

**REGALÍAS Y EDUCACIÓN EN CARTAGENA DE INDIAS, 2000-2009: EL CASO  
DEL PROYECTO EDUCATIVO “COBERTURA CON GARANTÍAS”**

**JÉSSICA GARAVITO ARÉVALO**

**HEIDI URUETA RANGEL**

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE BOLIVAR  
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS  
CARTAGENA  
2011**

**REGALÍAS Y EDUCACIÓN EN CARTAGENA DE INDIAS, 2000-2009: EL CASO  
DEL PROYECTO EDUCATIVO “COBERTURA CON GARANTÍAS”**

**JÉSSICA GARAVITO ARÉVALO**

**HEIDI URUETA RANGEL**

**Trabajo de grado presentado para optar al título de Economista**

**Asesor**

**AARÓN ESPINOSA ESPINOSA**  
**Economista, Magíster en Economía**  
**Investigador UTB**

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE BOLÍVAR**  
**CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS**  
**CARTAGENA**  
**2011**

Cartagena de Indias, Mayo 16 de 2011

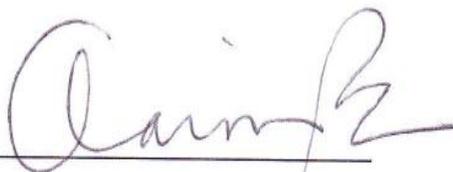
**Señores:**

**COMITÉ EVALUADOR DE TRABAJOS DE GRADO  
Universidad Tecnológica de Bolívar  
Facultad de Economía y Negocios  
Ciudad**

Cordial Saludo,

Por medio de la presente, manifiesto que he acompañado en calidad de asesor a las estudiantes **JÉSSICA GARAVITO ARÉVALO y HEIDI URUETA RANGEL**, durante todas las fases de elaboración de su trabajo de grado, razón por la cual expreso mi respaldo al documento que acompaña esta carta y que lleva por título: Regalías y educación en Cartagena de Indias, 2000-2009: El caso del proyecto educativo "Cobertura con Garantías".

Atentamente,



**AARÓN ESPINOSA ESPINOSA**  
Asesor de Trabajo de Grado

Cartagena de Indias, Mayo 16 de 2011

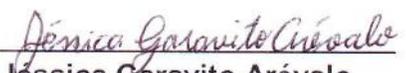
Señores:

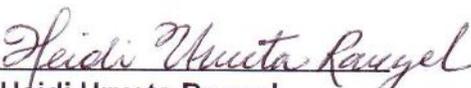
**COMITÉ EVALUADOR DE TRABAJOS DE GRADO**  
**Universidad Tecnológica de Bolívar**  
**Facultad de Economía y Negocios**  
**Ciudad**

Cordial Saludo,

Por medio de la presente, nos permitimos someter a consideración el trabajo de grado con título: **REGALÍAS Y EDUCACIÓN EN CARTAGENA DE INDIAS, 2000-2009: EL CASO DEL PROYECTO EDUCATIVO “COBERTURA CON GARANTÍAS”** como requisito para optar al título de profesionales en Economía.

Atentamente,

  
Jessica Garavito Arévalo  
cc 1.047.415.526 de Cartagena

  
Heidi Urueta Rangel  
cc 1.143.330.447 de Cartagena

Cartagena de Indias, Mayo 16 de 2011

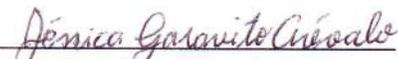
Señores:

**BIBLIOTECA GENERAL  
Universidad Tecnológica de Bolívar  
Ciudad**

Estimados Señores:

Autorizamos a los usuarios interesados, consultar y reproducir (parcial o temporalmente) el contenido del trabajo titulado: **REGALÍAS Y EDUCACIÓN EN CARTAGENA DE INDIAS, 2000-2009: EL CASO DEL PROYECTO EDUCATIVO “COBERTURA CON GARANTÍAS”** presentado por las estudiantes **JESSICA GARAVITO AREVALO y HEIDI URUETA RANGEL**, como requisito para optar el título de “Economista”, siempre que mediante la correspondiente cita bibliográfica se dé el crédito al trabajo y sus autoras.

Atentamente,

  
Jessica Garavito Arevalo  
cc 1.047.415.526 de Cartagena

  
Heidi Urueta Rangel  
cc 1.143.330.447 de Cartagena

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios por permitirnos culminar con gran satisfacción el presente trabajo. A nuestro querido asesor y amigo Aarón Espinosa Espinosa por su valiosa orientación, apoyo, dedicación y acompañamiento en este proceso.

Agradecemos con especial cariño a la Dra. Aminta Sierra de Chimá por estar siempre dispuesta a colaborarnos, por el apoyo y el ánimo que nos brindó.

Al Dr. Daniel Amézquita por su buena disposición, opiniones acerca del tema y sugerencia en cuanto a datos e información. A María del Pilar Maya Herrera por la atenta lectura, opiniones y recomendaciones. A Leonardo Bonilla Mejía por sus comentarios y colaboración en la estructuración del presente documento.

Por último pero no menos importante, agradecemos al profesor Alberto Llamas por ser un puente entre las distintas entidades y nosotras en lo referente a la consecución de datos; a la Secretaría de Educación Distrital (SED), al Departamento Nacional de Planeación (DNP), al Departamento Administrativo Distrital de Salud (DADIS) y a la Contraloría General de la República.

*A todos los que contribuyeron para el logro de esta meta. Gracias!*

*Heidi Urueta Rangel  
Jéssica Garavito Arévalo*

## DEDICATORIA

*A Dios por regalarnos una maravillosa vida llena de grandes oportunidades al lado de personas maravillosas. Por darnos sabiduría y fortaleza para sacar adelante este importante trabajo como parte de nuestra formación académica y profesional.*

*A nuestros padres Xiomara Rangel, Cristóbal Urueta y Marisol Arévalo, Edgar Garavito pues con su amor y confianza nos han apoyado en cada momento de nuestra vida. Por sus sabias palabras, sus invaluable consejos y sus innumerables sacrificios para que fuésemos mujeres de buenos principios y valores.*

*A nuestros hermanos Alexis Urueta, Sebastián Garavito y Sergio Garavito por su cariño y apoyo incondicional a través de todos estos años de estar compartiendo juntos.*

*A nuestros familiares, abuelos, tíos, primos y amigos, por la confianza depositada y la constante motivación para sacar a delante todos nuestros proyectos.*

*Heidi Urueta Rangel*

*Jéssica Garavito Arévalo*

Nota de aceptación:

-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----

-----  
Firma del Presidente del jurado

-----  
Firma del jurado

-----  
Firma del jurado

Cartagena de Indias, Mayo 16 de 2011

## CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	13
<b>2. OBJETIVOS</b> .....	16
<b>3. JUSTIFICACIÓN</b> .....	17
<b>4. MARCO DE REFERENCIA</b> .....	28
4.1. Marco Teórico .....	28
4.2. Marco Jurídico .....	30
4.2.1. Marco Constitucional .....	31
4.2.2. Marco Legal .....	32
3.2.2.1 Modelo de Liquidación, Distribución y Destino de las regalías .....	36
3.2.3 Marco conceptual .....	39
<b>5. Importancia relativa de las Regalías en el distrito de Cartagena</b> .....	41
5.1. Ejecuciones presupuestales en el distrito de Cartagena 2000-2009 .....	41
5.2. Perfil de la inversión en el distrito de Cartagena 2003-2005 .....	48
5.3. Sectores Prioritarios de la ley 141 de 1994 .....	50
5.3.1 Educación .....	51
5.3.2 Salud .....	56
5.3.3 Mortalidad Infantil .....	57
5.3.4. Agua Potable y Alcantarillado .....	59
5.3.5. ¿Se han cumplido las mínimas metas de cubrimiento en los sectores? ...	61
<b>6. ANÁLISIS AL PROYECTO: COBERTURA CON GARANTÍAS</b> .....	63
6.1. Problema que se quiere solucionar con el Proyecto .....	64
6.2. Objetivo del Proyecto .....	65
6.3. Población Objetivo .....	66
6.4. Aspectos generales, técnicos y ambientales del proyecto .....	67
6.5. Aspectos Institucionales y comunitarios .....	68
6.5.1 Política de Calidad de la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena ..	68
6.5.2 Objetivos de Calidad .....	69
6.6. Evaluación del Proyecto .....	69

6.6.1. Indicador de Eficacia .....	70
6.6.2. Indicador de Eficiencia .....	73
<b>7. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES</b> .....	<b>75</b>
<b>8. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>77</b>
<b>9. ANEXOS</b> .....	<b>80</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> (%) NBI ciudades de la Costa Caribe y Bogotá, 2008 .....	20
<b>Gráfico 2:</b> NBI en los municipios del departamento de Bolívar (%) .....	21
<b>Gráfico 3:</b> Cobertura bruta por niveles en Cartagena, 2005-2008 .....	22
<b>Gráfico 4:</b> Participación en las pruebas de Estado del Icfes (Colegios Oficiales Vs. Privados) .....	23
<b>Gráfico 5:</b> Tasa de mortalidad infantil en Cartagena (2000-2008) .....	23
<b>Gráfico 6:</b> Evolución de las regalías en Cartagena 2000-2009 .....	42
<b>Gráfico 7:</b> Regalías como porcentaje de los ingresos totales en Cartagena, 2000-2009. ....	42
<b>Gráfico 8:</b> Ingresos totales, gastos totales y déficit en Cartagena 2000-2009 .....	43
<b>Gráfico 9:</b> Ingresos tributarios, transferencias y regalías como porcentaje de los ingresos totales de Cartagena, 2000-2009.....	44
<b>Gráfico 10:</b> Composición de los ingresos tributarios en Cartagena 2000-2009 .....	44
<b>Gráfico 11:</b> Participación de las regalías en los Ingresos totales y la inversión en Cartagena, 2000-2009 .....	45
<b>Gráfico 12:</b> Gastos de funcionamiento e inversión en Cartagena 2000-2009.....	45
<b>Gráfico 13:</b> Composición de los gastos de funcionamiento en Cartagena 2000-2009.....	46
<b>Gráfico 14:</b> Regalías pagadas al distrito de Cartagena, Bolívar y municipios 2000-2009. ....	46
<b>Gráfico 15:</b> Relaciones entre las posiciones de los municipios en el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) y regalías per cápita 2009 .....	47
<b>Gráfico 16:</b> Ejecución de regalías pagadas año 2003 .....	49
<b>Gráfico 17:</b> Ejecución de regalías pagadas año 2004 .....	49
<b>Gráfico 18:</b> Ejecución de regalías pagadas año 2005 .....	50
<b>Gráfico 19:</b> Relación entre Necesidades Básicas Insatisfechas y regalías per cápita por municipios.....	51
<b>Gráfico 20:</b> Tasas de cobertura bruta y neta en Cartagena, 2001-2009.....	52
<b>Gráfico 21:</b> Tasa de Cobertura Neta sin extraedad por niveles, 2001-2009 .....	53
<b>Gráfico 22:</b> Calidad en la Educación Superior (ICFES), Instituciones Oficiales y Privadas por Jornadas académicas 2001-2009 .....	54
<b>Gráfico 23:</b> Calidad en la Educación Superior (Pruebas ICFES) 2001-2009.....	55
<b>Gráfico 24:</b> Relación Regalías y Tasa de Cobertura Bruta 2001-2009.....	55
<b>Gráfico 25:</b> Población afiliada al Régimen Subsidiado (Sisbén por niveles y resto) 2001-2008 .....	56

<b>Gráfico 26:</b> Regalías y afiliados al Régimen Subsidiado de Salud en Cartagena 2001-2008 .....	57
<b>Gráfico 27:</b> Mortalidad infantil en menores de 1 año en Cartagena 2000-2009.....	58
<b>Gráfico 28:</b> Regalías y tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año, 2001-2008 .....	58
<b>Gráfico 29:</b> Cobertura de acueducto 2001-2009 .....	59
<b>Gráfico 30:</b> Número de usuarios suscritos a acueducto por estrato socioeconómico en Cartagena, 2002-2009 .....	60
<b>Gráfico 31:</b> Cobertura de alcantarillado en Cartagena, 2002-2009 .....	61
<b>Gráfico 32:</b> Número de usuarios conectados a alcantarillado por estrato socioeconómico en Cartagena, 2002-2009 .....	61

### LISTA DE CUADROS

<b>Cuadro 1:</b> Irregularidades en el manejo de las regalías en Cartagena .....	18
<b>Cuadro 2:</b> Regalías Directas en Bolívar, Cartagena y municipios .....	19
<b>Cuadro 3:</b> Grupos departamentales en Colombia identificados en función de variables relacionadas con las regalías, año 2005.....	26
<b>Cuadro 4:</b> Beneficiarios de los recursos de Regalías .....	32
<b>Cuadro 5:</b> Leyes Constitucionales referentes a Regalías.....	33
<b>Cuadro 6:</b> Sectores hacia los cuales se dirigen los recursos por regalías de los Municipios .....	38
<b>Cuadro 7:</b> Cartagena, Metas de cubrimiento alcanzadas, 2003-2009 .....	62
<b>Cuadro 8:</b> Subproyectos programa “Cobertura con Garantías” .....	66
<b>Cuadro 9:</b> Ubicación Población Objetivo.....	66
<b>Cuadro 10:</b> Cuantificación Población Objetivo .....	67

### LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1:</b> Precio y porcentajes para la liquidación de las regalías .....	80
<b>Anexo 2:</b> Porcentajes de distribución de recursos por regalías .....	81
<b>Anexo 3:</b> Sectores hacia los cuales se dirigen los recursos por regalías de los departamentos.....	81
<b>Anexo 4:</b> Ejecuciones Presupuestales del distrito de Cartagena de Indias .....	82
<b>Anexo 5:</b> Regalías Pagadas al departamento de Bolívar y sus Municipios (excluyendo C/gena), 2000-2009.....	83
<b>Anexo 6:</b> Sector Agua Potable y Alcantarillado en el distrito de Cartagena.....	84
<b>Anexo 7:</b> Grado de avance de los subproyectos financiados con regalías (2009 Vs. 2010) .....	84
<b>Anexo 8:</b> Relación entre los costos totales ejecutados, por unidad de logro frente a la relación originalmente programada, año 2010 .....	85
<b>Anexo 9:</b> Metas Propuestas y programadas. Proyecto Cobertura con Garantías.....	86
<b>Anexo 10:</b> Ejecución del Gasto en el Proyecto Cobertura con Garantías, 2010.....	87

## RESUMEN

El distrito de Cartagena de Indias en su condición de puerto, recibe regalías directas por concepto de transporte, cargue y descargue de petróleo y sus derivados; los recursos que recibe la ciudad por este concepto deben destinarse a la inversión de proyectos prioritarios que, a su vez, van dirigidos de manera especial a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los cartageneros.

En este trabajo se hace especial énfasis en el sector educativo, examinando el caso del proyecto “Cobertura con Garantías” a través de dos indicadores de evaluación. Adicionalmente, se observa el comportamiento de los recursos provenientes de regalías frente a las coberturas efectivamente alcanzadas de otros sectores.

Concretamente en el estudio del proyecto educativo “Cobertura con Garantías”, la aplicación de los indicadores de eficacia y eficiencia a los cinco subproyectos incluidos en el programa educativo, arrojó diversos resultados, entre los cuales cabe resaltar el subproyecto “Todos con derechos” por ser el que presenta mejores indicadores lo que favorece ampliamente el acceso de la población en condiciones de vulnerabilidad al sistema educativo del Distrito, y demuestra que las metas y los gastos efectivamente ejecutados están regidos bajo principios de eficacia y eficiencia.

En términos generales, en el sector educativo las coberturas alcanzadas entre 2003 y 2005 se encontraban por debajo de lo estipulado por la ley, pero a partir de 2007 y hasta 2009 la situación cambia. Además, se puede afirmar que en el Distrito se han cumplido las mínimas metas de cobertura en los sectores de agua potable y alcantarillado ya que el 70% de la población tiene acceso a estos servicios. El sector salud ha sido el menos aventajado en cuanto al alcance de las metas ya que durante el periodo 2003-2008 las coberturas estuvieron por debajo del 100% y en 2009 se ubican por encima de este porcentaje. La tasa de mortalidad infantil ha venido disminuyendo a lo largo del periodo analizado.

**Palabras claves:** Regalías, Educación, Plan de Desarrollo, Indicadores de evaluación.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las regalías, definidas como la contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de recursos naturales no renovables, constituyen un instrumento financiero para el desarrollo socioeconómico de las entidades territoriales a través de la transformación de éstos recursos, la descentralización y el incentivo a la inversión<sup>1</sup>. Por ejemplo, Hernández (2004) sostiene que para algunos departamentos y municipios las regalías representan alto porcentaje dentro de los ingresos, como es el caso de La Guajira, Casanare, Arauca y Meta, por mencionar algunos de los principales productores que han elevado el PIB departamental y han abierto posibilidades de inversión a escala nacional.

La destinación de los recursos de regalías se encuentra definida en las leyes 141 de 1994, 756 de 2002 y la 1283 de 2009; en la primera se estipula que aquellas entidades territoriales que reciben estos recursos deben atender y privilegiar a cuatro sectores específicos: educación, salud, saneamiento básico y mortalidad infantil.

Cartagena de Indias, en su condición de municipio portuario, recibe regalías directas por concepto de transporte, cargue y descargue de petróleo y sus derivados; los recursos que recibe la ciudad por este concepto deben destinarse a la inversión de proyectos prioritarios que, a su vez, van dirigidos de manera especial a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad con el objetivo de mejorar la calidad de vida de estas personas.

Así mismo, se busca que las regalías vistas como una herramienta básica en la ciudad- jalen el desarrollo a escala municipal, departamental y regional por medio de su correcta inversión en los diferentes proyectos. Bajo esta perspectiva, también es importante destacar que el distrito de Cartagena como receptor de regalías podría contribuir al mejoramiento de las finanzas públicas y tener efectos (directos e indirectos) sobre la situación económica y social de la ciudad.

Dada la importancia relativa de las regalías en los presupuestos municipales y departamentales, en las finanzas públicas locales y su potencial aporte al desarrollo territorial, se esperaría que estos recursos solucionen las necesidades básicas insatisfechas logrando los niveles mínimos de cobertura permitidos en la sociedad. En el caso particular del presente trabajo, se puede afirmar que la situación del Distrito respecto al tema de pobreza no es alentadora ni es ajena a la realidad colombiana, pues existen sectores de la ciudad tales como las laderas del

---

<sup>1</sup> Definición extraída de la Constitución Política de Colombia y la Ley 141 de 1994.

Cerro de la Popa o los barrios aledaños a la Ciénaga de la Virgen que reflejan esta difícil situación<sup>2</sup>.

Aunque Cartagena no se caracteriza por ser gran receptor de regalías, las ventajas comparativas relacionadas con la ventajosa ubicación geográfica que tiene la ciudad han favorecido la ampliación de la refinería de Ecopetrol como una importante oportunidad para el Distrito ya que promete la entrada de mayores ingresos por concepto de regalías. Existen, además, actores de control como las Entidades Territoriales, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría, el DNP y en general ciudadanos, medios de comunicación y juntas de acción comunal que velan por el buen manejo y el uso transparente de los recursos de regalías.

Cabe resaltar que durante el desarrollo de la investigación se presentaron dificultades en la consecución de la información relacionada con las inversiones que se han realizado, datos presupuestales y algunos indicadores socioeconómicos de la ciudad. Sin embargo, se logró recopilar datos e información de la Secretaría de Educación Distrital, el Departamento Administrativo Distrital de Salud (Dadis), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la Contraloría General de la República-sucursal Cartagena, entre otras.

Adicionalmente, se trabajará con coberturas por sectores: específicamente se trata de mirar si se cumplen las coberturas en educación, salud, saneamiento básico y mortalidad infantil ya que se tiene una fuente de ingreso exclusiva para realizar inversión en estos sectores. Por lo anterior, no se toca a fondo el tema de pobreza en la ciudad de Cartagena puesto que se haría necesario involucrar otras variables que no están estipuladas en el marco prioritario de la Ley de Regalías<sup>3</sup>.

Para la estructuración de la investigación se organiza el documento en seis secciones: a la primera, esta introducción, le sigue la justificación del trabajo, así como el planteamiento del problema que motivó la indagación. En la tercera parte se describe el marco jurídico de las regalías en Colombia examinando los aspectos legales y constitucionales. En cuarto lugar, se introduce una sección sobre la importancia relativa de las regalías en el distrito de Cartagena con base en las ejecuciones presupuestales del periodo 2000-2009, con el fin de mirar los resultados anuales de las finanzas públicas y elaborar un perfil de la inversión en el Distrito, además se observa el comportamiento de las regalías frente a las coberturas mínimas en educación, salud, mortalidad infantil y agua potable y

---

<sup>2</sup> Es importante destacar que no basta con leer artículos para confirmar la situación de pobreza que tienen ciertos Barrios de Cartagena, solo con el hecho de visitar estos barrios podemos percibir la difícil situación socioeconómica que tienen muchos hogares cartageneros.

<sup>3</sup> Esta fue una recomendación realizada por María del Pilar Maya Herrera, Líder en Interventoría Administrativa y Financiera (Grupo A, Atlántico-Bolívar-Magdalena). Dirección de Regalías- Departamento Nacional de Planeación.

alcantarillado. Luego, se analiza el proyecto educativo "Cobertura con garantías" aplicando indicadores de eficacia, eficiencia y elasticidad logro/gasto. Por último, se exponen las conclusiones y reflexiones finales del trabajo.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo General**

Examinar el comportamiento de los recursos provenientes de regalías frente a las coberturas mínimas efectivamente alcanzadas durante el período 2000-2009 en los sectores prioritarios establecidos en la Ley 141 de 1994 (educación, salud, mortalidad infantil y agua potable y alcantarillado).

### **2.2 Objetivos Específicos**

- Describir el marco jurídico de las regalías en Colombia, examinando los aspectos legales y constitucionales.
- Analizar la importancia relativa de las regalías en el distrito de Cartagena para el período 2000-2009 con base a las ejecuciones presupuestales.
- Realizar un perfil de la inversión de los recursos provenientes de regalías en el distrito de Cartagena para tres años de estudio (2003-2005).
- Examinar el proyecto educativo Cobertura con garantías en Cartagena 2008-2011 a través de dos indicadores de evaluación (eficacia y eficiencia).

### 3. JUSTIFICACIÓN

El distrito de Cartagena, capital del departamento de Bolívar, hace parte de la región Caribe y cuenta con una población estimada de 944.250 en 2010, representando la más alta participación (47,7%) en el departamento. Las principales actividades económicas del Distrito se concentran en los sectores industrial, portuario y turístico, los cuales han jalado el crecimiento por largo periodo. Una de las principales fuentes dentro de los ingresos de capital son las que provienen de los recursos de regalías correspondiente al transporte, cargue y descargue de petróleo y sus derivados.

En los últimos años se ha expresado críticamente que la distribución de las regalías en Colombia es inequitativa. Por ejemplo, Valdés (2008) sostiene que la riqueza se concentra en sólo unos cuantos departamentos (en especial los más ricos en carbón y petróleo) dejando a un lado la otra parte de la población del país, cuando por ley los recursos naturales no renovables son propiedad del Estado y por ende deberían favorecer a todos los ciudadanos.

En concordancia con lo anterior, desde el año 2000 se ha venido implementando en el distrito de Cartagena un ejercicio sobre veeduría ciudadana de las regalías petrolera directas en la Comuna 11 con el objetivo de vigilar los ingresos y la inversión de dichos recursos<sup>4</sup>. El diagnóstico sobre la situación socioeconómica del Distrito, a cargo de diferentes líderes comunales, arrojó una serie de problemas, relacionados con:

- a) Un alto índice de necesidades básicas insatisfechas y poca inversión de los recursos provenientes de regalías petroleras en esta zona manifestando un gran desinterés por parte de la Administración Distrital,
- b) Una diferencia sustancial de más de \$2.000 millones cuando se comparó el presupuesto de ingresos del Distrito y el informe sobre regalías reportado por Ecopetrol durante las vigencias futuras de los años 1998 -1999,
- c) El desvío de la destinación de las regalías por fuera de lo estipulado por la ley, usando estos ingresos para el pago de gastos de funcionamiento, sostenimiento de nóminas en las distintas secretarías y financiamiento de campañas publicitarias,
- d) Desde el año 1994 la inversión que se ha hecho en el Distrito no logra mitigar la situación de pobreza existente en algunas zonas de la ciudad (en especial la comuna 11), y

---

<sup>4</sup> La Comuna 11 ubicada en la Localidad Industrial y de la Bahía, comprende los siguientes barrios: Ceballos, Urbanización Santa Clara, Policarpa, Alborno, Arroz Barato, Puerta de hierro, Bellavista, Libertador, 20 de julio y Antonio José de Sucre. En 2009, la Comuna 11 contaba con una población de 28.475 habitantes, lo que representaba para el mismo año el 3.1% del total de la población del Distrito.

- e) En el plan de acción del año 2000 no se incluyó ningún proyecto de impacto social que pudiera ser financiado con recursos de regalías.

Según el control fiscal a las regalías, realizado por la Contraloría General de la República (2007), en el Distrito se encontraron múltiples irregularidades en el manejo de estos recursos, las cuales se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1: Irregularidades en el manejo de las regalías en Cartagena**

IRREGULARIDADES	ESPECIFICACIONES
<b>Proyectos no prioritarios</b>	Los contratos no responden a proyectos prioritarios establecidos en los Planes de Desarrollo sino que se destinan a fines diferentes de los que señala la ley.
<b>Suscripción de contratos sin estudios previos</b>	No se realiza una buena planeación, algunos contratos no contemplan licencias ambientales, no presentan actas de iniciación o carecen de garantías.
<b>Incumplimiento de contratos</b>	Se suspenden indefinidamente contratos o las obras ejecutadas son de mala calidad.
<b>Escaso seguimiento a los proyectos</b>	Deficiente control y seguimiento al desarrollo de las obras e inexistencia de informes de interventoría.
<b>Inadecuado manejo de las regalías</b>	No se da un buen manejo contable y presupuestal ni de transferencias de los recursos a fondos comunes.

Fuente: Contraloría General de la República- Informe 2007.

Los graves problemas sociales del distrito de Cartagena: la pobreza, el hambre, la desnutrición, el déficit de vivienda, la violencia, entre otros, pueden mitigarse en la medida en que se coordinen acciones que hagan uso eficiente de recursos, entre ellos los de regalías, de tal forma que a los impactos positivos de las inversiones se sume la construcción de capital social. Se puede observar la tendencia creciente de las regalías pagadas al departamento de Bolívar, al distrito de Cartagena y a los municipios que más han recibido otros ingresos por este concepto (cuadro 2). En siete años, las regalías pagadas al Distrito crecieron al 9.5% anual, pasando de \$26.975 a \$46.451 millones constantes de 2006. Lo anterior traduce que el Distrito ha recibido más regalías que el departamento de Bolívar desde el año 2000 a 2006 y a pesar de que el departamento tiene una gran tradición minera, las regalías provienen casi exclusivamente de la explotación y transporte de hidrocarburos (96.8%).

**Cuadro 2: Regalías Directas en Bolívar, Cartagena y municipios**

<b>Año</b>	<b>Bolívar</b>	<b>Cartagena</b>	<b>Cantagallo</b>	<b>Sta.Rosa del Sur</b>	<b>Simití</b>	<b>Talaigua Nuevo</b>
2000	7,739,129,842	26,965,721,418	3,644,197,903	1,343,940,280	nd	132,469,943
2001	6,395,355,900	20,603,003,890	2,968,300,033	1,999,382,070	112,326,974	232,611,147
2002	7,164,642,358	22,210,346,428	3,784,237,892	629,803,154	907,611,664	389,031,735
2003	10,180,916,484	28,435,748,159	5,429,461,436	621,619,186	1,549,528,311	nd
2004	15,779,918,855	36,748,817,921	9,344,855,608	823,605,364	892,187,359	601,001,836
2005	20,775,878,592	36,749,716,662	12,093,771,213	1,980,355,762	1,408,344,551	426,328,786
2006	29,115,466,739	46,451,739,833	17,516,294,836	892,787,751	420,908,908	662,106,000

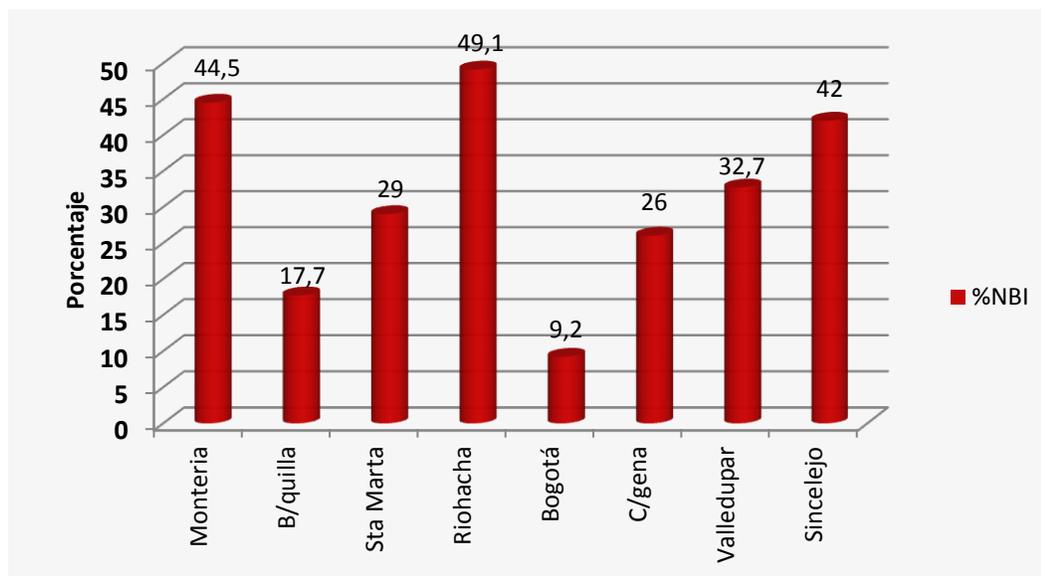
**Fuente:** Las autoras con base en informe de la Contraloría General de la República, 2007.

Pese a los altos montos de regalías que recibe, el Distrito no muestra un ritmo de mejora deseado en los indicadores de bienestar de la población, por ejemplo, según el censo de 2005, se estimó que de los 201.714 hogares ubicados en la cabecera urbana de Cartagena, 57.540 (28.5%) vivían con déficit habitacional, distribuido de la siguiente manera: 29.560 unidades (14.7%) con déficit cuantitativo y 27.980 (13,9%) con carencias cualitativas con relación a la prestación de servicios públicos (agua, luz y alcantarillado)<sup>5</sup>. Así mismo, en el Informe de Auditoría Gubernamental 2010 realizado al Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital (Corvivienda), se afirma que las condiciones de desarrollo urbano de Cartagena se caracterizan por la gran incidencia del déficit habitacional y asentamientos en zonas de alto riesgo (20.7% de los hogares).

En el Gráfico 1 se ilustra el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas en las ciudades capitales de la costa Caribe, comparadas con Bogotá. Las ciudades con mayor porcentaje de hogares pobres con NBI (o pobreza material o por carencias) son: Riohacha (48.8%), Montería (44.5%) y Sincelejo (42%); le siguen Valledupar (32.7%), Santa Marta (29.1%), Cartagena (26%) y Barranquilla (17.7%); el NBI de Bogotá es de 9.2%, muy inferior a las capitales costeñas.

<sup>5</sup> Contraloría Distrital (2010). "Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral modalidad regular 2009".

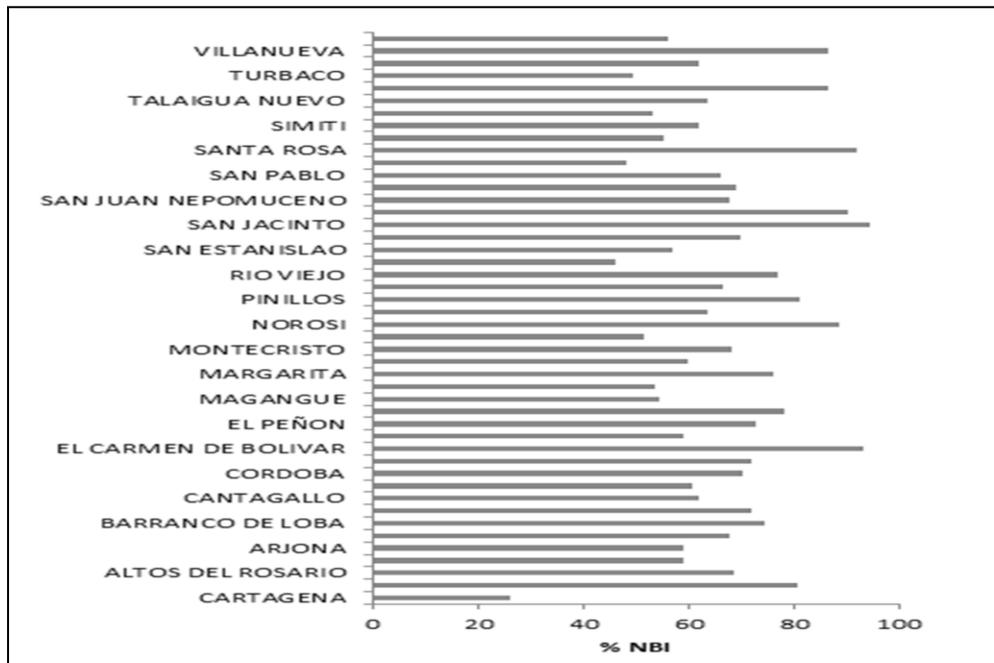
**Gráfico 1: (%) NBI ciudades de la Costa Caribe y Bogotá, 2008**



**Fuente:** Las autoras con base en estadísticas del DANE, proyecciones a diciembre de 2008.

En términos de la incidencia de NBI, el distrito de Cartagena ocupa el quinto lugar dentro de las ciudades de la Costa Caribe. Este resultado es preocupante, por lo que resulta pertinente examinar de qué manera las regalías han contribuido a disminuir este índice de pobreza material en la población cartagenera. El gráfico 2 presenta el análisis territorial del porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas para los municipios del departamento de Bolívar (teniendo este último un promedio de 67.3%). Como se observa, el Distrito muestra el menor porcentaje de NBI en el contexto bolivarense; otros municipios como San Jacinto (94.4%), El Carmen de Bolívar (93%), Santa Rosa (91%) y Villanueva (86,4%), por mencionar unos pocos, tienen altos índices de pobreza. El gráfico sugiere que Cartagena presenta escaso vínculo con los municipios de Bolívar porque siendo un gran receptor de regalías no ha logrado proveer externalidades positivas a éstos entes territoriales través de estos recursos.

**Gráfico 2: NBI en los municipios del departamento de Bolívar (%)**



Fuente: Las autoras con base en estadísticas del DANE (proyecciones a diciembre de 2008)

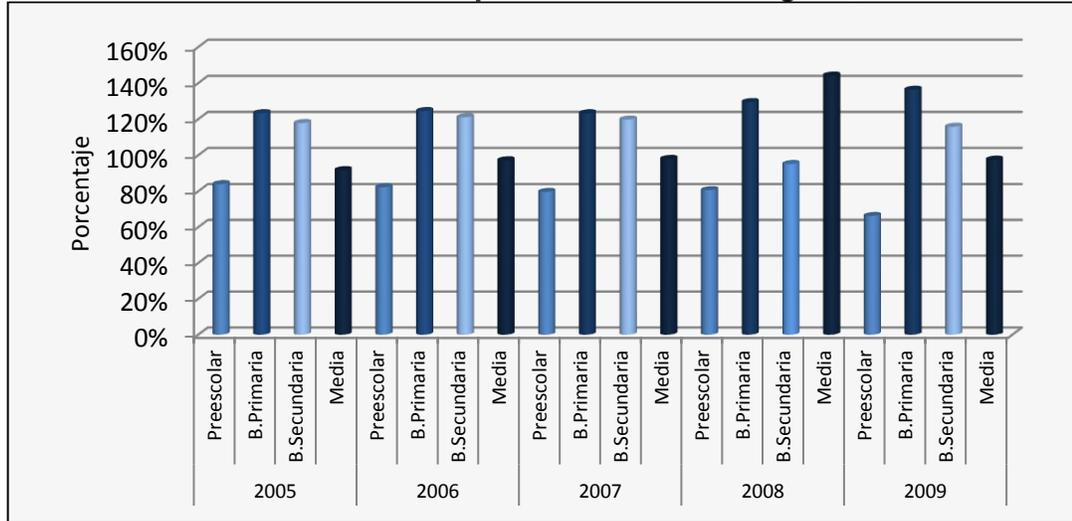
Al analizar algunos indicadores sociales, específicamente los prioritarios de acuerdo con la Ley de Regalías (educación, salud, saneamiento básico y mortalidad infantil), se encontraron los siguientes antecedentes:

La cobertura bruta educativa (gráfico 3) ha fluctuado levemente en el periodo 2005-2009, siendo superior al 100%<sup>6</sup> el nivel de básica primaria incluyendo preescolar con 84% (en 2005); la básica secundaria con las más altas coberturas en los años 2006 (121%) y 2007 (119%); y la educación media que alcanzó la mayor cobertura en 2008 con 144%. De acuerdo con Cartagena Como Vamos (2008), la cobertura educativa en el Distrito alcanzó 113.7% con 5.229 matrículas más que en 2007<sup>7</sup>. Así mismo, la calidad en la educación superior medida por las pruebas de Estado del Icfes (gráfico 3) mostró para los colegios oficiales una participación del 29.6 % (año 2007) para los niveles alto, medio, superior o muy superior y el 73.1% para los niveles bajo, inferior o muy inferior; mientras que los resultados de los colegios privados en 2007 fueron 55.2% nivel alto, medio, superior o muy superior y 44,8% nivel bajo, inferior o muy inferior. Lo anterior recalca la diferencia sustancial entre la educación pública y privada del Distrito, haciendo pertinente la realización de éste trabajo donde se hará énfasis en examinar qué tanto han influido las regalías en el cumplimiento de las coberturas.

<sup>6</sup> El hecho de que la cobertura bruta sea superior al 100% implica que en el sistema educativo existe un amplio porcentaje de personas por fuera del rango de edad entre 5 y 17 años.

<sup>7</sup> Cartagena Como Vamos. (2008). "Cómo Vamos en educación". Evaluación de Calidad de Vida.

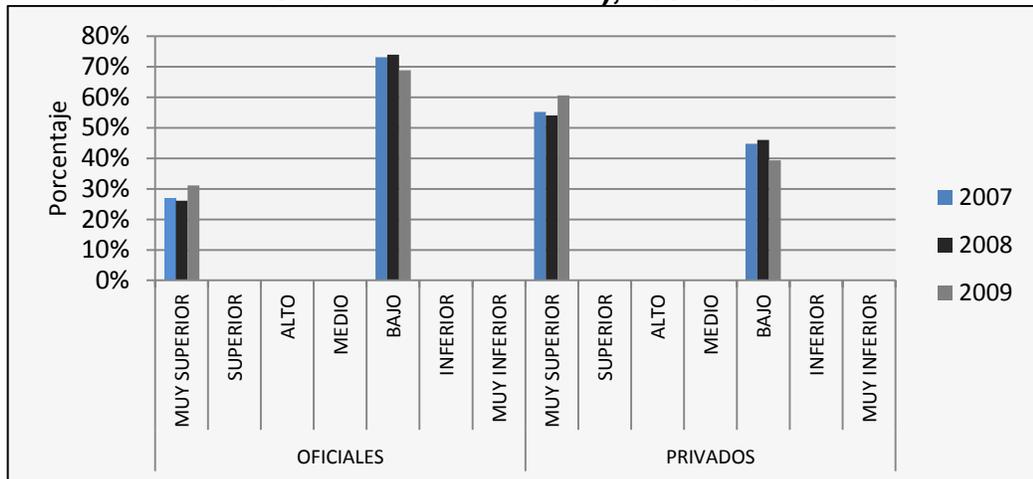
**Gráfico 3: Cobertura bruta por niveles en Cartagena, 2005-2008**



**Fuente:** Las autoras con base en información suministrada por la Secretaría de Educación Distrital.

Más que examinar la cobertura en los niveles educativos, es de vital importancia evaluar el tema de la calidad del servicio prestado. Al respecto, el siguiente gráfico muestra la amplia diferencia en los resultados de las pruebas Icfes entre colegios oficiales y privados. Durante el periodo 2007-2009, en promedio el 71.9% de los colegios oficiales se ubicó en las categorías bajo, inferior y muy inferior, mientras que el 56,6% de los colegios privados logró ubicarse en las categorías muy superior, superior, alto y medio.

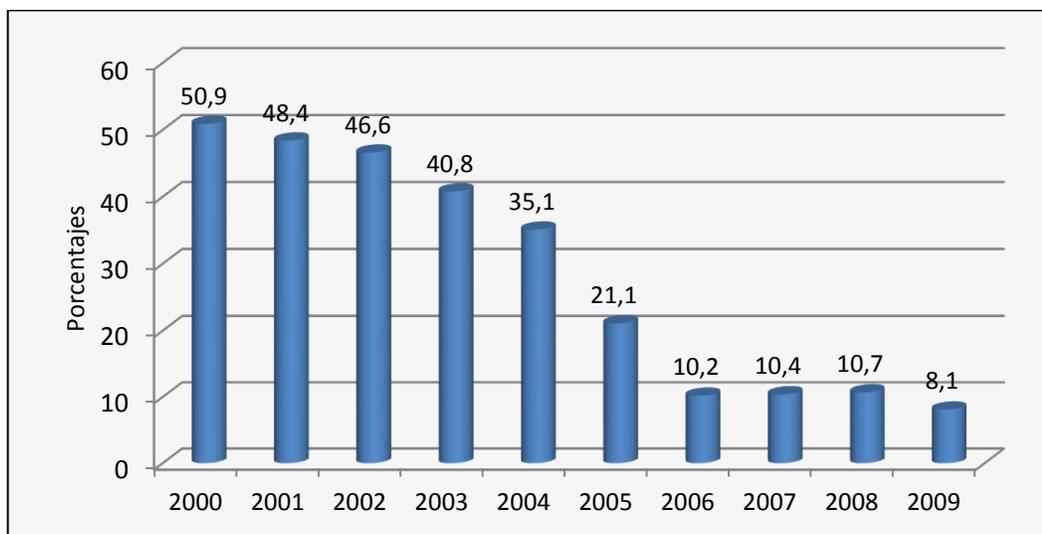
**Gráfico 4: Participación en las pruebas de Estado del Icfes (Colegios Oficiales Vs. Privados), 2007-2009**



**Fuente:** Las autoras con base en estadísticas de la Secretaría de Educación Distrital.

Por su parte, la mortalidad infantil<sup>8</sup> registró un descenso significativo durante el periodo 2000-2008 (gráfico 4). Según Viloría (2005), a pesar del descenso este indicador debe preocupar a las autoridades de salud local ya que en 2003 la tasa en Cartagena fue de 40.8 muertos por cada 1.000 nacidos vivos, muy por encima de la registrada en la región de América Latina y el Caribe, en Colombia y en la ciudad de Bogotá<sup>9</sup>.

**Gráfico 5: Tasa de mortalidad infantil en Cartagena (2000-2008)**



Fuente: Las autoras con base en Dadis.

En cuanto a la salud pública, de acuerdo con Cartagena Como Vamos (CCV), en 2005 el 39.2% de la población nivel 1 y 2 del Sisbén se encontraba afiliada al régimen subsidiado, frente a un promedio nacional de 68%. Para ese mismo año, aumentaron en la ciudad nuevos casos de SIDA, tuberculosis y dengue, generando además el difícil acceso de la población más vulnerable al servicio de salud y especialmente problemas relacionados con la calidad del servicio. La tasa de cobertura del régimen subsidiado ha registrado un comportamiento creciente durante el periodo 2004- 2009, pasando de 48.5% en 2004 a 89.3% en 2009.

La prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado en el Distrito presenta tasas por debajo de las metas de desarrollo del milenio. El 10% (14 de los 140) barrios encuestados en el Sisbén afirmó que el acueducto es su única fuente para consumo de agua y que el problema más serio es la ausencia de una

<sup>8</sup> La mortalidad infantil por mil nacidos vivos, se ha convertido en un poderoso indicador de salud, en la medida que muestra la protección existente a favor de la madre y el hijo. Además del acceso, la calidad y la oportunidad de los servicios de salud, deben analizarse las tasas de mortalidad de la población para evaluar calidad de vida de los cartageneros.

<sup>9</sup> Viloría, Joaquín. (2005). "Salud pública y situación hospitalaria en Cartagena". *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional* 65, Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República Cartagena de Indias.

red de alcantarillado que canalice adecuadamente las aguas negras y servidas: 21.8% de los hogares del Distrito usa pozos sépticos y la disposición de las excretas sigue realizándose al aire libre; barrios como la urbanización Colombiatón presenta cobertura de alcantarillado del 99.2% mientras que en Arroz Barato la cobertura es del 0.6%<sup>10</sup>.

Desde una perspectiva regional, las regalías constituyen una importante fuente de recursos para el desarrollo ya que por su naturaleza se deben destinar a la subvención de inversiones en infraestructura y satisfacción de necesidades básicas de la población; además, al evaluar la evolución de las regalías también se puede crear una percepción de la forma como se manejan estos recursos que, debido a la magnitud de su monto, generalmente propician malversación de fondos en las autoridades locales.

De lo anterior se desprende una razón más para estudiar el efecto potencial de las regalías en el distrito de Cartagena: se trata de poder observar de qué manera estos recursos han contribuido al desarrollo socioeconómico de esta parte del territorio colombiano, la más pobre de las grandes ciudades colombianas (Pérez y Salazar, 2007).

Otras razones que existen para pensar que las regalías también tienen algún efecto sobre el crecimiento de las entidades territoriales están relacionadas, primero, con el hecho de que las regalías conforman -dentro del conjunto de transferencias del Gobierno Central a las administraciones locales- unos de los recursos que más notoriamente pueden ser utilizadas para la inversión, y segundo, éstas representan la transferencia que se puede manejar con mayor libertad por parte de los gobernantes regionales (son ampliamente de carácter discrecional). Las anteriores razones están fundamentadas en la idea de que si los fondos por concepto de regalías son administrados adecuadamente, los municipios y departamentos gozarían de mayor provisión de bienes por parte de los gobiernos locales y adicionalmente mayores recursos económicos podrían estimular la inversión pública en infraestructura y así generar incentivos en la actividad productiva privada (ya que disminuyen los costos de desarrollar su actividad), lo que finalmente se refleja en la generación de un mayor producto dentro de la región o territorio<sup>11</sup>.

Es importante que todos los ciudadanos sepan que Cartagena de Indias es una ciudad con amplias necesidades insatisfechas en comparación con las grandes ciudades del país. El porcentaje de NBI para Cartagena es del 26%, casi tres veces más que en Bogotá (9%). Las necesidades insatisfechas en Cartagena, segunda ciudad más importante de la Costa Caribe, podrían ser disminuidas si

---

<sup>10</sup> Alcaldía Mayor de Cartagena. (2010). "Instrumento de focalización de población vulnerable en Cartagena de Indias" SISBEN III. Unidad de Desarrollo Económico de Cartagena.

<sup>11</sup> En general, si los recursos por concepto de regalías son invertidos eficientemente; generan diversas externalidades positivas sobre el desarrollo económico de los entes territoriales.

con los recursos percibidos por concepto de regalías se priorizan proyectos de inversión en adecuación de las viviendas, así como en la cobertura de servicios públicos; sin descuidar por supuesto la generación de empleos formales y la cobertura en educación.

Por tanto, las regalías representan recursos económicos que bien podrían ser el alivio o parte de la solución a muchos de los problemas sociales que enfrentan las entidades territoriales. Sin embargo, si no son bien invertidos los entes territoriales tendrían obstáculos para alcanzar en el largo plazo un crecimiento socioeconómico sostenible. Aunque es lógico pensar que entre mayor sea el monto de las regalías mayor será el impacto en la visión de largo plazo de las autoridades locales<sup>12</sup>, no sería preciso decir que esto siempre tiene que suceder.

Las explicaciones que pueden asociarse al hecho de que las regalías no impacten positivamente en el desarrollo de largo plazo de los departamentos y municipios, son principalmente la existencia de instituciones corruptas y poco eficientes; sin desconocer otros factores como la descoordinación fiscal y la escasa participación ciudadana en el proceso de utilización de las regalías. Se ha tomado como objeto de estudio el distrito de Cartagena por las condiciones socioeconómicas de la ciudad y por pertenecer a una región tan rezagada históricamente como lo es la Costa Caribe (Meisel, 1999).

En este sentido, con el fin de verificar si se han alcanzado las coberturas mínimas referentes a mortalidad infantil máxima (1%), cobertura mínima en salud de la población pobre (100%), cobertura mínima en educación básica (90%) y cobertura mínima en agua potable y alcantarillado (70%), se realiza el presente trabajo para el distrito de Cartagena de Indias durante el periodo 2000-2009. A pesar de que gran parte de los trabajos sobre este tema enfatizan con mayor fuerza en la parte normativa, se encontró que algunos de éstos, como por ejemplo el trabajo de Sánchez en el Cesar y el de Meisel en La Guajira, coinciden al afirmar que existen entes territoriales más aventajados que otros, situación que impide una mejor distribución en el territorio colombiano. Estos mismos trabajos señalan que los entes territoriales que perciben más recursos tampoco han logrado satisfacer sus propias necesidades básicas ni han contribuido significativamente al desarrollo de los departamentos y municipios menos aventajados.

Otros trabajos, por el contrario, implementan modelos multivariados en primer lugar por la cantidad de datos que manejan ya que, en su mayoría, se caracterizan por ser aplicadas a un departamento en específico y los autores tienen la opción de hacer un sinnúmero de comparaciones a escala municipal. Por ejemplo, en el riguroso trabajo realizado por Candelo et.al (2008), se realiza un análisis de

---

<sup>12</sup> Una fuente de recursos tan importante como las regalías, permite financiar proyectos que superan una visión cortoplacista, como por ejemplo, invertir en carreteras, redes de energía eléctrica, plantas de tratamiento de agua potable y rellenos sanitarios.

agrupaciones identificadas con el objeto de aportar elementos de diagnóstico sobre el impacto y la evolución de las regalías en Colombia, por medio de la identificación de algunos grupos de departamentos y otro análisis para todos los municipios del país.

Garcés (2007) afirma que la metodología (la estadística comparativa) utilizada por estos autores se aplica principalmente en investigaciones de tipo exploratorio y no sólo brinda un fácil diseño sino muchas maneras de interpretar los fenómenos sociales (análisis de segmentación, grupos estratégicos y competitivos). El análisis de los resultados les permitió a los autores identificar las evoluciones y cambios de los diferentes grupos de departamentos en el tiempo con el objeto de examinar a cerca de los niveles de estabilidad o algún tipo de cambio en un periodo determinado.

A continuación se ilustra los principales resultados del trabajo de Candelo y demás autores:

**Cuadro 3: Grupos departamentales en Colombia identificados en función de variables relacionadas con las regalías, 2005**

Nro. y nombre	GRUPO 1 avanzados con bajo impacto	GRUPO 2 pobres con nulo impacto	GRUPO 3 pobres con elevado impacto	GRUPO 4 pobres con bajo impacto	GRUPO 5 impacto nulo
Número de Integrantes	14	8	5	4	1
Departamentos de Conglomerado	Antioquia Atlántico Boyacá Caldas Cesar Cundinamarca Norte de Santander Quindío Risaralda Santander Tolima, Valle del Cauca Putumayo Guaviare.	Bolívar Caquetá Cauca Córdoba Chocó Magdalena Nariño Sucre	Huila La Guajira Meta Arauca Casanare	San Andrés Amazonas Guainía Vaupés	Vichada

Fuente: Las autoras con base en Candelo *et al.*

De acuerdo con las conclusiones de los autores, el cuadro 3 se interpreta dependiendo del número y nombre de los grupos; por ejemplo, en el grupo 1, *avanzados con bajo impacto*, se ubican los departamentos con indicadores cercanos a la media nacional y el NBI es inferior a la media. En el grupo 2, *pobres con nulo impacto*, las regalías no guardan proporción relevante para este grupo, los indicadores son insignificantes ante el promedio nacional, el NBI es el doble de la media y las regalías no representan ni siquiera la décima parte del promedio nacional. Para el Grupo 3, *pobres con elevado impacto*, se encontró que son departamentos con indicadores muy superiores al promedio nacional en todo lo relacionado con el tema de las regalías, sin embargo su NBI es superior a la

media <sup>13</sup>. El Grupo 4, *pobres con bajo impacto*, caracterizado por aquellos departamentos con un impacto casi inexistente de las regalías en sus finanzas y un NBI que duplica el promedio del país. Por último, en el Grupo 5, *outlier con impacto nulo*, se ubica un solo departamento y los estadísticos no son significativos además de registrar el peor NBI.

Para efectos de la presente investigación y luego de haber revisado diferentes trabajos sobre el tema, se analizó la posibilidad de implementar un modelo de regresión múltiple<sup>14</sup> con la intención de dar cierto grado de complejidad al análisis, pero se encontraron problemas como la insuficiencia de datos en distintos sectores, lo que impidió realizar un estudio para un periodo de tiempo más amplio sujeto a la iniciativa de observar el comportamiento de las regalías para una sola entidad territorial (distrito de Cartagena), lo que a su vez dificulta un buen planteamiento econométrico. Por lo anterior justificamos la inclusión de un análisis netamente estadístico como parte de la metodología y desarrollo del trabajo en cuestión.

---

<sup>13</sup> De acuerdo con lo observado, en el grupo 3 se encuentran los departamentos ricos en recursos naturales no renovables que tienen el mayor PIB *per cápita*. Vale decir que el grupo 3 se mantuvo bastante estable durante el periodo de análisis planteado por los autores.

<sup>14</sup> La implementación de un modelo de regresión múltiple fue una recomendación del Comité Curricular de Economía después de analizar el anteproyecto de grado. La justificación que se presenta fue con base a los comentarios del economista Leonardo Bonilla Mejía.

## 4. MARCO DE REFERENCIA

### 4.1 Marco Teórico

Algunos estudios enfocados al caso colombiano, revelan que el aumento de ingresos fiscales por regalías no ha tenido un impacto positivo para el desarrollo económico; por el contrario, se ha incentivado el despilfarro de estos recursos así como los brotes de corrupción, desviando los recursos hacia actividades no prioritarias de acuerdo con los planes de desarrollo de los entes territoriales.

Dentro de los trabajos consultados se destaca el de Benavides *et. al.* (2000), donde se muestra claramente el síndrome de dependencia fiscal por parte de municipios y departamentos en Colombia, lo que limita la autonomía de los mismos y genera insostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Así mismo, junto con otros autores como Carrasquilla, Zapata y Velasco, Benavides concluye que los sectores de salud y educación se ven desplazados en cuanto a los porcentajes de gasto dando prioridad al pago de deuda, infraestructura o cancelación de servicios, cuando en realidad existen sectores más importantes que atacar en términos de gasto. Además de lo anterior, en este trabajo también se concluye que las regalías no brindan una visión de largo plazo ya que son percibidas como una solución a problemas coyunturales de la región.

Por su parte, Vilorio (2002) en su trabajo sobre el tema realiza un análisis de las regalías que reciben dos municipios de la Costa Caribe: Barrancas y Tolú. En el desarrollo de su documento el autor dice que durante la década de 1990 las regalías para estos municipios costeños representaron cerca del 75% de sus ingresos corrientes y sin embargo no se vio una mejora de los indicadores sociales, en el año 2000 la tasa de analfabetismo de Tolú fue 36%, 16 puntos porcentuales por encima de la nacional, la preparación académica de docentes en estos mismos municipios también se encontró bastante crítica si se compara con el resto del país.

Viloria tuvo ciertas dificultades en la recopilación de la información cuantitativa (montos, ejecuciones e inversiones) de los recursos por regalías para estos municipios, lo que a su vez dificultó la construcción de los datos. Este hecho ayudó a cuestionarse sobre la falta de información y la poca confiabilidad que las entidades brindan no sólo a instituciones sino a los ciudadanos pues existe una asimetría muy clara en cuanto al uso de la información.

Asimismo, el autor da a conocer las irregularidades más frecuentes en el manejo de las regalías tales como obras innecesarias y en su mayoría inconclusas o de mala calidad; dispersión de la inversión en proyectos que generan un impacto

nulo; tilda la Ley 141 de 1994 como inequitativa argumentando que el 60% de las regalías directas e indirectas para el año 2000 (\$777 mil millones) le correspondieron a departamentos con sólo el 3% de la población como Arauca, Casanare y Meta.

Para el caso del Cesar, Bonet (2007) en su documento “Regalías y finanzas públicas para el Departamento del Cesar”, realiza una proyección de los ingresos y gastos del gobierno departamental para el periodo 2000-2017 y relaciona los importantes recursos por regalías que ha recibido el Cesar<sup>15</sup> con el aumento de los ingresos. Las proyecciones realizadas por el autor revelan que en la medida que se alcancen plenas coberturas para los sectores de educación, salud y saneamiento básico, el gobierno del departamento mantendrá dentro de sus finanzas fondos importantes para seguir desarrollando la inversión en proyectos prioritarios y perseguir el desarrollo económico dentro de una visión de largo plazo.

Las principales conclusiones del trabajo de Bonet son tres: la primera, alude que en el país son más los casos sobre despilfarro y mala administración de las regalías que los casos con buena administración de las mismas. El Cesar inicia una etapa de manejo sobre los recursos en cuestión y para el autor podría ser el inicio de un buen prospecto departamental si efectivamente se invierten como debe ser los recursos provenientes por regalías. La segunda observación se relaciona con la mayor tributación local capaz de brindar sostenibilidad a las inversiones sobretudo en el largo plazo, pues los recursos naturales no renovables tienden a agotarse, por lo que sería indispensable que estas inversiones estén dirigidas a los demás sectores productivos del departamento. Y la tercera se refiere a la importancia de las coberturas en educación, salud y saneamiento, como también a la definición de proyectos de inversión estratégicos que requiere el departamento para que éstos se conviertan en el reto de política que enfrentarán sus dirigentes en los próximos años.

A su vez, el trabajo de Sánchez et al. (2005) titulado “Impacto de las regalías en los municipios del Cesar, 1997-2003”, brinda un completo panorama estadístico del cual se puede inferir que la tasa de transformación del carbón en desarrollo humano es baja. Los resultados del estudio demuestran que las regalías no han hecho diferencia en asistencia escolar entre municipios productores y no productores de carbón en el departamento del Cesar. Los autores abordan cinco temas claves para evaluar el impacto de las regalías tales como: la producción de carbón en Colombia, las finanzas públicas del Cesar, la situación social, la violencia en el departamento y los datos de la Procuraduría en cuanto a los procesos disciplinarios. Dentro de las conclusiones generales se destaca que las evaluaciones sobre impacto fiscal y social de las regalías se refieren

---

<sup>15</sup> Los importantes recursos por regalías se han generado por las explotaciones de carbón en el Cesar durante los últimos años

primordialmente al sector de hidrocarburos, ya que éste genera altos volúmenes de dichos recursos; pero aun así parece ser que para los departamentos como La Guajira y Cesar las regalías derivadas a la explotación de carbón representan guardadas proporciones ya que no se ha visto un impacto positivo en los municipios más pobres.

Los estudios que se han llevado a cabo en La Guajira sobre el tema de las regalías tampoco se alejan mucho de la experiencia colombiana. Meisel (2007) concluye en primer lugar que la pobreza en este departamento se atribuye en parte a su condición geográfica y además de esto al hecho que la población indígena del departamento presenta alto índice de necesidades básicas insatisfechas y muy bajos porcentajes sobre indicadores de calidad de vida como cobertura y calidad en la educación. En segundo lugar, el autor muestra que sería incorrecto atribuir la situación de pobreza del departamento de La Guajira a la corrupción o a la ineficiencia en el manejo de las regalías sin dejar de lado que ambas en el sector público constituyen un serio problema para el departamento. Lo que se rescata de este trabajo es que el país tiene una enorme responsabilidad con la población guajira encaminada a lograr una mejor calidad de vida.

## **4.2 Marco Jurídico**

Por constitución, las regalías se orientan en dos formas: la primera, los recursos distribuidos entre los departamentos y aquellos municipios productores y portuarios y la segunda, enfocada básicamente al Fondo Nacional de regalías (FNR). A partir de esta distribución, sobresalen dos grupos conformado por objetivos claves: unos que están dirigidos al buen uso de las regalías a nivel local/regional y los otros a nivel nacional<sup>16</sup>. Así mismo, de acuerdo con el Proyecto de Ley 44 de 1992, el principio fundamental que debe guiar toda política sobre el uso adecuado de los recursos naturales no renovables, y además sobre la utilización de los recursos de regalías sin exceptuar las contraprestaciones económicas, es aquel que induce la transformación de los recursos naturales en otros activos renovables, y al desarrollo de sustitutos, los cuales finalmente garanticen mayor productividad socioeconómica en el largo plazo.

Al mismo tiempo, las leyes que rigen el componente constitucional de las regalías están basadas en la idea de dirigir estos recursos hacia la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas como prioridad fundamental, motivo por el cual gran parte de los recursos de regalías que reciben los departamentos y municipios deberían orientarse a alcanzar las coberturas mínimas que exige la sociedad en

---

<sup>16</sup>Con base al Art. 361 de la Constitución Política de Colombia, los objetivos que pueden catalogarse como de carácter nacional, son desarrollados por el FNR así sus recursos se dedicarán a "la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales

cuanto a educación, salud, saneamiento básico y mortalidad infantil. Cabe anotar la existencia de otros objetivos no estipulados en la constitución sino que están definidos en la Ley de Regalías, los cuales tienen que ver con las finalidades sociales del Estado dando principal importancia al fortalecimiento de los presupuestos (ingresos, gasto público y el proceso de descentralización fiscal) de los gobiernos subnacionales.

#### **4.2.1 Marco Constitucional**

Colombia, un Estado social de Derecho, hace énfasis en la participación ciudadana en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas. El desarrollo normativo del funcionamiento de las regalías se basa en la Constitución Política de 1991 la cual, de manera articulada, recoge las reglamentaciones necesarias con el objetivo de que las entidades territoriales tengan conocimiento de las normas y de la realidad de la gestión pública. Los artículos constitucionales que hacen referencia a las regalías son el 332, 360 y el 361.

De conformidad con el artículo 332 de la Constitución Política, el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. Esto quiere decir que ningún ciudadano puede explotar recursos como petróleo y gas a título propio sin contar con previa autorización del Estado. El artículo 360 establece que la explotación de un recurso natural no renovable causa, a favor del Estado, una contraprestación económica por concepto de regalía. En este sentido, las entidades territoriales donde se explotan recursos naturales no renovables incluyendo puertos marítimos o fluviales por donde se transportan tienen el derecho de participar de las regalías y compensaciones. Por último, el artículo 361 crea el Fondo Nacional de Regalías con los ingresos de las regalías que no son asignados a los departamentos y municipios, cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales. Específicamente, éstos aplican a la promoción minera, la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión.

Además de lo anterior, se establecen los beneficiarios de estos recursos ya sea en forma directa o indirecta. En forma directa están los departamentos productores, municipios productores y municipios portuarios; con la otra parte de beneficiarios (forma indirecta) se encuentran departamentos, municipios, distritos y resguardos indígenas del país a través del Fondo Nacional de Regalías (FNR). En este segundo grupo también se consideran beneficiarios las corporaciones autónomas regionales.

**Cuadro 4: Beneficiarios de los recursos de Regalías**

Los Departamentos y Municipios en donde hay producción de hidrocarburos	Gobernaciones donde se encuentra ubicado el resguardo.
Los Municipios donde están localizados los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan estos recursos y sus derivados	Los Departamentos y Municipios no productores que se benefician de las regalías a través del FNR
Los resguardos Indígenas, cuando se explotan hidrocarburos en el resguardo a no más de 5 kilómetros del mismo. Dichos recursos son administrados y ejecutados a través de las Alcaldías o	Los Departamentos y municipios que se encuentren en las Costas Marinas hasta 40 millas náuticas de la zona de explotación de los hidrocarburos.

Fuente: Tomado de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH).

#### 4.2.2 Marco Legal

A partir de la Ley 141 de 1994 se establecen las reglas para la liquidación, distribución y destinación de los recursos de regalía; con esta Ley también se crea el FNR, la Comisión Nacional de Regalías y se regula el Derecho del Estado a percibir dichos recursos. Luego, la Ley 756 de 2002 modifica la Ley 141 de 1994 e introduce algunos conceptos como la definición de porcentajes variables para el pago de las regalías de hidrocarburos a los entes territoriales, además de indicar el pago de una regalía adicional para los contratos revertidos a favor de la Nación después del año 1994. Más tarde, la Ley 1283 de 2009 modifica y adiciona el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994.

### Cuadro 5: Leyes Constitucionales referentes a Regalías

#### Ley 141 de 1994

- Establece el derecho del Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables.
- Crea el Fondo Nacional de Regalías
- Instaura la Comisión Nacional de Regalías
- Indica las reglas para la liquidación, distribución y utilización de regalías.



#### Ley 756 de 2002, modifica la Ley de 1994

- Define porcentajes variables para el pago de las regalías de hidrocarburos
- Establece el pago de una regalía adicional para contratos revertidos después de 1994,
- Indica la variación de la distribución de las regalías para los primeros 50.000 barriles promedio diario de hidrocarburos.



#### Ley 1283 de 2009

- A través de esta Ley se decreta la destinación de recursos de regalías y compensaciones monetarias de los departamentos y municipios productores en Colombia, en las cuales como mínimo el 1% de todos los recursos monetarios deberá ser destinado a Nutrición y Seguridad Alimentaria.

**Fuente:** Diseño de las autoras con base en Leyes Constitucionales.

Adicional a las leyes mencionadas en el anterior cuadro, existen otras leyes, decretos y resoluciones relacionados con el tema de las regalías en Colombia, tales como:

- **Leyes**

**Ley 209 de 1995:** nace el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP).

**Ley 633 de 2000 (artículo 133):** con esta ley se autorizó por única vez a las entidades territoriales productoras y al Fondo Nacional de Regalías (FNR) para hacer disposición de los ahorros contenidos en el FAEP con el fin de pagar la deuda pública.

**Ley 685 de 2001:** hace referencia a la normatividad del Código de Minas.

**Ley 781 de 2002 (artículo 13):** se establecen reglas de uso de los saldos de los recursos del FAEP, no utilizados en el pago de la deuda pública autorizada en el artículo 133 de la Ley 633 de 2000.

**Ley 858 de 2003:** señala la destinación y los ejecutores de los recursos del FNR asignados a la promoción de la minería.

**Ley 863 de 2003:** hace disposición la destinación del 50% de recursos del FNR y el 5% de las regalías directas para el FONPET.

**Ley 1151 de 2007 (artículos 116 a 121):** expide el Plan Nacional de Desarrollo, establece los sectores prioritarios que serán financiados con recursos del FNR, se permite desahorrar recursos FAEP para el saneamiento de cartera hospitalaria, se fija que las coberturas financiadas con recursos de regalías, deben alcanzar las metas establecidas para los sectores de mortalidad infantil máxima, cobertura básica en salud, educación, agua potable y alcantarillado. Adicionalmente se posibilita a los departamentos destinar hasta el 10% de recursos de regalías propias y compensaciones para financiar el costo de las mesadas pensionales (artículo 160).

- **Decretos**

**Decreto 145 de 1995:** establece que las alcaldías municipales realicen la liquidación, el recaudo, distribución y transferencia de las regalías derivadas de la explotación de materiales de construcción.

**Decreto 620 de 1995:** establece distintos mecanismos para controlar y vigilar los recursos provenientes de regalías y compensaciones.

**Decreto 1747 de 1995:** establece la mortalidad infantil máxima y las coberturas mínimas para salud, educación, agua potable y alcantarillado.

**Decreto 450 de 1996:** establece que las entidades ejecutoras de proyectos financiados con asignaciones del Fondo Nacional de Regalías podrán disponer hasta de un 6% de los recursos provenientes del Fondo para contratar las interventorías técnicas.

**Decreto 600 de 1996:** establece el recaudo, distribución y transferencia de las regalías derivadas de la explotación de carbón, metales preciosos y concentrados polimetálicos.

**Decreto 1939 de 2001:** reglamenta el artículo 133 de la Ley 633 de 2000.

**Decreto 1760 de 2003:** se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), entidad que asume la administración integral de las reservas de hidrocarburos de

propiedad de la Nación, el recaudo y giro de regalías por la explotación de hidrocarburos.

**Decreto 149 de 2004:** suprime la Comisión Nacional de Regalías y ordena su liquidación.

**Decreto 195 de 2004:** radica las funciones de control y vigilancia a la correcta ejecución de los recursos de regalías al Departamento Nacional de Planeación (DNP).

**Decreto 2550 de 2004:** se reglamenta la administración de los recursos del FNR.

**Decreto 2245 de 2005:** reglamenta la distribución de los recursos de reasignación de regalías y compensaciones (escalonamiento) provenientes de la explotación de carbón.

**Decreto 4355 de 2005:** crea y estructura la Dirección de Regalías.

**Decreto 1600 de 2006:** establece la distribución de los recursos de escalonamiento de hidrocarburos.

**Decreto 416 de 2007:** reglamenta las Leyes 141 de 1994, 756 y 781 de 2002, establece las causales para la suspensión preventiva y correctiva de giros de regalías, reforma el procedimiento administrativo preventivo y correctivo y por último; establece las medidas preventivas y correctivas aplicables.

**Decreto 4192 de 2007:** reglamenta parcialmente las Leyes 141 de 1994, 756 y 781 de 2002.

- **Resoluciones**

**Resolución 690 de 2004:** establece mecanismos de control para el uso correcto de los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

**Resolución 698 de 2004:** reglamenta el giro de recursos del FAEP.

**Resolución 1067 de 2004:** establece los mecanismos de control para la correcta ejecución de recursos de escalonamiento.

**Resolución 1068 de 2004:** establece los mecanismos de control para el uso correcto de los recursos del FAEP.

**Resolución 419 de 2005:** adopta la metodología para la distribución de los recursos del FNR y los criterios de priorización de los proyectos.

**Resolución 648 de 2006:** establece el porcentaje de distribución que corresponde a cada departamento no productor por escalonamiento de carbón.

**Resolución 2311 de 2006:** reglamenta el procedimiento para acceder a recursos de escalonamiento de carbón.

#### 4.2.2.1 Modelo de Liquidación, Distribución y Destino de las regalías

Existen cuatro componentes que describen el sistema de las regalías<sup>17</sup>, estos son el recaudo, la liquidación, la distribución y el giro. Así mismo, el Decreto 1760 de 2003 declara que la Agencia Nacional de Hidrocarburos recaudará las regalías (desde el año 2004) y compensaciones monetarias. Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía liquida mensualmente a las entidades beneficiarias.

A continuación se describe los componentes mencionados con anterioridad:

- a) **Liquidación:** en concordancia con la Ley 685 de 2001 las regalías se liquidan con base en la producción bruta de cada mineral dependiendo de una tarifa determinada. (Ver Anexo A)
- b) **Distribución:** de acuerdo con la normatividad constitucional existen dos criterios que determinan la distribución de estos recursos, los cuales además tienen en cuenta el destino de los mismos (pueden estar dirigidos a las entidades territoriales o al Fondo nacional de Regalías). Los criterios son: las regalías directas y las regalías indirectas, por lo que se puede afirmar que se maneja un enfoque heterogéneo en la distribución. Teniendo en cuenta lo anterior, las regalías directas son aquellas que perciben los departamentos y municipios donde se explotan recursos naturales no renovables y los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan. Las regalías indirectas por el contrario, son aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, dichos recursos se distribuyen por medio del Fondo Nacional de Regalías (FNR).
- c) **Destino:** de acuerdo con la Ley 141 de 1994, las regalías se deberían destinar a la financiación de proyectos de inversión definidos en planes territoriales de desarrollo. En el caso de los departamentos y municipios, el 90% de estos recursos irán a proyectos priorizados (inversión) incluyendo 1% para nutrición y seguridad alimentaria, mientras que el 10% restante se destinará para

---

<sup>17</sup> De acuerdo con las definiciones establecidas por el DNP, el recaudo es la recepción de los recursos provenientes de regalías; la liquidación es el cálculo de las contraprestaciones económicas; la distribución es la aplicación de los porcentajes de distribución a las entidades beneficiarias y por último el giro, que hace referencia a la transferencia de los recursos a las entidades beneficiarias.

interventoría técnica y gastos de funcionamiento. De no ser cumplidos los anteriores porcentajes, se verán modificados y quedarían de la siguiente forma: En el Caso de los Departamentos, el 60% (Cobertura salud, educación, agua Potable, alcantarillado, mortalidad infantil), 30% proyectos priorizados y el 10% para interventoría técnica. En el caso de los Municipios, el 75% (Cobertura salud, educación, agua Potable, alcantarillado, mortalidad infantil), 15% Proyectos priorizados y el 10% para interventoría técnica

Las entidades involucradas en el proceso de liquidación, distribución y destino de las regalías, son:

**Ministerio de Minas y Energía:** establece las políticas de hidrocarburos del país y realiza las liquidaciones para el pago de recursos de regalías de hidrocarburos<sup>18</sup>.

**Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH):** administra las reservas de hidrocarburos de la Nación y le corresponde recaudar y girar los recursos de regalías<sup>19</sup>.

**Ecopetrol:** realiza la exploración, explotación, transporte, almacenamiento, refinación, procesamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos<sup>20</sup>.

**Ingeominas:** promueve la exploración y explotación de los recursos mineros de la Nación. Realiza la liquidación, recaudo y giro de las regalías de carbón, níquel, hierro, cobre, oro, plata, platino, esmeraldas<sup>21</sup>.

**IFI Concesión Salinas:** explota y administra las salinas terrestres y marítimas del país en desarrollo del contrato de Concesión Salinas celebrado en 1970. Realiza las liquidaciones para el pago de las regalías<sup>22</sup>.

**Alcaldías Municipales:** recaudan y liquidan las regalías generadas por calizas, arenas, arcillas, gravas y en general de materiales de construcción. Además, verifican la producción de metales preciosos<sup>23</sup>.

**Fondo Nacional de Regalías (FNR):** fondo cuenta constituido con el remanente de los recursos no asignados directamente a los departamentos y municipios productores o a los municipios portuarios<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> Decreto 70 de 2001, artículos 3° y 12 numeral 24.

<sup>19</sup> Decreto 1760 de 2003, artículos 4° y 5°.

<sup>20</sup> Decreto 1760 de 2003, artículo 34.

<sup>21</sup> Decreto 252 de 2004, artículos 4 y 23, numeral 5. Resolución 180074 de 2004.

<sup>22</sup> Escritura Pública 1753 de abril 2 de 1970, cláusula sexta.

<sup>23</sup> Decreto 145 de 1995, artículo 1°, numeral 6.

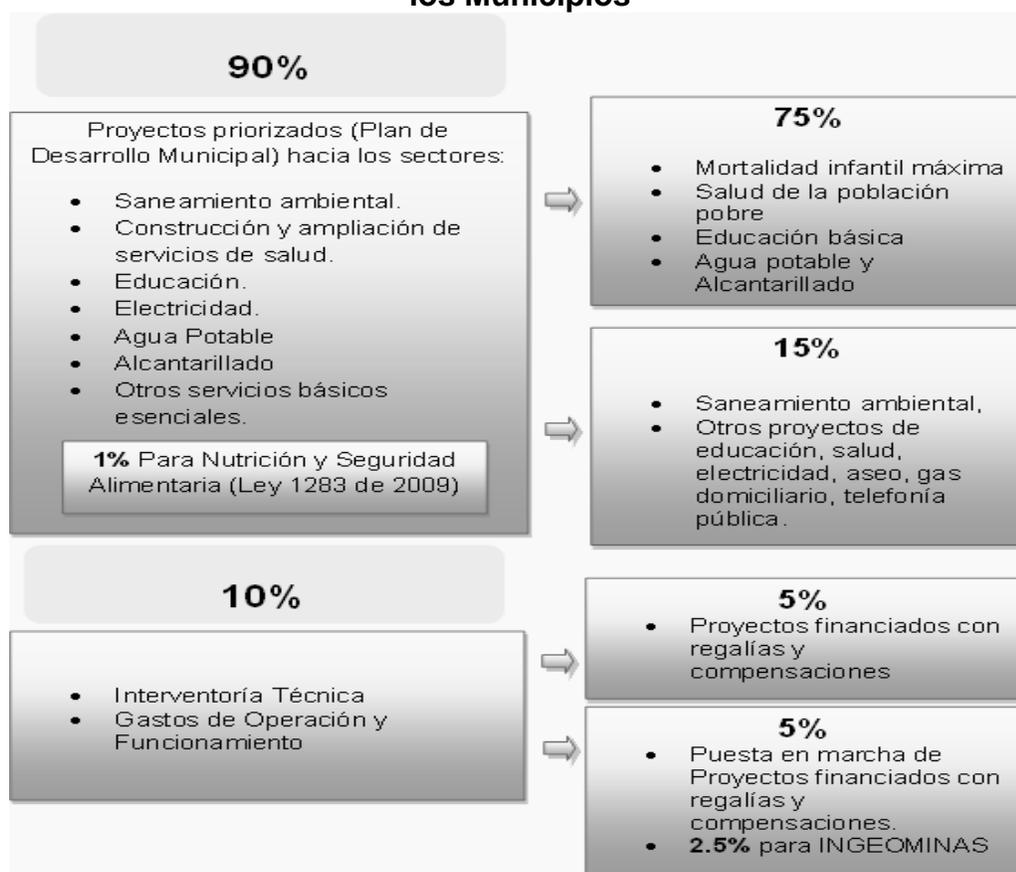
<sup>24</sup> Constitución Política, artículo 361, Ley 141 de 1994, artículo 1°. Decreto 195 de 2004, artículo 48.

**Departamento Nacional de Planeación (DNP):** ejerce el control y registro de los proyectos que han sido aprobados por los ministerios, para ser financiados por el Fondo Nacional de Regalías. Así mismo, controla y vigila la correcta utilización de las regalías y compensaciones.

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público:** recauda y administra los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

Vale resaltar que la Ley 141, diferencia la manera como las entidades territoriales deben realizar la inversión. En el siguiente esquema<sup>25</sup> se resume la destinación de las regalías para el caso de los municipios beneficiarios ya que aplica al distrito de Cartagena (Para el caso de los departamentos Ver Anexo C).

**Cuadro 6: Sectores hacia los cuales se dirigen los recursos por regalías de los Municipios**



**Fuente:** Tomado de la Cartilla de Regalías “Una herramienta para el fortalecimiento del control social”

<sup>25</sup> Los porcentajes señalados en el esquema aplican al monto total de regalías luego que los descuentos de la entidad que gira los recursos practica por concepto de interventoría administrativa y financiera y para el Fonpet. Por otro lado, se deben respetar las prohibiciones señaladas en la Ley 715 de 2001 en los Sectores de Salud y educación. No se pueden pagar Gastos de Funcionamiento de las Entidades territoriales. El 2.5% que recibe Ingeominas se destinan a cubrir los costos de recaudo, distribución, administración, manejo de las regalías, como también manejo de minerales y piedras preciosas.

### 4.2.3 Marco Conceptual

**Regalías:** Contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo. Las regalías son un beneficio económico importante para el Estado y sus entidades territoriales.

**Regalías directas:** Son aquellas que perciben las entidades territoriales donde se explotan los recursos naturales no renovables y los puertos marítimos o fluviales por donde se transportan.

**Regalías indirectas:** Son aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios portuarios, marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados, cuya administración corresponde al Fondo Nacional de Regalías. Estos recursos se destinan a la promoción de la minería, medio ambiente, y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo.

**Fondo Nacional de Regalías (FNR):** Es un fondo estilo cuenta constituido con el remanente de los recursos no asignados directamente a los departamentos y municipios productores o a los municipios portuarios<sup>26</sup>.

**Indicadores sociales:** son estadísticas o cualquier forma de indicación que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto<sup>27</sup>.

**Tasa bruta de mortalidad infantil (por mil):** Cociente entre el número de defunciones de niños menores de un año ocurridas en un determinado período y los nacidos vivos en ese mismo momento.

**Cobertura educativa:** Porcentaje de alumnos en un ciclo educativo o en todo el sistema, calculado respecto al número de personas en edad de estudiar dicho ciclo. Es un indicador de la capacidad de un sistema educativo.

**Cobertura de salud:** Porcentaje de la población con acceso a los servicios de salud.

**Cobertura de servicios públicos:** Relaciona el total de las viviendas que tienen algún servicio público con respecto al número total de viviendas.

---

<sup>26</sup> Ley 141 de 1994, artículo 1; Decreto 195 de 2004, artículos 1 y 48.

<sup>27</sup> Horn, Robert V. (1993). "Statistical indicators for the economic and social sciences". Cambridge, University Press, Hong Kong, p. 147

**Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI):** Metodología que busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: i) Viviendas inadecuadas, ii) Viviendas con hacinamiento crítico, iii) Viviendas con servicios inadecuados, iv) Viviendas con alta dependencia económica, v) Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela<sup>28</sup>.

**Plan de desarrollo:** Documento que orienta el accionar de la entidad territorial durante los cuatro años de gobierno y en que se establecen los propósitos de desarrollo económico y social a alcanzar. A partir de éste, se desprenden las actividades de planeación, formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Definición del DANE. Disponible en:

[http://www.dane.gov.co/index.php?Itemid=831&id=346&option=com\\_content&sectionid=35&task=category](http://www.dane.gov.co/index.php?Itemid=831&id=346&option=com_content&sectionid=35&task=category)  
[Recuperado el 12 de febrero de 2011]

<sup>29</sup> Comité de Seguimiento a la Inversión de las Regalías-CSIR. (2010). "Qué es el Plan de desarrollo y cómo analizarlo", Nota educativa No. 8, Ecopetrol y otras entidades.

## 5. IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS REGALÍAS EN EL DISTRITO DE CARTAGENA

Las regalías se orientan fundamentalmente al desarrollo de las entidades territoriales en temas como salud, educación, saneamiento básico e infraestructura. Su importancia radica en la contribución que estos recursos a las finanzas públicas locales y en el potencial de inversión social, pues se enfocan, por ley, a mejorar la calidad de vida de la población. El efecto esperado de las regalías se reflejaría en la reducción de las necesidades básicas insatisfechas en una franja de la población local.

Antes de entrar a analizar el comportamiento de las regalías sobre los avances en materia social del distrito de Cartagena, es preciso referirse a los montos específicos que durante el período de estudio ha recibido la ciudad. Para empezar, se examinan las ejecuciones presupuestales con periodicidad anual (2000-2009) con el propósito de establecer entre otros aspectos, la participación de las regalías en los rubros de ingresos totales, gastos totales e inversiones.

### 5.1 Ejecuciones presupuestales en el distrito de Cartagena, 2000-2009<sup>30</sup>

En los últimos años, el distrito de Cartagena ha recibido cuantiosos flujos de dinero por concepto de regalías. Durante el periodo 2000-2009, las transferencias totales de regalías alcanzan en promedio un monto de \$42.195 millones (pesos constantes de 2009). En el gráfico 5 se muestra la evolución de las regalías para el período de análisis, observando una tendencia ascendente. En tan sólo diez años, las regalías pagadas al Distrito pasaron de \$27.214 a \$40.151 millones, lo que se traduce en una variación porcentual cercana al 48 % en el total de regalías pagadas al Distrito entre 2000 y 2009.

El monto máximo pagado por concepto de regalías alcanzó un valor de \$63.326 millones en 2008 y de acuerdo con el informe del Ministerio de Hacienda este también fue un año en el cual se incrementaron los ingresos, explicado principalmente por los ingresos remanentes del presupuesto 2007 que fueron incorporados como recursos del balance a la ejecución del 2008, y por el dinamismo observado en los recursos propios, en especial en el impuesto de industria y comercio.

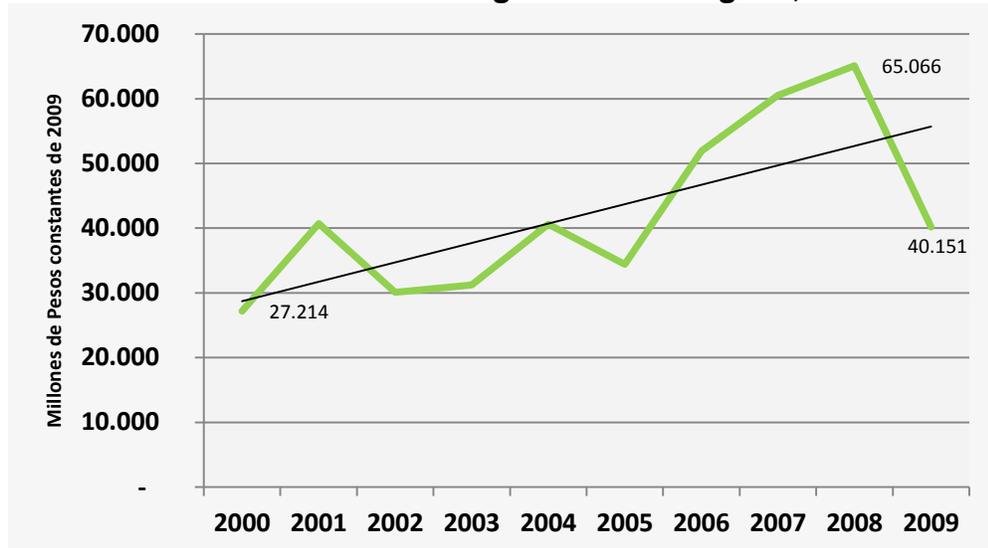
En promedio, durante el periodo 2000-2009, los recursos de regalías representaron al distrito de Cartagena 7.2% de sus ingresos totales. La

---

<sup>30</sup> Los datos usados para el análisis de las ejecuciones presupuestales se encuentran en precios constantes del último año de estudio (2009), deflactados con el Índice de Precios al Productor (IPP). Se decidió deflactar con el IPP siguiendo a ICER (2001).

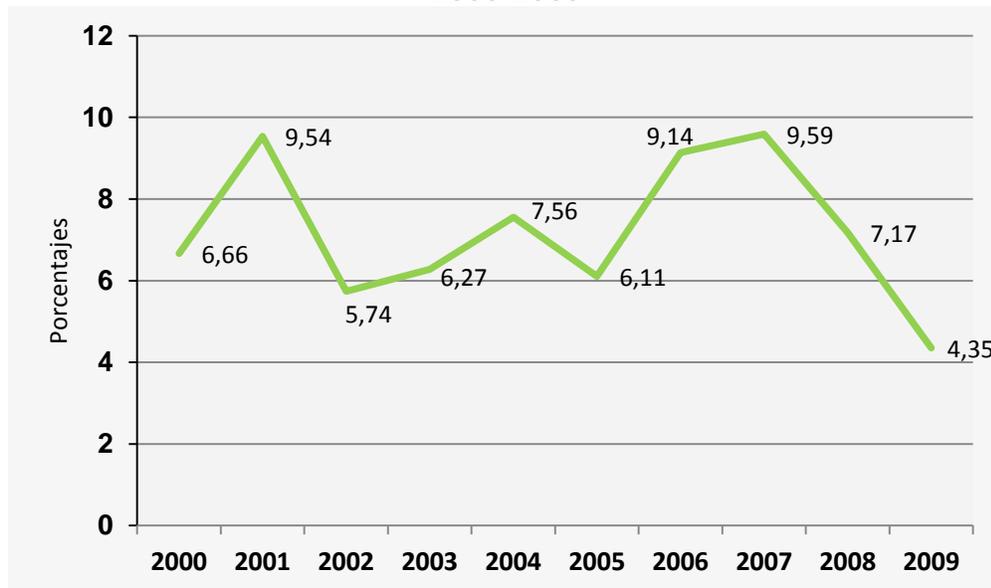
participación más sobresaliente se da en 2007 (9.6%). Lo anterior indica que el peso relativo de las regalías recibidas por el Distrito en el transcurso de los diez años analizados es poco representativo en cuanto a los ingresos presupuestarios, ya que por ser municipio portuario sólo recibe el 10% de las regalías pagadas a nivel nacional.

**Gráfico 6: Evolución de las regalías en Cartagena, 2000-2009**



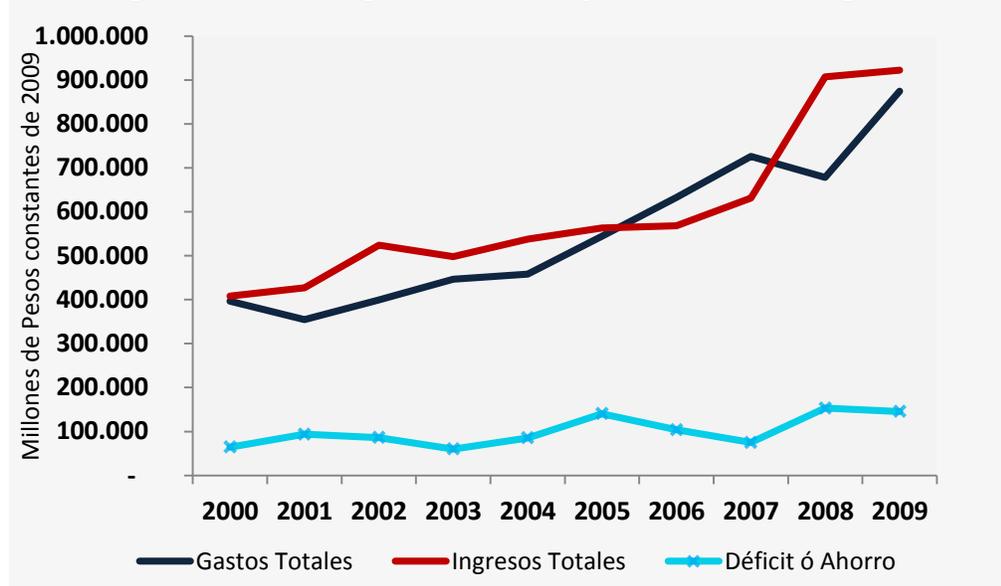
Fuente: Diseño de las autoras con base en ejecuciones presupuestales del DNP

**Gráfico 7: Regalías como porcentaje de los ingresos totales en Cartagena, 2000-2009**



Fuente: Cálculo de las autoras con base en ejecuciones presupuestales del DNP.

**Gráfico 8: Ingresos totales, gastos totales y déficit en Cartagena, 2000-2009**



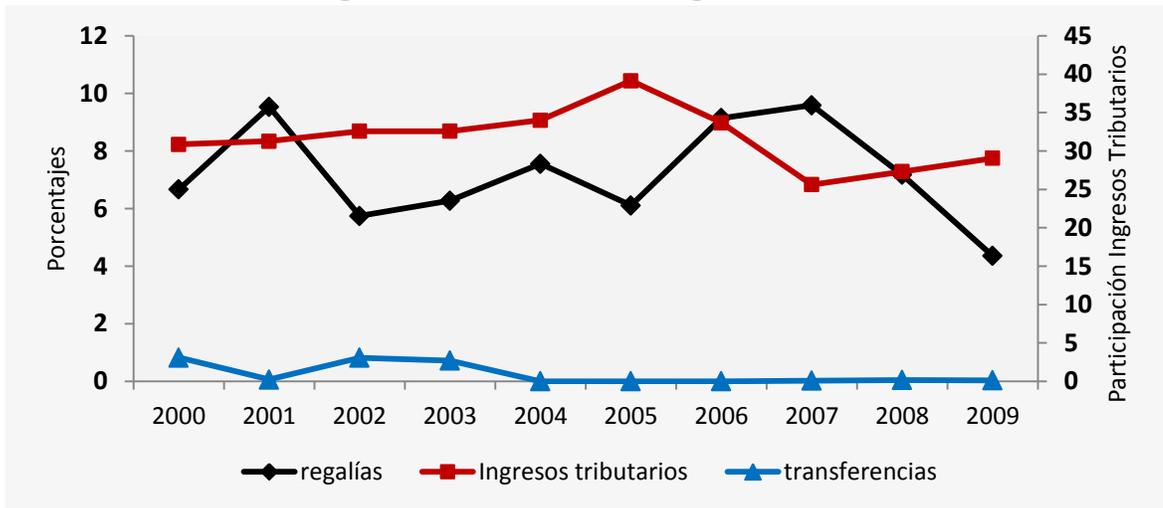
Fuente: Diseño de las autoras con base en ejecuciones presupuestales del DNP.

El gráfico 8 muestra las fluctuaciones entre los ingresos totales y los gastos totales. Así, entre 2000-2005 los ingresos percibidos fueron superiores a los gastos totales. Los ingresos alcanzaron en promedio \$493.034 millones y los gastos totales \$433.227 millones para este periodo. Luego, esta tendencia cambió entre 2006-2007 pues los gastos totales fueron del orden de \$679.417 millones, superando el monto de ingresos totales para este mismo periodo (\$599.470 millones). Para 2009, último año de análisis, los ingresos totales ascendieron a \$922.193 millones, mientras que los gastos totales alcanzaron \$874.263 millones, lo que se tradujo en un superávit.

En lo referente a la composición de los ingresos del Distrito se puede observar que los ingresos tributarios constituyen la fuente más importante de ingresos por encima de los regalías y de las transferencias, representando el 31.2% de los ingresos totales (gráfico 9). La segunda fuente de ingresos la constituyen las regalías, con una contribución del 7.1% en los ingresos totales y, por último, la menor contribución se atribuye al rubro de transferencias (0.8% de los ingresos totales).

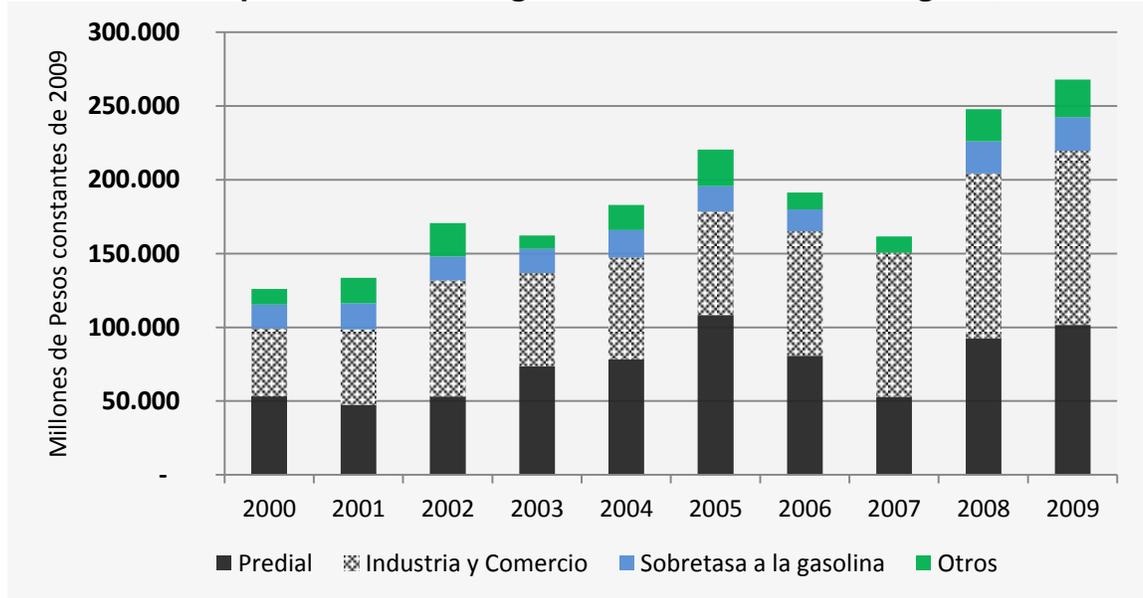
Ahora bien, en cuanto a la composición de los ingresos tributarios del Distrito, se muestra que la mayor parte de estos ingresos proviene del gravamen de industria y comercio. Para el periodo 2000-2009, estos impuestos representaron en promedio 42.3% del total de los ingresos tributarios, seguidos del impuesto predial con una contribución de 39.8% de los ingresos tributarios del Distrito. La menor contribución a los ingresos tributarios la representa la sobretasa a la gasolina, que para el mismo periodo constituyó apenas el 8.7% de total de ingresos tributarios.

**Gráfico 9: Ingresos tributarios, transferencias y regalías como porcentaje de los ingresos totales de Cartagena, 2000-2009**



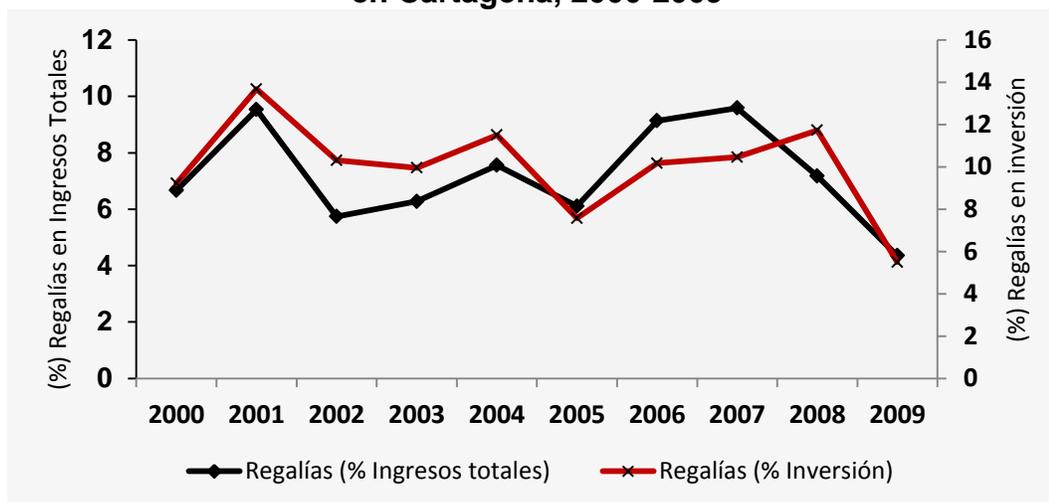
Fuente: Cálculo de las autoras con base en ejecuciones presupuestales del DNP.

**Gráfico 10: Composición de los ingresos tributarios en Cartagena, 2000-2009**



Fuente: Diseño de las autoras con base en ejecuciones presupuestales del DNP.

**Gráfico 11: Participación de las regalías en los Ingresos totales y la inversión en Cartagena, 2000-2009**

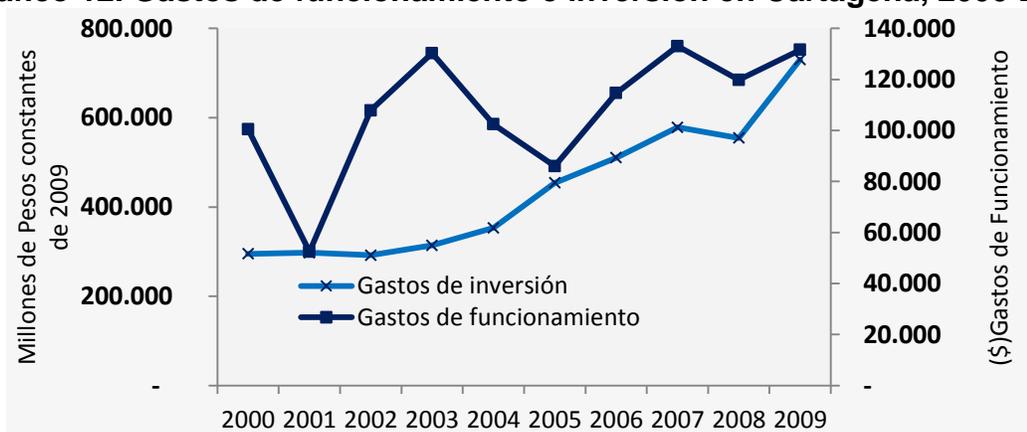


Fuente: Cálculo de las autoras con base en ejecuciones presupuestales del DNP

El flujo de regalías como porcentaje de los ingresos totales pasó de 7% en 2000 a 4.4% en 2009 (gráfico 11). Es notable que la proporción de la inversión correspondiente a las regalías supera, desde 2000 a 2004 a la de ingresos totales por ese concepto. Luego, entre 2005 y 2007, se revierte esta tendencia; finalmente para el último año de que se dispone datos el flujo de regalías como porcentaje de la inversión cayó notablemente, ubicándose en 5.5%.

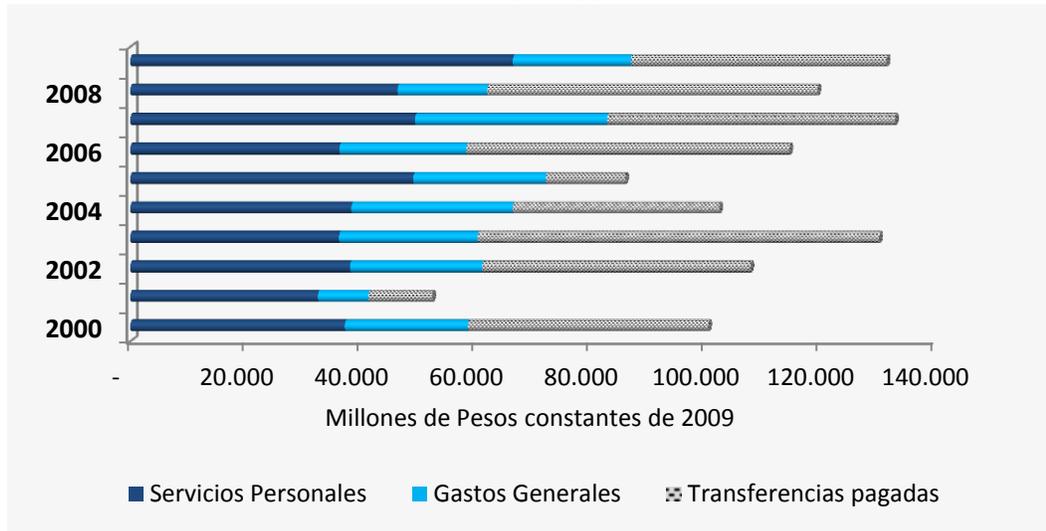
En cuanto a las finanzas públicas, los gastos de inversión del distrito de Cartagena se han mantenido sustancialmente, en promedio, por encima de los gastos de funcionamiento. Como se observa en el gráfico 12, durante el periodo 2000-2009 se han invertido cada año \$437.939 millones, mientras que en gastos de funcionamiento se han destinado \$107.837 millones (en promedio).

**Gráfico 12. Gastos de funcionamiento e inversión en Cartagena, 2000-2009**



Fuente: Diseño de las autoras con base en ejecuciones presupuestales del DNP

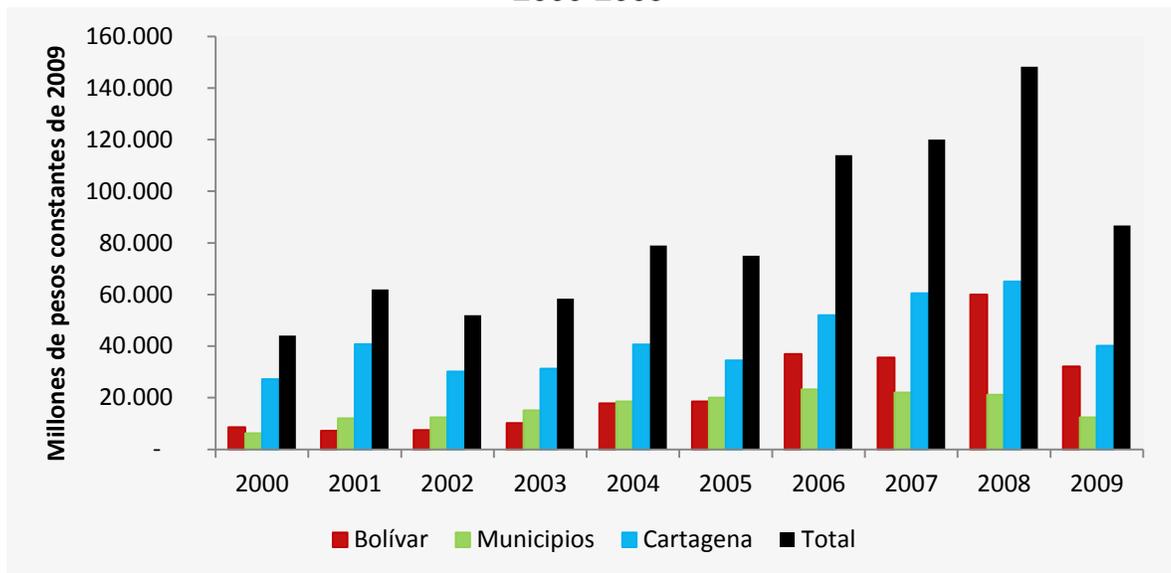
**Gráfico 13: Composición de los gastos de funcionamiento en Cartagena, 2000-2009**



Fuente: Diseño de las autoras con base en ejecuciones presupuestales del DNP

Cabe destacar que los gastos de funcionamiento en el Distrito se componen principalmente de gastos generales, servicios personales y transferencias. Se observa que los servicios personales han sido el monto más importante de este rubro, seguido por las transferencias y los gastos generales, respectivamente (gráfico 14).

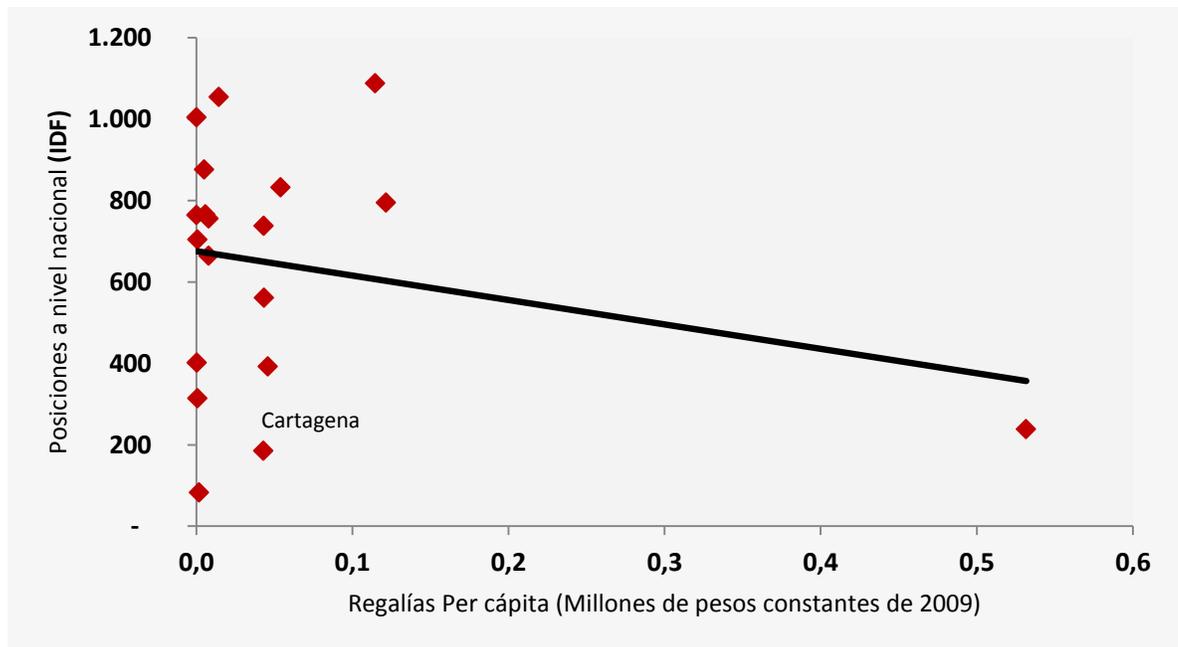
**Gráfico 14: Regalías pagadas al distrito de Cartagena, Bolívar y municipios, 2000-2009**



Fuente: Cálculos de las autoras con base a Ejecuciones Presupuestales del Distrito.

En términos generales, entre 2000 al 2008 los recursos por concepto de regalías pagados a Bolívar y sus municipios se incrementaron. Sin embargo, en 2009 estos recursos disminuyeron notablemente, pasando de \$148.212 millones en 2008 a \$86.770 millones en 2009.

**Gráfico 15: Relaciones entre las posiciones de los municipios en el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) y regalías per cápita, 2009**



**Fuente:** Cálculos de las autoras con base en Ejecuciones Presupuestales del Distrito.

El Índice de Desempeño Fiscal (IDF), un indicador desarrollado por el DNP para medir la eficiencia de las alcaldías municipales en el manejo de los recursos fiscales, muestra que existe una relación negativa entre las posiciones del IDF para algunos municipios de Bolívar y las regalías *per cápita* en 2009. Esto indica que los entes territoriales con mayores ingresos en regalías por habitante ocuparon bajas posiciones en el IDF.

## 5.2 Perfil de la inversión en el distrito de Cartagena

Las entidades territoriales elaboran un Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) como base para la estructuración del presupuesto. El objetivo de este plan es determinar los proyectos de inversión a ejecutar en cada año, especificando las distintas fuentes de financiación y las entidades responsables de llevar a cabo la ejecución.

La clasificación de los recursos de inversión se divide, según la fuente de financiación, en tres rubros que son: recursos propios de inversión, destinación especial y Sistema General de Participaciones (SGP). La inversión de regalías se ubica dentro de las inversiones de destinación especial y en éste sentido se diferencia de las demás<sup>31</sup>.

A continuación se examinan las ejecuciones de regalías pagadas a los sectores prioritarios para los años 2003, 2004 y 2005 con la intención de verificar cuáles han sido los sectores donde se han destinado mayores cuantías de regalías<sup>32</sup>.

Durante el año 2003 el Distrito recibió ingresos por valor de \$24.653 millones, correspondiente a lo percibido por recursos de regalías directas. Se comprometieron \$14.160 lo que corresponde a una inversión del 57,4% dirigida específicamente a la Secretaría de Educación, infraestructura, al Dadis y al Establecimiento Público Ambiental (EPA). Por su parte la inversión en saneamiento fiscal correspondió al 25% del total de ingresos recibidos, mientras que el pago de la deuda externa representó el 6,4% durante este año.

Así mismo, se destinó el 40% del total de regalías a las metas de cubrimiento en agua potable, educación, salud y saneamiento ambiental. Las ejecuciones en las diferentes áreas de la ley en el año 2003 fueron: agua potable 7.669.088 millones, salud 1.263.683 millones, educación básica 639.675 millones, educación 220.103 millones y saneamiento ambiental 30.405 millones de pesos, lo cual se aprecia en términos porcentuales en el siguiente gráfico.

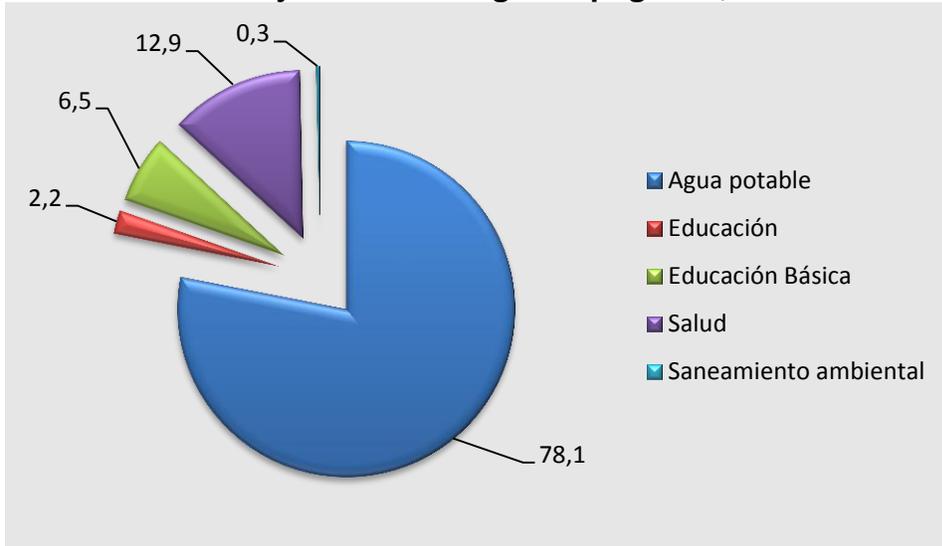
Por su parte, en el año 2004 el distrito de Cartagena recaudó ingresos por valor de \$33.965,6 millones de los cuales 50% del total de regalías se destinaron a las siguientes áreas. Tales como: salud 11.164.767, educación básica 5.144.849, alcantarillado 561.605.133 millones y agua potable 101.978.380 millones de pesos, Lo anterior se puede observar en términos porcentuales en el Gráfico 16.

---

<sup>31</sup> Se especifica la diferencia entre inversión en regalías y otras inversiones ya que se tomó atenta nota sobre las recomendaciones expuestas por el Comité Curricular de Economía después de analizar el anteproyecto de grado.

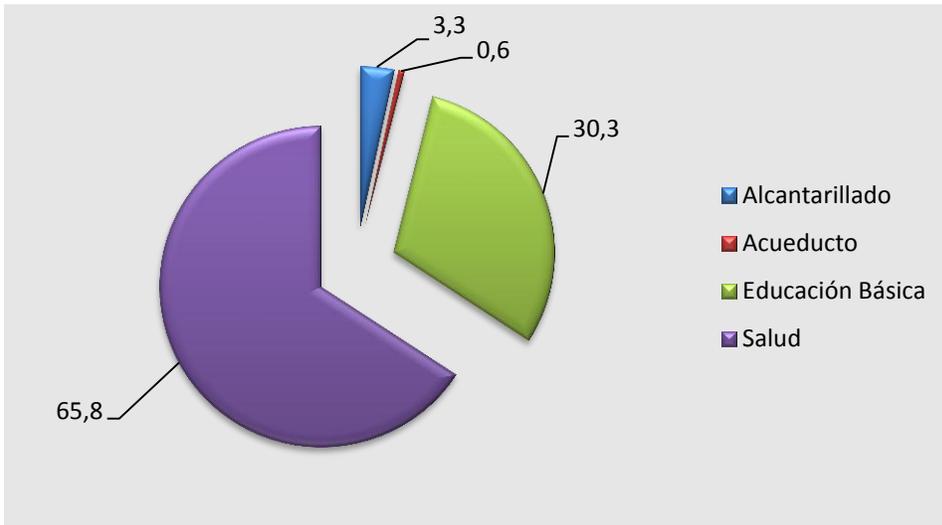
<sup>32</sup> Vale la pena resaltar que las ejecuciones de regalías pagadas por sector, sólo se encuentran reportadas en el Sistema Electrónico Auditor de Regalías (SELAR) para los años 2003, 2004 y 2005. No existen reportes para los otros años de análisis del presente trabajo.

**Gráfico 16. Ejecución de regalías pagadas, año 2003**



Fuente: Cálculo de las autoras con base en SELAR-DNP.

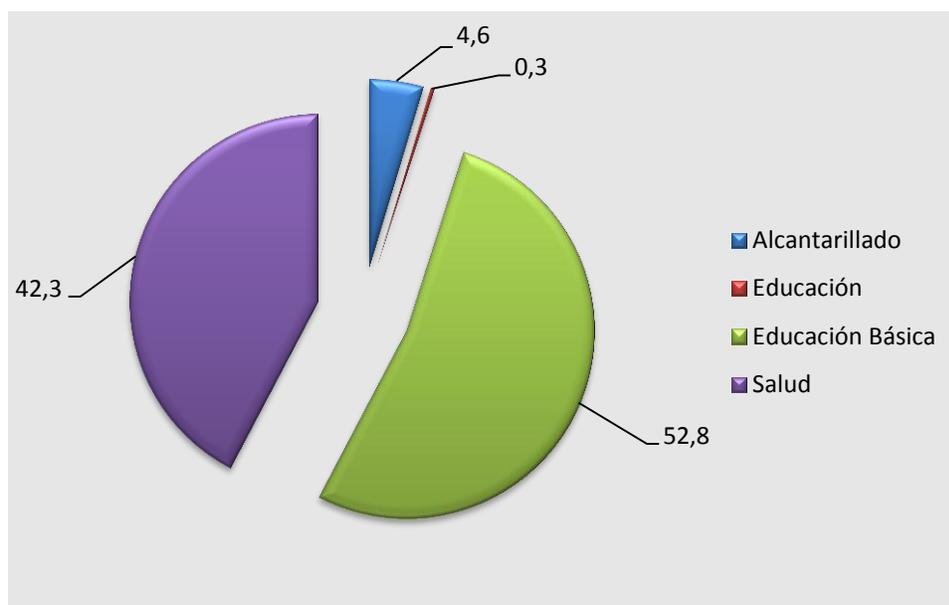
**Gráfico 17: Ejecución de regalías pagadas, año 2004**



Fuente: Cálculo de las autoras con base en sistema SELAR-DNP

De la misma forma, el presupuesto del Distrito para 2005 fue \$570.289 millones, de los cuales el \$46.460,3 millones se financiaron con regalías (representando el 8,2% del presupuesto). Al cubrimiento de las coberturas se destinaron \$10.684,4 millones, que se desglosan así: educación básica 5.639.203 millones, salud 4.520.228 millones, Alcantarillado 490.092 millones y educación 34.950 millones de pesos, lo cual se aprecia en términos porcentuales en el siguiente gráfico.

**Gráfico 18: Ejecución de regalías pagadas, año 2005**



Fuente: Cálculo de las autoras con base al sistema SELAR-DNP

En términos generales, la ejecución de regalías pagadas en los tres años de análisis (2003-2005) ha sido de acuerdo con lo planteado en el presupuesto distrital para cada año. En este sentido, en 2003 el sector agua potable fue más favorecido en cuanto a la inversión financiadas con regalías; en 2004 fue el sector salud y en 2005 educación básica; esto sin ser menos importante la inversión en los otras áreas prioritarias. Como se observa las prioridades de inversión varían de un año a otro, lo que resulta favorable para lograr un mejoramiento integral de todos los sectores que están contemplados en la Ley 141 de 1994.

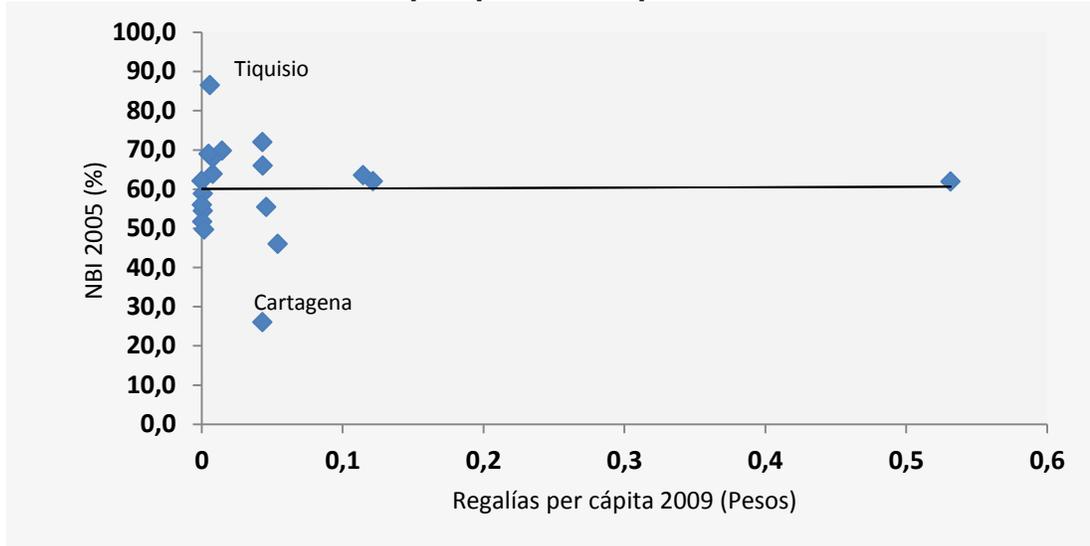
### 5.3 Sectores prioritarios

Como se mencionó anteriormente, las regalías son recursos que permiten a las entidades territoriales disponer de capacidad de inversión. Sin embargo, no es seguro que las entidades territoriales estén invirtiéndolos en los cuatro sectores que indica la Ley 141 de 1994. En no pocas ocasiones los gobiernos no especifican claramente hacia dónde se orientan las regalías. Por esto, es fundamental analizar cuál ha sido el efecto potencial de las regalías recibidas por el distrito de Cartagena sobre los avances en educación, salud, mortalidad infantil, agua potable y alcantarillado.

Adicionalmente, es relevante observar el porcentaje de NBI frente a las regalías percibidas por el distrito de Cartagena y algunos municipios de Bolívar, ya que se espera que el aumento en los recursos recibidos ayude a disminuir el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas de la población. De acuerdo con el censo de

2005, Cartagena tiene el más bajo porcentaje de NBI frente al resto de municipios del departamento de Bolívar.

**Gráfico 19: Relación entre Necesidades Básicas Insatisfechas y regalías per cápita por municipios<sup>33</sup>**



Fuente: Cálculo de las autoras con base en ejecuciones presupuestales del DNP y Censo 2005

### 5.3.1 Educación

El sector educativo adquiere vital importancia porque contribuye al progreso de las personas aumentando sus posibilidades de ingresos y ampliando sus capacidades para elevar su calidad de vida. Así mismo pone a disposición del sector público y privado los recursos humanos que requieren para desarrollar sus actividades. Por las anteriores razones, este es un sector contemplado como prioritario por la Ley 141 de 1994 a la hora de invertir los recursos de las regalías.

Es importante resaltar que los indicadores de coberturas de los cuales se hablará a continuación, muestran la relación entre los alumnos matriculados y la población en edad escolar (de 5 a 17 años). Sin embargo hay que aclarar que la presencia de altos niveles de cobertura bruta no garantiza que los servicios educativos están llegando a la población para la cual están dirigidos.

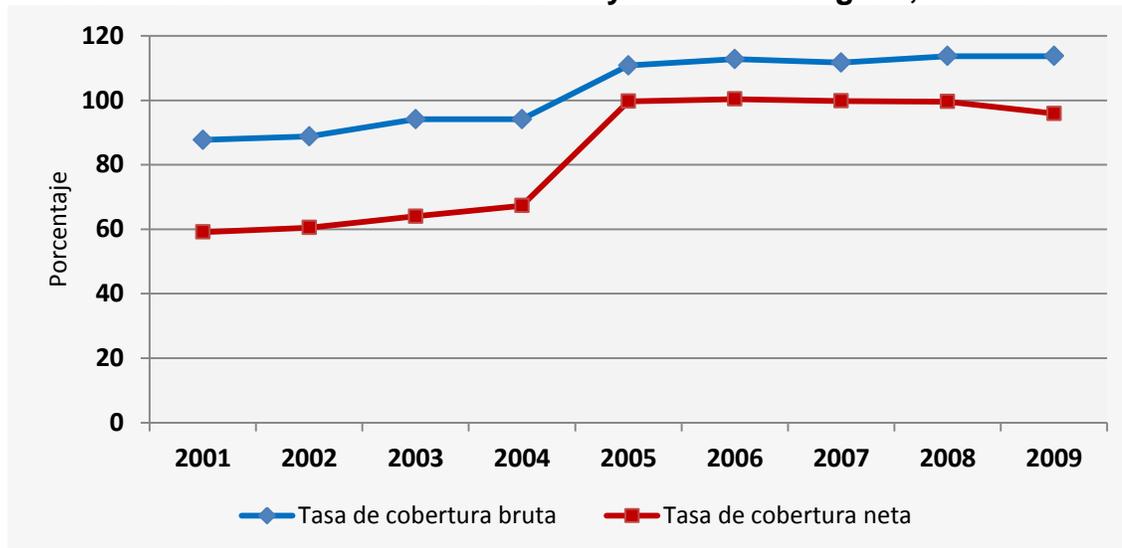
Respecto a las tasas de cobertura bruta y la cobertura neta<sup>34</sup> para el distrito de Cartagena durante el período 2001-2009, en el gráfico 20 se observa que ambas

<sup>33</sup> Nota metodológica: se tomó una muestra de 19 municipios para los cuales estaban disponibles los datos de regalías pagadas (año 2009). Los municipios incluidos son: Arjona, Calamar, Cantagallo, Magangué, Mompós, Morales, San Cristóbal, San Fernando, San Juan Nepomuceno, San Martín de Loba, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití, Talaigua Nuevo, Tiquisio, Turbaco, Turbana, Zambrano y Cartagena.

tasas han seguido un comportamiento similar en el periodo de análisis, sin embargo, los porcentajes de la cobertura bruta han estado por encima que los niveles de la cobertura neta indicando de esta forma que en el Distrito son más los alumnos que se encuentran cursando un nivel educativo por fuera del rango de edades estipulado para dicho nivel que aquellos alumnos que realmente se encuentran matriculados de acuerdo a su edad. Por ejemplo, en el año 2009 la tasa bruta se mantuvo estable en 113.3% mientras que la tasa neta alcanzó 95.9%.

Así mismo, el análisis por niveles educativos en cobertura neta refleja en el periodo 2005-2009 que la tasa ha aumentado en primaria y secundaria, y ha disminuido en preescolar y media (Gráfico 21). Es importante considerar la inserción a temprana edad de los jóvenes cartageneros al mercado laboral, un hecho que podría explicar las bajas tasas de cobertura neta en la educación media.

**Gráfico 20: Tasas de cobertura bruta y neta en Cartagena, 2001-2009<sup>35</sup>**



**Fuente:** Diseño de las autoras con base en estadísticas de la Secretaria de Educación Distrital.

De acuerdo al gráfico anterior se puede observar que a partir del año 2005 en adelante, el acceso al sistema educativo en Cartagena medido por la cobertura bruta, se ha mantenido en niveles altos superiores al 100%. En 2008 hubo 5.229 matrículas más que en 2007 mejorando de esta forma la cobertura en el sistema educativo. Es importante aclarar que al superar el 100% en la cobertura bruta,

<sup>34</sup> Tasa de cobertura bruta: definida como el total de alumnos matriculados respecto a la población en edad escolar entre 5 y 17 años.

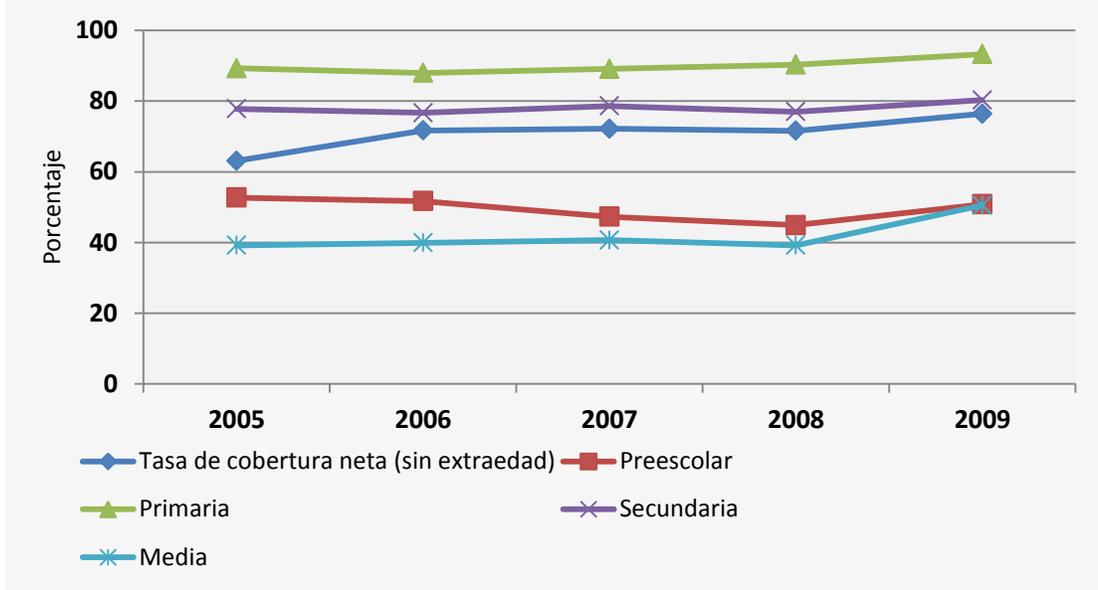
Tasa de cobertura neta: definida como el total de alumnos matriculados con edades entre 5 y 17 años sobre población del mismo rango de edad.

<sup>35</sup> Las tasas de cobertura de 2004 no son comparables pues el DANE no ha certificado aun los datos de población anteriores a 2005 ajustados al nuevo Censo.

sugiere que un amplio porcentaje de personas se encuentran cursando un nivel educativo por fuera del rango de edad entre 5 y 17 años.

Para 2008 el aumento en la cobertura bruta está explicado principalmente por el incremento en las matrículas de los colegios privados y en las matrículas en algunos programas financiados por el Estado (educación virtual y alfabetización). En términos generales durante el período analizado se registraron coberturas brutas más altas en los niveles de: primaria (129.6%) y secundaria (118.0%), y coberturas brutas más bajas en media (97.1%) y preescolar (80.6%).

**Gráfico 21: Tasa de Cobertura Neta sin extraedad por niveles, 2001-2009**



**Fuente:** Las autoras con base en estadísticas de la Secretaria de Educación Distrital.

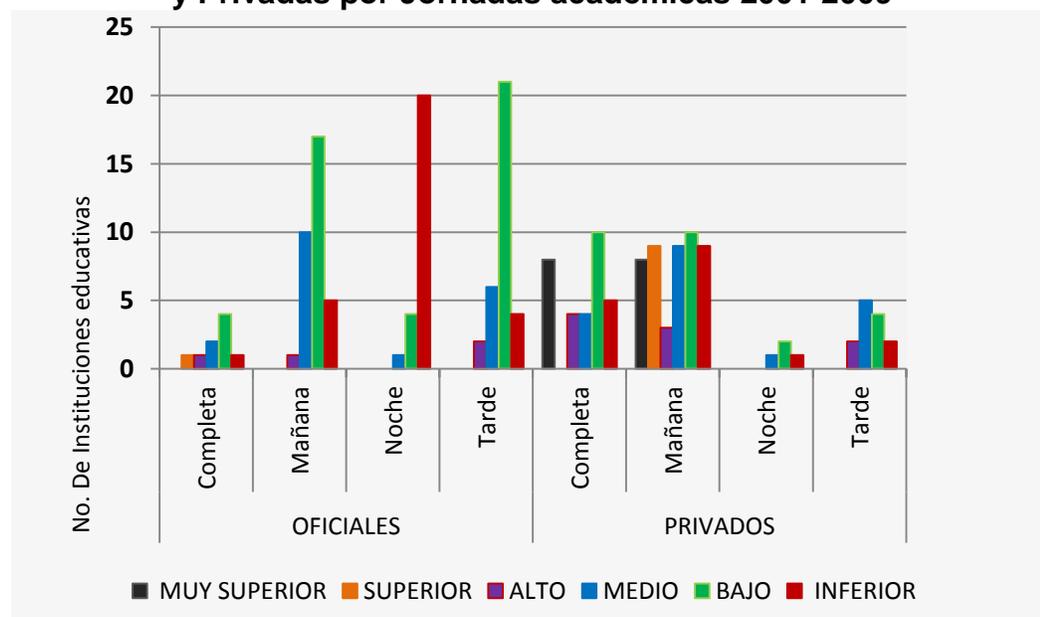
La tasa de cobertura neta sin extraedad por niveles educativos muestra más específicamente el acceso y la eficiencia del sistema educativo, puesto que se refiere al porcentaje de estudiantes que están matriculados que le corresponde de acuerdo a su edad. Dentro del período analizado, en el año 2009 se registró la tasa de cobertura neta más alta (76,4%) levemente superior a la tasa registrada en 2008 (71,6%) y muy superior a la registrada en 2005 (63,1%). El aumento significativo en éste indicador resulta importante dentro del sistema educativo puesto que cada vez más los estudiantes de la ciudad están siendo matriculados en los grados escolares correspondientes lo que facilita que el proceso educativo sea finalizado bajo los estándares establecidos.

Por otro lado, el número de Instituciones Educativas (IE) del distrito de Cartagena de acuerdo con las jornadas académicas (tanto para colegios oficiales como privados) clasificados en los diferentes niveles de la prueba del Icfes. Para el año 2007 el Distrito contaba con 104 instituciones educativas oficiales y 200 privadas; este mismo año fueron más los colegios oficiales que se ubicaron en la categoría

bajo y con jornada de la mañana y tarde. Logran alcanzar la categoría medio en la prueba ICFES aquellas instituciones con jornadas académicas en la mañana. En este punto vale resaltar que las instituciones oficiales han tenido cierta mejoría pues pasaron de tener el 24% en niveles medio y alto en 2008 a 31% en 2009. Sin embargo, sigue siendo muy bajo el porcentaje de instituciones que se encuentran en los niveles superior y muy superior<sup>36</sup> (Gráfico 22).

En cuanto a la calidad de la educación superior, que hace referencia a la capacidad que tienen los estudiantes de poner en práctica los conocimientos adquiridos a lo largo de su formación educativa, se puede utilizar para medir la educación superior con las pruebas ICFES que son presentadas por los estudiantes de último año de bachillerato con periodicidad anual. A continuación se observan los resultados de éstas pruebas para el período 2001- 2009.

**Gráfico 22: Calidad en la Educación Superior (ICFES), Instituciones Oficiales y Privadas por Jornadas académicas 2001-2009**



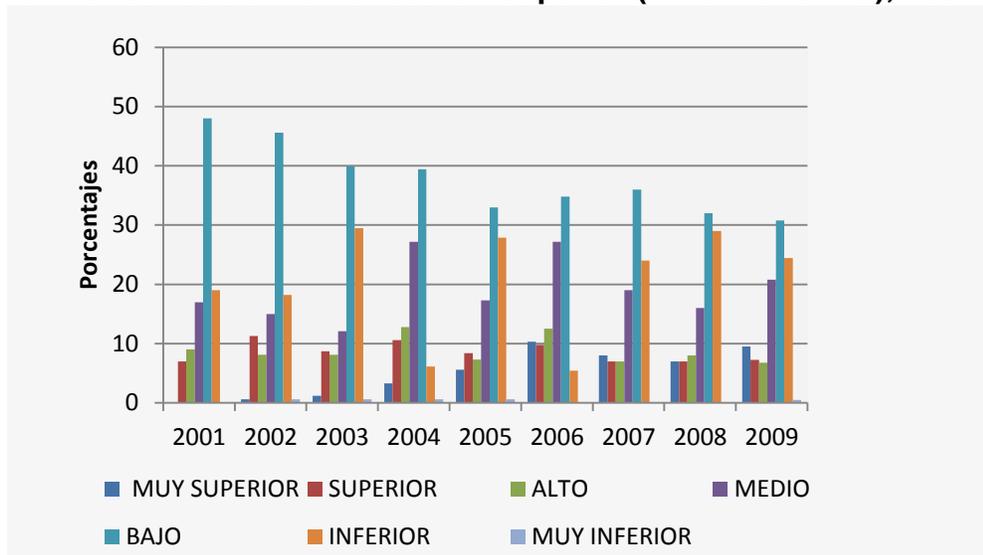
**Fuente:** Diseño de las autoras con base en estadísticas de la Secretaría de Educación Distrital

La prueba del ICFES la presentan los estudiantes de grado 11 (o último grado de educación media) y son un instrumento para evaluar la calidad de la educación superior. En el Distrito los resultados de estas pruebas han fluctuado en el transcurso del período 2001-2009; éste fue un período que comenzó en los primeros cuatro años con altos porcentajes en el nivel bajo, a partir de 2005 hasta 2007 los porcentajes para este mismo nivel tienden a ser constantes y para los dos últimos años del período (2008-2009) disminuyen (Gráfico 23).

<sup>36</sup> Según el proyecto Cartagena cómo Vamos (CCV)

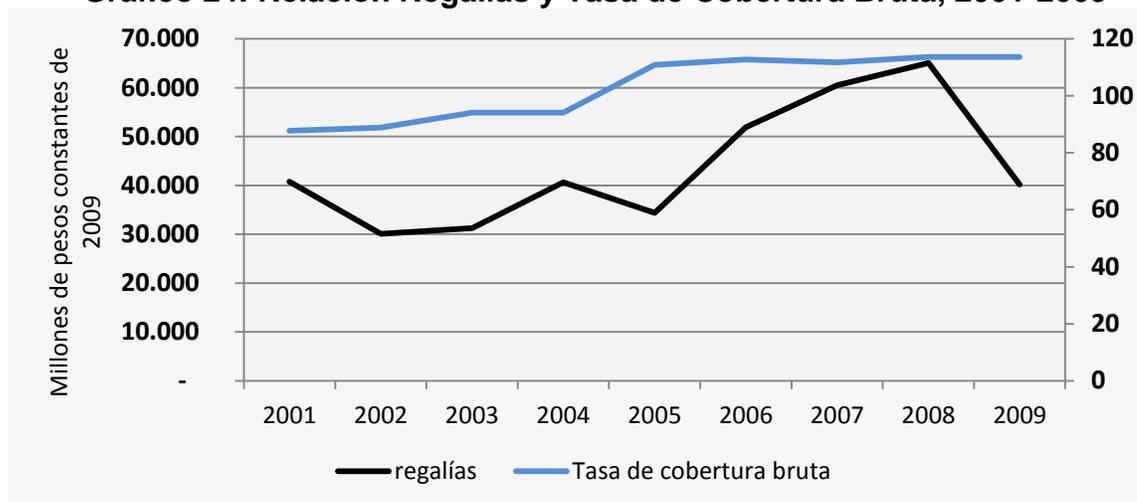
Si bien uno de los sectores prioritarios de la Ley de Regalías es la educación, sería impreciso afirmar que los avances en este sector han sido sólo por éstos recursos ya que indiscutiblemente el distrito de Cartagena recibe otras transferencias (ya sea por el SGP o por dineros por ICLD); aún más grave hacer este tipo de afirmaciones cuando es complejo determinar los montos específicos en las entidades encargadas tanto para el sector educativo como para los demás sectores. Por lo anterior, a continuación se hace una aproximación a la correlación de los recursos de regalías percibidos por el Distrito y la cobertura bruta educativa para el periodo 2001-2009 (Gráfico 24).

**Gráfico 23: Calidad en la Educación Superior (Pruebas ICFES), 2001-2009**



Fuente: Diseño de las autoras con base en estadísticas de la Secretaría de Educación Distrital.

**Gráfico 24: Relación Regalías y Tasa de Cobertura Bruta, 2001-2009**



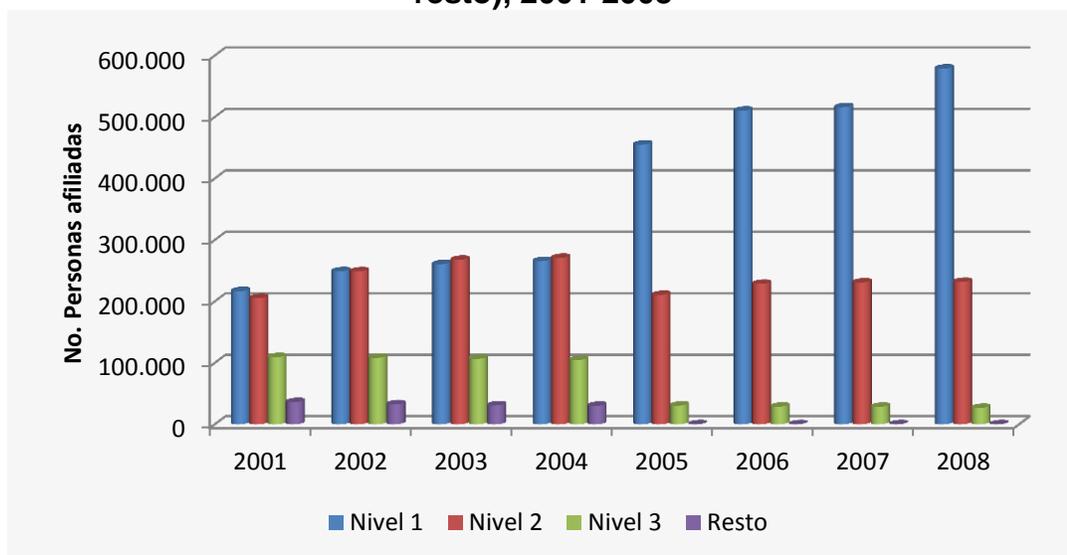
Fuente: Diseño de las autoras con basen Ejecuciones Presupuestales y SED.

El coeficiente de correlación entre el monto de regalías que recibe el Distrito entre 2001-2008 y la cobertura bruta, indica que existe una correlación de 0.62 positiva, explicando de esta forma cierto efecto potencial entre regalías confirmando el efecto potencial deseado entre regalías y aumento en coberturas.

### 5.3.2 Salud

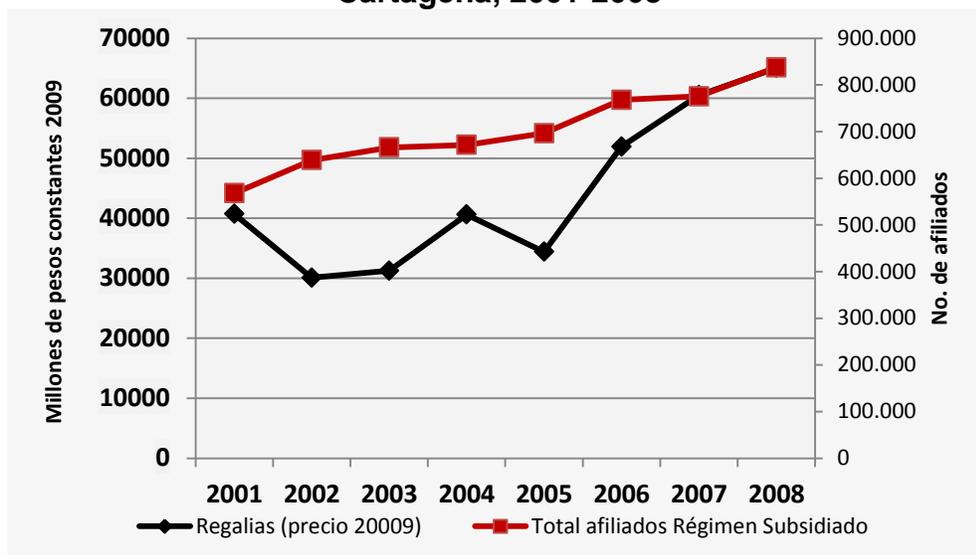
La salud, como se ha dicho con anterioridad, es uno de los sectores contemplados por la ley como prioritario a la hora de invertir los recursos de las regalías. Al respecto, se considera de vital importancia aumentar la cobertura de los servicios de salud para la población más vulnerable (esto se hace principalmente a través de la prestación de servicios de salud en el Régimen Subsidiado). En el gráfico 25 se observa el número de afiliados al Sisbén; se puede concluir que se produjo un aumento generalizado en el número de afiliados al régimen subsidiado en el Distrito. Por ejemplo, en el 2001 el número de afiliados fue de 567.968 mientras que en 2008 se registró un total de 837.502 personas afiliadas, lo que se traduce en un aumento de 269.534 usuarios en el sistema subsidiado. Cabe destacar que el mayor número de población afiliada al Sisbén está concentrado en el nivel 1 (entre 2001 y 2008 los afiliados en este nivel fueron 3.052.757 personas)

**Gráfico 25: Población afiliada al Régimen Subsidiado (Sisbén por niveles y resto), 2001-2008**



Fuente: Las autoras con base en Dadis.

**Gráfico 26: Regalías y afiliados al Régimen Subsidiado de Salud en Cartagena, 2001-2008**



Fuente: Las autoras con base en División de Presupuesto Distrital y Dadis.

El coeficiente de correlación entre el monto de regalías que recibe el Distrito entre 2001-2008 y el número de personas afiliadas al Régimen Subsidiado para el mismo periodo indica que existe una correlación directa y fuerte entre estas dos variables (0,99). De acuerdo con la información reflejada en el gráfico 26, se puede decir que la tendencia de los afiliados al régimen subsidiado es creciente y que además las regalías mantienen ésta misma tendencia, lo que podría indicar una relación fuerte entre ambas variables. Sin embargo, como las regalías no son la única fuente de financiación estaría de más afirmar que el número de personas afiliadas se ha incrementado únicamente por un aumento en el monto de regalías recibidas, puesto que las mejoras en salud respecto a la cobertura pudieron ser realizadas con otras fuentes de financiación<sup>37</sup>.

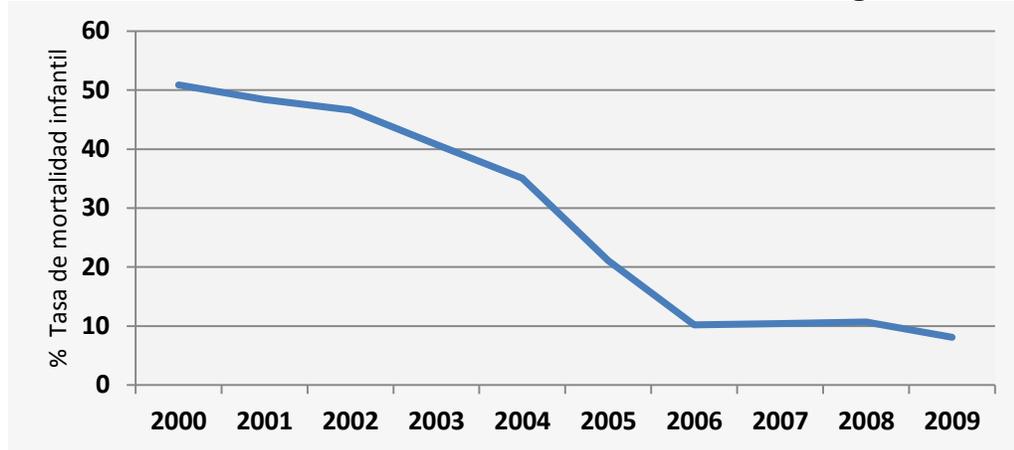
### 5.3.3 Mortalidad Infantil

En cuanto al tema de mortalidad infantil, siendo un sector priorizado en el tema de inversiones con recursos provenientes de regalías, se puede apreciar que entre 2000 y 2009 las tasas de mortalidad en menores de 1 año han disminuido considerablemente. El cambio más notorio se observa entre 2004 y 2005, donde las tasas pasaron de 35% a 21%, respectivamente. A partir del 2006 y en

<sup>37</sup> Sería importante que en los próximos trabajos sobre este tema, se conociera de manera específica la inversión destinada a los diferentes sectores. Esta ha sido una de las mayores dificultades presentadas en el desarrollo del presente trabajo puesto que las entidades del sector consideran este tipo de información de carácter confidencial y se limitan a ofrecer información específica. Esto a pesar del derecho legítimamente consagrado a los ciudadanos de conocer cuánto y en qué se invierten las regalías en el Distrito.

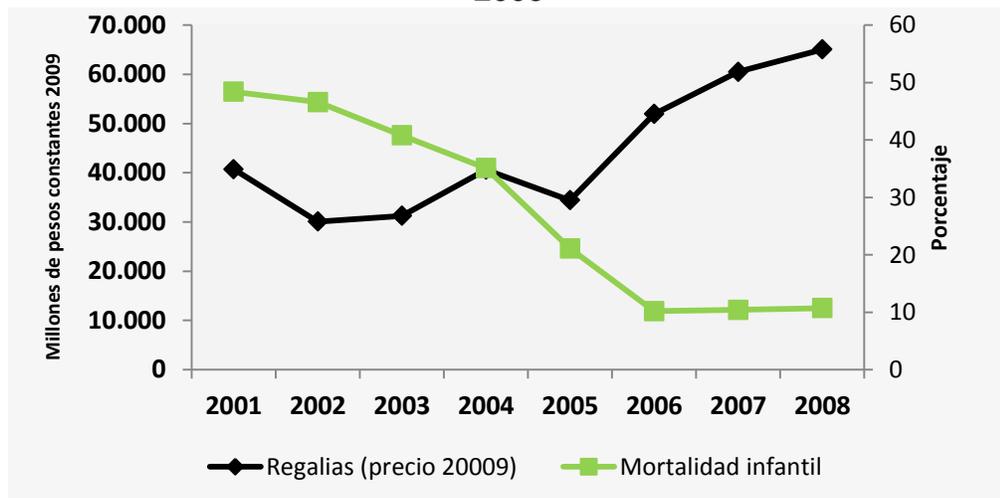
adelante, la tasa de mortalidad infantil se ubica alrededor de 10% aproximadamente.

**Gráfico 27: Mortalidad infantil en menores de 1 año en Cartagena, 2000-2009**



Fuente: Las autoras con base en Dadis.

**Gráfico 28: Regalías y tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año, 2001-2008**



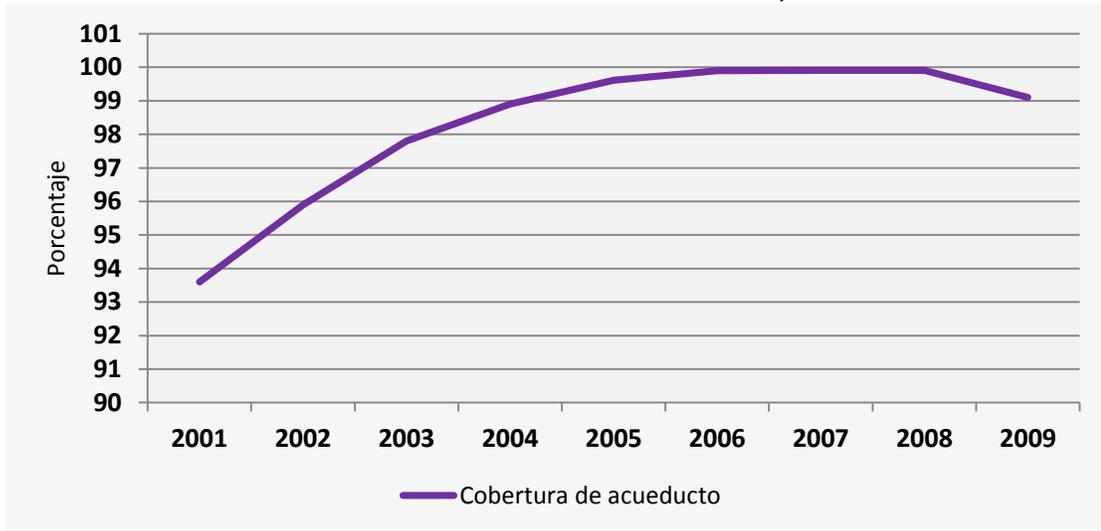
Fuente: Las autoras con base en Dadis.

El coeficiente de correlación entre el monto de regalías que recibe el Distrito entre 2001-2008 y el la tasa de mortalidad infantil para el mismo periodo indica que existe una correlación negativa y estrecha, de -0.79, entre estas dos variables. Conforme ha aumentado el monto de las regalías recibidas por el Distrito han disminuido las tasas de mortalidad, más notoriamente desde 2005 en adelante. De acuerdo a la información reflejada en el gráfico 28 es posible afirmar que a mayores regalías en el Distrito de Cartagena, menores tasas de mortalidad infantil lo cual confirma la correlación fuerte entre éstas dos variables.

### 5.3.4 Agua potable y alcantarillado

En cuanto al servicio de provisión de agua y conexión al sistema de alcantarillado, es necesario tener en cuenta lo estipulado por la Ley de Regalías; ésta hace especial énfasis en la inversión y, por tanto, en una mayor cobertura en la provisión de agua potable y alcantarillado para la población (en este caso, la población de Cartagena). A su vez, es de vital importancia tener en cuenta que no basta con altos niveles de cobertura sino también en la calidad de estos servicios públicos.

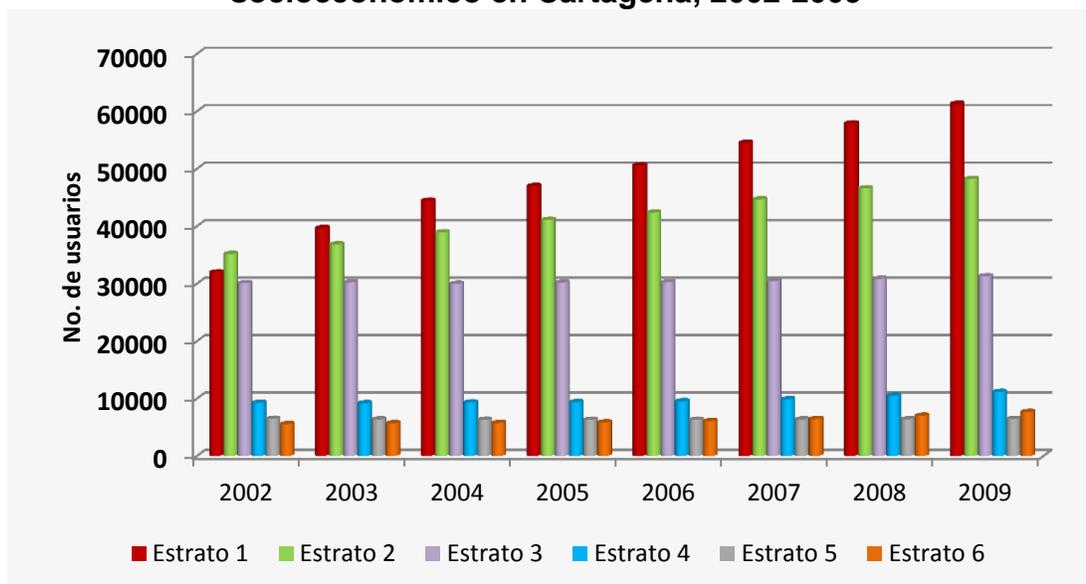
**Gráfico 29: Cobertura de acueducto, 2001-2009**



Fuente: Las autoras con base en SUI-DNP.

La cobertura de acueducto durante el periodo 2002-2009 ha sido relativamente alta, empezando con 93.6% en el primer año, hasta llegar a 99.1% en el último año. Así mismo, el número de usuarios suscritos al servicio (gráfico 30) también ha aumentado en el lapso de análisis. Por ejemplo, en 2002 el distrito de Cartagena tenía en total 126.161 suscritos, 135.808 en 2003, 153.658 en 2006 y en 2009 unos 175.398.

**Gráfico 30. Número de usuarios suscritos a acueducto por estrato socioeconómico en Cartagena, 2002-2009**



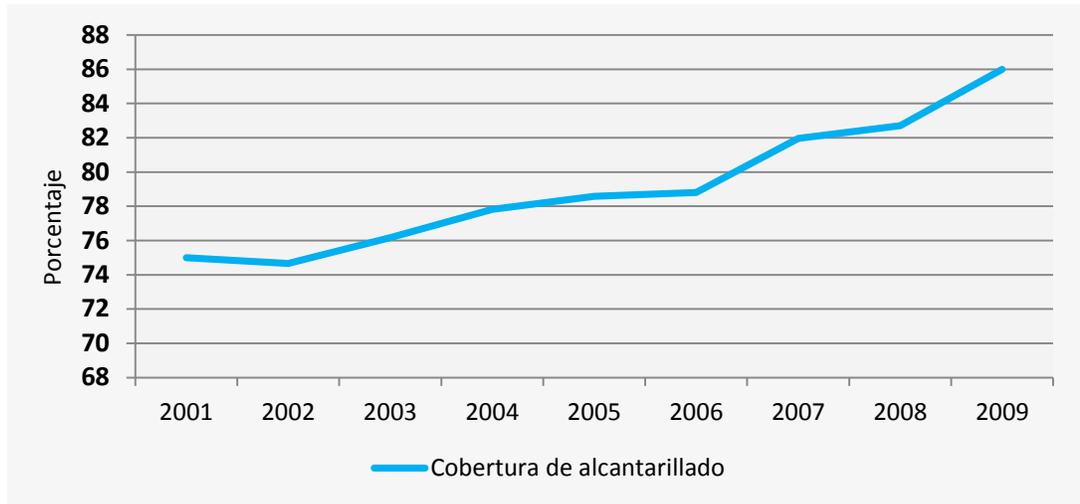
**Fuente:** Las autoras con base en SUI-DNP.

En el gráfico 30, también vale la pena resaltar el comportamiento del número de usuarios suscritos a acueducto de acuerdo al estrato socioeconómico. En los estratos 1, 2 y 3 hay más usuarios que en los estratos 4, 5 y 6. Una explicación a lo anterior podría ser que el último rango de estratos está conformado por personas que tienen ingresos relativamente altos y conforman una menor parte de la población en comparación con el primer rango de estratos (1, 2 y 3). De igual forma, es importante afirmar que el hecho de que en los estratos 1, 2, y 3 haya mayor número de usuarios respecto al servicio de acueducto no necesariamente el servicio tendría que ser de excelente calidad como posiblemente sí lo sería en los estratos más altos.

Por otro lado, durante el período 2002-2009 también hubo un leve incremento en la cobertura de alcantarillado (gráfico 31). Por ejemplo, en 2001 la cobertura fue 74.9% manteniendo una tendencia creciente hasta 2009, año en el cual la cobertura fue 86%. Desde el año 2001 y hasta 2009 la cobertura del servicio de alcantarillado experimentó un aumento de 85%. Sin embargo, cantidad considerable de barrios de Cartagena están rezagados en cobertura de este servicio que por ley debe ser prioritario.

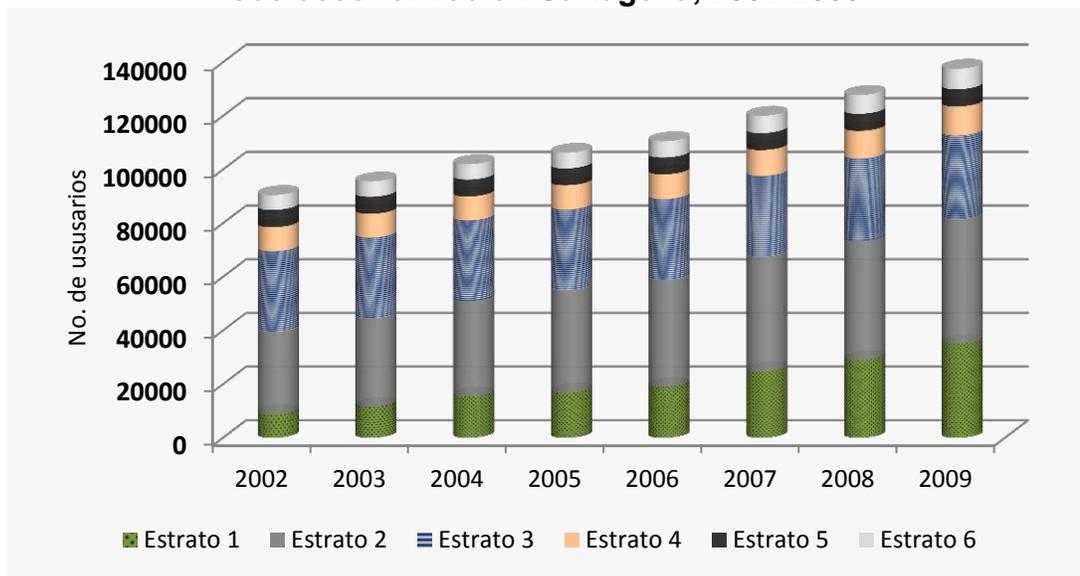
Los usuarios de alcantarillado presentan un aumento de 97.452 en 2002 a 146.375 en 2009, equivalente a una variación porcentual de 50.2%. Así mismo, el número de usuarios con conexión a alcantarillado (Gráfico 32) pasó de 90.540 (2002) a 137.617 (2009).

**Gráfico 31: Cobertura de alcantarillado en Cartagena, 2002-2009**



Fuente: Las autoras con base en SUI-DNP.

**Gráfico 32: Número de usuarios conectados a alcantarillado por estrato socioeconómico en Cartagena, 2002-2009**



Fuente: Las autoras con base en SUI-DNP.

### 5.3.5 ¿Se han cumplido las mínimas metas en los sectores prioritarios?

Los municipios y Distritos deben destinar el 75% de las regalías a la solución de las necesidades básicas insatisfechas. Estos recursos deberán estar dirigidos hacia proyectos que permitan a más cartageneros (por ser el caso de Cartagena) tener acceso a los servicios de salud, educación, agua potable,

alcantarillado y a la reducción de la mortalidad infantil. Lo anteriormente descrito se podría modificar para éstas entidades territoriales siempre y cuando se alcancen las coberturas mínimas en: educación 90%, salud para los más pobres 100%, agua potable 70%, alcantarillado 70% y mortalidad infantil 1%.

**Cuadro 7: Cartagena, Metas de cubrimiento alcanzadas (2003-2009)<sup>38</sup>**

Cobertura	Meta Ley 141	Años						
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mortalidad Infantil	1	4.26	4.26	1.01	-	-	-	-
Salud población pobre	100	33.02	33.02	-	75,56	77.27%	84.74%	100%
Educación Básica	90	84.14	84.14	89.6	-	100%	100%	97.81%
Agua potable	70	97.76	97.76	99.9	89.6	89.6%	89.60%	89.60%
Alcantarillado	70	75.31	75.31	78.86	76.72	76.72%	76.72%	76.72%

**Fuente:** Tomado de estadísticas del SELAR

De acuerdo con la información señalada en el gráfico anterior, se puede afirmar que en el distrito de Cartagena se han cumplido las mínimas metas de cobertura en los sectores de agua potable y alcantarillado ya que el 70% de la población tiene acceso a estos servicios. En el sector educativo, las coberturas alcanzadas entre 2003 y 2005 se encontraban por debajo de lo estipulado por la ley, pero a partir de 2007 y hasta 2009 se logran las coberturas mínimas en éste sector.

Por su parte, el sector salud ha sido el menos aventajado en cuanto al alcance de las metas ya que durante el periodo 2003-2008 las coberturas estuvieron por debajo del 100% y en 2009 se alcanza este porcentaje. No se brinda mayor información sobre la mortalidad infantil en el cuadro, sin embargo se podría afirmar que las tasas han venido cayendo si se tiene en cuenta los análisis anteriores.

<sup>38</sup> Los datos fueron extraídos del SELAR. Los espacios en blanco confirma que algunas metas alcanzadas no han sido reportadas en éste sistema de auditoría.

## **6. ANÁLISIS AL PROYECTO “COBERTURA CON GARANTÍAS” (2008-2011)**

El Plan Educativo para el distrito de Cartagena es coherente con el Plan de Desarrollo Distrital: “Por una Sola Cartagena” el cual fue diseñado teniendo en cuenta las diferentes propuestas en las tres localidades de la ciudad (Histórica y Caribe Norte, De la Virgen y Turística e Industrial y de la Bahía) así como un análisis del sector educativo en la misma. Uno de los principales objetivos del Plan de Desarrollo radica en convertir la educación en el motor de la dinámica social, por lo que la escuela es el núcleo de las actividades educativas, culturales, deportivas y comunitarias que se articula a una moderna red de bibliotecas e instalaciones deportivas.

“Por Una Sola Cartagena” es un Plan que admite la educación como un derecho fundamental, inalienable, esencial e inherente a la dignidad del ser humano; un derecho indispensable para la formación integral del individuo, el acceso al conocimiento, la preservación y desarrollo de la cultura, la convivencia ciudadana y la integración social. Desde esta perspectiva se busca que en la ciudad de Cartagena no solo mejoren los indicadores de cobertura, calidad o eficiencia, sino encontrar una integralidad educativa que permita fortalecer la educación en el Distrito garantizando en el tiempo el derecho a la educación.

Dentro de las principales estrategias del plan educativo están: La Escuela es el Centro, la cual se desarrolla a partir de cuatro ejes: Calidad, Pertinencia, Cobertura y Efectividad. En Calidad se encuentran los siguientes programas: Mi escuela chévere y Mi escuela abierta; en Pertinencia el programa Escuela pertinente; en Cobertura el programa Cobertura con garantías y el programa de Educación Superior: Después del colegio voy a estudiar; y por último en el eje de Efectividad se encuentra el programa de Educación efectiva.

Es pertinente resaltar que los anteriores programas representan un gran reto para el mejoramiento del sistema educativo en la ciudad con el fin de dotar a los cartageneros de competencias y habilidades para enfrentar el mercado laboral, ascender socialmente y contribuir al progreso del Distrito.

En el presente trabajo se hará énfasis en el eje de cobertura del plan educativo, específicamente se realiza un análisis al programa “Cobertura con Garantías” puesto que resulta apropiado para estudiar la importancia del logro en cobertura para el área de educación de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 141 de 1994 en la cual se establece como prioritario la inversión en infraestructura, personal educativo, material de estudio, bibliotecas y otros aspectos que influyen en el desarrollo de la escuela. Así mismo, éste proyecto es financiado con regalías.

## 6.1 Problema que se quiere solucionar con el proyecto

El proyecto busca solucionar varios problemas presentados en el distrito de Cartagena en la atención efectiva de la población educativa. Uno de los principales se relaciona con la insuficiente planta de docentes que logren brindar educación de calidad a los estudiantes de las Instituciones Educativas Oficiales (IEO). Así mismo, la oferta escolar oficial no ha crecido al mismo ritmo que la población demandante, lo que ocasiona problemas con la cobertura.

En Cartagena existe un elevado número de personas que están por fuera del sistema educativo, ya sea por razones de deserción, extraedad, discapacidad, desplazamiento forzoso o cualquier otro motivo. A corto plazo, esta situación genera un problema de carácter estructural, pues aquellas personas que no reciban educación adecuada contribuirán a la informalización del mercado laboral y a largo plazo a la ampliación de la pobreza y la vulnerabilidad, señaladas por diversos estudios, entre ellos el realizado por el Observatorio del Caribe y Cámara de Comercio (2008) en donde se cita el sector educativo como un factor influyente en la competitividad de las ciudades puesto que si éste sector es débil traerá restricciones a la competitividad y productividad de la ciudad de Cartagena. Así mismo, otros autores como Mankiw, Romer y Weil (1990) y Barro (1996), muestran la importancia del recurso humano como motor del crecimiento de los países, ya que su acumulación y cualificación determinan la capacidad de éstos para transformar los recursos en bienes y servicios.

A pesar de las persistentes deficiencias en el sistema educativo, es importante reconocer los avances en el tema. Por ejemplo, en los últimos años se ha adelantado especialmente en el área de cobertura a través de estrategias como la ampliación de la infraestructura en las IEO, la contratación de cupos escolares en establecimientos privados y el desarrollo de estrategias alternas de escolarización. Sin embargo, el Distrito no cuenta con cobertura total, pues aunque la bruta alcanza el 96.6%, la cobertura neta sólo llega a 87%, lo que quiere decir que la población en extraedad y adulta atendida por el sistema educativo no es significativa<sup>39</sup>.

Como se ha planteado, existen problemas de cobertura en el sistema educativo, lo que se traduce en 13% de población descolarizada y concentrada en su mayoría en los sectores rurales y urbano marginales del distrito de Cartagena, donde se instalan grupos humanos desplazados provocados por la violencia, y se padecen el desempleo, la deserción y la repitencia escolar. Para atender las necesidades educativas de esta población vulnerable, en los últimos años el Distrito ha

---

<sup>39</sup> Esto sucede en gran parte por la reprobación, cuyo índice actual es del 4.77% y la deserción del 4.13%. Además un 4.77% de los estudiantes no alcanzan los logros al finalizar el año, 5.54% en el sector oficial y 3.71% en el sector privado.

implementado acciones de acceso de población vulnerable, obteniendo resultados en cobertura mediante estrategias pedagógicas flexibles, tales como: Aceleración del Aprendizaje, CAFAM y Escuela Nueva para el ciclo de primaria; Tele-secundaria y Post-primaria para el ciclo de secundaria, y recientemente la metodología de Educación Abierta y a Distancia.

## **6.2 Objetivo del Proyecto**

El objetivo general del proyecto “Cobertura con Garantías” es proporcionar a la población estudiantil del distrito de Cartagena condiciones que faciliten no sólo la asistencia, sino la permanencia en el sistema educativo, a través de objetivos específicos, tales como:

- a)** Buscar que las Instituciones Educativas Oficiales operen bajo estándares reconocidos con relación a la cobertura de cada Institución Educativa.
- b)** Ampliar la cobertura educativa oficial, mediante la utilización de estrategias que le garanticen a los educandos de los sectores más vulnerables de la ciudad una educación de altísima calidad, construyendo nuevas instituciones educativas oficiales, las cuales se operarán aprovechando la experiencia de entes privados de reconocida trayectoria en la prestación del servicio educativo.
- c)** Garantizar que personas en edad escolar que se encuentran fuera del sistema educativo asistan a las Instituciones Educativas y que asistan al grado que corresponde según su edad.
- d)** Realizar las acciones necesarias para nivelar a los niños y jóvenes en los que su grado de estudio no corresponda con la edad, es decir, realizar esfuerzos para que la edad coincida con el grado en su Instituciones Educativas Oficiales.
- e)** Garantizar el acceso y permanencia a la educación de la población vulnerable (desplazados, con limitaciones o capacidades excepcionales, discapacitados, entre otros.) independiente de su raza, religión, sexo, características físicas y/o emocionales con la puesta en marcha de proyectos pedagógicos que faciliten a esta población mejorar la calidad de vida.

Para cumplir con el propósito principal, se han establecido cinco subproyectos de apoyo, basados en metas e indicadores definidos, los cuales son financiados con recursos de regalías:

**Cuadro 8: Subproyectos programa “Cobertura con Garantías”**

Objeto	Indicador	Meta	Periodo (años)
Estamos los que somos.	N° de I.E.O. trabajando de acuerdo a su capacidad instalada	87	4
Oportunidad para todos.	N° de niños y jóvenes fuera de las I.E.O. matriculados	10.000	4
No te quedes fuera.	N° de personas en edad escolar fuera del sistema educativo que asisten a las I.E.	2.009	4
Estoy en el grado escolar que me corresponde.	% de cobertura neta coincidiendo la edad con el grado	85%	4
Todos con derechos.	N° población vulnerable con acceso al sistema educativo	100.000	4

Fuente: Tomado del Plan de Desarrollo *Por una sola Cartagena* 2008-2011

La importancia del proyecto “Cobertura con Garantías” radica en su contribución al logro de ciertas metas del Plan de Desarrollo del Distrito, como por ejemplo, lograr y mantener plena cobertura hasta la básica secundaria, alcanzar la tasa de analfabetismo de 3.54% para personas mayores de 15 años y disminuir la repetición a 3.3% en educación básica y media.

### 6.3 Población Objetivo

Este aspecto hace referencia a la población completa de observaciones que será objeto de estudio en el proyecto “Cobertura con Garantías”. Específicamente, el proyecto beneficia a la población estudiantil de las IEO del distrito de Cartagena, las cuales se encuentran en las diferentes localidades, sumando 205 sedes en 87 IEO, distribuidas a su vez en Localidades y Unidades Administradoras Locales de Educación (UNALDE), tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 9: Ubicación Población Objetivo**

LOCALIDAD	87	UNALDE	87
Histórica y Caribe Norte	30	Country	11
De la Virgen y Turística	32	Santa Rita	9

Industrial y de la Bahía	25	De la Virgen y Turística	24
		Industrial y de la Bahía	22
		Rural	21

Fuente: Tomado del proyecto "Cobertura con Garantías".

Además, en los cuatro años de curso del proyecto, la cuantificación de la población objetivo se determina de la siguiente manera:

**Cuadro10: Cuantificación Población Objetivo**

POBLACION OBJETIVO	AÑOS DEL PROYECTO/AÑOS CALENDARIOS			
	2008	2009	2010	2011
IEO del Distrito	87	89	90	90
Estudiantes de las IEO del Distrito	140.000	140.000	140.000	140.000

Fuente: Tomado del Proyecto "Cobertura de Garantías".

#### 6.4 Aspectos generales, técnicos y ambientales del proyecto

La Secretaría de Educación Distrital desarrolla un programa de incorporación de docentes, personal administrativo y dotación logística a las IEO, con el ánimo de garantizar una prestación eficiente del servicio educativo. De la misma manera, contrata con las instituciones educativas privadas del Distrito para cubrir la demanda de cupos que posee la ciudad, y flexibiliza las metodologías de aprendizaje para brindar una formación cualificada a estudiantes que hoy se encuentran por fuera del sistema educativo. A continuación, se especifican las actividades contempladas en los cinco subproyectos de apoyo del programa general "Cobertura con garantías":

- **Estamos los que somos:** con el proyecto se busca que la IE opere bajo estándares reconocidos con relación a la cobertura de cada institución, contando con los insumos adecuados básicos (docentes, gastos de funcionamiento, servicios de aseo y vigilancia, etc.) que les permitan cumplir con el compromiso académico de la manera más óptima posible.

- **Oportunidad para todos:** el objetivo del proyecto es mantener la cobertura educativa mediante la modalidad de contratación de cupos y otras alternativas de escolarización, teniendo en cuenta los parámetros establecidos en el Decreto No. 4313.
- **No te quedes fuera:** a través de este proyecto se garantiza que personas en edad escolar que se encuentran fuera del sistema educativo asistan a las Instituciones Educativas.
- **Estoy en el grado escolar que me corresponde:** se realizan las acciones necesarias para nivelar a los niños y jóvenes en los que su grado de estudio no corresponda con la edad, es decir, realizar esfuerzos para que la edad coincida con el grado escolar.
- **Todos con derechos:** consiste en garantizar el acceso y permanencia a la educación de la población vulnerable (desplazados, con limitaciones o capacidades excepcionales, etc.), independiente de su raza, religión, sexo, características físicas y/o emocionales con la puesta en marcha de proyectos pedagógicos que faciliten a esta población mejorar la calidad de vida. Además se realiza un estudio de caracterización de la población discapacitada con el Consejo Distrital de Discapacidad liderado por la Secretaría de Participación y Desarrollo Social.

## **6.5 Aspectos Institucionales y comunitarios**

### **6.5.1 Política de Calidad de la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena.**

Esta política que presenta la Secretaría de Educación Distrital (SED) hace referencia a aquellos aspectos que contribuyen al mejoramiento del sistema educativo y bajo la cual se trabaja por la prestación eficiente de un servicio con calidad logrando total cobertura en Cartagena mediante el mejoramiento continuo de procesos institucionalizados y sistemas de información, con un personal idóneo, recursos adecuados y cumplimiento de las políticas de gobierno y normas vigentes, ofreciendo alternativas de solución para la satisfacción de los usuarios y el bienestar del personal, brindando asesoría, capacitación e infraestructura apropiada.

### **6.5.2 Objetivos de Calidad**

Hacen referencia a las acciones concretas para conseguir la propuesta de calidad mencionada anteriormente, se enumeran a continuación:

1. La SED se encarga de dotar a las IEO y a sí misma de los recursos físicos, logísticos y humanos que garanticen la prestación de un buen servicio.
2. Vela por la integridad, completitud y organización de los datos mediante herramientas que permitan controlar la veracidad de los mismos.
3. Mantiene y fortalece procesos para el manejo de la planta central que permitan la eficiencia y la coordinación entre las direcciones y/o áreas y con los Establecimientos Educativos para garantizar así una mayor agilidad en los procesos.
4. Crea estrategias educativas que permitan el acceso, la permanencia y el éxito escolar, en igualdad de condiciones, a niños, niñas y jóvenes Cartageneros para lograr superar las inequidades existentes y preparar a una sociedad más igualitaria para el disfrute pleno de sus derechos.
5. Mejora la calidad en la prestación del servicio público educativo de la ciudad de Cartagena, realizando programas y proyectos encaminados hacia el desarrollo integral de la población educativa.
6. Evalúa y capacita constantemente a los docentes, administrativos y directivos de las Instituciones Educativas Estatales y la planta central, para garantizar y mantener un Talento Humano idóneo en el desarrollo educativo de la ciudad de Cartagena.

### **6.6 Evaluación del Proyecto**

En esta sección se utilizan indicadores de seguimiento y monitoreo, con base al trabajo de Sarmiento (2002) con el fin de identificar retrasos en el cumplimiento de las metas, así como el costo al que están siendo alcanzadas. Con base en información suministrada por la Secretaria de Educación Distrital, se calculan dos de los indicadores propuestos por Sarmiento para el proyecto educativo "Cobertura con Garantías" (2008-2011).

Dada la información que se requiere para este ejercicio y los datos suministrados por las entidades, a continuación se presentan los resultados de los indicadores de eficacia y de eficiencia, para los siguientes subprogramas del proyecto Cobertura con Garantías: Estamos los que somos, Oportunidad para todos, No te

quedes fuera, Estoy en el grado escolar que me corresponde y Todos con derechos. Los indicadores de evaluación y monitoreo se aplican de acuerdo a los avances en dos años de estudio (2009 y 2010) para cada uno de los subprogramas mencionados anteriormente.

### 6.6.1 Indicador de Eficacia

Se entiende por eficacia de un programa el porcentaje de avance de la acción con relación a la meta programada. En este sentido, el indicador de Eficacia mide el grado de avance del programa frente a la meta definida, se toma la cobertura como un indicador simple de logro para la aplicación de este indicador y los avances obtenidos se expresan como un porcentaje del avance programado. A continuación se describe el método de cálculo y la finalidad específica de este indicador:

$$\text{Indicador de Eficacia} = \left( \frac{l_t - l_{t-1}}{l_p - l_{t-1}} \right) * 100$$

Donde:

$l_t$  = Logro o resultado en el período  $t$   
 $l_{t-1}$  = Logro o resultado en el período  $t-1$   
 $l_p$  = Meta de logro programada

Este indicador se interpreta de la siguiente manera: un cumplimiento total será equivalente a un indicador de eficacia de 100%, en la medida que este porcentaje disminuya se traduce en una menor eficacia de cumplimiento.

- ***Estamos los que somos***

Para el año 2009,  $t$  representa el período actual y  $t-1$  es el año 2008. El indicador de logro sobre el que se va a medir la eficacia es el número de instituciones Educativas trabajando de acuerdo a su capacidad instalada. Así mismo,  $l_t$  equivale a 50 Instituciones Educativas,  $l_{t-1}$  es igual a 47 Instituciones educativas y la meta de logro programada ( $l_p$ ) para el año 2009 fue de 58 instituciones educativas. En el subproyecto “Estamos los que somos” se obtiene un indicador de eficacia de 9,7% lo que sugiere que la meta no fue alcanzada en su totalidad para este año.

Para el año 2010,  $t$  representa el período actual,  $t-1$  es el año 2009,  $l_t$  equivale a 70 Instituciones Educativas,  $l_{t-1}$  es igual a 50 Instituciones educativas y la meta

de logro programada ( $l_p$ ) para el año 2010 fue de 82 instituciones educativas. Para este año se obtiene un indicador de eficacia de 62,5%, notablemente más alto que los resultados de eficacia alcanzados en el año 2009, sin embargo, la meta no se cumplió a cabalidad.

- **Oportunidad para todos**

En 2009,  $t$  representa el período actual y  $t-1$  es el año 2008. El indicador de logro sobre el que se va a medir la eficacia es el número de cupos contratados con las Instituciones Educativas privadas.  $l_t$  equivale a 49709 cupos contratados,  $l_{t-1}$  es igual a 60.001 cupos contratados y la meta de logro programada ( $l_p$ ) para el año 2009 fue de 47.000 cupos. En el subproyecto “Oportunidad para todos” se obtiene un indicador de eficacia de 79,2% lo que sugiere que la meta no fue alcanzada en su totalidad para este año puesto que hubo una ineficacia del 20,8% en el cumplimiento de la meta programada.

Para el año 2010,  $t$  representa el período actual,  $t-1$  es el año 2009,  $l_t$  equivale a 31.103 cupos contratados,  $l_{t-1}$  es igual a 49.709 cupos contratados y la meta de logro programada ( $l_p$ ) para el año 2010 fue de 30.000 cupos. Para este año se obtiene un indicador de eficacia de 94,4%, lo que indica que la meta programada fue alcanzada casi en su totalidad mejorando así la eficacia en el número de cupos contratados con las IE privadas.

- **No te quedes fuera**

Para el año 2009,  $t$  representa el período actual y  $t-1$  es el año 2008. El indicador de logro sobre el que se va a medir la eficacia es el número de personas en edad escolar fuera del sistema educativo que asisten a las Instituciones educativas. Donde  $l_t$  equivale a 864 personas en edad escolar fuera del sistema,  $l_{t-1}$  es igual a 941 personas y la meta de logro programada ( $l_p$ ) para el año 2009 fue de 500 beneficiarios. En el subproyecto “No te quedes fuera” se obtiene un indicador de eficacia de 17,5% lo que sugiere que la meta no fue alcanzada en su totalidad para este año.

Para el año 2010,  $t$  representa el período actual,  $t-1$  es el año 2009,  $l_t$  equivale a 655 personas en edad escolar fuera del sistema,  $l_{t-1}$  es igual a 864 personas y la meta de logro programada ( $l_p$ ) para el año 2010 fue de 1.200 personas. Para este año se obtiene un indicador de eficacia de 62,2%, notablemente más alto que los resultados de eficacia alcanzados en el año 2009, sin embargo, la meta no se cumplió a cabalidad.

- ***Estoy en el grado escolar que me corresponde***

Para el año 2009,  $t$  representa el período actual y  $t-1$  es el año 2008. El indicador de logro sobre el que se va a medir la eficacia es el porcentaje de estudiantes de cobertura neta coincidiendo la edad con el grado.  $l_t$  equivale a 76% ,  $l_{t-1}$  es igual a 72% y la meta de logro programada ( $l_p$ ) para el año 2009 fue de 75%. En el subproyecto “Estoy en el grado escolar que me corresponde” se obtiene un indicador de eficacia de 133,3% lo que sugiere que la meta fue alcanzada en su totalidad para este año representando así un resultado satisfactorio ya que la meta programada se cumplió y se superó en 33,3%.

Para el año 2010,  $t$  representa el período actual,  $t-1$  es el año 2009,  $l_t$  equivale a 74%,  $l_{t-1}$  es igual a 76% y la meta de logro programada ( $l_p$ ) para el año 2010 fue de 80%. Para este año se obtiene un indicador de eficacia de 50%, alcanzando la mitad de los logros programados para este año.

- ***Todos con derechos***

Para el año 2009,  $t$  representa el período actual y  $t-1$  es el año 2008. El indicador de logro sobre el que se va a medir la eficacia es el número de población vulnerable en acceso al sistema educativo.  $l_t$  equivale a 26.067 personas ,  $l_{t-1}$  es igual a 22.873 personas y la meta de logro programada ( $l_p$ ) para el año 2009 fue de 50.000 personas. En el subproyecto “Todos con derechos” se obtiene un indicador de eficacia de 11,8% lo que sugiere que solo un pequeño porcentaje de la meta programada fue alcanzada, faltando más del 88% por cumplir.

Para el año 2010,  $t$  representa el período actual,  $t-1$  es el año 2009,  $l_t$  equivale a 175.715 personas,  $l_{t-1}$  es igual a 26.067 personas y la meta de logro programada ( $l_p$ ) para el año 2010 fue de 90.000 personas. Para este año se obtiene un indicador de eficacia de 234%, alcanzando la mitad programada y superándola en un 134% siendo éste último subproyecto el que mejores resultados arrojó en cuanto al indicador de eficacia lo que favorece el acceso de la población vulnerable al sistema educativo en el distrito de Cartagena.

## 6.6.2 Indicador de Eficiencia

Se entiende por eficiencia de un programa la relación entre los costos totales ejecutados, por unidad de logro, frente a la relación originalmente programada. Según Sarmiento (2002) este indicador mide la relación entre la cantidad de recursos efectivamente empleados para alcanzar los resultados y el valor de esta relación, de acuerdo con la programación original de resultados y recursos. A continuación se describe el método de cálculo y la finalidad específica de este indicador:

$$\text{Indicador de Eficiencia} = \left( \frac{\frac{GT_t}{l_t}}{\frac{GT_p}{l_p}} \right) * 100$$

Donde:

$GT_t$  = Gasto total incurrido en la ejecución del programa en el periodo  $t$

$l_t$  = Logro o resultado en el período  $t$

$GT_p$  = Gasto total programado

$l_p$  = Meta de logro programada

Este indicador se interpreta de la siguiente manera: cuando el porcentaje es superior a 100 se considera un aumento de la ineficiencia y menor de 100%, un aumento de eficiencia. En lo siguiente se calcula el indicador solo para el año 2010 puesto que no se dispone información acerca de los recursos por regalías para otros períodos (solo fue suministrado el gasto ejecutado para el año 2010), además en la ejecución de gasto para 2010, no aparece información acerca de los montos de inversión para el subproyecto “No te quedes fuera” por lo que no se analizará para este indicador.

- **Estamos los que somos**

Para el año 2010, el indicador de logro sobre el que se va a medir la eficiencia es el número de instituciones educativas trabajando de acuerdo a su capacidad instalada.  $GT_t$  equivale a \$ 195.218.487 millones de pesos,  $l_t$  es igual a 70 instituciones,  $GT_p$  fue de \$ 201.924.381 millones de pesos y la meta de logro programada ( $l_p$ ) para el año 2010 fue de 82 IE. En el subproyecto “Estamos los que somos” se obtiene un indicador de eficiencia de 113,3% lo que sugiere un aumento de la ineficiencia puesto que se superó el 100% en la meta programada.

- ***Oportunidad para todos***

Para el año 2010, el indicador de logro sobre el que se va a medir la eficiencia es el número de cupos contratados con las instituciones educativas privadas.  $GT_t$  equivale a \$ 31.505.344 millones de pesos,  $l_t$  es igual a 31103 cupos contratados,  $GT_p$  fue de \$ 42.554.315 millones de pesos y la meta de logro programada ( $l_p$ ) para el año 2010 fue de 30.000 cupos contratados. En el subproyecto “Oportunidad para todos” se obtiene un indicador de eficiencia de 71,4% indicando un buen porcentaje de eficiencia en cuanto a la meta programada puesto que no se superó el 100% en el resultado del indicador.

- ***Estoy en el grado escolar que me corresponde***

Para el año 2010, el indicador de logro sobre el que se va a medir la eficiencia es el porcentaje de estudiantes de cobertura neta coincidiendo la edad con el grado.  $GT_t$  equivale a \$ 1.259.072 millones de pesos,  $l_t$  es igual a 74%,  $GT_p$  fue de \$ 1.259.072 millones de pesos y la meta de logro programada ( $l_p$ ) para el año 2010 fue de 80%. En el subproyecto “Estoy en el grado escolar que me corresponde” se obtiene un indicador de eficiencia de 108% lo que quiere decir que en el cumplimiento de la meta programada existe cierto grado de ineficiencia.

- ***Todos con derechos***

Para el año 2010, el indicador de logro sobre el que se va a medir la eficiencia es el número de población vulnerable con acceso al sistema educativo.  $GT_t$  equivale a \$ 9.000.000 millones de pesos,  $l_t$  es igual a 175.715 personas,  $GT_p$  fue de \$ 9.000.000 millones de pesos y la meta de logro programada ( $l_p$ ) para el año 2010 fue de 90.000 personas. En el subproyecto “Todos con derechos” se obtiene un indicador de eficiencia de 51,2% lo que indica que el cumplimiento de la meta se alcanzó un alto grado de eficiencia ya que el monto que se planeó invertir en este programa, efectivamente se ejecutó en su totalidad siendo éste último subproyecto el que alcanzó el mayor porcentaje de eficiencia.

## 7. Conclusiones y Reflexiones Finales

Considerando que Cartagena en su posición de Distrito debe destinar el 75% de las regalías a la solución de las necesidades básicas insatisfechas y debe dar cumplimiento a ciertas metas en los sectores definidos como prioritarios, es importante concluir que el comportamiento de los recursos provenientes de regalías frente a las coberturas mínimas efectivamente alcanzadas durante el período 2000-2009 en los sectores prioritarios para el caso del distrito de Cartagena, fue diverso de acuerdo a cada sector.

Estos recursos deberán estar dirigidos hacia proyectos que permitan el acceso a los servicios de salud, educación, agua potable, alcantarillado y a la reducción de la mortalidad infantil. En consecuencia, de acuerdo con datos del Sistema Electrónico Auditor de Regalías (SELAR), el Distrito ha cumplido las mínimas metas de cobertura en los sectores de agua potable y alcantarillado logrando que el 70% de la población tenga acceso a estos servicios. En el sector educativo, entre los años 2003 al 2005 las coberturas alcanzadas se encontraban por debajo de lo estipulado por la ley, pero a partir de 2007 y hasta 2009 las coberturas mínimas fueron alcanzadas, logrando un avance en este sector.

Por su parte, la salud ha sido el sector en el que durante un amplio periodo hubo incumplimiento en las metas (entre 2003-2008) puesto que las coberturas se ubicaron por debajo del 100%. Sin embargo, para el último año de análisis del trabajo, se logra llegar al 100% en metas de cobertura. Respecto a la mortalidad infantil, entre los años 2000-2009 la tasa ha disminuido notoriamente, pasando de 50.9% en el 2000 a 8.1% para el año 2009.

En lo referente al perfil de la inversión en el Distrito para los tres años de análisis (2003-2005), se pudo apreciar que para cada año, las regalías recibidas fueron invertidas con mayor preferencia en distintos sectores. Específicamente, para el 2003 el sector agua potable fue el sector más favorecido en cuanto a la inversión financiadas con regalías; en 2004 fue el sector salud y en 2005 educación básica; esto sin ser menos importante la inversión en los otras áreas prioritarias.

Es importante resaltar la pertinencia del Plan de Desarrollo Distrital “Por Una Sola Cartagena” puesto que ubica la educación como el motor de la dinámica social en la ciudad, además la admite como un derecho fundamental, inalienable, esencial e inherente a la dignidad del ser humano.

Concretamente en el estudio del proyecto educativo “Cobertura con Garantías”, se realizó un seguimiento a través de la aplicación de dos indicadores de evaluación propuestos por Sarmiento (2002). A saber, el indicador de eficacia y el indicador de eficiencia. El indicador de Eficacia fue utilizado con el fin de medir el grado de avance del programa frente a la meta definida, por su parte, el indicador

de Eficiencia fue utilizado para medir la relación entre la cantidad de recursos efectivamente empleados para alcanzar los resultados y el valor de esta relación, de acuerdo con la programación original de resultados y recursos. La aplicación de estos indicadores a los cinco subproyectos incluidos en el programa educativo, arrojó diversos resultados, entre los cuales cabe resaltar el subproyecto “Todos con derechos” por ser el que presenta mejores indicadores lo que favorece ampliamente el acceso de la población en condiciones de vulnerabilidad al sistema educativo del Distrito, y demuestra que las metas y los gastos efectivamente ejecutados están regidos bajo principios de eficacia y eficiencia.

A manera de conclusión, se puede decir que los avances en el campo educativo alcanzados con la puesta en marcha del Proyecto “Cobertura con Garantías” han sido significativos, principalmente en materia cobertura e infraestructura. Sin embargo, los retos en esta área siguen siendo arduos, en el sentido de mejorar la atención a la población con bajos recursos y brindar educación de calidad para de esta manera mejorar las condiciones sociales y económicas en el Distrito.

De igual forma, en el desarrollo de la investigación la escasez de datos fue uno de los principales obstáculos, es así como el análisis de los sectores prioritarios puede estar sobreestimado, al concluir que todos cumplieron con las metas estipulas por la ley. Es decir, no todas las mejoras en cada una de las áreas (educación, salud, mortalidad infantil y saneamiento básico) pueden ser atribuidas al incremento progresivo del monto que recibe el distrito por concepto de regalías, ya que no es posible conocer la incidencia de otras fuentes de financiación. Se concluye así que en este trabajo no ha sido posible aislar el efecto de las regalías para determinar específicamente cual ha sido su efecto real en la calidad de vida de los cartageneros.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

Arrieta *et al.* (2010). “Hambre y desnutrición en Bolívar”, Cuadernos de Políticas Públicas No.1 Vol., Instituto de Políticas Públicas Regional y de Gobierno (IPREG)

Benavides *et al.* (2000). “Impacto de las regalías en la inversión de los entes territoriales”. FEDESARROLLO.

Barro, Robert (1996). Determinants of economic growth: a cross country empirical study. Working paper 5698 NBER, August.

Candelo *et al.* (2008). “Agrupaciones subnacionales y regalías”. Revista CIFE, Universidad Santo Tomás

Sánchez *et al.* (2005). “Impacto de las regalías del carbón en los municipios del departamento del Cesar”. Cuadernos PNUD

Bonet, Jaime. (2007). “Regalías y finanzas públicas para el Departamento del Cesar”. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional 92, Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República Cartagena de Indias.

Cartagena Como Vamos. (2008). “Cómo Vamos en educación”. Evaluación de Calidad de Vida.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (Censo 2005). “Necesidades Básicas Insatisfechas”. Boletín.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2009). “Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER)-Bolívar”. Convenio Interadministrativo 111.

Dirección de regalías. (2007). “Actualización de la cartilla: Las regalías en Colombia”. Departamento Nacional de Planeación.

DNP. (2005), “Las Regalías en Colombia, una herramienta para el fortalecimiento del control social”.

Durán, Yazmin *et al.* (2008). “Agrupaciones subnacionales y regalías”. Revista CIFE 13, Universidad santo Tomás.

Ecopetrol. (2010). “Refinería de Cartagena”. [En línea]. Disponible en: [www.ecopetrol.com.co/contenido.aspx?catID=46&conID=36080](http://www.ecopetrol.com.co/contenido.aspx?catID=46&conID=36080)[Recuperado el 18 de octubre de 2010]

Hernández, Germán. (2004). "Impacto de las regalías petroleras en el departamento del Meta". Ensayos sobre Economía Regional, Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República Villavicencio.

Hernández, Antonio. (2007). "Regalías y descentralización". ERGOX S.A

Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno – IPREG. Universidad de Cartagena. (2010). "Diagnóstico del Distrito de Cartagena en Materia de Ordenamiento Territorial."

Mankiw, Gregory, David Romer y David Weil (1990). "A contribution to the empirics of economic growth. Working Paper No. 3541, National Bureau of Economic Research.

Meisel, Adolfo. (1999). "¿Por qué perdió la Costa Caribe el siglo XX?". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional 7, Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República Cartagena de Indias.

Meisel, Adolfo. (2007). "La Guajira y el mito de las regalías redentoras". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional 86, Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República Cartagena de Indias.

Meisel *et al.* (2006). "Indicadores Sociales de Cartagena". Cuadernos de Coyuntura Social de Cartagena 10, Banco de la República y otras Instituciones.

Observatorio del Caribe y Cámara de Comercio (2008). "Indicador Global de Competitividad de las ciudades colombianas: El caso de Cartagena de Indias".

Pérez, Gerson e Irene Salazar. (2007). "La pobreza en Cartagena: Un análisis por barrios". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional 94, Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República Cartagena de Indias.

Puyana, María (2003). "Sueños y oportunidades: Barrio Nelson Mandela". Alianzas locales para la paz en Colombia Convocatoria 2002, Banco Mundial.

Sarmiento, A. (2002) "Diseño de un sistema de seguimiento de la política social (SSPS) en el marco del programa de apoyo a la reforma del sector institucional". Revista Interamericana de Planificación, 1992, N° 97, pp. 65-82.

Valdez, Nelson (2008). "El control fiscal de las regalías en Colombia". SINDĒRESIS ISSN 0124-471X

Viloria, Joaquín. (2002). "RIQUEZA Y DESPILFARRO: La paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional 28,

Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República Cartagena de Indias.

----- . (2002). “Educación Primaria en Cartagena: Análisis de cobertura, costos y eficiencia”. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional 33, Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República Cartagena de Indias.

----- . (2005). “Salud pública y situación hospitalaria en Cartagena”. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional 65, Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República Cartagena de Indias.  
República de Colombia. (2007). “Decreto 3039 de 2007”. [En línea]. Disponible en: <http://www.casanare.gov.co/index.php?idcategoria=1418> [Recuperado el 10 de Abril de 2011]

## 9. ANEXOS

### Anexo 1: Precio y porcentajes para la liquidación de las regalías

Recurso	Precio base de liquidación	(%) Base de Liquidación
<b>Petróleo</b>	Promedio ponderado de realización del petróleo en una sola canasta de crudos. Esto involucra crudos que se refinan en el país y crudos que se exportan.	8% - 25% Dependiendo de la producción diaria promedio
<b>Gas</b>	Se calcula como el precio promedio ponderado de realización de todo el gas nacional en los sitios de entrega por parte de Ecopetrol, deduciendo costos de transporte y manejo.	8% - 25% Utiliza la fórmula para petróleo donde un barril equivales a 5.700 cúbicos de gas
<b>Carbón</b>	Carbón que se consume en el país: El cálculo del precio base toma en cuenta los precios promedios vigentes en el semestre que se liquida, la calidad del carbón y las características del yacimiento. Carbón que se exporta: el precio base será el promedio ponderado del precio FOB en puertos colombianos.	10% Explotación mayor a 3 millones de toneladas  5% Explotación menor a 3 millones de toneladas anuales
<b>Níquel</b>	Para su cálculo se toma como base el promedio ponderado del precio FOB en puertos colombianos en el trimestre anterior, descontando el 75% de los costos de procesamiento, entre otros.	12% Distribución: 7% regalía y 5% compensación  8% Para el caso de Cerromatoso. Distribución: 4% regalía y 4% compensación, a partir de octubre de 2007 se paga 12%
<b>Oro y Plata</b>	El valor del gramo de oro o plata se calculará como el 80% del precio internacional promedio del último mes.	4% General  6% Oro de aluvión en contratos de concesión
<b>Platino</b>	El valor del gramo de platino se calculará como el 80% del precio internacional promedio del último mes.	5%
<b>Esmeraldas</b>	El precio será el declarado por el productor a la correspondiente alcaldía o el exportador a Ingeominas.	15%
<b>Sal</b>	Se calcula como el precio de realización del producto. El precio de realización será el precio de venta de la Concesión Salinas o de la empresa que haga sus veces.	12%
<b>Calizas, yesos, arcilla y grava</b>	Precios bases para la liquidación de regalías definidos semestralmente por la UPME Unidad de Planeación minero energética.	1%
<b>Minerales de construcción</b>		5%
<b>Minerales metálicos</b>		1%
<b>Minerales radiactivos</b>		10%
<b>Otros metales</b>		3%

Fuente: Tomado de "Agrupaciones Subnacionales y Regalías". Revista CIFE No. 13, pág. 181

### Anexo 2: Porcentajes de distribución de recursos por regalías

Explotación	Departamento	Municipio Productor	Municipio Portuario	FNR
Níquel	55.0	37.0	1.0	7.0
Hidrocarburos PH < 10000	52.0	32.0	8.0	8.0
Hidrocarburos PH > 10000 y PH < 20000	Primeros 10000	32.0	8.0	8.0
	Excedente	47.5	8.0	19.5
Hidrocarburos PH > 20000 PH < 50000	Primeros 20000	25.0	8.0	19.5
	Excedente	47.5	8.0	19.5
Hidrocarburos PH > 50000	47.5	12.5	8.0	32.5
Carbón	PC < 3	45.0	10.0	0.0
	PC > 3	42.0	10.0	16.0
Hierro y demás minerales metálicos	50.0	40.0	2.0	8.0
Sal	20.0	60.0	5.0	15.0
Cobre	20.0	70.0	2.0	8.0
Calizas, yesos, arcillas, gravas y otros minerales no metálicos	20.0	67.0	3.0	10.0
Minerales radiactivos	17.0	63.0	5.0	15.0
Oro, plata y platino	10.0	87.0	0.0	3.0

Fuente: Tomado de "Agrupaciones subnacionales y regalías". Revista CIFE No. 13, pág. 182

### Anexo 3: Sectores hacia los cuales se dirigen los recursos por regalías de los departamentos

Actividad	%	Prioridad	Propósitos Prioritarios
Proyectos prioritarios en los planes de desarrollo	90%	60% del total para alcanzar coberturas mínimas	Mortalidad Infantil Salud de la población pobre Educación Básica Agua Potable Alcantarillado
Interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos	5%		
Gastos de funcionamiento u operación	5%		

**Anexo 4: Ejecuciones Presupuestales del distrito de Cartagena de Indias**  
Millones de Pesos constantes\* de 2009

CUENTA	A2000	A2001	A2002	A2003	A2004	A2005	A2006	A2007	A2008	A2009
<b>INGRESOS TOTALES</b>	408.367	427.169	524.061	497.960	537.449	563.199	568.133	630.807	907.220	922.193
1. INGRESOS CORRIENTES	165.969	150.257	194.034	192.274	190.480	230.503	226.189	222.615	276.215	289.604
1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS	126.034	133.567	170.733	162.263	182.833	220.438	191.338	161.589	247.867	267.929
1.1.1. PREDIAL	53.215	47.542	53.168	73.562	78.380	108.404	80.657	52.890	92.580	101.612
1.1.2. INDUSTRIA Y COMERCIO	45.988	51.072	78.580	63.180	69.078	69.899	84.414	97.639	111.709	118.060
1.1.3. SOBRETASA A LA GASOLINA	16.157	17.678	16.230	16.396	18.535	17.429	14.923	-	21.742	22.735
1.1.4. OTROS	10.674	17.275	22.756	9.126	16.840	24.707	11.344	11.060	21.836	25.522
1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	27.255	15.670	7.181	16.581	7.647	10.064	34.851	60.435	26.676	20.374
1.3. TRANSFERENCIAS	12.680	1.020	16.120	13.430	-	-	-	590	1.671	1.301
1.3.1. DEL NIVEL NACIONAL	12.680	-	15.937	13.430	-	-	-	590	1.034	823
1.3.2. OTRAS	-	1.020	183	-	-	-	-	-	637	479
<b>GASTOS TOTALES</b>	396.675	354.398	399.664	446.262	458.234	544.131	632.698	726.135	677.916	874.263
2. GASTOS CORRIENTES	101.495	56.706	107.815	132.376	105.225	89.973	122.488	147.648	123.270	143.994
2.1. FUNCIONAMIENTO	100.475	52.463	107.815	130.247	102.386	86.015	114.615	133.004	119.797	131.551
2.1.1. SERVICIOS PERSONALES	37.271	32.608	38.163	36.258	38.422	49.158	36.314	49.437	46.433	66.472
2.1.2. GASTOS GENERALES	21.398	8.787	22.975	24.080	28.015	23.023	22.064	33.424	15.568	20.541
2.1.3. TRANSFERENCIAS PAGADAS (NOMINA Y A ENTIDADES)	41.806	11.067	46.677	69.910	35.950	13.834	56.237	50.143	57.490	44.537
2.2. INTERESES DEUDA PUBLICA	-	-	-	2.129	2.839	3.957	6.625	14.644	3.473	12.444
2.3. OTROS GASTOS CORRIENTES	1.020	4.242	-	-	-	-	1.248	-	306	-
3. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE (1-2)	64.474	93.552	86.219	59.898	85.255	140.530	103.701	74.966	152.945	145.610
4. INGRESOS DE CAPITAL	242.398	276.911	330.026	305.687	346.969	332.696	341.944	408.193	631.005	632.589
4.1. REGALIAS	27.214	40.731	30.092	31.246	40.619	34.401	51.926	60.500	65.066	40.151
4.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, etc.)	195.140	197.882	276.669	269.389	291.205	295.568	267.149	347.692	396.403	427.400
4.3. COFINANCIACION	10.975	3.227	1.691	-	6.637	-	15.328	-	-	-
4.4. OTROS	9.069	35.073	21.573	5.052	8.508	2.727	7.540	-	169.536	165.037
5. GASTOS DE CAPITAL (INVERSION)	295.179	297.692	291.849	313.886	353.009	454.159	510.209	578.487	554.646	730.268
5.1. FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO	133.175	73.394	63.314	111.030	70.554	154.042	161.403	154.962	128.905	211.407
5.2. RESTO INVERSIONES	162.004	224.298	228.535	202.857	282.455	300.117	348.806	423.526	425.741	518.861
6. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL (3+4-5)	11.692	72.771	124.396	51.698	79.214	19.068	64.565	95.328	229.304	47.930
7. FINANCIAMIENTO (7.1 + 7.2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7.1. CREDITO INTERNO Y EXTERNO (7.1.1 - 7.1.2.)	16.863	19.439	24.740	9.844	25.442	47.239	30.883	99.228	7.845	117.556
7.1.1. DESEMBOLSOS (+)	16.863	19.439	24.740	19.116	27.544	13.851	47.896	32.220	11.377	139.360
7.1.2. AMORTIZACIONES (-)	-	-	-	9.272	2.102	61.090	17.014	131.448	3.532	21.804
7.2. RECURSOS BALANCE, VAR. DEPOSITOS, OTROS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saldo de deuda	140.417,01	114.744,12	122.578,91	66.609,49	192.796,88	85.653,66	171.796,49	192.060,18	22.701,01	238.409,77
Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento 1/	95,68	90,29	88,12	74,65	65,52	49,63	67,03	62,44	66,11	64,64
Magnitud de la deuda 2/	43,17	32,65	28,49	15,88	37,82	17,63	33,65	33,54	2,57	25,85
Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias 3/	80,45	67,28	76,67	71,43	64,80	60,85	52,33	60,83	45,01	50,79
Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios 4/	48,79	45,18	44,71	40,98	40,68	45,38	37,48	28,22	28,07	29,05
Porcentaje del gasto total destinado a inversión 5/	117,94	116,86	100,21	88,45	92,13	96,78	89,75	87,77	84,07	83,53
Capacidad de ahorro 6/	63,70	76,78	60,98	39,18	53,52	70,69	51,03	37,10	56,89	50,28
Indicador de desempeño Fiscal 7/	62,07	66,74	62,24	60,25	60,74	70,10	64,49	62,89	76,23	65,11
Posición a nivel departamental	1	1	2	4	3	1	3	7	2	2
Posición a nivel nacional	88	45	192	259	298	49	228	510	54	185

**Fuente:** Cálculo de las autoras con base a ejecuciones presupuestales del DNP.

\*Los datos usados para el análisis de las ejecuciones presupuestales se encuentran en precios constantes del último año de estudio (2009), deflactados con el Índice de Precios al Productor (IPP).

**ANEXO 5: Regalías Pagadas al departamento de Bolívar y sus Municipios  
(excluyendo C/gena), 2000-2009**

Millones de Pesos constantes\* de 2009

ENTIDAD	A2000	A2001	A2002	A2003	A2004	A2005	A2006	A2007	A2008	A2009
BOLIVAR	8.557	7.180	7.472	10.114	17.848	18.607	36.875	35.597	59.981	32.159
ACHÍ	-	186	211	-	-	178	-	-	-	-
ALTOS DEL ROSARIO	-	40	-	-	-	-	-	-	-	-
ARENAL	-	303	-	-	-	-	-	-	-	-
ARJONA	-	-	77	111	-	250	-	25	23	51
ARROYOHONDO	121	694	-	-	2	-	43	-	7	-
BARRANCO DE LOBA	-	-	-	98	-	-	-	63	-	-
CALAMAR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	934
CANTAGALLO	3.811	2.842	3.941	5.841	10.190	13.431	19.620	18.824	15.149	4.430
CICUCO	-	42	527	184	205	185	347	349	308	-
CÓRDOBA	79	33	82	-	64	25	-	-	-	-
CLEMENCIA	-	-	-	-	63	-	-	0	-	-
EL CARMEN DE BOLÍVAR	-	501	-	-	1.858	-	-	-	-	-
EL GUAMÓ	-	-	-	185	-	-	-	-	-	-
EL PEÑÓN	-	-	-	-	-	53	-	-	-	-
HATILLO DE LOBA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MAGANGUÉ	-	198	108	49	-	629	1	467	277	1
MAHATES	-	-	193	-	-	-	-	-	-	-
MARGARITA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MARÍA LA BAJA	-	-	-	-	-	-	102	-	291	-
MONTECRISTO	-	-	-	-	-	37	-	-	1.650	-
MOMPÓS	47	87	-	60	62	-	-	119	8	15
MORALES	-	-	-	1.730	431	29	-	-	12	152
PINILLOS	-	-	-	-	221	-	-	-	-	-
REGIDOR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RÍO VIEJO	-	-	-	-	-	163	55	-	151	-
SAN CRISTÓBAL	-	-	-	-	210	-	-	-	-	355
SAN ESTANISLAO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SAN FERNANDO	-	-	-	-	-	89	-	-	-	190
SAN JACINTO	-	-	2.348	-	-	0	-	-	-	-
SAN JACINTO DEL CAUCA	-	-	-	990	219	15	-	-	152	-
SAN JUAN NEPOMUCENO	2	4	708	3	4	3	-	6	6	261
SAN MARTÍN DE LOBA	-	-	218	396	-	-	-	-	-	77
SAN PABLO	-	4.656	68	508	1.015	578	653	590	1.016	1.271
SANTA CATALINA	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
SANTA ROSA	-	-	314	-	-	-	165	-	-	-
SANTA ROSA DEL SUR	1.815	1.954	1.058	669	1.163	2.198	994	386	53	907
SIMITÍ	-	138	661	1.882	1.992	1.563	448	453	909	2.298
SOPLAVIENTO	-	-	-	-	-	-	28	-	-	-
TALAIQUA NUEVO	172	294	323	502	520	475	737	672	1.038	1.280
TIQUISIO	-	-	-	628	287	13	-	-	-	115
TURBACO	128	-	810	1.190	-	-	1	-	105	113
TURBANÁ	44	105	37	30	27	10	1	1	1	1
VILLANUEVA	33	-	498	-	-	105	-	-	-	-
ZAMBRANO	-	-	199	-	-	-	-	-	-	1

Fuente: Cálculo de las autoras con base a ejecuciones presupuestales del DNP.

\*Los datos usados para el análisis de las ejecuciones presupuestales se encuentran en precios constantes del último año de estudio (2009), deflactados con el Índice de Precios al Productor (IPP).

## Anexo 6: Sector Agua Potable y Alcantarillado en el distrito de Cartagena

AGUA POTABLE													
Años	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Total Residencial	Industrial	Comercial	Oficial	Otros	Total No Residencial	Total Suscriptores
2002	31952	35173	30085	9268	6475	5560	118514	109	6227	517	795	7648	126162
2003	39677	36833	30226	9181	6379	5708	128004	107	6312	551	835	7804	135808
2004	44430	38933	29978	9318	6317	5751	134727	107	6525	587	893	8114	142841
2005	46981	41102	30185	9372	6303	5856	139799	105	6660	644	921	8329	148128
2006	50582	42374	30259	9522	6305	6083	145126	107	6844	642	941	8533	153658
2007	54514	44675	30446	9889	6370	6436	152331	107	7067	638	858	8670	161001
2008	57901	46589	30847	10513	6388	7010	159247	102	7339	666	811	8918	168165
2009	61310	48221	31290	11158	6460	7668	166107	107	7680	688	818	9292	175399

ALCANTARILLADO													
Años	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Total Residencial	Industrial	Comercial	Oficial	Otros	Total No Residencial	Total Suscriptores
2002	8752	30873	29897	9010	6445	5564	90540	59	5714	403	737	6912	97452
2003	11466	33134	30042	8902	6342	5706	95592	57	5801	417	738	7013	102604
2004	15321	35848	29802	9047	6279	5749	102047	56	6037	447	732	7271	109318
2005	16910	38179	29997	9095	6265	5853	106298	54	6342	484	733	7613	113910
2006	19085	39837	30091	9234	6271	6081	110599	52	6505	482	754	7792	118392
2007	24795	42595	30324	9573	6339	6434	120061	51	6784	481	765	8080	128141
2008	28976	44562	30740	10177	6357	7007	127819	46	7077	501	769	8393	136212
2009	35068	46482	31183	10804	6429	7651	137617	50	7401	524	784	8759	146376

Fuente: cálculo de las autoras con base a estadísticas del DNP-Sistema Unico de Información de servicios públicos

\*Se sacó un promedio de cada año ya que los datos se encontraban con periodicidad mensual

## Anexo 7: Grado de avance de los subproyectos financiados con regalías (2009 Vs. 2010)

Subproyectos	Descripción	Año 2009				Año 2010			
		L(t)	L(t-1)	Lp	(%) grado de avance	L(t)	L(t-1)	Lp	(%) grado de avance
<b>Estamos los que somos</b>	No de I.E. trabajando de acuerdo a su capacidad instalada	50	47	78	9,7	70	50	82	62,5
<b>Oportunidad para todos</b>	No. de cupos contratados con las I.E. Privadas	49709	60001	47000	79,2	31103	49709	30000	94,4
<b>No te quedes fuera</b>	No. de personas en edad escolar fuera del sistema educativo que asisten a las I.E.	864	941	500	17,5	655	864	1200	62,2
<b>Estoy en el grado escolar que me corresponde</b>	% de estudiantes de cobertura neta coincidiendo la edad con el grado	0,76	0,72	0,75	133,3	0,74	0,76	0,8	50,0
<b>Todos con derechos</b>	No. población vulnerable con acceso al sistema educativo	26067	22873	50000	11,8	175715	26067	90000	234,1

Fuente: Cálculo de las autoras con base a información suministrada por la SED

**Anexo 8: Relación entre los costos totales ejecutados, por unidad de logro frente a la relación originalmente programada, año 2010**

Subproyectos	Descripción	Año 2010				
		GT(t)	L(t)	GT(p)	Lp	(%) Ind. Eficiencia
<b>Estamos los que somos</b>	No de I.E. trabajando de acuerdo a su capacidad instalada	\$ 195.218.487.522	70	\$ 201.924.381.533	82	113,3
<b>Oportunidad para todos</b>	No. de cupos contratados con las I.E. Privadas	\$ 31.505.344.367	31103	\$ 42.554.315.339	30000	71,4
<b>Estoy en el grado escolar que me corresponde</b>	% de estudiantes de cobertura neta coincidiendo la edad con el grado	\$ 1.259.072.696	0,74	\$ 1.259.072.726	0,8	108,1
<b>Todos con derechos</b>	No. población vulnerable con acceso al sistema educativo	\$ 9.000.000	175715	\$ 9.000.000	90000	51,2

### Anexo 9: Metas Propuestas y programadas. Proyecto Cobertura con Garantías

PROYECTOS	Metas Propuestas					Metas Alcanzadas				
	2008	2009	2010	2011	ACUM	2008	2009	2010	2011	ACUM
Estamos los que somos	70	78	82	87	87	47	50	70		70
Oportunidad para todos	50.000	47.000	30.000	10.000	10000	60.001	49.709	31.103		31.103
Estrenando escuela	2	5	10	3	20	0	7	5		12
Educación desde la cuna	7.200	15.000	20.000	22.000	22000	6.483	5.963	7.234		7.234
No te quedes fuera	0	500	1.200	2.009	2009	941	864	655		2460
Estoy en el grado escolar que me corresponde	71%	75%	80%	85%	0,85	72%	76%	74,33%		74,3%
Me alimento con la educación	55.000	77.000	77.000	77.000	77000	77.490	63.093	66.862		66.862
Transporte escolar	4.870	4.870	4.870	4.870	4870	3.677	6.271	9.913		9.913
Todos con derechos	30.000	50.000	90.000	100.000	100000	22.873	26.067	175.715		175.715
Necesito aprender	5.000	10.000	10.000	7.956	32956	6.572	11.437	11.409		29418

Fuente: SED

## Anexo 10: Ejecución del Gasto en el Proyecto Cobertura con Garantías, 2010

AÑO 2010										
EJE DE POLÍTICA EDUCATIVA	TIPO DE GASTO	PRESUPUESTO DEFINITIVO	%	EJECUCIÓN CDP	%	COMPROMISOS	%	GIROS	%	
<b>COBERTURA</b>	Estamos los que somos	\$ 201.924.381.533,44	74,6%	\$ 198.616.476.832,44	75,3%	\$ 196.300.569.321,29	75,1%	\$ 195.218.487.522,13	79,6%	
	<i>* Operación de Establecimientos Educativos</i>	\$ 38.628.405.290	19,1%	\$ 35.523.026.041	17,9%	\$ 35.081.995.608	17,9%	\$ 34.843.416.403	17,8%	
	<i>* Gastos de Personal</i>	\$ 141.225.308.783	69,9%	\$ 141.046.478.213	71,0%	\$ 141.037.053.341	71,8%	\$ 140.417.087.021	71,9%	
	<i>* Aportes Patronales</i>	\$ 19.894.425.922	9,9%	\$ 19.894.425.922	10,0%	\$ 18.200.815.362	9,3%	\$ 18.200.815.362	9,3%	
	<i>* Homologación Personal Administrativo</i>	\$ 966.643.007		\$ 966.643.007		\$ 796.276.457		\$ 793.206.349		
	<i>* Retroactivo Homologación</i>	\$ 1	0,0%	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	
	<i>* Gastos Generales</i>	\$ 1.209.598.530	0,6%	\$ 1.185.903.649	0,6%	\$ 1.184.428.553	0,6%	\$ 963.962.387	0,5%	
	<i>* Otros</i>		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	
	Oportunidad para todos	\$ 42.554.315.339	16,1%	\$ 42.554.315.339	16,5%	\$ 42.554.313.643	16,6%	\$ 31.505.344.367	13,0%	
	Estrenando escuela	\$ 4.216.112.878	1,6%	\$ 1.992.012.992	0,8%	\$ 1.815.476.604	0,7%	\$ 879.313.604	0,4%	
	Educación desde la cuna	\$ 3.000.000.000	1,1%	\$ 3.000.000.000	1,2%	\$ 3.000.000.000	1,2%	\$ 3.000.000.000	1,2%	
	No te quedes fuera	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	
	Estoy en el grado escolar que me corresponde	\$ 1.259.072.726	0,5%	\$ 1.259.072.726	0,5%	\$ 1.259.072.696	0,5%	\$ 1.259.072.696	0,5%	
	Me alimento con la educación	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	\$ 0	0,0%	
	Transporte escolar	\$ 1.345.246.709	0,5%	\$ 1.302.526.683	0,5%	\$ 1.302.526.370	0,5%	\$ 1.264.459.410	0,5%	
	Todos con derechos	\$ 9.000.000	0,0%	\$ 9.000.000	0,0%	\$ 9.000.000	0,0%	\$ 9.000.000	0,0%	
	Necesito aprender	\$ 9.855.320.000	3,7%	\$ 9.855.320.000	3,8%	\$ 9.853.386.667	3,8%	\$ 8.857.715.157	3,7%	
	COBERTURA CON GARANTÍAS			<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>
		<b>\$ 264.163.449.185,44</b>	<b>97,6%</b>	<b>\$ 258.588.724.572,44</b>	<b>98,0%</b>	<b>\$ 256.094.345.301,29</b>	<b>98,0%</b>	<b>\$ 241.993.392.755,73</b>	<b>98,6%</b>	

Fuente: Secretaría de educación Distrital