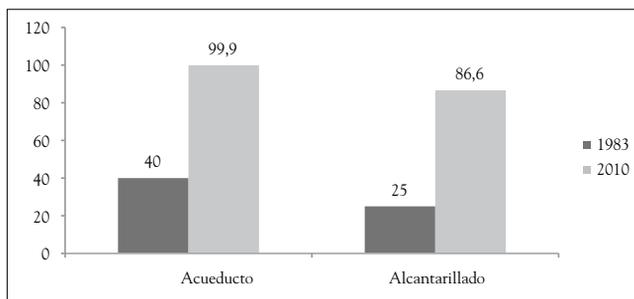
En cuanto a la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, entre 1983 y 2010, la cobertura de agua potable en la ciudad se duplicó, pasando según Acucar de 40% de la población, en 1983, a 99,9% en 2010. Esto constituye un avance notable en términos de calidad ambiental. Igualmente, el servicio de alcantarillado pasó de tener una cobertura de 25% a 86,6%, en el mismo periodo (Gráfico 19).

Pese a este resultado, según UDE (2010) aún existen en la ciudad zonas con una cobertura de acueducto y conexión de sanitarios más baja. Villa Fanny, Torices, Nariño, Pasacaballos, Policarpa, La Candelaria, Palestina, Arroz Barato, La Esperanza, Olaya Herrera (UCG 5), El Pozón y Bosque, entre otros, no cuentan actualmente con la cobertura promedio reportada por Acucar. La situación del alcantarillado es aún más sentida en los barrios y corregimientos de la ciudad (Mapa 4).

Cabe señalar que son precisamente las zonas subnormales las que presentan menor cobertura de estos servicios. Esta situación es especialmente grave en el caso de las áreas colindantes de ecosistemas estratégicos, como, por ejemplo, la Ciénaga de la Virgen, ya que la ausencia de alcantarillado incrementa los vertimientos a este cuerpo de agua. Igualmente, la ausencia de estos servicios genera problemas sanitarios que afectan sustantivamente la calidad de vida de la población.

Por su parte, los vientos marinos a que está expuesta Cartagena por su posición geográfica permiten, en términos generales, una adecuada calidad del aire.

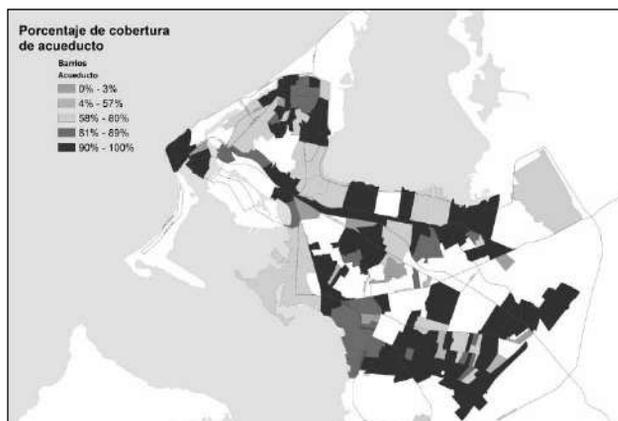
GRÁFICO 19
Ampliación cobertura acueducto y alcantarillado,
1983-2010



Fuente: Cálculos de los autores con base en información de Acucar.

MAPA 4

Disponibilidad de agua en barrios de Cartagena



Fuente: Estimaciones de los autores con base en SISBÉN 3.

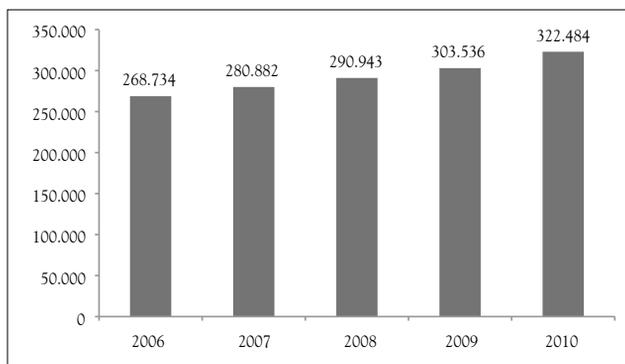
No obstante, se identifican áreas críticas donde la contaminación se relaciona con fuentes móviles en zonas de elevada circulación vehicular (la Avenida Pedro de Heredia, por ejemplo) y en puntos fijos (la zona industrial de Mamonal), donde por la naturaleza de las actividades que allí se desarrollan se generan gran cantidad de emisiones.

Sin embargo, a partir de los evaluaciones de calidad del aire realizados por Cardique en los sectores de Mamonal y Bosque, se observa que los niveles máximos permisibles para el parámetro PM 10 (partículas menores de 10 micras) detectados en diferentes sectores de la zona industrial, cumplen en términos generales, lo establecido por la norma. No obstante, en los barrios de Policarpa y Arroz Barato se detectó una concentración promedio de 61 mg/m³ y 79 mg/m³, respectivamente, medición superior a la norma vigente (50 mg/m³).

3. Generación y gestión de residuos y de riesgos ambientales

La cantidad de residuos dispuestos en el relleno sanitario se ha incrementado anualmente 4,7%, durante los últimos cinco años, pasando de 268,734 ton en 2006 a 322,484 ton en 2010 (Gráfico 20). Esta cifra permite estimar para Carta-

GRÁFICO 20
Generación de residuos sólidos (ton), 2006-2010



Fuente: Caribe Verde S.A. E.S.P

gena una generación promedio diaria de 0,92 kg por habitante, cifra considerada como «alta» para una ciudad intermedia como Cartagena, dando cuenta de la necesidad de impulsar programas de separación en la fuente y reciclaje que apunten a realizar una mejor gestión de los residuos urbanos.

En Cartagena se encuentran claramente identificadas las principales zonas de riesgos naturales. A manera de ejemplo se mencionan las siguientes:

Áreas susceptibles de inundación: Se localizan en zonas bajas que bordean la orilla del mar y los cuerpos de agua. Los niveles de inundación dependen de las alturas de la marea, que puede presentar variaciones de 0,6 m. Las mareas altas coincidentes con mares de leva y lluvias generan inundaciones a lo largo de la costa y en las áreas urbanizadas vulnerables.

Los terrenos que bordean la Ciénaga de la Virgen, los caños y lagunas internas y la bahía de Cartagena, con alturas inferiores a 0,98 metros, y en los alrededores de la Ciénaga de la Virgen los terrenos con alturas hasta de 1,1 metros, están sujetos a inundaciones ante la presencia de lluvias fuertes y marea alta (POT, 2001).

Los terrenos localizados alrededor de los drenajes naturales y artificiales presentan riesgos por inundación ante el aumento de las lluvias. Dentro del perímetro urbano los sectores con amenaza de inundación se encuentran hacia el este de la carretera de la Cordialidad, en Villa Rosita y San José de los Campanos, sur de la avenida Pedro de Heredia en inmediaciones de El Socorro y San Pedro y el

sector oriental de la vía a Mamonal en los barrios Policarpa, Campestre, Nuevo Bosque y frente a Ceballos.

De otro lado, las áreas ubicadas en los cerros y lomas de la ciudad presentan amenazas de remoción en masa producto de la deforestación, los asentamientos humanos y la explotación de materiales de construcción. Las zonas escarpadas con pendientes superiores a 17° presentan susceptibilidad alta. Los sectores más afectados se encuentran en el costado suroriental y occidental sur del cerro de La Popa, barrios El Cielo, Nariño, Los Comuneros, el sector del Nuevo Bosque (Las Colinas-Manzanares) y el sector sur del cerro Albornoz (POT, 2011).

La erosión costera se presenta a lo largo del litoral y se evidencia en toda su magnitud durante los mares de leva. Los sectores de costa comprendidos entre La Boquilla y el límite de los barrios Crespo y Marbella presentan susceptibilidad alta de erosión costera. Según Invemar (2006), este sector registra valores hasta de 6 m/año, que se incrementa por el efecto de los mares de leva y los coletazos de los huracanes. Las playas del sector turístico de Bocagrande presentan susceptibilidad moderada de inundaciones, mientras que las áreas localizadas en la bahía interna presentan menor susceptibilidad de erosión costera.

Esto implica que las acciones de mitigación de riesgos deberían enfocarse en las mencionadas. De igual forma, se debe adelantar un mayor control urbanístico para impedir que se sigan poblando estas áreas que propician trampas de pobreza ambientales.

E. Seguridad personal y comunitaria

Los factores asociados a la seguridad de las personas y de la comunidad constituyen un núcleo central en el marco de las políticas dirigidas a garantizar la seguridad humana. Son diversos los elementos que generan amenazas contra las personas y las comunidades, entre los que se destacan: suicidios, amenazas de muerte, homicidios, accidentes de tránsito, maltrato familiar, la delincuencia y la movilidad urbana, entre otros. En el caso de Cartagena, los indicadores muestran la siguiente situación:

Los suicidios muestran, entre 2005 y 2010, una tendencia a la baja. Cada año sucedieron, en promedio, 29 casos. En 2010, la tasa fue 2,8 por cada 100,000 habitantes mayores de cinco años, inferior a la del país (4,1). El análisis por localidades presenta notables diferencias: La Histórica y del Caribe Norte muestran

una reducción de 7,1% promedio anual en el número de casos; en La Virgen y Turística aumentaron en 1,4%, y en Industrial y de la Bahía se presentó el mayor aumento, con 28,7% (Gráfico 21).

En el periodo analizado, el 80% correspondió a hombres (139 de 174 casos). El mecanismo de mayor frecuencia para el suicidio fue el ahorcamiento, seguido de arma de fuego e intoxicación. De igual forma, el lugar del suceso más frecuente, con 77% de los casos, fue la casa de la víctima. La población joven es la más vulnerable al suicidio.

La evidencia encontrada para Cartagena indica que, entre 2005 y 2010, el 39% de los casos se presentó en víctimas con edades entre los 15 y 29 años (Gráfico 21). De las 15 UCG de Cartagena, el mayor número de casos se presentó en las UCG 6, la 1, la 4 y la 13 que, en promedio, representaron el 44,4% de suicidios.

Así como el suicidio genera daños a la familia y aumenta la inseguridad comunitaria, la falta de movilidad de las personas y el aumento de riesgos a su integridad física deterioran el ambiente de la seguridad humana. En el periodo 2007-2010 ocurrieron 264 muertes por accidentes de tránsito (66 por año, en promedio). No obstante, estas disminuyen durante el periodo analizado (Gráfico 22). La misma tendencia se observa en la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito, que pasó de 8,3 a 5,7 por cada 100,000 habitantes, con un promedio anual de 8,1.

En 2010, el mayor porcentaje de las muertes ocurridas por accidente de tránsito fue de peatones (45,3%). Le siguen las muertes por colisión con objeto móvil (34%) y con objeto fijo 7,5% (Gráfico 22). Se destaca que cerca de 52% del total de accidentes ocurridos entre 2007 y 2010 se relacionan con motos, en las cuales las víctimas fueron el conductor (40,5%) y/o el pasajero (11%).

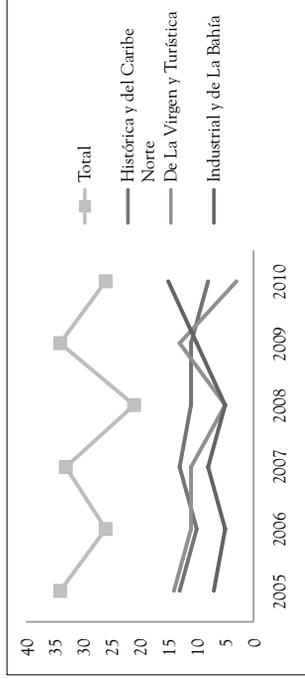
Otro dato relevante: el 87,5% de las víctimas fueron hombres. El grupo de población más vulnerable a este tipo de accidentes fue la adulta y personas de la tercera edad, que concentran casi la mitad de las víctimas (Gráfico 22). Las zonas de la ciudad donde ocurrieron con mayor frecuencia los accidentes son las localidades Histórica y del Caribe Norte (35,2%), de la Virgen y Turística (36,0%) e Industrial y de La Bahía (26,5%).⁵ Las unidades comuneras con mayor accidentalidad son, en su orden, la UCG 4, la 10 y la 11, así como la zona rural y la UCG 9, que concentran un poco más de 50% de los casos (Gráfico 22).

⁵ 2,3% de los casos no tiene datos sobre el lugar del suceso.

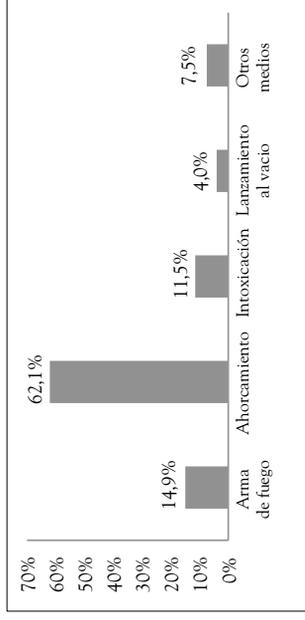
GRÁFICO 21

Indicadores de suicidio en Cartagena, 2005-2010

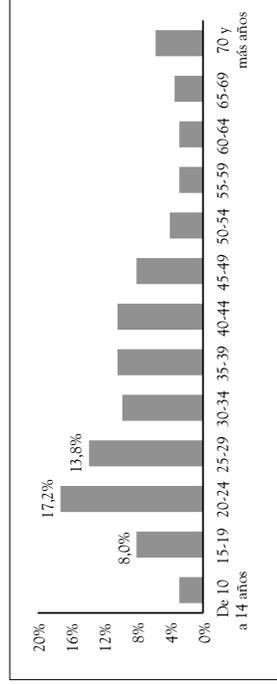
a. Número de casos



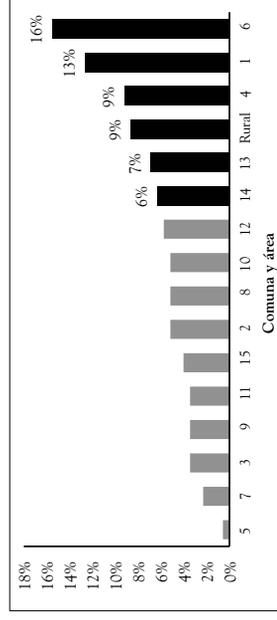
b. Mecanismo utilizado



c. Suicidios por rangos de edad (Promedio anual porcentual)



d. Suicidios en comunas (Promedio porcentual)

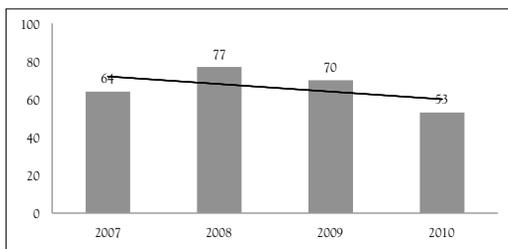


Fuente: Estimaciones de los autores con base en datos del Centro de Observación y Seguimiento del Delito (COSED).

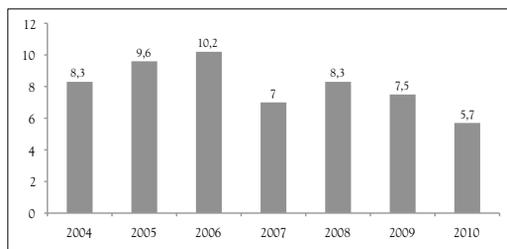
GRÁFICO 22

Indicadores de accidentes de tránsito en Cartagena

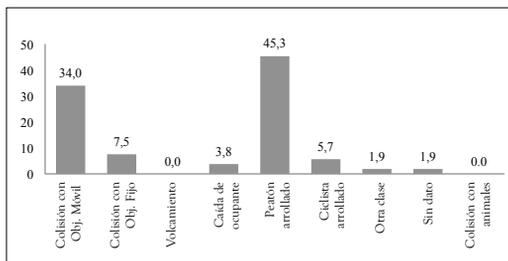
a. Muerte por accidentes, 2007-2010



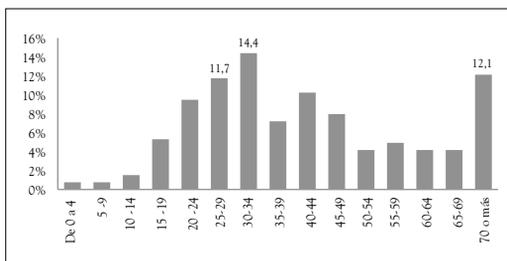
b. Tasa por cada 100,000 hab., 2004-2010



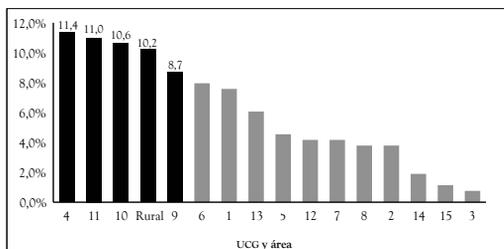
c. Muerte por categorías, 2010 (promedio porcentual)



d. Muertes por rango de edad, 2007-2010 (promedio porcentual)



e. Comunas con mayor incidencia, 2007-2010 (promedio porcentual)



Fuente: Cálculos de los autores con información del Centro de Observación y Seguimiento del Delito (COSED).

El derecho y respeto a la vida es elemento esencial para la seguridad humana. Por eso cualquiera sea la modalidad del homicidio exige la atención de las autoridades para prevenir y combatir esta conducta. En Cartagena los indicadores muestran que no se ha podido consolidar la reducción de muertes violentas. La tasa de muertes violentas durante el periodo 2005-2010 fue, en promedio, de 42,8 por cada 100,000 habitantes.

La participación de los homicidios creció en este mismo periodo. Efectivamente, de cada diez muertes violentas ocurridas en la ciudad en estos seis años cerca de seis fueron homicidios. Sin embargo, la tasa por cada 100,000 habitantes permaneció en niveles relativamente bajos en el contexto colombiano, de 24,7 por cada 100,000 habitantes en 2010 y para todo el periodo comprendido entre 2000 y 2010 (Gráfico 23).

Entre 2006 y 2010, la modalidad de homicidio de mayor frecuencia fue el sicariato: de cada 100 homicidios cometidos, 49 se cometieron bajo esta modalidad; por su parte, la violencia interpersonal fue la segunda de las formas más utilizadas para cometer este tipo de delito, con 20 casos de cada 100. El hurto, la violencia intrafamiliar y ajustes de cuentas, entre otros, representaron menores porcentajes. Las UCG más afectadas por homicidios fueron, en orden descendente, la 5, la 9, la 6 y la 15. A lo largo de este quinquenio, el patrón de ocurrencia se ha mantenido.

Las acciones de prevención para garantizar el pleno derecho de la juventud a la recreación sana, la formación en valores y para el desarrollo de su vida, forman también parte de los elementos centrales del enfoque de seguridad humana para Cartagena. En este sentido, el accionar de las pandillas se convierte en factor de riesgo para la seguridad personal y de la comunidad. Las UCG 2, 3, 4, 5 y 9 presentan el mayor riesgo, «al presentar pandillas con niveles altos de peligrosidad y agresividad» (ccv, 2011).

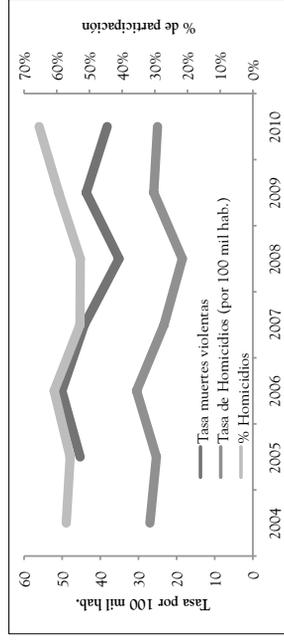
En 2011, se estima que existen en la ciudad alrededor de 966 jóvenes en riesgo; 50% de estos se localizan en barrios vulnerables como Olaya Herrera (13,8%), Nelson Mandela (11,7%), San Francisco (10,0%), San José de los Campanos (5,7%), La María (4,0%) y Manuela Vergara Curi (4,0%) (Gráfico 24).

En relación con la violencia intrafamiliar e interpersonal, se evidencia el comportamiento violento al interior de las familias y de abusos sexuales con permanencia en el tiempo y con tendencia al incremento en la ciudad. La tasa de delitos sexuales contra menores de 14 años en el periodo 2005-2010 fue, en promedio, de 105,8 casos por cada 100,000 menores en ese rango de edad. A su vez, entre

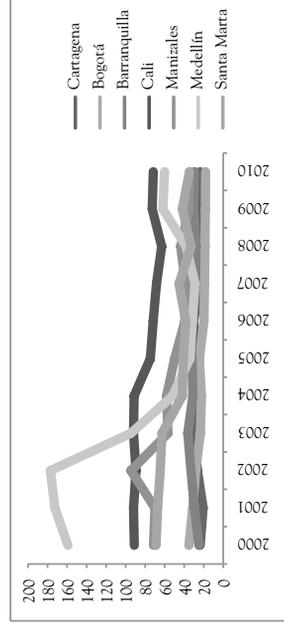
GRÁFICO 23

Indicadores de muertes violentas y homicidios

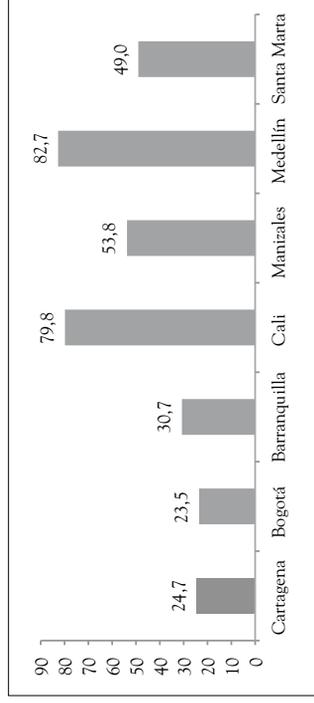
a. Muertes violentas y participación de los homicidios, 2005-2010 (por 100,000 habitantes)



a. Tasas de homicidio de Cartagena y principales ciudades colombianas 2000-2010 (por 100,000 habitantes)

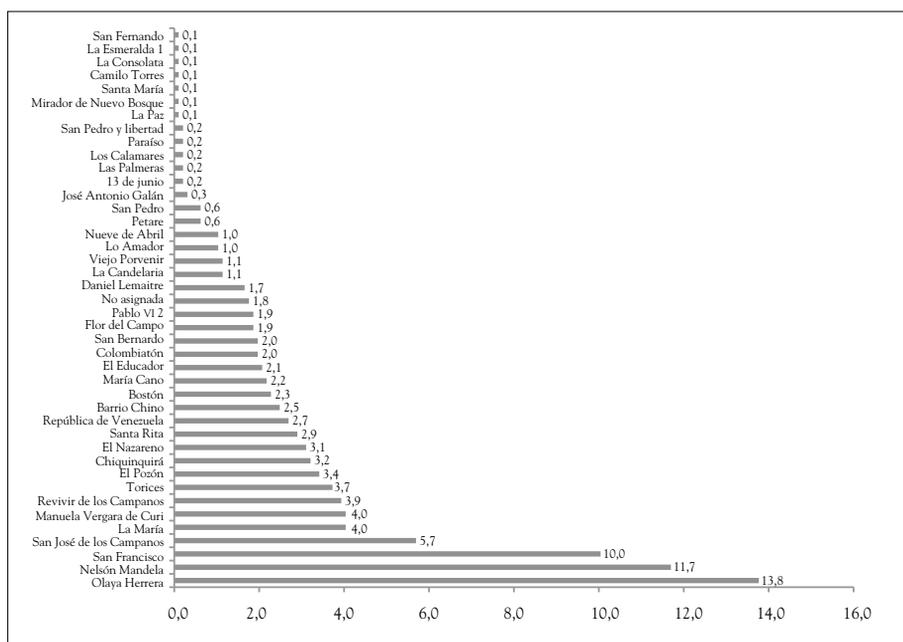


c. Tasas de homicidio de Cartagena y principales ciudades colombianas 2000-2010 (promedio)



Fuente: Cálculos de los autores con información del COSED y Policía Nacional.

GRÁFICO 24
Barrios de Cartagena con presencia de jóvenes en riesgo,
 2011



Fuente: Cálculos de los autores con base en datos de la Secretaría del Interior.

2007 y 2010, la de violencia interpersonal fue de 122,8 casos anuales por cada 100,000 habitantes. Sin embargo, es inquietante el repunte observado en esta en los años 2009 y 2010, cuando la tasa alcanzó 354 por cada 100,000 habitantes.

Entre las amenazas personales más graves se cuentan las que se dirigen contra las mujeres. Los indicadores de violencia contra ellas son particularmente sensibles en Cartagena. Entre 2009 y 2010, se pasó de 84% a 86% en el número de casos familiares que cuentan como víctimas a las mujeres y de 80% a 86% cuando se refieren a los abusos sexuales. En cambio, la violencia interpersonal predomina entre los hombres (Cuadro 6).

CUADRO 6
Violencia intrafamiliar y delitos sexuales en Cartagena según género, 2009-2010

Años	Sujeto pasivo de violencia intrafamiliar (%)	Violencia interpersonal (%)	Víctimas de abuso sexual (<14 años) (%)
2009 Hombres	16	59	20
Mujeres	84	41	80
2010 Hombres	14	60	15
Mujeres	86	40	86

Fuente: Cálculos de los autores con datos de la Secretaría del Interior-COSED.

IV. SEGURIDAD HUMANA Y CUELLOS DE BOTELLA AL DESARROLLO

Estudios e iniciativas de política pública recientes (Pérez y Salazar, 2007; Rueda, 2008; Banco Mundial, 2008; Bonet, 2008; PNUD, 2009; UDE, 2010; Espinosa, 2011, entre otros) han identificado diversos cuellos de botella al desarrollo de la ciudad en los próximos años.

Entre los más notorios se destacan, en primera instancia, las restricciones presupuestales reflejadas en la baja capacidad de generación de recursos propios para invertir lo necesario en los campos social y de infraestructura. Segundo, la desarticulación entre los sectores educativo y productivo, manifiesta en el estrechamiento de la estructura de oportunidades laborales y de generación de ingresos de la población pobre y vulnerable. Y tercero, las vulnerabilidades ambientales que acentúan los riesgos de la segregación espacial de amplias franjas de la población cartagenera asentadas en territorios con baja dotación urbana.

Es pertinente aclarar que, si bien la educación no se aborda específicamente (con esto se desea plantear una mirada más allá de lo sectorial) como una de las dimensiones de la seguridad humana, esta se considera transversalmente como eje articulador y eslabón esencial para el éxito de las políticas, programas y estrategias propuestas.

El análisis de seguridad humana requiere una mirada integral —con enfoques poblacional y territorial— de estos asuntos que, por naturaleza, se encuentran interconectados. Por ejemplo, la incidencia del embarazo en jóvenes se localiza en una franja determinada de territorio, y se encuentra estrechamente relacionada con los ambientes (físico y social) y trampas de pobreza donde se desenvuelven las afectadas.

Otro ejemplo: si bien el desempleo y la generación de ingresos obedecen a la existencia de barreras a la inclusión productiva, la fiscalidad puede contribuir a sentar las bases de una participación más activa del sector privado en la generación de empleo y encadenamientos productivos.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este documento se ha presentado un diagnóstico socioeconómico, ambiental y fiscal de Cartagena con miras a ayudar a elaborar una agenda de propuestas que puedan ser útiles para la nueva administración distrital que se inicia en enero de 2012. Con este fin se usó la perspectiva de la seguridad humana, para situarse en un punto medio entre el propósito garantista de los derechos y la realización de las capacidades humanas definida por el paradigma del desarrollo humano.

El análisis permitió la identificación de la situación de seguridad humana en cinco dimensiones: económica, alimentaria, seguridad en salud, ambiental, y personal y comunitaria. Los resultados permiten plantear retos de la política pública en los próximos años para generar la ampliación de las oportunidades de las personas en un ambiente de seguridad humana.

La evidencia encontrada en materia de seguridad económica permite recomendar la adopción de estrategias para aumentar la productividad de los grupos más vulnerables, sin que haya sacrificio de las personas que hoy gozan de mejores condiciones laborales y de ingreso. Las políticas laborales deben tener como objetivo central reducir las inequidades existentes a distinta escala, y deben enfocarse especialmente en los grupos poblacionales identificados como los más vulnerables: los jóvenes, las mujeres y los grupos étnicos. Aspecto clave en la incorporación de experiencias de aprendizaje es el sostenimiento a largo plazo de programas de formación y educación para el trabajo más pertinentes a las necesidades del sector productivo, tal como se empezó a desarrollar con la actual Política de Inclusión Productiva (PIP), mediante la identificación de perfiles ocupacionales.

La implementación de estrategias con enfoque poblacional, particularmente por ciclo de vida, tendría, importantes efectos en la reducción del desempleo en los jóvenes y en las altas tasas de informalidad. Una medida de mediano plazo para empezar a reducir la tasa de desempleo es la adopción de estrategias para elevar la retención escolar, con el fin de reducir las presiones de la oferta de trabajo.

A la vez, se requiere la continuación de la PIP en su estrategia de referenciación de la población en pobreza y vulnerabilidad para oportunidades de empleo e ingresos, mediante la consolidación de los centros de emprendimiento, Cemprende. Sin embargo, se debe insistir en integrar al sector privado mediante el otorgamiento de incentivos fiscales para la generación de empleos y los encadenamientos productivos derivados de negocios inclusivos. En este sentido, conviene retomar la iniciativa de reforma tributaria propuesta por el actual gobierno distrital, en particular la concerniente a la creación del «Sistema de incentivos al empleo y encadenamientos productivos con empresas locales», con el cual se podrían empezar a generar al menos 8,000 empleos.

El análisis de la pobreza a partir de la línea de indigencia muestra que, en los últimos años, el número de personas que padece hambre en la ciudad no ha disminuido sostenidamente. Aún existe un significativo grupo que no logra consumir una cesta básica de alimentos, por lo que se debe prestar atención a la “inseguridad” generada por la presión inflacionaria del grupo de alimentos a escala local.

Se ha mostrado cuáles son las estrategias que adoptan los hogares para la alimentación, estrategias que no siempre conducen a resultados óptimos en nutrición y salud. Es aconsejable, entonces, ante los riesgos de la reducción de la autonomía de la producción departamental de alimentos, trabajar en la puesta en marcha de un Plan de Abastecimiento de Alimentos en el Distrito de Cartagena que promueva el acceso suficiente y a bajo precio de alimentos esenciales para la población en situación de desventaja. La iniciativa de Bogotá respecto al tema puede servir de ruta para la pertinencia y viabilidad de esta propuesta.

Con relación a la seguridad en salud, los resultados ilustran situaciones que requieren especial atención, como lo son el reciente aumento en la mortalidad materna y la prevalencia de las tasas de EDA e IRA, especialmente en las zonas más vulnerables por deficiencias en saneamiento básico. Se debe continuar con los esfuerzos de reducción de las tasas de mortalidad infantil (proceso bastante exitoso) y la necesaria reducción de las tasa de embarazos en adolescentes, por ser una de las principales trampas de pobreza en el Distrito.

Sin lugar a dudas, la situación más preocupante en el sector salud son los incrementos de enfermedades como el dengue, el VIH-SIDA y la tuberculosis en los úl-

timos años. Se requieren políticas diferenciadas y de calidad que superen el espectro de las coberturas de la población y que se reflejen en la atención efectiva y de calidad de las personas.

En este sentido, deben profundizarse las estrategias que apunten a la mejor coordinación de las instituciones y al manejo eficiente de la información para la toma de decisiones de inversión. También deben priorizarse aquellas que refuercen los programas de atención materna, el control a los vectores infecciosos y, conjuntamente con otras instancias del gobierno local, el mejoramiento del saneamiento básico en las zonas de mayor vulnerabilidad, como mecanismo para prevenir, promocionar y ofrecer servicios de salud más integrales y eficientes a la población en riesgo.

Es deseable la focalización de las acciones en las zonas más afectadas, lo que posibilitaría disminuir la incidencia de enfermedades y, especialmente, prevenir la mortalidad infantil. Aunque el sector salud del Distrito ha logrado avances significativos al respecto, se requiere ampliar las coberturas de estos programas a todas las UCG y hacer mayor seguimiento y control a estos procesos. En ese mismo caso, se requieren acciones para controlar y reducir las enfermedades de transmisión sexual y el dengue.

El DADIS, con el concurso de otras entidades distritales, deberá coordinar los esfuerzos orientados a combatir los riesgos de contagio, las fuentes de los vectores de contagio y la prevención a las personas. Esta es una tarea que exige cooperación ciudadana e intersectorial para su éxito, pero que es prioritaria en materia de seguridad humana en el Distrito.

Los embarazos en adolescentes, al convertirse en un factor de vulnerabilidad para el desarrollo de la población, deben ser atendidos prioritariamente para disminuir su incidencia entre los jóvenes con el fin de enfrentar esta trampa de pobreza y vulnerabilidad inter-generacional. Las acciones deben tener como prioridad la educación sexual adecuada en los adolescentes, con campañas de concientización sobre la sexualidad responsable y el uso de anticonceptivos. Este conjunto de medidas involucran, además de los jóvenes, a profesores, colegios y padres de familia; aunque muchas de estas medidas ya se están implementando, se hace necesario revisarlas para mejorar su impacto en la prevención. Adicionalmente, es indispensable la participación de la Secretaría de Educación del Distrito acompañando y gestionando los procesos que posibiliten alcanzar los objetivos propuestos.

Los problemas identificados en materia de seguridad ambiental, asociados a procesos locales y a otros más de índole global, conforman un espectro de comple-

jas situaciones que el Distrito debe enfrentar. La contaminación de los cuerpos de agua por las deficiencias en saneamiento básico en zonas más vulnerables, la construcción de viviendas informales en zonas de riesgo, la expansión urbana y la construcción, el relleno indiscriminado de áreas ambientalmente sensibles, el manejo deficiente de residuos sólidos, entre otros factores, están generando efectos nocivos para el medio ambiente de la ciudad. Una propuesta para internalizar los costos de la contaminación ambiental es el tratamiento diferencial de la sobretasa ambiental, orientada a gravar más a las actividades económicas de alto impacto en la ciudad (actualmente la tarifa de la sobretasa que rige es igual para hogares y empresas, siendo estas últimas más contaminantes).

Como parte de los lineamientos de la política en seguridad ambiental, es necesario retomar lo establecido en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) del Distrito de Cartagena, que plantea acciones estratégicas para realizar una adecuada gestión de los residuos sólidos de la ciudad en las fases correspondientes a su generación, transporte, aprovechamiento y disposición final. No obstante, a la fecha el PGIRS no ha sido ejecutado integralmente, en especial en lo que respecta al componente de valorización de residuos, aspecto crítico para la consolidación de una adecuada gestión y de inclusión productiva de grupos de bajos ingresos.

Otras acciones que se sugieren en este sentido son las de control de la erosión costera con el objetivo de mitigar y recuperar el área litoral de Cartagena de los procesos de erosión que afectan la estabilidad de la línea de costa. En este proceso es importante la actualización del POT, el ordenamiento ambiental del territorio y la declaración de áreas urbanas. Estas últimas deben darle la importancia que merece a la estructura ecológica de la ciudad e implementar un sistema urbano de áreas protegidas, que permita la recuperación y conservación de vitales áreas, tales como el Cerro de la Popa, la Ciénaga de la Virgen, los canales interiores y los ecosistemas de manglar.

Aspecto central de la capacidad de intervención para garantizar la seguridad ambiental es la búsqueda de fuentes alternativas de financiación del Plan Maestro de Drenajes Pluviales, con el cual se empezaría a mitigar el impacto del clima severo, la intrusión de las mareas y, en general, los efectos del cambio climático. La estrategia de financiación puede acudir a los recursos propios generados por el mejor cobro de los impuestos, el aprovechamiento de la capacidad de endeudamiento y hasta la presentación de una propuesta de reforma a los tributos que garantice la entrada permanente de recursos para tal fin.

Con relación a la seguridad humana y comunitaria, los resultados encontrados permiten identificar varios retos importantes para la ciudad, especialmente aque-

llos que hacen referencia a los homicidios, muertes por causas violentas en general, los suicidios y la accidentalidad de las personas. Una de las estrategias para reducir los suicidios en la ciudad debe orientarse, por un lado, a ampliar la oferta de programas de prevención y atención a los jóvenes —los más vulnerables a este tipo de actos— y, por otro, la focalización de programas y atención en las UCG 6, 1, 4, zona rural, 13 y 14, donde se presenta la mayor frecuencia de casos.

La evidencia obtenida del análisis de algunos indicadores permite identificar algunos retos de política pública que pueden incrementar la seguridad humana en el componente de movilidad de los ciudadanos en Cartagena. Uno de los aspectos fundamentales es el control y cumplimiento de las normas de tránsito por parte de peatones y conductores, lo cual exige mayor capacitación y concientización del respeto a la vida humana y a los derechos y deberes que la ley estipula para la movilización.

Esto sólo será posible en la medida en que se fortalezca el DATT, lo cual exige más recursos (humanos y físicos) de funcionamiento, definir los mecanismos de control para la circulación de las motos que se dedican al transporte de pasajeros de manera ilegal (los de mayor impacto en la muerte por accidentes), además de la puesta en marcha de campañas permanentes que permitan incrementar la cultura ciudadana de respeto a las normas de tránsito.

En el tema de homicidios, una de las principales preocupaciones de la población cartagenera en los últimos tiempos, la seguridad humana enfrenta cuatro retos fundamentales:

1. Necesidad de disminuir homicidios por acciones de sicariato.
2. Fortalecer la seguridad pública y ciudadana en coordinación con las instituciones del Estado.
3. Combatir la delincuencia y las redes criminales que tienen presencia local.
4. Establecer programas con jóvenes pandilleros o en riesgo de ingresar a pandillas, para prevenir que caigan en la delincuencia y ofrecerles oportunidades formativas y laborales.

Estos son retos de suma relevancia, ya que van más allá de las acciones que la administración pública local puede emprender. Se impone la articulación de recursos y esfuerzos de otras instituciones del Estado a nivel nacional, de la fuerza pública, del sector privado y de la misma ciudadanía para la puesta en marcha de un sistema que permita garantizar mayor seguridad a los ciudadanos.

De igual forma, frente a los jóvenes en riesgo (pandillas), la principal recomendación de política pública vinculada a la seguridad humana de la ciudad se asocia a la implementación de programas de atención, formación y acompañamiento permanente a los jóvenes, que podrían ser recogidos en una política de juventud en el Distrito bajo la forma de una *juventud con oportunidades*, articulada a los espacios de formación para el trabajo de la PIP y de otros programas públicos. Esta política, además de reforzar las acciones adelantadas por el Distrito y la Policía Nacional, de resocialización de muchos de los integrantes de estos grupos a la vida en comunidad, podría garantizar un proceso sostenible que ofrezca más y mejores oportunidades para el desarrollo humano de la juventud.

Con relación a los maltratos a la mujer, la violencia intrafamiliar e interpersonal, así como los delitos sexuales, es necesario realizar acciones para fomentar los valores y el respeto a los derechos de las personas, especialmente de la mujer. La seguridad humana debe apuntar también a la reducción de este tipo de violencia y del abuso sexual a menores, lo que en definitiva requiere de acciones coordinadas por el Distrito e instituciones del Estado que posibiliten la puesta en marcha de diferentes estrategias orientadas a combatir estas situaciones.

El desarrollo de Cartagena en los próximos años debe estar en el centro de las acciones público-privadas. Aunque es cierto que existen restricciones, no lo es menos que las oportunidades son amplias para que con un enfoque de seguridad humana se ubique el crecimiento de las personas y del colectivo como centro del desarrollo. Sólo en esta medida se podrá dar un salto definitivo en la transformación social con equidad e inclusión productiva, con más oportunidades y mayor bienestar para toda la población.

REFERENCIAS

- Aguirre, María A. (2008), «Diferencia salarial por género en Cartagena 2001-2005, ¿Existe discriminación?», Trabajo de grado para optar al título de economista, Programa de Economía, Universidad Tecnológica de Bolívar, Cartagena.
- Banco Mundial (2010), *Doing Business in Colombia 2010. Comparando la regulación en 21 ciudades y 183 economías*. Publicación conjunta del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional. Descargable en: <http://www.doing-business.org/Documents/CountryProfiles/COL.pdf>

- _____ (2009), *Plan de Acción Rápida para la mejora de la gestión pública de la municipalidad de Cartagena de Indias*. Documento producido para la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena.
- Bonet, J. (2008), «Las finanzas públicas de Cartagena, 2000-2007», *Documentos de trabajo sobre economía regional*, Banco de la República, Cartagena. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-101.pdf>
- Cartagena Cómo Vamos (2010), *Cartageneras. Cifras y reflexiones*. Publicado conjuntamente con Observatorio del Caribe Colombiano, Universidad de Cartagena, Universidad Tecnológica de Bolívar, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Cercapaz-Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Cartagena.
- _____ (2010). *Evaluación de la calidad de vida 2010. Con énfasis en el periodo 2007-2010*. Cartagena de Indias.
- Carvajal, D., P. Pineda, J. Olivero, N. Campos y H. González (2000), «Mercury Levels in the Muscle of Two Fish Species and Sediment from the Cartagena Bay and the Ciénaga Grande de Santa Marta, Colombia», *Environmental Pollution*. 109 (1): 157. 163.
- Cedetec (2009), «Plan de manejo por la exposición a riesgos naturales y tecnológicos asentamientos de Policarpa, Puerta de Hierro y Arroz Barato», Convenio de Asociación N° 294 de 2009/Cedetec-Alcaldía de Cartagena de Indias, Cartagena.
- Conservación Internacional (2004), «Plan de Manejo Ambiental de la Ciénaga de la Virgen», Cartagena.
- Distrito de Cartagena de Indias, Decreto 0977 de 2001, Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Cartagena de Indias, Cartagena.
- Espinosa, A. (2011), «Política tributaria e incentivos fiscales: Consideraciones para el desarrollo económico de Cartagena de Indias», *Economía & Región*, Vol. 5, N° 1, junio de 2011.
- García, A., y A. Espinosa (2009), «Diez años de balance: Más empleo de menor calidad», *Cuadernos de Coyuntura Económica de Cartagena y Bolívar. Especial 10 años*, Banco de la República, Observatorio del Caribe Colombiano y otras instituciones, pp. 32-42. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/ICER/cartagena_bolivar/2009.pdf
- Hawkins, F. (1983), «Contribución al estudio del *Anomalocardia Brasiliiana* (Chipi-Chipi) en la Ciénaga de la Virgen, Cartagena», Tesis de grado, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Cartagena.

- Invemar (2005), «Definición de la vulnerabilidad al cambio en el nivel del mar de sistemas biogeofísicos y socioeconómicos en la zona costera colombiana y medidas para su adaptación (NCCSAP)», Santa Marta.
- Leviller, L., y J. Quintero (2009), «Un decenio de inflación en Cartagena: ¿Qué tanto es menos costosa la ciudad y quiénes se benefician con su caída?», *Cuadernos de Coyuntura Económica de Cartagena y Bolívar. Especial 10 años*, Banco de la República, Observatorio del Caribe Colombiano y otras instituciones, Cartagena
- Moser, C., A. Stein y otros (2011), «Planificación de activos para la adaptación al cambio climático en el barrio Policarpa Salavarrieta (Cartagena de Indias, Colombia)», Informe Final. Global Urban Research Centre (GURC) de The University of Manchester, Agenda Universitaria contra la Pobreza (AUPO)/Laboratorio Iberoamericano de Investigación e Innovación en Cultura y Desarrollo (L+ID)/Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDE), Universidad Tecnológica de Bolívar, Cartagena.
- Oliveros, J. (2008), *Parásitos en peces colombianos*. Disponible en: <http://www.unicartagena.edu.co/publicaciones/parasitos.pdf>.
- Pérez, G., e I. Salazar (2007), «La pobreza en Cartagena: Un análisis por barrios», *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 98, Banco de la República, Cartagena.
- Posada P., B. Henao y P. William (2008), «Diagnóstico de la erosión costera en el Caribe colombiano», *Serie de Investigaciones Especiales* N° 13, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis (Invemar), Santa Marta.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1994), *Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Nueva York.
- PNUD y Alcaldía de Cartagena (2009), *Política de Inclusión Productiva para población en situación de pobreza y vulnerabilidad*, Descargable en: http://www.pnud.org.co/img_upload/33323133323161646164616461646164/Politica%20Publica%20Inclusion%20Productiva%20Cartagena.pdf
- PNUMA y Observatorio del Caribe Colombiano (2009), *Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: GEO Cartagena*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Alcaldía de Cartagena de Indias, Establecimiento Público Ambiental de Cartagena-EPA Cartagena y Observatorio del Caribe Colombiano. Disponible en: <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/2009%20-%20GEO%20Cartagena.pdf>, 2008)

- Rodríguez, M., O. Gómez e I. Abadía (2009), «Lineamientos para el manejo de los manglares urbanos en la ciudad de Cartagena», Establecimiento Público Ambiental de Cartagena, Cartagena.
- Romero, J. (2007), «¿Discriminación laboral o capital humano? Determinantes del ingreso laboral de los afrocartageneros», *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 97, Banco de la República, Cartagena.
- Romero, J. (2009), «Geografía económica del Pacífico colombiano», *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 116, Banco de la República, Cartagena.
- Rueda, F. y A. Espinosa (2010), «Will the Poor of Today be the Poor of Tomorrow? Determinants of Poverty and Vulnerability in Cartagena, Colombia», *Economía & Región*, Vol. 4, No. 1, junio 2010.
- Rueda, F. y otros (2008). «Estimación de los retornos a la educación en Cartagena ¿Es la educación un camino seguro para obtener mayores ingresos? Cartagena Cómo Vamos. Cartagena de Indias (Colombia).
- Toro, D. y Doria M. (2010), «La curva de Laffer y la optimización del recaudo en Cartagena», *Economía & Región*, Vol. 4, No. 1, junio 2010.
- UDE-Secretaría de Hacienda Distrital (2010, 2011), *Informe Financiero del Distrito de Cartagena de Indias, Años 2009 y 2010*. Disponible en: <http://www.cartagena.gov.co/sechacienda/Documentos/Informe%20Financiero%20Diciembre%202009.pdf>
- _____ (2010), *Exposición de Motivos Proyecto de Reforma al Estatuto Tributario, Acuerdo 041 de 2006*. Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, Cartagena.
- UDE (2009), «La salud y la nutrición de la población del Plan de Emergencia Social Pedro Romero». *Boletín H&D Social*, N° 5, Vol. 1. Secretaría de Hacienda Distrital, Cartagena.