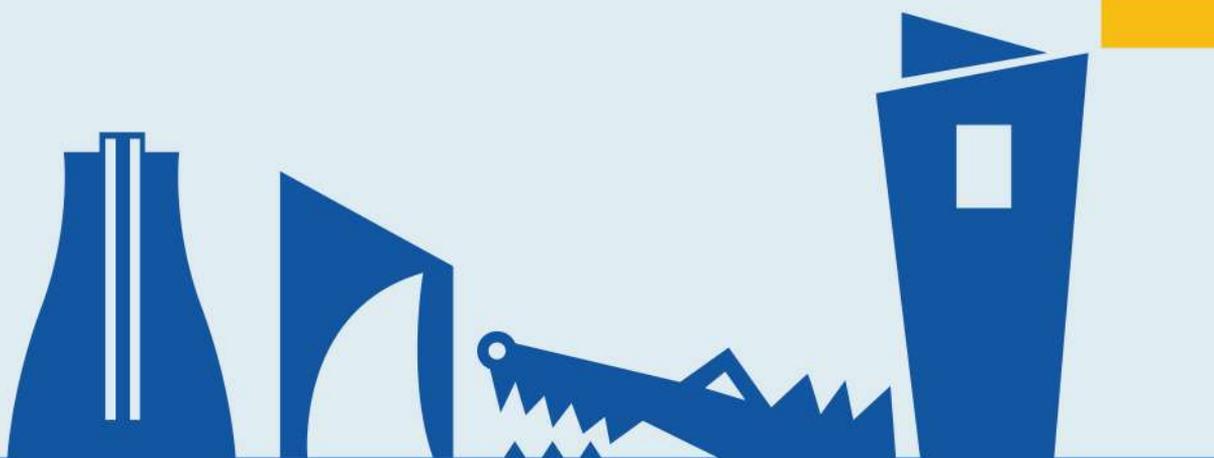


Qué pasó en Barranquilla, 2008-2023

Testimonio y Evaluaciones

Juan Manuel Alvarado y Eduardo Lora
(Coordinadores)



Qué pasó en Barranquilla, 2008-2023

Editorial

ProBarranquilla

Coordinadores

Eduardo Lora

Juan Manuel Alvarado

Agradecimiento al equipo técnico de ProBarranquilla

Vicky Osorio, directora ejecutiva

Verónica Gómez, gerente corporativa

Nathalie Daccarett, gerente de comunicaciones

Freysi Quintero, analista de comunicaciones

Equipo técnico de la Alcaldía Distrital de Barranquilla

Adriana Restrepo Gomez

Daniela Cepeda

Diana Mantilla

Diana Riquer Sánchez

Jesith Montaña Cortina

Luis Angel Benavides Mora

Luis Armando Gelvez Acevedo

María Camila Linero Rueda

María de Pilar Pertuz

Marlon Mercado

Miguel Castillo

Patricia Vargas

Pedro de la Puente

Rosa Escorcía

Roberto Luis Hernández

Vanessa Piñeres Díaz

Verónica de Castro

Xenia Morelos

Diagramación

Gabriela Llanos

Nazat Rada

ISBN 978-628-96055-0-1

Barranquilla - Colombia

2023

Con el apoyo de



Una Gran Alianza: Barranquilla y Davivienda

La relación entre Barranquilla y Davivienda siempre ha sido de trabajo en equipo y apoyo mutuo, lo cual nos llena de satisfacción al ver cómo esta ciudad se ha transformado en un referente a nivel mundial. No solo se destaca por su riqueza cultural, creatividad y la alegría de su gente, sino también por su capacidad de innovación y reinversión.

Este esfuerzo conjunto ha fortalecido nuestra conexión con el pueblo barranquillero. Más allá de ofrecer productos y servicios financieros, entendemos su entorno y buscamos apoyar proyectos e iniciativas que contribuyan al desarrollo de la ciudad, impactando positivamente la vida de sus habitantes.

En 2008, apostamos por el futuro de Barranquilla proporcionando apalancamiento financiero, incluso en tiempos de dificultades económicas. Inicialmente, otorgamos un crédito para el saneamiento y liquidación de entidades descentralizadas, y posteriormente, dos créditos adicionales para mejorar la infraestructura educativa y de salud. Esto marcó el inicio de la recuperación de la ciudad y cambió la percepción del sistema financiero hacia ella.

Desde entonces, hemos sido aliados estratégicos del distrito en aspectos como la gestión de impuestos y recaudos, trabajando juntos para simplificar y hacer más eficientes estos procesos. Esto nos ha llevado a convertirnos en el principal recaudador de impuestos en la ciudad y a asumir la administración exclusiva de los trámites de movilidad en Barranquilla.

Asimismo, mediante el apalancamiento de contratistas y la gestión de un importante crédito de infraestructura, contribuimos a canalizar el cien por ciento de los arroyos que antes causaban tantos problemas.

Son numerosas las acciones que hemos emprendido junto a las distintas administraciones para mejorar la calidad de vida de los barranquilleros. Entre ellas, la financiación de iniciativas como “Barrios a la Obra”, que ha pavimentado 1700 tramos viales y recuperado 300 km lineales; “Todos al Parque”, que rescató más de un millón de metros cuadrados, equivalentes a unos 260 parques; y proyectos ambiciosos de infraestructura como el “Gran Malecón del Río” y la “Ciénaga de Mallorca”.

Para nosotros, trabajar junto al Distrito de Barranquilla ha sido enriquecedor, ya que hemos aprendido cómo fortalecer nuestro ecosistema de gobierno. A lo largo de estos 15 años de relación, hemos sido testigos de la capacidad de estructuración y ejecución de importantes proyectos e infraestructuras sociales, que nos han servido como ejemplo y referencia para colaborar con otros entes territoriales.

Desde Davivienda, buscamos hacer del mundo nuestra casa al gestionar nuestro negocio de manera sostenible. Nos sentimos orgullosos del trabajo realizado junto al pueblo barranquillero y sus administraciones, que ha permitido convertir a Barranquilla en la Puerta de Oro de Colombia.

Javier Suárez Esparragoza
Presidente Davivienda

Índice

Prólogo	XI
Autores	VII
Parte 1: Testimonio	
Capítulo 1. Barranquilla tras bambalinas: un testimonio. Jaime Pumarejo y Juan Manuel Alvarado.....	13
Parte 2: Evaluaciones	
Capítulo 2. Logros, retos y lecciones de la transformación de Barranquilla. Eduardo Lora.....	61
Capítulo 3. El tejido productivo de Barranquilla. Oscar Rodríguez Nieto y Centro de Estudios Manuel Ramírez - CEMR.....	93
Capítulo 4. Empleo, ingresos y pobreza en Barranquilla. Andrea Otero Cortés, Oriana Álvarez Vos y Karina Acosta.....	133
Capítulo 5. La salud de los barranquilleros. Victoria Eugenia Soto, Irieleth Gallo, Sergio Prada, Norman Maldonado.....	163
Capítulo 6. La niñez barranquillera. Martha Isabel Gutiérrez, Diego Sandoval y Juan José Rincón Econometría Consultores.....	207
Capítulo 7. Los jóvenes barranquilleros. Juan Camilo Chaparro Cardona y Tatiana Isabel Caly Amador.....	245
Capítulo 8. Vivienda y entorno urbano en Barranquilla. Erik Vergel-Tovar, Estefanía Mejía Tamayo e Isabella Caro Giraldo.....	279
Capítulo 9. Biodiversidad y desarrollo sostenible. Tatiana Cantillo.....	325
Capítulo 10. La seguridad y la comunidad en Barranquilla. Santiago Tobón y Martín Vanegas-Arias.....	365
Capítulo 11. Los venezolanos en Barranquilla. Francesca Ramos Pismataro, Daniella Monroy Argumedo, Ronal F. Rodríguez, María Clara Robayo L. y Txomin Las Heras Leizaola.....	391
Capítulo 12. La gestión fiscal de Barranquilla, 2000 – 2021. Jaime Bonet-Morón, Jhorland Ayala-García y Juan Manuel Patiño-Osorno.....	423
Capítulo 13. Barranquilla a la luz de los objetivos de desarrollo sostenible. Javier Pérez Burgos, María Camila de la Hoz Moncaleano, Luis Palacios Ibáñez y Santiago Plata Díaz.....	447

Autores

Capítulo 1. *Barranquilla tras bambalinas: un testimonio.*

Jaime Pumarejo es Alcalde de Barranquilla (2020-2023) y anteriormente fue el Gerente de Ciudad (2016-2019). Es Administrador de Sistemas de Información de la Universidad de Purdue, Indiana, y tiene una Maestría en Administración de Empresas del IE Business School en Madrid, España.

Juan Manuel Alvarado es el Gerente de Ciudad de Barranquilla (2022-2023) y anteriormente fue Secretario de Planeación (2020-2022). Es economista y magister en Economía de la Universidad del Norte. Ha sido director académico de Fundesarrollo y ejecutivo en Barranquilla Cómo Vamos y en Bancoldex.

Capítulo 2. *Logros, retos y lecciones de la transformación de Barranquilla.*

Eduardo Lora es economista de la Universidad Nacional y Master en Ciencias Económicas de la London School of Economics. Está afiliado actualmente a Fedesarrollo.

Capítulo 3. *El tejido productivo de Barranquilla.*

Óscar Rodríguez es ingeniero industrial y magíster en economía. Cuenta con más de 30 años de experiencia en docencia, consultoría económica e investigación. Actualmente dirige el Centro de Estudios Manuel Ramírez.

Capítulo 4. *Empleo, ingresos y pobreza en Barranquilla.*

Andrea Otero Cortés es economista y magíster en economía de la Universidad de los Andes con doctorado en economía de la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill. Desde 2018 trabaja como investigadora del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República.

Oriana Álvarez Vos es economista y magíster en economía de la Universidad de los Andes. Magister en economía aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona y candidata a doctora en economía de la Universidad de Barcelona. Desde 2021 trabaja como Directora Ejecutiva de Fundesarrollo.

Karina Acosta es economista de la Universidad del Rosario con doctorado en Ciencia Regional de la Universidad de Cornell (EEUU). Investigadora junior en el Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República.

Capítulo 5. *La salud de los barranquilleros.*

Victoria Eugenia Soto es economista de la Universidad del Valle, Master en Economía de la Universidad de los Andes y PhD en Ciencias de la Salud Pública de la Université Catholique de Louvain. Actualmente es investigadora en PROESA y profesora asociada a la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Icesi.

Irieleth Gallo Caro es economista de la Universidad del Valle. Actualmente cursa la Maestría en Economía de la Universidad Icesi y es investigadora junior en PROESA.

Sergio I. Prada MPA, PhD, es investigador senior de Minciencias y subdirector de Investigación e Innovación de la Fundación Valle del Lili. Ha sido director ejecutivo de CRECE y de PROESA.

Norman Maldonado es economista y Master en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia y PhD en Economía de Ohio State University. Actualmente es el director de PROESA y profesor asociado de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas de la Universidad Icesi.

PROESA es el Centro de Investigación en Protección Social y Economía de la Salud de la Universidad Icesi y la Fundación Valle del Lili.

Capítulo 6. *La niñez barranquillera.*

Martha Isabel Gutiérrez Llinás es economista y Magíster en economía de la Universidad de los Andes con amplia experiencia en evaluación de programas y políticas públicas, principalmente en temas de inclusión social y educación. Socia y directora de proyectos en Econometría Consultores.

Diego Sandoval Peralta es ingeniero industrial, economista, MBA de la Universidad de los Andes y MPhil (candidato) en economía de la Universidad de Oxford. Fue director de Econometría Consultores hasta 2016. Actualmente es socio y director de proyectos de la Firma.

Juan José Rincón Briceño es economista y Profesional en Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad de los Andes y actualmente es estudiante de la maestría en economía de la Universidad de Los Andes y analista cuantitativo en Econometría Consultores.

Capítulo 7. *Los jóvenes barranquilleros.*

Juan Camilo Chaparro Cardona es doctor en economía aplicada de la Universidad de Minnesota y economista de la Pontificia Universidad Javeriana. Juan Camilo es profesor de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno de la Universidad EAFIT.

Tatiana Isabel Caly Amador es magíster en economía de la Universidad EAFIT y economista de la Universidad Tecnológica de Bolívar. Tatiana Caly es consultora del Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT.

Capítulo 8. Vivienda y entorno urbano en Barranquilla.

C. Erik Vergel-Tovar es profesor asistente de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad de los Andes. Ph.D. Planificación Urbana y Regional, UNC Chapel Hill. Magíster Planificación, Gestión y Desarrollo Urbano, IHS, Rotterdam. Arquitecto Universidad Nacional de Colombia.

Estefanía Mejía Tamayo es ingeniera civil de la Universidad de los Andes. Actualmente estudia Arquitectura y es consultora en temas de movilidad, transporte y desarrollo urbano.

Isabella Caro Giraldo es estudiante de economía de la Universidad de Los Andes con estudios complementarios en artes plásticas. Realizó prácticas académicas en el Ministerio de Hacienda.

Capítulo 9. Biodiversidad y desarrollo sostenible.

Tatiana Cantillo es economista ambiental con maestría de University College London y con una formación dual en Economía e Ingeniería de la Universidad del Norte. Actualmente cursa estudios doctorales en la University of Exeter.

Capítulo 10. La seguridad y la comunidad en Barranquilla.

Santiago Tobón, economista, es profesor en la Universidad EAFIT y coordinador de la Iniciativa de Seguridad y Justicia del Valor Público, Centro de Estudios e Incidencia. Está afiliado a Innovations for Poverty Action-IPA. Es doctor y magíster en economía de la Universidad de los Andes, y magíster en economía de la Universidad de Lovaina en Bélgica.

Martín Vanegas-Arias, economista, es investigador asociado del Valor Público, Centro de Estudios e Incidencia. Tiene un magíster de la Universidad EAFIT. Ha asesorado a la Policía Nacional de Colombia, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otras entidades.

Capítulo 11. Los venezolanos en Barranquilla.

Francesca Ramos Pismataro, Vicedecana de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, y directora del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia con Maestría en ESCP y de la European School of Management.

Daniella Monroy Argumedo, investigadora adscrita al Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario. Es internacionalista de la Universidad del Rosario.

Ronal F. Rodríguez, investigador del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario, es politólogo, internacionalista y magíster en Ciencia Política.



María Clara Robayo León, investigadora del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario es internacionalista de la Universidad del Rosario.

Txomin Las Heras Leizaola, investigador adscrito al Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario, es comunicador social de la Universidad Central de Venezuela.

El Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario es un grupo académico que hace investigación, pedagogía, extensión y difusión del conocimiento sobre el caso venezolano y su relación con Colombia.

Capítulo 12. *La gestión fiscal de Barranquilla, 2000 – 2021.*

Jaime Bonet es economista de la Universidad de los Andes con una maestría en economía y un doctorado en planeación regional de la Universidad de Illinois. Es el director del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República.

Jhorland Ayala es economista de la Universidad Tecnológica de Bolívar con una maestría en económica de la Universidad de los Andes y un doctorado en economía aplicada de la Universidad de Illinois. Es investigador junior del CEER.

Juan Manuel Patiño es economista de la Universidad de Cartagena.

Capítulo 13. *Barranquilla a la luz de los objetivos de desarrollo sostenible.*

Javier Pérez Burgos es economista e historiador de la Universidad de los Andes, PhD en Planeación Urbana y Regional de Cornell University. Experto en reducción de pobreza y desarrollo rural, es Gerente de Reducción de Pobreza e Inequidades para PNUD Colombia.

María Camila de la Hoz Moncaleano es economista y Magíster en economía de la Universidad de los Andes, con maestría en Desarrollo Internacional del London School of Economics. Experta en reducción de la pobreza e Inequidades, es Especialista en Investigación socioeconómica para PNUD Colombia.

Luis Palacios Ibáñez es economista de la Universidad de los Andes, con maestría en Desarrollo Internacional de la Universidad de Manchester. Experto en desarrollo sostenible y seguimiento a los ODS, es Especialista en Desarrollo para PNUD Colombia.

Santiago Plata Díaz es economista, con maestrías en Economía y Gerencia para el Desarrollo de la Universidad Externado de Colombia. Experto en métodos cuantitativos, es Analista jefe de Proyecto de Transformación Digital para PNUD Colombia.



Prólogo

En el marco de los 35 años de aniversario de ProBarranquilla, y con el respaldo de la Alcaldía de Barranquilla, nos enorgullece presentar una obra que trasciende el tiempo y espacio: una crónica detallada y fascinante de cómo Barranquilla se ha reinventado en los últimos 16 años. Este viaje, desde 2008 hasta 2023, es una historia de metamorfosis y tenacidad, que refleja un crecimiento y transformación sin precedentes en los ámbitos sociales, económicos y de infraestructura.

Liderado por el escritor y economista, Eduardo Lora, este libro no es solo un recuento de avances y triunfos, sino también una introspección crítica, un espejo que refleja los desafíos futuros de nuestra ciudad. Desde ProBarranquilla, hemos sido testigos y artífices de esta transformación, fomentando la unión entre los sectores público y privado, y atrayendo inversiones que han sido piedras angulares en el desarrollo territorial. Donde la gestión de ProBarranquilla se traduce en números que inspiran: 868 proyectos atraídos, que generaron más de 47.230 empleos directos y una inversión que supera los 6.315 millones de dólares.

A lo largo de estas páginas, te invito a sumergirte en un análisis exhaustivo de los indicadores socioeconómicos que narran la historia de un progreso palpable: un aumento en el ingreso promedio de los hogares, la disminución del desempleo y la pobreza, y una notable mejora en las necesidades básicas de la población. Descubre cómo proyectos de infraestructura, como la canalización de arroyos, la construcción de parques, y el emblemático Gran Malecón, han elevado la calidad de vida de los barranquilleros.

Esta obra también destaca la resiliencia de Barranquilla ante adversidades globales, como la pandemia de COVID-19. Las estrategias de salud implementadas, junto con las políticas económicas, no solo contuvieron la crisis, sino que también impulsaron una recuperación ejemplar, posicionando a Barranquilla como un referente a nivel nacional e internacional.

“Qué pasó en Barranquilla, 16 años de transformación continua” es más que un libro; es un testimonio del espíritu de una ciudad que se reinventa constantemente. Es una invitación a compartir con el mundo entero la experiencia de Barranquilla, no solo para rendir cuentas, sino para inspirar confianza, ampliar horizontes y fortalecer el sentido de pertenencia. Este relato es también una fuente de inspiración para futuras políticas públicas, proyectos y programas que busquen mejorar la calidad de vida en otras regiones, contribuyendo al desarrollo económico y social del país y más allá.

Vicky Osorio
Directora ejecutiva de ProBarranquilla

**Parte I:
Testimonio**



Capítulo 1.

Barranquilla tras bambalinas: un testimonio

Jaime Pumarejo, Alcalde de Barranquilla 2020-2023

Juan Manuel Alvarado, Gerente de Ciudad 2022-2023

Barranquilla, ubicada en la mejor esquina de Colombia, frente al mar Caribe y al lado de la desembocadura del río Magdalena, es la principal ciudad del Caribe colombiano. En los últimos 16 años la ciudad ha consolidado avances en diferentes esferas, mejorando sus indicadores sociales, económicos y urbanos y pasando de ser una ciudad estancada a ser ejemplo del cierre de brechas con las principales ciudades del centro del país. Y, lo más importante, muchas de las mejoras en la calidad de vida de los barranquilleros se han hecho con base en el esfuerzo propio. Fueron el sector privado, la ciudadanía y el sector público local quienes, con visión de ciudad de largo plazo, cambiaron para bien la vida de los barranquilleros. Podemos decir con orgullo que, a pesar de las condiciones adversas, la desigualdad regional y el olvido histórico del Gobierno Central, hemos demostrado que es posible cambiar la trayectoria, destacándonos entre nuestros pares del Caribe y el Pacífico.

¿Y cómo lo logramos? Este libro puede darles respuestas a quienes nos preguntan ¿cómo fue posible esta transformación de la ciudad? Celebramos esta iniciativa de ProBarranquilla de buscar académicos reconocidos a nivel nacional para hacer una evaluación independiente del desarrollo de Barranquilla en varias de sus dimensiones entre 2008 y 2023, que nos dan además una reflexión externa, para entender nuestros logros y, aún más importante, reconocer nuestros principales retos para seguir consolidando la transformación de la ciudad.

Se debe resaltar como principal logro de este trabajo académico, el poder abordar el estudio del desarrollo de una ciudad en Colombia desde diferentes dimensiones, cruzándolo con el accionar de un gobierno local y analizándolo con los resultados en términos sociales, económicos y espaciales. Desde la visión que nos ha dado el trabajar en el día a día construyendo una mejor ciudad, consideramos que este libro es una tarea monumental, ya que implica tener en cuenta muchas variables para saber qué fue lo que pasó, cómo se hizo, y cómo contribuyó el contexto nacional y regional para lograr los cambios. Por eso consideramos que



este documento puede servir a muchos interesados en la gestión pública a entender cómo se producen los cambios en las ciudades colombianas, y cómo puede ser posible mejorar los indicadores sociales y económicos en un ambiente de recentralización, desaceleración económica nacional y transformación de la sociedad. Además, aporta a una rama de estudio que se debe impulsar en el país: la gestión pública subnacional.

En estas líneas queremos contribuir con el propósito del libro, plasmando nuestro propio testimonio de cómo consideramos que se lograron los cambios y qué principios seguimos para hacer de Barranquilla un mejor lugar para vivir, visitar e invertir. Esta visión le puede servir a otros alcaldes y gobernadores, que hacen parte de regiones relegadas históricamente por los gobiernos nacionales, para reconocer que sí es posible cambiar la calidad de vida de los ciudadanos sin esperar a que lo haga la Nación. Si otras ciudades tuvieran la capacidad y oportunidad de implementar su propio modelo de desarrollo fortaleciendo al mismo tiempo su estructura institucional, sin duda tendríamos un mejor país, con menor desigualdad regional.

Para cumplir con nuestro propósito, hablaremos primero del contexto en que sucedieron los cambios en Barranquilla, para que los lectores entiendan la visión y los proyectos y el entorno en donde ocurrieron las cosas. Luego ofreceremos una síntesis en “siete mandamientos” de los principios que seguimos para echar a andar la transformación de nuestra ciudad. Como queremos que la ciudad persista en esa buena senda de desarrollo, cerramos este testimonio con un recuento de los retos futuros que enfrenta Barranquilla.

1. Contexto

¿Cuál Barranquilla?

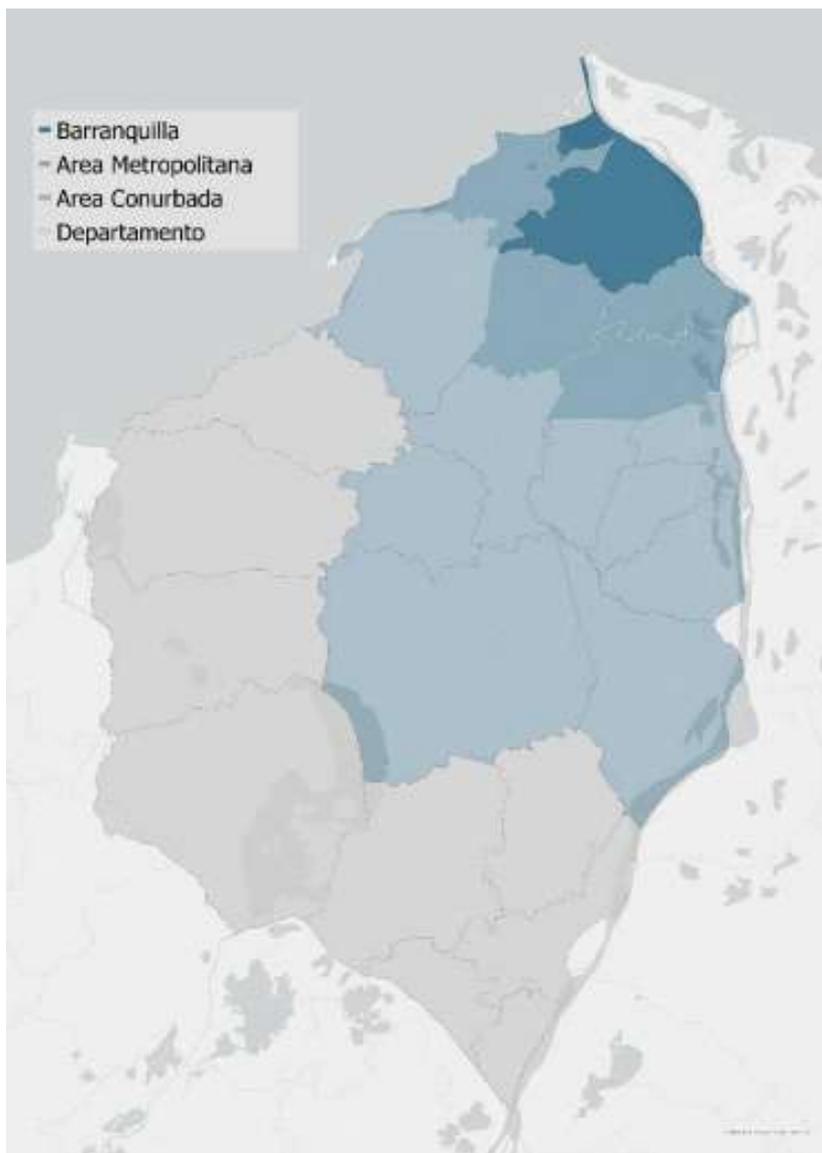
Hay múltiples definiciones e interpretaciones de lo que es Barranquilla y de lo que significa ser barranquillero. La primera, que aplica a todos los que vivimos en esta ciudad, es que no es necesario nacer en Barranquilla para poder autodenominarse barranquillero. La segunda, es que para muchos barranquilleros, sin importar de que otras latitudes hayan llegado, esta ha sido una tierra de oportunidades, que les ha permitido desarrollar sus proyectos de vida. Y la tercera es que Barranquilla para los barranquilleros es una ciudad que va más allá de sus límites político-administrativos.



Ahora, antes de empezar a explicar lo que ha sido la experiencia en la transformación de la ciudad, es necesario explicar qué abarca Barranquilla en los datos estadísticos. Colombia está compuesta por 1.102 municipios y 32 departamentos, y en cada uno de ellos, de acuerdo con su categoría, los gobiernos locales tienen ciertas competencias frente a sus ciudadanos. Pero más allá de las competencias, bajo un mismo nombre de la entidad territorial las cifras o estadísticas se pueden referir a unidades más pequeñas o grandes de territorio. En el caso de Barranquilla podemos identificar tres unidades distintas: la más compacta es el Distrito de Barranquilla, una intermedia es la llamada área metropolitana de Barranquilla y una tercera que es la más grande es el área conurbada o de influencia económica de Barranquilla. Vale la pena hacer esta distinción porque los analistas, académicos y medios de comunicación en ocasiones se refieren a “Barranquilla” sin precisar a qué unidad territorial se refieren. Y esto importa porque los resultados de las distintas unidades dependen de la gestión de diferentes dinámicas y equipos.

- **Barranquilla como ente territorial distrital:** sólo aquí tiene plena jurisdicción la Alcaldía de Barranquilla. Tiene a su cargo la oferta social de educación y salud, la pavimentación de vías y la construcción y mantenimiento de espacios públicos tales como parques, plazas y el Gran Malecón, entre otros. El Distrito de Barranquilla tiene (en 2023) una población de 1,3 millones de habitantes, siendo el cuarto municipio más poblado del país. La mayor parte de este libro se refiere a este ente territorial.

Mapa 1.1. Distrito de Barranquilla, Área Metropolitana y Área Conurbada de Barranquilla



Fuente: Elaboración propia.

- **Barranquilla como área metropolitana:** se refiere al área compuesta legalmente por el Distrito de Barranquilla y los municipios de Soledad, Malambo, Galapa y Puerto Colombia. En esta área se puede entender la jurisdicción de la entidad Área Metropolitana de Barranquilla en su función del ordenamiento del transporte público y del accionar de la Policía Metropolitana (MEBAR). El total de la población del área es de 2,26 millones de habitantes, y en donde Soledad aporta 676 mil habitantes (siendo por sí sola el octavo municipio más poblado del país). Aun cuando se tiene una instancia administrativa y de coordinación como es el Área Metropolitana de Barranquilla, las competencias y políticas se ejecutan y proponen de forma municipal en cada ente territorial, salvo lo temas relacionados con hechos metropolitanos como el transporte. Vale la pena mencionar que el DANE utiliza una definición estadística distinta del área metropolitana de Barranquilla, que incluye solamente el Distrito y el municipio de Soledad. Esto es relevante para entender las estadísticas laborales y de ingresos.

- **Barranquilla como área conurbada:** se refiere al conjunto de 16 municipios entre los cuales ocurren flujos laborales frecuentes de cierta intensidad (Duranton, 2015). El total de la población del área conurbada es de 2,64 millones¹ y, si bien aún no tiene ningún fundamento político administrativo, es en esta área en donde se concentran los flujos económicos, demográficos y sociales, y en donde ocurre la totalidad de la dinámica económica territorial.

Para entender el caso de Barranquilla es preciso tener en cuenta las interrelaciones entre las diferentes definiciones de lo que es la ciudad, que pueden ir más allá de las jurisdicciones político – administrativas de un ente territorial. Para hacer claridad, es este testimonio nos concentramos en lo que hicimos desde la Alcaldía para transformar al Distrito de Barranquilla, pero sin olvidar la influencia que tenemos como principal ente territorial en el área metropolitana y en el área conurbada.

Puntos de partida: la población

El crecimiento de la población en Barranquilla está estrechamente ligado a los flujos migratorios provenientes de otros municipios de Colombia y de otros países. En Barranquilla se pueden identificar flujos migratorios desde la Guerra de los Mil Días, pero teniendo en cuenta sólo las migraciones más recientes pueden definirse tres grandes oleadas. La primera fue la migración campo-ciudad entre las décadas de 1960 y 1980, cuando crecieron los barrios que hoy son tradicionales. La segunda fue la llegada

¹ El criterio de área conurbada tiene que ver con las interdependencias medidas por medio de conmutaciones ente municipios que vinculan en una única área económica. En el caso de Barranquilla se incluye también Galapa, Soledad, Malambo, Santo Tomás, Palmar de Varela, Puerto Colombia, Usiacurí, Sabanagrande, Baranoa, Polonuevo, Tubará, Ponedera, Sabanalarga, Sitionuevo (Magdalena), San Cristóbal (Bolívar).

de población desplazada por el conflicto interno a finales de la década de 1990 y durante la década del 2000, cuando se dio el crecimiento en zonas de expansión de Barranquilla y en Soledad. La última oleada fue la de los venezolanos y retornados a partir de 2015, que conllevó al asentamiento de población en zonas de alto riesgo, y que llevó a Barranquilla a ser la ciudad no fronteriza con más acogió población migrante: en 2022 la participación de la población venezolana llegó al 11,4% del total de habitantes².

A su vez, al ser Barranquilla la cuarta ciudad del país que recibió una mayor proporción de población migrante (detrás de dos ciudades muy próximas a la frontera: Cúcuta y Riohacha), principalmente joven (uno de cada cuatro inmigrantes tiene entre 21 a 30 años) y con poca educación (menos del 5% tiene título universitario), la tercera ola de migrantes ha impactado el crecimiento de la población, el crecimiento del valor agregado per cápita, la remuneración por hora y en la informalidad laboral³. Todo esto es válido para los entes territoriales del área conurbada. La ciudad acompañó a estos entes en el proceso de crear institucionalidad para atender a los migrantes, lo que ha sido reconocido a nivel internacional, desde un enfoque de oportunidades y acceso a derechos como se presenta en el Capítulo 11 de este libro.

Esta dinámica poblacional de la ciudad, y de su origen caribeño, se refleja en la composición de la población: Barranquilla es una ciudad joven si se compara con Bogotá, Medellín o Cali. Por dar un ejemplo, Barranquilla tenía en 2018 un promedio de 3,8 personas por hogar, mientras que en Bogotá era de 2,9 y en Medellín de tres personas. De acuerdo con las proyecciones de población, se espera que en 2034 Barranquilla tenga en promedio tres personas por hogar, mientras que Bogotá y Medellín estarán en 2,3. Esta es una gran diferencia y va de la mano de la composición de los hogares.

Cuadro 1.1. Número de personas por hogar

Área	2018	2022	2026	2030	2034
Bogotá A. U.	2,93	2,75	2,57	2,42	2,31
Medellín A. U.	3,01	2,81	2,62	2,46	2,34
Cali A. U.	3,16	2,98	2,82	2,68	2,55
Barranquilla A. U.	3,81	3,63	3,41	3,21	3,05

Fuente: DANE (2022).

²A lo largo del documento se puede observar el impacto de la llegada de los migrantes y retornados en los indicadores de la ciudad, al ser Barranquilla la cuarta ciudad receptora de migrantes y colombianos retornados desde Venezuela y la primera no fronteriza. Por ejemplo, el 7,8% de los nacimientos de migrantes ocurrió en Barranquilla, y hoy cerca de 21 mil estudiantes venezolanos o retornados estudian en los colegios del Distrito (Capítulos 4 y 11).

³En los Capítulos 4 y 11 de este libro se pueden encontrar los efectos de la llegada de los migrantes a Barranquilla, principalmente su impacto en las personas con baja formación educativa y trabajadores informales nativos.

La composición de la población de Barranquilla en comparación con el resto de las ciudades principales de Colombia es un diferencial que debe tenerse en cuenta al analizar las intervenciones realizadas, y también los retos que se enfrentan. La ciudad puede aprovechar lo que se ha llamado “bono demográfico”, dada su mayor proporción de población que está pasando de ser jóvenes a adultos jóvenes, lo que le exige continuar realizando las intervenciones apropiadas para para que sean productivos durante las próximas décadas.

Puntos de partida: la economía

Desde sus inicios, Barranquilla rompió el molde del desarrollo urbano de Colombia. Barranquilla no fue fundada, sino que fue declarada villa, en un poblado ya existente en donde surgió el comercio aprovechando su rico entorno natural, al lado del principal río de Colombia, que nos conectaba con el centro del país, y frente al mar Caribe, que es nuestra conexión con el mundo. Por eso, desde sus orígenes su crecimiento se dio principalmente por su ubicación junto al río Magdalena, por ser una tierra de libres⁴, y una sociedad abierta a la llegada de personas de muchas latitudes, recibiendo oleadas de migrantes en diferentes momentos de su historia.

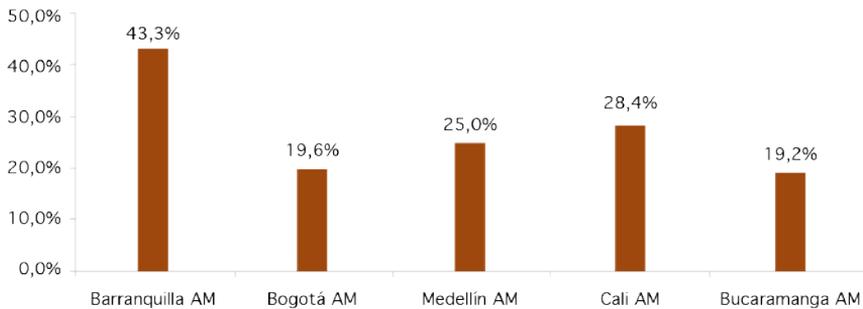
La composición de la población de Barranquilla en comparación con el resto de las ciudades principales de Colombia es un diferencial que debe tenerse en cuenta al analizar las intervenciones realizadas, y también los retos que se enfrentan. La ciudad puede aprovechar lo que se ha llamado “bono demográfico”, dada su mayor proporción de población que está pasando de ser jóvenes a adultos jóvenes, lo que le exige continuar realizando las intervenciones apropiadas para para que sean productivos durante las próximas décadas.

Entre finales del siglo 19 y principios del siglo 20, la ciudad experimentó un primer auge empresarial gracias a la llegada de personas con conocimientos y know-how para desarrollar nuevas industrias. Entonces se forjó la frase “Barranquilla, la Puerta de Oro de Colombia” con hitos como el surgimiento de la navegación a vapor en 1823, ser la primera ciudad en prestar el servicio de acueducto en 1880, la llegada de la telefonía en 1885, la aviación en 1919 y la radio comercial en 1929, y la construcción del muelle de Puerto Colombia que entró al servicio del país en 1893, y en donde luego se construyeron los tajamares de Bocas de Ceniza. Todo esto convirtió a Barranquilla en el principal puerto del país y epicentro del intercambio comercial. En 1922 se movilizaba por Puerto Colombia el 64,2% de las exportaciones y el 61,9% de las importaciones del país. En 1945 ya se posicionaba como la tercera ciudad industrial de Colombia (Fundesarrollo, 2022).

Luego de la Segunda Guerra Mundial, y con el cambio del flujo del comercio exterior por el puerto de Buenaventura, junto con la implementación de política industrial de sustitución de importaciones que incrementó los costos del comercio exterior, en el país se fortaleció el aparato productivo en las ciudades andinas y así su inversión pública (Posada Carbó, 1997; Martínez Ortiz, 1986). La mayor inversión pública del orden nacional se reorientó hacia el centro del país, donde se concentraba el grueso de la producción y el mercado interno (Ocampo, 2015). Esto, junto con un modelo de país centralizado, acentuó al rezago de las regiones Pacífica y Caribe, que recibieron menos inversión, dificultando su convergencia económica con el centro del país. Durante las siguientes décadas la ciudad avanzó lentamente, con algunos logros, pero con muchos desaciertos.

Al comentar el siglo 21, el Distrito de Barranquilla venía de suscribir su primer acuerdo de restructuración de pasivos bajo la Ley 550 de 1999, debido a su crítica situación financiera. Durante la primera parte de la década del 2000 fueron pocos los avances en términos sociales y económicos. En ese momento Barranquilla solo era conocida en Colombia por los carnavales del mes de febrero y por los arroyos en sus calles en las épocas de lluvias.

Por ejemplo, con los datos disponibles sabemos que, en 2008, Barranquilla presentaba el doble de pobreza que Bogotá, tenía deudas por el doble del valor de sus ingresos totales, no había colegios en buena calidad, muchos planteles educativos operaban en casas de barrio, la red de salud pública era conocida por los paseos de la muerte, los parques estaban destruidos, no existía espacio público, muchas de las calles estaban sin pavimentar y no existía confianza de los ciudadanos frente a su gobierno local. Barranquilla estaba lejos de ser una ciudad con un estándar de vida similar a las principales ciudades del centro del país. Esta realidad no contrastaba con las demás ciudades del Caribe: en 2009 la región Caribe, que concentraba el 22% de la población, generaba apenas el 15% del PIB pero albergaba el 31% de los pobres del país.

Gráfico 1.1. Incidencia de la pobreza monetaria (2008)

Fuente: DANE (Consulta con datos disponibles en 2014)

Entre las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas de Colombia, Barranquilla en 2009 tenía el 40,7% de su población por debajo de la línea de pobreza, siendo la tercera ciudad con mayor porcentaje de pobres. Esa era una situación en la que no vislumbraba un cambio real o viable a las condiciones y calidad de vida de los ciudadanos. A continuación, se explica como se lograron los cambios en Barranquilla, que hoy exhibe en varios indicadores valores similares a ciudades del centro del país.

2. Los siete mandamientos de la administración pública local

Los entes territoriales deben estar siempre buscando mejorarle la calidad de vida a los habitantes que viven en su jurisdicción y promoviendo el desarrollo de las empresas ubicadas en su área de influencia. Los gobiernos locales realizan numerosas actividades, entre ellas la entrega de bienes y servicios, la regulación de comportamientos, la atención de emergencias y la recolección de impuestos, entre otros. Si bien no hay un solo criterio de éxito para medir la gestión pública, no se puede olvidar que las decisiones de un ente territorial tienen implicaciones sociales y económicas (Avellaneda, 2023).

Cuando se revisan los indicadores sociales, económicos y espaciales, se puede identificar que a partir de 2008 se presentó un quiebre en el desempeño del Distrito de Barranquilla, relacionado con las formas de trabajar en el sector público local. Una de las preguntas que con frecuencia se hace a los funcionarios públicos de la ciudad es ¿hay un modelo de desarrollo de Barranquilla? Y en el caso que la respuesta sea afirmativa, ¿puede ser replicado por otros entes territoriales? La primera respuesta es que sí hay un modelo que el Distrito de Barranquilla ha seguido durante

más de una década, que describiremos en el resto de este documento. La respuesta a la segunda pregunta es que, aunque el modelo no es estrictamente repetible, sí puede ser útil que otras ciudades tengan en cuenta los principios que aplicamos para transformar la gestión pública local y mejorar la calidad de vida de la población.

Hay cinco dimensiones en las cuales se puede evaluar el desempeño organizacional de los gobiernos locales y el logro de sus objetivos: (i) la cantidad y calidad de los bienes públicos entregados; (ii) la efectividad, impacto y equidad de los servicios provistos a los ciudadanos; (iii) la eficiencia en el costo por unidad de bienes y servicios entregados; (iv) la capacidad de respuesta, que puede medirse con la satisfacción de los ciudadanos; y (v) la dimensión democrática que evalúa la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la probidad (Boyne, 2002 y 2003).

Teniendo en cuenta la evidencia en la ejecución de proyectos y la gestión pública para transformar la ciudad, son siete los “mandamientos” que seguimos en la administración del Distrito de Barranquilla, los cuales se relacionan muy de cerca con las cinco dimensiones mencionadas.

(i) Darle importancia a mejorar la institucionalidad del ente territorial por medio de la profesionalización de los equipos y la estandarización de procesos exitosos.

El primero de enero de 2008 los funcionarios de la Alcaldía de Barranquilla no contaban con asuntos tan básicos como un correo electrónico oficial, un computador para desarrollar sus tareas, o los recursos técnicos y humanos básicos para prestar la atención al público, sumado a la baja valoración social del cargo de funcionario de la Alcaldía. En ese año sólo el 44% de la planta de la Alcaldía era profesional.

Año tras año se fueron profesionalizando los equipos y, a su vez, estos se estructuraron para implementar soluciones para la ciudadanía, tanto mediante la provisión de bienes públicos como la prestación de servicios. Esta profesionalización conllevó a la formación de equipos con bases técnicas que entendían el funcionamiento del sector público y aprendían a hacer las cosas (know-how) en lo público. Ese conocimiento práctico diario ha crecido dentro de la organización gracias a la continuidad. Hoy esos equipos tienen habilidades blandas para conversar con los ciudadanos, cuentan con capital relacional a nivel local y nacional, y con la experticia para formular y ejecutar proyectos con capacidad para transformar la vida de las personas.



Por dar ejemplos de conformación de equipos que desarrollan competencias excepcionales, podemos mencionar el equipo de Gestión de Ingresos, el cual surgió en 2008, y hoy es ejemplo nacional en la implementación de estrategias para el recaudo del impuesto predial e industria y comercio. Lo mismo podemos decir del equipo de Gestión Catastral, creado en 2017 y dedicado a mantener al día la base catastral de la ciudad y que realiza un ejercicio técnico referente en el país. Igualmente, el equipo de Todos al Parque, que desde 2012 diseña parques desde cero junto con la comunidad, cuenta con un equipo de mantenimiento que los mantiene en óptimas condiciones, y que fue laureado por un premio internacional en 2023 como ejemplo de transformación urbana a nivel mundial.

Hoy el 70% de la planta es profesional, se cuenta con funcionarios de carrera con experiencias valiosas y, a su vez, la continuidad ha permitido que personas que han aprendido a prestar un buen servicio a la ciudadanía puedan seguir mejorando la entrega de bienes y servicios públicos. De igual forma se le ha dado importancia a la certificación según el sistema de gestión de calidad de ICONTEC, la cual se otorgó en 2011 y ha tenido desde entonces varias auditorías de seguimiento y renovación que han resultado en el mantenimiento de la certificación hasta la fecha. El Distrito cuenta también con certificación ambiental del ICONTEC desde 2020. Así como estos logros, se tienen diferentes reconocimientos que muestran la gestión del equipo por lograr la excelencia en diferentes dimensiones de la gestión pública.



Cuadro 1.2. Principales reconocimientos nacionales e internacionales otorgados a la Alcaldía de Barranquilla por gestión de su equipo (2019-2023)

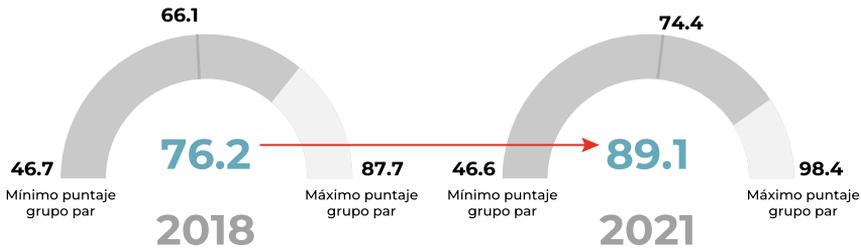
Año	Premio	Experiencia exitosa	Otorgante	Temática
2019	Reconocimiento a nivel nacional por su labor para garantizar atención integral a personas con discapacidad	Centro de Oportunidades por garantizar la atención integral para las personas en condición de discapacidad, en el marco del modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas	Ministerio de Trabajo, la Unidad de Servicio Público Nacional de Empleo y la Consejería Presidencial para la Participación de Personas con Discapacidad	Empleo
2019	Premio Nacional de Alta Gerencia como una de las mejores experiencias de gestión pública en emprendimiento 2019	Probeta: creación y consolidación de emprendimiento y base tecnológica desde cero	Departamento de la Función Pública – Gobierno Nacional	Empleo
2020	Premio internacional Special Achievement in GIS (SAG Award) que reconoce las buenas prácticas de organizaciones que implementan tecnología para cambiar el mundo	Sistema de Información Geográfica de Catastro de Barranquilla, herramienta de referencia que, a través de tecnología geoespacial, permite hacer consultas y gestionar la información catastral de la ciudad	Environmental Systems Research Institute (ESRI)	Finanzas públicas y Fortalecimiento Institucional
2020	Premio Karl Brunner categoría de Diseño Urbano y Paisajismo	Gran Malecón del Río Unidad Funcional 1 y 2	Bienal Colombiana de Arquitectura y Urbanismo	Ordenamiento Territorial
2021	Finalista del Concurso Mejores Planes de Desarrollo Territorial	Plan de Desarrollo 2020 – 2023: 'Soy Barranquilla'	Departamento Nacional de Planeación – Gobierno Nacional	Finanzas públicas y Fortalecimiento Institucional
2021	Premio Nacional de Alta Gerencia de la Presidencia de Colombia	Gestión integral de la migración por el proyecto 'Todos Somos Barranquilla'	Departamento de la Función Pública – Gobierno Nacional	Condiciones de vida
2021	Reconocimiento de buenas prácticas: Organización de la prestación del servicio educativo para responder a los retos y desafíos que trajo la pandemia.	Soy Bilingüe es una estrategia para la enseñanza del inglés como lengua extranjera en estudiantes, maestros y directivos de colegios oficiales de Barranquilla.	Ministerio de Educación	Educación
2021	La Noche de los Mejores Galarcón 'Bienestar y permanencia'	Programa de Alimentación Escolar (PAE) de Barranquilla	Ministerio de Educación Nacional y Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender	Educación
2021	Sello IntegrHá-bitat	El Centro de Integración Local para Migrantes del Distrito recibió sello IntegrHá-bitat a nivel mundial otorgado por la ONU, en cabeza de la directora ejecutiva de ONU-Hábitat y secretaria general adjunta de las Naciones Unidas, Maimunah Mohd Sharif.	ONU-Hábitat	Migrantes
2022	Premio Nacional a la Calidad de la Atención Integral en Salud con enfoque en la Atención Primaria en Salud	MiRed IPS por su atención primaria en salud	Ministerio de Salud y Protección Social y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	Salud
2022	Premios de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Programa "Seguridad a la Calle con la Comunidad", que apunta a la promoción de prácticas sociales, culturales y pedagógicas para generar acciones y comportamientos que rechacen el uso de la violencia en la resolución de conflictos y relaciones cotidianas de las comunidades	Ministerio del Interior	Seguridad

Año	Premio	Experiencia exitosa	Otorgante	Temática
2022	Reconocimiento nacional por el apoyo, liderazgo y trabajo innovador ejercido en la pandemia	Por el control en la vigilancia epidémica del virus, los cercos sanitarios en diferentes sitios de la ciudad, el número de pruebas diagnósticas, los reportes puntuales y al día con el Instituto Nacional de Salud	Instituto Nacional de Salud	Salud
2022	Finalista del Premio Superación de la Pobreza "territorios en la ruta del desarrollo sostenible"	Estrategias desarrolladas en sus territorios, en relación con temas como: educación e inclusión financiera, gobierno abierto e innovación, gobernabilidad y gobernanza, soberanía alimentaria, inclusión social, sostenibilidad, gerencia y administración pública	Colombia Líder	Condiciones de vida
2022	Ganador de la Convocatoria: "Prácticas Locales – Reconocimientos Globales"	Centro de Integración Local para Migrantes. Como experiencia innovadora en integración social y co-creación del hábitat en la categoría "Asistencia Humanitaria y Acceso a Protección Social". Recibido en Polonia el 27 de junio del 2022	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos	Condiciones de vida
2022	Premio ACCEDE	Centro de Oportunidades por su trabajo por la población en condición de discapacidad	Ministerio del Trabajo a través de la Unidad del Servicio Público de Empleo	Mercado laboral
2022	Ganadora del Fondo de Ciudades Globales para una Respuesta Inclusiva a la Pandemia	Fomento a la empleabilidad de la población migrante "Todos Somos Barranquilla"	Mayors Migration Council	Mercado laboral
2022	Premio de Eficiencia Energética	Programa de modernización del alumbrado público	Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (Andesco)	Territorio y Medio ambiente
2022	Prize for Cities	Todos al Parque proyecto de transformación urbana sostenible más innovador a nivel mundial	World Resources Institute (WRI)	Ordenamiento Territorial

Fuente: Elaboración propia.

Los indicadores del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión – FURAG, también son evidencia importante de fortalecimiento institucional, pues este instrumento monitorea y evalúa los avances en la implementación de las políticas de gestión y desempeño de las entidades públicas. Desde 2018, Barranquilla se ubica por encima del promedio de ciudades de su grupo par y a solo 11 puntos de la ciudad con mejor indicador. En 2021 aumentó 13 puntos según este índice. Del mismo modo, el índice de Medición de Desempeño Municipal (MDM) muestra que la ciudad se ha mantenido en la parte alta de la medición desde 2016 (cuando se adoptó esta metodología), estando en el top 5 de las 13 ciudades capitales todos los años, a excepción de 2019.

Gráfico 1.2. Evolución del puntaje en el índice de Desempeño Institucional de la Alcaldía de Barranquilla entre 2018 y 2021



Fuente: FURAG- Función Pública.

(ii) Contar con un equipo estructurador de proyectos y con un organigrama institucional enfocado en la ejecución de proyectos

Uno de los éxitos de la ciudad relacionado con la ejecución de proyectos de infraestructura ha sido contar con un equipo con experiencia en la estructuración y ejecución de proyectos públicos y con conocimiento en la elaboración de estudios y diseños, así como una entidad experta en la gestión predial. Esto le dio a la ciudad dinamismo y la capacidad de pasar de una idea a un concepto, y del concepto a un proyecto en factibilidad, y de ahí a una contratación y su ejecución.

La construcción del Centro de Eventos Puerta de Oro fue la obra más significativa del periodo (se inició en 2013 y se completó con la inauguración en agosto de 2016). Esta obra permitió validar que el equipo de la Alcaldía era capaz de hacer grandes transformaciones partiendo de cero. El trabajo diario hasta completar esta obra le brindó al equipo la experiencia para continuar estructurando grandes proyectos, con profesionales que se volvieron expertos en estudios y diseños. De este equipo han surgido otros grandes proyectos, gracias a su know-how en estructuración y ejecución de proyectos desde gobiernos subnacionales, llevándolos a buen término.

Otro ejemplo fue la construcción del Gran Malecón, un proyecto que pudo diseñarse internamente gracias a la experiencia durante la construcción del Centro de Eventos, que tenía los primeros 270 metros del Malecón. Así es que en corto tiempo se tuvo un Malecón de cinco kilómetros, con un equipo dedicado al mantenimiento y activación del espacio público. El Malecón es el espacio público más visitado a nivel nacional con casi 30 millones de visitantes. En este espacio se generan 215 empleos directos y más de 100 indirectos relacionados con gastronomía, turismo y eventos. Operan 48 comercios, de los cuales el 50% son nuevos

emprendimientos. Desde su inauguración se han realizado más de 1.500 eventos y activaciones. Ha ganado premios por su diseño arquitectónico en la XXVII Bienal Colombiana de Arquitectura y Urbanismo y en el Eurasian Prize International Architecture and Design Award.

Esa experiencia fue vital para poder formular las dos primeras unidades funcionales del ecoparque Ciénaga de Mallorquín y para lograr cofinanciaciones de la Nación en el Bosque Urbano de Miramar y en la Canalización del Caño de la Auyama (que en el futuro será el Malecón de Suroriente). Luego le han seguido los proyectos de la primera playa urbana de la ciudad (llamada Puerto Mocho) y un tren turístico en el tajarar del río Magdalena, que crearán espacio público efectivo para los ciudadanos de forma sostenible ambiental, social y económicamente.

De esta manera, la ciudad ha desarrollado y utilizado la capacidad de ejecutar las obras que planea dentro de los periodos de gobierno de las administraciones. Para eso ha sido crucial el apoyo estratégico de coordinación de la Gerencia de Ciudad creada en 2016 y la Gerencia de Desarrollo Social creada en 2020.

Así, la ciudad, mediante un continuo aprendizaje, se organizó institucionalmente para convertirse en una fábrica de realidades, por medio de procesos organizacionales como los siguientes:

- *Estudios y diseños:* creación de Puerta de Oro, empresa de desarrollo Caribe, encargada de estructurar los principales proyectos de la ciudad; contribuyó a subsanar un cuello de botella en el sector público colombiano mediante la estructuración, los estudios previos y la efectividad en el cumplimiento de cronogramas/presupuesto. Aprovechando la capacidad técnica de Puerta de Oro como estructurador de proyectos en todas las etapas de pre-inversión (concepto, prefactibilidad y factibilidades) de grandes iniciativas a nivel distrital y departamental.

Unos casos para mencionar han sido la estructuración y gerencia del Puerta de Oro Centro de Eventos del Caribe y del Gran Malecón, los Juegos Centroamericanos y del Caribe 2018, la canalización de arroyos, la estructuración de programas que han tenido continuidad como el de arborización Siembra Barranquilla y el de alumbrado público APBAQ.

En nuestra administración, Puerta de Oro entregó proyectos emblemáticos relacionados con la recuperación integral de la

Ciénaga de Mallorquín como las dos primeras unidades funcionales del Ecoparque, el ordenamiento de la playa de Puerto Mocho y el tren turístico del Tajamar. Además, lideró la estructuración del Plan Maestro de Mercados y la Pista de Ciclomontañismo, entre otros.

Como tal, una mayor capacidad institucional mejoró sustancialmente la fase precontractual y de estudios previos que, como lo mencionan algunos autores, representa un cuello de botella para el resultado de los proyectos públicos (Díaz, 2014). Poder contar con una estructuradora de proyectos ha posibilitado mejorar la estructuración y el diseño de los proyectos, los estudios previos, los presupuestos y los planos, todo en aras de mejores resultados finales.

- *Gestión predial y gerencia de proyectos*: en este rubro cada destacar la optimización de EDUBAR (Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla) como gestor predial y gerente de proyectos para cumplir con los tiempos de ejecución y entregar las obras durante la vigencia del gobierno. Durante los últimos años EDUBAR ha sido gerente de proyectos, que ha simplificado los trámites internos del Distrito y ha dejado en manos de un socio estratégico el seguimiento de proyectos claves de la ciudad, como la recuperación de Mallorquín o la ampliación y mejoramiento de la infraestructura educativa. EDUBAR como gerente de la obra revisa todo el proceso contractual, licita las obras y las interventorías de ser necesario con su equipo técnico. Eso asegura que la obras no se atrasan ni tienen sobrecostos. Los reportes que realiza EDUBAR al Distrito se incorporan en un tablero de control que facilita la lectura de la información y la toma de decisiones en caso de que se necesite alguna acción de alto nivel.

El otro gran reto en la ejecución de proyectos públicos tiene que ver con la gestión predial, que va desde la investigación técnica, jurídica, física y socioeconómica del inmueble objeto de adquisición y las actividades necesarias hasta la adquisición del predio, sea por enajenación voluntaria o por expropiación (Mintransporte, 2018). En este contexto, la administración centralizó y puso en manos públicas la gestión predial, especializando y profesionalizando todo un equipo para superar los vericuetos jurídicos, sociales y económicos de la gestión predial. Asimismo, la administración técnica y administrativa de los proyectos centrados en una entidad que vele por los programas y proyectos más importantes de ciudad resulta clave para aprovechar la capacidad, especializaciones y aprendizaje en la materia.

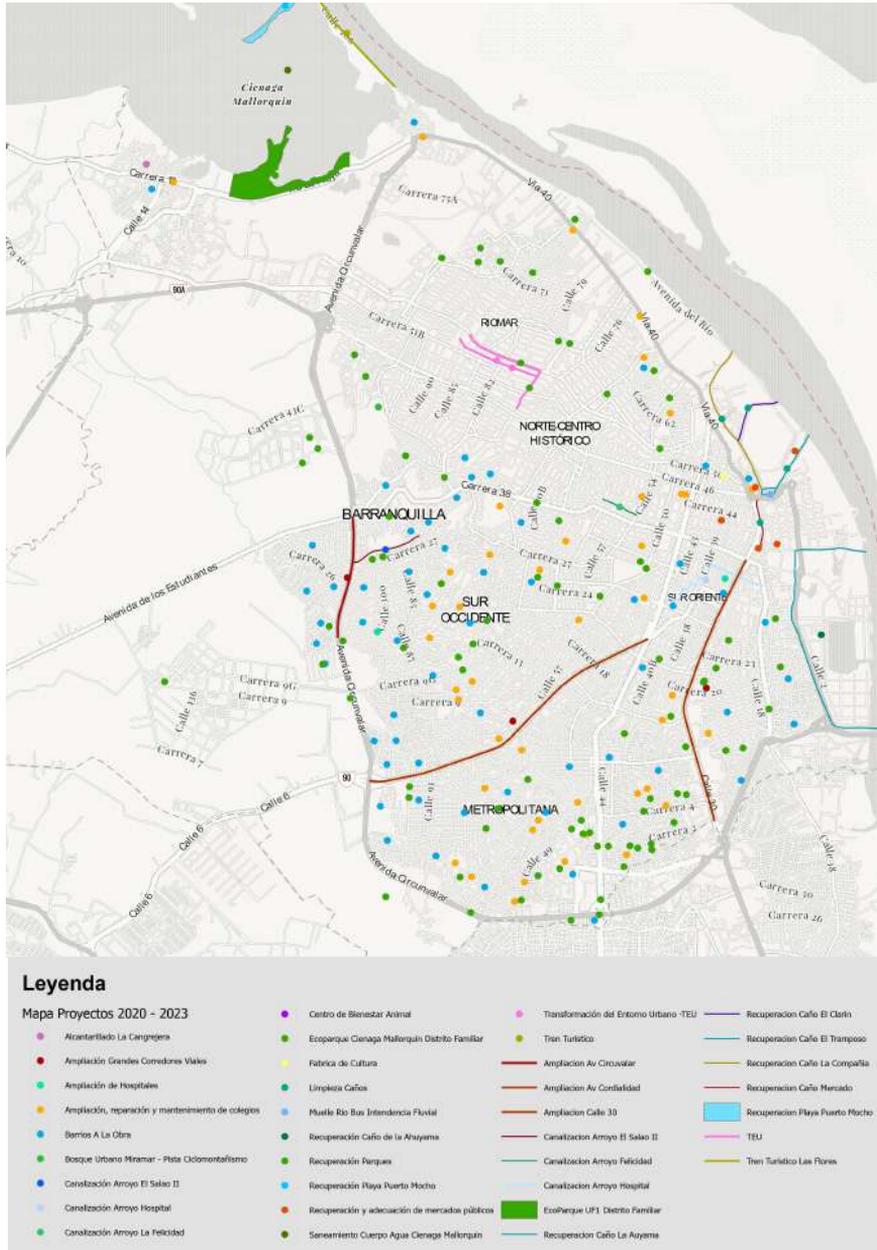
- *Contratación pública eficiente:* la estrategia en esta materia ha consistido en centralizar el equipo de contratación en la Secretaría General de tal forma que se pueda llegar a buenas prácticas como compras en bloque o agregación de necesidades y planes de compra. Se cuenta con una oficina de contratación que se ocupa también del proceso precontractual y del acompañamiento a las dependencias en caso de que se necesite alguna modificación. Además, esta oficina está a cargo de las liquidaciones de los contratos.

La contratación es un proceso complejo que requiere mucho conocimiento específico y técnico. Como la contratación se desarrolla a partir de una única instancia –la Secretaría General—se ha podido acumular el aprendizaje de varios años y de procesos de diferente complejidad, desde el Malecón hasta la unidades funcionales de la Ciénaga de Mallorquín, pasando por los trámites para lograr la cofinanciación de recursos con la Nación.

- *Seguimiento y gestión:* en las Gerencias de Ciudad y Social, que coordinan las demás secretarías y dependencias, se hace seguimiento y se resuelven los problemas del día a día de la ejecución de los proyectos y programas de la Alcaldía. Hay espacios de reunión semanal para hacerle seguimiento a la ejecución de proyectos de infraestructura y sociales, y para monitorear al funcionamiento de la Alcaldía como entidad administrativa del territorio.

Hay innumerables situaciones que requieren una estrecha coordinación entre las dependencias e instituciones públicas, locales y nacionales, y entre ellas y el sector privado. Las Gerencias de Ciudad y Social actúan como unidades de cumplimiento (delivery unit) a través de estrategias de seguimiento y evaluación de los programas de la política pública sociales y de infraestructura. Esto se hace mediante la coordinación y supervisión de los proyectos, el desarrollo de tableros de seguimiento y control y reuniones periódicas con los jefes de proyectos y secretarios para la coordinación interinstitucional. Así se consigue el balance y monitoreo de variables que afectan los proyectos institucionales y la interlocución con actores externos, gobierno nacional regional y privados. Todo esto enmarca la actuación de las gerencias y potencia los resultados de los proyectos (Lafuente y Gonzales, 2018).

Mapa 1.2. Obras e intervenciones (2020-2023)



Fuente: Elaboración propia.

(iii) Escuchar a la ciudadanía para focalizar la inversión

Uno de los principales aprendizajes es que se requiere trabajar de la mano de la gente, recorriendo las comunidades y teniendo ejercicios de escucha activa para poder identificar las necesidades de la población, proponiendo soluciones masivas, y atendiendo los problemas que requieren solución.

De esta forma, el Distrito de Barranquilla ha enfocado sus recursos a resolver primero las grandes problemáticas sociales que la ciudadanía solicita, para que así, de forma gradual, se vaya pasando a dar soluciones a necesidades básicas, y cada vez sofisticando las soluciones para problemas más complejos. Hemos aprendido que el éxito en la gestión pública está en gran parte en escuchar a la ciudadanía de forma activa, para así estructurar proyectos que den soluciones a los problemas que los aquejan.

Los mecanismos que hemos utilizado para escuchar a la gente han evolucionado con el tiempo. El primero y más importante es escuchar constantemente en las calles aprovechando las visitas de obras, ya sea en la pavimentación de vías, la remodelación de los colegios, la construcción de parques, entre otros. De este ejercicio han surgido los comités de pavimentación de vías, los comités de parques, un canal innovador como el Whatsapp del Alcalde, ALBA⁵, y un proyecto de escucha activa llamado Así Vivo mi Barrio en donde se planean los barrios que las personas sueñan a corto, mediano y largo plazo⁶.

Escuchar a la ciudadanía lleva a que las soluciones sean escalonadas, empezando a solucionar primero lo básico, para ir sofisticando poco a poco los programas públicos. Con el insumo que da la gente se les facilita a los equipos técnicos evaluar las posibles soluciones a implementar y ajustarlas teniendo en cuenta el marco legal, las capacidades institucionales, y la disponibilidad de recursos públicos.

Fue escuchando a la ciudadanía que el foco de las inversiones públicas durante la primera Alcaldía de Alejandro Char (2008 – 2011) se puso en la construcción de colegios, puestos de salud y pavimentación de vías. Una vez se empezaron a transformar esos equipamientos públicos y a dignificar los barrios por medio de las pavimentaciones, la Alcaldía de Elsa Noguera (2012 – 2015) inició la transformación de los parques, puso en marcha el proyecto de primera infancia a gran escala y emprendió la canalización de los primeros arroyos como alcantarillado pluvial. Luego, durante la segunda administración de Alejandro Char (2016 – 2019) se inicia la transformación de los escenarios deportivos, se construyen las 12

⁵ <https://www.barranquilla.gov.co/alba>

⁶ <https://www.barranquilla.gov.co/gerencia-de-ciudad/barranquilla-en-cifra/asi-vivo-mi-barrio-act>

sedes SENA, se crea la red mixta de salud pública, y se inicia una obra a gran escala para la protección de la ciudad frente a los efectos del cambio climático como lo es el Gran Malecón.

Nosotros, durante esta administración (2020 – 2023), introdujimos iniciativas como el bilingüismo, la mejora de la educación superior, la construcción de mercados públicos y numerosos proyectos que nos van a convertir en biodiversidad, iniciando la recuperación de espacios ambientalmente degradados. Vale la pena mencionar las iniciativas de Comité de Parques, que realizan una coordinación interinstitucional, participando 10 dependencias, gestionando la fase preparatoria, ejecución, mantenimiento y sostenimiento, que ha permitido la co-creación de 288 zonas verdes y parques, dando lugar a 1.973.175 m² recuperados. El Comité de Barrios a la Obra ha sido fundamental para pavimentar 352 km de vías. Así Vivo mi Barrio es otro instrumento de planificación de abajo hacia arriba que alimenta los Planes de Acción Barrial, haciendo posible que se especialicen, operativicen y focalicen los diferentes programas y proyectos (pavimentación, iluminación, seguridad, etc.). Así hemos priorizado las intervenciones a partir de las necesidades, aspiraciones y problemáticas de los vecinos de cada barrio.

Fotos 1.1. La participación ciudadana en el Distrito de Barranquilla



Alcalde revisando plano del parque con la comunidad antes de iniciar la intervención



Reconocimiento a miembros de la comunidad por liderar el proceso de pavimentación de vías del barrio



Alcalde en Inauguración de una obra



Ciudadanos participando en Así Vivo mi Barrio

(iv) Dialogo fluido entre el sector público y privado frente a una visión de ciudad

Como el sector privado es el motor de la economía es necesario que perciba en forma positiva la coyuntura local para que encuentre rentable seguir invirtiendo. Para cimentar la confianza con el sector privado, una de las herramientas más efectivas es el desarrollo urbano por medio de nuevos proyectos inmobiliarios. La inversión pública tiene la capacidad de dar señales positivas sobre el comportamiento de la economía y, a su vez, es la vía para que los hogares hagan inversiones de largo plazo.

La profesionalización de los equipos de la Alcaldía de Barranquilla ha permitido tener conversaciones de alto nivel con el sector privado local y nacional, así como interacción con los gremios. Por dar un ejemplo del trabajo en equipo entre el sector público y privado, podemos referirnos al caso de la construcción de vivienda. Barranquilla ha tenido dentro de sus prioridades, brindar normativa estable y trámites expeditos para que se pueda dar un vigoroso desarrollo inmobiliario en la ciudad. Son ejemplo de esto el POT 2014 y los posteriores planes parciales, que han permitido que Barranquilla tenga un boom de la construcción de vivienda VIS y VIP desde 2017, siendo de las ciudades en donde más se construyó vivienda en Colombia. Gracias a un marco normativo estable, empresas como Marval lograron desarrollar nuevos sectores; luego con la llegada del Grupo Bolívar y Amarilo se consolidaron nuevos barrios, ante la alta demanda de vivienda.

Los proyectos públicos se han convertido en detonadores del desarrollo urbano y los proyectos privados, lo que genera mayor recaudo del impuesto predial y del impuesto de industria y comercio. En los últimos cinco años Barranquilla ha adoptado siete planes parciales, todos con énfasis en suelos de expansión para el tratamiento de desarrollo urbanístico. Gracias a la adopción de estos planes, en total se suman 210 hectáreas habilitadas, que representan un área útil de 125,5 hectáreas, lo que demuestra la amplia disponibilidad de vivienda y la gran expansión de la oferta inmobiliario actual, una de las dinámicas más importantes en el país.

La interacción entre el sector público y el privado ha permitido el surgimiento del sector de turismo de eventos y negocios. Ello fue posible con la construcción del Centro de Eventos Puerta de Oro, inaugurado en 2017, que ha permitido la atracción de grandes eventos como los Juegos Centroamericanos y del Caribe, la Asamblea del BID y diversos eventos institucionales, como el Congreso Internacional de Juristas, Camacol

y Naturgas, congresos médicos, ferias empresariales y conciertos musicales que antes tenían lugar en otras ciudades.

Otro ejemplo destacado de coordinación entre los sectores público y privado ocurrió durante las cuarentenas de 2020 y 2021. Para responder con agilidad a la demanda de vacunas, se gestionaron y firmaron convenios con las EPS para acelerar el ritmo de vacunación, logrando que durante 2022, Barranquilla fuera la ciudad que más rápidamente vacunó a su población, logrando una cobertura del 107,1% de primeras dosis y 87,2% de cobertura total.

La Alcaldía trabaja de la mano del empresariado para que el desarrollo de la ciudad sea armónico para todos los sectores, creado confianza inversionista, y con una visión clara de hacia dónde va la ciudad. A futuro se espera que los esfuerzos que se están realizando en bilingüismo, turismo de naturaleza, energías limpias y reconocimiento a nivel latinoamericano, induzcan el desarrollo de nuevos sectores liderados por el sector privado gracias al direccionamiento del sector público local. Esto, sin duda, contribuirá al crecimiento económico con visión de largo plazo. Teniendo en cuenta que la dinámica productiva depende principalmente de la interacción que ocurre en el área conurbada de Barranquilla, para esto ha sido clave la labor de ProBarranquilla, que siendo una institución liderada por la empresa privada, atrae inversión para el área conurbada, teniendo en cuenta todos sus potenciales. Gracias a su labor han llegado durante los últimos 16 años 5.833 millones de dólares de inversión, tanto nacional (57%) como extranjera (43%).

Hoy Barranquilla es una de las economías más abiertas al mundo dentro del contexto colombiano, en donde su generación de valor agregado no depende únicamente del comercio interno. Es por esto que el índice de Ciudades Modernas del DNP y el Índice de Complejidad Económica de Bancoldex han identificado a la estructura productiva de Barranquilla como diversificada, sofisticada y con alta complejidad exportadora. Esto se refleja en el mayor porcentaje de industria dentro de la estructura económica en comparación con otras ciudades, y del crecimiento en las exportaciones del sector metalmecánico y químicos, principalmente a Estados Unidos. El objetivo es que en las próximas décadas se continúe con una mayor interacción con la economía mundial, siendo su énfasis el crecimiento de la exportación de servicios.

Barranquilla aporta el 66,5% de la actividad económica departamental y el 19,8% de la del Caribe. El departamento del Atlántico fue la economía de mayor crecimiento posterior a las cuarentenas del Covid-19 (de

acuerdo con el análisis del PIB departamental del DANE). Actualmente Barranquilla es la ciudad con mayor dinamismo de la industria y las exportaciones en Colombia.

(v) Pensar en inversiones de largo plazo para el desarrollo de la ciudad

Para que cualquier proyecto de inversión tenga éxito debe trascender administraciones, pero esto es muy poco frecuente en Colombia. Barranquilla es una excepción: no en muchos municipios del país se ha logrado que los proyectos públicos no solo mantengan su nombre y orientación, sino que sean manejados por un mismo equipo durante varias administraciones seguidas.

Cualquier alcalde quiere hacer inversiones de rápido impacto. Pero, si la gobernabilidad permite pensar en el largo plazo—y no solo en los cuatro años de la administración—es factible pensar en proyectos de inversión social que tengan efectos incluso en las generaciones futuras. Para que una ciudad pueda cerrar las brechas sociales, económicas y espaciales, tiene que hacer inversiones de largo plazo. Esto implica tener criterio técnico para definir las inversiones. Es preciso pensar en los jóvenes, que son la cuarta parte de la población de la ciudad, y de quienes depende su futuro.

Un ejemplo de inversión a largo plazo es la atención de la primera infancia. Con el 64% de tasa de cobertura, Barranquilla tiene la tasa más alta de atención a los niños de cero a cinco años en pobreza y vulnerabilidad entre las principales ciudades del país (cuya tasa promedio es apenas 46%). En desnutrición infantil hasta cinco años, Barranquilla tiene la menor tasa dentro de las cuatro ciudades más grandes del país. Esto ha sido resultado de la gran apuesta en la primera infancia desde 2012, y los convenios de cofinanciación con el ICBF para lograrlo (ver Capítulo 6).

Otro ejemplo es la inversión en calidad educativa, la cual, en la última década, guarda relación con la mejora generalizada en el desempeño académico en las instituciones oficiales. En 2009 había 106 instituciones educativas clasificadas en las categorías baja e inferior. Desde entonces 52 de estas instituciones han mejorado sus promedios en 10 puntos o más, y 107 colegios oficiales han tenido mejores resultados. En 2022 Barranquilla presenta 23 colegios oficiales en las categorías de máxima excelencia académica (A + y A). Lo que la posiciona, por sexto año consecutivo, como la ciudad del país con el mayor número de instituciones públicas

en estas categorías. Esto va de la mano con las bajas tasas de deserción y repitencia, así como proyectos de jornada única, en la cual Barranquilla presenta un mejor desempeño en comparación con las principales ciudades del país (ver Capítulo 6).

Lo mismo sucede con el bilingüismo. A partir del año 2023 el programa Soy Bilingüe es implementado en el 100% de las Instituciones Educativas Distritales, impactando directamente a los más de 200.000 niños, niñas y adolescentes matriculados. Esta estrategia, desarrollada en convenio con el British Council, aseguró su financiación en un horizonte a ocho años, gracias a la implementación de vigencias futuras, permitiendo así la consolidación de una capacidad instalada para su continuidad. De este modo, es posible garantizar los procesos formativos a los directivos, docentes y estudiantes para el dominio del inglés en el largo plazo, así como la dotación y monitoreo permanente de este proceso. Eso va a permitir que en menos de una década una cuarta parte de la población hable inglés, con posibles impactos favorables en la exportación de bienes y servicios.

En cuanto a la educación superior, el programa de doble titulación de técnico laboral, junto con la construcción de 12 nuevas sedes del SENA, Universidad al Barrio y la reciente expansión de infraestructura de la Institución Universitaria de Barranquilla, han permitido que Barranquilla presente un crecimiento de cerca de nueve puntos porcentuales en el indicador de tránsito a la educación superior, pasando de 41% en 2019 a 51.3% en 2022, llegando así al nivel de Bogotá (MinEducación, 2023).

En salud no solo se logró el aseguramiento universal, sino que la desnutrición crónica o retraso en talla para los niños de 0 a 5 años bajó de 12,3% en 2005 a 6,8% en 2015, ubicándose en un nivel semejante a Cali y Medellín, y mejor que Bogotá. De forma semejante, la tasa mortalidad por desnutrición en menores de 5 años se redujo de 32 por cada 100.000 en 2005 a cuatro por cada 100.000 en 2020. Barranquilla adoptó estrategias efectivas que permitieron lograr una cobertura de vacunación del 77%, alcanzando una cobertura mayor a la registrada en las otras capitales de la región Caribe, y similar a la de las ciudades principales e intermedias, y que con el tiempo ha podido posicionar un modelo de salud que es hoy ejemplo a nivel nacional por la mejora en la accesibilidad de la atención de los barranquilleros, tanto especial como económica (ver Capítulo 5).

En términos ambientales se han generado grandes cambios gracias a la continuidad. Se tiene como base el proyecto de Todos al Parque, que empezó a implementarse en 2012, aumentando la oferta de espacios

ambientalmente atractivos dentro del entorno urbano. Esto llevó a que la satisfacción de los barranquilleros con las zonas verdes de sus barrios pasara del 10% en 2009 a 71% en 2023 según Barranquilla Cómo Vamos.

También surgieron proyectos como Siembra Barranquilla, aumentando el arbolado urbano en más de 125 mil unidades y cerca de 585 mil metros cuadrados de paisajismos; y las inversiones para la adaptación al cambio climático como en el Gran Malecón de cinco kilómetros que han detenido la degradación del entorno y preparan la ciudad hacia el futuro. Continuando con intervenciones con visión de largo plazo se encuentra la Biodiversidad. Durante nuestra administración se sentaron las bases para que la ciudad recupere sus entornos degradados, como la ciénaga de Mallorquín. Esto va a permitir a largo plazo tener una ciudad sostenible en donde la biodiversidad sea protagonista en los procesos de planeación, estructuración y ejecución de proyectos, protegiendo el bosque seco tropical, los manglares, el río Magdalena, y los arroyos, caños y ciénagas, gracias a la introducción del concepto de servicios ecosistémicos. Barranquilla ha dado grandes pasos para convertirse en una Biodiversidad, destacándose con la recuperación de parques, zonas verdes, la creación de bosques urbanos, el programa de arborización, la limpieza de caños, el monitoreo de la calidad del aire.

La continuidad ha dado frutos en muchos otros frentes. Por ejemplo, Barrios a la Obra –proyecto que inició en 2008—ha construido 2179 tramos viales en 353 kilómetros; o los programas de Calidad desde 2014, o la atención a la primera infancia desde 2012, que ha logrado tasas de cobertura muy alta. Estos son logros fruto de un esfuerzo prolongado, con políticas y estrategias que se han mantenido durante un tiempo largo. Todas estas iniciativas siguen vigentes, y luego de una década se pueden ver los grandes cambios.

Esta visión de largo plazo implica considerar de forma progresiva los programas y proyectos, lo que exige destinar recursos y esfuerzos para mantener los logros alcanzados. El mantenimiento, del que regularmente no se habla mucho, resulta fundamental para el nivel de servicio de los equipamientos. El desarrollo sostenible ha sido un objetivo central de las políticas del Distrito de Barranquilla y la inversión social se ha consolidado en la ciudad, con un gasto anual con un crecimiento 12,1% principalmente en salud y educación (Capítulo 5). En muchos indicadores sociales se observa que empezamos abajo, y con el tiempo logramos igualar o superar el promedio de las principales ciudades del país.

(vi) Tener como principio la reducción de las brechas espaciales: mejorar la conectividad y la accesibilidad

La transformación espacial de la ciudad ha sido sostenida en el tiempo, con una planeación y gestión urbana que han permitido cambios significativos en corto tiempo. Barranquilla cuenta con un alto acceso a servicios públicos básicos al alcanzar coberturas de 99% en acueducto; 98% en alcantarillado; 95% en gas natural y 100% en energía eléctrica reportadas para el año 2018 en el Censo del DANE. Además, en 10 años se han triplicado los metros cuadrados de espacio público efectivo por habitante, pasando de 0,86 m² de 2011 a 2,8 m² en 2021, siendo de los principales logros la recuperación de parques, darle la cara al río Magdalena con la construcción del Gran Malecón e iniciar la recuperación de la ciénaga de Mallorquín; junto con el aumento de la conectividad, que se puede definir como la facilidad para moverse en el territorio con la pavimentación de vías, canalización de arroyos, y la estructuración de un cada vez más sistema integrado gracias a Transmetro y el Área Metropolitana.

Pero la mayoría de los cambios requirieron la construcción de infraestructura física para poder prestar los servicios a la comunidad, reto que no tenían otras ciudades del país, la cual es fundamental para la cobertura, accesibilidad, calidad y oportunidad en los servicios públicos y sociales de una ciudad, teniendo en cuenta que un ente territorial es un prestador de servicios comunitarios y que debe estar ubicado cerca de donde la ciudadanía lo necesita.

Fotos 1.2. Un antes y un después de la infraestructura educativa en barrio Las Nieves de Barranquilla



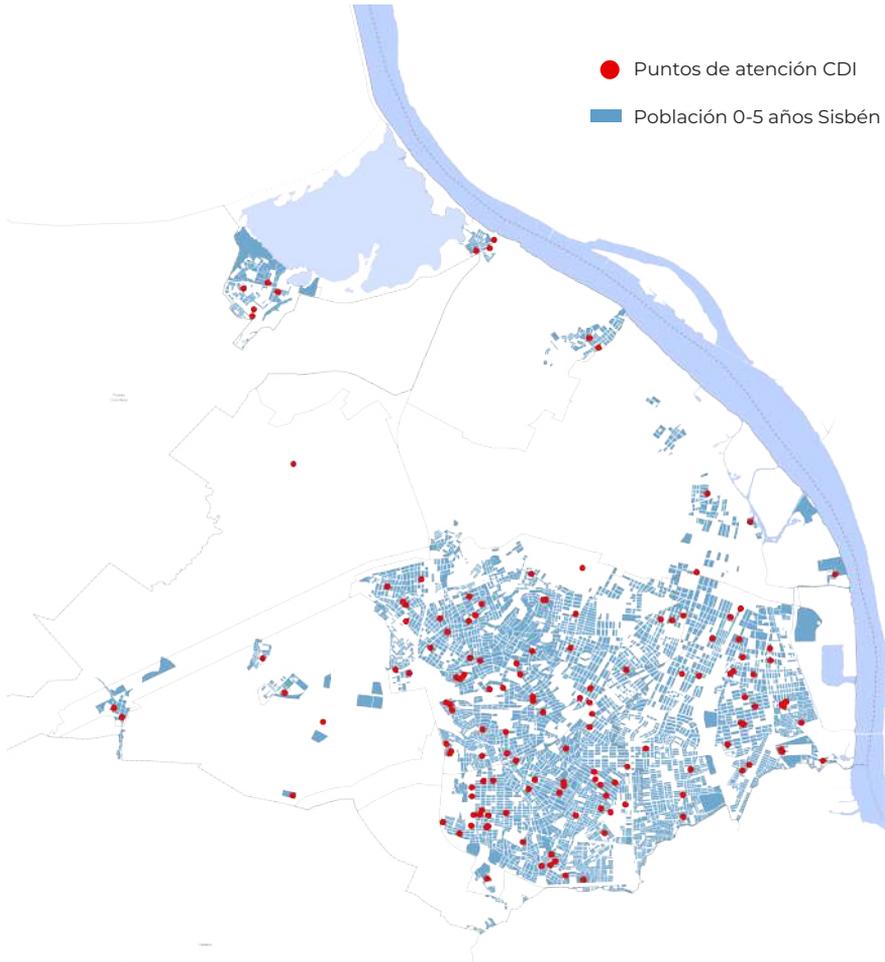
Infraestructura IED Calixto Álvarez

La CAF afirma que “la evidencia empírica indica que existe una relación directa entre infraestructura escolar y rendimiento educativo” (CAF, 2016) por lo cual es clave una adecuada infraestructura para aumentar los indicadores de permanencia, la motivación del personal docente e incluso los resultados de aprendizaje.

Un indicador clave de la infraestructura es la accesibilidad, es decir la cercanía geográfica o espacial. El acceso espacial enfatiza la importancia de la separación espacial entre la oferta y la demanda como una barrera o facilitador para el acceso de un sistema de prestación de servicios dado. Una forma de dar cuenta de esta condicionante es midiendo el acceso potencial espacial, el cual es medido a partir de la distancia o el tiempo de viaje entre la oferta y la demanda (Wang, 2015).

En tal sentido, los bienes públicos (parques, espacio público, etc.) y servicios sociales (salud, educación, recreación, deporte, etc.) necesariamente requieren de infraestructura para poder hacer el disfrute y goce efectivo de los derechos que estos servicios y bienes públicos proporciona. Un ejemplo de este punto es la localización de los Centro de Desarrollo Infantil (CDI), que se han ubicado cerca de la población objetivo (Mapa 1.3). En el caso de salud, el mejoramiento y ampliación de la cobertura, junto a la expansión de los servicios de salud, han dado resultados en materia de accesibilidad potencial en los servicios de salud, pues se registra un salto del 4% de población con alta accesibilidad en 2007 a un 72% en 2021 (Mapa 1.4) (Salom y Gelvez 2021).

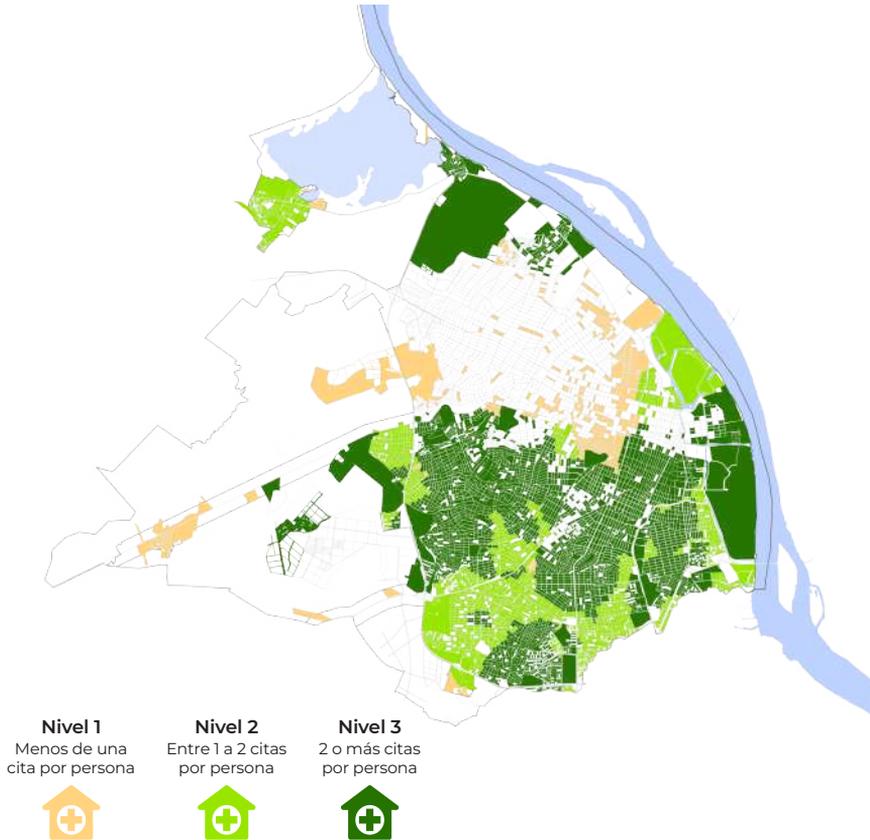
Mapa 1.3. Ubicación de los Centro de Desarrollo Infantil y la población objetivo menor de 5 años según registro SISBEN (2021)



Fuente: Salom, E., Gelvez, L (2021).

Los parques a su vez han tenido un impacto medible en términos de seguridad, observándose una disminución estadísticamente significativa en el crimen a la propiedad en las zonas alrededor de los parques intervenidos, con efectos superiores al 50% en la zona intervenida y en la zona contigua a 200 metros y 400 metros (Capítulo 10), además que el 93% de los hogares tiene un espacio verde recuperado a menos de 8 minutos de distancia.

Mapa 1.4. Accesibilidad potencial a atención primaria en salud (2021)

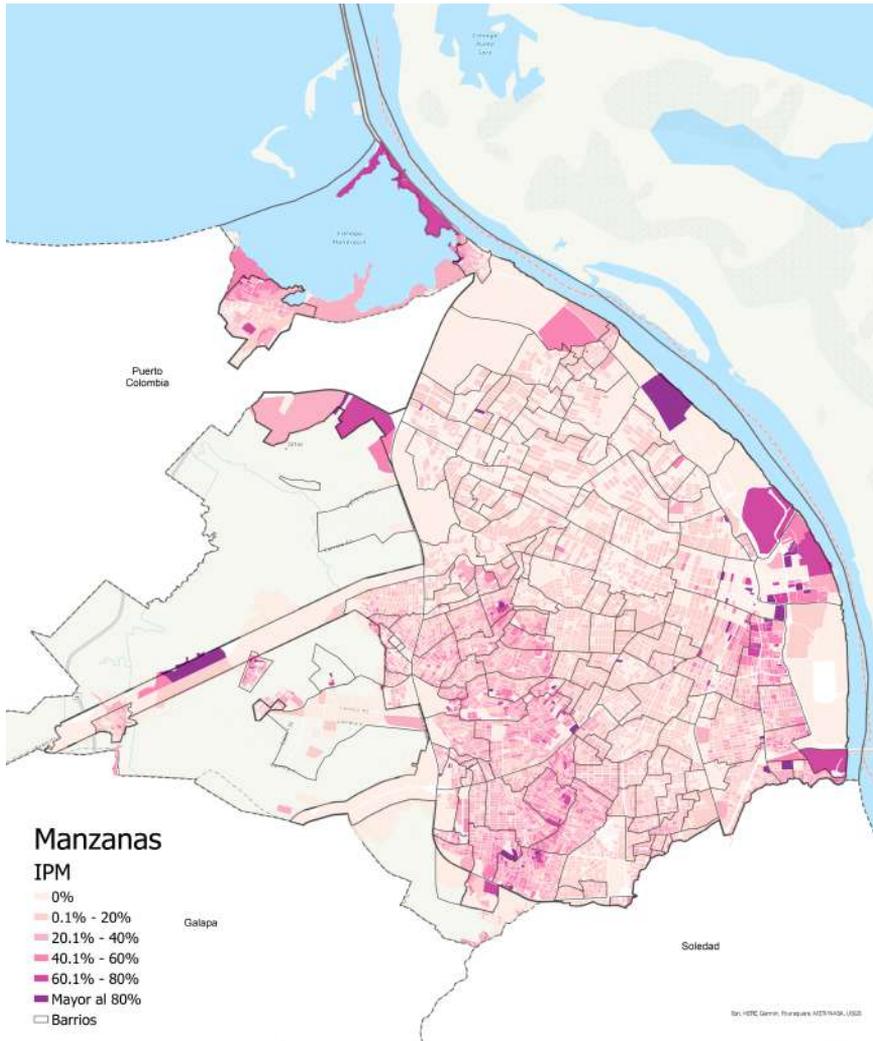


NOTA:

- Población de referencia se tomó la población afiliada al régimen subsidiado 2020-SISBÉN IV.
- Las manzanas en gris no aplican en el ejercicio al no esidir más de 8 personas en régimen de salud subsidiado.
- Una base de 5.538 manzanas.
- Un total de 9 CAMINOS, 29 PASOS y 2 hospitales.
- 1.568.000 consultas en 2021.

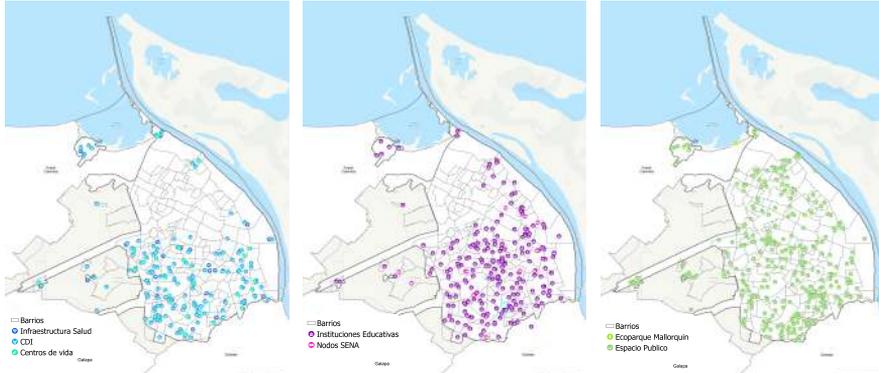
Por tanto, el lugar en donde se construyen los equipamientos públicos debe ser ante todo una decisión técnica, teniendo en cuenta que los recursos públicos son finitos y tratando de ser equitativo en la ejecución. Uno de los principios fundamentales que ha seguido la Alcaldía de Barranquilla durante la ejecución de los proyectos es mejorar la conectividad y la accesibilidad de los barranquilleros con criterios de equidad, de forma que las personas de menores ingresos sean las que puedan acceder más fácilmente a los servicios comunitarios y domiciliarios.

Mapa 1.5. Pobreza multidimensional



Fuente: Censo DANE 2018.

Es necesario que la inversión pública se traduzca en presencialidad en los barrios que más lo necesitan (Mapa 1.5), y que la oferta pública esté para estos ciudadanos. Para esto se requieren equipos humanos con capacidad para ejecutar estas intervenciones y para prestar los servicios en el día a día de forma eficiente (Mapa 1.6).

Mapa 1.6. Mapa de equipamientos por tipologías (2022)

Fuente: Distrito de Barranquilla.

En términos generales, si no se hubieran realizado estas intervenciones, tanto las espaciales, como las sociales y de infraestructura, no se habría conseguido reducir el crimen ni mejorar la confianza ciudadana. En efecto, el crimen a la propiedad es hoy un 24% más bajo si se compara con las tendencias de las otras ciudades, la violencia domestica es un 21% menor, y la confianza ciudadana es hoy un 18% mayor (Capítulo 10).

(vii) Gestionar recursos para hacer inversiones públicas

A principios de 2008 Barranquilla tenía tercerizado el cobro de su predial, una competencia territorial básica y obligatoria que la alcaldía no desempeñaba, lo que demostraba la debilidad institucional que tenía la ciudad en ese momento. La reestructuración interna de la Alcaldía permitió retomar la soberanía en el cobro de impuestos y dar tránsito hacia una gestión pública ejemplar, especialmente en materia de gestión de ingresos, en particular el del impuesto predial e industria y comercio. Los cobros coactivos y las campañas realizadas por la Gerencia de Gestión de Ingresos tuvieron como resultado rescatar anualmente 70 mil millones de pesos aproximadamente, entre predial e ICA.

El equipo de la Alcaldía de Barranquilla aprendió a utilizar todas las herramientas disponibles en la Ley para financiar las intervenciones sociales y de infraestructura necesarias para transformar a la ciudad. Esto incluye: la gestión de cofinanciaciones con la Nación, créditos, emisión de bonos, búsqueda de asistencia técnica con entidades multilaterales, así como la asignación de equipos dedicados a la actualización catastral, el recaudo predial, de industria y comercio y delineación urbana, entre otros.

El producto de todo esto fue el aumento de los ingresos de la ciudad: mientras que en 2006 el ingreso fiscal per cápita de barranquilla era el 56% de Bogotá, Medellín y Cali, en 2021 fue el 111%. Esto demuestra el cambio en la capacidad para generar ingresos en un corto periodo de tiempo, tal y como se presenta en el Capítulo 12.

El avance del Distrito de Barranquilla es confirmado por la información consignada en la Contaduría General de la Nación sobre los municipios en “categoría especial” (con la definición de la Ley 617 de 2000⁷). Junto con Bogotá, que tiene un régimen de ingresos especial, el Distrito de Barranquilla es el segundo ente territorial en esta categoría con mayor capacidad para generar Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), lo que demuestra la capacidad institucional y técnica de su gestión pública. Esta categoría de ingresos es importante porque son aquellos que los territorios recaudan directamente y pueden utilizar para inversiones en el territorio. En este tipo de ingresos, Barranquilla recauda 1,4 veces lo que recauda Cali y 1,3 lo que recauda Cartagena.

Cuadro 1.3. Ingresos corrientes de libre destinación per cápita, 2021.

Ente Territorial	ICLD Per Cápita (\$)
Bogotá D.C.	\$1.022.702
Barranquilla	\$740.742
Medellín	\$675.881
Bucaramanga	\$665.013
Cartagena de Indias	\$553.877
Cali	\$520.178

Fuente: Contaduría General de la Nación (Categorización de Distritos y Municipios 2023) <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>

Es necesario gestionar recursos de diferentes fuentes porque el Gobierno Nacional no transfiere los recursos necesarios para que los entes territoriales ubicadas en regiones históricamente rezagadas, como el Caribe colombiano, puedan acelerar el cierre de brechas sociales y económicas con el centro del país.

Por ejemplo, para la transformación de la infraestructura de la salud en Barranquilla se propuso la estampilla ProHospitales, la cual ha permitido que hoy contemos con 42 centros de salud renovados y que fue necesario para aumentar la cobertura y accesibilidad al sistema.

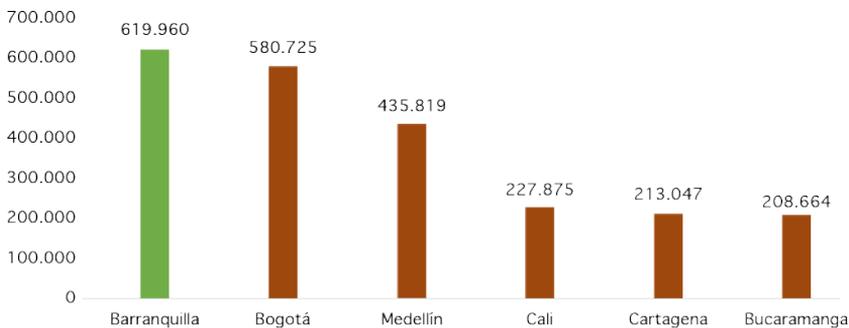
⁷ Ley 617 de 2000: Artículo 6°. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así: **Categoría especial.** Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil unos (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

O el uso de recursos propios para crear un programa de bilingüismo único a nivel nacional; también la renovación de parques que recibe una parte del impuesto a la telefonía; la valorización de 2012 que permitió la primera canalización de arroyos a gran escala y la estampilla Pro Adulto Mayor que nos ha permitido atender 8.000 adultos mayores en los centros de vida. La fortaleza de estos proyectos es que los financian los propios habitantes por medio de su dinámica económica, permitiendo la solución de problemas históricos.

En este sentido se debe resaltar a las entidades financieras nacionales y la banca multilateral que han creído en la gestión pública de Barranquilla, y que le han permitido cerrar la brecha social, económica y espacial que tenemos con el centro del país, que de otra manera no hubiera sido posible. Sin duda, este es el principal punto en donde se debe cimentar el desarrollo de un ente territorial, y que es un ejemplo, ya que es la vía que deberán cursar otros municipios para poder mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

La disponibilidad de recursos de capital como crédito y cofinanciación permiten que Barranquilla sea la ciudad con mayor inversión en infraestructura en los últimos seis años, por encima de ciudades como Bogotá y Medellín, que tienen ingresos adicionales. El valor casi triplica al de Cartagena, ciudad con similar población y nivel de pobreza. La confianza del sector financiero, de los contribuyentes y del nivel nacional permiten que Barranquilla invierta en proyectos con alto retorno económico, social y financiero, lo cual ha sido clave para el cierre de brechas entre regiones.

Gráfico 1.3. Formación bruta de capital fijo per cápita promedio 2016 – 2021 (cifras en pesos)



Fuente: DNP.

Es también oportunidad para desmitificar el endeudamiento, pues la deuda es positiva cuando se destina a la formación bruta de capital, es decir obras que aumentan la calidad, cobertura y acceso a servicios sociales, que a su vez impacta en la calidad de vida de los ciudadanos, sobre todo para una ciudad como Barranquilla, que está lejos de la dinámica económica y comercial del centro del país. Esta herramienta financiera permitió apalancar grandes cambios que han repercutido en el mejoramiento de la calidad de vida del barranquillero.

Toda la deuda está reflejada en obras que han transformado la calidad de vida de los barranquilleros que sin estos recursos hubiesen tenido que esperar décadas para vivir en condiciones dignas mientras se lograba conseguir los recursos.

Cuadro 1.4. Principales obras que se han hecho con deuda pública

Obra	Explicación
Colegios	Se construyó infraestructura educativa renovando los colegios oficiales de la ciudad, dignificando las aulas de clases y generando espacios para el estudio y el esparcimiento. También se han utilizado recursos para el mantenimiento de los colegios, principalmente para reparar los efectos de la temporada invernal.
Malla vial	Inversiones en el sector de infraestructura vial, para aumentar y mejorar la cobertura de la red vial en el Distrito de Barranquilla. Así como el urbanismo comunitario "Barrios a la Obra" que permitió conectar a barrios de la ciudad que sin esto no tendrían acceso a servicios como recolección de basuras o ambulancias. La pavimentación de vías contribuye a la conectividad de la mano de obra con el mercado laboral, y de facilitar la accesibilidad a los equipamientos públicos.
Canalización de arroyos	Una parte de la canalización de los arroyos fue financiada con créditos y permitió resolver el problema histórico en varias vías de la ciudad; esta intervención permitió aumentar el recaudo de predial e ICA en ciertas zonas, y contribuyó a mejorar la imagen de la ciudad ante los estereotipos que existían en medios nacionales acerca de la problemática. En términos de impacto, aparte de salvar vidas, la canalización de arroyos ha permitido la reducción de los tiempos de desplazamiento en la ciudad, la cual en temporadas de lluvia se veía paralizada afectando el aparato productivo y la valorización de predios aledaños.
Intervención de parques	Los parques han mejorado indicadores de accesibilidad a espacios públicos y zonas verdes, de hecho, el 93% de las manzanas tienen un parque recuperado a menos de 10 minutos caminando. Por otro lado, la recuperación de parques ha generado una reducción en índices de criminalidad en un área de influencia, es decir, se estima que los hurtos se redujeron en un 15% en un radio de 150 metros de un parque recuperado.
Hospitales	Reorganización, diseño, modernización de Redes de Prestación de Servicios de Salud, incluyendo la modernización de la infraestructura física y tecnológica. Esto ha permitido tener una red pública con alta accesibilidad en atención primaria para las personas que conforman el régimen subsidiado.

Obra	Explicación
Centro de Eventos Puerta de Oro	Construcción y dotación del centro de eventos Puerta de Oro que ha atraído más de 100 eventos y dejando un valor agregado a la ciudad de más de \$100.000 millones. El Centro de Eventos permitió que Barranquilla entrara al negocio del turismo de eventos y negocios, atrayendo varios eventos de carácter nacional que antes tenían lugar en Bogotá o Cartagena.
Gran Malecón	Habilitó suelo para futuro recaudo de predial e ICA. Permitted el cambio de una zona que era industrial a una en donde se generó nuevos espacios públicos. A través de la metodología Costos de Viaje, se estima que los barranquilleros valoran altamente los servicios ecosistémicos y de esparcimiento que provee el Gran Malecón, por lo que cada peso invertido en su construcción se multiplicó por tres en términos de bienestar social a la comunidad. El Gran Malecón también le ha generado impacto en términos de visibilidad y exposición a la ciudad, ganando múltiples premios internacionales por su diseño arquitectónico y urbanismo, y siendo uno de los espacios públicos más visitados y mejor puntuados en plataformas de turismo.
Ciénaga de Mallorquín UFI	Una parte del proyecto fue financiado por la AFD como el punto de partida para la recuperación del ecosistema. De acuerdo con valoraciones de servicios de restauración de servicios ambientales, la recuperación de la Ciénaga de Mallorquín tiene un impacto positivo, de hecho, por cada peso invertido se multiplica por 2.92 pesos de retorno social y ambiental, debido a que la comunidad depende de este ecosistema, por su apuesta ecoturística que le generaría ingresos a las comunidades aledañas, y por sus servicios ecosistémicos relacionados a la adaptación al cambio climático.
Infraestructura deportiva	Siendo una parte fundamental el desarrollo deportivo y el del entretenimiento de los barranquilleros, Barranquilla ha hecho inversión importante en escenarios deportivos de talla mundial que nos ha permitido además ser sede de grandes eventos como los Juegos Centroamericanos y del Caribe 2018 y lograr la sede de los Juegos Panamericanos 2027.

Fuente: Elaboración propia.

Resultados de cumplir los siete mandamientos

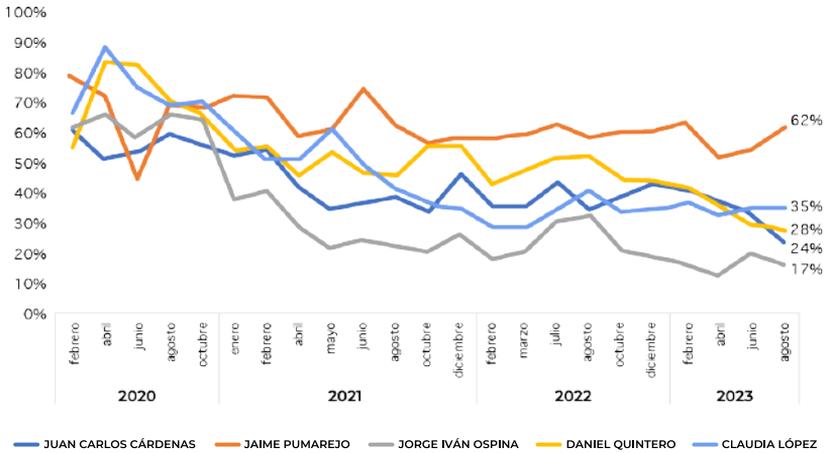
Una decisión política que han implementado los alcaldes en Barranquilla desde 2008 es el querer lograr cambios en la calidad de vida de las personas teniendo en cuenta las necesidades expresadas por sus ciudadanos. De esta manera, los resultados se lograron porque tuvimos alcaldes interesados en cambiar la historia de la ciudad y un equipo técnico enfocado en ejecutar proyectos sociales y de infraestructura que impactaran al mayor número de barranquilleros.

Los siete principios o mandamientos anteriormente expuestos serían simple retórica si no tuviéramos los líderes interesados en solucionar los problemas de la ciudadanía. Se puede tener como contrafactual a las otras ciudades del Caribe, que hace 15 años tenían similares dinámicas en los indicadores sociales, económicos y espaciales, y hoy aparecen rezagadas en muchos aspectos con respecto a Barranquilla, como se muestra a lo largo de los capítulos de este libro.

Podemos decir con orgullo que la aplicación continua y sostenida de estos principios ha tenido dos grandes resultados.

Ha generado confianza en la ciudadanía sobre la gestión de la Alcaldía. Uno de los éxitos de la Alcaldía de Barranquilla desde 2008 es la alta aprobación del Alcalde y de su gestión, según diferentes encuestas independientes que se realizan periódicamente. Esto es coherente con lo encontrado en diversas investigaciones, en donde la confianza en el gobierno local en Barranquilla resalta sobre el resto de las ciudades (Capítulo 10). Tener la confianza de los ciudadanos es un proceso que se alimenta diariamente por la buena prestación de bienes y servicios públicos, y entregando las soluciones que requiere la ciudadanía.

Gráfica 1.4. ¿Usted aprueba o desaprueba la manera como el Alcalde está manejando su ciudad?



Fuente: Invamer.

Lo anterior ha permitido que el Distrito de Barranquilla sea de los pocos entes territoriales en el país que ha podido continuar el mismo partido político y la base de su equipo técnico en cuatro ocasiones desde 2008 hasta 2023.

La continuidad ha sido gracias a los ejercicios democráticos, que han votado por el proyecto de ciudad en cuatro ocasiones. Gracias a la confianza de la ciudadanía con el proyecto político, la Alcaldía de Barranquilla ha tenido una continuidad de sus procesos, lo que le ha permitido contar con un proceso de transformación social rápido si en muchas dimensiones, si se compara con otras ciudades del país.

Han mejorado los indicadores que dependen de la gestión directa del ente territorial. En este libro se identifican los indicadores que se ha logrado mejorar gracias a un trabajo continuo. También se muestra en algunos casos la contribución a la mejora de los indicadores del área metropolitana y área conurbada. Las mejoras han sido posible gracias a la ampliación de la oferta social del Distrito, mediante aumentos en la accesibilidad a los diferentes servicios sociales y bienes, como salud, educación, vivienda, infraestructura básica y acceso al trabajo formal. Hoy Barranquilla es capaz de presentar un modelo de superación de pobreza, el cual reúne apuestas por el desarrollo sostenible y por la mejora de la calidad de vida desde una visión multidimensional.

Por ejemplo, en el índice de Ciudades Modernas construido por el DNP entre 2010 a 2019 (previo a las cuarentenas por el COVID 19), Barranquilla fue la ciudad que más avanzó, quedando solo por debajo de Bogotá y Medellín, ciudades del centro del país.

Cuadro 1.5. Índice de ciudades modernas (calificación sobre 100)

Ciudad	2010	2019	Diferencia
Barranquilla	55,8	62,9	+7,0
Bogotá, D.C.	60,9	66,6	+5,6
Bucaramanga	59,4	61,9	+2,5
Cartagena	52,9	53,4	+0,4
Cali	50,9	57,2	+6,3
Medellín	64,1	64,4	+0,2

Fuente: DNP. índice de Ciudades Modernas <https://osc.dnp.gov.co/>

3. Retos a futuro

El distrito de Barranquilla es un ejemplo de que en Colombia si le es posible a un ente territorial reducir distancias con las ciudades de mayor calidad de vida, y que es posible realizar esta gesta incluso en una región con un rezago histórico como lo es el Caribe, sin un apoyo excepcional de recursos por parte del gobierno nacional.

Los siete principios expuestos anteriormente dan cuenta de que un ente territorial puede cambiarle la vida a sus habitantes siempre que haya la decisión política de querer realizar los cambios, junto con la confianza de los votantes para que los procesos tengan continuidad, y gracias a un equipo que ejecuta proyectos y gestiona cambios positivos en su jurisdicción.

El desarrollo de las ciudades no se puede detener, y eso implica tener siempre una prestación de servicios oportuna y amoldada a las necesidades de la población. Este libro evidencia que desde 2008 se han presentado grandes cambios en el Distrito de Barranquilla, muchos de los cuales pueden ser ejemplos para otros entes territoriales del país.

Aun cuando se han solucionado muchos problemas, todavía tenemos necesidades que no hemos terminado de resolver, las cuales requerirán la continuidad en las políticas públicas exitosas para lograr el cierre de brechas sociales, económicas y espaciales. Teniendo en cuenta las necesidades futuras de la ciudad, nos atrevemos a plantear los grandes retos que a nuestro juicio tienen Barranquilla, su Área Metropolitana y su área conurbada, para lograr consolidarse como los mejores sitios del país por su calidad de vida y sus oportunidades de inversión.

(i) Retos del Distrito de Barraquilla

- *Consolidar el modelo educativo:* dentro de pocos años Barranquilla será la urbe con mayor porcentaje de población bilingüe de Colombia, lo cual deberá aprovecharse consolidando una oferta de educación superior de vanguardia, que permita liderar la exportación de bienes y servicios a nivel nacional. Por tanto, se requiere continuar a su vez con la inversión en calidad educativa y superar a las principales ciudades del país con educación superior con ciclos propedéuticos en la Universidad de Barranquilla, expandir el modelo de Universidad al Barrio, continuar con el proyecto de bilingüismo, la construcción de laboratorios y espacios para la innovación, y unirlos con una amplia capacitación en cultura ciudadana.
- *Terminar la canalización de arroyos:* durante la última década la ciudad ha logrado solucionar gran parte de la problemática de los arroyos en épocas de lluvia. Para terminar, hace falta canalizar el 30% de los arroyos menores a cielo abierto. Se deja un plan estructurado para que próximos gobiernos puedan seguir en este camino, para así poder generar parques lineales en los barrios de la localidad suroccidente, y que se integren positivamente al poner en funcionamiento un alcantarillado pluvial en toda la ciudad.
- *Consolidar los proyectos que nos convertirán en una Biodiversidad:* la ciudad dio un gran paso en iniciar la recuperación de espacios naturales degradados que han sido reconocidos por sus avances e impactos de largo plazo por entidades de cooperación internacional

y la banca multilateral, por lo que es positivo para la ciudad que continúen proyectos como la recuperación integral de la Ciénaga de Mallorquín, la recuperación del arroyo León, la siembra y el cuidado de los árboles, la consolidación de las huertas urbanas, la intervención del caño de la Ahuyama y el futuro parque lineal de suroriente, los bosques urbanos y los parques. La planeación alrededor del agua y previendo los efectos del cambio climático son vitales para un desarrollo urbano sostenible.

- *Recuperación y renovación de centro histórico y su área de influencia:* Barranquilla merece tener un centro histórico transitable, con el espacio público recuperado, y con un sistema de mercados públicos en donde se pueda prestar un servicio digno. Se han dado grandes pasos al respecto durante las últimas administraciones, y es un esfuerzo que se debe continuar, principalmente en la recuperación y construcción de mercados públicos que permitan llevar a los vendedores a espacios dignos, y que aumente el flujo comercial en estos nuevos lugares. Se deja como legado de esta administración un plan de recuperación de mercados y del centro histórico, una hoja de ruta para la renovación de la Plaza Mario Santodomingo, un proyecto novedoso de transporte turístico con los muelles del Riobus, las obras base para lo que será el malecón de suroriente, y un proyecto ambiental para la zona de La Loma.
- *Continuar con la construcción de escenarios deportivos y culturales:* luego que la ciudad apostó por aumentar la accesibilidad a equipamientos públicos que prestan servicios básicos como la educación, salud, y cuidado a la primera infancia y a los adultos mayores, uno de los retos de la ciudad es el poder seguir ampliando la accesibilidad a equipamientos públicos culturales y deportivos, para ampliar las posibilidades del uso del tiempo libre por parte de niños y jóvenes.
- *Seguir innovando en la gestión de ingresos:* Barranquilla se ha convertido en un ejemplo nacional en el recaudo del predial y del impuesto de industria y comercio, y ha utilizado de forma ejemplar el endeudamiento para generar mejoras en la calidad de vida. Ahora enfrenta el reto de continuar innovando en la gestión de ingresos, aprovechando la riqueza que genera el suelo, como lo es el cobro de titularización de impuesto predial futuro (TIF), plusvalía por obra y plusvalía por planes parciales, derechos de edificabilidad, derechos de congestión, entre otros. Bajo el panorama de recentralización del gasto público nacional, la única forma que tendrán las ciudades

colombianas de cerrar la brecha será aumentando la captura de un porcentaje del incremento del valor del suelo que se da por la acción del sector público.

- *Continuidad en las intervenciones sociales:* siendo la reciente ola migratoria de gran magnitud, la ciudad enfrenta problemáticas que deben continuar siendo atendidas, como las iniciativas para reducir el embarazo adolescente, atender jóvenes con problemas con las drogas y continuar liderando la integración de la población migrante en las comunidades de acogida. Es posible que con la llegada de los migrantes se alargue el bono demográfico, por lo que es un reto y al mismo tiempo una oportunidad que puede ser aprovechada insertando a los jóvenes al sector educativo y luego el laboral.
- *Planeación futura para una ciudad que sabe a dónde va:* gracias a la continuidad en la gestión pública desde 2008, en Barranquilla se cuenta con una amplia capacidad institucional de funcionarios con conocimientos detallados en el quehacer del sector público. Muchos de esos insumos, han sido plasmados en documentos que se convierten en una hoja de ruta para futuros gobiernos. El objetivo es que cada administración junto con la empresa privada y la academia puedan contribuir a la visión de ciudad alimentando el plan de Barranquilla 2100 y la planeación a escala barrial.

(ii) Retos del Área Metropolitana

- *Sistema integrado de transporte metropolitano:* teniendo la base de lo que se ha avanzado con el Transmetro y el SIBUS, y los estudios con los que se cuenta para la integración del sistema de transporte público, el Área Metropolitana de Barranquilla puede consolidar en la próxima década un sistema multimodal que priorice la comodidad y la rapidez en el transporte masivos, con vehículos que emitan bajas emisiones de carbono, y que se aumenten las facilidades para el desplazamiento de peatones y ciclistas, y a su vez con las vías adicionales requeridas para su buen funcionamiento. Esto se traduciría en una mejor calidad en la prestación del servicio, y una mejor conectividad para los habitantes del Área Metropolitana, que es en donde se concentran la mayor parte de las empresas y la mano de obra.

- *Desarrollo urbano orientado al transporte:* de la mano con la expansión de un sistema integrado de transporte público, se debe dar una conversación entre los municipios del área metropolitana para lograr la coordinación de sus instrumentos de planificación urbana y la extensión de la red de transporte público masivo hacia las zonas de expansión y conurbación, lo cual va a requerir una coordinación para hacerlo, idealmente desde la entidad Área Metropolitana de Barranquilla. Existen documentos base como Gran Barranquilla 2050 y Barranquilla 2100 que proponen con argumentos técnicos que el crecimiento del área metropolitana sea principalmente por medio de la densificación, no de la ampliación del terreno urbanizado.
- *Seguridad y justicia, pilotos y ejemplos para el país:* la seguridad es una de las principales problemáticas que enfrenta el Área Metropolitana, que corresponde al área de operación de la Policía Metropolitana (MEBAR). Si bien los expertos han propuesto reformas a nivel nacional para enfrentar la problemática de seguridad, la complejidad de la situación demanda la interacción de las tres ramas del poder público, diferentes entidades del orden nacional y local, y múltiples coordinaciones institucionales. Proponemos que Barranquilla y su Área Metropolitana sean ejemplo de un nuevo modelo de seguridad y justicia, que incorpore una estrategia viable y efectiva para luchar contra el crimen organizado.
- *Ampliar la red de acueducto y saneamiento:* es precisa la ejecución de múltiples proyectos de acueducto y saneamiento para el crecimiento sostenible de la oferta de vivienda en el Área Metropolitana. Se requieren proyectos como el Acueducto Regional del Norte, y los de saneamiento de la cuenca Nororiental y Noroccidental, que contribuirán al tratamiento de aguas vertidas. Varios proyectos de saneamiento tienen ya estudios y diseños, pero se tiene el reto de lograr la financiación por parte del Ministerio de Vivienda, que es la entidad competente a nivel nacional para darle viabilidad a estos proyectos.

(iii) Retos del área conurbada

- *Reasentamiento de familias que viven en zonas de alto riesgo:* como ocurre en las otras aglomeraciones del país, se debe estructurar un plan viable de largo plazo para reasentar a las familias que viven en zonas de alto riesgo no mitigable por fenómenos de remoción en masa o por inundación, y convertir a las

zonas recuperadas en grandes parques metropolitanos. A su vez, esto puede servir para densificar los barrios tradicionales y tener un mayor aprovechamiento del suelo urbano. Esto debe ser con el apoyo de una política nacional de vivienda dada la magnitud del problema.

- *Transición y seguridad energética*: el Distrito de Barranquilla inició la instalación de paneles solares en colegios públicos y realizó el cambio de su alumbrado público a luces LED, pero se debe seguir masificando esta solución a toda el área conurbada. A su vez, se debe apuntar a proyectos eólicos costa afuera, que reduzcan poco a poco la dependencia al sistema interconectado nacional. También se requiere la búsqueda de gas natural costa afuera, esencial para lograr la seguridad energética para el aparato productivo.
- *Desarrollo económico de alto valor agregado*: el área conurbada requiere una mayor articulación entre la academia y el sector productivo para impulsar la investigación aplicada y el desarrollo de conocimiento especializado para sostener y seguir mejorando los niveles de productividad, competitividad y complementariedad. Entre estos se necesita el apoyo a las empresas existentes en desarrollo tecnológico, innovación para la competitividad, productividad y generación de empleos de calidad. Para esto es necesario la articulación con las políticas nacionales y la complementariedad entre los entes territoriales, por lo que requerirá un nuevo espacio de interacción en donde haya coordinación entre la Gobernación del Atlántico, los municipios del área conurbada y los gremios.
- *Informalidad y remuneración de la mano de obra*: teniendo en cuenta el impacto que han tenido la llegada de migrantes en los últimos cinco años, se deben formular soluciones estructurales junto con el Gobierno Nacional para reducir la informalidad y aumentar la remuneración de la mano de obra. Esto va a requerir, además de la implementación de una política industrial en el área conurbada, que a nivel nacional se entienda que no todos los territorios tienen las mismas características del centro del país. Esta política debe hacerse con un enfoque de género, con foco en los jóvenes, teniendo en cuenta la dinámica migrante.

- *Zona portuaria marítima*: Colombia necesita un puerto marítimo de gran calado en la desembocadura del río Magdalena para aprovechar esta arteria que comunica el mar Caribe con el centro del país y así dinamizar el transporte multimodal y reducir el costo logístico para las exportaciones y comercio interno. Este proyecto, que ya tiene prefactibilidad, servirá como plataforma exportadora para Colombia.
- *Conectividad con la región Caribe*: el área conurbada de Barranquilla requiere ampliar su conectividad con las aglomeraciones vecinas de Santa Marta y Cartagena por medio de la finalización de las vías de doble calzada, así como la materialización de un tren regional que permita la conectividad del Caribe por medio de una línea transversal entre las principales aglomeraciones económicas, y la conexión a la red férrea nacional.

Referencias

Aldana-Domínguez, J., Palomo, I., Arellana, J., & Gómez de la Rosa, C. (2022). Unpacking the complexity of nature's contributions to human well-being: lessons to transform the Barranquilla Metropolitan Area into a BiodiverCity. *Ecosystems and People*, 18(1), 430-446.

Alvarado, J.M. et. Al (2019). El caso del programa de 'Todos al Parque' del Distrito de Barranquilla 2012 y 2018. Alcaldía Distrital de Barranquilla. ISBN 978-958-57899-7-5.

Aponte Díaz, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 11, 177-207. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Avellaneda, C. N. (Ed.). (2023). *What Works in Latin American Municipalities?: Assessing Local Government Performance*. Edward Elgar Publishing.

Acosta, C. J., De la Puente, P., Quintero, R. B., Malabet, M. S., & Díaz, C. (2022). Política De Arborización del Espacio Público en Barranquilla. Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Acosta, C. J., De la Puente, P., Quintero, R. B., Malabet, M. S., & Díaz, C. (2022). Importancia de la recuperación de los ecosistemas y cuerpos de agua urbanos: El caso de la Ciénaga de Mallorquín en Barranquilla. Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Acosta, C. J., De la Puente, P., Quintero, R. B., Malabet, M. S., & Díaz, C. (2022). ¿Por qué es importante la recuperación de los caños del Distrito de Barranquilla? Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Barón-Rivera, J. D. (2010). La brecha de rendimiento académico de Barranquilla. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*; No. 137.

Bell Lemus, Gustavo. *La región y sus orígenes. Momentos de la historia económica y política del Caribe colombiano*. (compilación). Parque cultural del Caribe ed. Barranquilla, 2007.

CAF (4 octubre 2016) La importancia de tener una buena infraestructura escolar, recuperado de; <https://www.caf.com/es/actualidad/>

noticias/2016/10/la-importancia-de-tener-una-buena-infraestructura-escolar/

DANE. (2022). Informes de Estadística Sociodemográfica Aplicada: Principales ciudades y sus conurbaciones en Colombia. Número 14, Bogotá. ISSN: 2805-6345.

Díaz, A. J. O., Cantillo, V., & Arellana, J. (2023). Understanding how individuals perceive changes in the built environment and the transport system after implementing a BRT system. The case of Barranquilla, Colombia. *Journal of Transport Geography*, 110, 103623.

Duranton, G. (2015). A proposal to delineate metropolitan areas in Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, (75), 223-264.

Fundesarrollo (2022) Dinámica del sector industrial en Barranquilla en la última década, Fundesarrollo para la Alcaldía de Barranquilla, Barranquilla.

García, S. (2022). Anuario Estadístico de Barranquilla 2020. Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Gelvez, L.A. & Riquer, D. (2021). Caso de Éxito de la Gestión Pública. Secretaría de Planeación. Alcaldía Distrital de Barranquilla. ISSN 2805-8739.

Gelvez, L.A. & Salom, E. (2022A). Accesibilidad a Centros de Desarrollo Infantil (CDI). Secretaría de Planeación. Alcaldía Distrital de Barranquilla. ISSN 2805-8739.

Gelvez, L.A. & Salom, E. (2022B). Accesibilidad y cercanía a parques en Barranquilla. Secretaría de Planeación. Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Gelvez, L.A. & Salom, E. (2022C). Accesibilidad geográfica a infraestructura deportiva de cercanía. Secretaría de Planeación. Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Gelvez, L.A. & Salom, E. (2022D). Balance de la accesibilidad de los servicios de atención primaria en salud en la ciudad de Barranquilla para los años 2007 y 2021. Secretaría de Planeación. Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Gelvez, L.A. & Salom, E. (2022E). Balance de la disponibilidad y cercanía a

las instituciones educativas distritales. Secretaría de Planeación. Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Gelvez, L.A. & Salom, E. (2022F). Balance de la disponibilidad y cercanía a los centros de vida en Barranquilla. Secretaría de Planeación. Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Lafuente y Gonzales (2018) ¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento?: Evaluando innovaciones en los gobiernos. Lafuente, Mariano; González, Sebastián, Junio

Linero, M.C., Gelvez, L.A. & Riquer, D. (2023). Barranquilla: referente nacional en cierre de brechas sociales y reducción de la pobreza. Caso de éxito de la gestión pública de Barranquilla. Alcaldía Distrital de Barranquilla. ISBN 978-958-525-89-8-3.

Martínez Ortiz, A. (1986). La estructura arancelaria y las estrategias de industrialización en Colombia 1950-1982. Universidad Nacional de Colombia.

Ministerio de Transporte (2018). Diagnóstico de la situación de gestión contractual de los proyectos de cuarta generación de concesiones viales, Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional. (2023). Perfiles departamentales de Educación Superior. Recuperado de <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Perfiles-departamentales-de-Educacion-Superior/>

Monroy, L.E. (2023). Programa Todos al Parque: Caso de éxito de la gestión pública de Barranquilla. Caso de éxito de la gestión pública de Barranquilla. Alcaldía Distrital de Barranquilla. ISBN 978-958-52589-7-6.

Monroy, L.E. & Salazar, A.M. (2022A). La planificación socioeconómica de los proyectos de infraestructura en la ciudad de Barranquilla (2020-2023). Secretaría de Planeación. Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Monroy, L.E. & Salazar, A.M. (2022B). Los parques como espacios seguros: una evaluación de impacto del programa "TODOS AL PARQUE" en la ciudad de Barranquilla. Secretaría de Planeación. Alcaldía Distrital de Barranquilla. ISSN 2805-8739.

Ocampo Gaviria, J. A. (2015). Historia económica de Colombia. Fondo de Cultura Económica.

Otero-Bahamon, S., Álvarez Altamiranda, L., Sampayo, A. M., Toro González, D., Jiménez Castilla, T. I., & Alvis, J. L. (2022). Análisis de la desigualdad de ingresos en Colombia y en cuatro ciudades intermedias Barranquilla, Bucaramanga, Pereira y Cartagena: 2002-2018. Universidad del Rosario.

Posada Carbó, E. (1997). El puerto de Barranquilla: entre el auge exportador y el aislamiento, 1850-1950. Caravelle. Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien, 69, 119-132.

Salom, E (2021). Anuario Estadístico de Barranquilla 2020. Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Wang, F. (2015). Quantitative Methods and Socio-Economic Applications in GIS. Boca Raton: CRC Press.

Parte II: Evaluaciones



Capítulo 2.

Logros, retos y lecciones de la transformación de Barranquilla

Eduardo Lora

Al comenzar el año 2008 nadie habría podido prever la transformación que tendría Barranquilla en los siguientes 16 años. La ciudad estaba sumida en una profunda crisis económica, social e institucional y el gobierno local carecía de recursos y capacidades para proveer los servicios públicos y sociales más básicos. El objetivo de esta segunda parte del libro es analizar las múltiples dimensiones de esa transformación con un enfoque crítico y constructivo, que busca no sólo destacar los logros, sino también los diversos retos pendientes y las posibles lecciones para futuros alcaldes, tanto de Barranquilla como de otras ciudades. “Los capítulos que forman esta parte del libro tienen un enfoque académico, pero han sido escritos para un público amplio, en un lenguaje asequible para los interesados en las políticas públicas a nivel municipal y en la forma como éstas se enmarcan dentro de lineamientos nacionales.

Durante la preparación de estas evaluaciones, los autores pudimos constatar algunos rasgos que han caracterizado la relación entre el gobierno local y las entidades y empresas privadas involucradas en Barranquilla: la mutua confianza y la disposición al diálogo y el aprendizaje con miras a mejorar la ciudad y a hacerla más vivible, incluyente y productiva. Este libro fue posible porque ProBarranquilla y la Alcaldía tomaron la iniciativa para que un grupo de académicos independientes analizara sin restricción, y con toda la información disponible, los principales aspectos de las políticas públicas de la ciudad. Esta iniciativa fue financiada completamente por donantes del sector privado y diversas entidades oficiales.

1. Antecedentes

Al terminar el siglo 20, la economía nacional estaba sumida en la “crisis de fin de siglo”, que había deprimido el sector de la construcción, disparado el desempleo y recortado la capacidad de gasto de millones de familias colombianas (Lora, 2021, Cap. 7). En Barranquilla, la situación era más



grave todavía. Era el segundo mandato de Bernardo Hoyos (1998–2001), un sacerdote católico inicialmente comprometido con el trabajo social en los barrios más pobres de la ciudad, que terminó envuelto en un negocio de concesiones ilícitas de contratos públicos por el que fue declarado culpable (Holland y Freeman, 2021). En el 2000, el Alcalde Hoyos había firmado un contrato de concesión para que una empresa privada se encargara del recaudo tributario de la ciudad. Todo esto había conducido a que, en el 2001, la ciudad no pudiera cumplir sus compromisos financieros y ni siquiera la obligación de pagar la nómina de sus funcionarios (Montenegro y Vargas, 2001; Otero, 2010). En el 2002, el Alcalde Humberto Caiaffa tuvo así que ampararse en un acuerdo de quiebra de la ciudad (en virtud de la Ley 550 de 1999), con miras a despejar su situación financiera.

Pero la crisis aún persistiría durante varios años. Todavía la ciudad era manejada por un alcalde del Movimiento Ciudadano y un Concejo Distrital que, no obstante estar integrado en forma creciente por otros partidos, toleraba el desgüeño administrativo de la ciudad. El gobierno local carecía de credibilidad ante el sector privado y ante la comunidad. La población había perdido toda esperanza ante el aumento de la pobreza y el alarmante estado de los servicios públicos y sociales, desde la electricidad hasta la seguridad (Holland y Freeman, 2021). Era preciso que las élites locales se involucraran seriamente en política. Y así trataron de hacerlo en la campaña de 2003, dando apoyo a Guido Nule Amín, quien sin embargo fue derrotado por Guillermo Hoenigsberg, el último de los alcaldes elegidos del Movimiento Ciudadano. Hoeningsberg fue alcalde entre enero de 2004 y diciembre de 2007, pocos días antes de concluir su período de gobierno, cuando fue encarcelado por la compra irregular de un terreno para viviendas de interés social (Semana, 2007).

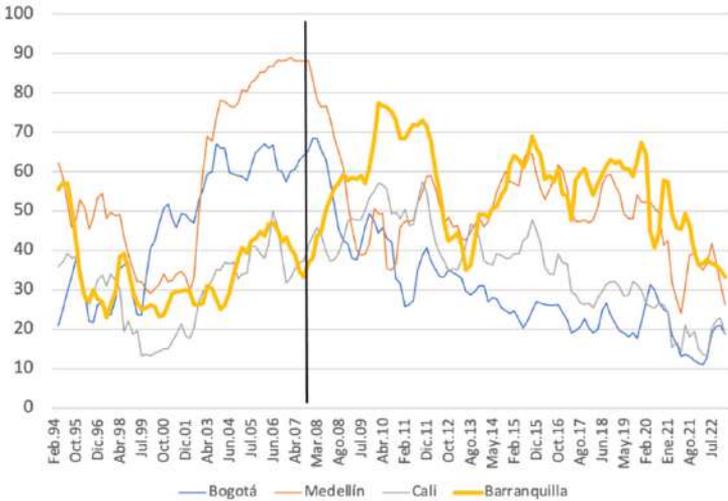
2. Grandes hitos de Barranquilla desde 2008



En medio de una atmósfera generalizada de desconfianza con las instituciones, Alejandro Char ganó la carrera por la Alcaldía de Barranquilla para el período 2008-2011 con el 64,9% de los votos. La familia Char había participado en varias ocasiones en la política local y nacional. Personalmente, Alejandro Char gozaba de reconocimiento en la ciudad, en parte por su experiencia política, pero más que nada porque su nombre estaba asociado con una cadena exitosa de tiendas populares y con el Junior, el equipo de fútbol emblemático de la ciudad. El apoyo de algunos líderes empresariales y de miembros de la élite desafectos con la clase

política en el poder influyó en la decisión de Alejandro Char de postularse como candidato con un perfil de administrador, más que como político. Fue alcalde en dos ocasiones (2008-2011 y 2016-2019) con la afiliación al partido Cambio Radical, partido que con amplio apoyo electoral ganó también las elecciones para el período 2012-2015 con Elsa Noguera (58% de los votos) y para el período 2020-2023 con Jaime Pumarejo (62,5% de los votos). Durante la mayor parte de estas cuatro administraciones, la mayoría de barranquilleros sintieron que en la ciudad las cosas estaban mejorando, un gran contraste con los años anteriores y con el clima de opinión predominante desde 2008 en otras ciudades (Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1. Opinión sobre la ciudad
 Porcentaje de personas que cree que las cosas en la ciudad están mejorando



Fuente: Invamer, promedios móviles de tres periodos.

La sensación de mejoría respondió a numerosas acciones que se tomaron para recuperar las finanzas de la ciudad, crear un ambiente de eficiencia administrativa y de compromiso con el interés público, y desarrollar los mecanismos y las capacidades para invertir en bienes públicos. Cabe destacar los hitos más importantes, empezando por los relacionados con la situación fiscal.

El primer hito en materia fiscal fue recuperar la soberanía tributaria. Después de una profunda reorganización administrativa, que incluyó la creación de “gerencias” para formular las políticas y acciones estratégicas, y de un saneamiento inicial de los graves problemas financieros que enfrentaban la Alcaldía y otras entidades públicas locales, en agosto de 2008 el Alcalde Char decidió terminar la concesión del recaudo tributario. La recién creada Gerencia de Ingresos Distritales fue dotada de recursos humanos y de respaldo político para recuperar los recaudos tributarios. El segundo hito fiscal fue la delegación (por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi) de la autoridad para manejar el catastro predial a partir de 2017. Con esto, la ciudad quedó facultada para mantener actualizada la información catastral, de la cual depende el impuesto predial. Un tercer hito fiscal fue el cabal cumplimiento en 2017 del acuerdo de reestructuración de pasivos que se había suscrito en 2002 a raíz de la situación de quiebra de la ciudad. Y un último hito fiscal fue la primera emisión de bonos de deuda pública de la ciudad, que se logró en diciembre de 2020, no obstante la crisis económica que supuso la pandemia en todo el mundo. De esta manera, gradualmente se superó la precariedad fiscal haciendo posible aumentar el gasto público (Capítulo 12).

Contar con recursos no basta para poder gastar en forma ordenada y eficiente. Para eso se necesita una organización administrativa que facilite la estructuración y ejecución de los proyectos. Los hitos más destacados en este campo ocurrieron en 2016 y 2017: (i) la creación de la Agencia Distrital de Infraestructura para planear, estructurar y desarrollar proyectos de mejoramiento ambiental y de los espacios públicos, (ii) la creación de Puerta de Oro Empresa de Desarrollo del Caribe, S.A.S., una sociedad mixta que se ocupa de estructurar y desarrollar proyectos, y (iii) la conformación de la Gerencia de Ciudad, una instancia de coordinación entre las secretarías del Distrito y los constructores y contratistas para hacer seguimiento a las obras de infraestructura y a los proyectos de inversión en áreas sociales. Toda esta estructura organizativa fue producto de un esfuerzo continuado durante varias administraciones para profesionalizar y tecnificar la administración pública de la ciudad (Capítulos 8 y 12).

Los recursos fiscales y las mejoras en las capacidades técnicas y administrativas hicieron viables importantes proyectos de inversión que cambiaron la imagen de la ciudad. En el ideario colectivo aparece destacado el proyecto continuado desde 2012 de canalización de los arroyos que se desbordaban en cada temporada de lluvias y le daban un mal nombre a la ciudad. También aparece el proyecto Todos al Parque, iniciado en 2013 y que hasta 2022 había logrado recuperar 149 espacios

públicos en más de un millón de metros cuadrados para el disfrute de la población. Entre los proyectos recientes más icónicos está el Gran Malecón del Río, que materializó la ilusión de hacer que el río Magdalena fuera parte integral del espacio público. Este ambicioso proyecto implicó la adquisición coordinada de antiguos predios de uso industrial que se han destinado a nuevos usos en un proceso de renovación urbana. En la lista de proyectos icónicos se deben incluir también los escenarios deportivos que dejaron los Juegos Centroamericanos y del Caribe de 2018 y el proyecto en desarrollo Ecoparque Ciénaga de Mallorquín (Capítulos 8 y 9).

3. Los logros y los retos pendientes

Como ciudad portuaria, tradicionalmente abierta a la inmigración internacional y a la inversión extranjera, Barranquilla tiene ventajas comparativas que ha podido aprovechar mejor desde 2008 gracias a la inversión pública en infraestructura y a la recuperación del ambiente para la actividad empresarial. Como lo analiza Óscar Rodríguez en el **Capítulo 3**, a mediados de la década de 2010 hubo un verdadero auge inversionista y a partir de la pandemia ha tenido lugar (al menos hasta 2022) un fuerte aumento de inversiones extranjeras. Estas dos oleadas de inversiones han modernizado los sectores de productos de consumo, logística y transporte, industria metalmecánica, y hotelería y turismo, dando como resultado una mayor diversificación de la economía. Una consecuencia de ese proceso ha sido la pérdida de importancia relativa del sector industrial, como en el resto del país. Aunque la canasta exportadora de Barranquilla es relativamente sofisticada, el crecimiento anual de las exportaciones (en dólares) entre 2008 y 2022 fue apenas 2,6%, debido en parte al cierre del mercado venezolano. Aun cuando este crecimiento ha sido mejor que el de las exportaciones nacionales (totales o de manufacturas), es insuficiente para acelerar de forma significativa la economía local. En efecto, la economía de Barranquilla (y su área metropolitana) creció entre 2008 y 2021 apenas 3,2% anual, prácticamente lo mismo que las tres grandes ciudades del país y algo menos que las demás capitales de la región Caribe o que las demás ciudades intermedias (las cifras son prácticamente idénticas si se excluye a Soledad, que forma parte del área metropolitana). Así las cosas, a pesar de los numerosos proyectos de inversión productiva, el crecimiento exportador y económico sigue siendo un reto para la ciudad, posiblemente por razones comunes a todo el país. El problema para Barranquilla es que en años recientes se ha vuelto más crítico el crecimiento económico porque la población ha

aumentado muy rápido, como veremos enseguida.

Para apreciar la magnitud de los avances sociales de Barranquilla desde 2008, que se analizan en los Capítulos 4 a 7, es preciso referirse a su reciente explosión demográfica. La tasa de crecimiento de la población de la ciudad se triplicó, pasando de 0,6% anual entre 2008 y 2017 a 2,1% anual entre 2017 y 2022 (DANE, 2023a). La causa principal fue la llegada masiva de venezolanos, que tuvo su pico más agudo justo antes de la pandemia. En el lapso de cinco años la población del Distrito aumentó en casi 130.000 personas, llegando a 1,3 millones en 2022, y la del área metropolitana se elevó en 215.000 personas, llegando a casi dos millones. Esto significó una súbita expansión de la demanda de servicios de salud, educación y vivienda, y un aumento muy sustancial de la cantidad de hombres y mujeres dispuestos a trabajar por cualquier remuneración. Puesto que Barranquilla y Soledad están muy conectadas, la efectividad de algunos de los programas y políticas de la Alcaldía de Barranquilla es difícil de medir, ya que la población de Soledad, que es la tercera parte de la población del área metropolitana, en cierto grado presiona la oferta laboral y la demanda de servicios sociales en el Distrito.

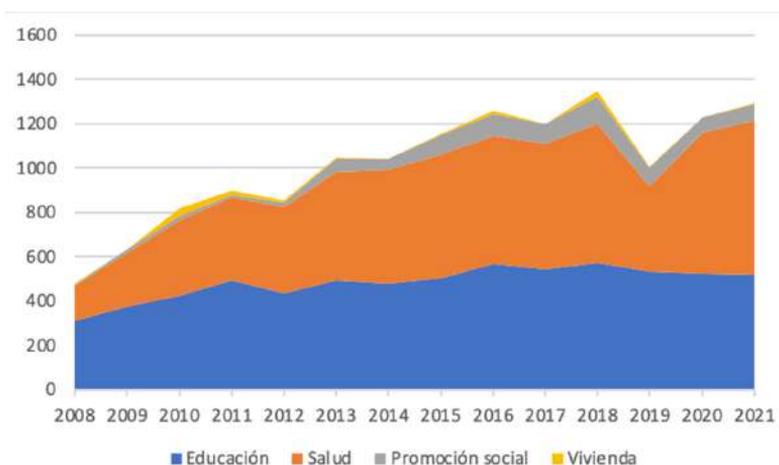
En comparación con otras ciudades, Barranquilla (incluyendo su área metropolitana) ha sido muy exitosa en generar empleo formal, pero no en otros aspectos de su mercado laboral, como lo muestran en el **Capítulo 4** Andrea Otero, Oriana Álvarez y Karina Acosta. En efecto, entre 2008 y 2022, el número de puestos de trabajo formal aumentó casi 50%. Sin embargo, la tasa de informalidad se mantuvo por encima de la de Bogotá, Medellín y Cali. Además, a partir de la pandemia, la tasa de desempleo dejó de ser más baja que la de casi todas las ciudades, como era en el pasado. Por último, debido al fenómeno migratorio y a la caída de la demanda laboral por la pandemia, las remuneraciones (ajustadas por inflación) de los trabajadores informales cayeron entre 2019 y 2022, distanciándose del salario mínimo. Por consiguiente, la ciudad tiene ante sí enormes retos laborales, cuya solución tomará tiempo, pues dependerá sobre todo del ritmo al que se expandan los sectores más productivos en el área metropolitana y de las políticas que se adopten a nivel nacional para reducir la informalidad.

A pesar de que la tasa de pobreza aumentó con la pandemia (y en 2021 estaba en un nivel semejante al de 10 años antes), la pobreza es menos severa que en otras ciudades del país. Bastaría transferir en promedio unos 50.000 pesos mensuales (a precios de 2022) a cada una de las personas que están en situación de pobreza para erradicar esta condición en el área metropolitana. El costo fiscal para el Distrito sería

cercano al 6% del gasto público total, suponiendo que Soledad asumiera los costos para su propia población pobre y actuara en forma coordinada con Barranquilla.

La clave de los logros sociales de Barranquilla ha estado no en el desempeño del mercado laboral sino en la priorización de lo social en las políticas de la ciudad. Entre 2008 y 2021, el gasto social per cápita (incluyendo transferencias de la Nación) creció a una vigorosa tasa del 7,1% anual, pasando de menos de 500 mil pesos en 2008 a cerca de 1,3 millones de pesos en 2021, a precios de 2021 (Gráfico 2.2). La mayor parte de ese aumento fue en servicios de salud. También creció mucho el gasto en promoción social y atención de grupos vulnerables, aunque desde niveles iniciales muy bajos. Por su parte, el gasto en educación, que absorbía inicialmente la mayor parte del gasto social, creció mucho menos.

Gráfico 2.2. Gasto público social per cápita en Barranquilla
(Millones de pesos anuales constantes de 2021)



Fuente: CHIP – FUT Gasto de inversión.

En materia de salud, desde 2008 la Alcaldía se propuso alcanzar el aseguramiento universal de la población mediante la identificación de la población no asegurada y la igualación de los beneficios entre los planes contributivo y subsidiado. Paralelamente, se puso en marcha la transformación del modelo de prestación de salud que, hoy en día, se caracteriza por ser preventivo y próximo a la comunidad. En el **Capítulo 5** un equipo de investigadores de PROESA explica cómo se logró esto.

Hasta 2008, los servicios de salud eran administrados por una única entidad (la ESE Redhospital) tan mal manejada que los pacientes debían llevar los insumos requeridos para sus procedimientos. Desde 2018 la red hospitalaria pública es administrada por MiRed IPS, una sociedad de economía mixta, sólida financieramente y manejada con criterios técnicos. Las entidades que prestan los servicios de salud se rigen por las directrices de la Secretaría de Salud del Distrito, que vela por que operen en forma coordinada. La prestación de servicios es provista por tres niveles de atención estrechamente coordinados: los Caminantes de la Salud para la atención primaria comunitaria, los Puntos de Atención en Salud Oportuna (PASOS) para los servicios de atención básica y los Centros de Atención Médica Integral Oportuna (Caminos) para los servicios de mayor complejidad. Los PASOS están ubicados de tal manera que el 95% de la población en estrato 1 puede acceder a un centro de salud a menos de 700 metros. Esto ha contribuido a reducir la mortalidad infantil a menos de 15 muertes por cada 1.000 nacidos vivos y las muertes maternas a menos de 45 por cada 100.000 nacidos vivos, entre muchos otros logros. Mientras que en el resto de ciudades capitales una de cada dos personas considera que es difícil tener acceso a los servicios de salud, en Barranquilla apenas una de cada ocho personas considera tal cosa (DANE, 2023b). Si el país está buscando un modelo de salud más cercano a la gente y más efectivo en la prevención de enfermedades, puede encontrarlo en Barranquilla.

La ciudad también puede servir de ejemplo en los programas de atención a los niños de hasta 5 años de edad que son pobres o vulnerables, como lo muestran los análisis de Martha Isabel Gutiérrez, Diego Sandoval y Juan José Rincón en el **Capítulo 6**. En 2015 (último año con información) Barranquilla alcanzó la menor tasa de desnutrición infantil dentro de las ciudades más grandes del país. Con el notable aumento de los recursos distritales destinados a la primera infancia ha sido posible desarrollar estrategias de atención integral de calidad, que incluyen desde clubes de lectura infantil hasta iniciativas de seguridad alimentaria. La ciudad cuenta actualmente con 149 Centros de Desarrollo Infantil, ubicados en los barrios más pobres. De esta manera, Barranquilla logra una cobertura de servicios para la población objetivo de la primera infancia mucho más alta que cualquiera de los grupos de ciudades capitales del país.

En cuanto a la educación básica, que es materia también del Capítulo 6, las estrategias adelantadas en Barranquilla se reflejan en aumentos de las tasas de cobertura netas y niveles iguales o superiores a la mayoría de los grupos de ciudades de comparación, y en tasas de deserción y repitencia de menos del 1%, incluso en los años de pandemia y postpandemia. La calidad es el principal reto que enfrenta la educación básica en

Barranquilla: el puntaje promedio de los estudiantes de colegios oficiales en las pruebas Saber es bajo en comparación al de las grandes ciudades o las ciudades intermedias del interior del país. Un porcentaje muy grande de estudiantes tiene un desempeño académico muy precario. Al mismo tiempo, sin embargo, Barranquilla es la ciudad con más colegios oficiales dentro de los 100 mejores del país, cuyas prácticas exitosas podrían extenderse a muchos otros colegios.

Aunque Barranquilla es líder en la ampliación de cupos escolares en jornada única, la formación y el número de docentes se ha atrasado frente a los estándares de otras ciudades y frente al rápido crecimiento de la población en educación básica. Cierta evidencia que presenta el capítulo sugiere que los programas de promoción de lectura, unificación de currículos y bilingüismo adelantados por la Alcaldía están corrigiendo las deficiencias de calidad, pero el reto es todavía enorme.

De cada cuatro personas que viven en Barranquilla, una tiene entre 15 y 28 años. La forma cómo estos jóvenes concluyan su vida escolar y se integren al mercado laboral determinará su desempeño social y económico el resto de sus vidas. Como observan Juan Camilo Chaparro y Tatiana Isabel Caly en el **Capítulo 7**, un gran logro de la ciudad ha sido reducir la deserción escolar de los jóvenes, aunque todavía muchos abandonan los estudios entre el noveno y el décimo grados, cuando deberían dar el paso de la educación básica a la media. Esto está relacionado con los serios problemas de calidad de la educación media, que se han agravado con el paso de los años, a la luz de los resultados de las pruebas Saber 11. En relación con la educación superior, Barranquilla logró recuperar rápidamente la asistencia de los jóvenes a los programas técnicos y profesionales, que había caído fuertemente por la pandemia. La expansión de los programas de doble titulación y el programa Universidad al Barrio ayudaron mucho a esa recuperación. No obstante, apenas 14% de los trabajadores ocupados en el área metropolitana de Barranquilla tienen títulos de técnicos o tecnólogos y tan solo 22% tienen títulos profesionales o de postgrado.

El panorama laboral de los jóvenes no es muy brillante y es bastante diferenciado entre hombres y mujeres, como se analiza también en el Capítulo 7. Muchos hombres entre 18 y 20 años que han dejado los estudios tardan un tiempo antes de encontrar una ocupación, pero pocos se retiran definitivamente del mercado laboral. En cambio, una gran cantidad de las mujeres entre 18 y 20 años que dejan de estudiar se retiran definitivamente del mercado laboral. Además, las mujeres jóvenes que permanecen en el mercado laboral enfrentan tasas de

desempleo muy altas en comparación a los hombres y con respecto a las grandes ciudades del país. Este comportamiento tan diferenciado por sexo sugiere que las políticas públicas de acceso a la educación superior y de inserción al mercado laboral deben tener un enfoque de género. También sugiere que en Barranquilla hay barreras culturales y sociales que perjudican seriamente a las mujeres.

Arriba se destacaron algunos hitos del desarrollo urbanístico de la ciudad. Por su importancia en la infraestructura de transporte, cabe mencionar además las troncales del sistema integrado de transporte masivo SITM Transmetro, que se extiende hasta el municipio de Soledad. También cabe incluir en la lista de grandes proyectos el Centro de Convenciones Puerta de Oro. En materia de expansión urbana se destaca el Macroproyecto Villas de San Pablo, y más recientemente el diseño e implementación del Plan de Ordenamiento Zonal de Riomar, cuya visión integral del proceso de expansión urbana incluye a Puerto Colombia. También deben destacarse los Planes Parciales Alameda del Río y Puerta Dorada y el desarrollo inmobiliario del barrio Miramar. Todos ellos contemplan una mezcla de viviendas de interés social con viviendas para familias de ingreso medio. El monumento Ventana al Mundo y la Ciudad Mallorquín terminan de consolidar este proceso de expansión, aprovechando suelos al sur de la Ciénaga de Mallorquín, lugar en el cual se adelanta el proyecto del Ecoparque.

En el **Capítulo 8**, Erik Vergel, Estefanía Mejía e Isabella Caro ofrecen un panorama visual y analítico de estos logros urbanísticos. La clave del éxito ha sido el modelo de gestión urbana con un estilo de administración pública de tipo gerencial, con intensa participación del sector privado y con procesos de gestión del suelo basados en instrumentos de planificación como el Plan de Ordenamiento Territorial, POT. Gracias a los grandes proyectos urbanísticos con mezcla de viviendas para diferentes segmentos, desde 2017 Barranquilla ha estado a la cabeza en la oferta de vivienda de interés social (VIS) entre todos los grupos de ciudades del país. También es destacable la capacidad de la ciudad para adelantar programas y proyectos que han permitido mejorar y aumentar la oferta de espacio público, entre los cuales se destaca el programa Todos al Parque. La propiedad concentrada del suelo entre Barranquilla y Puerto Colombia ha sido una condición única, que la ciudad ha sabido aprovechar con visión macro y un horizonte de largo plazo, algo posible por la continuidad de las administraciones y el clima de confianza que se ha desarrollado con el sector privado. Esta condición no está exenta de retos, como veremos más adelante.

Durante décadas, el proceso de urbanización de Barranquilla descuidó el medioambiente, que es especialmente frágil porque sus ecosistemas combinan bosques secos tropicales, manglares y complejos humedales, que incluyen el río Magdalena, los arroyos, caños y ciénagas. Se calcula que en ese proceso se perdió el 87% del área originalmente cubierta con bosques tropicales. Los manglares, que están ubicados en la Ciénaga de Mallorquín, fueron degradados por vertimientos de residuos y por la pérdida de interacción con otros ecosistemas naturales. La ciudad había dado la espalda a sus principales cuerpos de agua, que se encontraban seriamente degradados y contaminados. Todo esto llevó gradualmente a los gobiernos locales a construir una visión integral del medioambiente y a comprometerse a partir de 2020 en hacer de Barranquilla una biodiversidad, es decir una ciudad que reconoce y prioriza la biodiversidad y busca que sus beneficios lleguen a todos por igual. Así lo destaca el Plan de Desarrollo de Barranquilla 2020-2023.

Como lo analiza Tatiana Cantillo en el **Capítulo 9**, el logro más contundente de la política ambiental ha sido la recuperación de las zonas verdes con los programas Todos al Parque, Siembra Más y Bosques Urbanos. Los beneficios en el bienestar de los barranquilleros superan varias veces los costos que ha incurrido la ciudad en estos programas. Según Barranquilla Cómo Vamos, la satisfacción con las zonas verdes pasó del 10% en 2009 al 71% en 2023. El proyecto reciente más ambicioso y retador es la recuperación de la Ciénaga de Mallorquín, donde se está poniendo a prueba la capacidad de desarrollar una estrategia integral de cuenca, que permita resolver el grave problema de contaminación del agua y convierta toda la zona en un espacio de refloreCIMIENTO del capital natural y de enriquecimiento espiritual, social y económico para todos los barranquilleros.

Barranquilla, como casi todas las ciudades colombianas, padece de problemas de seguridad y de comportamientos antisociales que inciden mucho en la calidad de vida de la población. Desde 2008, las autoridades distritales han implementado diversas políticas y estrategias para contener los delitos y mejorar la seguridad ciudadana y la convivencia, con una visión que incorpora elementos de contención y de prevención, y que involucra a las comunidades. Si se juzgara solamente por las tasas de homicidios o de hurtos de vehículos, que se han mantenido relativamente altas, parecería que estos esfuerzos no han rendido fruto. Pero esto ignoraría los factores comunes a otras ciudades semejantes a Barranquilla que han tendido a agravar los problemas de seguridad. En el **Capítulo 10**, Santiago Tobón utiliza una metodología estadística que permite aislar estos factores para poder deducir cuál ha sido el efecto de

las políticas locales de seguridad y convivencia ciudadana. Su conclusión es que las políticas de la ciudad no han logrado contener el crimen violento, que ha sido 3% mayor de lo que habría sido en ausencia de esas políticas, pero sí el crimen a la propiedad, que en promedio entre 2009 y 2022 habría sido 32% más alto sin esas políticas. Es igualmente alentador que la tasa de violencia doméstica en Barranquilla haya sido 21% menos que si no se hubiera hecho nada distinto que en otras ciudades. También las percepciones del público y los comportamientos prosociales han sido mejores. De forma semejante, un análisis concentrado en el programa Todos al Parque muestra que se ha reducido el crimen a la propiedad en las zonas de influencia de los parques que se han recuperado.

Los barranquilleros han dado muestras de solidaridad con los migrantes venezolanos, cuyo número en la ciudad a fines de 2022 llegaba a 150.000 aproximadamente. En su primer año en la ciudad, más de la mitad de los migrantes se hospedan con parientes o amigos y luego, gradualmente, establecen sus propios hogares, sobre todo en los barrios más populares de la ciudad. Pero desde un principio se ocupan como informales, muy mal remunerados y sin mayores posibilidades de acceder al mercado laboral.

El gobierno local ha sido muy solidario con los migrantes, como se analiza en el **Capítulo 11**, que preparó un equipo de investigadores del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. Aunque no esté en capacidad de remediarles sus penurias económicas, el gobierno local sí ha logrado aliviar sus demandas de cuidado, educación y salud. Todos los programas sociales para la primera infancia, la niñez y la juventud y todos los servicios de atención de salud para cualquier edad se han puesto a disposición de los migrantes, lo cual ha implicado regularizar aceleradamente su situación migratoria y coordinar un enjambre de organizaciones. En 2021 había en la ciudad cerca de 21.000 estudiantes venezolanos matriculados en educación preescolar, básica y media. En 2022 Barranquilla era la ciudad con la tasa más alta de afiliación de migrantes al sistema de salud entre las cinco ciudades con mayor número de migrantes. Según el Departamento Nacional de Planeación (2022), Barranquilla es la ciudad más avanzada en la dimensión de “regularización e institucionalidad pública” para manejar la migración. Pero los números son tan grandes y el fenómeno tan complejo, que hay mucho camino por recorrer para que puedan ser plenamente absorbidos económica y socialmente en condiciones dignas.

Como vimos al mencionar los hitos del progreso de la ciudad, a partir de 2008 la Alcaldía consiguió los recursos fiscales y desarrolló las capacidades técnicas y administrativas para mejorar los servicios y la infraestructura. En el **Capítulo 12**, Jaime Bonet, Jhorland Ayala y Juan

Manuel Patiño muestran cómo, con los recursos y las capacidades, Barranquilla logró en efecto aumentar el gasto público de tal manera que pasó de estar a la zaga en el gasto por habitante respecto a todos los grupos de ciudades del país entre 2000 y 2007 a ser la ciudad con el mayor gasto por habitante. En 2021, el gasto público de la ciudad superó los tres millones de pesos por habitante, casi el triple de lo que era (ajustado por inflación) en el primer año de Alejandro Char como alcalde, y sustancialmente por encima de todos los grupos de ciudades capitales de departamento (Gráfico 2.3, panel A). Como el Distrito casi no tenía acceso a financiamiento y no cuenta con ganancias de empresas de servicios públicos (a diferencia de otras grandes ciudades), hasta mediados de la década del 2010 los mayores gastos se pagaron casi en su totalidad con los recaudos tributarios adicionales que se consiguieron, sobre todo gracias a las mejoras de gestión y las mayores tasas efectivas del impuesto predial. Pero en años más recientes, cuando la ciudad pudo obtener nuevos créditos (algunos a largo plazo y en condiciones favorables con la banca multilateral) e incluso acceder al mercado de capitales, los mayores gastos se han sufragado con creciente endeudamiento. Así, Barranquilla ha llegado a ser la ciudad más endeudada: la deuda por habitante superó en 2021 los dos millones de pesos, mientras que en promedio en las tres grandes ciudades era apenas 663 mil pesos por habitante, y en los demás grupos de ciudades mucho menos (panel B del mismo gráfico).

Esta tendencia es preocupante, según Jaime Bonet y sus coautores, ya que puede poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas de la ciudad. Las administraciones futuras tendrán que enfrentar este reto moderando el gasto público, especialmente el de inversión en obras de infraestructura y, de ser posible, aumentando los recaudos tributarios. Aunque las principales fuentes de ingresos —el impuesto predial y el impuesto de industria, comercio y avisos— pueden estar cerca de su potencial, es necesario explorar otras fuentes. Los cobros por congestión y el cobro por estacionamiento en vía de vehículos privados tienen cierto potencial de recaudo y son deseables, no solo por razones fiscales, sino para inducir el uso del transporte público con miras a que la ciudad sea más democrática, sostenible y vivible. También es justificable que el Distrito busque tener mayor participación en las plusvalías urbanas, especialmente las que resultan de inversiones públicas en infraestructura y de cambios en las normas urbanísticas que rigen el aprovechamiento y el uso del suelo. De igual forma, debe explorarse a profundidad la implementación de instrumentos innovadores de captura de valor valiéndose del catastro actualizado.

Gráfico 2.3. Indicadores fiscales per cápita
(millones de pesos de 2021)



Fuente: Elaboración propia con datos fiscales del SISFUT-DNP y de población del DANE.

Si una ciudad quiere fijarse derroteros ambiciosos, ningún instrumento más útil que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el 2030 establecidos por las Naciones Unidas. Un equipo del PNUD en Colombia, liderado por Javier Pérez Burgos, analizó con el lente de los ODS los planes de desarrollo, el presupuesto de Barranquilla y la evolución desde 2010 de una batería de indicadores en numerosas dimensiones del desarrollo económico, social y ambiental de la ciudad (**Capítulo 13**). Con ese enfoque, pudieron confirmar que la ciudad se está acercando rápidamente a muchos de los objetivos del 2030. Se destacan, por ejemplo, los logros

en acceso a los servicios de salud, en el manejo de agua y saneamiento, en la reducción de la pobreza, en mejoramiento de las zonas públicas y espacios verdes de la ciudad, y en ampliación de la cobertura en educación superior. Pero también identificaron diversos aspectos en los que la ciudad tiene retos estructurales que, de mantenerse, le impedirían lograr los ODS. Los más graves tienen que ver con asuntos de género, medioambiente, seguridad, infraestructura y pertinencia de la oferta educativa.

4. Ocho breves lecciones para futuros alcaldes

La transformación de Barranquilla desde 2008 puede ofrecerles algunas lecciones a los futuros alcaldes de esta y otras ciudades. Lo que sigue es un intento por resumir aquellas de carácter transversal que en parte se deducen del resto de este libro, pero que no están tratadas en forma explícita en ninguno de ellos. Algunas tienen que ver con asuntos polémicos, como son el funcionamiento de la política local y la forma como el gobierno distrital se relaciona con el sector privado y con los municipios cercanos. Otras son asuntos que pueden pasar ignorados porque cruzan varias áreas de política pública, como las razones del lento crecimiento económico de la ciudad y las dificultades laborales de las mujeres.

(i) No se puede desperdiciar una crisis

La crisis en la que se encontraba Barranquilla en el 2008 fue un detonante de las transformaciones que analiza este libro. La ciudad superó con éxito la aguda crisis social, fiscal, económica e institucional, gracias a que adoptó comportamientos constructivos para enfrentarla. Jared Diamond (2019) ha identificado en qué consisten esos comportamientos constructivos.

En primer lugar, es preciso que los líderes—no solo el jefe del gobierno—reconozcan que hay una situación de crisis. Así ocurrió en Barranquilla en los años finales del Movimiento Ciudadano, cuando importantes líderes de la política, la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales y los grupos cívicos e intelectuales unieron esfuerzos para apoyar una nueva forma de gobierno en cabeza de Alejandro Char.

El segundo rasgo de las sociedades que superan las crisis consiste en que sus líderes en el gobierno acepten la responsabilidad del cambio, en

lugar de simplemente culpar a otros y aplazar las decisiones. En efecto, el equipo de Alejandro Char se organizó rápidamente para dar arranque a un proceso de transformación, sin desperdiciar esfuerzos en atacar o estigmatizar a los posibles causantes de la crisis.

El tercer rasgo es separar con una barrera aquellos aspectos del funcionamiento del país o de la ciudad que necesitan y pueden ser cambiados de aquellos otros que, aunque no funcionen bien, no son cruciales para superar la crisis y puede resultar abrumador tratar de cambiar. En el ambiente de pesimismo y confusión que reinaba en Barranquilla a comienzos del siglo, pocos miembros de la la dirigencia tenían claro por dónde empezar (García, 2004). Pero algunos dirigentes decidieron involucrarse con el nuevo gobierno local para identificar prioridades. Las que se fijaron fueron pocas y claras: recuperar la capacidad tributaria de la ciudad, apalancarse en el sector privado para invertir en infraestructura urbana y reorganizar la administración local con criterios gerenciales para volver a prestar los servicios públicos y sociales más básicos.

Y el cuarto rasgo entre los que destaca Jared Diamond es ser paciente y reconocer que no todo se resuelve al primer intento. No fue el primer gobierno de Alejandro Char el que terminó de despejar la situación fiscal: como vimos, solo en 2017 se completó la reestructuración de pasivos desde la quiebra de la ciudad y solo en 2020 se logró la primera emisión de bonos de deuda pública. De igual forma, fue apenas en 2016 cuando se creó la Gerencia de Ciudad, después de ensayos anteriores con otros arreglos gerenciales dentro de la Alcaldía. Las grandes inversiones de infraestructura pública del Malecón del Río, quizás el proyecto de infraestructura urbana más emblemático de la ciudad, fueron resultado de esfuerzos de muchos años, que en gran medida corresponde ahora al sector privado continuar.

(ii) Los alcaldes pueden ser muy poderosos

Los alcaldes de las ciudades colombianas pueden tener gran poder político. La elección popular suele conferirles legitimidad, respaldada en votos y en reconocimiento personal. La autonomía para manejar recursos les confiere independencia de los partidos nacionales y sus barones regionales. Comparativamente, los concejales son débiles a título personal, e incluso en forma colectiva. Los alcaldes suelen ejercer control sobre los concejos aunque su propio partido no sea mayoritario porque son efectivos en configurar coaliciones multipartidistas estables y confiables. Esto lo facilita el hecho de que la oposición rara vez está

organizada, debido sobre todo a la fragmentación partidista local y la desinstitucionalización de los partidos (en reflejo de lo que ocurre a nivel nacional). Además, pocos electores se identifican con algún partido político o tienen interacción con los concejales (Dargent y Muñoz, 2011; Albarracín, Gamboa y Mainwaring, 2018).

En Barranquilla, en las elecciones de 2019, mientras que el Alcalde Jaime Pumarejo fue elegido con el 62,5% de los votos, el partido Cambio Radical consiguió apenas seis de las 21 sillas del Concejo, y las otras 15 quedaron divididas entre seis partidos. Cuatro años antes, Alejandro Char (en su segunda administración) fue elegido con 73,1% de los votos, mientras que en el Concejo Cambio Radical logró tan solo cinco curules, lo mismo que los liberales. Con siete sillas, el partido Conservador fue el más representado, pero ello no le llevó a ejercer oposición a las iniciativas del Alcalde, quien gozó de un gran poder, derivado en parte de la influencia de la casa Char en la política nacional, especialmente cuando era Vicepresidente Germán Vargas Lleras (2014-2017), también de Cambio Radical. En Barranquilla, el poder del alcalde queda reforzado cuando tiene alineación política con el gobernador del departamento, como en el período 2020-2023, con Elsa Noguera como Gobernadora.

Por consiguiente, en Barranquilla el ejecutivo es políticamente muy fuerte frente al Concejo. En estas condiciones, las organizaciones de la sociedad civil pueden jugar un papel central para abrir debates y tener impacto en la política de la ciudad “siempre que el alcalde esté dispuesto a permitir la participación y el debate con la comunidad” (García, 2004). En efecto, desde 2008, los alcaldes han tenido esa actitud, contribuyendo a fortalecer el entramado de instituciones privadas y organizaciones sociales que velan por el bien público y por el ambiente de confianza ciudadana. Desde 2010, Barranquilla Cómo Vamos “estimula procesos de rendición de cuentas por parte de la Administración Distrital al solicitar información relacionada con su gestión en temas claves que inciden en la calidad de vida de los barranquilleros” (Barranquilla Cómo Vamos, 2023). Por su parte, ProBarranquilla (creada en 1988) promueve inversiones privadas en la ciudad en estrecha coordinación con la Alcaldía (ProBarranquilla, 2023). Y Fundesarrollo, desde su creación en 1997, produce y difunde documentos que informan, diagnostican y proponen soluciones sobre las problemáticas públicas de la Región Caribe, incluyendo Barranquilla (Fundesarrollo, 2023). Estas tres entidades son independientes del gobierno local y se financian con aportes del sector privado.

(iii) Pero las hegemonías son armas de doble filo

Pero la hegemonía es un arma de doble filo, pues el poder del alcalde puede llevar a agudizar las malas prácticas de gobierno, incluyendo el desgreño administrativo y la corrupción, como ocurrió crecientemente durante la hegemonía (entrecortada) del Movimiento Ciudadano (1992-1994, 1998-2000, 2004-2007). La razón es que la hegemonía puede usarse para debilitar a los opositores políticos, marginar a los medios de comunicación independientes y fraccionar a las élites a través de la asignación de prebendas y contratos a algunas empresas e intereses a costa de otros. De la actitud que asuma el alcalde (y su círculo inmediato) depende que “los grupos [puedan] participar y tener un impacto en la política de la ciudad; pero si el alcalde duda en abrir el espacio para la participación, podrá tomar decisiones sin considerar a la comunidad en general” (García, 2004). Aunque, según Holland y Freeman (2021), durante la hegemonía Char el gobierno local ha sido muy eficaz en proveer bienes públicos, en este período “el uso de la contratación pública para mantener el poder político [ha] inclina[do] severamente el campo de juego contra los competidores políticos que, al carecer de conexiones con los contratistas, luchan por financiar sus campañas y los residentes de Barranquilla los perciben como menos propensos a proporcionar bienes públicos que los Char.” Como concluyó una investigación de La Silla Vacía (2020), el *modus operandi* de los Char garantiza una alta eficiencia, pero “facilita que circule gran cantidad de dinero de cualquier origen” y que “una porción significativa de la contratación [quede] en manos de grandes contratistas con estrechos lazos con los Char”.

Por consiguiente, ejecutivos fuertes pueden gozar de hegemonía y aprovecharla para manipular a su favor los incentivos de otros actores políticos y del sector privado. Un antídoto contra este riesgo es una sociedad civil con organizaciones fuertes e independientes del gobierno, que puedan servirle de contrapeso al poder del ejecutivo y que hagan factible un ambiente de confianza y cooperación entre el gobierno y el sector privado (Acemoglu y Robinson, 2020). Aunque, como mencionamos, en Barranquilla se ha fortalecido el entramado de instituciones privadas que ejercen vigilancia pública, es debatible hasta qué punto la red de organizaciones de la sociedad civil es lo suficientemente densa, autónoma e independiente del poder del ejecutivo para operar como un contrapeso efectivo.

(iv) La capacidad burocrática es el principal instrumento del poder del alcalde

Si por capacidad burocrática se entiende “la capacidad organizativa para proporcionar bienes públicos de manera eficaz y/o eficiente” (O’Donnell et al, 2015, pag. 19), es ahí donde un alcalde comprometido con el bien público y con suficiente poder político seguramente encontrará limitaciones para alcanzar sus objetivos. Las prioridades que, como vimos, se fijó el primer gobierno de Alejandro Char (2008-2011) apuntaron a fortalecer tres dimensiones de la burocracia: (i) la capacidad de movilizar recursos propios, (ii) las relaciones con el sector privado para lograr objetivos comunes y (iii) la organización interna de la Alcaldía. Durante las cuatro administraciones desde 2008 se fortalecieron las otras dimensiones clave de la capacidad burocrática: (iv) los recursos humanos, (v) el liderazgo, (vi) el clima organizacional y (vii) la autonomía (Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. Dimensiones de la capacidad burocrática

(i) Recursos financieros	Se refiere a la capacidad de gestionar y movilizar recursos más allá de los asignados en el presupuesto.
(ii) Relaciones con otros actores	Las relaciones de la organización con actores externos para lograr objetivos conjuntos.
(iii) Diseños institucionales	Reglas formales e informales dentro de la organización, tales como políticas, procedimientos, normas y valores.
(iv) Recursos humanos	Las personas que trabajan en la organización y el reclutamiento, desarrollo del personal y programas y políticas de retención de personal.
(v) Liderazgo	Las características de dirección de los líderes de una organización, que pueden influir, inspirar y motivar a las personas y determinar otros aspectos de la capacidad.
(vi) Clima organizacional	Las relaciones entre los servidores públicos al interior de la organización y la forma en que el ambiente de trabajo afecta el rendimiento laboral, la motivación, etc.
(vii) Autonomía	Condición de la relativa independencia de la organización. Se refiere al grado de influencia de actores políticos externos o privados con intereses particulares.

Fuente: Adaptado de Ramírez e Isaza (2020).

En cualquier ciudad, las transferencias automáticas de la Nación son una parte importante del presupuesto, que financian sobre todo el gasto en educación y salud. Pero son insuficientes para proveer bien no solo estos servicios, sino también los demás bienes públicos que demanda la ciudadanía. De ahí la importancia de la dimensión (i) de las capacidades burocráticas: gestionar y movilizar recursos adicionales. Los recaudos del impuesto predial y del impuesto de industria, comercio y avisos son un complemento fundamental. Hay otras fuentes, como el crédito de entidades financieras y multilaterales y el mercado de capitales, que ya hemos mencionado, que el Distrito ha sido muy efectivo en movilizar. Hay, además, fuentes potencialmente muy cuantiosas que no entran directamente en el presupuesto de la ciudad, pero que financian los bienes públicos o privados que demanda la ciudadanía. Para Barranquilla han sido muy importantes los subsidios del gobierno nacional para la vivienda de interés social, que el Distrito ha logrado movilizar mejor que ninguna otra ciudad gracias a que desarrolló la capacidad para adelantar procesos de gestión del suelo y generación de suelo urbanizable de manera eficiente para proyectos de vivienda en coordinación con el sector privado. Por razones semejantes, han sido cruciales los recursos propios y financieros que ha aportado el sector privado para la ejecución de muchos otros proyectos de infraestructura urbana (en cambio, la ciudad ha sido poco exitosa en conseguir recursos públicos nacionales para infraestructura). Para la implementación de otras políticas sociales de la ciudad, han sido esenciales los recursos del ICBF y el Departamento de Protección Social, que el Distrito ha movilizado en forma efectiva.

De lo anterior se desprende la relevancia de la dimensión (ii): las relaciones con otros actores para lograr objetivos comunes. Los actores relevantes no son únicamente las empresas del sector privado involucradas en los proyectos de vivienda e infraestructura. Están además otras personas y entidades privadas con músculo financiero y capacidades especializadas en otras actividades, desde la siembra de árboles y la administración de la infraestructura de hospitales hasta la formación tecnológica de los trabajadores. Y están, por supuesto, las entidades públicas del orden nacional o local, las ONGs y las comunidades. Es relevante mencionar que exdirectivos y exfuncionarios del Distrito que han pasado a cargos en el gobierno nacional o en el Congreso han sido efectivos en promover los intereses de la ciudad porque han estado identificados con la administración local. Los capítulos sobre tejido productivo, salud, niñez, medio ambiente, vivienda e inmigrantes describen múltiples casos de asociación entre la Alcaldía y diversos actores que confirman la relevancia de esta dimensión para la consecución de bienes públicos del más diverso orden. Puesto de otra forma: la provisión

efectiva y eficiente de los bienes públicos no puede lograrse sin involucrar empresas, entidades y organizaciones privadas (Rodrik, 2021). Puesto que estos agentes pueden estar motivados por los más diversos objetivos, incluido el lucro, es necesario que tengan los incentivos para que se involucren, incluyendo ganancias normales, reconocimiento y voz, según el caso.

Una dimensión de la capacidad burocrática que ha recibido mucha atención desde 2008 es el diseño institucional (dimensión iii), como lo describen el Alcalde y el Gerente de Ciudad en el Capítulo 1. Los nuevos diseños institucionales han afectado no solo la estructura organizativa de la Alcaldía, sino las políticas y procedimientos para tomar e implementar decisiones. Entre los aspectos más destacados están la centralización en la Secretaría General del equipo de contratación, los mecanismos de seguimiento continuo de actividades y coordinación de dependencias en la Gerencia de Ciudad y la Gerencia Social, la estructuración y programación de proyectos en una empresa de desarrollo especializada (Puerta de Oro) y la optimización de la empresa de economía mixta Edubar como gestor predial y gerente de proyectos. El rediseño institucional ha reducido los tiempos de preparación y ejecución de los proyectos y mejorado la gestión de los cuantiosos recursos de inversión de la ciudad.

Una lección del rediseño institucional de la Alcaldía es la importancia de romper las barreras que fragmentan internamente a las entidades de gobierno. Entidades que tienen responsabilidades diversas y complejas necesitan organizarse por áreas temáticas y procedimentales bastante especializadas (secretarías, departamentos, unidades, etc.). Aunque esto es necesario, pueden crearse compartimientos estancos dentro de las entidades cuando aparecen barreras organizacionales que dificultan compartir información y experiencias, que entorpecen y politizan las decisiones y que impiden reconocer los riesgos y problemas que enfrentan los proyectos y programas que cruzan más de un área de especialidad, como son la mayoría en la práctica. Es lo que Gillian Tett llama “el efecto silo” (Tett, 2015). Estos problemas no se resuelven cambiando la estructura organizativa, sino estableciendo los canales, los incentivos y las prácticas de comunicación e interacción entre funcionarios clave, como lo ha hecho la Alcaldía.

La profesionalización de los equipos está inscrita en el primero de los siete mandamientos de la administración pública local que menciona el Capítulo 1. La profesionalización es apenas un aspecto de la dimensión de recursos humanos (iv), que comprende todas las políticas y programas de desarrollo y retención de personal. El liderazgo (v) y el clima organizacional

(vi) son otras dos dimensiones de las capacidades burocráticas relacionadas con la de recursos humanos. En la preparación de este libro, los autores de todos los capítulos temáticos tuvieron contacto directo e intenso con profesionales de distintas dependencias de la Alcaldía, a quienes acudieron en busca de información y explicaciones sobre los programas y políticas para poder evaluarlos. La experiencia puso en evidencia la alta motivación del personal, las buenas relaciones entre los funcionarios y su compromiso con los objetivos y las prácticas de trabajo de la Alcaldía. El Capítulo 1 es un testimonio vivencial de la importancia que le han dado el Alcalde y el Gerente de Ciudad a estas dimensiones de la capacidad burocrática.

La última dimensión que conviene analizar brevemente es la autonomía, es decir la relativa independencia frente a “actores políticos externos o privados con intereses particulares”. Esta puede ser una dimensión complicada en una organización que debe estar en interacción permanente con actores políticos y con representantes de intereses particulares. El cuarto mandamiento de la administración pública local según el Alcalde y el Gerente de Ciudad es el “diálogo fluido entre el sector público y privado frente a una visión de ciudad”. Con la débil capacidad burocrática que tenía Barranquilla antes del 2008, la Alcaldía tenía poca autonomía frente a poderosos intereses. Hasta entonces, el proceso de planificación urbana había sido liderado en la práctica por el Grupo Argos que, a través de canales formales e informales, había logrado que la ciudad adoptara en los Planes de Ordenamiento Territorial de 2000 y 2007 sus propios lineamientos para desarrollar como “proyectos de ordenamiento urbano integrales” extensos terrenos de su propiedad en el noroccidente del Distrito y en Puerto Colombia (Koch, 2015). Desde 2008, en la medida en que se han fortalecido las capacidades burocráticas, la Alcaldía ha ganado autonomía en el proceso de diálogo continuo con el Grupo Argos y con otros grandes contratistas. Es debatible si la autonomía adquirida es suficiente para preservar el bien común y defender en forma balanceada los diversos intereses y necesidades de la ciudadanía. En cualquier caso, es importante reconocer que, según un riguroso estudio académico (Garza y Lizieri, 2019), no hay evidencia de que el Grupo Argos haya tomado provecho del poder de mercado que le confiere su tamaño y su capacidad para controlar el uso de extensos terrenos. Este es un importante debate que este libro aspira iluminar, no cerrar.

(v) No se puede ignorar a los municipios vecinos

Según un reconocido economista urbano, en Colombia hay 13 ciudades que en la práctica funcionan como conurbaciones de tres o más municipios, entre las cuales se desplazan a diario muchas personas (Duranton, 2015). Algunas de estas 13 ciudades no son siquiera capitales de departamento y son relativamente pequeñas, como Girardot, Rionegro y Sogamoso. Pero, por supuesto, son las grandes ciudades las que funcionan como conurbaciones. Por ejemplo, Bogotá está muy integrada laboralmente con 22 municipios cercanos, varios de ellos ni siquiera aledaños.

Barranquilla está integrada laboralmente con 16 municipios: desde cada uno de ellos por lo menos el 10% de la fuerza de trabajo se desplaza en forma regular al Distrito o a otros municipios de la conurbación. Ocasionalmente, también se desplazan otras personas por razones familiares, en plan de compras, en busca de servicios o atraídas por los sitios de interés. Esto significa que la Alcaldía de Barranquilla no puede ignorar a los demás municipios para diseñar e implementar las políticas de servicios públicos, como el transporte, la seguridad y el cuidado del medioambiente, y las de servicios sociales, como la educación, la salud y la vivienda de interés social. Todas las decisiones de política en estas materias tienen efectos cruzados entre todos los entes territoriales de la conurbación. Por razones puramente estadísticas, el DANE solo incluye a Soledad dentro de su propia denominación del “área metropolitana” de Barranquilla, ya que los demás municipios son bastante pequeños. Pero, a pesar de ser pequeños, limitan y condicionan lo que quiera hacer el Distrito. En asuntos como la planificación y gestión urbana, el Distrito ha logrado coordinar labores con cierto éxito con Puerto Colombia (Capítulo 8), pero no a escala regional, en otras áreas o con otros municipios. Es deseable desarrollar mecanismos de coordinación a escala regional para temas relacionados con la planificación del transporte y la movilidad, y con la gestión de suelo para vivienda de interés social. También es necesaria la coordinación de los programas sociales en salud y educación de todos los municipios de una conurbación.

Aunque hay arreglos institucionales que amparan formalmente algunas áreas metropolitanas del país, nunca han sido parte importante de la gobernanza multinivel ni han influido en la administración o las políticas públicas locales (Leyva, Sanabria-Pulido y Rodríguez-Caporalli, 2020). Un problema que enfrentan estos arreglos es que no pueden lidiar con los desbalances de poder entre la ciudad principal y los municipios periféricos. La solución ideal al problema de coordinación entre los municipios de una conurbación es fusionarlos política y

administrativamente. Los más beneficiados serían los municipios pobres, puesto que los impuestos recaudados en los sectores de mayores ingresos de los municipios más ricos permitirían extender los servicios públicos y sociales a los sectores de bajos ingresos en los municipios anexados. La capacidad redistributiva de una ciudad ampliada permite que se construyan más y mejores centros de atención médica y de cuidado infantil, y que haya mejores parques y más áreas verdes. De igual forma, cobrar tarifas de acueducto, electricidad y aseo más altas en los sectores de mayores ingresos hace posible subsidiar esos servicios públicos en los sectores más necesitados. En adición a todo esto, fusionar municipios ayuda a resolver los problemas de movilidad que existen en las grandes ciudades atomizadas en numerosos municipios que no consiguen coordinar sus planes de inversión en infraestructura y en sistemas de transporte público. Esto último puede beneficiar a los residentes de municipios relativamente ricos, que hoy no forman parte de las grandes ciudades (Peñalosa, 2022).

Son muchos los ejemplos exitosos de fusiones de municipios en otros países. Las megaciudades chinas se han consolidado mediante la absorción paulatina de los territorios que las rodean, permitiéndoles aprovechar las ventajas del tamaño sin quedar atrapadas en los problemas de congestión que padecen ciudades colombianas que, por comparación, son bastante pequeñas. Berlín funciona eficientemente en un territorio que incluye prácticamente la totalidad del territorio urbanizable, gracias a una ley de 1920 que fusionó la vieja ciudad con siete poblados perimetrales. En Dinamarca, los municipios se redujeron de 271 a 98 en el año 2007.

“Fusionar municipios que se han convertido en una gran ciudad es conveniente para la planeación, la eficiencia y la equidad... [pero] precisamente por estas razones, hay intereses poderosos que se oponen a que esto se haga” (Peñalosa, 2022). En efecto, las propuestas de fusionar municipios tienen poca resonancia en los gobiernos nacionales o en el Congreso. Tienen más éxito las propuestas para crear nuevos municipios. Quizás se requiere un debate nacional más amplio sobre este asunto, que podrían liderar los alcaldes de las ciudades grandes e intermedias. Una opción que puede explorarse en Barranquilla, aprovechando las características hegemónicas de su gobierno, es buscar que se coordinen las campañas electorales con los municipios cercanos mediante coaliciones que se comprometan en aspectos básicos de interés prioritario para todos los municipios.

(vi) Cuando el crecimiento económico no responde a las políticas de atracción de inversión ni al gasto público

Para tomar el pulso de la actividad económica de las ciudades colombianas las variables más consultadas por los analistas son las que miden la ocupación y los ingresos laborales, que el DANE publica mensualmente para todas las ciudades capitales (con sus áreas metropolitanas). Desafortunadamente, no hay otros indicadores confiables y de fácil consulta que midan más de cerca la actividad económica total, por sectores productivos y por fuentes de demanda (gasto público, inversión, exportaciones), como sí las hay para el país en su conjunto.

Si los alcaldes recientes de Barranquilla hubieran tenido información frecuente y oportuna del PIB de la ciudad posiblemente se habrían sorprendido. La reconstrucción estadística del crecimiento económico por ciudades que presenta Óscar Rodríguez en el Capítulo 3 muestra que Barranquilla se ha comportado en los últimos años prácticamente igual que las tres grandes ciudades. Esto es sorprendente en vista del desempeño relativamente bueno de las exportaciones de la ciudad, de las políticas de la Alcaldía y ProBarranquilla para atraer inversión, de los grandes proyectos de gestión del suelo utilizable para diversos usos, incluyendo la vivienda y la infraestructura urbana, y del fuerte aumento que ha tenido el gasto público, especialmente el social.

La paradoja del crecimiento de Barranquilla sugiere que las restricciones al crecimiento no se encuentran del lado de la demanda agregada —es decir el gasto privado y público en todo tipo de bienes y servicios— sino del lado de la oferta, vale decir la capacidad de la ciudad para producir. Si esta capacidad es limitada, los estímulos de demanda no generan crecimiento en la misma ciudad, sino que se filtran hacia otros lugares que sí tienen la capacidad productiva (Haddad et al., 2008 y 2016; Hann, 2016). Si la capacidad productiva es limitada porque faltan, por ejemplo, la mezcla de talentos y el entramado de empresas e instituciones para producir bienes y servicios más sofisticados, pueden incluso bajar las remuneraciones laborales al aumentar la oferta de trabajadores con baja calificación, ya que estos no pueden ser absorbidos por el segmento formal de la economía. Como hemos visto, y como se analiza en mayor detalle en los Capítulos 3 y 4, todos estos síntomas están presentes en Barranquilla.

Las mayores restricciones al crecimiento de la ciudad posiblemente están en las capacidades productivas de sus trabajadores, a pesar de los numerosos esfuerzos desplegados por la Alcaldía en coordinación

con otras entidades para formar trabajadores bilingües, programadores y técnicos en una diversidad de áreas. Pero estos esfuerzos son todavía modestos frente a la magnitud del reto. Además, hacen falta evaluaciones de impacto que permitan medir en forma rigurosa los efectos de muchos de esos programas —especialmente los que imparte el SENA— para reorientarlos si es necesario.

Hay dos indicios muy claros de que las capacidades laborales de los barranquilleros son muy inadecuadas. Una es que 55% de los trabajadores consideran que las actividades del trabajo que realizan no están relacionadas con su formación educativa (DANE, 2023b). Y la otra es que la mayoría de estudiantes en las pruebas Saber 11 tiene muy mal desempeño, como hemos visto. La falta de capacidades productivas sofisticadas tiene raíces muy hondas, que deben buscarse en el sistema educativo y en el entorno familiar y cultural en que se desarrollan los barranquilleros desde temprana edad. Puesto que la solución de estos problemas supera las posibilidades de cualquier administración, la lección para los alcaldes futuros es que el ansiado crecimiento económico solo llegará de forma sostenible si se logra la continuidad, durante muchas administraciones, de políticas bien probadas para desarrollar las habilidades cognitivas y no cognitivas de los barranquilleros desde su primera infancia. Incluso así, una cabal solución del problema de calidad de la educación requiere además de políticas nacionales para mejorar la planta docente y las prácticas escolares.

(vii) Las políticas locales pueden hacer mucho más por las mujeres

Especialmente en las ciudades del Caribe, las mujeres tienen una vida laboral muy difícil. En Barranquilla la tasa de desempleo femenina es casi el doble que la de los hombres, a las mujeres les toma unos cuatro meses más que a los hombres encontrar empleo y las que logran trabajar ganan en promedio 14% menos que los hombres. A lo largo de su vida, muchas barranquilleras siguen una ruta laboral muy distinta a la de los hombres. Cuando llegan a ser adultas, una de cada tres barranquilleras no estudia ni trabaja fuera del hogar, y esa condición no disminuye con el paso de los años, como sí ocurre con los hombres. Si tienen poca educación, sus posibilidades de conseguir un empleo formal son remotas, y aún peor si tienen hijos. Y como ocurre en todo el país, a partir de los 45 años de edad aproximadamente, las mujeres con poca educación tienden a abandonar la fuerza laboral, unos cuantos años más temprano que los hombres. Como además tienen altas probabilidades de separarse de sus cónyuges y quedarse a cargo de los hijos, muchas tienen que asumir responsabilidades económicas agobiantes (Lora, 2016).

Las políticas locales pueden hacer más por las mujeres. Como mínimo, es necesario facilitar las labores de cuidado de los menores en guarderías con horarios extendidos para que las mujeres puedan conciliar el trabajo con el cuidado de los hijos. Barranquilla ha logrado ubicar los puestos de salud PASOS cerca de los hogares pobres y vulnerables y puede continuar extendiendo a más lugares los Centros de Desarrollo Infantil y los Centros de Vida, que atienden a adultos mayores durante el día. Una iniciativa reciente, de la que pueden derivarse lecciones, es la de las Manzanas de Cuidado de Bogotá, que ofrecen servicios para compartir, rotar y transformar los trabajos de cuidado. En estos centros se trata de involucrar a los hombres en las actividades de cuidado, algo esencial para cambiar la cultura machista. También se apoya a las mujeres cuidadoras con servicios de formación para que puedan conseguir empleo o emprender un negocio.

Mejorar el transporte público es otra política que puede favorecer a las mujeres. A pesar del gran énfasis que ha puesto la ciudad en la infraestructura urbana, no ha prestado suficiente atención a los problemas de movilidad: apenas un 60% de las mujeres del Distrito tienen acceso conveniente al transporte masivo. Entre las ciudades que estudió el DANE sobre este asunto, solo Soacha está en una situación peor (DANE, 2022). El área metropolitana de Barranquilla sólo es superada por Bogotá en el tiempo promedio que toma desplazarse al trabajo (DANE, 2023b). La falta de transporte público en Barranquilla es una restricción muy severa para el trabajo femenino, ya que la cultura no tolera que las mujeres descuiden “sus” responsabilidades del hogar por cuenta del trabajo (apenas 6% de las mujeres ocupadas que son jefes de hogar o cónyuges dicen que su horario de trabajo y sus responsabilidades familiares no son compatibles)¹. Debido en parte a la cultura barranquillera, a las mujeres les toma mucho más tiempo que a los hombres encontrar un empleo que se acomode a sus restricciones, especialmente si sus cónyuges tienen ingresos suficientes para apoyarlas durante la búsqueda de empleo (Lora, 2016, Cap. 10).

(viii) Para mejorar las políticas y programas locales se necesitan evaluaciones de impacto

Aunque esta segunda parte del libro es un intento de evaluación de las políticas y los programas de la Alcaldía entre 2008 y 2023, fue un esfuerzo limitado por la falta de evaluaciones de impacto y de la información que se necesitaría para hacerlas en forma retrospectiva. En muchos aspectos, la información que la Alcaldía puso a disposición de los autores de los

¹ Cálculo con datos del área metropolitana de Barranquilla de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE de 2022 (pregunta P515).

capítulos temáticos fue abundante y precisa, lo que les permitió entender los objetivos de las políticas y programas, su justificación conceptual y su alcance. Pero, con contadas excepciones, no fue suficiente para responder la pregunta central de toda evaluación de impacto: ¿qué habría pasado si no se hubiera adoptado la política o programa en cuestión? Por ejemplo, si se piensa en un programa de capacitación laboral, para medir su impacto se necesita saber no sólo cuántas personas recibieron capacitación y si consiguieron un empleo bien remunerado posteriormente, sino también qué pasó con quienes no recibieron capacitación pero podrían haberla recibido por estar en condiciones iguales a quienes sí la recibieron (es decir, el “contrafactual”). Hay diversos métodos para establecer el contrafactual (Gertler, et al., 2017), incluso construyéndolo en forma artificial, como lo hicieron Vergel, Mejía y Caro en el Capítulo 8 para evaluar diversos impactos de las políticas de seguridad. Es necesario tener una buena evaluación de los impactos de un programa o una política para poder responder otra pregunta fundamental: ¿son los beneficios del programa mayores que los costos? O, en forma más precisa, ¿son los beneficios mayores de los que se habrían obtenido si los recursos se hubieran destinado a otros usos? En el Capítulo 9 Tatiana Cantillo pudo responder la primera pregunta para los programas de recuperación y ampliación de zonas verdes con información bastante precisa sobre Barranquilla; y con base en estudios para otros lugares, pudo aportar respuestas un poco más tentativas para otros programas ambientales.

Para poder hacer evaluaciones de impacto y de beneficio-costos de los programas lo ideal es que, desde su inicio, se tengan claras las necesidades de información y se construyan líneas de base. Incluso si los programas ya están en marcha, es conveniente recabar información que luego permita construir contrafactuales. En muchas oficinas de gobierno estas recomendaciones tienen poco eco por temor a las repercusiones políticas si un programa no sale bien evaluado, por la creencia errónea de que las metodologías de evaluación son una camisa de fuerza que impide hacer cambios sobre la marcha y porque se aduce que las evaluaciones tardan mucho tiempo y aumentan los costos de los programas. La resistencia a evaluar no es muy problemática si los programas en cuestión ya han sido evaluados en otros lugares y sus costos son justificables con base en estudios previos. Pero introducir programas innovadores y resistirse a evaluarlos es un contrasentido, ya que equivale a negarse a aprender de las propias experiencias. Sin aprendizaje y sin difusión del nuevo conocimiento no es posible mejorar las políticas y programas locales y nacionales.

Reconocimientos

Agradezco muy especialmente a Juan Manuel Alvarado, María Clara Aristizábal, Antonio Celia, Rafael Obregón, Mónica Pachón y Thierry Ways por el tiempo que me dedicaron para ayudarme a entender aspectos importantes de las instituciones, la política y el desarrollo urbano de Barranquilla. Estoy en deuda con Jorge Humberto Botero, Mauricio Cárdenas y Jorge García García por su lectura cuidadosa y sus valiosos comentarios a una primera versión de este capítulo. También me resultaron muy útiles las sugerencias y precisiones que hicieron los autores temáticos durante el proceso de revisión de este capítulo.

Tuve el privilegio de ser el coordinador académico de este proyecto por gentil invitación de Vicky Osorio y Juan Manuel Alvarado, de ProBarranquilla y la Alcaldía, quienes me dieron total autonomía para seleccionar los autores y fijar las pautas del trabajo académico. Fue una gran fortuna haber compartido varios meses de trabajo con los 11 equipos que se detallan en la hoja de contenido de este libro. Todos aprendimos mucho gracias al compromiso, la seriedad y la independencia de los investigadores. Agradezco el apoyo institucional del PNUD en Colombia para la elaboración del capítulo sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Debo agradecer también al personal administrativo de esas dos entidades, en especial a Luis Armando Gelves, Miguel Castillo y Diana Riquer en la Alcaldía y Verónica Gómez en ProBarranquilla. Y extendiendo también mis agradecimientos a los participantes en el seminario académico que tuvo lugar en la señorial casa de la Superintendencia del Puerto de Barranquilla el nueve y 10 de marzo de 2023.

Referencias

Acemoglu, Daron & James A. Robinson. *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. Penguin, 2020.

Albarracín, Juan, Laura Gamboa, & Scott Mainwaing. "Deinstitutionalization without Collapse: Colombia's Party System." *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay and Collapse* (2018): 227-254.

Barranquilla Cómo Vamos. <https://barranquillacomovamos.org/quienes-somos/> 2023.

DANE. Estadísticas experimentales: Indicador 11.2.1 de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: "Proporción de la población

que tiene fácil acceso al transporte público, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad". 2022.

DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>. 2023a.

DANE. *Pulso Social*. 2023b.

Dargent, E., & Muñoz, P. (2011). Democracy against Parties? Party System Deinstitutionalization in Colombia. *Journal of Politics in Latin America*, 3(2), 43-71.

Departamento Nacional de Planeación (2022) <https://2022.dnp.gov.co/DNPN/observatorio-de-migracion/Paginas/indice-de-Integracion-IMI.aspx>

Diamond, Jared. *Crisis: cómo reaccionan los países en los momentos decisivos*. Debate, 2019.

Duranton, Gilles. "A Proposal to Delineate Metropolitan Areas in Colombia." *Desarrollo y Sociedad* 75 (2015): 223-264.

Fundesarrollo. <https://www.fundesarrollo.org.co/acerca-de-nosotros>. 2023.

Garcia, Alexandra. The Myth of a Dense Civil Society: Barranquilla as a Case Study. The Pennsylvania State University, 2004.

Garza, Nestor & Colín Lizieri. "An Empirical Approach to Urban Land Monopoly: A Case Study of the City of Barranquilla, Colombia." *Urban Studies* 56, no. 10 (2019): 1931-1950.

Gertler, Paul J., Sebastián Martínez, Patrick Premand & Laura B. Rawlings. *La evaluación de impacto en la práctica*. World Bank Publications, 2017.

Haddad, Eduardo A., Jaime Bonet, Geoffrey JD Hewings, & Fernando S. Perobelli. "Efectos regionales de una mayor liberación comercial en Colombia: una estimación con modelo CEER." *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional* 104 (2008): 1-59.

Haddad, Eduardo Amaral, Weslem Rodrigues Faria, Luis Armando Galvis-Aponte, & Lucas Wilfried Hahn-De-Castro. "Interregional Input-output Matrix for Colombia, 2012." *Borradores de Economía* 923 (2016).

Hahn, Lucas. "Encadenamientos regionales en Colombia 2004-2012." *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*; No. 234 (2016).

Holland, Alisha C. & Will Freeman. *Contract Clientelism: "How Infrastructure Contracts Fund Vote-buying"*. No. 2021/155. WIDER Working Paper, 2021.

Koch, Florian. "The Rules of the Game and How to Change Them: Urban Planning between Formal and Informal Practices. A Colombian Case Study." *International Planning Studies* 20, no. 4 (2015): 407-423.

La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-entramado-de-la-contratacion-de-alex-char>, noviembre 18, 2020.

Leyva, Santiago, Pablo Sanabria-Pulido & Enrique Rodríguez-Caporalli. "Metropolitan Governance and Policy Analysis in Colombia." *Policy Analysis in Colombia*, pp. 113-134. Bristol University Press, 2020.

Lora, Eduardo. "Desempleo femenino en Colombia: visión panorámica y propuestas de política." En Arango, Luis Eduardo, Castellani, Francesca y Lora, Eduardo. *Desempleo femenino en Colombia*. Banco de la República, 2016.

Lora, Eduardo. *Economía esencial de Colombia. Las raíces de la crisis*. Debate, 2021.

O'Donnell, G., Cárdenas, M., Mann, M., Ziblatt, D., Oszlak, O., Geddes, B., Kent Weaver, K. & Rockman, B. *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF/ Banco de Desarrollo de América Latina, 2015.

Otero Cortés, Andrea. "Superando la crisis: Las finanzas públicas de Barranquilla, 2000-2009." 2011.

Peñalosa Londoño, Enrique. *Ciudad, igualdad, felicidad*. Kindle Edition, 2022.

ProBarranquilla. <https://probarranquilla.org/nosotros/> 2023.

Ramírez, María Fernanda & Carolina Isaza. "Policy Analysis, Bureaucratic Capacity and Public Administration Reforms in Colombia." *Policy Analysis in Colombia*, pp. 47-62. Bristol University Press, 2020.

Rodrik, Dani. (2021). "An Industrial Policy for Good Jobs." *The Hamilton Project*. Policy proposal. Brookings.

Semana (2007). "Hoeningsberg y Hoyos, a la cárcel otra vez" <https://www.semana.com/hoeningsberg-hoyos-carcel-otra-vez/90169-3>, diciembre 17.

Tett, Gillian. *The Silo Effect: The Peril of Expertise and the Promise of Breaking Down Barriers*. Simon and Schuster, 2015.



Capítulo 3.

El tejido productivo de Barranquilla

Oscar Rodríguez Nieto
Centro de Estudios Manuel Ramírez - CEMR

La historia del tejido productivo de Barranquilla y de sus ventajas competitivas ha estado ligada a su ubicación frente al río Magdalena y a las migraciones, tanto internas como externas. Si bien desde el siglo XV hasta el XVIII permaneció como un sitio de paso, sin mayor relevancia, al surgir la navegación a vapor por el río Magdalena se convirtió en un centro de comercio importante y creció hasta transformarse en la ciudad más poblada de la región Caribe. Esto facilitó el desarrollo de otros sectores de apoyo al comercio, como el bancario y el de servicios logísticos, que a su vez la hizo atractiva para la llegada de migrantes extranjeros y nacionales, de nuevas inversiones y de fuerza de trabajo diversificada (Meisel, 1987). A mediados del siglo XX la dinámica económica de la ciudad se vio afectada por el decaimiento de la navegación por el río Magdalena y el auge de Buenaventura como puerto de comercio exterior. Al decaer paulatinamente la ruta fluvial, con el consecuente incremento de los costos de transporte desde el interior, la ciudad se hizo atractiva para el establecimiento de plantas industriales de diferentes productos con vocación exportadora.

Actualmente, Barranquilla tiene múltiples características favorables para la inversión y el comercio internacional: la ubicación geográfica; un desarrollo urbanístico que atrae tanto a trabajadores como a inversionistas; un régimen tributario que genera incentivos al establecimiento de nuevas empresas; y en general políticas públicas de promoción de la inversión, de formación del capital humano y de desarrollo empresarial, que han sido coherentes y estables en el tiempo. Los resultados se reflejan en que hoy en día Barranquilla cuenta con un sector productivo sofisticado, adecuadamente diversificado, con alta complejidad exportadora y sectorial, y con uno de los mayores indicadores de productividad, competitividad y complementariedad en el marco del Índice de Ciudades Modernas (ICM) calculado por el Observatorio de Ciudades del DNP.

El desarrollo económico y el empleo formal de calidad en los países y regiones, y por tanto en las grandes ciudades, depende de manera

importante de la complejidad de las interacciones de su aparato productivo (Hidalgo y Hausmann 2009). Las políticas públicas que incentivan la complejidad y diversificación inteligente, al igual que las que mejoran las capacidades de los recursos humanos de las empresas, facilitan procesos de acumulación y recombinación de know-how productivo, para lograr formas más eficaces de producir bienes y servicios con mayor diversidad y diferenciación. Esto se refleja en sectores con mayor complejidad y sofisticación, con mayores ventajas competitivas para la exportación (Lora y Rodríguez, 2021). Este capítulo busca evidenciar y caracterizar la evolución del tejido productivo de la ciudad e identificar las políticas que han facilitado su desarrollo desde el 2008.

Se empieza con un rápido recorrido histórico que ayuda a comprender las ventajas estructurales de la ciudad y algunos factores que desencadenaron su florecimiento; luego se examina la evolución de la estructura productiva, las dinámicas de las exportaciones, la inversión y sus determinantes, las medidas de atractividad, competitividad, innovación y complejidad económica. Finalmente, se analiza la coherencia de las políticas públicas en el tiempo y se formulan algunas recomendaciones.

1. Antecedentes

La historia económica de Barranquilla

La fundación de Barranquilla no está claramente documentada, pero varios autores la ubican hacia mediados del siglo XV cuando comenzó a poblarse paulatinamente. Solo hasta mediados del siglo XVIII fue declarada parroquia y a comienzos del siglo XIX se constituyó como villa. La introducción de la navegación a vapor por el río Magdalena, en 1824, fue un factor decisivo para el ascenso de Barranquilla como ciudad (Alvear, 2008). Barranquilla es referenciada por varios cronistas e historiadores durante ese siglo como un sitio de comercio en donde el puerto fluvial jugó un papel importante con un muy rápido crecimiento comparado con Santa Marta o Cartagena. "Hacia 1871 se realizó el primer viaje del ferrocarril que unió el puerto fluvial de Barranquilla con la bahía de Sabanilla, hecho que convirtió a la ciudad en el paso obligado de todas las mercancías que salían y entraban del país y que ocasionó una dinámica económica y demográfica que el caserío improvisado no había tenido hasta ese momento" (Villalón, 2000).

El principal evento que desencadenaría la consolidación de Barranquilla como ciudad industrial y comercial durante la primera mitad del siglo XX fue la inauguración del muelle de Puerto Colombia en 1893, estableciendo a la ciudad como punto de contacto entre las regiones montañosas que exportaban café y tabaco con los principales puertos del mundo industrializado de esa época (Villalón, 2000). Las condiciones de navegabilidad del puerto marítimo y la conexión con el interior a través del río Magdalena le otorgaron importantes ventajas competitivas frente a otros puertos del Caribe (Paternina, 2019). Paralelamente, se generó un importante desarrollo en el sector bancario con seis bancos privados fundados en la ciudad entre 1873 y 1925, cuyos dueños eran principalmente comerciantes de la ciudad que buscaban diversificar sus negocios, pero también por inmigrantes extranjeros que se establecieron en la ciudad (Meisel y Posada, 1990). La creación de la Compañía de Energía Eléctrica de Barranquilla, en 1909, aumentó sustancialmente la cobertura y disponibilidad del servicio (Solano, 1997). Otro factor que interactuó con el desarrollo productivo fue el flujo migratorio posterior a la guerra de los mil días, que aumentó la disponibilidad de mano de obra y la demanda por viviendas, comercio y servicios (Solano, 1997).

Todo esto facilitó la expansión de la ciudad, así como la logística y el desarrollo de los negocios, que se reflejaron en la creación de empresas de navegación¹, de casas comerciales, negocios de fundición, curtiembres, fábricas de calzado, tejidos, jabón, aceites, féculas, tejas y otros materiales de construcción, procesamiento de maderas e importadoras de repuestos para los buques (Paternina, 2019) e incluso de aviación². A partir de la década de 1920, la ciudad se convirtió en un centro industrial muy importante, especialmente en la producción de alimentos y bebidas, productos químicos, materiales de construcción y productos metálicos. En 1945 ya se posicionaba como la tercera ciudad industrial de Colombia (Fundesarrollo, 2022). A finales de la década de 1930, Barranquilla concentraba el 32% del comercio portuario y en los años cuarenta, aunque incrementó su participación al 35%, fue superada por Buenaventura que pasó a representar el 43% de ese comercio (Alvear, 2008).

Durante la segunda mitad del siglo XX, el sector de la construcción se desarrolló rápidamente en Barranquilla, con grandes complejos habitacionales y comerciales. En ese periodo, un factor que afectó la actividad de comercio exterior del puerto fue la desaparición de la navegación a vapor por el río Magdalena, debido al mayor desarrollo del

¹ Más del 80% empresas navieras que surcaban el Río Magdalena estaban domiciliadas en Barranquilla (Paternina, 2019).

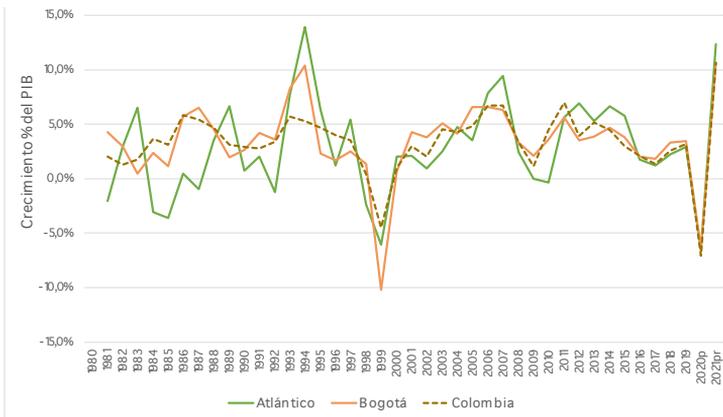
² Hacia 1920 entró en operación la aerolínea Scadta con hidroaviones alemanes armados en Barranquilla y durante muchos años Barranquilla fue el principal nodo aeronáutico de Colombia.

transporte carretero en las décadas de 1960 y 1970, a la falta de inversión en infraestructura fluvial y de mantenimiento del río, y a las condiciones de inseguridad, por los conflictos políticos del país (Alvear, 2008). La ciudad tuvo un decrecimiento de su actividad industrial en las décadas de 1950 y 1960. De acuerdo con Meisel (1987), Barranquilla perdió su dinamismo industrial en la segunda mitad del siglo XX porque su vitalidad en los años veinte y treinta venía de su liderazgo portuario y no de las interacciones económicas entre el centro industrial y la región Caribe. Al tener un muy débil encadenamiento con el sector rural de la región, tanto en consumo como en producción, el decaimiento de la actividad portuaria llevó al estancamiento industrial.

Entre los setenta y los ochenta, la industria barranquillera presentó una lenta recuperación (Fundesarrollo, 2022), aunque el crecimiento económico general fue menor que el del resto del país.

Barranquilla y su área metropolitana representan alrededor del 90% de la actividad económica del departamento del Atlántico, lo que permite monitorear su desarrollo a través del PIB departamental del Atlántico reportado por el DANE desde 1980. El Gráfico 3.1 permite ver cómo el PIB del Atlántico muestra una mayor volatilidad que el de Bogotá y el del agregado del país y en la década de 1980 se mantuvo por debajo del crecimiento nacional durante siete de los 10 años y en tres de ellos con variaciones negativas.

Gráfico 3.1. Crecimiento del producto interno bruto (1980-2021p)
Departamento del Atlántico, Bogotá y Colombia



Fuente: DANE Cuentas departamentales.

En la década de 1990, se establecieron políticas económicas que fomentaron la inversión extranjera en Colombia, lo que llevó de nuevo a un auge en la industria de exportación en Barranquilla. Se desarrollaron nuevos sectores como los de tecnología y energía renovable, y muchas empresas barranquilleras empezaron a producir bienes de alta calidad para su exportación a otros países. Esto le permitió sobrellevar de mejor manera la crisis económica de 1999 que otras ciudades más dependientes del mercado interno. Así pues, a finales de siglo, el departamento del Atlántico crecía industrialmente por encima de Bogotá y de Antioquia, aunque era superado por Bolívar, en donde Cartagena se posicionaba como líder de la actividad industrial en la región Caribe (Fundesarrollo, 2022).

Entre 2000 y 2007 en todo el país se desarrolló un proceso de recuperación de la crisis de final de siglo y en el Atlántico, aunque se comenzó con tasas de crecimiento del PIB menores al promedio nacional, en 2007 alcanzó un crecimiento de 9,4%. A continuación se presenta el análisis de la actividad productiva de la ciudad y su área metropolitana con posterioridad a 2008.

2. Caracterización del tejido productivo

Actualmente, Barranquilla es una ciudad en constante crecimiento, con una economía diversificada que abarca sectores como el turismo, la logística, la salud y la educación, además de la industria tradicional. La ciudad se ha convertido en un gran espacio en donde se integran la innovación y el emprendimiento, y sigue siendo un importante centro industrial y comercial en Colombia y en la región del Caribe. El crecimiento de la economía, la estructura productiva, el comercio exterior, la inversión y otras características del tejido productivo se analizan a continuación.

Crecimiento económico

En los últimos años la economía barranquillera ha fluctuado con los ciclos económicos del país aunque en general con cambios más pronunciados, debido a la influencia de los mercados externos. Así, al analizar por cuatrienios se encuentran periodos de alto crecimiento intercalados con periodos de desaceleración.

El Cuadro 3.1 muestra el crecimiento promedio por cuatrienios del valor agregado municipal para el área metropolitana de Barranquilla y lo compara con tres grupos de ciudades: las tres más grandes (Bogotá,

Medellín y Cali), las otras capitales de la región Caribe y un conjunto de otros capitales intermedias (Bucaramanga, Cúcuta, Manizales, Pereira, Ibagué, Pasto y Villavicencio). Para el cálculo del valor agregado de cada uno de los grupos de comparación, se incluyen tanto las capitales como los municipios de sus correspondientes áreas metropolitanas.

Cuadro 3.1. Comparación del crecimiento promedio del valor agregado municipal por cuatrienios (2008-2021)

Grupo de comparación	2008- 2011	2012- 2015	2016-2019	2020- 2021	2008- 2021
Barranquilla Area Metropolitana	1.6%	5.6%	2.1%	3.3%	3.1%
Otras capitales del Caribe	4.2%	6.1%	2.4%	3.0%	4.0%
Tres ciudades más grandes	2.9%	4.4%	2.7%	1.6%	3.1%
Otras capitales intermedias	3.3%	5.9%	2.3%	1.4%	3.5%

Nota: Los crecimientos se calculan sobre el valor agregado a precios constantes de 2015. Para su cálculo se utilizó el deflactor implícito en el calor agregado del correspondiente departamento. Para el período 2008-2015 se realizó una estimación a partir de una retroproyección de la participación de cada municipio en el valor agregado de su departamento.

Fuente: Cálculos propios a partir de las cuentas departamentales del DANE.

El periodo 2008-2011 estuvo marcado a nivel mundial por la crisis financiera que se inició en el mercado de vivienda de Estados Unidos en 2008 y que llevó a la quiebra a muchas instituciones financieras alrededor del mundo, causando una caída en la demanda agregada mundial. Esto se reflejó en un estancamiento de la economía de Barranquilla en 2009 y 2010, recuperando su dinamismo solo desde 2011.

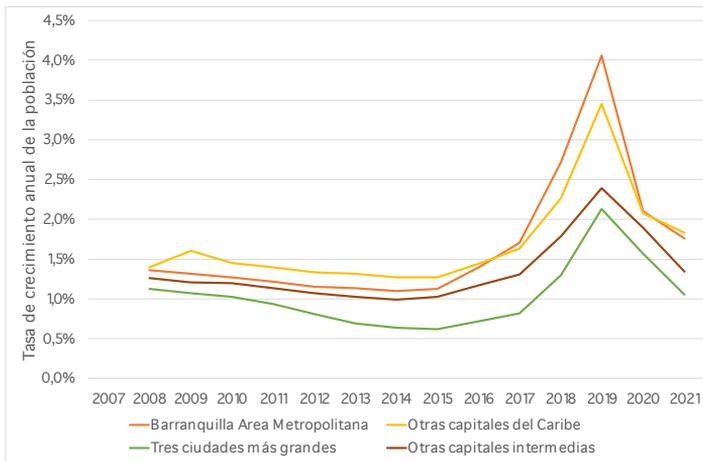
Entre 2012 y 2015 se presentó un crecimiento económico sostenido en el país y en Barranquilla llevó a un crecimiento promedio del cuatrienio de 5,6%, superior al promedio de las ciudades de mayor tamaño, aunque un poco inferior al conjunto de las otras ciudades de la región Caribe y el grupo de capitales intermedias considerado.

Para el cuatrienio 2016-2019, se presentó una desaceleración en la economía colombiana que llevó a las ciudades colombianas a tasas de crecimiento moderadas con promedios entre 2% y 3%. En este periodo el valor agregado de Barranquilla tuvo crecimientos similares, aunque un poco inferiores a los de los otros grupos de comparación.

Para el cuatrienio 2020-2023, se cuenta con información de 2020 y 2021. El crecimiento promedio de esos dos años muestran el resultado neto entre el decrecimiento causado por las medidas de confinamiento por Covid-19 en 2020 y la recuperación económica de 2021. Ese resultado es muy favorable para el valor agregado del área metropolitana de Barranquilla, que si bien cayó 6,3% en 2020 tuvo un crecimiento de 13,7% en 2021. El crecimiento promedio anual es superior al de los otros grupos de comparación, especialmente al de las tres ciudades más grandes y las otras capitales intermedias.

Un aspecto que es importante tener en cuenta al analizar los ciclos económicos es el comportamiento del crecimiento poblacional, pues influye en el valor agregado per cápita de la ciudad. El área metropolitana de Barranquilla tuvo entre 2008 y 2015 tasas de crecimiento superiores a las de las ciudades de mayor tamaño y similares a las de ciudades intermedias y otras capitales de la región Caribe. Sin embargo a partir de 2016 se genera una dinámica de mayor crecimiento, alcanzando en 2020 una tasa un poco superior al 4%, mientras que para las ciudades de mayor tamaño el pico de crecimiento en ese año fue cercano a 2%. Este crecimiento está influido principalmente por la llegada de migrantes venezolanos.

Gráfico 3.2. Crecimiento de la población (2008-2021)



Fuente: DANE.

Este comportamiento poblacional afecta el valor agregado pues aunque el área metropolitana de Barranquilla tiene un valor agregado per cápita superior al promedio de las capitales de la región Caribe y el de las otras capitales intermedias, su distancia se ha venido reduciendo, mientras que la brecha frente al valor agregado per cápita de las grandes ciudades ha venido aumentando. El Cuadro 3.2 presenta el valor agregado per cápita promedio de cada cuatrienio para los grupos de comparación.

Cuadro 3.2. Comparación del valor agregado per cápita, promedio por cuatrienios (2008-2021) (millones de pesos constantes en 2015)

Grupo de comparación	2008- 2011	2012- 2015	2016-2019	2020- 2021	2008- 2021
Barranquilla Area Metropolitana	12.37	13.99	14.97	14.33	13.86
Otras capitales del Caribe	9.38	10.49	11.70	11.73	10.70
Tres ciudades más grandes	18.35	20.80	22.83	22.35	20.90
Otras capitales intermedias	10.63	12.32	13.69	13.13	12.35

Fuente: Cálculos propios a partir de información del DANE.

Estructura de la producción

Como en otras grandes ciudades de Colombia y el mundo, la estructura de la producción en Barranquilla ha venido cambiando de un énfasis del sector secundario (industria y construcción) a un predominio de actividades del sector terciario (comercio y servicios privados y estatales).

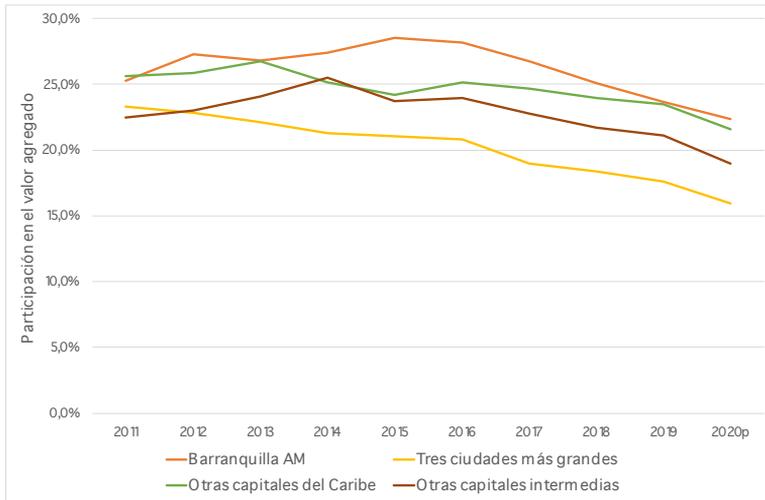
El Gráfico 3.3 presenta la participación del sector secundario en el valor agregado municipal³ del área metropolitana de Barranquilla comparada con tres grupos de ciudades: las tres más grandes, las otras capitales de la región Caribe y un conjunto de otros capitales intermedias (Bucaramanga, Cúcuta, Manizales, Pereira, Ibagué, Pasto y Villavicencio). Para el cálculo del valor agregado de todos los grupos se incluyen las áreas metropolitanas de las ciudades incluidas.

El sector primario (que corresponde al sector agropecuario y el sector minero), por tratarse de actividades rurales, tiene baja participación, particularmente en el área metropolitana de Barranquilla (estuvo alrededor del 0,6% antes de 2015 e incluso bajó a cerca del 0,2% desde entonces).

³ A nivel de ciudad, en Colombia no se calcula el PIB a nivel de municipio salvo para el caso de Bogotá. Sin embargo, a partir de 2011 el DANE calcula el valor agregado municipal, desagregado por tres grandes sectores: primario, compuesto por el sector agropecuario y minería; secundario, por industria manufacturera y construcción; y terciario, que corresponde a comercio y el resto de los servicios públicos y privados.

El sector secundario muestra desde 2011 una tendencia negativa para las tres ciudades más grandes y en las otras capitales de la región Caribe. El conjunto de las otras capitales intermedias tuvo una participación creciente del sector secundario entre 2011 y 2014 y luego la tendencia es decreciente. En el área metropolitana de Barranquilla, el comportamiento del sector secundario es creciente hasta 2015 y decreciente entre 2016 y 2020.

Gráfico 3.3. Participación del sector secundario en el valor agregado municipal



Fuente: DANE, Valor Agregado Municipal.

El comportamiento del sector terciario en todos los casos resulta ser complementario al del sector secundario, dada la baja participación del sector primario. Es decir, presenta una tendencia a ganar participación, la cual en algunos casos, como el de las ciudades de mayor tamaño, se evidencia desde el comienzo del periodo en 2008 y en otros casos, como el de Barranquilla y las otras capitales de la región Caribe, desde 2016 y 2014 respectivamente.

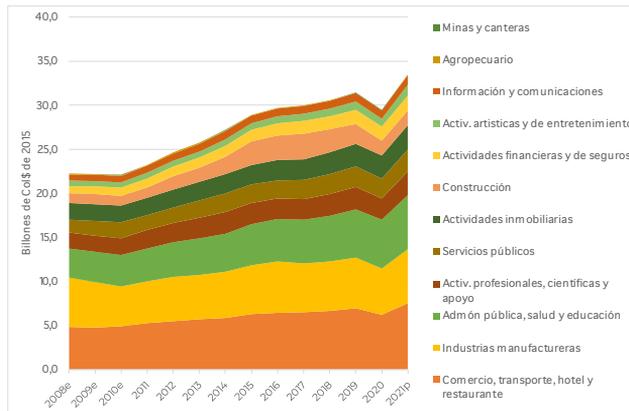
Para aproximarse a una mayor desagregación sectorial de la actividad económica en el análisis de la estructura de la actividad económica, se realizaron estimaciones aprovechando la información existente a nivel municipal y departamental. Se calculó la participación de cada gran sector del valor agregado del área metropolitana dentro del correspondiente gran sector a nivel departamental. Estas participaciones se extrapolaron

para contar con un estimativo del valor agregado municipal por grandes sectores en el área metropolitana para el periodo 2008-2010. Adicionalmente, se calculó la participación de cada uno de los 12 sectores de cuentas departamentales (secciones de la clasificación CIU) en el gran sector que le corresponde en el valor agregado del departamento de Atlántico. Con esas participaciones internas sectoriales, aplicadas a los grandes sectores del valor agregado del área metropolitana de Barranquilla, se obtiene la estimación de las participaciones sectoriales en la ciudad, que se presenta en el Gráfico 3.4.

Los sectores con mayor participación en el valor agregado en el área metropolitana son el de comercio, transporte, hoteles y restaurantes; la industria manufacturera; y la administración pública, incluyendo salud y educación. Entre estos acumulan el 58,5% del valor agregado total.

El sector de comercio, transporte y servicios de hotel y restaurante ha tenido un comportamiento relativamente estable, mientras que la industria manufacturera ha perdido participación y el sector de administración pública, salud y educación viene aumentando.

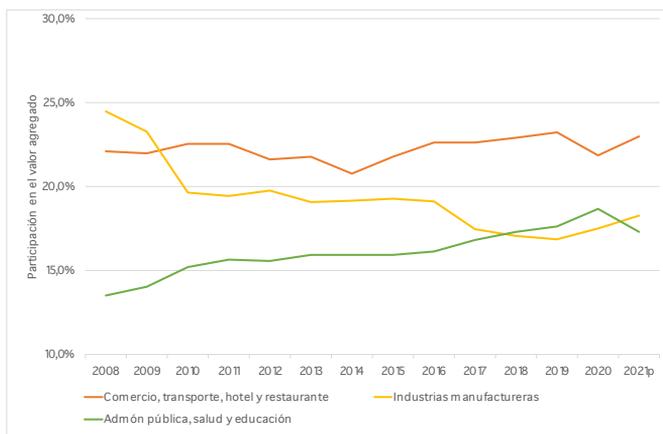
Gráfico 3.4. Valor agregado sectorial estimado (billones de pesos de 2015)
Área Metropolitana de Barranquilla



Fuente: Cálculos propios a partir DANE, Cuentas departamentales. Valor Agregado Municipal.

El Gráfico 3.5 presenta las participaciones de los tres principales sectores, en donde se ve el crecimiento de valor agregado de la administración pública, salud y educación, así como las caídas en la participación de la industria, especialmente en 2010 y 2017.

Gráfico 3.5. Participación en el valor agregado de los tres principales sectores



Fuente: Cálculos propios a partir DANE, Cuentas departamentales. Valor Agregado Municipal.

Esto se explica por dos grandes caídas en la industria: una en 2010 cuando el valor agregado se redujo en cerca de 19% como consecuencia de la crisis internacional de 2009⁴, y otra en 2017 debida a la desaceleración de la demanda interna. Por otra parte, las inversiones públicas municipales en los sectores sociales, como educación y salud, tuvieron una actividad creciente desde 2008, debido a la ampliación de coberturas y el aumento en el empleo en estos sectores. También hay que notar que en 2020 la industria tuvo un pequeño crecimiento mientras los demás sectores decrecían y en la recuperación post-pandemia de 2021 la industria creció cerca del 21%.

Comercio exterior

El comercio exterior ha sido el principal impulsor del desarrollo económico de Barranquilla. Aunque las estadísticas disponibles no permiten medir las exportaciones e importaciones específicas de la ciudad y su área metropolitana, sino las de todo el departamento, es muy poco lo que exporta el resto del departamento.

Las exportaciones del departamento entre 2008 y 2010 se vieron fuertemente afectadas por la crisis financiera internacional, y se redujeron en un 20%. Luego, a partir de 2011 y hasta 2019 se mantuvieron relativamente estables. Y luego de la caída de 2020 por la crisis económica

⁴ Particularmente las exportaciones a Venezuela, como se verá más adelante, se redujeron sustancialmente desde 2010 y luego del cierre de fronteras de 2015 cayeron aún más.

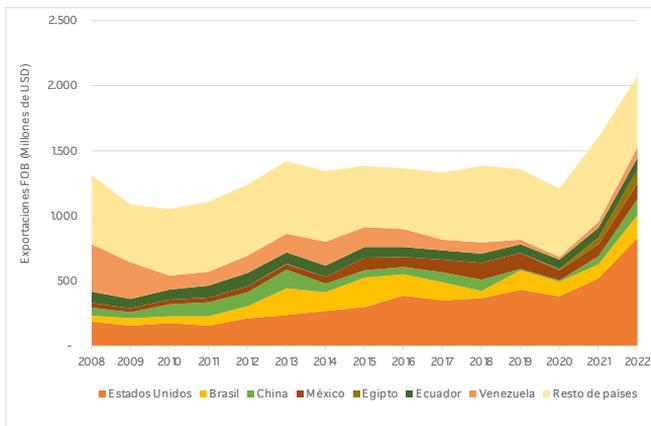
mundial derivada de la pandemia de Covid-19, se produjo no solo una rápida recuperación sino un crecimiento de 71% entre 2020 y 2022.

En 2022 el 40% de las exportaciones fue dirigida a los Estados Unidos, país con el cual ha habido una dinámica muy importante: entre 2010 y 2019 el crecimiento anual promedio fue 10,4%; en 2020 se registró una caída de 12%, pero los dos años siguiente el crecimiento fue 48% anual promedio. Otros clientes importantes para las exportaciones son: Brasil, que tuvo un crecimiento importante al comienzo del periodo y ha estabilizado su participación; China, que varía mucho en su comportamiento en el tiempo; y México, que tiene una tendencia creciente.

Cabe resaltar que en 2008 Venezuela era el destino de alrededor del 28% de las exportaciones; luego en 2010 esta proporción se redujo a alrededor del 10% y, con el cierre de la frontera entre los dos países, en 2019 cayó por debajo del 4%. Aun así, Venezuela en 2022 todavía se encuentra dentro de los siete países con mayor participación en el valor de las exportaciones.

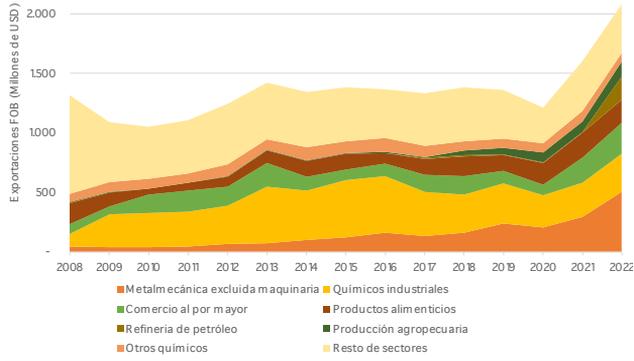
En cuanto a la distribución sectorial de las exportaciones, cerca de 40% se origina en dos sectores industriales: metalmecánica y químicos industriales. El primero de ellos creció entre 2010 y 2019 a una tasa anual promedio de 22%; en 2020 cayó 14,2% y entre 2020 y 2022 creció 58% promedio anual.

Gráfico 3.6. Valor FOB de las exportaciones según principales países de destino
Departamento del Atlántico



Fuente: DIAN-SIEX.

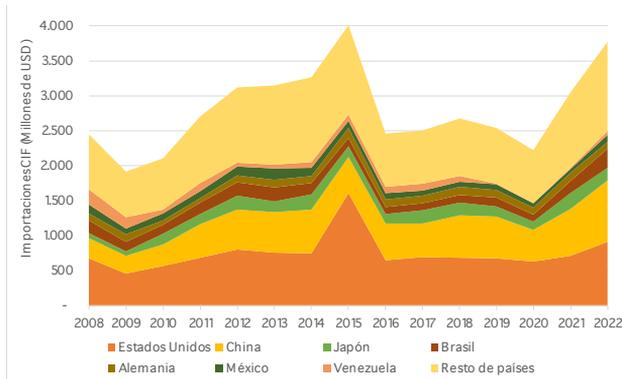
Gráfico 3.7. Valor FOB de las exportaciones según principales sectores CIU a 3 dígitos
Departamento del Atlántico



Fuente: DIAN-SIEX.

Por otra parte, el tipo de importaciones y su origen permite examinar el balance externo del departamento y la complementariedad de su comercio exterior. El principal proveedor de importaciones es también Estados Unidos y el segundo China, seguido de Japón y Brasil. Tanto con Estados Unidos como con China, la balanza comercial ha sido deficitaria; sin embargo, mientras que con China el déficit ha venido creciendo, con Estados Unidos ha tendido a equilibrarse con el tiempo. Frente a Japón, la balanza es deficitaria y estable. Con otros países como Brasil y México se tiene un comercio relativamente equilibrado, con años en déficit y otros en superávit.

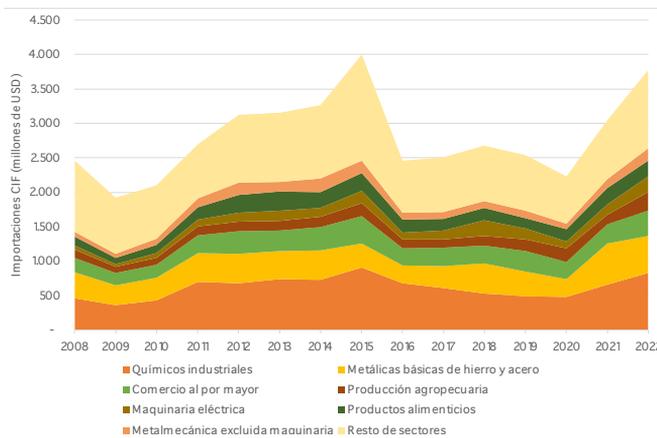
Gráfico 3.8. Valor CIF de las importaciones según principales países de origen
Departamento del Atlántico



Fuente: DIAN-SIEX.

Desde el punto de vista sectorial, resulta interesante que los principales sectores correspondan a insumos de los sectores de exportación como los metálicos básicos y los productos químicos industriales. Estos dos sectores representan el 36,1% de las importaciones del departamento del Atlántico. Otros sectores como comercio al por mayor⁵ y producción agropecuaria aportan cerca de 17% de las importaciones.

Gráfico 3.9. Valor CIF de las importaciones según principales sectores CIU a 3 dígitos
Departamento del Atlántico



Fuente: DIAN-SIEX.

En 2015 se observa un pico inusual de importaciones provenientes de Estados Unidos que, como se verá a continuación, corresponde principalmente a importaciones de bienes de capital, muy concentradas en el sector químico.

Inversión en Barranquilla y su área de influencia económica

La inversión está compuesta principalmente representada en inmuebles y en otros bienes de capital fijo que amplían la capacidad productiva de las empresas existentes o que hacen parte de la instalación de empresas nuevas. A continuación se analizan las importaciones de bienes de capital como maquinarias, equipos, vehículos, etc., y se relacionan con los esfuerzos de promoción de inversiones para instalación de nuevas empresas o ampliación de la capacidad productiva de las existentes.

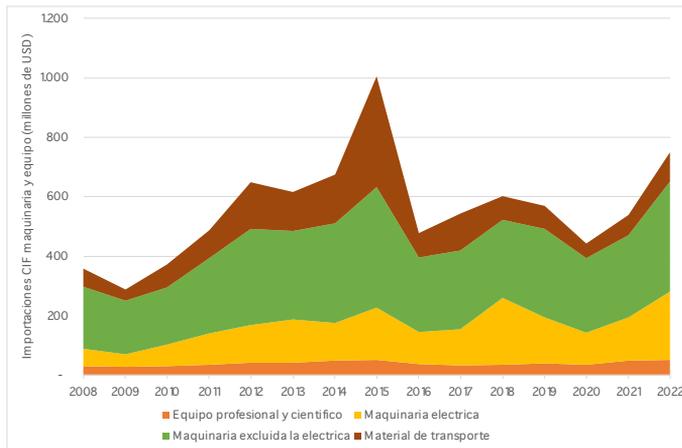
⁵ El Sistema Estadístico de Comercio Exterior agrupa en el sector de comercio al por mayor un conjunto de manufacturas diversas que no se clasifican en los demás sectores considerados en el sistema.

• **Inversión en bienes de capital**

Un indicador que, si bien no representa la totalidad de la inversión, sí permite analizar la dinámica del aumento de acervo de capital fijo en la ciudad de Barranquilla, es el monto de las importaciones de bienes de capital (maquinaria eléctrica y no eléctrica, material de transporte y equipo profesional y científico). Aunque no es todo el valor de la formación interna de capital fijo, porque no incluye inversiones en inmuebles, acumulación de inventarios y otros activos durables, este tipo de importaciones permite identificar dinámicas de inversión que reflejan el clima de negocios local.

En el Gráfico 3.10 se puede apreciar que hacia 2008 y 2009, estas inversiones eran de alrededor de 300 millones de dólares anuales y que desde entonces se disparan hasta alcanzar el pico de mil millones de dólares en 2015. Luego fluctúan alrededor de los 500 millones de dólares anuales, y alcanzan un nuevo pico en 2022, de 750 millones de dólares. La mayor proporción de las importaciones de estos bienes de capital están representadas en maquinaria (eléctrica y no eléctrica), material de transporte y equipos profesionales y científicos.

Gráfico 3.10. Valor CIF de las importaciones de bienes de capital
Departamento del Atlántico



Fuente: DIAN-SIEX.

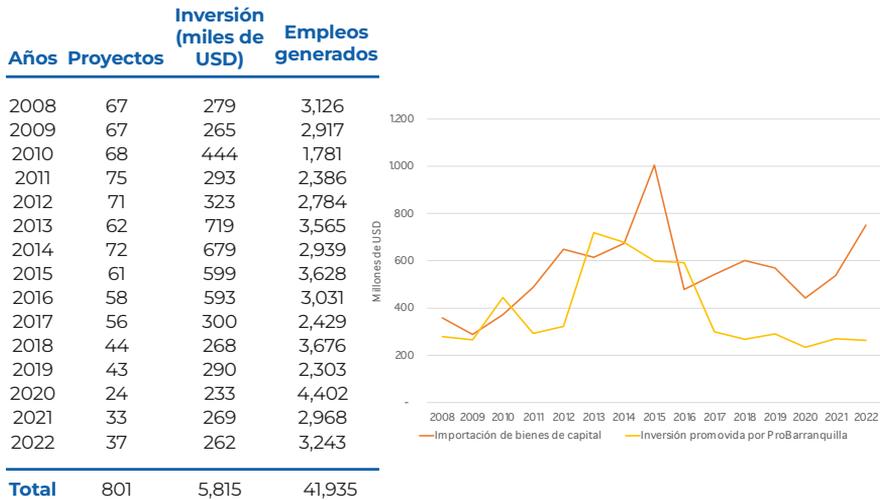
• *Atracción de inversión nacional y extranjera*

Desde 2008 la ciudad ha consolidado una estrategia de atracción de inversiones desarrollada de forma coordinada entre ProBarranquilla, la Alcaldía de Barranquilla, la Gobernación del Atlántico y otras entidades del ecosistema de desarrollo económico de la ciudad y el departamento. Esta promoción es tanto reactiva como proactiva. La promoción reactiva corresponde a inversionistas que solicitan información, generalmente sobre disponibilidad de terrenos, costos, fletes, etc. A estas demandas de información se responde con un acompañamiento integral. En la promoción proactiva, a partir de las agendas sectoriales e intersectoriales nacionales, y mediante la articulación con socios estratégicos como ProColombia, o a través de eventos y ruedas de negocios, se identifican empresas exportadoras y/o que quieren relocalizarse o ubicarse en el país. A estas se les contacta y se les presentan las ventajas competitivas de Barranquilla e incluso los posibles socios estratégicos.

La dinámica de inversión puede examinarse, también entonces, a través de las cifras de inversión reportadas por ProBarranquilla a partir de la información suministrada por los empresarios que han recibido su acompañamiento y asistencia para promover el establecimiento de nuevas inversiones en la ciudad. Este indicador tampoco representa la totalidad de la inversión realizada en la ciudad, pues no incorpora la adquisición de bienes de capital por parte de las empresas ya establecidas en la ciudad y de otras empresas que se han establecido sin haber tenido contacto con ProBarranquilla⁶. Sin embargo, constituyen un buen indicador del ánimo inversionista en la ciudad. En el Gráfico 3.11 puede observarse cómo entre 2012 y 2016 se presenta un incremento importante en las inversiones promovidas, que coincide con la mayor importación de bienes de capital. Luego, entre 2017 y 2022, las inversiones promovidas se estabilizan pero las importaciones de bienes de capital comienzan un nuevo proceso de crecimiento, interrumpido en 2020 por la crisis derivada de la pandemia de Covid-19. Las dos series muestran un pico de inversión entre 2013 y 2015, que sugiere que los esfuerzos de promoción dieron frutos tanto en la instalación de nuevas empresas, plantas de producción o establecimientos, como en mayores compras de bienes de capital. Por otra parte, el comportamiento a partir de 2017 puede indicar que, independientemente de la intensidad de la promoción, existen otros factores de atractividad de la ciudad que pueden jalonar crecimiento de las inversiones aun en situaciones de estabilidad en la promoción activa.

⁶Para calcular el volumen del valor de las inversiones se procesaron las bases de datos de la Superintendencia de Sociedades, pero desafortunadamente la calidad de esta información no permitió contar con un estimativo confiable para el periodo de estudio.

Gráfico 3.11. Inversión promovida por ProBarranquilla (2008-2022)

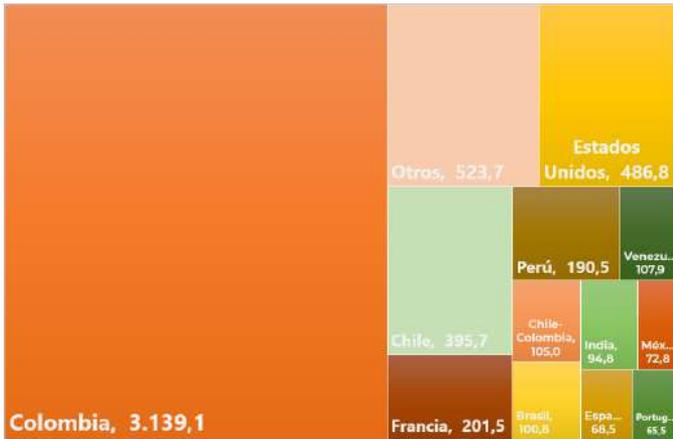


Fuente: ProBarranquilla.

La inversión promovida promedio por proyecto está en general alrededor de 7,3 millones de dólares y con una generación de empleo promedio de 52,4 empleos/proyecto. Sin embargo, entre 2008 y 2015, los tamaños de los proyectos fueron menores: 6,6 millones de dólares y 4,6 empleos por proyecto. Entre 2016 y 2022 aumentó un poco el valor y se incrementó sustancialmente la generación de empleo: 7,5 millones de dólares y 74,8 empleos por proyecto.

El origen de las inversiones promovidas por ProBarranquilla es en un 57% nacional. Las fuentes internacionales se encuentran relativamente diversificadas, destacándose Estados Unidos, Chile, Francia y Perú. Los demás países tienen participaciones inferiores al 2%. El Gráfico 3.12 ilustra estas proporciones.

Gráfico 3.12. Países de origen de la inversión promovida por ProBarranquilla



Fuente: ProBarranquilla.

La distribución sectorial de la inversión también se encuentra relativamente diversificada, aunque seis sectores concentran el 50% de las inversiones: productos de consumo, logística y transporte, industria metalmecánica, hotelería y turismo, y bienes raíces para negocios.

Gráfico 3.13. Sector de destino de la inversión promovida por ProBarranquilla



Fuente: ProBarranquilla.

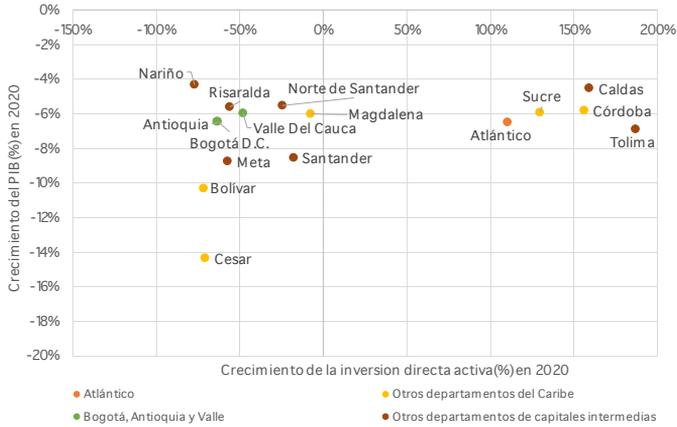
• *Atractividad*

La atractividad de las ciudades para la inversión es un concepto que ha sido analizado por diferentes autores. Moretti (2017) plantea que el dinamismo de un territorio se percibe como resultado del comportamiento económico y de la capacidad para atraer talento y promover la innovación. Evidencia que muchas ciudades que se han especializado en la producción manufacturera han venido reduciendo su capacidad de generar empleo y cada empleo industrial que se pierde tiene un efecto multiplicador, que lleva a que se pierdan 1,6 empleos en otros sectores. En cambio, por cada empleo de alta tecnología en un área metropolitana se crean a largo plazo cinco empleos adicionales en otros sectores, pues el alto nivel de ingresos de los trabajadores tecnológicos estimula la demanda por servicios locales y las empresas también aumentan la demanda por servicios empresariales de apoyo (marketing, publicidad, servicios financieros etc.).

Estos planteamientos coinciden con las impresiones de una representante del sector empresarial de Barranquilla, que manifiesta que la construcción del Malecón, y en general las inversiones en espacio público y en equipamientos urbanos, genera en sí misma un estímulo a las inversiones empresariales y definitivamente influyen en ese tipo de decisiones. Los inversionistas no se limitan a los resultados de sus cálculos de costos y de factibilidad financiera, sino que infieren acerca de la seguridad jurídica de sus inversiones a partir de la imagen que tengan de las autoridades municipales, y ese concepto se forma observando el funcionamiento de la ciudad.

En 2019 y 2020, el DANE aplicó la encuesta anual de inversión directa (EAID) a nivel departamental. Para periodos anteriores y posteriores a esos años, no hay disponibilidad de datos de esa encuesta. Aun así, es posible comparar el crecimiento de las inversiones de no residentes en el departamento con el crecimiento del PIB departamental. El gráfico 3.14 presenta este análisis.

Gráfico 3.14. Comparación del crecimiento de la inversión directa activa y el crecimiento del PIB departamental en 2020



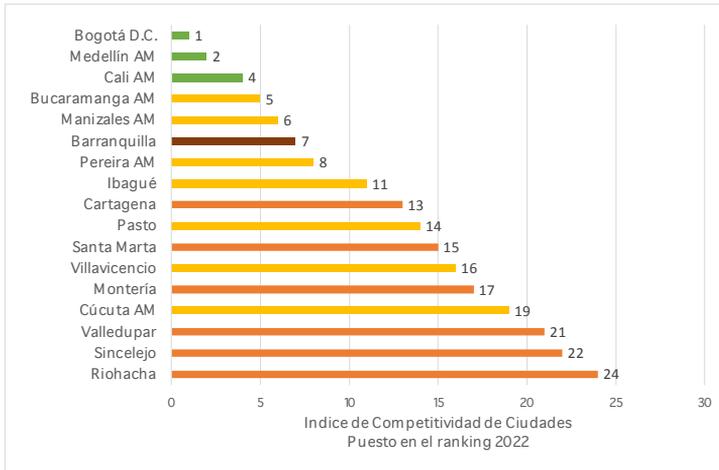
Fuente: DANE, cuentas departamentales y EAID.

Lo que se puede notar a simple vista es que el crecimiento negativo del PIB en 2020, por la crisis del Covid-19, estuvo acompañado en la mayoría de los casos de fuertes reducciones en la inversión activa directa, salvo en los casos de Atlántico, Córdoba, Sucre, Caldas y Tolima, donde el crecimiento de la inversión de no residentes creció a tasas superiores a 100%. Dado que el ejercicio se realiza en un año caracterizado por la incertidumbre económica a nivel general, el alto crecimiento de las inversiones podría denotar una alta confianza en el lugar de destino de esas inversiones.

Competitividad, productividad e innovación

Varias entidades producen indicadores que son útiles para describir a Barranquilla en comparación con otras ciudades del país en materia de competitividad, productividad e innovación. La Universidad del Rosario y el Consejo Privado de Competitividad han elaborado un ranking de competitividad urbana para las ciudades colombianas, el llamado Índice de Competitividad de Ciudades (ICC). Está organizado en los siguientes pilares: (i) desempeño de las instituciones; (ii) infraestructura y equipamiento urbano; (iii) adopción de tecnologías de información y comunicaciones; (iv) sostenibilidad ambiental; (v) condiciones de salud, condiciones de educación; (vi) entorno para los negocios; (vii) mercado laboral; (viii) sistema financiero; (ix) tamaño del mercado y (x) variables de sofisticación e innovación.

Gráfico 3.15. Rankings de competitividad (ICC) (2022)

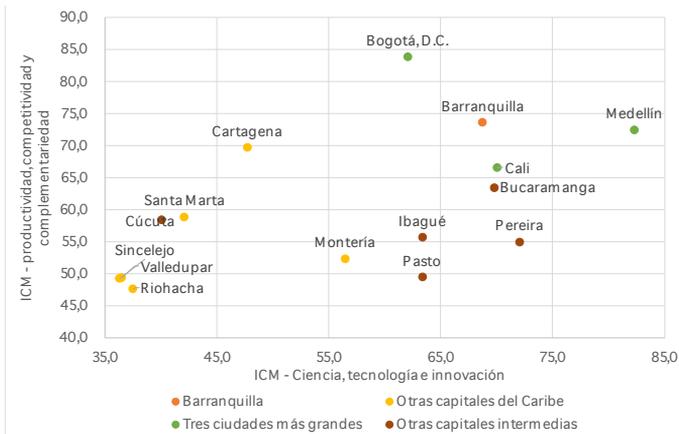


Fuente: Consejo Privado de Competitividad.

Si bien en el ranking general del ICC Barranquilla ocupó el séptimo puesto en Colombia en 2022, en entorno de negocios alcanzó el quinto puesto y en sofisticación, que incluye componentes de diversificación en exportaciones e innovación, ocupó el tercer puesto (superado solo por Cali y Pereira).

Por su parte, el Observatorio del Sistema de Ciudades de Departamento Nacional de Planeación cuenta con el Índice de Ciudades Modernas (ICM), el cual usa buena parte de la información disponible a nivel municipal para caracterizar seis dimensiones de los municipios del país: (i) gobernanza, participación e instituciones; (ii) productividad, competitividad y complementariedad; (iii) seguridad; (iv) sostenibilidad; (v) ciencia, tecnología e innovación; y (vi) equidad e inclusión social (DNP, 2022).

Gráfico 3.16. ICM de ciencia tecnología e innovación vs ICM de productividad, competitividad y complementariedad para 2020



Fuente: Consejo Privado de Competitividad.

En el análisis del tejido productivo son de especial interés las dimensiones (ii) y (v) del ICM. En el Gráfico 3.16 se sitúa a Barranquilla en esas dos dimensiones. En ambas, queda ubicada en el cuadrante de valores altos, evidenciando el segundo nivel más alto en productividad, competitividad y complementariedad, después de Bogotá, y un nivel medio-alto en ciencia, tecnología e innovación, por debajo de Medellín, Pereira, Bucaramanga y Cali. Esto contrasta con el ranking del ICC, donde queda ubicada en puestos más bajos, lo que posiblemente resulta del uso de indicadores más detallados.

En temas de innovación tecnológica, Fundesarrollo (2022) analiza el nivel tecnológico de los sectores líderes en la industria y en las exportaciones de Barranquilla, de acuerdo con la clasificación propuesta por Lall (2000), encontrando que aunque algunas actividades en las que se concentran las exportaciones de la ciudad son de alto valor agregado y productividad, están bastante concentradas en productos con bajos o medios niveles de intensidad tecnológica. Basándose en los resultados de la Encuesta de Desarrollo, Innovación y Tecnología del DANE, Fundesarrollo (2022) encuentra que en 2019 cerca del 29% de las empresas investigadas en el Atlántico introdujeron en el mercado algún producto (bien o servicio) nuevo o mejorado⁷, o implementaron un proceso nuevo o mejorado. Este porcentaje es mayor que en Bogotá (24%) pero menor que en Antioquia (32%) y en Bolívar (35%). Las principales innovaciones se presentan en el sector de productos alimenticios (23% de las innovaciones

⁷ Es decir, que difiere significativamente de aquellos productos o procesos realizados previamente por la empresa.

del departamento) y productos químicos (12%). El 70% de las empresas con innovaciones manifestaron haber realizado inversiones en actividades científicas, tecnológicas y de innovación.

En cuanto a ciencia tecnología e innovación, el alto valor de esta dimensión en el Índice de Ciudades Modernas refleja las capacidades de la ciudad⁸ para desarrollar procesos de ciencia, tecnología e innovación, mientras que la información del DANE sobre innovación en las empresas indica que hace falta un proceso de articulación entre la academia y el sector productivo para impulsar la investigación aplicada y el desarrollo de conocimientos especializados, para sostener y seguir mejorando los niveles de productividad, competitividad y complementariedad.

Complejidad económica

El concepto de complejidad económica se basa en la idea de que la producción de bienes y servicios requiere no solo insumos, mano de obra y bienes de capital sino, primero que todo, de conocimientos específicos para desarrollar adecuadamente los procesos productivos. La carencia de este tipo de conocimientos (know-how) limita la transformación estructural y la diversificación productiva de las economías del mundo. No trata de conocimientos teóricos sino principalmente de prácticas que se adquieren con la experiencia y que no son fáciles de transmitir y enseñar (Hausmann y otros, 2011).

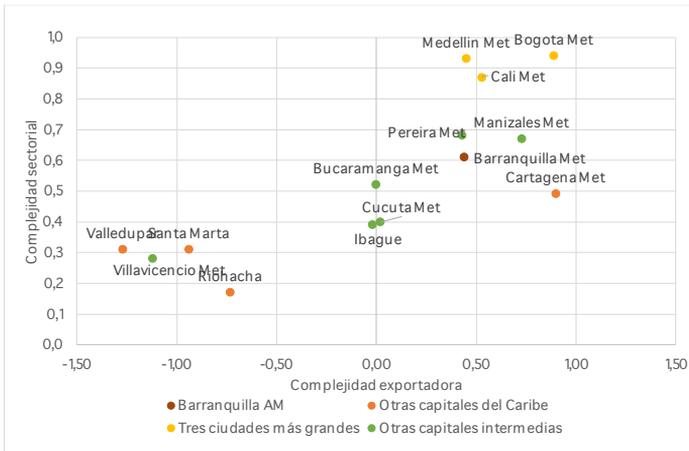
Existen diferentes indicadores de complejidad especialmente para las exportaciones y para los sectores productivos. Las medidas de complejidad tratan de reflejar el nivel de sofisticación de los conocimientos específicos que se requieren en cada producto o sector. Para ello utilizan información de ventajas comparativas reveladas y de qué tan diversa es la canasta de exportaciones o la estructura productiva del lugar, sea un país, un departamento o una ciudad. Avanzar en la complejidad implica exportar o producir bienes o servicios más diversos y sofisticados, que sólo logran producir otros lugares que a su vez tienen tejidos productivos diversos y sofisticados. Se puede encontrar más información sobre este tipo de indicadores en el Atlas Global de Complejidad, en donde se construyen perfiles de países e incluso de ciudades, aunque desafortunadamente Barranquilla aún no se ha incluido. En Colombia un ejercicio a nivel de ciudades (con sectores a tres dígitos de la clasificación CIIU) se llevó a cabo y se implementó una plataforma administrada por Bancóldex (Datlas Colombia) con información para el periodo 2008-2017.

⁸ Este índice incluye indicadores como número de grupos de investigación, universidades acreditadas, cobertura de educación superior, acceso y velocidad de internet, estudiantes por terminal etc.

Los sectores de mayor complejidad en Barranquilla son el sector industrial y el de información y comunicaciones. Esto significa que estos sectores requieren de los conocimientos más sofisticados, y a la vez pueden facilitar la aparición de otros sectores sofisticados. El sector industrial es un pilar importante del desarrollo de Barranquilla y el sector de información y comunicaciones se revela como un potencial motor de crecimiento futuro.

El Gráfico 3.17 muestra la complejidad productiva de Barranquilla en comparación a la de otras ciudades. El gráfico combina la complejidad sectorial con la exportadora. Como es de esperarse, las dos tienden a ir juntas. Aunque Barranquilla se encuentra en un cuadrante de alta complejidad sectorial y exportadora, otras ciudades, tanto grandes como pequeñas, como Pereira y Manizales, muestran niveles mayores de complejidad sectorial y exportadora. Esto sugiere que Barranquilla tiene un reto de sofisticación de su canasta exportadora y su tejido productivo.

Gráfico 3.17. Índice de complejidad económica sectorial vs Índice de complejidad exportadora (2017)



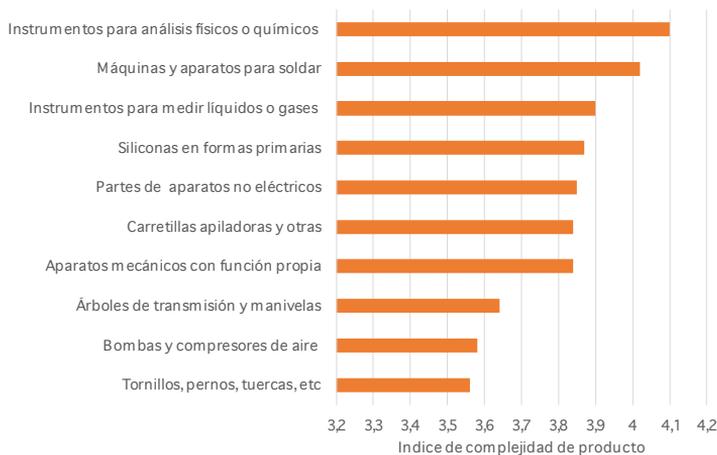
Fuente: Datlas, Bancóldex.

Por consiguiente, vale la pena explorar cuáles son los productos de mayor complejidad que la ciudad estaría en capacidad de producir. Productos complejos, como instrumentos de medición, máquinas y aparatos, requieren un nivel sofisticado y diverso de conocimientos que sólo se consigue con la interacción en empresas de muchos individuos con conocimientos especializados (Bancoldex, 2017). El Gráfico 3.18 presenta los diez productos⁹ de mayor índice de complejidad en Barranquilla, los cuales corresponden en general a los sectores químico, metalmeccánico

⁹. En este gráfico y el siguiente se utilizan nombres abreviados de las partidas arancelarias.

y de fabricación de maquinaria y equipo. Estimular inversiones específicamente en productos relacionados con ellos, y estimular la formación de capacidades laborales relacionadas, resulta conveniente para el aprovechamiento ese know how y la sofisticación de la creación de valor en la ciudad.

Gráfico 3.18. Productos de mayor complejidad Barranquilla 2017

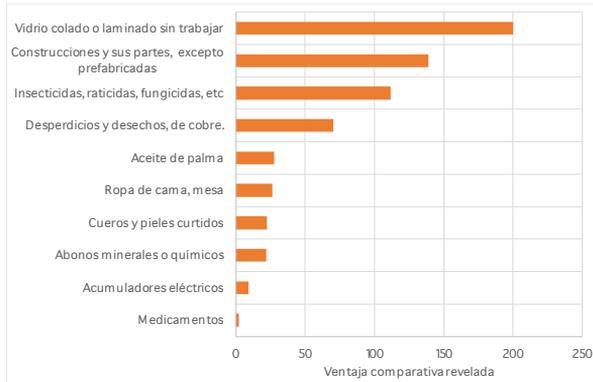


Fuente: Datlas, Bancóldex.

También es relevante presentar la lista de productos de exportación en que la ciudad tienen las más altas ventajas comparativas reveladas en el país, es decir aquellos productos que pesan en su canasta de exportación más de lo que cabría esperarse con base en la composición de las exportaciones colombianas. Para ello nuevamente se utiliza la base de datos Datlas en su versión más reciente (2017).

El Gráfico 3.19 muestra que los productos de vidrio, las construcciones y sus partes, y los insecticidas y fungicidas son las tres categorías de productos de exportación en que más se destaca Barranquilla. El reto de aumentar la complejidad exportadora y productiva consiste en utilizar los conocimientos sofisticados de estos y otros sectores exitosos para desarrollar otras actividades productivas y otras exportaciones de mayor complejidad.

**Gráfico 3.19. Ventaja comparativa relativa
Diez principales productos de exportación
Barranquilla 2017**



Nota: Indicador de ventaja comparativa revelada de los diez productos con mayor valor FOB de sus exportaciones.

Fuente: Datlas, Bancóldex. Políticas de desarrollo productivo.

3. Políticas de desarrollo productivo

Como se ha evidenciado en las páginas anteriores, en Barranquilla se han presentado transformaciones importantes tanto en la estructura productiva como en la dinámica exportadora. Algunos de estos cambios pueden relacionarse con factores estructurales, otros con estímulos externos y muchos otros pueden tener que ver con las políticas públicas locales y sobre todo con las expectativas de los inversionistas acerca de la estabilidad en las condiciones de producción. La hipótesis que aquí se ha planteado es que esas expectativas de estabilidad se derivan de la coherencia de las políticas públicas en el tiempo.

Esta coherencia política se refleja en la construcción de los planes de desarrollo de los cuatro gobiernos locales desde 2008, que, con énfasis diferentes, han girado alrededor de cuatro ejes: (i) empleabilidad y formación para el trabajo; (ii) emprendimiento y creación de empresas; (iii) apoyo a empresas existentes, y (iv) promoción de inversiones. Un aspecto de carácter transversal de las cuatro administraciones es el apalancamiento de las políticas mediante alianzas con las entidades nacionales y el sector privado en la construcción de instrumentos como: acceso a financiamiento; acompañamiento para la materialización de ideas de negocio; apoyo a micronegocios/unidades productivas informales; asesorías y acompañamiento a emprendimientos con potencial de crecimiento; fortalecimiento empresarial para mejoras en productividad y al fomento de

la internacionalización; y apoyo a empresas de base tecnológica.

En el Anexo 1 se examinan las acciones de política de cada periodo a través de estos cuatro ejes principales.

Estas políticas, programas y proyectos se encuentran alineados en mayor o menor medida con algunos factores determinantes de complejidad que se pueden estimular desde el Estado, como son:

- Apropiación de conocimientos y creación de know-how.
- Diversificación productiva inteligente.
- Apoyo a empresas existentes, en desarrollo tecnológico, e innovación. para la competitividad, productividad y generación de empleo de calidad.
- Atracción de apuestas productivas complejas complementarias con el tejido productivo existente.

En el Anexo 2 se clasifican los principales proyectos de cada plan de desarrollo según estos cuatro factores. Se encuentra que las políticas implementadas pueden aportar a cada uno de ellos. A continuación se analiza el enfoque de política pública que guía los planes de desarrollo de los cuatro cuatrienios, en el contexto de los retos que enfrentó cada administración.

Retos y enfoque de la política

• 2008-2011

El periodo 2008-2011, desde el punto de vista de la economía barranquillera, estuvo marcado por la reducción del crecimiento económico derivado de la crisis financiera internacional que redujo la demanda mundial, afectando las exportaciones de la ciudad y por lo tanto la actividad económica interna. También se estaban poniendo en orden las finanzas públicas e implementado medidas para incrementar el recaudo tributario (Capítulo 12), lo cual pudo a su vez reducir el ingreso disponible y la demanda interna de la ciudad.

El Plan de Desarrollo del Distrito de Barranquilla para este periodo planteó el enfoque general para el desarrollo productivo que terminaría de consolidarse en los periodos siguientes y que podría resumirse en los siguientes componentes de política: (i) alianzas con el Gobierno Nacional, con el sector privado y con la cooperación internacional para apalancar y potenciar los programas y proyectos (ii) pertinencia en la formación

laboral para garantizar la empleabilidad; (iii) acompañamiento directo para viabilizar el emprendimiento; (iv) creación de redes de apoyo mutuo (red de emprendimiento, clústeres empresariales, etc.); y (v) identificación y utilización de las ventajas competitivas de la ciudad para la atracción de la inversión.

• 2012-2015

El periodo 2012-2015 fue de recuperación económica y de un gran dinamismo, tanto en el comercio exterior como en la economía interna de Barranquilla. El Plan de Desarrollo continuó con un enfoque asociativo de alianzas con el sector privado, de promoción de la empleabilidad y del emprendimiento, así como de búsqueda de la mayor atractividad de la ciudad. Se trataba de refinar y profundizar los programas y proyectos de la anterior administración, reforzando y desarrollando los mismos enfoques de política, pero agregando otros, como la promoción del idioma inglés, el énfasis en la formación para el trabajo pertinente y articulada con la demanda y el impulso a las ideas innovadoras.

En este periodo hubo un énfasis especial en desarrollar proyectos de apoyo a clústeres empresariales en alianza con la Cámara de Comercio y una labor intensa de atracción de inversiones en alianza con ProBarranquilla, la Gobernación del Atlántico, ProColombia, ANDI y la Cámara de Comercio, entre otros.

• 2016-2019

El periodo 2016-2019 fue de consolidación de la economía barranquillera y de transición hacia una nueva dinámica de crecimiento acelerado. El Plan de Desarrollo fue más esquemático y se estructuró en torno a dos grandes políticas: las de apoyo al emprendimiento y las de atracción de inversiones, ambas guiadas por la construcción de alianzas, la atractividad para la inversión y la innovación. En este periodo se implementó una alianza con Bancóldex para canalizar crédito con tasas compensadas hacia las microempresas. En este periodo también se establecieron beneficios tributarios para nuevas empresas, como se presenta más adelante.

• 2020-2023

El periodo 2020-2023, aunque estuvo marcado por la crisis económica derivada de la pandemia de Covid-19, se caracterizó por el despegue de tendencias de crecimiento acelerado que empezaban a observarse antes de la pandemia.

El plan de desarrollo de este periodo tuvo los mismos énfasis de las administraciones pasadas, como el impulso al Centro de Oportunidades para asesorar a empresarios establecidos y emprendedores, así como para articular a la fuerza laboral de la ciudad con el Servicio Nacional de Empleo y con las empresas según sus necesidades laborales específicas. En cuanto a atracción de inversiones, se continuó el trabajo conjunto con ProBarranquilla, mediante el cual se promociona la ciudad frente a empresas nacionales y extranjeras con vocación exportadora, que estén interesadas en ampliar o relocalizar sus centros de producción y distribución para estar más cerca de su mercado de consumo, aprovechando la ubicación geográfica de Barranquilla. La puesta en marcha del Centro de Eventos y Exposiciones permitió también desarrollar eventos de importancia internacional que para dar a conocer la ciudad a inversionistas y tomadores de decisiones.

Aunque se mantuvo el enfoque de las políticas públicas, vale la pena destacar la profundización de algunas iniciativas de formación pertinente de capital humano en temas tecnológicos, como el proyecto Empodera-Tech que, mediante alianzas con plataformas educativas virtuales, forma programadores de sitios web y presta acompañamiento en el relacionamiento con posibles empleadores. También cabe destacar la formación de capacidades en idioma inglés para la empleabilidad, iniciativa que se articuló con alianzas directas con operadores de call center para garantizar el enganche laboral e incrementar la remuneración salarial promedio de los beneficiarios.

Un área de especial énfasis en el período 2020-2023 fue el de generación energética con fuentes renovables (especialmente eólica/solar/hidrógeno verde). Se impulsaron dos grandes proyectos: un parque eólico costa afuera y la empresa de generación de energía solar que proveerá de este servicio primeramente a más de 300 establecimientos del Distrito. Barranquilla hace parte del World Energy Council y del World Energy Cities Partnership, organizaciones con las cuales se obtiene transferencia de conocimiento sobre buenas prácticas de ciudades internacionales que están a la vanguardia de la transición energética responsable.

Beneficios tributarios

Si bien las ventajas competitivas de Barranquilla¹⁰ son factores que facilitan la atracción de nuevas apuestas productivas, y los programas de empleabilidad, emprendimiento y desarrollo empresarial ayudan a la población vulnerable a mejorar sus posibilidades de generación

¹⁰ Como son la ubicación geográfica frente a los mercados de Centro y Suramérica, la existencia de un industria consolidada en varios sectores, el desarrollo urbanístico y la estabilidad de las políticas públicas.

de ingresos, los costos de instalación y operación juegan un papel determinante en las decisiones de localización para los proyectos productivos que dinamizan la economía de la ciudad. Dentro de esos costos un elemento importante son los impuestos distritales.

Barranquilla desde 2019 tiene un régimen de beneficios tributarios especialmente atractivo en comparación con ciudades como Bogotá y Medellín, y más aún Cali, en donde no se han establecido este tipo de incentivos. El Cuadro 3.3 presenta un panorama comparativo de beneficios tributarios concedidos por Barranquilla, Bogotá y Medellín. Cabe mencionar que aún es temprano para hacer un análisis riguroso del impacto de estas medidas, cuyos costos y beneficios no se restringen a los sectores escogidos ni al corto plazo.

Cuadro 3.3. Comparación de beneficios tributarios

Barranquilla (Decreto 119/2019)			
Instrumento	Exención	Dirigido a	Periodo final
Impuesto predial	90%	Inmuebles de patrimonio cultural	2023
	80%	Planes parciales: Centro Histórico, la Loma, Barlovento y Barranquilla	Durante 5 años
	60%		Años 6 a 10
	100%	Nuevas empresas (industria, comercio y portuarias) en áreas urbanas específicas	2029
	100%	Empresas (industria, comercio, transporte, almacenamiento y reparación de vehículos) que se trasladen desde la vía 40 a zonas especificadas	2029
Impuesto de Industria, Comercio y Avisos	70%	Edición y distribución de publicaciones científicas o culturales	Indefinida
	100%	Nuevas empresas (industria, comercio y portuarias) en áreas urbanas específicas	2029
	100%	Empresas (industria, comercio, transporte, almacenamiento y reparación de vehículos) que se trasladen desde la vía 40 a zonas especificadas	2029
Contribución de Valorización	90%	Inmuebles de patrimonio cultural	2023
Impuesto de delineación urbana	100%	Nuevas empresas (industria, comercio y servicios) en áreas urbanas específicas y empresas que se relocalizan desde la vía 40	2023
Impuesto de espectáculos públicos	100%	Compañías o grupos artísticos y ferias artesanales	El evento
Estampilla pro-Cultura	100%	Contratos y convenios públicos	2027

Bogotá (Decreto 352/2002 y Resolución SHD 426/2018)			
Instrumento	Beneficio	Dirigido a	Periodo final
Impuesto Predial (Resolución SHD 426/2018)	10%	Descuento por pronto pago	2019
Impuesto de Industria, Comercio y Avisos (Decreto 352/2002)	No causación	Producción primaria	Indefinida
		Productos para exportación	
		Productos rurales (primera transformación) excepto industriales	
Medellín (Acuerdo 66 de 2017)			
Instrumento	Beneficio	Dirigido a	Periodo final
Impuesto Predial	Exención 100%	Operadores urbanos en zonas específicas, transformando áreas de intervención estratégicas	2022
Impuesto de Industria, Comercio y Avisos	5%	Descuento a contribuyentes con aportes voluntarios	durante 5 años
Obras por impuestos		Inversiones en proyectos viabilizados por del Departamento Administrativo de Planeación	durante 5 años
Impuesto de Industria, Comercio y Avisos	Tarifa reducida (0,2%)	Empresas (industria, comercio, servicios) en los distritos de innovación y creativo	durante 10 años
	10%	Construcción de vivienda sostenible estratos 1 y 2	
Impuesto de delineación urbana	8%	Construcción de vivienda sostenible estrato 3	
	6%	Construcción de vivienda sostenible estrato 4	
	4%	Construcción de vivienda sostenible estrato 5	
	2%	Construcción de vivienda sostenible estrato 6	

Fuente: ProColombia y normas legales.

4. Conclusiones y Recomendaciones

Barranquilla tuvo un proceso histórico diferente al de otras ciudades de la región Caribe y del resto del país, por la confluencia de un conjunto de factores de atractividad económica y por el flujo de migrantes nacionales e internacionales. Actualmente es una ciudad de emprendedores con una población cosmopolita, dinámica e innovadora.

Si bien estos factores han sido los determinantes de la evolución de la economía barranquillera, dada su vocación exportadora la ciudad ha estado expuesta a los altibajos de la economía mundial y, dados sus vínculos con la economía nacional, también se ha visto afectada de manera importante por los ciclos económicos nacionales. Tal vez esta diversificación de riesgos externos e internos le permite recuperarse rápidamente después de las crisis, como la de la pandemia.

El sector terciario de la economía, que comprende el comercio y otros servicios de agregación de valor, ha venido creciendo hasta ahora gracias sobre todo a la inversión pública en salud y educación. Como este proceso se agotará, será necesario impulsar una mayor participación de otros sectores de servicios, en especial los más complejos como la informática, comunicaciones, consultoría, publicidad, servicios financieros y actividades culturales, turísticas y recreativas.

La administración pública ha logrado equilibrar adecuadamente las políticas de inclusión social e inclusión productiva, incentivando la formación de capacidades tanto en la población más vulnerable y los emprendimientos, como en las empresas establecidas. La confianza de la población y los empresarios en que las políticas públicas y en particular las de desarrollo empresarial tienen continuidad, genera un clima de tranquilidad para el desarrollo de los negocios grandes y pequeños. El desarrollo urbanístico, la consistencia general de las acciones públicas, y los resultados en los temas sociales, que se examinan en otros capítulos de este libro también son fundamentales para ese clima de negocios.

En conclusión, las políticas dirigidas al sector productivo implementadas en los últimos cuatro periodos administrativos han sido coherentes entre sí en el tiempo y guardan consistencia con los resultados obtenidos en términos de inversión, crecimiento económico y dinamismo de las exportaciones. Las labores de promoción para la atracción de inversiones han sido importantes para este resultado pues el sostenimiento de la inversión es el motor que soporta la actividad económica en todos los sectores.

Como sucede en todas las ciudades, debido al tamaño de las necesidades y la insuficiencia de recursos, la mayor parte de las políticas de desarrollo productivo para el emprendimiento, la empleabilidad y el crecimiento personal de los trabajadores, aunque muestran resultados importantes a nivel micro en el corto plazo, seguramente podrán tener un efecto mayor, medible y significativo en el largo plazo, a nivel macro, en términos de valor agregado, si las siguientes administraciones

dan continuidad a estos esfuerzos. Sin embargo, estas políticas, como las de desarrollo urbano, social y ambiental, conjuntamente generan beneficios pues permiten proyectar una imagen de administración pública con estabilidad y poca incertidumbre, lo que facilita la toma de decisiones de los inversionistas, de los consumidores y de quienes se ven atraídos por la ciudad para vivir en ella.

Por consiguiente, la principal recomendación que se puede hacer a la administración de Barranquilla es dar continuidad y expandir cuantitativa y cualitativamente los programas y proyectos de desarrollo empresarial. La expansión cuantitativa es necesaria para lograr una mayor cobertura de los programas de empleabilidad y emprendimiento entre la población de bajos ingresos y migrante. La expansión cualitativa es necesaria para la identificación, consolidación y apropiación de los conocimientos relevantes para el aparato productivo y en especial el sector terciario. La expansión cualitativa de los programas también puede incluir un direccionamiento para promover una mayor diversificación relacionada, es decir que la creación de nuevas empresas no se concentre en un pequeño conjunto de sectores sino que abarque un amplio espectro de sectores relacionados o complementarios con los sectores de las empresas existentes (por ejemplo proveedores y compradores).

Otro aspecto que es importante articular es la relación entre el sector académico y la investigación técnico-científica con el sector empresarial, promoviendo inversiones en ciencia, tecnología e innovación, de una manera participativa, de manera que se aprovechen los conocimientos empíricos existentes en el tejido productivo actual y futuro para el desarrollo de productos y procesos, innovadores y diferenciados, que le den una impronta de atractividad adicional a la ciudad.

Finalmente, y no menos importante, es que el sector público haga inversiones para la captura, estructuración y análisis de bases de información tanto para el funcionamiento de la ciudad (movilidad, salud, programas sociales, seguridad, ambiente), como para apoyar la toma de decisiones de las empresas establecidas y nuevos inversionistas (inteligencia de mercados, costos del suelo, clima de negocios, oferta y demanda de servicios, etc.). Este es el primer paso para transformar a Barranquilla en una ciudad inteligente, definida como “aquella que utiliza los mejores medios tecnológicos disponibles en la provisión de bienes y servicios para mejorar la calidad de vida de sus habitantes de manera sostenible.” Un diagnóstico a este respecto puede encontrarse en Castillo (2022).

Reconocimientos

Se agradecen los comentarios y sugerencias a una versión previa de este capítulo por parte de Eduardo Lora y la Alcaldía de Barranquilla. Igualmente, se agradece a las siguientes personas e instituciones que suministraron información valiosa para llevar a cabo este trabajo: Alcaldía de Barranquilla, ProBarranquilla, Fundesarrollo, Cámara de Comercio de Barranquilla, Datlas-Bancóldex, Camacol, ACOPI y Centro de Oportunidades de Barranquilla. Se reconoce especialmente a Juan Sebastián Maldonado de CEMR y a Andrés Zapata, de la Alcaldía de Barranquilla, por el apoyo a la recolección de información.

Referencias

Alvear, José. Historia del transporte y la infraestructura en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2008.

Bancoldex. Glosario Datlas. 2017. <http://datlascolombia.bancoldex.com/#/about/glossary> (último acceso: abril de 2023).

Castillo Nieto, Carlos José. Barranquilla como ciudad inteligente frente al modelo Smart City 4.0. Barranquilla: Universidad del Norte, 2022.

DNP. "Índice de Ciudades Modernas: Ficha Técnica." Observatorio del Sistema de Ciudades. 2022. https://osc.dnp.gov.co/media/com_inicio/img/Ficha-ICM-2021.pdf (último acceso: marzo de 2023).

Fundesarrollo. Dinámica del sector industrial en Barranquilla en la última década. Barranquilla: Fundesarrollo para la Alcaldía de Barranquilla, 2022.

Hausmann, Ricardo, y otros. The Atlas of Economic Complexity. Cambridge: Puritan Press, 2011.

Hidalgo, César, y Ricardo Hausmann. "The Building Blocks of Economic Complexity." Proceedings of the National Academy of Sciences 26, n° 106 (2009): 10570-10575

Lall. "The Technological Structure and Performance of Developing Countries Manufactured Exports, 1985-1988." Oxford Development Studies (Oxford University) 3, n° 28 (2000): 337-369.

Lora, Eduardo, y Oscar Rodríguez. "Condiciones de producción para la generación de empleo formal en grandes áreas urbanas." En Colombia después de la pandemia: la urgencia de lo estructural, de Econometría Consultores, 21-36. Bogotá: Econometría S.A., 2021.

Meisel, Adolfo. "Por qué se disipó el dinamismo industrial de Barranquilla." *Lecturas de Economía*, n° 23 (1987): 57-84.

Meisel, Adolfo, y Eduardo Posada. "Historia económica de Barranquilla: Bancos y banqueros de Barranquilla 1873-1925." *Económicas CUC 1*, n° 18 (1990): 23-35.

Moretti, Enrico. *The New Geography of Jobs*. Boston-New York: Mariner Books, 2013.

Paternina, Carlos. "Comercio, iniciativas semifabriles y elite económica en Barranquilla (1890-1910)." *Epokhé*, n° 9 (2019): 70-91.

Pineda Hoyos, Saúl, y otros. *Ranking de ciudades latinoamericanas para la atracción de inversiones INAI 2012*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2012.

Solano, Sergio. "La modernización de Barranquilla 1905-1930." En *Historia general de Barranquilla*, de Academia de Historia de Barranquilla, 85-99. Barranquilla, 1997.

Villalón, J. *Historia de Barranquilla*. Editado por Jorge Villalón Donoso (compilador). Barranquilla: Ediciones Uninorte, 2000.

Cuadro A.3.1. Ejes de la política pública de desarrollo productivo

El siguiente cuadro presenta los énfasis dados en cada administración a los cuatro ejes de política identificados durante los cuatro cuatrienios:

Ejes de la Política				
Plan de Desarrollo	Empleabilidad y formación para el trabajo	Emprendimiento y creación de empresas	Apoyo a empresas existentes	Promoción de inversiones
2008-2011	<p>Convenios con instituciones educativas y empresas para formación en ciencia y tecnología.</p> <p>Alfabetización digital y agenda de conectividad.</p> <p>Asistencia para la generación de empleo.</p>	<p>Fortalecimiento del sistema de parques industriales.</p> <p>Creación de una red de emprendimiento.</p> <p>Fomento del emprendimiento virtual.</p> <p>Centro de desarrollo tecnológico en metalmecánica.</p> <p>Apoyo a la creación de empresas innovadoras.</p>	<p>Convenios de cooperación con el sector privado</p> <p>Alianza con el BID para promover competitividad</p> <p>Fortalecimiento de la asociatividad de las microempresas.</p>	<p>Plan de beneficio para inversionistas.</p> <p>Apoyo a ProBarranquilla para la atracción de inversiones.</p> <p>Estrategia de comunicaciones y posicionamiento nacional e internacional.</p> <p>Lanzamiento del proyecto Centro de eventos y exposiciones del Caribe.</p>
Creación del centro de oportunidades en ciencia y tecnología.				
2012-2015	<p>Identificación de necesidades con el sector empresarial.</p> <p>Entrenamiento y formación para el trabajo.</p> <p>Formación para el trabajo a profesionales.</p> <p>Promoción de la actualización profesional.</p> <p>Promoción del bilingüismo técnico especializado.</p>	<p>Apoyo a ideas de negocio e iniciativas empresariales en gestación.</p> <p>Alianza con la red local de emprendimiento.</p> <p>Identificación de oportunidades y gestión de recursos.</p> <p>Formalización empresarial para aprovechar oportunidades.</p>	<p>Promoción de Clústeres (redes empresariales) y alianzas público privadas.</p> <p>Apoyar la ejecución de proyectos de innovación.</p> <p>Mejora de productividad a través de la cadena de valor.</p> <p>Asistencia técnica especializada a las micro y pequeñas empresas.</p> <p>Asistencia para la organización de los negocios, la optimización de procesos, la mejora de la productividad e innovación, el micro financiamiento y el acceso a mercados.</p>	<p>Apoyo a ProBarranquilla para la atracción de inversiones.</p> <p>Promoción especializada de la ciudad para atraer inversiones.</p>

Ejes de la Política				
Plan de Desarrollo	Empleabilidad y formación para el trabajo	Emprendimiento y creación de empresas	Apoyo a empresas existentes	Promoción de inversiones
2016-2019	Formación en competencias requeridas por las empresas. Intermediación laboral.	Fomento al emprendimiento empresarial. Formación para el trabajo.	Dinamización de clústeres. Fortalecimiento de cadenas productivas. Inclusión financiera par generación de ingresos. Plan de Ciencia , Tecnología e innovación. Campañas de promoción de la formalización.	Apoyo a ProBarranquilla para la atracción de inversiones. Facilitación de trámites para el desarrollo de la inversión. Gestión de recursos para proyectos atractores de inversión. Programa de cooperación internacional. Planeación, fomento y desarrollo de la oferta turística y de la competitividad como destino turístico. Puesta en operación del Centro de eventos y exposiciones del "Puerta de Oro". Establecimiento de beneficios tributarios para la inversión.
2020-2023	Formación en el idioma inglés con alianzas para vinculación laboral Intermediación laboral.	Identificación de ideas de negocios. Talleres de emprendimiento. Asesorías a emprendedores. Articulación con aliados para otros apoyos. Acompañamiento a emprendimientos de alto valor agregado. Apalancamiento financiero. Integración, acompañamiento y activación económica de las comunidades ribereñas y portuarias.	Fomento de la cultura exportadora. Talleres de fortalecimiento para empresarios. Asistencia técnica para las exportaciones. Asistencia técnica para mejorar productividad. Articulación con aliados para otros apoyos. Apalancamiento financiero. Reconversión laboral de grupos específicos de población. Penetración y apropiación de la ciencia, tecnología e innovación en las empresas. Acompañamiento a pymes de alto valor agregado.	Apoyo a ProBarranquilla para la atracción de inversiones Plan Maestro Portuario Articulación de actores de la cadena energética Gestión para la demanda y la oferta de la cooperación internacional Intercambios de conocimientos y experiencias con otras ciudades y países Promoción de marca de la ciudad y mejoramiento de imagen Fortalecimiento y gestión de la infraestructura turística Planeación de largo plazo (Barranquilla 2100) Consolidación, formalización y actualización tecnológica de la oferta turística Fortalecimiento de la cadena de turismo y eventos de negocio Desarrollo de eventos de negocio, nacionales e internacionales (ej. Asamblea BID)

Política Distrital de Desarrollo Económico

Fuente: Elaboración propia con base en planes de desarrollo distritales.

Cuadro A.3.2. Alineación con factores facilitadores de la complejidad.

Plan de Desarrollo	Políticas/Estrategias	Programas	Proyectos	Factores facilitadores de la complejidad				
				Creación de know-how	Diversificación productiva inteligente e innovación	Competitividad, productividad e innovación	Apuestas competitivas	
"Oportunidades para todos" 2008-2015	Promoción de inversiones y desarrollo empresarial	Programa de promoción de inversiones y desarrollo empresarial:	Plan de beneficios a inversionistas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
			Promoción de Barranquilla para la atracción de inversiones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
			Competitividad en el Distrito de Barranquilla	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			Banco de oportunidades	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Formación pertinente, ciencia y tecnología	Acuerdos de formación	Convenios con centros universitarios de formación tecnológica y empresariado	Fortalecimiento de la productividad y competitividad de las pymes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
				Apoyo a la creación de empresas innovadoras	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
				Unidad estratégica de comercialización	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
				Impulso al Parque Tecnológico	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
				Fortalecimiento de la asociatividad en las localidades	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
				Promoción al emprendimiento	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barranquilla Digital	Articulación de la red de emprendimiento	Fomento al emprendimiento virtual	Centro de Desarrollo Tecnológico en metalmecánica	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
			Alfabetización digital	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			Agenda de conectividad	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
			Sistema de información estadístico georreferenciado	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
"Barranquilla florece para todos" 2016-2019	Barranquilla ciudad de clústeres	Fortalecimiento y refuerzo competitivo de clústeres innovadores	Mejora de Productividad en la cadena de valor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
			Implementación de Iniciativas de Refuerzo Competitivo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Innovación Empresarial	Asistencia para la Empleabilidad	Articulación Oferta – Demanda de Innovación, Ciencia y Tecnología	Formación para el trabajo con pertinencia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
				Formación para el trabajo con pertinencia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Estrategia Barranquilla emprendedora y Formal	Nuevas Iniciativas Empresariales	Apoyo al emprendimiento de empresas en diferentes sectores	Fomento del Emprendimiento Cultural	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
				Formalización de los vendedores estacionarios del centro histórico y el mercado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Fortalecimiento Empresarial	Formalización de los negocios asociados a las actividades económicas del Distrito	Formalización de los negocios asociados a las actividades económicas del Distrito	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
				Cultura de Emprendimiento e Innovación.	Emprendimiento e Innovación para los Jóvenes	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Estrategia Barranquilla atractiva y preparada	Promoción Proactiva - Marketing territorial	Promoción de Inversiones Simplificación de trámites Bicentenario, el Puente de Barranquilla con el Mundo Centro de Eventos y Exposiciones del Caribe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
		Desarrollo del Capital Humano (Profesionales)	Desarrollo de habilidades y competencias técnicas y gerenciales	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barranquilla	Emprendimiento y empleo para la gente	Programa integral de empleo	Formación para el trabajo con pertinencia Intermediación laboral Socialización y sensibilización para la formalización	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Apoyo al desarrollo empresarial	Inclusión financiera para personas y negocios que generan ingresos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Atracción de inversión	Promoción de ciudad	Atracción de inversiones Simplificación de las cadenas de trámites Estructuración del programa cooperación internacional del Distrito	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
			Programa para el desarrollo y competitividad turística de Barranquilla	Planeación del desarrollo turístico de la ciudad Fomento y desarrollo de la oferta turística en la ciudad Competitividad de Barranquilla como destino turístico Gestión, mercadeo y promoción turística	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Emprendedora y trabajadora	Negocios prósperos	Apoyo al empresario Apalancamiento financiero Apoyo para la generación y fortalecimiento de unidades productivas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Empleo de calidad	Inglés para el trabajo Estrategia para el aumento de la empleabilidad	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
"Soy Barranquilla"	Ciudad global	Conexión a nuevos mercados	Fábricas de internacionalización Integración del río con las comunidades ribereñas (Proyecto Integra)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
			Plan Maestro Portuario Gestión de Barranquilla como ciudad energética	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Promoción de ciudad	Fomento y promoción del turismo	Atracción de inversión nacional y extranjera Gestión para la demanda y la oferta de la cooperación internacional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
			Posicionamiento de ciudad Fortalecimiento de la gestión y desarrollo de la infraestructura turística	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Competitiva e innovadora	Ecosistemas para la productividad y la innovación	Consolidación de la oferta turística de la ciudad y la región Fortalecimiento de la cadena de valor de la industria de turismo y eventos de negocios (TEN)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
			Atracción de turismo y eventos de negocios Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
			Fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación Apoyo para el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa Estudios económicos y territoriales para la productividad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Barranquilla 2100	Elaboración del Plan Maestro Barranquilla 2100 Política Distrital de Desarrollo Económico	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Fuente: Elaboración propia con base en planes de desarrollo distritales.



Capítulo 4.

Empleo, ingresos y pobreza en Barranquilla

Andrea Otero Cortés, Oriana Álvarez Vos
y Karina Acosta*

En las últimas décadas Barranquilla ha experimentado importantes transformaciones institucionales, demográficas y económicas. Entre los grandes logros laborales se destacan, especialmente, la mayor participación femenina en la fuerza de trabajo y en todos los sectores y ocupaciones, y la rápida incorporación de los migrantes venezolanos a las actividades productivas. Pese a estos avances, la alta tasa de informalidad y el estancamiento de las remuneraciones son los dos mayores desafíos. Es necesario entender las complejidades inherentes del mercado laboral local—que resultan de la estructura económica de la ciudad, la legislación de orden nacional y local y diversos choques económicos y sociales—para diseñar intervenciones de política pública que ayuden a que haya más empleo de calidad, más estabilidad laboral y remuneraciones más altas.

En este capítulo se analiza la evolución entre 2008 y 2022 de los principales indicadores del mercado de trabajo de Barranquilla (incluyendo Soledad) con respecto a los grupos de ciudades de comparación². Se busca comprender, por un lado, la evolución de la generación de empleo y los ingresos laborales durante la última década en la ciudad y, por otro, identificar las políticas que han funcionado y los retos para el futuro. De igual manera, se incluye un análisis de los ingresos de los trabajadores y cómo han sido afectados por los procesos migratorios. Así mismo, se analiza la incidencia, profundidad y determinantes de la pobreza, que pueden resultar de gran utilidad para los hacedores de política. También se destaca un programa novedoso implementado para mejorar la inserción en el mercado laboral formal de jóvenes denominado Inglés para el Trabajo y se menciona el esfuerzo realizado en conjunto con el SENA para la construcción de 12 nuevas sedes para ofrecer programas de formación para el trabajo que respondan a las necesidades del sector empresarial.

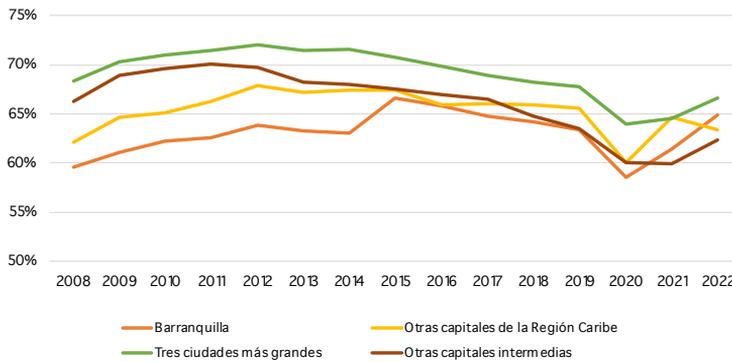
* Andrea Otero Cortés y Karina Acosta son investigadoras del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República. Oriana Álvarez Vos, es la directora de la Fundación para el desarrollo del Caribe (Fundesarrollo). Las opiniones y posibles errores son responsabilidad exclusiva de las autoras y no comprometen al Banco de la República ni a la Junta Directiva de estas entidades.

2 En el Anexo se explica la agrupación de las ciudades y las convenciones utilizadas.

Adicionalmente, se mencionan algunos de los problemas que enfrenta la población en Barranquilla en el mercado de trabajo y se ofrecen elementos de reflexión para el desarrollo de intervenciones en materia de empleo y pobreza. La ciudad mostró una buena dinámica durante la década de 2010 en los indicadores sociales y laborales; sin embargo, la migración venezolana y la crisis económica causada por la pandemia causaron importantes retrocesos, dejando en evidencia la fragilidad del mercado de trabajo de Barranquilla. Por lo tanto, este capítulo reitera la importancia de acompañar el desarrollo económico con mayores y mejores apuestas sociales que permitan producir cambios estructurales y que sean sostenibles en el tiempo.

1. Evolución de los principales indicadores del mercado laboral

La tasa global de participación laboral de Barranquilla es significativamente menor a la de las tres ciudades más grandes del país (Bogotá, Medellín y Cali) y también está por debajo del promedio de las capitales intermedias, aunque la brecha se ha cerrado en el tiempo. Durante 2021 y 2022 se alcanzaron tasas del 65%, distanciándose de la tendencia de las otras ciudades de la región Caribe y acercándose mucho más a las de las grandes capitales (Gráfico 4.1). Este resultado puede deberse al mayor estímulo de la participación laboral como consecuencia de las pérdidas masivas de empleos durante la pandemia y a la reducción de la proporción de personas que se encuentran por fuera del mercado laboral (población inactiva); de hecho, la población inactiva presentó una caída de 7,3 puntos porcentuales (pp) en 2022 con respecto al año inmediatamente anterior, muy superior a la observada en las ciudades principales (4,6 pp) y en las intermedias (5,2 pp).

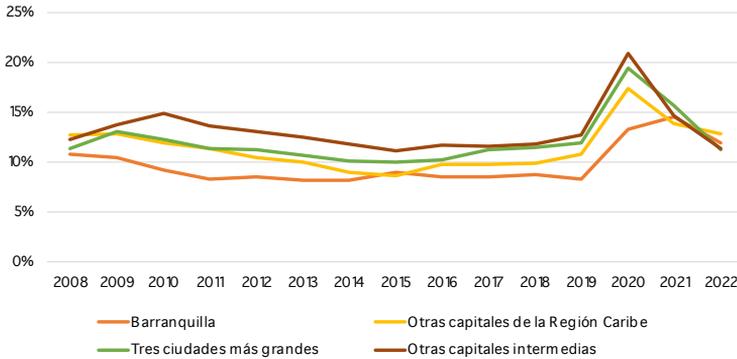
Gráfico 4.1. Tasa global de participación (2008-2022)

Fuente: Elaboración propia con base en planes de desarrollo distritales.

Como en otras ciudades, en Barranquilla la oferta laboral femenina ha sido muy dinámica debido, entre otras cosas, al progreso en la educación de la mujer, la reducción en la tasa de fertilidad y las mejoras en los ingresos familiares (Iregui et al., 2021). La participación laboral de las mujeres pasó de casi 45% en 2008 a 54% en 2022. Sin embargo, es todavía 22 pp menor que la de los hombres y, en promedio, 9,4 pp más baja que la de las mujeres de las ciudades principales. Lo anterior refleja factores tanto económicos como sociales. Entre los primeros, el fenómeno de las “trabajadoras desalentadas” por la infructuosa búsqueda de empleo. Y en los segundos, las normas sociales que asignan a las mujeres en el Caribe colombiano la mayor parte de las responsabilidades del hogar, desalentando su ingreso al mercado laboral.

La tasa de desempleo de Barranquilla se encuentra en promedio 2,3 pp y 3,4 pp por debajo de las de las ciudades principales y las intermedias durante todo el periodo analizado (Gráfico 4.2). La crisis derivada de la pandemia tuvo importantes efectos sobre la actividad económica de la ciudad perturbando la dinámica laboral. Aunque entre 2020 y 2022 se recuperaron 126 mil puestos de trabajo, lo que implica un incremento del empleo del 17% en esos dos años, la tasa de desempleo se mantuvo mucho más alta de lo que era antes de la pandemia.

Gráfico 4.2. Tasa de desempleo (2008-2022)

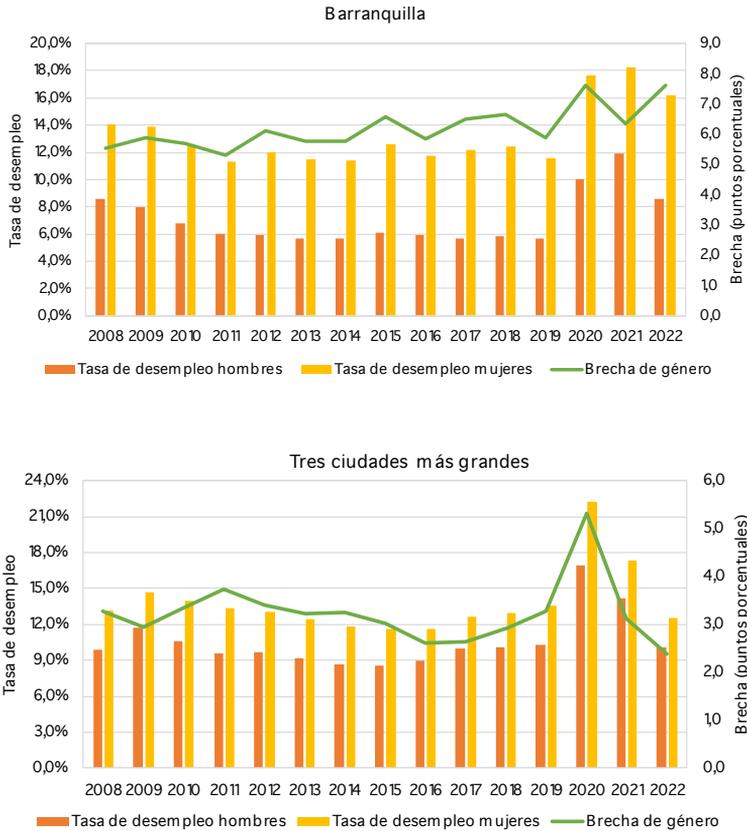


Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE.

En toda Colombia, los resultados laborales son desfavorables para las mujeres. En particular, la tasa de desempleo para la población femenina es consistentemente más alta que la de los hombres, pero con importantes diferencias regionales. Son las ciudades de la región Caribe las que exhiben las brechas de género más amplias. En Barranquilla, la tasa de desempleo femenina durante todo el periodo de análisis fue 6,2 pp mayor que la de los hombres y 3 pp más alta que la de las tres ciudades más grandes. En 2020, como resultado de la pandemia, las brechas de género se profundizaron: las mujeres exhibieron tasas de desempleo 8 pp más altas que la de los hombres (Gráfico 4.3).

Aún en 2022, la brecha de género en el desempleo fue de 7,6 pp; es decir, las mujeres tienen tasas de desempleo 1,8 veces más altas que las de los hombres. En contraste con las tres ciudades más grandes, en Barranquilla después de la pandemia la recuperación del empleo ha sido predominantemente masculina. Esto se debió en gran medida al fuerte impacto que generaron las medidas de confinamiento en sectores con una mayor presencia femenina (comercio, servicios sociales y actividades artísticas y de entretenimiento) y al cierre de escuelas y jardines infantiles que indujo la transición de las mujeres a la inactividad. En 2020, en Barranquilla alrededor de 400 mil mujeres abandonaron toda actividad laboral, comparado con 200 mil hombres que lo hicieron.

Gráfico 4.3. Diferencias de género en la tasa de desempleo (2008-2022)

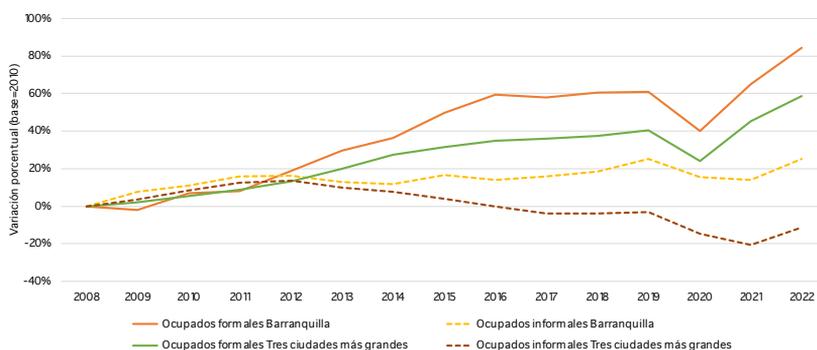


Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE.

Al analizar la contribución de los sectores económicos en la generación de empleo, se encuentra que las ramas de comercio, hoteles, restaurantes, administración pública, educación, salud e industria manufacturera dan cuenta de alrededor de 400 mil empleos de los 867 mil ocupados en la ciudad en 2022. Es decir, concentran cerca del 47% del total de personas ocupadas, siendo el sector comercio el que más contribuye (23,5%), seguido de servicios sociales (11,9%) y la industria (11,3%). Esto es reflejo de cambios presentados en la última década en la estructura económica: el comercio y la administración pública han ganado participación, mientras que la industria manufacturera ha perdido participación (Capítulo 3 y Plata et al., 2019).

En el agregado, la ciudad creó 268 mil nuevos empleos entre 2008 y 2022, multiplicando 1,5 veces el número de puestos de trabajo. No obstante, a pesar de que la ocupación formal ha crecido más que la informal, la brecha entre ocupados formales e informales se ha cerrado en el tiempo. Esta tendencia ha sido todo lo opuesto en las tres ciudades principales quienes a partir de 2016 han logrado reducir la informalidad de manera significativa (Gráfico 4.4).

Gráfico 4.4. Variación porcentual (con respecto a 2008) del empleo formal e informal



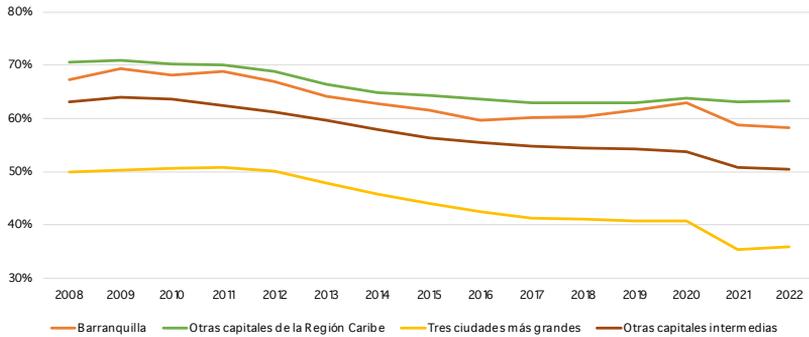
Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE.

La informalidad laboral es un problema crítico en países con niveles de ingreso per cápita semejantes al colombiano, debido a su persistencia, incluso en medio de auges económicos. En Colombia se presentan patrones regionales marcadamente diferenciados. Las capitales de la región Caribe tienen una tasa de informalidad media tres veces más alta que el resto de capitales en el país. Entre 2011 y 2016, la informalidad laboral en Barranquilla disminuyó cerca de 10 pp, pasando del 70% al 60%. Sin embargo, entre 2016 y 2019, la ciudad experimentó un aumento en informalidad que no sucedió en ninguno de los grupos de comparación. Vale la pena mencionar que es a partir de 2016 cuando empiezan las grandes olas migratorias de Venezuela hacia Colombia³, siendo Barranquilla una de las tres principales ciudades capitales receptoras de población venezolana (Migración Colombia, 2022). Este aumento súbito de la oferta laboral tuvo un efecto en la dinámica de la tasa de informalidad, la cual hubiese sido significativamente menor, en promedio 2pp, en los últimos cinco años (ver anexo Gráfico A.4.1). Así mismo, la pandemia afectó este indicador, ampliando su diferencia con las tres ciudades más grandes del país. Mientras que en Bogotá, Cali y Medellín

³ Por facilidad estadística, se consideran migrantes a quienes estaban en Venezuela hace años sin importar si son venezolanos o colombianos de nacimiento.

tres de cada diez personas ocupadas son informales, en Barranquilla esa situación afecta a seis de cada diez trabajadores (Gráfico 4.5).

Gráfico 4.5. Tasa de informalidad (2008-2022)



Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE.

2. Ingresos laborales

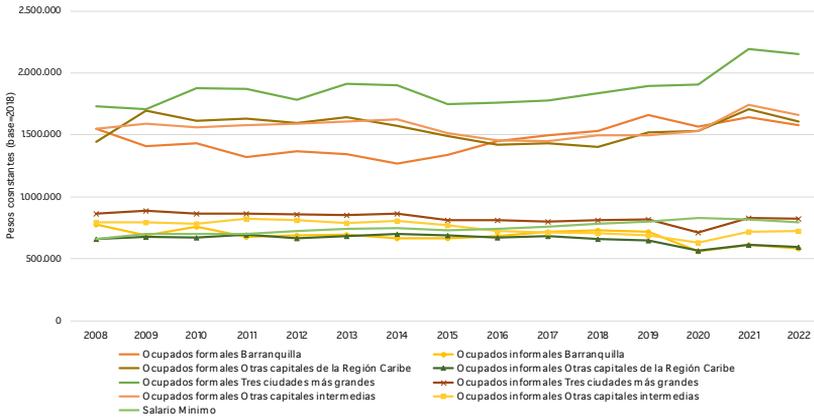
La evolución de los ingresos laborales (ajustados por inflación) en Barranquilla se puede dividir en tres períodos: 2009-2014, 2015-2019 y 2020-2022. Durante el primero, cayeron 2,6% anual. Sorpresivamente, este deterioro de las remuneraciones fue liderada por una disminución en los salarios en el sector formal, que no sucedió en los demás grupos de ciudades (Gráfico 4.6).

Luego, entre 2015 y 2019, el ingreso laboral promedio creció 4,6% por año —5,6% si se consideran solo los trabajadores formales—, reduciéndose en forma significativa la brecha de ingresos con respecto a las capitales principales y superando a las demás ciudades intermedias. En 2020, la crisis económica causada por el COVID-19 alteró este proceso: los ingresos laborales cayeron 14%, debido sobre todo a las remuneraciones de los trabajadores informales. Aunque estos ganan en promedio menos que los formales, hasta 2020 el ingreso laboral promedio de los informales seguía de cerca el comportamiento del salario mínimo. Eso no ha ocurrido a partir de 2020, cuando sufrieron una fuerte reducción que se ha recuperado muy poco posteriormente.

También es importante resaltar que los trabajadores en Barranquilla que cuentan con títulos de educación técnica y tecnológica

experimentaron un incremento real en sus ingresos laborales promedio de 19% entre 2010 y 2017. Sin embargo, a raíz de la pandemia, el ingreso real promedio para este grupo presentó una caída importante.

Gráfico 4.6. Ingresos laborales en precios constantes de los trabajadores formales e informales (2008-2022)



Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE.

Para contextualizar estos resultados, es relevante explorar el potencial impacto laboral de la migración de trabajadores de origen venezolano. Barranquilla es la tercera ciudad capital del país que recibió una mayor proporción de migrantes con respecto a su población total, solo detrás de Cúcuta y Riohacha (Migración Colombia, 2022). Como en el resto del país, a partir de 2014 la migración venezolana en la ciudad aumentó de forma sistemática, llegando a representar el 12% del total de la población ocupada en la ciudad en 2019. Aunque en 2020, se redujo la población migrante con respecto al año inmediatamente anterior, en 2022 se reanudaron los flujos migratorios, aumentando en 20% la presencia de migrantes con respecto a 2021 (Migración Colombia, 2021; Migración Colombia, 2022).

La literatura existente sobre los efectos de la migración venezolana en Colombia muestra que, en el agregado nacional, el choque migratorio no ha tenido un efecto sobre los salarios de los nativos que trabajan en el mercado laboral formal, aunque puede haber un potencial impacto negativo sobre las remuneraciones y las probabilidades de emplearse de las personas de bajo nivel educativo y de quienes laboran por cuenta propia (Bonilla et al., 2020; Delgado-Prieto, 2022; Santamaria, 2022; Lebow, 2022; Otero-Cortés et al., 2022).

A nivel de ciudad, los ejercicios cuantitativos del impacto de la migración sobre los mercados laborales locales están limitados por falta de representatividad estadística en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). No obstante, el Cuadro 4.1 presenta un ejercicio estadístico aproximado en donde se comparan los ingresos laborales de la población ocupada en Barranquilla (incluyendo a nativos, migrantes y retornados) con los ingresos laborales de la población nativa. Allí se puede observar cómo en 2019 y 2021 aparecen diferencias estadísticas significativas entre los ingresos de los dos grupos. Esto da luces sobre los efectos que pudo haber causado la población migrante, al presionar a la baja las remuneraciones de los trabajadores informales nativos, puesto que los migrantes están dispuestos a trabajar por menores remuneraciones. Esto no quiere decir que la migración sea un fenómeno negativo, puesto que contribuye a expandir la actividad productiva y, en la medida en que se expanda el sector formal, permite que se recuperen las remuneraciones laborales.

Cuadro 4.1. Diferencia de medias de los ingresos laborales de todos los ocupados en Barranquilla vs los ocupados en Barranquilla sin incluir a la población migrante y retornada

Ingreso laboral promedio total ocupados	Ingreso laboral promedio ocupados sin incluir población migrante o retornada	Diferencia	P-Valor (Probabilidad de que los promedios no sean distintos)
2014	863,015	-636	0.968
2015	914,263	-1,691	0.903
2016	980,843	-4,424	0.811
2017	1,021,209	-10,585	0.515
2018	1,041,873	-29,602	0.189
2019	1,080,484	-35,790	0.073
2020	925,560	-29,959	0.237
2021	1,020,551	-33,621	0.091
2022	994,967	-18,164	0.317

Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE.

Para profundizar en las posibles causas que expliquen los menores ingresos de los trabajadores en Barranquilla en comparación con las tres ciudades principales del país, se realizó un ejercicio de descomposición de la brecha salarial que busca identificar si esta diferencia en ingresos laborales se debe a que los trabajadores de Barranquilla tienen menores niveles de educación o si, por el contrario, se debe a que su educación es menos remunerada que en las tres grandes ciudades. Esta técnica,

conocida como la descomposición de Oaxaca (1973) y Blinder (1973), permite corregir por la selección de la mano de obra en distintos sectores económicos o diferentes ocupaciones que pueden estar mejor remunerados. Es decir, es un ejercicio más limpio de comparación que simplemente mirar las brechas salariales sin ningún tipo de corrección. Para este ejercicio incluimos a trabajadores formales e informales que viven en Barranquilla o en las tres principales capitales del país al momento de ser encuestados, independientemente de su origen de nacimiento.

Los resultados muestran que la brecha salarial (estimada) ha crecido de manera importante, pasando de 14% en 2008 a 52% en 2022 (Cuadro 4.2). Esto implica que un trabajador promedio, con cierto nivel de educación y experiencia, en Barranquilla tendría en 2022 un ingreso laboral 52% más bajo que en las tres ciudades principales.

Esta brecha en ingresos laborales ha aumentado en parte porque los niveles de educación y experiencia de los trabajadores de Barranquilla se han quedado atrás con respecto a los trabajadores de las tres grandes ciudades, y en parte porque ha aumentado mucho la brecha entre las remuneraciones de los trabajadores de Barranquilla y las de los trabajadores de las tres grandes ciudades. Detrás de estos resultados están, de nuevo, el aumento considerable en la población migrante y la mayor participación laboral con bajos niveles de escolaridad, tanto nativas como migrantes.

Cuadro 4.2. Descomposición de la brecha de ingresos laborales entre Barranquilla y las tres ciudades más grandes. (2008, 2019 Y 2022) Precios constantes de 2018

	2008	2019	2022
Ingreso laboral promedio en Barranquilla	1,028,552	1,080,483	994,966
Ingreso laboral promedio en las tres ciudades mas grandes	1,306,290	1,461,796	1,675,263
Brecha salarial observada entre Barranquilla y las tres ciudades	-21.3%	-26.1%	-40.6%
Brecha salarial estimada entre Barranquilla y las tres coidades:	-14.0%	-29.5%	-52.1%
Brecha explicada por diferencias en la educación	2.8%	-5.2%	-15.3%
Brecha explicada por diferencias en las remuneraciones laborales	-16.6%	-24.3%	-35.2%
Interacción	-0.2%	0.0%	-1.6%

Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE.

3. El mercado laboral y la pobreza

En todas las economías, el trabajo es el principal factor de producción y casi que exclusivamente el único activo productivo de los hogares pobres (Bandiera et al., 2022). Por consiguiente, el comportamiento de los indicadores del mercado laboral es clave para entender los cambios en la pobreza. Aunque existen diferentes medidas de pobreza, como la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional, este capítulo se centra en la primera.⁴

La pobreza monetaria es muy sensible a los choques en las condiciones laborales de las familias puesto que, en Colombia, en 2019 cerca del 90% de los ingresos totales de los hogares provienen de los salarios (Galvis-Aponte et al., 2021). Los niveles de pobreza monetaria son muy sensibles a cambios en la situación laboral de cada integrante del hogar, la cual depende no solo de características individuales sino también de factores de orden macroeconómico que escapan al control de las familias e incluso de los gobiernos, sean el nacional o el local.

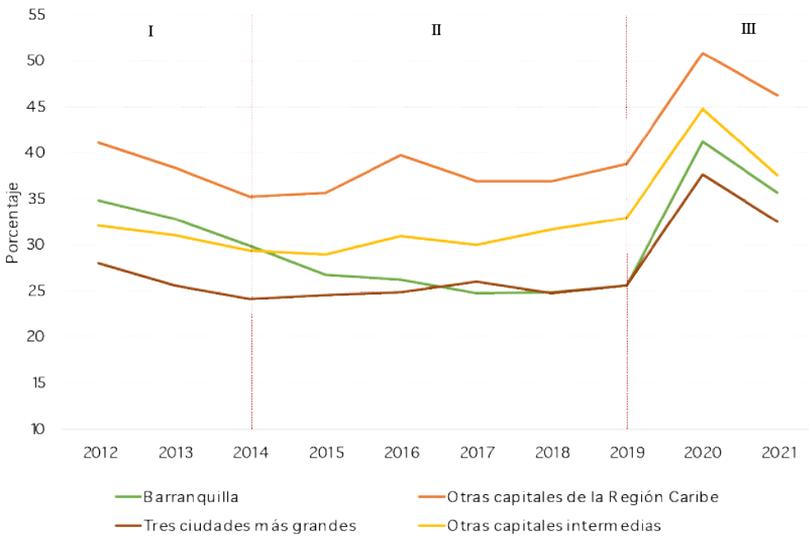
En esta sección se utilizan los microdatos de la GEIH para entender las tendencias de la pobreza monetaria urbana en Barranquilla en comparación con otros grupos de ciudades a partir de 2012. El análisis se concentra en tres indicadores de pobreza. El primero es la medida más tradicional, la tasa de pobreza, definida como la proporción de la población que tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza definida por el DANE. El segundo es la tasa de pobreza extrema, determinada en forma semejante, pero con respecto a la línea de pobreza extrema o de subsistencia alimentaria. Y el tercero, conocido como la intensidad o profundidad de la pobreza, que tiene en cuenta qué tan pobres son los pobres. En términos más precisos, es la distancia relativa que separa los ingresos de los pobres de la línea de pobreza según la medida propuesta por Foster, Greer y Thorbecke (1984). Esta medida es muy relevante porque indica qué tantos recursos tendrían que destinarse por persona para eliminar la pobreza, medidos como proporción de la línea de pobreza (Alkire et al, 2015).

Para este análisis se considerarán los mismos tres periodos de la sección sobre ingresos laborales. Hasta 2014 hubo una reducción relativamente acelerada de la pobreza monetaria en todos los grupos de ciudades analizados. Entre 2014 y 2019, hubo un aumento gradual de

⁴La pobreza monetaria se puede medir a través del consumo (gasto) o los ingresos de los hogares. En el caso colombiano, la medida oficial de este indicador es basada en los ingresos. Paralelamente, la pobreza multidimensional se estima a partir de diferentes dimensiones del bienestar y también existen estimaciones oficiales de esta medida en el país, pero no hay disponibilidad de esta información para ciudades sino a nivel de departamentos, por lo cual se excluyó de este análisis.

las tasas de pobreza en todos los grupos de ciudades, que no ocurrió en Barranquilla. En la tercera y última fase, que arranca con la llegada del COVID-19, todas las ciudades experimentaron un importante incremento de la pobreza, que luego fue parcialmente revertido en 2021. Del Gráfico 4.7 se desprende que Barranquilla, donde la pobreza monetaria se había reducido a una mayor velocidad entre 2012 y 2019, tuvo el crecimiento más acelerado en comparación con los grupos de referencia.

Gráfico 4.7. Tasa de pobreza (2012-2021)

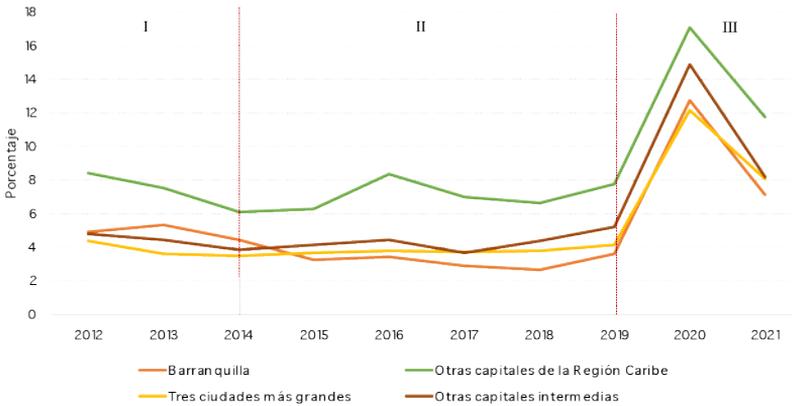


Nota: Nota: las estimaciones usan las nuevas líneas de pobreza.

Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE.

Al analizar el segundo indicador, el de la tasa de pobreza extrema, podemos apreciar que Barranquilla se parece más a las grandes ciudades o a las intermedias que a las otras ciudades capitales del Caribe, que tienen tasas más altas de pobreza extrema (Gráfico 4.8). También es posible observar que, en el tercer período y por cuenta de la pandemia, la pobreza extrema aumentó en todo el país y que aún no se ha logrado revertir plenamente esta tendencia.

Gráfico 4.8. Tasa de pobreza extrema (2012-2021)



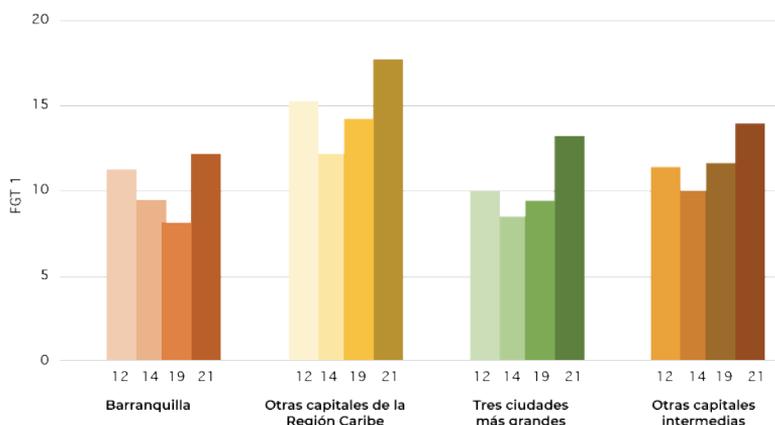
Nota: Nota: las estimaciones usan las nuevas líneas de pobreza.

Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE.

El tercer indicador, que mide la intensidad de la pobreza, revela un fenómeno muy importante: aunque la pobreza había perdido intensidad entre 2012 y 2019, este progreso se perdió completamente a raíz de la pandemia. En todos los grupos de ciudades y en Barranquilla, en 2021 la pobreza fue más intensa que en cualquiera de los momentos anteriores (Gráfico 4.9). Pero hay dos características a destacar: Barranquilla tiene una intensidad de pobreza en 2021 más parecida a 2012 que cualquiera de los grupos de ciudades; a su vez, es la ciudad en donde tendrían que dedicarse menos recursos por persona para poner fin a la pobreza total. Bastaría con transferir en promedio 44 mil pesos mensuales en 2021 a cada persona en situación de pobreza para erradicar esta condición. En contraste, esta cifra corresponde a 61 mil pesos en el resto de la región Caribe y 57 mil pesos en las tres ciudades principales y el resto de las ciudades intermedias. Análogamente, la misma ventaja comparativa de Barranquilla se encuentra en las estimaciones de la intensidad de la pobreza extrema. Las mismas estimaciones para la pobreza extrema indican que se necesitaría destinar 3,5 mil pesos mensuales en 2021 por persona en esta condición para su erradicación. En el caso de las otras capitales del caribe e intermedias, este valor asciende a alrededor de 5,4 mil y para grandes ciudades 6,8 mil⁵ (Anexo Gráfico A.4.2).

⁵ Los valores se estiman como el porcentaje resultante de la intensidad de la pobreza monetaria (total y extrema) en las líneas de pobreza y de pobreza extrema para cada grupo de ciudades y Barranquilla en 2021.

Gráfico 4.9. Intensidad de la pobreza (2012-2021)



Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE.

Con este contexto sobre la evolución de la pobreza en Barranquilla y otros grupos de ciudades desde 2012, es conveniente preguntarse por los factores que han hecho posibles dichos cambios. Esto puede hacerse con un método de descomposición propuesto por Azevedo et al. (2013), que permite identificar el efecto sobre la pobreza de distintos factores demográficos, diferentes tipos de ingresos laborales (formales e informales) y algunos ingresos no laborales. Para este análisis tomamos solo dos periodos: 2012-2019 y 2019-2021 (la descomposición numérica por componente puede ser consultada en el Cuadro A.4.1 del Anexo⁶).

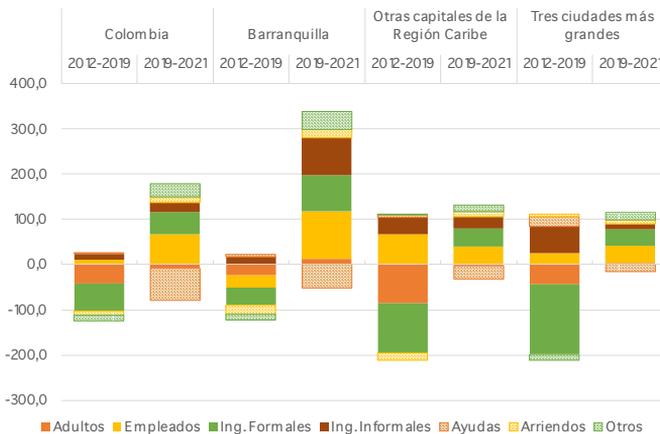
Como hemos visto, entre 2012 y 2019, la pobreza se redujo en todos los grupos de ciudades, y especialmente en Barranquilla. Algo muy distintivo durante este primer periodo en Barranquilla fue que la mayor proporción de personas empleadas contribuyó mucho a dicha reducción. En contraste, este componente tuvo un efecto adverso sobre la pobreza de todos los otros grupos de ciudades. En el caso de Barranquilla, la participación de personas empleadas (pe) y los ingresos formales (if) contribuyeron en conjunto con el 64% de la reducción de la pobreza. Si se hubieran mantenido constante las demás variables, la pobreza en Barranquilla habría caído en 6 pp, y solo 3 pp en las tres grandes ciudades, 2 pp en las otras ciudades del Caribe y 2 pp en las otras ciudades intermedias (Anexo Cuadro A.4.1).

⁶En el Cuadro A.4.1 del Anexo los números se deben interpretar como los puntos porcentuales que habría cambiado la pobreza si sólo se hubiese alterado el componente indicado. La suma total de todos los indicadores para cada grupo de ciudades resulta en la variación (en pp) de la pobreza entre el periodo final y el inicial definido.

También favorecieron la reducción de la pobreza en 2012-2019, en menor medida, los cambios demográficos en la población (más adultos) (2,3 pp), los ingresos por arriendo (1,9 pp) y otros ingresos (1,3 pp). En las otras ciudades de comparación, las variables con mayor contribución a la reducción de la pobreza fueron los ingresos formales y la tasa de dependencia (más población adulta) (Gráfico 4.10). Una característica común en todas las ciudades analizadas entre 2012 y 2019 es que tanto los cambios en los ingresos informales como en las ayudas institucionales fueron desfavorables a la reducción de la pobreza.

Las contribuciones y efectos de las variables en el periodo 2019-2021 contrastan marcadamente con 2012-2019. Las mayores ayudas institucionales durante la pandemia fueron el principal factor de reducción de la pobreza en Barranquilla. Pero en la dirección opuesta, otros factores contribuyeron a aumentar la pobreza en Barranquilla con más fuerza que en otros lugares: la menor participación de personas empleadas, los menores salarios de los trabajadores formales y la caída de las remuneraciones de los informales. Este último factor, por sí solo, fue responsable de 3 pp de aumento de la tasa de pobreza entre 2019 y 2021 en la ciudad (mientras que las ciudades principales, en las del Caribe y en las intermedias fue responsable apenas de 0,8 pp, 1,9 pp y 0,4 pp de aumento, respectivamente). Asimismo, mientras que el efecto negativo de los ingresos laborales formales en Barranquilla fue semejante al resto de grupos de comparación, el efecto adverso de los ingresos laborales formales fue superior.

Gráfico 4.10. Descomposición de los cambios de la pobreza (2012-2019 y 2019-2021)



Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE.

Estos resultados sugieren que, debido a la alta población en trabajos informales de baja remuneración, Barranquilla sufrió serios retrocesos laborales y sociales desde 2019. El aumento de la pobreza puso en evidencia que una alta proporción de la población se encontraba en condiciones económicamente vulnerables. Es decir, el grupo de hogares que si bien no estaban clasificados en condición de pobreza tenían un alto riesgo de caer en ella ante choques negativos. En efecto, Puche y Villa (2019) habían identificado un importante crecimiento de la clase vulnerable en el departamento del Atlántico entre 2008 y 2017, más que en casi todos los demás departamentos.

Adicionalmente, sin desconocer los esfuerzos y efectos positivos de las transferencias monetarias, estas no fueron suficientes para contrarrestar los impactos de la crisis económica del 2020, especialmente en ciudades con mayor población vulnerable o con menor calidad del empleo, como son las de la región Caribe. Es posible que la falta de complementariedad de las transferencias nacionales con recursos locales haya impedido que los subsidios monetarios fueran suficientes para atenuar el choque negativo del COVID-19 sobre los ingresos. Si bien es cierto que en todo el país los hogares más vulnerables se favorecieron de mayores ayudas monetarias, en Barranquilla esto fue menos notorio (Anexo Gráfico A.4.3).

Ahora bien, cabe resaltar que la literatura identifica cambios en la organización y tipo de empleo en las diferentes fases del desarrollo. Bandiera et al. (2022) destacan tres grandes transformaciones que ocurren en el mercado de trabajo con el desarrollo económico. Primero, a bajos niveles de desarrollo, una alta proporción del empleo es no remunerado o es trabajo por cuenta propia, asociado a la informalidad. Segundo, en la medida en que el desarrollo económico lo permite, ocurre una segunda transformación donde el surgimiento de firmas sustituye los trabajos de cuenta propia por trabajos asalariados. Por último, en áreas más ricas se presentan la expansión de la variedad de ocupaciones dentro de las empresas. En conformidad con esta evidencia empírica internacional, en el caso colombiano se ha documentado una asociación directa entre los tamaños de las ciudades y el empleo formal, esta última asociada positivamente con una mayor variedad de destrezas de los trabajadores (Lora, 2021). En resumen, la naturaleza del trabajo en los territorios se transforma a lo largo del proceso de desarrollo, pasando de un empleo de subsistencia al trabajo independiente y, en fases superiores, a un empleo muy especializado.

Como se deduce de los trabajos de Bandiera et al. (2022), Goldin (1995), Ashraf (2022), Rodrik (2022), Otero et al. (2023), entre otros, para avanzar a

nuevos estados del empleo, en ciudades como Barranquilla es necesario que se complementen varias dimensiones del proceso de desarrollo: educación y formación de mejor calidad y relevancia, incorporación de más mujeres a las actividades de mayor productividad, transformaciones estructurales en la composición y las tecnologías de producción que ayuden a sofisticar el aparato productivo, y desarrollos urbanos que faciliten la movilidad, la actividad laboral formal y las interacciones sociales entre grupos heterogéneos. En la medida en que la ciudad avance en todas estas dimensiones podrá generar empleos más productivos y estables. En ese contexto debe entenderse el papel que pueden jugar los programas de generación de empleo, como los que se analizan en la siguiente sección: aunque difícilmente pueden resolver los problemas laborales de Barranquilla en el corto plazo, contribuyen a que, gradualmente, se combinen todas esas dimensiones del proceso de desarrollo.

4. Estudios de caso: Programas para la generación de empleo en Barranquilla

Inglés para el Trabajo

La Alcaldía de Barranquilla, a través de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en el 2018 diseñó el programa Inglés para el Trabajo con el cual se busca el fortalecimiento del inglés como competencia para lograr la vinculación laboral de los participantes al sector BPO (Business Process Outsourcing). En la actualidad, la ciudad tiene una mayor presencia de empresas del sector BPO que el resto de las capitales. Actualmente hay más de 30 compañías operando en el territorio, las cuales reportan la necesidad de contar con cerca de 18 mil vacantes bilingües en los niveles intermedios (B1, B2, C1); sin embargo, no existe esta cantidad de talento humano disponible.

Con el objetivo de contribuir a la generación de empleo formal, el programa brinda formación en inglés en los niveles intermedios de acuerdo con el MCER (Marco Común Europeo de Referencia) a personas interesadas en trabajar en el sector de BPO, quienes son presentadas a las empresas para las diferentes vacantes al finalizar el proceso. La convocatoria está dirigida a personas residentes en el Distrito de Barranquilla, mayores de 17 años, desempleados y que cuenten con interés en vincularse en el sector, pero que además tengan un nivel de “proficiencia” mínimo de A2+. La formación en inglés, dependiendo del nivel de entrada se da entre 200 y 465 horas de capacitación y los

programas son adaptados de acuerdo con el objetivo de que la persona al final de la capacitación esté formada para colocarse en una posición bilingüe. La mayor parte de la población matriculada son jóvenes de los estratos 1, 2 y 3 desempleados, que al momento de la inscripción no tenían ingresos o sus ingresos estaban por debajo de un salario mínimo mensual. Desde 2021, se ha logrado graduar a 1.040 personas, de los cuales un poco más de la mitad consiguieron ingresar al mercado laboral con un salario promedio por encima de los 1,8 millones de pesos.

Uno de los retos más importantes que tienen este programa es la continuidad puesto que los recursos para su financiación solo están asegurados hasta 2023. Cada día resultará más costosa la ejecución de esta iniciativa y la capacitación de nuevos profesionales en la medida en que se vaya agotando el número de jóvenes que estén interesados en participar en el programa y tengan la “proficiencia” mínima requerida (A2+). Finalmente, resultaría beneficioso si se lograra expandir el programa en otros sectores económicos.

Empoderatech- Formación en desarrollo de software

Es un programa que busca establecer las bases técnicas en el desarrollo de habilidades para desarrolladores front-end, con énfasis en UX/UI (User Experience y User Interaction). Barranquilla, en asocio con Endeavor y Platzi, ha otorgado 243 becas completas para la capacitación de jóvenes en programación y desarrollo de software con el objetivo de fomentar el empleo formal en uno de los sectores económicos mejor pagados y con un rápido crecimiento a nivel nacional e internacional. Del total de becas asignadas, 139 estudiantes (32,3% mujeres) completaron las 5.000 horas de estudio y el 35% de ellos han logrado emplearse en el sector a través de la articulación público-privada. Si bien este programa busca responder a una necesidad explícita del mercado laboral por contratar programadores, es importante entender qué está pasando porque los beneficiarios de Empoderatech están teniendo bajas tasas de enganche en el mercado laboral (35%), según información reportada por Endeavor⁷.

El 80% de los estudiantes beneficiados son de estratos 1, 2 y 3, con perfiles técnicos, profesionales y de bachilleres. Es de resaltar que este programa tiene un claro enfoque de género, ya que se requiere que al menos el 30% de las becas otorgadas sean asignadas a mujeres, quienes están subrepresentadas en el campo de la informática y la tecnología.

⁷ <https://www.endeavor.org.co/programas-endeavor/empoderatech/>

SENA Barranquilla

El SENA en Barranquilla, dentro de su portafolio de formación, ofrece programas gratuitos en los niveles de auxiliar, operario, técnico, tecnólogo y especialización en estos últimos dos niveles. Entre 2010 y 2022, ha capacitado, en promedio por año, a 36.000 nuevos aprendices.

Haciendo un análisis detallado de las áreas de formación con mayor demanda en los últimos cinco años, se encuentra que son las relacionadas con estudios técnicos y tecnológicos en actividades administrativas, de recursos humanos y de contaduría; programas para el desarrollo sostenible, manejo de los recursos naturales y procesamiento de fuentes de agua y construcción de acueductos; y las áreas de programación, sistemas y diseño de software.

La crisis que generó la pandemia tuvo fuertes impactos en el cuerpo estudiantil del SENA. La deserción, que se mantenía por debajo del 10% en la mayoría de niveles de formación, se duplicó durante 2021 y 2022. Esto sucedió con mayor fuerza en los niveles de auxiliar y operario, manifestando que estos grupos de aprendices son vulnerables a los choques económicos.

Si bien la oferta educativa de la institución es gratuita, los aprendices deben cubrir los costos de transporte para poder asistir a las clases (aunque existen subsidios de transporte a los que puedes aplicar) y deben asumir el costo de oportunidad de estar estudiando en vez de estar trabajando.

Para resaltar:

El SENA en Barranquilla experimentó una expansión significativa en infraestructura entre 2018 y 2022, que permitió construir doce sedes nuevas enfocadas en programas estratégicos para la ciudad y con alta demanda por parte de la población estudiantil. Se prevé que estas nuevas sedes estén en capacidad de atender a 100 mil nuevos aprendices, cuando entren en total funcionamiento.

El proceso de expansión fue posible por una alianza estratégica realizada entre la Gobernación del Atlántico, la Alcaldía de Barranquilla y el mismo SENA Nacional y el Gobierno Nacional. Las doce sedes se encuentran distribuidas en áreas estratégicas en la ciudad, teniendo en cuenta la presencia de sectores relevantes y de población joven de la localidad. Por ejemplo, en el Barrio Abajo, el cual es conocido por ser un sector con una tradición cultural muy fuerte ligada al Carnaval de Barranquilla, y en donde un alto porcentaje de sus habitantes se dedican a actividades laborales en el mundo de las artes, se ubicó la sede de las Industrias Creativas, que tiene capacidad para atender a aproximadamente 2.400 aprendices en distintos programas, que van desde programas clásicos como ejecución musical de instrumentos y expresión para las artes escénicas hasta programas que incursionan en el uso de nuevas herramientas digitales para la producción de medios audiovisuales, entre otros.

Las doce sedes o nodos, como son llamados, se enfocan en los siguientes temas: servicios administrativos (Barrio El Bosque), comercialización (Barrio Las Cayenas), servicios Financieros (Barrio Las Cayenas), multilingüismo (Barrio San José), refrigeración (Barrio Lipaya), energías (Barrio Montes), logística y transporte (Barrio Caribe Verde), construcción e infraestructura (Villas de San Pablo), industrias creativas (Barrio Abajo), hotelería y turismo (Barrio Abajo), salud (Barrio San Roque), y tecnologías de la información y la comunicación (Barrio El Prado).

Para mejorar:

Cabe hacer algunas recomendaciones de política encaminadas a fortalecer el trabajo del SENA como agente promotor de desarrollo local en Barranquilla para mejorar las oportunidades laborales de la población general y de los egresados de la institución.

La tasa de colocación de los egresados SENA en vacantes de la Agencia Pública de Empleo (APE) es, en promedio, del 40%, lo que quiere decir que de 10 personas que lograron encontrar trabajo a través de la Agencia, cuatro eran egresados del SENA. Es importante resaltar que este indicador venía aumentando entre 2017 y 2019, llegando a 45%, pero con la crisis económica por el COVID-19 se deterioró entre el 2020 y 2022. Sin embargo, hay importantes retos para mejorar el enganche de sus egresados en el mercado de trabajo formal, dado que sigue siendo muy frecuente que se ocupen por cuenta propia.

Se debe trabajar en fortalecer la calidad de los programas de formación técnica y tecnológica que se ofrece en Barranquilla. Las pruebas Saber

TyT realizadas por el ICFES pueden brindar luces sobre la calidad de la educación recibida y de las competencias adquiridas por los aprendices graduados para ajustar en las áreas con mayores deficiencias (por ejemplo, el indicador de número de respuestas equivocadas puede servir para identificar falencias específicas), dado que los graduados barranquilleros en carreras técnicas y tecnológicas suelen presentar resultados menos favorecedores que sus pares en las principales ciudades.

También es recomendable fomentar las estrategias de formación a la medida para aumentar la competitividad de la ciudad para atraer empresas no solo del sector BPO sino también, por ejemplo, en startups en tecnología, mediante la formación de técnicos y tecnólogos en programación, sistemas, diseño de software y soluciones de sistemas. Esto permitiría diversificar el portafolio de oportunidades laborales para la población joven que ofrece la ciudad y ayudaría a que surjan más vacantes con un perfil de ingresos laborales más altos.

Finalmente, es deseable guiar el interés de los aprendices hacia programas con mayor retorno en el mercado laboral local. El Observatorio Laboral del SENA ya recopila información sobre ingresos promedio esperados en distintos tipos de ocupaciones y por ciudades, así que esta información se puede hacer más visible para que las personas interesadas puedan tomar mejores decisiones sobre su formación educativa.

5. Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se analizó la evolución del mercado laboral, los ingresos, la pobreza monetaria y la pobreza extrema en Barranquilla desde 2008. Las cifras y las diferentes técnicas empleadas arrojan importantes conclusiones.

En primer lugar, la informalidad es muy alta y persistente, y esto acarrea ingresos laborales bajos e inestables para los trabajadores, y mayor riesgo de que las familias barranquilleras caigan en la pobreza monetaria. El gran reto es mejorar la calidad del empleo. Si bien los resultados en materia de informalidad están sujetos en gran parte a las decisiones de orden nacional y a reformas laborales, hay algunas iniciativas que se pueden promover desde los diferentes territorios del país. Cada ciudad cuenta con un desarrollo empresarial, sectores productivos y complejidades tecnológicas diferentes que generan oportunidades para identificar las necesidades de formación del capital humano que se adapten a los

requerimientos del aparato productivo. Los gobiernos locales deben convertirse en actores clave en la coordinación entre las necesidades de formación del sector empresarial, su pertinencia y calidad. Una mano de obra mejor preparada con las competencias y habilidades que necesita el sector productivo ayudan al crecimiento empresarial y a la economía en general en la medida en que se logra aumentar la productividad, además de contribuir a la reducción de la pobreza a través de la generación de ingresos.

De esta forma, una visión más de largo plazo sugiere la necesidad de promover cambios estructurales en el tejido productivo de la ciudad, potenciando sectores que puedan generar empleos de calidad. Para esto, será necesario enfocar los esfuerzos en mejorar las habilidades de los futuros trabajadores teniendo en cuenta las proyecciones de la demanda laboral en el mediano y largo plazo. A modo de ejemplo, países como China e India hicieron cambios radicales a su economía, promoviendo la transición de una economía esencialmente primaria a la especialización en manufactura, a través de incentivos para la inversión privada en este sector o iniciativas como las Zonas Económicas Especiales (ZEE), en el caso de India. Como consecuencia, se produjo un importante efecto positivo sobre la creación de empleo que no se limitó al sector manufacturero sino se transmitió a otros por el natural efecto encadenamiento (Dinh, et al., 2013; Gallé et al., 2023).

Sin embargo, algunos estudios recientes han puesto en evidencia que el sector de manufacturas no constituye ya una fuente dinámica de empleo para personas con baja educación y en áreas de desarrollo (Rodrik, 2022), como es el caso de Barranquilla. En su lugar, mayores y mejores empleos vendrán de sectores como el de servicios, en donde la articulación público-privada será clave para garantizar la calidad del empleo.

En segundo lugar, aunque la participación laboral femenina ha aumentado de manera significativa, diversas brechas laborales de género son todavía amplias y persistentes. Por ejemplo, la tasa de desempleo de las mujeres en Barranquilla es casi el doble que la de los hombres, como reflejo de las dificultades que enfrentan las mujeres para encontrar empleos que les permitan conciliar el trabajo con las responsabilidades del hogar y con los patrones culturales acerca del rol que deben jugar las mujeres casadas en la sociedad (Lora, 2016). La pandemia redujo fuertemente la ocupación femenina, aumentó el desempleo de las mujeres e indujo la inactividad laboral de las mujeres con hijos, debido al cierre de colegios y jardines infantiles. La experiencia internacional ha

demostrado que ciertos incentivos fiscales pueden tener efectos positivos sobre la participación laboral y los negocios de las mujeres; así como en la posibilidad de que los empleadores puedan capacitar a las que se reincorporen al mercado después de tomar un descanso profesional.

De igual manera, se deben implementar medidas que busquen subsidiar y proveer el cuidado de los menores (guarderías con horarios extendidos), puesto que esto ayuda a las mujeres a compatibilizar su rol en el hogar con los requerimientos del mercado de trabajo, como se ha comprobado en Medellín (Cardona-Sosa y Morales, 2016). Igualmente, para reducir la duración del desempleo, sobre todo el femenino, sería conveniente mejorar las herramientas virtuales del Servicio Público de Empleo (SPE) para facilitar el encuentro entre empleadores y potenciales empleados a través de un mejor diseño de su plataforma, simplificando el uso de la herramienta y agregando filtros que permitan identificar de manera rápida las características de los empleos disponibles (sector económico, horario, requerimiento de habilidades específicas, rango salarial, tipo de contrato, entre otros).

Adicionalmente, una estrategia implementada en Bogotá denominada Manzanas de Cuidado podría servir como punto de partida para ayudar a cerrar las brechas de género en Barranquilla. Es un modelo de integración institucional que busca aliviar y redistribuir las cargas del cuidado, históricamente asignadas a las mujeres. Las Manzanas de Cuidado cuentan con una amplia oferta de servicios para compartir, rotar y transformar los trabajos de cuidado, con escuelas de cuidados para hombres, oferta de recreación, juegos y desarrollo infantil. Así mismo, son lugares que buscan apoyar a las mujeres cuidadoras con servicios de formación y bienestar que les faciliten la generación de ingresos, la consecución de empleo o la posibilidad de emprender un negocio. Bogotá se considera la ciudad pionera en Colombia y América Latina por tener un buen sistema de cuidado.

En relación con las medidas para combatir la pobreza, es necesario referirse a las transferencias monetarias en circunstancias como la pandemia, cuando ayudaron a amortiguar parcialmente las caídas de ingresos de los hogares más vulnerables. Los resultados presentados en este capítulo muestran que existen oportunidades de mejora de las transferencias para mitigar choques exógenos, por ejemplo, complementando los programas de transferencias nacionales con los locales. Adicionalmente, la literatura reciente sobre el tema ha documentado la existencia de trampas de pobreza y ha demostrado cómo las políticas públicas sociales pueden contribuir a aumentar los

activos o ingresos de las familias por encima del umbral que los retiene en esta condición, evitando que se perpetúe en el largo plazo (Balboni, et al., 2022). Vale la pena aclarar que el umbral necesario para romper el ciclo de pobreza es específico para cada lugar y no está definido por la línea de pobreza o de pobreza extrema. Las estimaciones monetarias resultantes de la intensidad de pobreza en este documento son, por lo tanto, una referencia para eliminar la pobreza en un momento dado y no implican reducciones sostenidas en el tiempo. De los cálculos presentados, se deduce que Barranquilla necesitaría una transferencia mensual de alrededor de 44 mil pesos por persona en pobreza en 2021 para eliminar automáticamente la pobreza monetaria, pero esto no tiene en cuenta efectos de equilibrio general ni implica cambios de largo plazo.

Finalmente, para que aquellas iniciativas que involucren subsidios puedan ser más efectivas, necesitan estar atadas a incentivos para la acumulación de capital humano para la población. En este sentido, políticas locales como Universidad al Barrio están alineadas con este propósito. Por lo que este tipo de programas podría ser replicado en otras esferas como, por ejemplo, condicionar las transferencias o subsidios a la inclusión productiva, laboral y de generación de ingresos actuales y futuros de sus potenciales beneficiarios.

Reconocimientos

Agradecemos los valiosos comentarios de Eduardo Lora, Ricardo Plata Cepeda y el equipo de investigadores que trabajó en la elaboración de este libro. A Juan Manuel Patiño por su excelente asistencia investigativa.

Referencias

Alkire, Sabina, James Foster, Suman Seth, Maria Emma Santos, José Manuel Roche, y Paola Ballon. "The Framework". En *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*. Oxford: Oxford University Press, (2015).

Azevedo, Joao Pedro, Gabriela Inchauste, Sergio Olivieri, Jaime Saavedra, y Hernan Winkler. "Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach" *Policy Research Working Paper*, Núm. 6414 (2013): 1–38.

Ashraf, N., Bandiera, O., Minni, V., Quintas-Martínez, V. Gender Roles and

the Misallocation of Labour Across Countries.” Working Paper, London School of Economics and Political Science. (2022).

Balboni, Clare, Oriana Bandiera, Robin Burgess, Maitreesh Ghatak, Y Anton Heil. “Why Do People Stay Poor?” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 137 Núm. 2 (2022): 785–844. <https://doi.org/10.1093/qje/qjab045>

Bandiera, Oriana, Ahmed Elsayed, Anton Heil, y Andrea Smurra. “Economic Development and the Organisation Of Labour: Evidence from the Jobs of the World Project” *Journal of the European Economic Association*, Vol. 20, Núm. 6 (2022): 2226–2270.

Blinder, Alan. “Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates” *The Journal of Human Resources* 8, Núm. 4 (1973): 436-455.

Bonilla, Leonardo, Fabio Morales, Didier Hermida, y Luz Flórez. “The Labor Market of Immigrants and Non-Immigrants: Evidence from the Venezuelan Refugee Crisis.” *International Migration Review* (forthcoming) (2020).

Cardona-Sosa, Lina, y Leonardo Fabio Morales. “Efectos laborales de los servicios de cuidado infantil: evidencia del programa Buen Comienzo.” En Arango, Luis Eduardo, Castellani, Francesca y Lora, Eduardo. *Desempleo femenino en Colombia*. Banco de la República (2016).

Delgado-Prieto, Lukas. “Immigration, Wages, and Employment under Informal Labor Markets.” *Working paper*, (2022): 1-66. https://www.dropbox.com/s/udld8y6oh58fq8r/Col_Immigration_LADP_2022.pdf?dl=0

Dinh, Hinh, Thomas Rawski, Ali Zafar, Lihong Wang, y Eleonora Mavroeidi. “Tales from the Development Frontier: How China and Other Countries Harness Light Manufacturing to Create Jobs and Prosperity.” Washington, DC: World Bank, (2013). <http://hdl.handle.net/10986/15763>

Foster, James, Joel Greer, and Erik Thorbecke. “A Class of Decomposable Poverty Measures.” *Econometrica* 52, Núm. 3 (1984): 761–66.

Galvis-Aponte, Luis Armando, Jaime Bonet-Morón, Leonardo Bonilla, Andrea Otero-Cortés, Gerson Pérez-Valbuena, Christian Posso-Suárez, y Diana Ricciulli-Marín. “Desigualdades del ingreso en Colombia: ¿Cuáles son sus determinantes y cómo se han afectado por la pandemia del Covid-19?” *Revista Ensayos Sobre Política Económica*, Núm. 101 (2021):1-53.

Goldin, Claudia, “The U-shaped Female Labor Force Function in Economic Development and Economic History” (1995).

Gallé, Johannes, Daniel Overveck, Nadine Riedel, y Tobias Seidel. “Place-Based Policies, Structural Change and Female Labor: Evidence from

India's Special Economic Zones." *Steg working paper*, (2023): 1-45.

Iregui, Ana Maria, Ligia Alba, Maria Teresa Ramirez, y Ana María Tribín. *El camino hacia la igualdad de género en Colombia: todavía hay mucho por hacer*. Bogotá: Banco de la República, (2021).

Lebow, Jeremy. "Immigration and Occupational Downgrading in Colombia." Working paper, (2022): 1-66. <https://static1.squarespace.com/static/6064ff1093aaa5277d9d8df9/t/6370129dd35f087529990b6bf1668289188429/Lebow2021.pdf>

Lora, Eduardo. "Desempleo femenino en colombia: visión panorámica y propuestas de política." En Arango, Luis Eduardo, Castellani, Francesca y Lora, Eduardo. *Desempleo femenino en Colombia*. Banco de la República (2016).

Lora, Eduardo. "Forecasting Formal Employment in cities." *Revista de Economía del Rosario* 24, no. 1 (2021): 1-38.

Migración Colombia. "Radiografía venezolanos en Colombia." Colombia, (2021).

Migración Colombia. "Radiografía venezolanos en Colombia." Colombia, (2022).

Oaxaca, Ronald. "Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets." *International Economics Review*, Vol. 14 Núm.3, (1973): 693-709.

Otero, Andrea, Ana Tribín, y Tatiana Mojica. "The Heterogeneous Labor Market Effects of the Venezuelan Exodus on Female Workers: Evidence from Colombia." *Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana*, (2022): 1-51

Otero, Andrea; Álvarez, Oriana; Villegas, Alex; Acosta, Karina. Caracterización del mercado laboral en la costa Caribe, (2023).

Plata, Ricardo, Kelina Puche, Juan Alvarado, Carlos Hoyos, Isis De la rosa, Ramón Quintero, y Luis Galvés. "Bases para una política de desarrollo económico para el área metropolitana de Barranquilla." *Documento de trabajo*, (2019).

Puche, Kelina, y Valentina Villa. "Evolución de las clases sociales en Colombia." *Documento de trabajo Fundesarrollo*, (2019).

Rodrik, Dani. "An Industrial Policy for Good Jobs." *The Hamilton Project*, Brookings, Policy proposal, (2022).

Santamaria, Julieth. “‘When a Stranger Shall Sojourn with Thee’: The Impact of the Venezuelan Exodus on Colombian Labor Markets.” *Documento de trabajo Alianza EFI*, (2022): 1-41.

Anexos

Convenciones

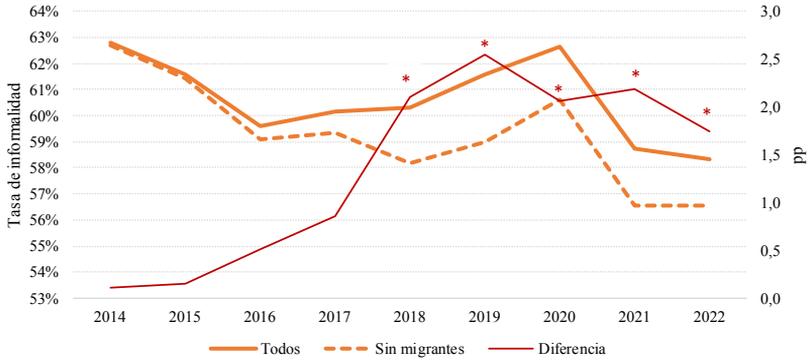
- **Barranquilla:** Las estadísticas presentadas sobre Barranquilla incluyen al municipio de Soledad, que hace parte de su área metropolitana (A.M.) según el DANE.
- **Otras capitales de la región Caribe:** Cartagena, Montería, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar.
- **Tres ciudades más grandes:** Bogotá D.C., Medellín A.M. y Cali A.M.
- **Otras capitales intermedias:** Bucaramanga A.M., Cúcuta A.M., Ibagué, Manizales A.M., Pereira A.M., Pasto y Villavicencio.

Cuadro A.4.1. Diferencia de medias de los ingresos laborales de todos los ocupados en Barranquilla vs los ocupados en Barranquilla sin incluir a la población migrante y retornada.

	Ingreso laboral promedio total ocupados	Ingreso laboral ocupados sin incluir población migrante o retornada	Diferencia	P-Valor (probabilidad de que los promedios no sean distintos)
2014	863,015	863,651	-636	0.968
2015	914,263	915,953	-1,691	0.903
2016	980,843	985,267	-4,424	0.811
2017	1,021,209	1,031,794	-10,585	0.515
2018	1,041,873	1,071,475	-29,602	0.189
2019	1,080,484	1,116,274	-35,790	0.073
2020	925,560	955,519	-29,959	0.237
2021	1,020,551	1,054,172	-33,621	0.091
2022	994,967	1,013,131	-18,164	0.317

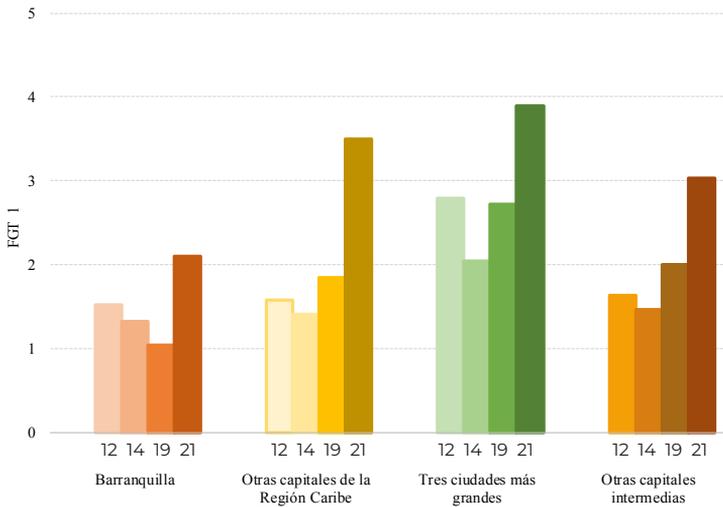
Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE.

Gráfico A.4.1. Tasa de informalidad de la población total y de la población sin migrantes venezolanos en Barranquilla. 2014-2022



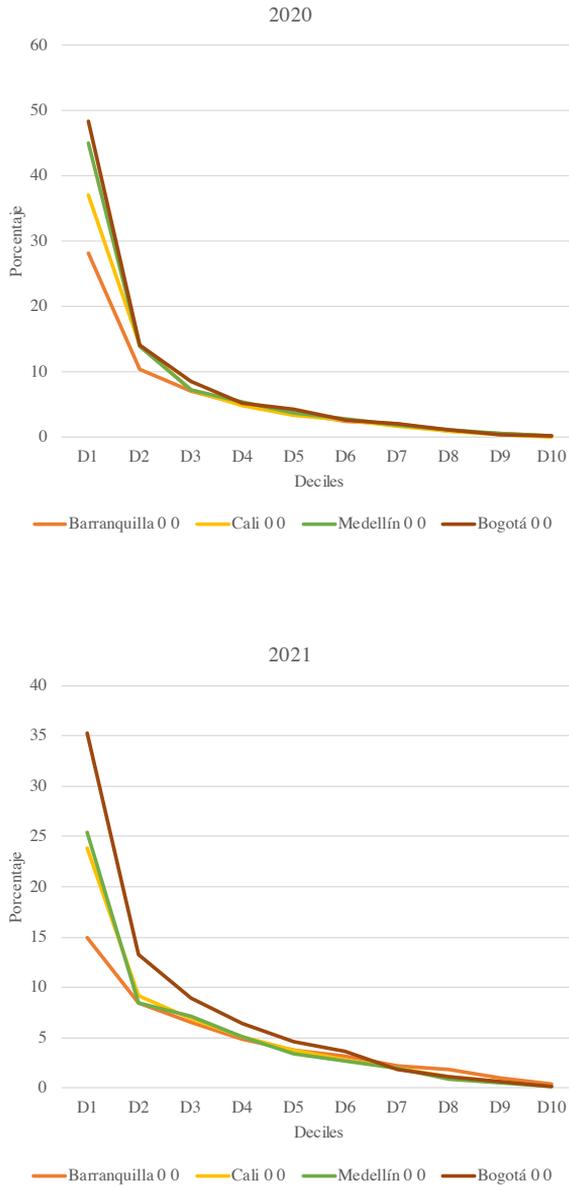
Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE. Nota: (*) indica que la diferencia de medias entre la tasa de informalidad con y sin la población venezolana es estadísticamente diferente de cero (confianza de 95%).

Gráfico A.4.2. Profundidad de la pobreza extrema. 2012-2021. Nuevas líneas de pobreza



Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE.

Gráfico A.4.3. Participación de las ayudas institucionales en el ingreso de los hogares por deciles.



Fuente: Elaboración propia basado en datos de la GEIH-DANE.



Capítulo 5.

La salud de los barranquilleros

Victoria Eugenia Soto, Irieleth Gallo,
Sergio Prada, Norman Maldonado

La Organización Mundial de la Salud define la salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” (Organización Mundial de la Salud, 2014). El bienestar, junto con el desarrollo económico y la cohesión social, constituyen objetivos sociales a los cuales contribuyen los sistemas de salud (Papanicolas y otros, 2022). Cumplir tales objetivos requiere que los gobiernos prioricen medidas de prevención, promoción y mejoramiento de la salud, así como de fortalecimiento de los sistemas de salud para alcanzar coberturas universales y acercarse a varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹ (Kieny y otros, 2017).

El desarrollo sostenible ha sido un objetivo central de las políticas en el Distrito de Barranquilla desde el 2008. Muestra de ello han sido las políticas sociales expresadas en los Planes Distritales de Desarrollo (PDD). La política social se ha constituido en un eje misional de la actuación pública (PDD 2008), orientada a reducir la brecha social mejorando la calidad de vida de la población (PDD 2012), con un enfoque centrado en el desarrollo integral de los barranquilleros (PDD 2016) y dirigida al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (PDD 2020).

De esta manera, la inversión social se ha priorizado en la ciudad. Según el Consolidador de Hacienda e Información Pública² (CHIP) el gasto anual en inversión social (en precios constantes) tuvo una tasa anual de crecimiento promedio de 12,1% durante el periodo 2008-2021, siendo los rubros más importantes salud y educación, con una participación entre el 50 y el 70% en el total. Específicamente, la inversión en salud ha pesado entre el 20 y el 40% de la inversión total, con una tasa de crecimiento real promedio del 16,3%.

¹ODS1 “fin de la pobreza”, ODS 3 “salud y bienestar”, ODS 4 “educación de calidad”, ODS 5 “igualdad de género”, ODS 8 “trabajo decente y crecimiento económico”, ODS 16 “paz, justicia e instituciones sólidas” (Kieny et al. 2017).

²Consultado en: marzo 16 de 2023.



El compromiso con la Agenda del Desarrollo y los aumentos de la inversión en salud fueron la respuesta de Barranquilla a la situación de crisis antes de 2008³. En este año, Barranquilla inició un conjunto de estrategias dirigidas a lograr el aseguramiento universal de la población mediante la identificación de la población no asegurada y la igualación de planes de beneficios en salud.

Paralelamente, se inicia un proceso de transformación del modelo de prestación de salud que, hoy en día, se caracteriza por ser preventivo y próximo a la comunidad (Pérez Valbuena, 2015). Dicho proceso ha buscado ser sostenible financieramente en el tiempo, lo cual implicó sanear las finanzas del sector salud en el Distrito, implementar estrategias para reducir las presiones fiscales en el gasto de salud y, asimismo, generar recursos propios del Distrito para el mantenimiento y expansión del modelo de prestación de salud en la ciudad.

Estas estrategias han permitido que Barranquilla avance en el acceso de la población a los servicios de salud, mediado por el aseguramiento y la equidad en el acceso. Los indicadores de desempeño del sistema de salud de Barranquilla dejan ver mejoras sustanciales en la afiliación de la población, alcanzando niveles de aseguramiento universal, en particular en el régimen subsidiado y la afiliación de población migrante venezolana. Asimismo, existe una red pública conformada por cerca de 40 prestadores localizados en las zonas más vulnerables de la ciudad. En relación con los resultados en salud, se evidencia una reducción de la mortalidad infantil a menos de 15 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, un mejoramiento en la razón de muerte materna por debajo de 45 por 100 mil nacidos vivos, un programa de vacunación PAI que alcanza el 95% de cobertura y estrategias de vigilancia en salud pública dirigidas a prevenir enfermedades transmitidas por vectores, como el dengue.

El presente capítulo busca examinar los resultados en salud de los barranquilleros y las políticas públicas implementadas en el sistema de salud local durante los últimos 10 años, con el fin de derivar los aprendizajes y retos para el futuro.

1. Metodología



De acuerdo con Howlett y Ramseth (2003), los resultados de una política pública son el producto de una secuencia de pasos, que comprenden la definición de la agenda de objetivos de política y la formulación

³Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) en 2005 el 33,7% de la población no contaba con afiliación al SGSS, y de ellos, el 33,4% pertenecían al quintil pobre y muy pobre. La utilización de los servicios de salud era baja: sólo el 41,6% de los niños entre 12-23 meses tenían carné de vacunación completo. En términos de resultados en estado de salud, la tasa de mortalidad infantil fue de 22 por 1000 nacidos vivos en Barranquilla, mientras que en el Atlántico fue de 19 por 1000 nacidos vivos.

e implementación propiamente de dicha política. Bajo este marco se examinó el desempeño del sistema de salud local del Distrito de Barranquilla, el cual examina la evolución de los objetivos finales e intermedios de un sistema de salud y su relación con las funciones del sistema (Papanicolas y otros. 2022). El Gráfico 5.1 describe esta relación. Los objetivos finales se refieren al mejoramiento de la salud de los individuos, al trato adecuado y la protección financiera de una población, mediados por sus logros en eficiencia y equidad en el sistema de salud. El alcance de estos objetivos debe contribuir al bienestar y desarrollo social y económico de una población. No obstante, los objetivos finales requieren logros intermedios relacionados con el uso eficiente y equitativo de los servicios de salud, tales como el acceso a los servicios, la satisfacción con su uso y la experiencia del paciente, entre otros. Por último, el alcance de los objetivos finales e intermedios está relacionado con las funciones del sistema de salud: gobernanza, financiación, generación de recursos (recurso humano, infraestructura, entre otros) y prestación de servicios de salud.

Gráfico 5.1. Marco de análisis del desempeño de los sistemas de salud para lograr la cobertura universal



Nota: EDSS: Evaluación y Desempeño de Sistemas de Salud.

Fuente: OMS 2000; Papanicolas y otros. 2022.

A partir de este marco se revisan, en primer lugar, la evolución de indicadores de desempeño del sistema de salud, medido a través del acceso y utilización de los servicios. Para referenciar la evolución de estos indicadores en el contexto de país y la región, se compara a Barranquilla con las tres ciudades principales (Cali, Medellín y Bogotá), con otras capitales de la región Caribe (Cartagena, Santa Marta, Montería, Valledupar, Sincelejo y Riohacha) y con otras ciudades intermedias de Colombia (Bucaramanga, Pereira, Manizales, Cúcuta, Pasto e Ibagué). En segundo lugar, se analizan las políticas en salud implementadas en el periodo 2008-2021 en la ciudad. Dichas políticas se enmarcaron en las cuatro funciones del sistema de salud mencionadas.

Se utilizan diversas fuentes de información. Para la identificación de los objetivos intermedios y finales del sistema de salud local y la comprensión del diseño de las estrategias en salud, se revisaron los diferentes planes de desarrollo y planes de salud territoriales del Distrito de Barranquilla para el periodo 2008-2023, los informes de gestión de la Secretaría Distrital de Salud (SDS), los convenios realizados con el Ministerio de Salud y referencias publicadas sobre el desempeño del sistema de salud en Barranquilla. Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas⁴ con tres exfuncionarios y seis funcionarios de la SDS involucrados en el desarrollo de la transformación del modelo de prestación de salud para el Distrito.

En relación con el desempeño del sistema de salud, se consultaron las siguientes bases de datos disponibles en el Sistema de Información Integrado de Protección Social (SISPRO): Base Única de Afiliación (BDUA), Registro Integrado de Prestaciones en Salud (RIPS) y las estadísticas vitales del DANE. De otro lado, se utilizaron la Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para los años 2008-2021, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) para 2005, 2000 y 2015, y las Encuestas de Percepción Ciudadana realizadas por Barranquilla, Medellín y Bogotá Cómo Vamos, para el último año disponible.

Por otro lado, la información financiera de los gastos de inversión para Barranquilla y otras ciudades comparadoras fue examinada a partir del Consolidador de Hacienda e Información Pública⁵ (CHIP), en el Formulario Único Territorial de gastos de inversión (FUT gastos de inversión) para los periodos 2008-2021. Se tuvo en cuenta la información suministrada por las subcuentas con clase A.2, gasto de inversión en salud. Por su parte, la información financiera de la red pública de prestación de salud (MiRed IPS)

⁴Las entrevistas semiestructuradas tuvieron como objetivo principal comprender el proceso de diseño y transformación del sistema de salud de Barranquilla e indagaron específicamente: 1) objetivo del sistema de salud del Distrito, 2) procesos realizados, 3) actores involucrados, 4) resultados y, por último, 5) retos.

⁵www.chip.gov.co, en la sección de consulta al ciudadano

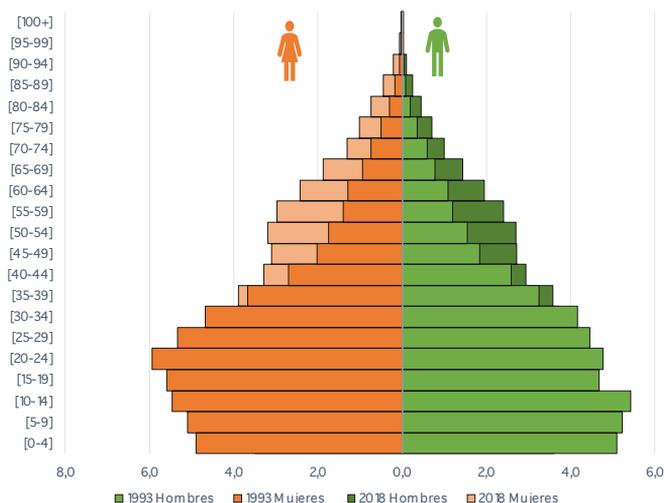
fue obtenida de la página oficial de la entidad como sus estados financieros para los periodos 2018-2021⁶ y corroborada con los datos suministrados por la Superintendencia de Salud en su catálogo de cuentas en el NIIF grupo 2. La información de destinación del recaudo por estampillas Pro-Hospital se consultó en las ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos para los periodos desde 2008 a 2021⁷. Otras fuentes consultadas fueron los informes al consejo de Barranquilla y el sistema de general de participaciones destinado a salud (SPG con destinación a salud).

2. ¿Cómo está la salud de los barranquilleros?

El cambio demográfico

De acuerdo con el Censo del 2018, el municipio de Barranquilla contaba en ese momento con 1.120.103 habitantes (DANE, 2018). De este total, el 52% eran mujeres y el 26% eran población joven (15-29 años), siendo este el grupo predominante (Gráfico 5.2). A pesar de que la población barranquillera es relativamente joven, se observa un crecimiento de la población en edades más longevas.

Gráfico 5.2. Pirámide poblacional de Barranquilla (1993 y 2018)



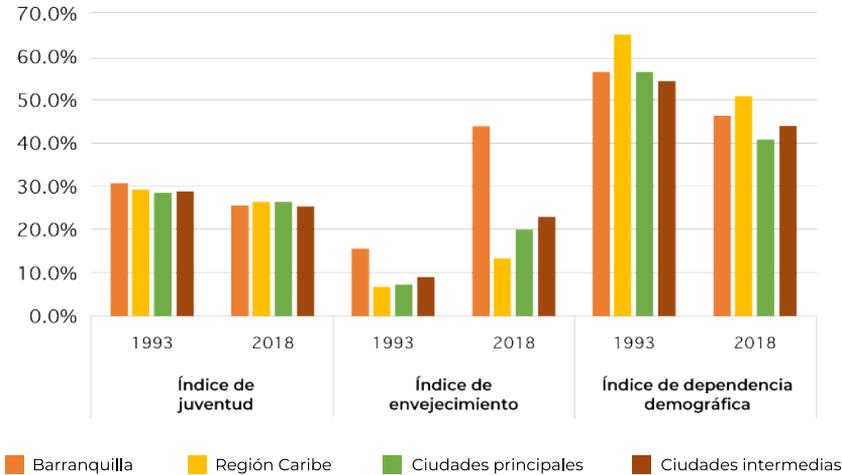
Fuente: DANE, 2018.

⁶<https://miredbarranquilla.com/estados-financieros/>

⁷<https://www.barranquilla.gov.co/hacienda/ejecuciones-presupuestales>

Como sucede a nivel nacional, Barranquilla ha iniciado su tránsito hacia un aumento de la proporción de la población adulta mayor. En 1993, por cada 100 niños y jóvenes menores de 14 años había 15 adultos mayores de 65 años; en 2018 esta cifra llegaba ya a 44. Sin embargo, el proceso de envejecimiento de Barranquilla, al menos hasta 2018 avanzó más rápido que en otras ciudades de la región Caribe, aunque más lento que en las ciudades principales e intermedias (Gráfico 5.3). Es importante notar que estas tendencias pueden haber cambiado por la masiva inmigración de venezolanos entre 2018 y 2020, especialmente.

Gráfico 5.3. Índices de población



Fuente: DANE.

Nota: para Barranquilla se tomaron los índices reportados por el DANE, que presentan ajustes hasta el 2019. Para los grupos de ciudades comparadoras se estimaron los índices a partir de la agregación de la población reportada por edades y ciudad, pero no se realizaron ajustes. El índice de juventud se mide como la relación entre la población de 15-29 años y la población por 100, el índice de envejecimiento mide la relación entre la población mayor de 65 años y la población menor de 15 años por 100, el índice de dependencia demográfica muestra la relación entre la población menor de 15 años y mayor 65 con respecto a la población de 15-64 años por 100.

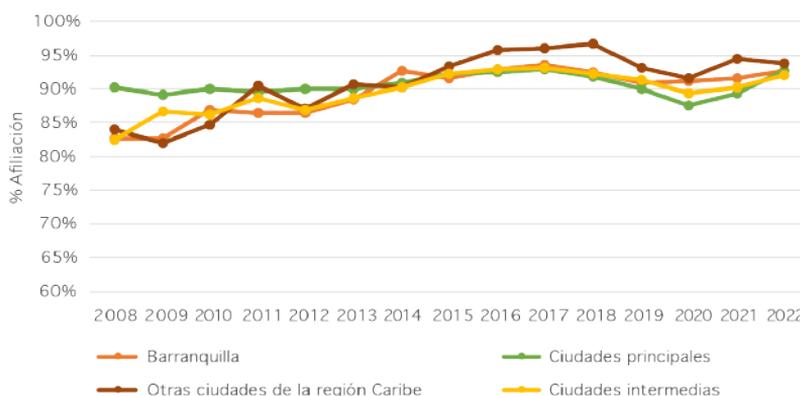
La cobertura del aseguramiento en salud

Uno de los resultados más sobresalientes de Barranquilla ha sido avanzar hacia la cobertura universal de los servicios de salud. Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), en el año 2022, la cobertura en afiliación en Barranquilla y su área metropolitana fue del 93%, cifra que

ha fluctuado entre 83-93% durante el periodo 2008-2022 (Gráfico 5.4). Este resultado es similar al de otros grupos de ciudades. Por régimen, Barranquilla cuenta con el 52% de sus afiliados en el régimen contributivo y 47% en el régimen subsidiado. De otro lado, Barranquilla reporta menores niveles de afiliación en el régimen contributivo y mayores en el subsidiado, con respecto a las ciudades principales e intermedias (Gráfico 5.5). En las ciudades principales el 74% de la población está afiliada al régimen contributivo y el 23% al régimen subsidiado, en las ciudades intermedias las proporciones son 56% y 40%, respectivamente. Mientras que con respecto a las otras capitales de la región Caribe la situación es la inversa: el 35% está en el régimen contributivo y el 61% en el subsidiado.

En términos de aseguramiento⁸, las EPS de régimen contributivo con mayor cobertura en Barranquilla son: Sura (23%), Salud Total (18%) y Nueva Eps (10%), estas cubren en conjunto el 51% de la población de la ciudad. En cuanto a calidad, estas EPS presentan altos niveles de satisfacción global de los usuarios⁹: Sura 91%, Salud Total 80% y Nueva EPS 77%. En el régimen subsidiado, conjuntamente las EPS Mutual Ser, Cajacopí Atlántico y Coosalud cubren el 40% de la población de la ciudad. Asimismo, estas aseguradoras de salud presentan altos niveles de satisfacción global de los usuarios: Mutual Ser 90%, Cajacopí Atlántico 72% y Coosalud 83% (Ministerio de Salud, 2021).

Gráfico 5.4. Tasa de afiliación al sistema de salud

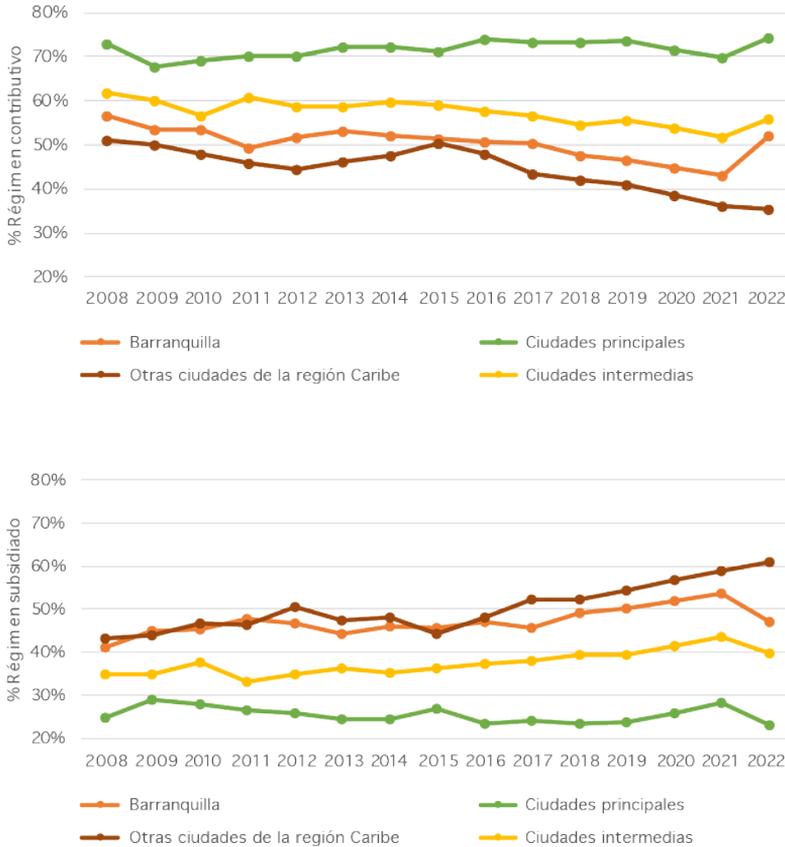


Fuente: GEIH

⁸BDUA, Consultado el 16 de marzo de 2023.

⁹Indicador de proporción de Satisfacción Global de los usuarios en la EPS, calculado por el Ministerio de Salud y Protección Social con base en la Encuesta de Evaluación de los Servicios de las EPS (Resolución 256 de 2016), tomado de <http://rsvr2.sispro.gov.co/IndicadoresMOCA/>

Gráfico 5.5 Participación de los regímenes contributivo y subsidiado



Fuente: GEIH, DANE. Barranquilla incluye área metropolitana, al igual que las otras ciudades de los grupos de comparación.

Se destaca el avance de Barranquilla en el aseguramiento de la población migrante. Según la BDU, en marzo de 2020, había 10.325 migrantes¹⁰ afiliados; dos años más tarde, la cifra ascendía a 32.510, concentrados en el régimen subsidiado (cuya participación pasó de 40% a 75%). Este avance es producto de los esfuerzos realizados por la SDS en el aseguramiento de la población migrante, específicamente, de

¹⁰Según el tipo de identificación de la afiliación, este incluye: pasaporte, cédula de extranjería, permiso especial de permanencia (PEP), permiso de protección temporal (PPT), carné diplomático y salvoconducto.

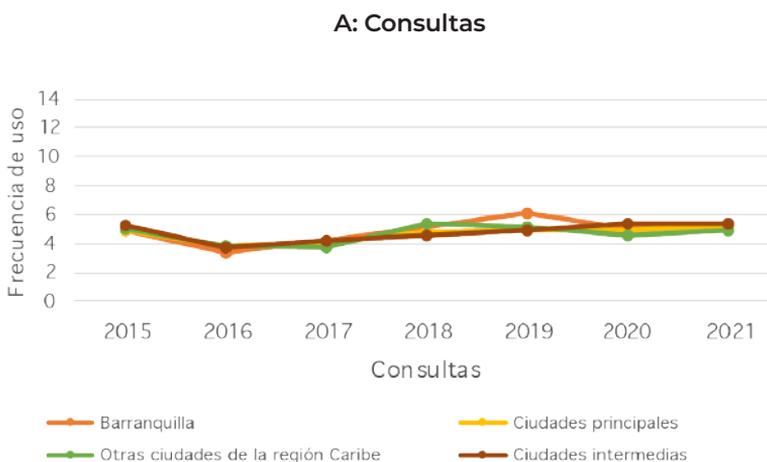
la población venezolana. De acuerdo con Migración Colombia, en 2022 residían en Barranquilla 112.895 venezolanos, es decir, el 5% del total nacional; siendo así, la quinta ciudad receptora de migrantes venezolanos¹¹ en el país (Migración Colombia, 2022).

Estos esfuerzos han permitido que la población migrante pueda ser identificada y afiliada al sistema general de seguridad social en salud (SGSSS). En 2022, el 70% de la población con Permiso de Protección Temporal (PPT) en Barranquilla se encontraba afiliada (Observatorio Migración, 2022), de los cuales, el 90% está en el régimen subsidiado y el 10% en el contributivo. Del total de población migrante, 57% son mujeres; los jóvenes y adultos jóvenes representan el 60% de esta población (Observatorio Migración, 2022).

Utilización de servicios de salud

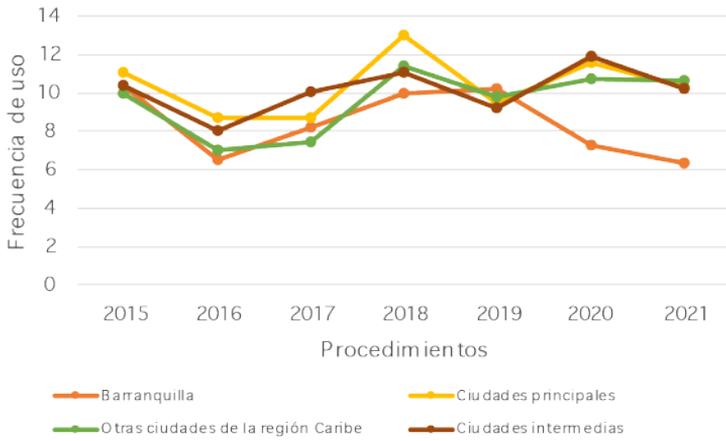
La utilización de los servicios de salud es una medida aproximada al acceso real de una población a los servicios de salud (Flórez y Soto, 2007). Barranquilla presenta frecuencias de uso similares a las registradas en los otros grupos comparadores de ciudades (Gráfico 5.6).

Gráfico 5.6. Frecuencia de uso por tipo de atención (2015-2021)

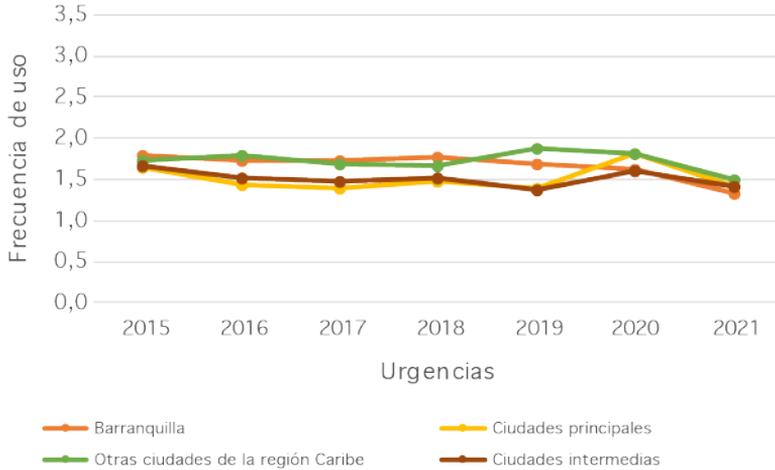


¹¹La migración venezolana en la ciudad se debe a diversas razones, tales como: la oferta de bienes y servicios con la que cuenta Barranquilla, su cercanía con la frontera de Venezuela, afinidades culturales y redes de apoyo entre migrantes, entre otras (Universidad del Norte y Banco Interamericano de Desarrollo, 2022). Sobre esto último, la administración local expidió el Acuerdo 011 de 2019, que define las políticas para la protección integral de migrantes provenientes de Venezuela. El Acuerdo asigna responsabilidades a la SDS para atender las necesidades en salud de la población migrante; asimismo, el PDD 2020-2023 establece el proyecto de gestión para el aseguramiento en salud a población migrante (OIM, 2021).

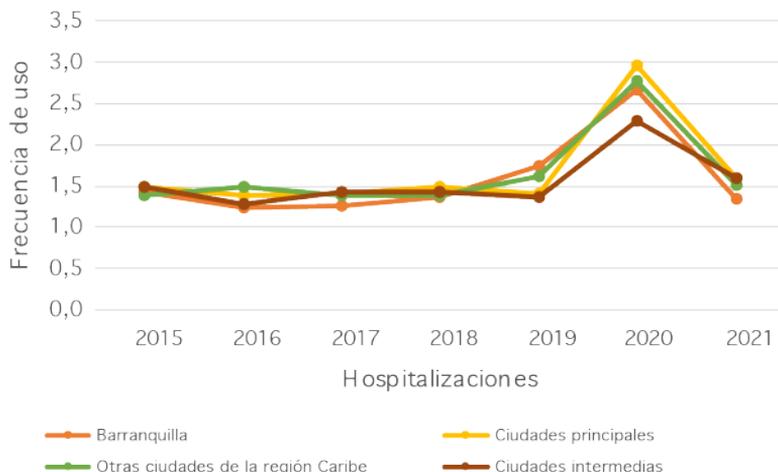
B: Procedimientos



C: Urgencias



D: Hospitalizaciones



Nota: La frecuencia de uso se calcula como el número de atenciones sobre el número de usuarios que recibieron la atención en salud.

Fuente: RIPS, Cálculos propios.

Las consultas aumentaron de 4,8 atenciones por persona en 2015 a 5,2 en 2021 (panel A). Vale la pena resaltar que en 2019 la frecuencia de consultas en Barranquilla alcanzó seis atenciones por persona, siendo el valor más alto registrado en este periodo, que ocurrió mientras las demás ciudades analizadas presenciaban una disminución en la frecuencia de uso.

Los procedimientos presentan un comportamiento menos homogéneo, como es de esperar. En 2015, Barranquilla registró 10,4 procedimientos por persona, para 2021 esta cifra se redujo en 6,4 (panel B). Desde 2019, se ha presentado una leve reducción, como ha ocurrido en las demás ciudades estudiadas. Por otra parte, la frecuencia de uso en urgencias y hospitalizaciones en Barranquilla se comporta de manera semejante a las demás ciudades (paneles C y D). Las hospitalizaciones, particularmente, registraron aumento entre 2019 y 2020 y caída entre 2020 y 2021. No obstante, la utilización de servicios de salud entre los años 2020 y 2021 debe interpretarse con cuidado debido a que la atención de la pandemia de COVID-19 favoreció el uso de ciertos servicios salud y limitó otros.

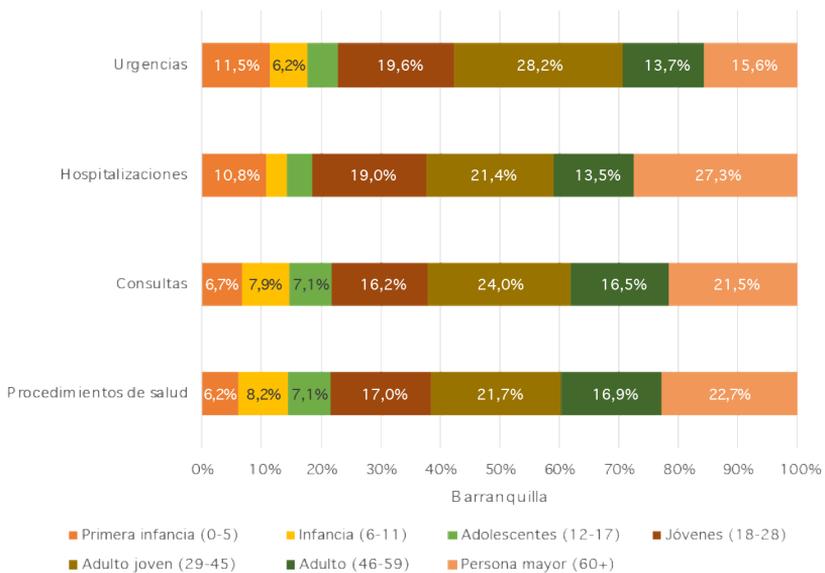
Ahora bien, desagregando las atenciones en Barranquilla por etapas de ciclo vital para 2021 (Gráfico 5.7.A), se encuentra que el 28% de las personas atendidas por urgencias correspondieron a adultos jóvenes, siendo este

el grupo con mayor participación. Este resultado es similar al registrado en consultas; en este caso, la participación de los adultos jóvenes fue del 24%. Para las hospitalizaciones y procedimientos, las personas mayores tuvieron mayor participación, con un 27% y 22%, respectivamente.

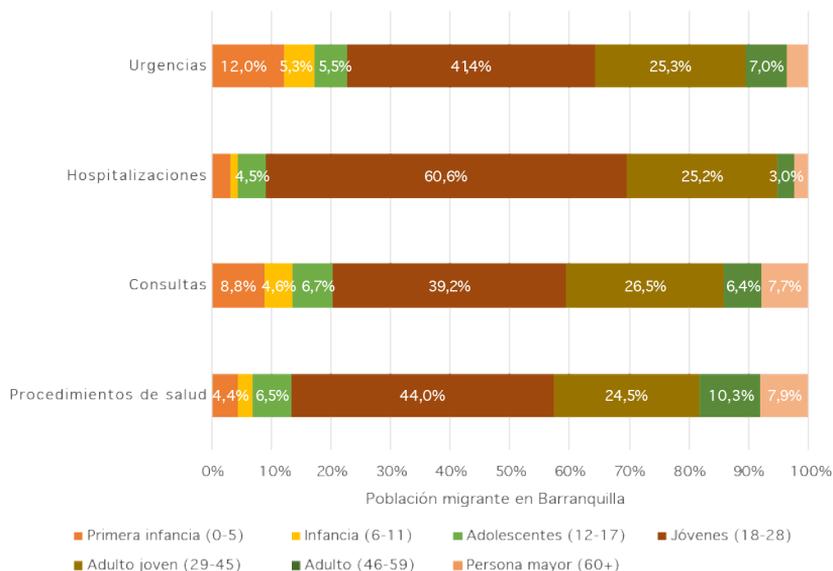
Respecto a la población migrante en Barranquilla, según el Observatorio Nacional de Migración y Salud (2022), los jóvenes son quienes tienen mayor participación en las atenciones de los servicios de salud (Gráfico 5.7.B). El 60% de las hospitalizaciones corresponden a jóvenes. Esto concuerda con la distribución por edad de los migrantes venezolanos que han sido atendidos por el sistema de salud de la ciudad, que según la misma fuente, está compuesta principalmente por jóvenes (56%) y por mujeres (81%).

Gráfico 5.7. Personas atendidas por ciclo vital (2021)

A: Barranquilleros



B: Venezolanos residentes



Fuente: RIPS y Observatorio Nacional de Migración y Salud (2022).

Utilización de servicios de salud para la población infantil y materna

En cuanto a la utilización de servicios de atención materna e infantil, según datos del SISPRO, en Barranquilla la cobertura de partos institucionales y con personal calificado en 2021 estuvo por encima del 99,8%. Esta cifra fue igual a la reportada por Cartagena y levemente superior a las observadas en Medellín, Bucaramanga, Cali y Bogotá, ciudades que reportaron coberturas del 99,6%. Por otro lado, Barranquilla registró bajo peso al nacer en el 9,6% de los nacidos vivos, cifra que se situó por debajo de lo registrado en Bogotá (14,9%), Medellín (11,1%), Cali (9,8%) y Bucaramanga (9,8%), pero por encima de Cartagena (9%). No obstante, el porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más consultas de control prenatal que registró Barranquilla fue de 86,2%, cifra menor a la registrada a las de Medellín (90,8%), Cartagena (90,4%), Cali (87,6%) y Bucaramanga (87%), pero superior a la registrada en Bogotá (85%).

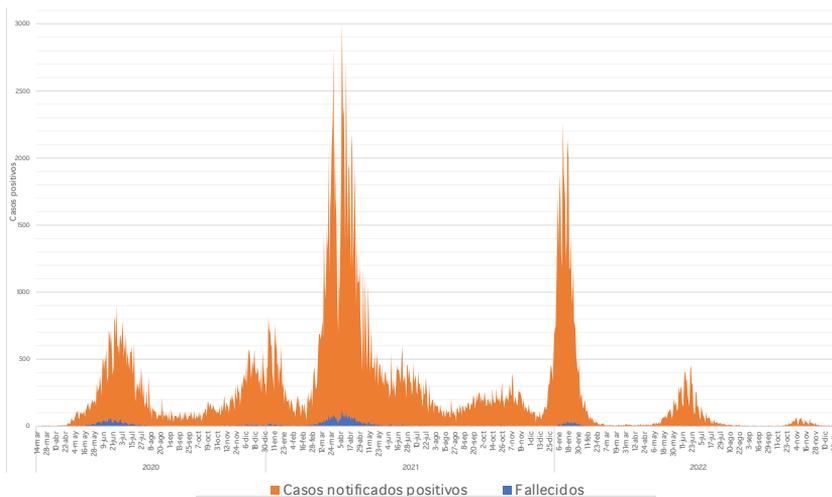
Respecto a la población migrante, durante 2020-2021 se registraron 10.773 nacidos vivos de madres venezolanas en Barranquilla, lo cual constituye el 7,8% de lo registrado a nivel nacional (Observatorio Nacional

de Migración y Salud, 2022a). Esto implica que estos nacimientos han ocurrido en centros de atención médica y, por tanto, quedan afiliados al sistema de salud colombiano.

En términos de vacunación infantil, las coberturas han superado la meta esperada de 63% para las vacunas de menores de 1 año: BCG 67% y polio 63% (Secretaría de Salud Barranquilla, 2022). Para la población menor de 5 años no se ha cubierto la meta de 63%. Las vacunas contra la varicela, DPT y polio han alcanzado, cada una, el 57% de cobertura (Secretaría Distrital de Salud Barranquilla, 2022). Comparando los resultados de la vacunación para menores de 1 año con otras ciudades, según datos del SISPRO, Barranquilla presenta niveles bajos en ambas vacunas de referencia. Medellín, Cartagena y Santa Marta registraron coberturas mayores al 100% para BCG, mientras que en Cali y Bucaramanga fueron mayores al 80%. En polio, las ciudades con mejores tasas de cobertura fueron Cartagena, Santa Marta y Bucaramanga, superando el 80%, y Cali y Medellín, superando el 70%.

Atención de la pandemia COVID-19

Un rasgo crucial de un buen sistema de salud es la capacidad de ajuste y respuesta a las emergencias de salud pública que puedan surgir. La pandemia del COVID-19 puso a prueba estas capacidades (OMS, 2020). Al respecto, Barranquilla debió enfrentar varios retos durante la contingencia COVID-19. Hacia agosto de 2020, las muertes notificadas por COVID-19 en la ciudad eran desproporcionadamente altas (8,7% de las reportadas en 37 entidades territoriales; INS, 2020a). Hacia diciembre del 2020, Barranquilla seguía contribuyendo de forma importante a la incidencia acumulada en el país (INS, 2020b). En los años 2021 y 2022 se observaron tres grandes picos de casos positivos, relacionados con las festividades de fin de año, el carnaval y la reaperura económica (Gráfico 5.8). Pese a este panorama, a mayo de 2023, ya declarado el fin de la emergencia global por la COVID-19, el Distrito presentó un acumulado de 277.474 casos confirmados, frente a más de seis millones en todo el país, una tasa de recuperados del 97,3% y una letalidad acumulada de 2,17%, muy próxima a la nacional (2,24%; INS, 2023).

Gráfico 5.8. Positividad y fallecimiento en pandemia del COVID-19

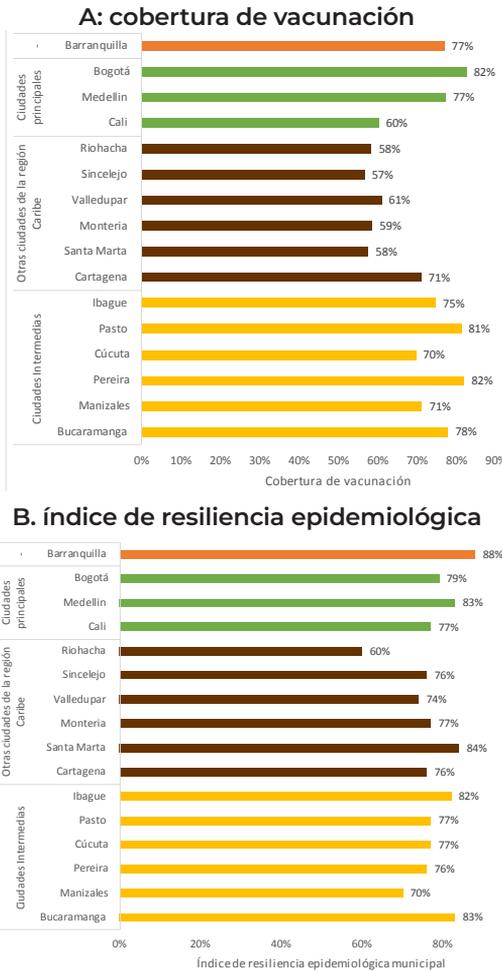
Fuente: INS, 2023. Información a nivel de municipio con corte 24-05-2023. Casos positivos se deriva a partir de la fecha de notificación y los casos fallecidos se estiman a partir de la fecha de notificación de fallecimiento. Consulta realizada el 25 de abril de 2023.

De acuerdo con la OMS y el Observatorio Europeo de Sistemas y Políticas en Salud, las estrategias de respuesta de los sistemas de salud frente a la crisis de la pandemia pueden agruparse así: (i) liderazgo y gobernanza, (ii) financiamiento de los servicios de COVID-19, (iii) movilización y apoyo del personal en salud, (iv) fortalecimiento de las intervenciones en salud pública, y (v) transformación de la prestación de los servicios (Sagan, y otros, 2021).

Barranquilla tomó 26 medidas enmarcadas en los tópicos definidos por Sagan y otros (2021). Estas medidas estuvieron dirigidas a controlar la transmisión del COVID-19, fortalecer las capacidades del sistema sanitario y de salud pública, minimizar los riesgos de brote, prevenir los casos en lugares de trabajo, gestionar el riesgo de casos importados, aislamiento preventivo, ley seca, toques de queda e involucrar a las comunidades (OMS, 2020; Secretaría de Salud de Barranquilla, 2020). En línea con las directrices nacionales, el Distrito desarrolló una estrategia enfocada en la protección de la población mayor de 60 años –la estrategia +60– con el objetivo de disminuir la morbimortalidad asociada a la infección por COVID-19, que consistió en realizar seguimientos a los hogares geriátricos y a los pacientes con enfermedades crónicas, en conjunto con las aseguradoras en salud.

Respecto a vacunación, Barranquilla adoptó estrategias efectivas que permitieron lograr una cobertura de vacunación del 77% para el esquema completo (Gráfico 5.9.A). En términos comparativos, Barranquilla alcanzó una cobertura mayor a la registrada en las otras capitales de la región Caribe, y similar a la de las ciudades principales e intermedias. Además, Barranquilla fue una de las primeras ciudades en lograr altas coberturas de vacunación y ocupó el primer lugar del ranking nacional de aplicación de vacunas por cada 10 mil habitantes (Alcaldía Distrital de Barranquilla, 2023).

Gráfico 5.9. Desempeño frente a la pandemia del COVID-19



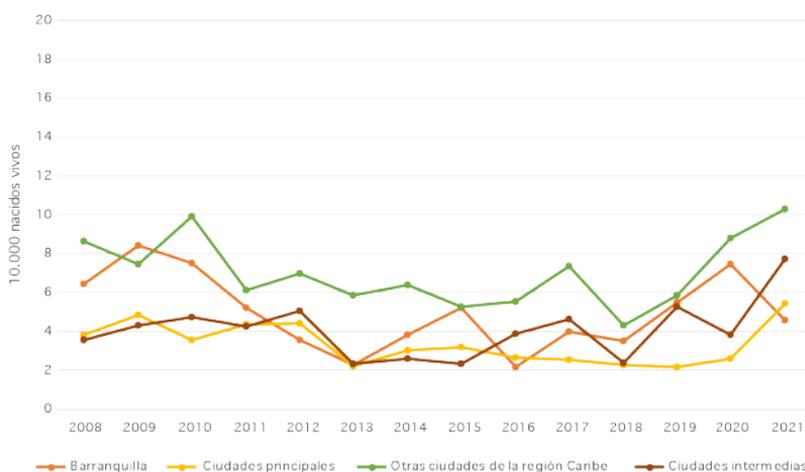
Fuente: Ministerio de Salud, 2022; Ministerio de Salud, 2023.

Como resultado de lo anterior, después de presentar una alta positividad de casos durante el 2020 e inicios del 2021, Barranquilla se posicionó como la ciudad con mayor resiliencia epidemiológica ante el COVID-19 (Gráfico 5.9.B). El índice municipal de resiliencia epidemiológica (IMRE), calculado por el Ministerio de Salud, es una medida multidimensional basada en las coberturas de vacunación contra COVID-19, la estimación de seroprevalencia de SARS-CoV-2, la capacidad del sistema de salud en el territorio y las pruebas realizadas de COVID-19. Barranquilla obtuvo en este índice una puntuación de 88%, superando a Santa Marta, Medellín y Bucaramanga. Esto permitió que Barranquilla fuera la ciudad pionera en la reapertura económica en medio del COVID-19 (Alcaldía Distrital de Barranquilla, 2023).

Resultados de salud: salud materna e infantil

Barranquilla ha logrado progresos notables en los resultados de salud. En salud materna, el Distrito pasó de seis muertes maternas por cada 10.000 nacidos vivos en 2005 a cuatro muertes en 2021 (Gráfico 5.10). Durante 2008-2013, Barranquilla y las ciudades principales e intermedias presentaron disminuciones en la mortalidad materna. En el periodo 2013-2018, tuvieron oscilaciones entre dos y cinco muertes maternas, a excepción de la región Caribe. A partir de 2018, todas las ciudades analizadas presentaron un aumento considerable de la mortalidad materna. No obstante, Barranquilla fue la única ciudad que logró reducir este indicador en el 2021.

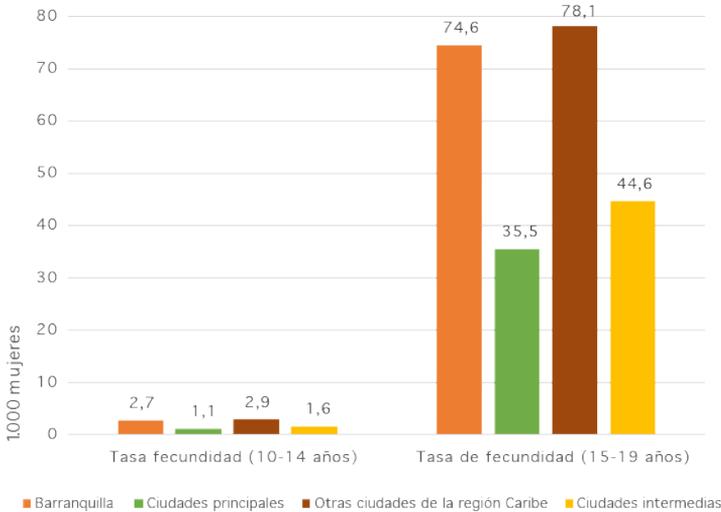
Gráfico 5.10. Razón de mortalidad materna menor a 42 días



Fuente: Estadísticas vitales – SISPRO.

Por otra parte, la fecundidad adolescente es un aspecto clave en salud pública, debido a los riesgos que representa para la madre y el hijo (Flórez y Soto, 2007a; Romero de Loera 2018). En 2019, Barranquilla registró tres nacimientos por cada mil mujeres adolescentes entre 10-14 años (Gráfico 5.11). Esta cifra supera las registradas en las ciudades principales e intermedias, pero es semejante a la de las otras capitales de la región Caribe. Por su parte, en el grupo entre 15-19 años, Barranquilla registró 75 nacimientos por cada mil mujeres. De igual forma, es una cifra considerablemente alta con respecto a los 36 nacimientos observados en las ciudades principales y a los 45 en las intermedias.

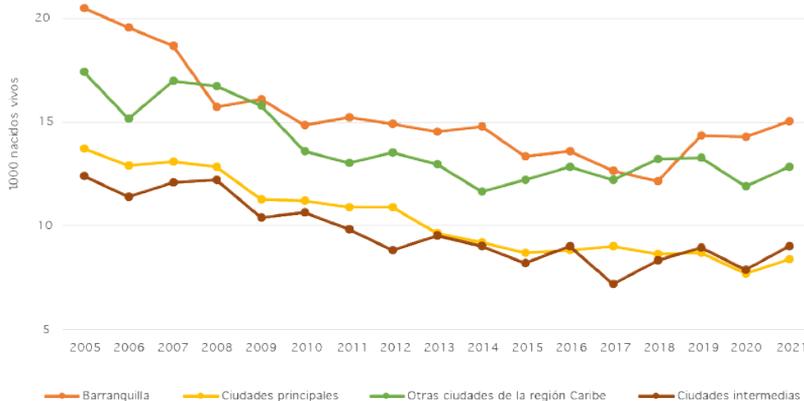
Gráfico 5.11. Fecundidad adolescente (2019)



Fuente: Estadísticas vitales, Proyecciones y retroproyecciones, DANE. Cálculos propios.

En materia de salud infantil, la tasa de mortalidad en menores de 1 año se redujo de 20 casos (por cada mil nacidos vivos) en 2005 a 15 en 2021 (Gráfico 5.12). Esta reducción también se registró en las ciudades principales, intermedias y región Caribe, hasta el 2020, año en el que todas las ciudades analizadas presentan aumentos. No obstante, se resalta que la tasa de mortalidad infantil en Barranquilla es mayor que en las otras ciudades analizadas.

Gráfico 5.12. Mortalidad infantil

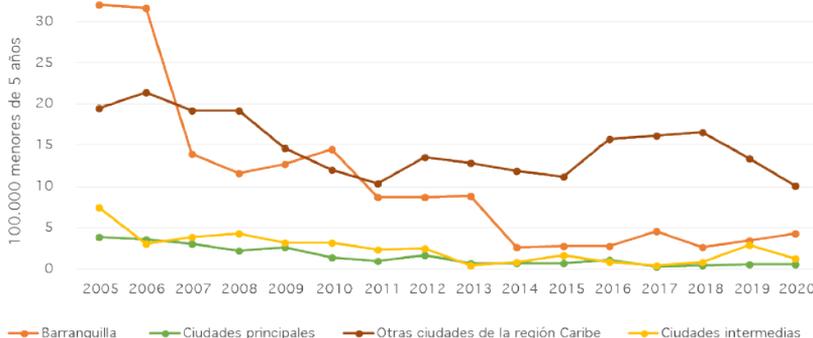


Nota: Tasa de mortalidad infantil se refiere a las muertes de menores de un año sobre el número de nacimientos en un periodo.

Fuente: Estadísticas vitales DANE – SISPRO.

En contraste, en Barranquilla la tasa mortalidad por desnutrición en menores de 5 años se redujo de manera importante, de 32 por cada 100.000 en 2005 a cuatro por cada 100.000 en 2020 (Gráfico 5.13). En este indicador, la evolución es similar a la de las ciudades intermedias y principales, y mejor que la de otras capitales de la región Caribe. Es importante resaltar que a partir de 2014 Barranquilla logró cumplir el objetivo de reducir a cinco las muertes por cada 100.000 (INS, 2022), objetivo que desde 2006 cumplían las ciudades principales e intermedias y que aún no alcanzan las ciudades de la región Caribe.

Gráfico 5.13. Tasa de desnutrición en menores de 5 años



Fuente: Estadísticas vitales – SISPRO, proyecciones y retroproyecciones, DANE.

Enfermedades crónicas no transmisibles (ENT)

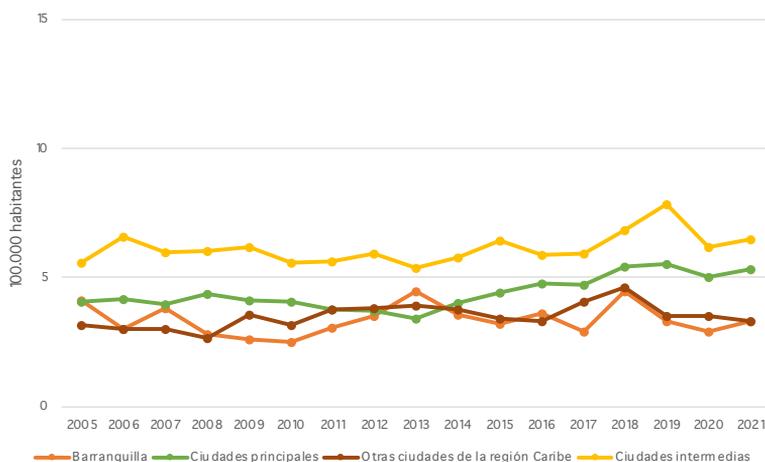
Las ENT provocan más del 70% de las muertes en el mundo, de estas el 20% es atribuida al cáncer, cuyos efectos son muy negativos en la población y la economía (Bravo y otros, 2022). Los cánceres de próstata y mama son las patologías que presentan mayor incidencia en los hombres y en las mujeres, respectivamente (Pardo y Cendales, 2018).

Los registros poblacionales de cáncer en Colombia muestran que en Barranquilla la mortalidad por cáncer de mama fue de 17,6 y por cáncer de próstata 16,6 por 100.000 personas año (Vargas Moranth y Navarro Lechuga, 2018). En Medellín, la mortalidad por cáncer de mama fue de 17 y en Cali 13,8; respecto al cáncer de próstata la mortalidad fue de 14,2 y 17,4, respectivamente (Brome y otros, 2018; Bravo y otros, 2022).

En términos de incidencia, Barranquilla presentó una incidencia de cáncer de mama y próstata de 70 y 37,5 por 100.000 personas año, respectivamente (Vargas Moranth y Navarro Lechuga, 2018). Estos niveles, comparados con otras ciudades, son llamativos. Por ejemplo, en Medellín fueron 51,9 para cáncer de mama y 45,7 para cáncer de próstata (Brome y otros, 2018), mientras que en Cali el cáncer de mama alcanzó una incidencia de 45,9 y el cáncer de próstata 53,8 (Bravo y otros, 2022).

Salud mental

El suicidio ha aumentado en Colombia. Mientras que en 2008 se presentaron 4,2 muertes por cada 100.000 habitantes, en 2017 la tasa subió a 5,7 (Benavides Mora, y otros 2020). En Barranquilla, esta problemática también se agudizó en el periodo 2005-2021, aunque con altibajos (Gráfico 5.14). Barranquilla registra una tasa similar a la de otras ciudades capitales de la región Caribe pero menor a la presentada en las ciudades principales e intermedias.

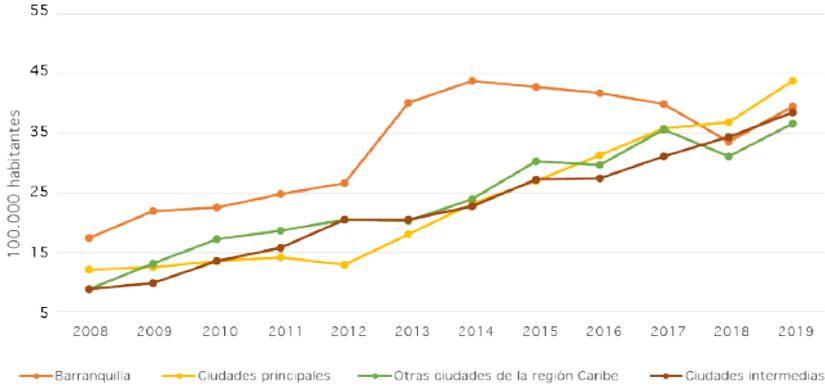
Gráfico 5.14. Mortalidad por lesiones autoinfligidas(2005-2021)

Fuente: Estadísticas vitales, proyecciones y retroproyecciones DANE. Cálculos propios.

Enfermedades transmisibles – VIH y dengue

Una de las patologías críticas para la igualdad y el desarrollo es el VIH (OMS). En Barranquilla ha subido la prevalencia de VIH (Gráfico 5.15). Durante el periodo 2008-2014 aumentó considerablemente hasta llegar a su máximo de 43 personas por 100.000 habitantes; a partir de allí disminuyó hasta el 2018, pero luego vuelve a aumentar. En los demás grupos de ciudades la tendencia de aumento ha sido prácticamente continua, de forma que la prevalencia en 2019 de todos los grupos de ciudades es semejante a la de Barranquilla. Por otro lado, la tasa de mortalidad ajustada por edad para VIH disminuyó durante 2015-2022, pasando de 11 muertes a cuatro por 100.000 habitantes (Secretaría de Salud Barranquilla, 2022). Además, Barranquilla logró coberturas de tratamiento antirretroviral de 96-97% durante el mismo periodo (Secretaría de Salud Barranquilla, 2022). De esta manera, ha superado la meta de cobertura en el marco del objetivo 90-90-90 de la OMS para controlar la epidemia del VIH (OMS, 2022).

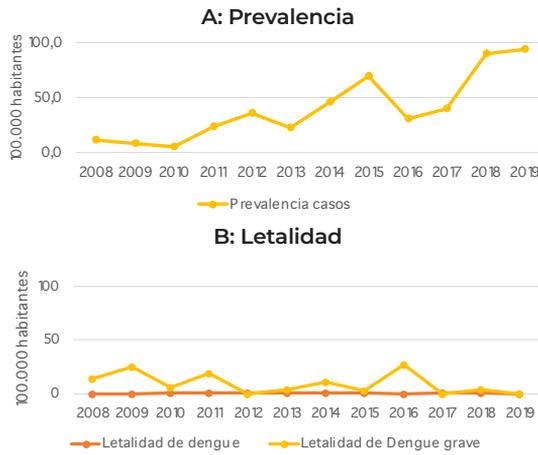
Gráfico 5.15. Prevalencia VIH (2008-2019)



Fuente: Sivigila, proyecciones y retroproyecciones - DANE.

El dengue es una problemática en salud pública, sobre todo en zonas tropicales y subtropicales (Instituto Nacional de Salud – INS, 2021). En Barranquilla, en 2018, se registraron tres muertes atribuibles al dengue grave (por 100.000 personas con dengue grave). Durante el periodo 2008-2019 se presentaron dos picos, uno en 2009 con 25 muertes, el otro en 2016 con 26 muertes (por 100.000 con dengue grave). Por otro lado, la prevalencia aumentó en el mismo periodo, pasando de 11 casos en 2008 a 230 por 100.000 habitantes en 2019 (Gráfico 5.16).

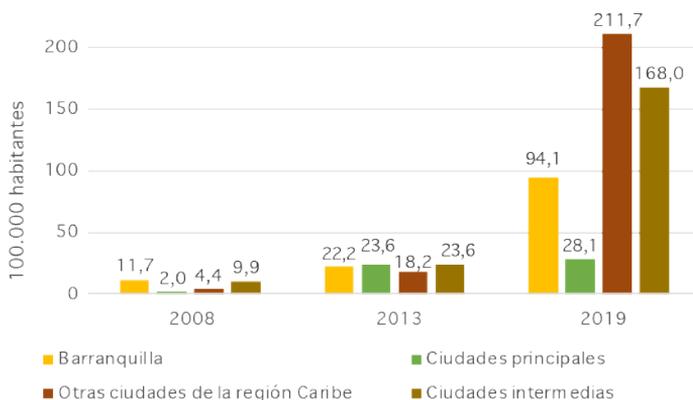
Gráfico 5.16. El dengue en Barranquilla



Fuente: Sivigila, proyecciones y retroproyecciones – DANE, SISPRO.

Un comportamiento semejante al de Barranquilla se ha registrado en las ciudades intermedias, en otras capitales de la región Caribe y, en menor medida, en las ciudades principales (Gráfico 5.17). Según INS (2021), durante 2018 y 2019 se presentó una fase epidémica, en la que aumentó la notificación de casos de dengue en todo el país, superando su comportamiento histórico.

Gráfico 5.17. Prevalencia del dengue



Fuente: Sivigila, proyecciones y retroproyecciones – DANE. Cálculos propios.

3. ¿Qué ha ocurrido en el sistema de salud de Barranquilla?

Hemos visto los avances que han tenido los resultados de salud en Barranquilla; podemos entonces preguntarnos por los cambios en el sistema de salud que los hicieron posibles. El sistema se ha transformado a partir de cuatro estrategias: (i) fortalecer la gobernanza mediante la rectoría del sistema y la articulación de actores en el aseguramiento y la prestación, (ii) crear un nuevo modelo de prestación de servicios, (iii) adecuar la infraestructura, y (iv) movilizar los recursos de financiamiento.

La gobernanza del sistema de salud local

La gobernanza se define como la capacidad de los tomadores de decisiones de dar respuesta a las problemáticas sociales a partir de nuevas formas de rectoría, mediante una visión estratégica, la coordinación e integración de los actores claves, la toma de decisiones basados en información, la rendición de cuentas y la garantía de cumplimiento de la legislación (Papanicolas y otros. 2022).

Barranquilla ha trazado como visión de ciudad el acceso a los servicios sociales de manera oportuna y de calidad, y entre ellos a los servicios de salud. Los Planes Territoriales en Salud de las últimas cuatro administraciones locales han estado centrados en el aseguramiento universal de la población, en especial de la población del régimen subsidiado (Gráfico 5.18).

Gráfico 5.18. Planes de salud de Barranquilla (2008-2023)



Fuente: Elaboración propia.

Con este fin, la SDS ha desplegado acciones para identificar y afiliarse a la población al sistema de salud. En un principio, la SDS aunó esfuerzos con la Registraduría y la oficina del Sisbén para hacer brigadas de registro y afiliación: *“como había tantas personas sin salud, especialmente en los barrios más pobres, necesitábamos identificarlos...así, nos fuimos junto con la Registraduría a identificar quiénes no estaban afiliados... este proceso fue rápido y logramos incluir a las personas en el régimen subsidiado”* (Entrevista 1). Hoy en día, tal articulación se conserva y se ha institucionalizado, de tal forma que en tres puntos de la red de prestación de servicios opera una oficina satélite de la Registraduría para facilitar el proceso de identificación de quienes no se encuentran afiliados o no están activos en el sistema: *“... ahora contamos en tres PASOS (centros de atención ambulatoria) con un punto de la Registraduría. Esto ha facilitado los procesos de afiliación de las personas... nos coordinamos rápidamente, y la persona se afilia, y se puede atender ... Igual, sucede con el Sisben, la comunicación ahora es rápida... no siempre fue así, ha sido un proceso y un esfuerzo de integrarnos todos en la administración distrital”* (Entrevista 4).

En este aspecto, cabe resaltar la articulación de actores que puso en marcha la SDS de Barranquilla ante el fenómeno migratorio. Debido al número de migrantes irregulares, desde SDS se coordinaron esfuerzos

con ONGs, organizaciones de base comunitaria y otros sectores para desarrollar acciones que permitieran la identificación de la población migrante. Según uno de los entrevistados: *“...así logramos censar a 32.000 migrantes en el 2018, de los cuales logramos afiliar a 19.000. No podemos llegar al 100% dado que es una población con una alta movilidad; hoy están aquí.. mañana no se sabe ... Pese a ello, hacemos todos los esfuerzos para afiliarlos y que reciban la atención como cualquier otra persona que se encuentre en la ciudad”* (Entrevista 3). Actualmente, debido al estatuto migratorio, la SDS se articula con Migración Colombia, para que a través de MiRed IPS se afilie a salud a quien reciba el Permiso de Protección Temporal, iniciativa conocida como *“afiliación exprés”* (Entrevista 3, Entrevista 4). Al respecto, uno de los entrevistados manifestó: *“la afiliación exprés es una iniciativa que busca superar el reto que supone la identificación y el seguimiento de la población migrante, debido a su alta movilidad entre ciudades”* (Entrevista 4). La movilidad y las condiciones de vulnerabilidad de la población migrante (pérdida de empleo, condiciones habitacionales difíciles, etc.) han sido identificadas en la literatura como barreras en la atención de los migrantes durante la contingencia del COVID-19 (Stevenson et al. 2023). En esta línea, la articulación de actores claves en el sistema de salud barranquillero ha estado dirigida a reducir las barreras al acceso de la población migrante.

Las acciones de identificación de la población también permitieron caracterizar riesgos en salud, al igual que las condiciones sociodemográficas y económicas de población en zonas vulnerables de las ciudades (Entrevista 1). Esta caracterización brindó información sobre la necesidad de coordinar acciones desde diferentes instancias de la administración distrital para responder a las necesidades de la población residente en estas zonas: *“nosotros íbamos a los territorios, si necesitábamos ir con el secretario de educación, gestión de riesgo o recreación y deporte, teníamos el teléfono de cada uno [de los secretarios] y nos coordinamos para hacer las visitas y dar respuesta conjunta a las problemáticas, si así lo requerían... esa era la directriz del señor alcalde. Tengo entendiendo que esta dinámica de trabajo continúa”* (Entrevista 9).

De otro lado, Barranquilla lideró iniciativas de orden nacional, como la nivelación de los planes de beneficios en salud de los regímenes subsidiado y contributivo. El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 965 de 2010, reglamentó las condiciones para la unificación de los planes obligatorios de salud, para lo cual se dispuso hacer pruebas piloto en entidades territoriales seleccionadas con base en tres requisitos: presentar la solicitud al Ministerio de Salud, contar con un plan financiero aprobado

por el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) para la unificación de planes¹³ y haber logrado (o tener previsto) la cobertura universal del régimen subsidiado en salud. Barranquilla, junto con Cartagena, cumplieron tales requisitos para ser casos piloto (Acuerdo 012 de 2010, Acuerdo 013 de 2010 de la Comisión de Regulación en Salud [CRES]).

Las pruebas realizadas en los distritos de Cartagena y Barranquilla permitieron identificar las condiciones institucionales, fiscales, financieras y operativas que facilitarían el éxito de la unificación del plan de beneficios en salud en el resto del país, de acuerdo con el Acuerdo 032 de 2012 (CRES, 2012). En términos institucionales, ambos distritos avanzaron en acceso y oportunidad de la prestación de servicios, de tal forma que mejoró la percepción de los usuarios de la atención en los servicios de salud. A su vez, los retos institucionales estuvieron en lograr mayor eficiencia del gasto, controlar la evasión y elusión de los impuestos territoriales destinados a salud y fortalecer el esquema de aseguramiento y gestión del riesgo (CRES, 2012). En términos fiscales, los dos distritos lograron mejorar su desempeño fiscal desde el año 2009, medido por el Índice de Desempeño Fiscal (IDF). Cartagena pasó de categoría vulnerable (65 puntos) a categoría sostenible (82 puntos) y Barranquilla pasó de solvente (70 puntos) a sostenible (84 puntos). Esta mejoría permitió reducir la carga fiscal, lo cual viabilizó la unificación (CRES, 2012).

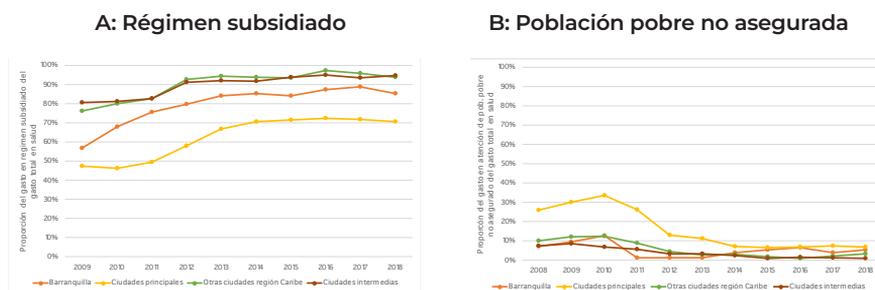
Respecto a las condiciones financieras, el precitado Acuerdo menciona que la reducción de la dependencia de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) se constituyó como una herramienta de apoyo para el financiamiento de la unificación (CRES, 2012). En este sentido, Cartagena redujo en 4,4% la dependencia al SGP entre 2009 y 2012; Barranquilla también la redujo, aunque algo menos, 2,9% (CRES, 2012).

Por otro lado, el Acuerdo también menciona que “un efecto natural” de la unificación de planes fue la reducción en el número de atenciones a población pobre no asegurada (CRES, 2012). Lo anterior se relacionó con que tanto Cartagena como Barranquilla debían generar acciones para ampliar la cobertura del régimen subsidiado. En el caso de Barranquilla, los entrevistados coincidieron en que las acciones incluyeron la triangulación de listados censales y poblacionales, y Sisben (Entrevista 1, Entrevista 9). Esta focalización facilitó la afiliación de población no asegurada por la implementación de un sistema en línea con las aseguradoras de salud (Entrevista 3). La ampliación de la cobertura requirió recursos, lo cual se evidencia en una mayor proporción del gasto público destinado a la afiliación del régimen subsidiado (Gráfico

¹³El plan financiero debía contar con varios elementos. Primero, debía garantizar la sostenibilidad de la universalización y de la unificación de los planes obligatorios de salud. Segundo, debía contener una estrategia de transformación de recursos considerando todas las fuentes de financiación para la prestación de servicios. Tercero, debía tener en cuenta las prestaciones excepcionales en salud y las contingencias asociadas a los servicios no POS.

5.19). No obstante, lo anterior estuvo acompañado de una reducción en la proporción del gasto público en salud destinado a la prestación de servicios de la población pobre no asegurada en Barranquilla, lo cual redujo las presiones fiscales en el Distrito (Gráfico 5.19, Entrevista 1). Comparado con otras ciudades principales, Barranquilla muestra un crecimiento significativo en los recursos destinados al régimen subsidiado, el cual es mayor que en las ciudades principales, aunque algo menor que el de otras ciudades de la región Caribe.

Gráfico 5.19. Asignación del gasto público en salud



Fuente: CHIP – FUT Gasto de inversión, último trimestre de cada año.

En términos operativos, es factible que diferentes modelos de atención puedan coexistir en un proceso de unificación de planes de beneficios. Al respecto, como destaca la CRES, el modelo de atención de Barranquilla hace énfasis en el desarrollo de estrategias de atención de promoción y prevención en salud (CRES, 2012). En ambas ciudades (Barranquilla y Cartagena), la unificación de planes mejoró el acceso a planes de beneficios más amplios, promovió la utilización de los servicios, eliminó barreras geográficas y redujo los costos de dinero y tiempo para las personas de nivel 1 del Sisbén (CRES, 2012).

En conclusión, las experiencias de Barranquilla y Cartagena abrieron camino para que la nivelación de planes de beneficios fuese una realidad en todo el país (CRES, 2012). Este hecho es un hito importante en términos de equidad en el sistema de salud colombiano. En el caso de Barranquilla, este resultado también se relaciona con la gobernanza ejercida por SDS. Las directrices de la SDS en relación con la ampliación de la cobertura en salud implicaron la formulación de objetivos de largo plazo en el sistema de salud local y el desarrollo de estrategias de articulación y coordinación de actores intersectoriales y transectoriales para avanzar hacia un aseguramiento universal.

La operación de la prestación de servicios de salud en Barranquilla, desde la gobernanza

La gobernanza es una función habilitadora del sistema de salud; sus acciones proveen tanto una base como una guía para llevar a cabo las funciones del sistema de salud (Papanicolas et al. 2022). Así, la gobernanza en la prestación de servicios implica la rectoría en el direccionamiento del sistema de salud, la integración de los servicios y la calidad de la prestación (Adams et al. 2003, Papanicolas et al. 2022).

En Barranquilla hasta 2008, la ESE Redhospital administraba la red pública de prestación de servicios en salud. Desde su creación en 2004 (Decreto 255 de 2004), su operación estuvo impregnada de diversos problemas relacionados con la sostenibilidad financiera y la deficiente prestación de los servicios de salud (Entrevistas 1, 2 y 9). La población barranquillera confiaba muy poco en la ESE Redhospital por sus trabas administrativas y porque no proveía los suministros mínimos necesarios para la prestación de servicios de salud, al punto de que los pacientes debían llevar los insumos requeridos para sus procedimientos (Alcaldía Distrital de Barranquilla y Secretaría Distrital de Salud 2008, Entrevistas 1 y 2).

Este panorama llevó a liquidar la ESE Redhospital para viabilizar la prestación de los servicios (Decreto 883 de 2008). Para esto, el Consejo Distrital otorgó facultades extraordinarias al Alcalde Distrital (Acuerdo 008 de 2008) y así, el Distrito de Barranquilla y el Ministerio de Salud y Protección Social suscribieron el Convenio de Desempeño 518 de 2008¹⁴, en el que fijaron los términos de liquidación de la ESE y la propuesta de reorganización, rediseño y modernización de la prestación de servicios de salud. Como parte de este proceso, el Ministerio de Hacienda otorgó un crédito condonable al Distrito condicionado a liquidar la Red, sin efectuar ningún proceso de reestructuración, y a no crear otra entidad similar a la ESE en un plazo de 10 años (Secretaría Distrital de Salud, 2017). El proceso de liquidación contó con una adecuada defensa judicial en los litigios presentados en contra de la ESE Redhospital (Convenio 518 de 2008), de forma que solo el 7% de los fallos fueron en contra de la ESE (Ministerio de Salud 2018). *“El proceso de liquidación se llevó adecuadamente, las deudas con el recurso humano se saldaron, tomó un cierto tiempo pagarles a todos los prestadores que se les debía ... esto fue el primer paso para transformar el modelo de salud de la ciudad”* (Entrevista 6); esto marcó *“el inicio de un proceso de transformación que redujera la presión fiscal de la red pública en el Distrito, al igual que, fuese financieramente sostenible ... Todo esto ha*

¹⁴Entre el Ministerio de Salud y Protección Social y el Distrito de Barranquilla.

favorecido que se pueda desarrollar acciones (modelos de atención, grupos extramurales, jornadas..) por la salud de los barranquilleros” (Entrevista 2).

Durante el plazo de 10 años, la prestación de los servicios de salud estuvo a cargo de dos operadores externos, los cuales debían arrendarle al Distrito la infraestructura y desarrollar el modelo de prestación con un enfoque de atención primaria en salud¹⁵. El primer operador fue Caprecom, entre 26 de diciembre de 2008 y 31 de diciembre de 2011, y el segundo fue IPS Universitaria de Antioquia, entre el 1 de enero 2012 y el 31 de diciembre de 2017. Cumplidos los 10 años, en el 2018 el Distrito de Barranquilla definió como operador de la red de infraestructura hospitalaria pública a MiRed IPS, una sociedad de economía mixta, con participación mayoritaria del Distrito (65% de sus acciones) y del sector privado (35%).

En términos financieros, el desempeño de MiRed IPS ha sido favorable: las ganancias superan los 10 mil millones de pesos desde su creación, la rentabilidad ha sido mayor al 5%, los ingresos han crecido más rápido que los gastos, de forma que ha sido posible financiar los activos principalmente con capital propio (FUT-SIHO). En este sentido, la conformación de MiRed IPS *“ha sido un proceso exitoso, ha dado rentabilidad y ha generado recursos importantes al distrito”* (Entrevista 1). Un entrevistado manifestó *“MiRed es una organización mixta, publico-privada, el Distrito participa en la junta directiva de MiRed, siendo el socio mayoritario y haciendo seguimiento a los objetivos de salud se cumplan”* (Entrevista 2), los anteriores operadores, *“Caprecom y IPS Antioquia, tenían una administración nacional, eso afectó su administración local, pues los recursos no se destinaban en su totalidad a operar los servicios en la ciudad... por tanto, los problemas de financiación que tenían estos operadores se traducía en fallas en la atención y la calidad, aquí, en Barranquilla”* (Entrevista 4).

Paralelo al proceso de liquidación y cambio de operadores, se reconoció que la infraestructura de la red pública de salud en Barranquilla requería ser modernizada, para cumplir con estándares mínimos de calidad y responder al modelo de prestación de salud que sería instaurado. La SDS, en su función de generación de recursos en el sistema de salud local, creó en 2009 la estampilla Pro-Hospital, cuya destinación específica sería *“la construcción, ampliación, mantenimiento de la planta física; la adquisición, mantenimiento y reparación de equipos requeridos y necesarios para cumplir con las funciones propias de las instituciones hospitalarias de primer y segundo nivel de atención en la ciudad de Barranquilla; dotación de instrumentos y suministros”* (Secretaría Distrital de Salud 2017). *“Se necesitaban recursos para adecuar la infraestructura;*

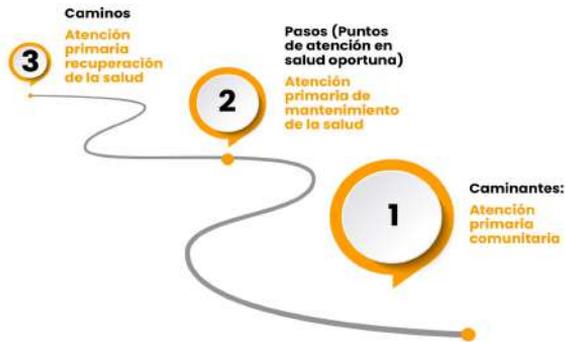
¹⁵La entidad debía pagar el 0,5% del valor de la infraestructura por motivo de arriendo y si tenía utilidades, el 50% debían destinarse al Distrito (Secretaría Distrital de Salud 2017).

instituciones de salud que fueran dignas,... no fue fácil que se aceptara [la estampilla Pro-Hospital] por la comunidad, las personas se oponían” (Entrevista 2). En esta línea, *“cuando se propuso adecuar las instituciones con aire acondicionado, amplias, que tuviesen espacios para crecer, no fue bien visto en el Ministerio ... sin embargo, la idea de tener centros de salud donde se dignificara a las personas fue nuestro argumento.. Esto ha hecho que la ciudadanía se apropie de ellos.”* (Entrevista 1). La generación de recursos propios como la estampilla Pro-Hospital, le han permitido al distrito adecuar, modernizar y reorganizar geográficamente los prestadores públicos en el marco del nuevo modelo de prestación de salud.

El modelo de prestación de servicios de salud en Barranquilla

El nuevo modelo de prestación de servicios de salud está basado en la atención primaria en salud y surgió como respuesta a la situación en salud que vivía la ciudad antes de 2008. Barranquilla es una ciudad históricamente segregada, y este elemento se tuvo en cuenta en la definición del modelo de prestación de salud (Entrevistas 1, 2 y 9). Para esa época, mientras que el norte de la ciudad contaba con altos niveles de desarrollo y presencia de instituciones de salud (privadas), el sur, que alberga al 60% de la población, presentaba altos niveles de vulnerabilidad, poco aseguramiento y, por ende, escaso acceso a servicios de salud (Entrevistas 1 y 2). Por estas razones, la SDS concentró el modelo de prestación de servicios en el sur de la ciudad. El nuevo modelo de prestación de salud modificó la clasificación de los prestadores públicos de salud: Caminantes de la Salud, PASOS y Caminos (Gráfico 5.20). Estos nuevos actores están integrados por el grado de complejidad en los requerimientos de la atención en salud.

Gráfico 5.20. Modelo de prestación de servicios de salud



Fuente: Elaboración propia.

Caminantes de la salud. Los caminantes de la salud son promotores de salud que desarrollan acciones de caracterización de los individuos, sus hogares y el entorno, determinan factores de riesgo en salud y, por tanto, hacen inducción de demanda, seguimiento y control de atenciones individuales. Asimismo, identifican riesgos familiares, sociales y ambientales. Con base en el diagnóstico que generan los caminantes, la SDS planea intervenciones de salud pública (Secretaría Distrital de Salud, 2017). “Los caminantes permiten identificar y gestionar riesgos en salud. Su número y la conformación de los grupos de caminantes puede variar, depende de la disponibilidad de recursos que se tengan para su contratación... pese a esto, los caminantes se han mantenido desde el 2008” (Entrevista 4), “...normalmente salen en grupos de dos y casi siempre hay un líder comunitario del barrio; en este sentido se reconoce la participación comunitaria” (Entrevista 5). “...el grupo de caminantes también lo integran técnicos en salud pública, promotores de salud, auxiliares de enfermería, entre otros; quienes continuamente la SDS y MiRed IPS les capacitan y actualizan en términos normativos y de atención .. si encuentran una persona con un problema de salud, lo direccionan en el sistema o si está en algún riesgo, empiezan a generar acciones para disminuirlos..” (Entrevista 4).

Puntos de Atención en Salud Oportuna (PASOS). Los PASOS son centros de salud que sirven para acercar físicamente a los usuarios a los servicios de salud. Los PASOS se planearon de forma georreferenciada, de manera que permitiera al 95% de la población en estrato 1 acceder a un centro de salud a menos de 700 metros; para el estrato 2 el centro de salud debía estar entre 800 y 1.000 metros, y para estrato 3 la medida fue entre 1,5 y 2 kilómetros. Estas diferencias “obedecieron a la existencia y calidad de las vías y a la presencia del transporte público” (Entrevista 1). Los PASOS deben ofrecer servicios de atención básica, para que los pacientes sean evaluados y, en caso de requerirlo, remitidos a los Caminos. De acuerdo con su dotación, los PASOS se dividen en básicos, ambulatorios y complementarios (Secretaría Distrital de Salud, 2017).

Centros de Atención Médica Integral Oportunos (Caminos). Los Caminos son centros de salud de mayor complejidad en la atención. Prestan servicios de I, II y III nivel, en las especialidades de ginecología, pediatría, medicina interna, ortopedia y cirugía. Los Caminos tienen bajo su administración los PASOS de su área de influencia geográfica (Secretaría Distrital de Salud, 2017).

Cada Caminante tiene un PASO asignado, el cual es su base y cada PASO tiene un Camino asociado. Esto hace viable el modelo en red (Entrevista 1).

La gobernanza en la generación de recursos para el modelo de prestación de servicios de salud en Barranquilla

El proceso de mejoramiento y adecuación de la infraestructura en salud y la definición del trabajo en red se han concertado con el área de infraestructura y obras públicas de la ciudad. Esto ha permitido que, en la construcción o remodelación de un centro de salud, también se pavimenten las vías y se recuperen los parques aledaños: *“no solo se mejoraron los centros de salud, también fuimos con la Secretaría de Planeación porque había que pavimentar las vías, construir parques; eran sectores que no eran accesibles...sabíamos que el centro de salud solo no bastaba, era necesario mejorar el entorno”* (Entrevista 2). Todo esto generó un proceso de desarrollo relevante y de apropiación comunitaria en la ciudad.

Así mismo, el proceso de mejoramiento de la infraestructura ha estado acompañado de la búsqueda de recursos para su sostenibilidad. Con ese fin se ha establecido la coordinación entre el aseguramiento y la SDS para la contratación de los *Caminantes de la Salud*; el 70% de los recursos provienen de la demanda inducida de las EPS y el 30% de los recursos SGP para salud pública (Entrevistas 1, 2 y 4).

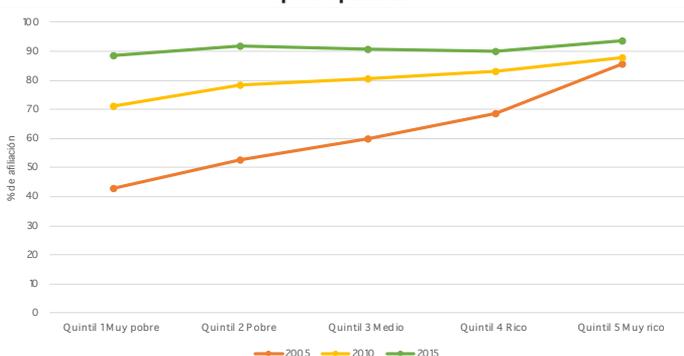
En conclusión, el proceso de transformación del sector salud en Barranquilla ha logrado un modelo de prestación de servicios de salud accesible a la población, con equidad, mediado por la nivelación de planes de beneficios y promoviendo sinergias inter y transectoriales. Todo lo anterior ha estado enmarcado en las directrices de la SDS, como órgano rector del sistema de salud local, a partir de objetivos del mismo sistema que se han mantenido en el tiempo y con el desarrollo de acciones dirigidas a su consecución.

4. ¿Qué ha implicado esta transformación?

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS), se han transformado los patrones sociales de afiliación al sistema de salud. En 2005, el 86% de la población más rica en Barranquilla (quintil 5) estaba afiliada al sistema de salud, mientras que solo el 43% de la población más pobre (quintil 1) lo estaba. Para 2015, la afiliación de la población pobre aumentó a 88%, alcanzando valores similares a los demás grupos de riqueza (Gráfico 5.21). Esta evolución da cuenta de las ganancias en equidad para el acceso a servicios de salud, situación que favoreció la

nivelación de planes de beneficios en salud y el modelo de prestación de servicios de salud accesible a la población más vulnerable.

Gráfico 5.21. Afiliación al sistema de seguridad en salud en Barranquilla, por quintil

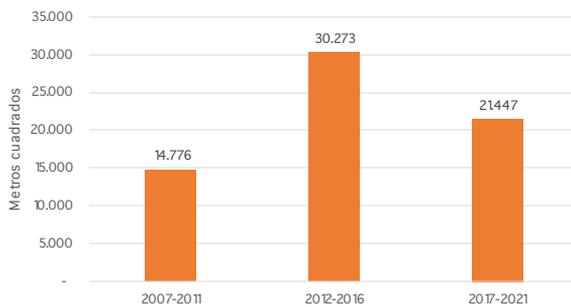


Nota: Las estimaciones se realizan para Barranquilla y su área metropolitana. Se utiliza el índice de riqueza estimado por la encuesta y el cual define la riqueza de los hogares a partir de la acumulación de activos disponibles en el hogar para alcanzar un nivel estándar de vida.

Fuente: ENDS 2005, 2010, 2015.

La construcción de infraestructura hospitalaria ha aumentado en Barranquilla, según el Censo de Edificaciones del DANE, durante el periodo 2007-2021 (Gráfico 5.22). En este periodo se han culminado, en promedio, 21.556 metros cuadrados destinados a hospitales. El mayor crecimiento se observa entre 2012 y 2016; de ahí en adelante hay un crecimiento significativo, aunque menor, en el área construida hospitalaria en la ciudad.

Gráfico 5.22. Área culminada para hospitales en Barranquilla



Nota: Estimación promedio para el cuatrienio.

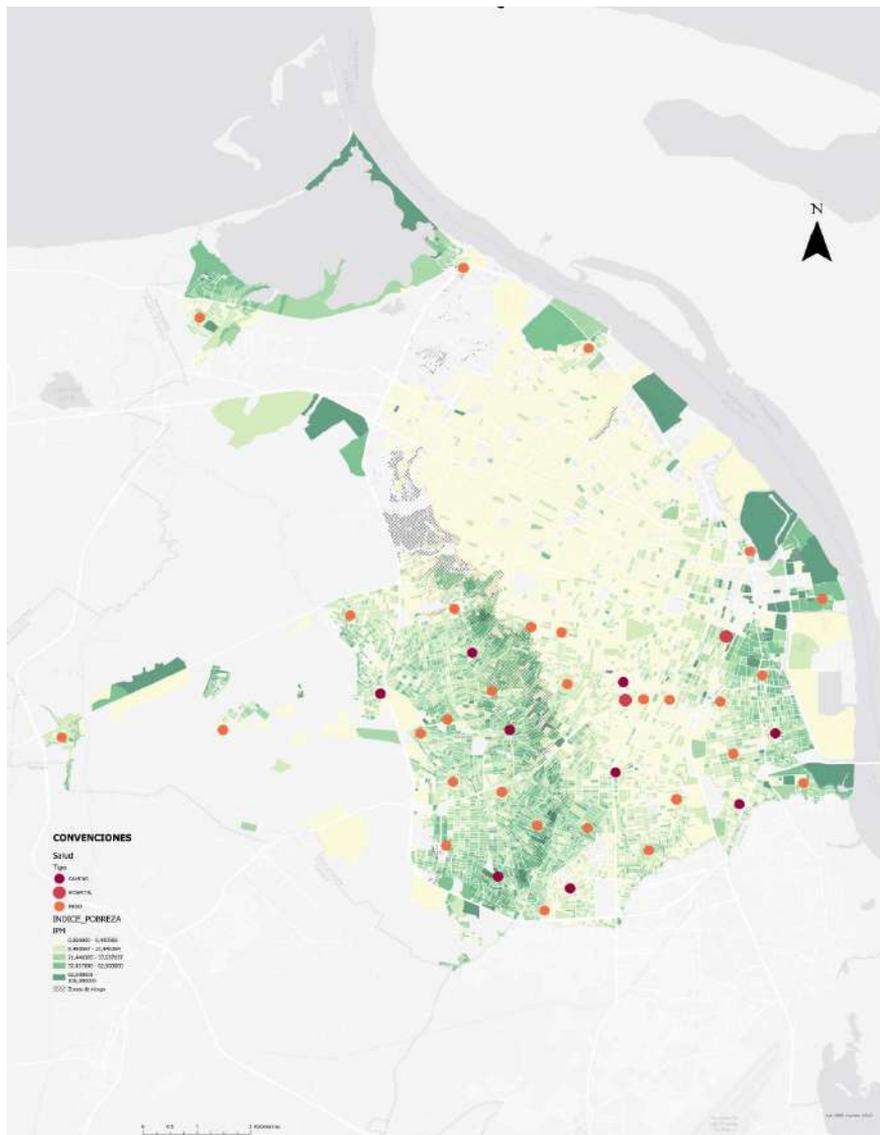
Fuente: Censo de Edificaciones, DANE.

Parte de la nueva infraestructura hospitalaria corresponde a la red pública, la cual se ha focalizado en el sur de la ciudad, zona que presenta mayores niveles de pobreza multidimensional (Mapa 5.1). El crecimiento de la capacidad instalada incluye 20 nuevas IPS, especialmente en localidades con altas concentraciones de población vulnerable, como son Suroccidente, Suroriente, Metropolitana y Riomar (Cepeda Emiliani, 2013; Pérez Valbuena, 2015). Esta focalización ha permitido aumentar la accesibilidad, es decir, reducir la distancia para el acceso a los servicios de salud, en particular a la población más vulnerable socioeconómicamente en Barranquilla. El 60% de la población pasó de estar a 1,6 km de distancia del centro de salud (o PASO) más cercano en 2008, a estar a menos de un kilómetro en 2013; por su parte, el 50% de la población pasó de tener un hospital (o Camino) a dos kilómetros en 2008 a tenerlo a 1,2 km en 2013 (Pérez Valbuena, 2015).

La capacidad de atención también ha aumentado. El número de camas por cada 1.000 habitantes en Barranquilla en el periodo 2009-2011 fue 2,8, cifra superior a la registrada a nivel nacional (1,4), en Cali (2,1), en Medellín (2,1) y Bogotá (1,4) (Pérez Valbuena, 2015). Entre 2015-2019, el mismo indicador pasó de 3,8 a 4,2, una cifra muy cercana a la reportada en los países de la OECD (4,4) (SISPRO-REPS, 2022; OECD-Health Statistics, 2021).

El acceso y accesibilidad a los servicios de salud se ven reflejados en la frecuencia de uso de los servicios de salud, como se observó en la sección 2. En 2009, la utilización de servicios era baja (1,49 consultas por persona atendida, SISPRO). En palabras de uno de los entrevistados: *“antes del 2008, la frecuencia de uso era muy baja en ciudad, menos de una consulta... las personas no consultaban, y esto estaba muy relacionado con la accesibilidad, no tenían una institución prestadora de servicios que estuviese cerca... Igualmente, como no consultaban, los ingresos de las ESES eran muy bajos”* (Entrevista 9). *“En los primeros años de la transformación [2008], se logró pasar a aproximadamente dos consultas. La identificación de los afiliados favoreció que los barranquilleros, especialmente los más vulnerables, empezaran a ir al servicio médico”* (Entrevista 1).

Mapa 5.1. Localización de la infraestructura de salud pública según el índice de pobreza multidimensional en Barranquilla



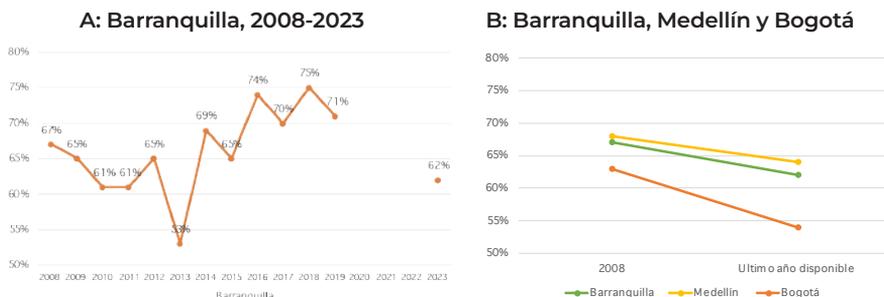
Fuente: Secretaría Distrital de Salud. El índice de pobreza multidimensional es estimado por el DANE y permite identificar los hogares pobres en 5 dimensiones: vivienda, trabajo, salud, educación y acceso a servicios públicos.

Las ganancias en el uso de servicios de salud también se relacionan con el mejoramiento en la accesibilidad de los centros de atención, como directriz para la definición de la red por parte las aseguradoras de salud con afiliados en la ciudad. Los entrevistados mencionaron que *“en mesas de trabajo que tenemos con el aseguramiento, se revisa la red que han dispuesto las EPS y se examina que se encuentren a un kilómetro de distancia de la población asegurada... es algo que hacemos desde la Secretaría”* (Entrevista 2). *“Las EPS deben respetar el principio de cercanía del modelo”* (Entrevista 3). Esta sinergia del aseguramiento con el modelo de prestación fue concebida desde el inicio, *“nosotros invitamos a las EPS a participar en la contratación de los caminantes, y la red de PASOS y Caminos, quienes [EPS] no quisieron participar ya no están...quienes han participado, han visto las ventajas en su población asegurada”* (Entrevista 1).

Además de los avances en la utilización de los servicios de salud, es importante mencionar las acciones realizadas hacia el fortalecimiento de la calidad en la atención. Según los expertos entrevistados, actualmente la SDS está haciendo auditoría interna para la acreditación de calidad de los PASOS y Caminos: *“hacemos un acompañamiento desde la Secretaría de Salud para mejorar la calidad en la prestación; uno de los indicadores que revisamos son los PQRS [número de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias] y hemos observado una reducción”* (Entrevista 6). Asimismo, la SDS realiza asistencia técnica a los prestadores de salud, tanto públicos como privados, para la gestión de residuos, habilitación, seguridad del paciente, sistema de información, visitas de vigilancia y control, entre otras actividades para el mejoramiento de la calidad (Secretaría de Salud Distrital, 2022; Entrevista 2).

En términos de satisfacción, las encuestas de percepción ciudadana muestran que la satisfacción de la población barranquillera con los servicios de salud fluctuó entre 67-71% durante el periodo 2008-2019 (Gráfico 5.23.A). No obstante, en 2023 la proporción de satisfacción disminuyó a 62%; reducción que también ocurrió en ciudades como Bogotá y Medellín, posiblemente por la pandemia (Gráfico 5.23.B).

Gráfico 5.23. Satisfacción con el servicio de salud



Fuente: Encuestas de percepción ciudad los Cómo Vamos de Barranquilla, Medellín y Bogotá. Nota: La pregunta es: “En una escala de 1 a 5, donde 1 es muy insatisfecho y 5 es muy satisfecho ¿Qué tan satisfecho(a) está usted en general con el servicio de salud que recibió durante el último año? Se consideran satisfechos a quienes están en los niveles 4 o 5. El último año disponible para Bogotá es 2019, para Medellín es 2022 y para Barranquilla, 2023.

Por último, el proceso de transformación del modelo de prestación de servicios de salud ha estado acompañado por estrategias para la generación de información oportuna y de calidad. No obstante, es un reto que aún está pendiente (Entrevistas 3, 7 y 8). Uno de los expertos entrevistados manifestó que *“ha sido un aprendizaje de ensayo y error, iniciamos con papel y lápiz, ahora hay tablets para la recolección de los datos de las personas que visitan los caminantes”* (Entrevista 9). En el modelo de atención primaria, es fundamental la información, por ello *“no hay que subestimar el desarrollo de los sistemas información en salud, requieren tiempo y recursos... Nosotros estamos aún en el proceso”* (Entrevista 2). En esta línea, la SDS ha avanzado, desde el 2022, en el manejo y tratamiento de la información en salud, hacia un modelo predictivo, basado en inteligencia artificial, que permita determinar los riesgos en salud de los barranquilleros de manera anticipada (Entrevista 7). Lo anterior permitiría un direccionamiento más eficiente de las actividades de promoción y prevención que se realizan desde la SDS, al igual que se podrían monitorear las acciones que se realizan desde el aseguramiento en esta materia.

5. Lecciones aprendidas y recomendaciones

En los últimos 10 años, los planes de desarrollo del Distrito de Barranquilla han priorizado sistemáticamente como objetivo la universalidad en el aseguramiento al sistema de salud local. Este objetivo tiene implicaciones

en equidad, las cuales se evidencian en una nivelación de planes de beneficios entre regímenes y una mayor accesibilidad a los servicios de salud, especialmente para la población con menor capacidad de pago.

La mayor accesibilidad de los servicios de salud es el resultado de una transformación del modelo de prestación de servicios de salud, que incluye la cercanía geográfica de los servicios de salud a la población. Lo anterior se evidencia en una mayor utilización de los servicios por parte de los barranquilleros y avances en la atención materno infantil.

Este resultado ha estado enmarcado en el desarrollo de capacidades en gobernanza del sistema de salud barranquillero. La gobernanza se entiende como la capacidad de los tomadores de decisiones de dar respuesta a las problemáticas sociales a partir de una visión estratégica, la coordinación e integración de los actores claves, la toma de decisiones basados en información, la rendición de cuentas y la garantía del cumplimiento la normatividad.

La visión estratégica y la visibilidad de actores claves en el sector salud ha estado promovida desde la SDS. Así lo muestran la participación de aseguradoras de salud e instituciones de prestación de servicios en la identificación y atención de las necesidades de la población del régimen subsidiado. La sinergia entre diferentes instituciones, incluso por fuera del sistema de salud (tales como SISBEN, Registraduría Nacional del Estado Civil, Migración Colombia) ha permitido avanzar en la identificación y afiliación de la población vulnerable y de la población migrante, logrando así desarrollar acciones inter y intrasectoriales, enmarcadas en una visión de bienestar en ciudad.

Asimismo, la alineación de acciones en la gestión del riesgo en salud por parte del aseguramiento (atención individual) y del colectivo (salud pública), a través del ejercicio de los Caminantes de la Salud, es también una demostración de que las acciones de promoción y prevención y atención en salud pública pueden ser coordinadas entre los actores. No obstante, la atención y tratamiento de enfermedades crónicas es un reto, como el cáncer, la salud mental y VIH, y otras condiciones tales como el embarazo infantil y adolescente. A lo anterior se suma el envejecimiento, aún en un estadio temprano, de la población barranquillera. Una mayor proporción de población mayor traerá consigo necesidades de atención en salud que el modelo de prestación deberá atender, especialmente en niveles superiores de complejidad.

Por otro lado, la información en salud es clave, tanto para el desarrollo de intervenciones específicas como para ejercer una adecuada gobernanza en el sector. La adecuada rendición de cuentas entre los actores, el trabajo inter e intrasectorial que aborde los determinantes sociales de la salud y seguimiento de las acciones de los actores deben ser guiadas por información (de Cos y Moral-Benito, 2014). La SDS está desarrollando modelos predictivos en riesgos de salud; sin embargo, debe continuar integrando estos desarrollos a la toma de decisiones de los diferentes actores. Es necesario que se profundice en el análisis de las problemáticas de salud, desde los determinantes sociales e información georreferenciada. Lo anterior permitirá el diseño de intervenciones más eficientes y efectivas.

Otra de las lecciones que ofrece el modelo de prestación de servicios de salud en Barranquilla es la generación de recursos para el desarrollo del modelo de prestación. Desde que se concibió el nuevo modelo, se identificaron las necesidades en infraestructura y se diseñaron los instrumentos para su financiación (la estampilla Prohospital). Otro ejemplo es la financiación de los Caminantes en el modelo de prestación, donde intervienen las aseguradoras y la SDS. En este contexto, la gobernanza ejercida por la SDS también se vincula en las formas e instrumentos de financiación de las acciones propuestas para el beneficio de la salud de los barranquilleros.

En resumen, el sistema de salud de Barranquilla ha mejorado sustancialmente desde el 2008. El mayor acceso, la accesibilidad y la equidad son resultados importantes que le han permitido a Barranquilla posicionarse como una ciudad de referencia en el país. La clave de esta evolución ha sido la visión estratégica en el sector salud, la coordinación y alineación de actores y el diseño de fuentes de financiación para su sostenibilidad.

Reconocimientos

Los autores agradecen la disponibilidad y participación de los funcionarios de la Secretaría Distrital de Salud, encabezados por Juan Manuel Alvarado y Luis Armando Gelvez en la identificación de fuentes de información y la elaboración de estimaciones georreferencias del modelo de salud de Barranquilla. Asimismo, nuestro reconocimiento a Daniel Salomón Morales y Juan Camilo Herrera, investigadores de PROESA-Universidad ICESI, por su apoyo en las cifras y estimaciones que se presentan en este capítulo. Por último, agradecemos a Andrés Gampeler por su guía en estimaciones que se presentan en este capítulo.

Referencias

Alcaldía Distrital de Barranquilla y Secretaría Distrital de Salud. 2008. *Situación actual y propuesta de liquidación de la ESE Red Pública Hospitalaria de Barranquilla REDEHOSPITAL*. Barranquilla: Alcaldía Distrital de Barranquilla, septiembre.

Alcaldía Distrital de Barranquilla. 2023. *Vacunación COVID-19 en Barranquilla: Caso de éxito en la gestión pública*. Barranquilla: Alcaldía Distrital de Barranquilla, marzo.

Adams, O.; SHengelia, B. Goubarev, A., Goubarev, A., Issakoc, A., Kwankam, SY, Stiwell, B. Dal Paoz, M., Zur, P. 2003. *"Human, Physical and Intellectual Resource Generation – Proposals for Monitoring"*. Geneva, World Health Organization.

Baker Jr EL, Koplan JP. 2002. "Strengthening the Nation's Public Health Infrastructure: Historic Challenge, Unprecedented Opportunity". *Health Affairs*, 21(6):15–27.

Benavides Mora, Vanessa Katherine, Nixon Giovanny Villota Melo, y Fredy Hernán Villalobos Galvis. 2020. "Conducta suicida en Colombia: Una revisión sistemática". *Revista de Psicopatología y Psicología Clínica* 24 (3): 181. <https://doi.org/10.5944/rppc.24251>.

Bravo, Luis Eduardo, Luz Stella Garcia, Paola Collazos, Edwin Carrascal, Elvia Karina Grillo-Ardila, Erquinovaldo Millan, y Jorge Holguín. 2022. "Epidemiología del cáncer en Cali, 60 años de experiencia". *Colombia Médica* 53 (1): e2005050. <https://doi.org/10.25100/cm.v53i1.5050>.

Brome Bohórquez, Mary Ruth, Diego Mauricio Montoya Restrepo, y Liseth Amell Salcedo. 2018. "Cancer Incidence and Mortality in Medellín-Colombia, 2010-2014". *Colombia Médica* 49 (1): 81–88. <https://doi.org/10.25100/cm.v49i1.3740>.

Cepeda Emiliani, Laura. 2013. "Los sures de Barranquilla: la distribución espacial de la pobreza". En *La economía de Barranquilla a comienzos del siglo XXI*, 1–41. Bogotá: Banco de la República.

Comisión de Regulación en Salud. 2012. Acuerdo 032 de 2012. Estudio técnico para la estimación de la UPC del Régimen Subsidiado para la unificación de los Planes de beneficios del grupo de 18 a 59 años. Bogotá: Subdirección técnica, mayo.

Coronado F, Koo D, Gebbie K. 2014. "The Public Health Workforce: Moving Forward in the 21st Century". *American Journal of Preventive Medicine*, 47(5):S275–S257.

DANE. 2019. Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Bogotá, julio.

de Cos, Pablo Hernández y Enrique Moral-Benito. 2014. "Determinants of health-system efficiency: evidence from OECD countries". *International Journal of Health Care Finance and Economics* 14, n.º 1: 69–93. <https://doi.org/10.1007/s10754-013-9140-7>.

Flórez CE, Soto VE. 2007 Avances y desafíos de la equidad en el sistema de salud Colombiano.

Documento de trabajo No 15. Bogotá- Colombia: Fundación Corona. Gente Nueva Editorial Ltda.

Flórez, CE y Soto, VE. 2007a. "Fecundidad adolescente y desigualdades en Colombia". En Notas de población No. 83, 41–74. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.

Howlett, Michael y M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 2a ed. Ontario: Oxford University Press Canada.

Instituto Nacional de Salud. 2020a. Situación COVID-19 Colombia, *Boletín Epidemiológico Semanal, semana epidemiológica* 34. Bogotá: Instituto Nacional de Salud, agosto.

Instituto Nacional de Salud. 2020b. Situación COVID-19, *Boletín Epidemiológico Semanal, semana epidemiológica* 52. Bogotá: Instituto Nacional de Salud, diciembre.

Instituto Nacional de Salud. *Reporte Epidemiológico Nacional*. Bogotá: Instituto Nacional de Salud, marzo de 2021.

Instituto Nacional de Salud. 2023. *Visor COVID-19 en Colombia con corte 24-05-2023, Casos*. Bogotá: Instituto Nacional de Salud, marzo, disponible en: <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/coronavirus-filtro.aspx>

Instituto Nacional de Salud. *Boletín Epidemiológico Semanal*. Bogotá: Instituto Nacional de Salud, marzo de 2022.

Kieny, Marie Paule, Henk Bekedam, Delanyo Dovlo, James Fitzgerald, Jarno Habicht, Graham Harrison, Hans Kluge, et al. 2017. "Strengthening Health Systems for Universal Health Coverage and Sustainable Development". *Bulletin of the World Health Organization* 95 (7): 537–39. <https://doi.org/10.2471/BLT.16.187476>.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2021. *Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local Perfil 2021* – Ciudad de Barranquilla. OIM. Ginebra.

Observatorio Nacional de Migración y Salud. 2022. *Atenciones en salud*. Recuperado de: <https://www.sispro.gov.co/observatorios/onmigracionsalud/indicadores/Paginas/Acceso-a-salud.aspx>.

Observatorio Nacional de Migración y Salud. 2022a. *Acceso a salud de las mujeres migrantes y refugiadas en edad fértil*. Boletín No. 4.

Organización Mundial de la Salud. 2014. *Documentos básicos*. 48a ed. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/202593>.

Organización Mundial de la Salud. 2020. Actualización de la estrategia frente a la COVID-19. <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/strategies-plans-and-operations>.

Organización Mundial de la Salud. 2022. *Global Health Sector Strategies On, Respectively, HIV, Viral Hepatitis and Sexually Transmitted Infections for the Period 2022-2030*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

Papanicolas, Irene, Dheepa Rajan, Marina Karanikolos, Agnes Soucat, y Josep Figueras. 2022. *Health System Performance Assessment a Framework for Policy Analysis*. Geneva: World Health Organization.

Pardo, Constanza, y Ricardo Cendales. 2018. "Cancer Incidence Estimates and Mortality for the Top Five Cancer in Colombia, 2007-2011". *Colombia Médica* 49 (1): 16–22. <https://doi.org/10.25100/cm.v49i1.3596>.

Pérez Valbuena, Gerson Javier. 2015. "Accesibilidad geográfica a los servicios de salud: un estudio de caso para Barranquilla". *Sociedad y Economía*, núm. 28 (febrero): 181–208. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i28.3935>.

Romero de Loera, Bélgica. 2018. "Hallazgos y discursos en torno a la maternidad adolescente". *Civilizar* 18 (35): 163-76. <https://doi.org/10.22518/usergioa/jour/ccsh/2018.2/a12>.

Sagan, Anna, Erin Webb, Martin McKee, Scott Greer, Marina Karanikolos, Gemma Williams, Jonathan Cylus et al. 2021. *Health systems resilience during COVID-19: Lessons for building back better*. Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies welcomes.

Secretaría Distrital de Salud Barranquilla 2020. Estrategia integral de la Alcaldía de Barranquilla para la atención de la pandemia generada por el COVID-19 hasta la disposición de la vacuna, Barranquilla, septiembre.

Secretaría Distrital de Salud Barranquilla 2022. Informe de Gestión al Consejo Distrital, Barranquilla, noviembre.

Stevenson, Megan, José Rafael Guillén, Kristin G. Bevilacqua, Sarah Arciniegas, Jennifer Ortiz, Jhon Jairo López, Jhon Fredy Ramírez, et al. 2023. "Qualitative Assessment of the Impacts of the COVID-19 Pandemic on Migration, Access to Healthcare, and Social Wellbeing among Venezuelan Migrants and Refugees in Colombia". *Journal of Migration and Health*, marzo, 100187. <https://doi.org/10.1016/j.jmh.2023.100187>.

Universidad del Norte y Banco Interamericano de Desarrollo. *Propuesta de hoja de ruta y piloto de implementación para lograr empleos de calidad en la ciudad de Barranquilla para la población migrante proveniente de Venezuela*. Barranquilla: Universidad del Norte, 2022.

Vargas Moranth, Rusvelt, y Edgar Navarro Lechuga. 2018. "Cancer Incidence and Mortality in Barranquilla, Colombia. 2008-2012". *Colombia Médica* 49 (1): 55-62. <https://doi.org/10.25100/cm.v49i1.3627>.



Capítulo 6.

La niñez barranquillera

Martha Isabel Gutiérrez, Diego Sandoval y Juan José Rincón
Econometría Consultores

Este capítulo trata sobre los resultados y efectos que han tenido las políticas llevadas a cabo por las administraciones distritales de Barranquilla durante el periodo 2008-2023 en pro de la niñez de la ciudad. El análisis comprende dos grupos de población. El primero es el de la primera infancia, es decir la atención a madres gestantes y niños y niñas¹ de 0 a 5 años. El segundo es el de la infancia, que para efectos educativos comprende la atención preescolar (generalmente a los 5 años), la básica primaria (6 a 10 años) y la básica secundaria (11 a 14 años).

El análisis se hace por separado para cada grupo poblacional. Se inicia con la descripción y examen de los principales indicadores seleccionados para medir la trayectoria de atención a la niñez en Barranquilla y su comparación con otras ciudades del país durante el período considerado. Con este marco de referencia se presentan y examinan las políticas y programas nacionales y locales que se han adelantado durante el periodo 2008-2023 y el impacto y eficacia que han tenido en la ciudad. Los resultados de Barranquilla se comparan con otros tres grupos de ciudades: el primero es el de otras capitales de la región Caribe (Cartagena, Santa Marta, Riohacha, Sincelejo, Montería y Valledupar); el segundo es el de las tres ciudades más grandes (Bogotá, Medellín y Cali); y el tercero es de otras capitales intermedias (Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Villavicencio, Pereira, Manizales y Pasto).

Más adelante, a partir del examen comparativo de los indicadores y del análisis de las políticas nacionales y de los programas locales y sus efectos en los servicios prestados en Barranquilla a la niñez, el análisis se integra en un solo cuerpo para resumir las lecciones aprendidas y proponer recomendaciones.

Como síntesis de los efectos e impactos detectados a lo largo del análisis, es claro que durante el periodo 2008-2023, las administraciones distritales de Barranquilla han hecho un esfuerzo continuado en la atención de la niñez, lo cual es corroborado por la comparación con otras

¹ De ahora en adelante se dirá solo niños, con lo cual se sobreentiende que son de uno u otro sexo.



ciudades, especialmente en las principales variables de resultados y en los efectos de varios programas locales. Es importante tener presente que las políticas para la niñez en la ciudad han estado afectadas por la alta migración de familias venezolanas, lo que ha implicado redoblar los esfuerzos de atención.

El primer aspecto para destacar en primera infancia es que Barranquilla tiene la tasa de cobertura más alta de atención a los niños de 0 a 5 años en pobreza y vulnerabilidad entre los cuatro grupos de ciudades. En desnutrición crónica de niños hasta 5 años, Barranquilla tiene la menor tasa dentro de las cuatro ciudades más grandes del país. Por otra parte, las administraciones distritales han realizado un esfuerzo importante para ubicar estratégicamente y mantener los Centros de Desarrollo Infantil (CDI). La ciudad cuenta actualmente con 149 de estos centros que están distribuidos en los barrios de mayores índices de pobreza extrema o moderada, lo que ha redundado en una alta tasa de accesibilidad a los CDI en los sectores más pobres de la ciudad. También es de destacar que la proporción del aporte presupuestal de la Alcaldía a la atención de la primera infancia ha aumentado en los últimos años, lo cual ha permitido desarrollar recientemente estrategias y proyectos especiales que apoyan el objetivo de una atención integral de calidad.

En cuanto a educación básica, las estrategias adelantadas en Barranquilla se reflejan principalmente en bajas tasas de deserción y repitencia, las cuales pasaron de niveles del 3,5% en 2013-14 a menos del 1% desde el 2018, incluso en los años de pandemia y postpandemia. Barranquilla es líder en estos indicadores frente a los grupos de comparación. Aunque los programas implementados han ayudado a elevar las tasas de cobertura en educación básica, Barranquilla tiene una cobertura neta inferior a la de los grupos de comparación. Otro resultado a resaltar es la mayor proporción de estudiantes en jornada única, lo cual ayuda a mejorar el rendimiento académico y a disminuir los riesgos y vulnerabilidad al que pueden estar expuestos los niños en su tiempo libre.

En los resultados de Saber 11, disponibles anualmente y con carácter censal, se identificaron mejoras frente al promedio nacional hasta 2019, acercándose a los puntajes estandarizados de las ciudades más grandes, pero recientemente se detecta cierto retroceso. El proceso de seguimiento a los estudiantes que ha venido realizando Barranquilla en los últimos años permite identificar cuáles son las asignaturas que se requiere reforzar, lo cual facilitaría retomar la tendencia para superar el promedio nacional y acercarse a los otros grupos de comparación.



1. Primera infancia

En Estados Unidos, en 1962 se inició un programa preescolar en la escuela elemental Perry para niños entre 3 y 5 años. Una de sus novedades fue el diseño experimental, consistente en que unos niños conformaron el “grupo de tratamiento” y otros el “grupo de control”. Mediante encuestas, a unos y otros se les hizo seguimiento hasta que cumplieron 40 años. Con esta información, el premio Nobel Heckman y otros (2010) llegaron a la conclusión que los programas de atención a niños de primera infancia tienen una tasa interna de retorno en dólares constantes entre 7,7% y 10%, la cual es superior a la rentabilidad de intervenciones en otras etapas de la educación y a la mayoría de las inversiones públicas alternativas. De ahí la importancia económica de los esfuerzos tempranos en la educación de los niños.

Estudios para Colombia, como el de Raquel Bernal (2013) muestran resultados similares. Una de las razones que explica la alta rentabilidad de las inversiones en primera infancia es que el desarrollo cognitivo y emocional es crítico durante los primeros años de vida, en especial entre el nacimiento y los 3 años; muchos autores se refieren a los primeros 1.000 días. Estas inversiones tempranas luego generan beneficios a lo largo del ciclo de vida: mejor rendimiento escolar, menores conductas antisociales y mayores ingresos laborales. Los estudios demuestran cómo estos resultados contribuyen a la reducción de la desigualdad y a importantes ganancias sociales adicionales a los retornos privados. Es decir, no se trata apenas de una buena inversión desde el punto de vista económico, sino sobre todo social.

Principales indicadores en primera infancia

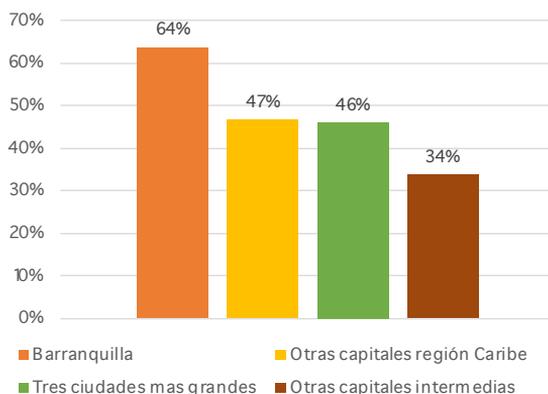
En 2022, Barranquilla atendió bajo diferentes modalidades de atención integral² cerca de 50.000 niños de 0 a 5 años y madres gestantes en los servicios de primera infancia. Al comparar el índice de cobertura, en 2018, es decir la proporción de niños pobres y vulnerables atendidos, en Barranquilla con los demás grupos de ciudades se observa que la cobertura en Barranquilla es sensiblemente mayor que en el resto de los grupos de comparación, llegando al 64% de la población objetivo (Gráfico 6.1). La población objetivo es definida por el ICBF (2022), según el puntaje y categoría del Sisbén³. Con los datos del Censo de Población 2018 y la proporción de familias pobres que resultaron de este ejercicio, se aplicaron los criterios de elegibilidad del ICBF para las ciudades seleccionadas.

² La atención integral prioriza los siguientes aspectos: documento de identidad; afiliación vigente al Sistema General de Seguridad Social en Salud; esquema de vacunación de acuerdo con la edad; consulta de valoración integral en crecimiento, nutrición y desarrollo y en las mujeres gestantes a la asistencia de los controles prenatales; a las familias y cuidadores en procesos de formación, estimulación temprana y en cuidado y crianza y elementos de educación inicial.

³ Para las 14 grandes ciudades es: puntaje Sisbén III hasta 57,21 puntos o clasificación Sisbén IV hasta el grupo C18.



Gráfico 6.1. Índice comparativo de cobertura de la atención a primera infancia (2018)



Fuente: Cálculos propios sobre estadísticas del MEN (2015-2021), DANE (2018) y MINSALUD (2018).

Este es un resultado muy importante, puesto que el alto índice de cobertura de Barranquilla refleja políticas de largo plazo de la ciudad. La cobertura incluye a las familias migrantes venezolanas, lo cual ha supuesto un esfuerzo importante, en vista de la alta tasa de natalidad de esta población.

Por otra parte, una de las variables más relevantes en la atención a la primera infancia son los indicadores de nutrición. La fuente que permite analizarlos es la Encuesta Nacional de Situación Nutricional-ENSIN, donde se cuenta con información para tres años: 2005⁴, 2010⁵ y 2015⁶. Con base en la información disponible para las cuatro grandes ciudades⁷, se presenta en el Gráfico 6.2 un indicador comparativo de desnutrición crónica o retraso en talla para los niños de 0 a 5 años: según este indicador Barranquilla tuvo un gran progreso entre 2005 y 2015, puesto que la desnutrición crónica bajó de 12,3% a 6,8%, ubicándose en un nivel semejante a Cali y Medellín, y mejor que Bogotá. En sobrepeso se observa un resultado similar, puesto que Barranquilla tiene en el 2015 uno de los menores índices, junto con Cali y Medellín, y mejor que Bogotá. La nueva ENSIN, que se realizará en los próximos años, posiblemente confirmará estas tendencias, en vista de los programas que ha adelantado la administración en los últimos años, tal como se analiza más adelante.

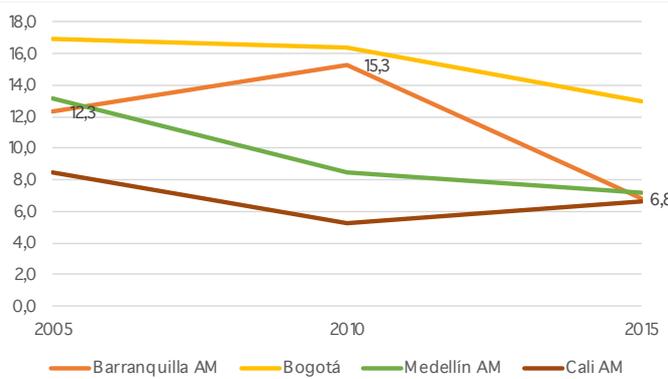
⁴ ENSIN 2005 (ICBF, y otros noviembre 2006).

⁵ ENSIN 2010 (Ministerio de la Protección Social, y otros 2011).

⁶ ENSIN 2015 (Ministerio de Salud y Protección Social, y otros 2020).

⁷ No se cuenta con información desagregada para las ciudades de los demás grupos de comparación.

Gráfico 6.2. Desnutrición crónica – retraso en talla de niños menores de 5 años (2005-2010-2015)



Nota: Nivel de precisión de los cálculos 2015: Bogotá: buena con coeficiente de variación menor a 15%; Barranquilla AM, Cali AM y Medellín AM aceptable con coeficiente de variación igual o mayor a 20% y menor al 30%. El nivel de precisión del 2010 y 2005 es aceptable para todas las ciudades.

Fuente: Cálculos propios con cifras de la ENSIN, Encuesta Nacional de Situación Nutricional–ENSIN (2005, 2010 y 2015).

Contexto de la política nacional y local de atención a la primera infancia

Los servicios de atención a la primera infancia que se prestan en Barranquilla han estado enmarcados, especialmente desde 2012, en las políticas nacionales, que han tenido una continua evolución desde el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2015, que culminó con la Ley de la Primera Infancia de Cero a Siempre, Ley 1804 de 2016 (Congreso de Colombia 2016). Estas disposiciones de ley están incorporadas en el Acuerdo Distrital No. 0019 de 2018 (Consejo de Barranquilla 2018). El Gráfico 6.3 presenta en una línea de tiempo, desde 2006, el desarrollo que han tenido las políticas y programas nacionales y de Barranquilla para la atención a la primera infancia.

Gráfico 6.3. Línea de tiempo de la política nacional y local de atención integral a la primera infancia



Fuente: Econometría, elaboración propia.

La atención integral se gestiona a través de una Ruta Integral de Atenciones (RIA), que tiene en cuenta la situación y características de los niños de cada territorio, así como de sus respectivos contextos y momento del curso de vida. Como herramienta de gestión intersectorial, convoca a todos los actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar con presencia y competencias en los territorios.

Las acciones en Barranquilla están enmarcadas en una gestión intersectorial, donde se suman esfuerzos y recursos técnicos, administrativos y financieros de los distintos actores corresponsables de la primera infancia. Para el desarrollo de la atención, el Distrito de Barranquilla ha suscrito y coordinado sus acciones con el ICBF mediante convenios interadministrativos, con el objeto de alinear las acciones y programas locales con las directrices nacionales. La coordinación de estas actividades en las cinco localidades de la ciudad la hace la Secretaría de Gestión Social. Los servicios se prestan en tres modalidades y con las siguientes características:

- **Modalidad familiar** - Desarrollo Infantil en Medio Familiar, DIMF. Está dirigida a mujeres gestantes y niños de 0 a 2 años, donde se incentiva el desarrollo de los infantes desde la etapa prenatal hasta los 2 años mediante el acompañamiento a las familias y cuidadores en encuentros grupales semanales y una visita mensual a la casa de cada familia.
- **Modalidad institucional** – Se realiza en los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), lugares especializados para atender niños entre 2 y 5 años, que cuentan con equipos interdisciplinarios. Los beneficiarios reciben educación inicial, alimentación, acompañamiento en salud, nutrición, además de actividades de juego, literatura, arte y exploración del medio. La ciudad dispone de 149 CDI.

- **Modalidad comunitaria** – Tiene lugar en los Hogares Comunitarios de Bienestar Integral (HCBI). Esta modalidad se formalizó en 2014 en reemplazo de los tradicionales hogares comunitarios. Se presta en la vivienda de la madre o el padre comunitario. Los HCBI reciben apoyo técnico en pedagogía, apoyo psicosocial, salud y nutrición, con el fin de garantizar la integralidad del servicio.

Durante la pandemia, se implementaron algunos cambios en Barranquilla en la forma de atención. Los usuarios fueron atendidos de manera remota por el equipo local de atención a la primera infancia, se entregó material de apoyo y raciones para preparar en casa (RPP). Adicionalmente, se suscribió un convenio con la Fundación Éxito para la entrega de paquetes nutricionales durante cuatro meses a 400 beneficiarios (niños de 0 a 1000 días y madres gestantes), y se realizaron actividades de educación nutricional, acompañamiento psicosocial y seguimiento al estado nutricional. Los resultados de baja desnutrición en Barranquilla corresponden a más de una estrategia de largo plazo, también a acciones recientes, como fue la atención preventiva y remedial a los niños y madres gestantes durante la pandemia. Entre 2018 y 2022 se han atendido cerca de 5.000 de estos casos

En Barranquilla la atención en las tres modalidades antes mencionadas se ha complementado con programas especializados que se describen en el Cuadro 6.1.

Impactos y eficacia de las políticas y programas de la ciudad en primera infancia

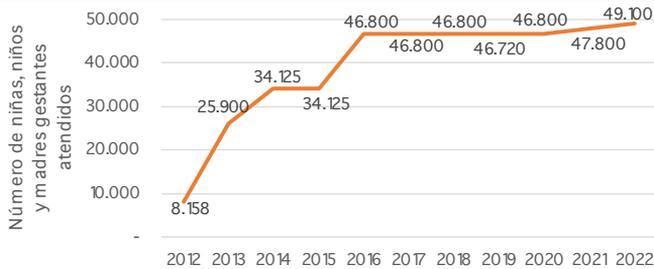
En Barranquilla en 2022 la Alcaldía atendió, a través de convenios con el ICBF, a 49.100 niños de 0 a 5 años y madres gestantes. Este número ha sido muy similar en los últimos seis años (ver Gráfico 6.4). Esta cifra incluye 18.200 de los niños atendidos en los Hogares Comunitarios de Bienestar Integral, cuyas madres comunitarias reciben apoyo del personal de la Alcaldía para la atención a sus usuarios, para que esta atención sea prestada de manera integral. Por su parte el ICBF atiende directamente 12.600 niños adicionales, con lo cual la cifra de personas atendidas para el 2022 sería de cerca de 62.000 personas¹⁰. Como se observó, Barranquilla tiene el mayor índice de cobertura de servicios de primera infancia para la población pobre y vulnerable frente a los otros grupos de ciudades que se han definido como referencia de comparación. Esta tasa de cobertura tuvo un crecimiento importante entre 2012 y 2016.

¹⁰No se tiene la serie de la atención directa del ICBF, por esta razón se presenta la serie de la atención por parte de la Alcaldía a través de convenios con el ICBF.

Cuadro 6.1. Programas complementarios de Barranquilla dirigidos a la primera infancia

PROGRAMA	OBJETIVO	AÑO	POBLACIÓN ATENDIDA			INVERSIÓN EN MILLONES DE PESOS
			NIÑOS	PADRES	TALENTO	
<i>Club de lectura LEO</i>	Incentivar a los agentes educativos, niños y sus familias, para el reconocimiento de la lectura para potenciar el desarrollo integral de la primera infancia.	2020-2022	1.600			17.500
<i>Soy bilingüe KIDS</i>	Exponer a los niños a nociones básicas en inglés, por medio de experiencias de enseñanza-aprendizaje que fortalezcan sus habilidades cognitivas y comunicativas, involucrando a sus familias.	2020-2022	4.400		400	2.854
<i>Familias transformadoras con crianza positiva</i>	Competencias para la promoción de una crianza amorosa y la erradicación del castigo físico y el maltrato infantil, a través de la formación a padres y cuidadores.	2020-2022		1.500		1.800
<i>Ahorra y siempre</i>	Desarrollo de aptitudes y conocimientos necesarios para transformar su realidad con el acompañamiento de padres, cuidadores y el equipo de las UDS.	2021-2022	1.200	1.200	204	1.500
<i>Red de padres</i>	Prevención de abuso sexual en la primera infancia basado en acciones de formación, comunicación y difusión con el fin de brindar entornos protectores, familias garantes en derecho.	2018-2022		2.000	120	2.681
<i>Mi huerta en casa</i>	Iniciativa de seguridad alimentaria y nutricional mediante la creación de huertas urbanas con enfoque familiar y comunitario, a través de información, educación y comunicación con acompañamiento psicosocial.	2021-2022		600		1.075
<i>Movilización social para la inclusión</i>	Movilización social para la inclusión de la población beneficiaria en condición de discapacidad y familias migrantes participantes del proyecto.	2021-2022	259	400	130	1.000
<i>Lactancia saludable y segura</i>	Buenas prácticas de cuidado y crianza en madres gestantes y lactantes incluyendo madres menores con el fin de generar conductas adecuadas.	2017-18 y 2020-2022		4.300		3.350
<i>No le copio al acoso</i>	Prevención del acoso escolar en los CDI con acciones en los entornos familiar y educativo.	2022	100	500	100	0.700
TOTAL			7.559	10.500	954	31.760

Fuente: Econometría, elaboración propia con base en presentación de la Secretaría de Gestión Social de Barranquilla (Alcaldía de Barranquilla, Secretaría de Gestión Social, 2023)

Gráfico 6.4. Programas complementarios de Barranquilla dirigidos a la primera infancia

Fuente: Secretaría de Gestión Social de Barranquilla (2023).

Al analizar los datos de atención del Distrito en las tres modalidades de atención, se encuentra que el número de personas atendidas en la modalidad institucional (CDI) representaba en 2022 el 27% del total de atendidos y ha permanecido relativamente constante en los últimos años con 13.400 niños atendidos. La modalidad comunitaria también ha permanecido estable, atendiendo 18.200 niños desde el 2016. El crecimiento de la atención se ha dado a través de la modalidad familiar (prenatal y hasta los 2 años), la cual pasó de 14.200 en 2016¹¹ a 17.500 niños atendidos en 2022. Es de resaltar que el aumento de niños atendidos no se ha dado en la modalidad institucional que es la que más se ha fomentado en la política nacional para la atención integral de niños de primera infancia.

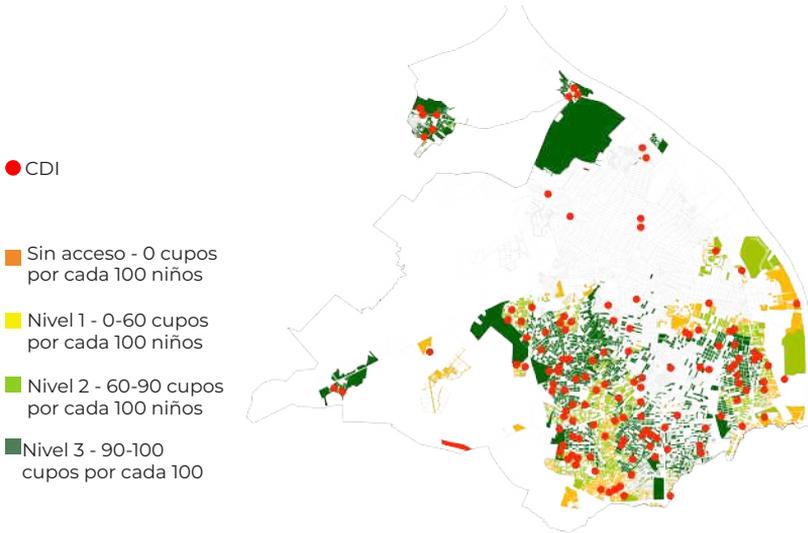
Para la modalidad institucional, la Alcaldía realizó en el 2022 un ejercicio para medir el nivel de accesibilidad de los niños de 3 a 5 años en condiciones de pobreza extrema o moderada a los 149 centros de desarrollo infantil (CDI). Para ello se identificaron las manzanas en Barranquilla donde residen los niños más pobres y vulnerables y con la ubicación de los CDI se estableció el nivel de accesibilidad por manzana, medido en número de cupos por niño. Los autores de este análisis, Gelvez y otros (2022), emplearon una metodología de modelos de gravedad denominada Two-step floating catchment area (2SFCA) que identifica infraestructura y cobertura de la población en un radio de hasta 1.000 metros.

Los resultados que se presentan en el Mapa 6.1 y en el Gráfico 6.5 muestran que 78% de los niños tienen un nivel bueno de accesibilidad a los CDI, donde un 30% están en nivel 3 (entre 90 y 100 cupos por cada 100 niños) y cerca de la mitad (47,3%) tienen un nivel 2 (entre 60 y 90 cupos por cada 100 niños). Sin embargo, un 21% tiene nivel 1 (menos de 60 cupos por cada 100 niños) y un 1% no tiene acceso.

¹¹ En la modalidad de hogares comunitarios de bienestar, las madres comunitarias que atienden un poco más de 18.000 niños reciben apoyo del personal de la Alcaldía para la atención a sus usuarios.

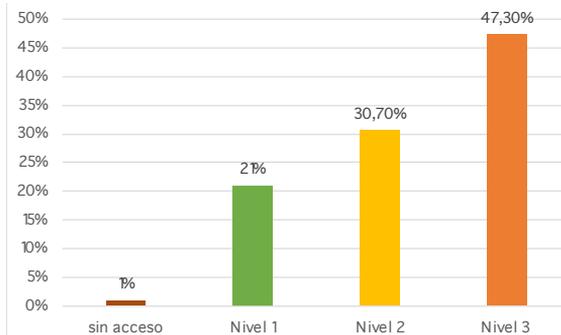
Estos resultados muestran una muy adecuada focalización de los CDI en los barrios y sectores más pobres de la ciudad, característica muy relevante para facilitar el acceso a estos servicios; si bien es necesario aumentar los cupos en las manzanas de nivel 1 y crear nuevos CDI en las manzanas sin acceso. Otro aspecto por resaltar es el alto número relativo de CDI que tiene Barranquilla con relación a las principales ciudades del país.

Mapa 6.1. Manzanas con niños de 0 a 5 en pobreza extrema, CDI y nivel de accesibilidad a los CDI



Fuente: Alcaldía de Barranquilla, Secretaría de Planeación (Gelvez Acevedo, Salon Acosta y Martínez 2022).

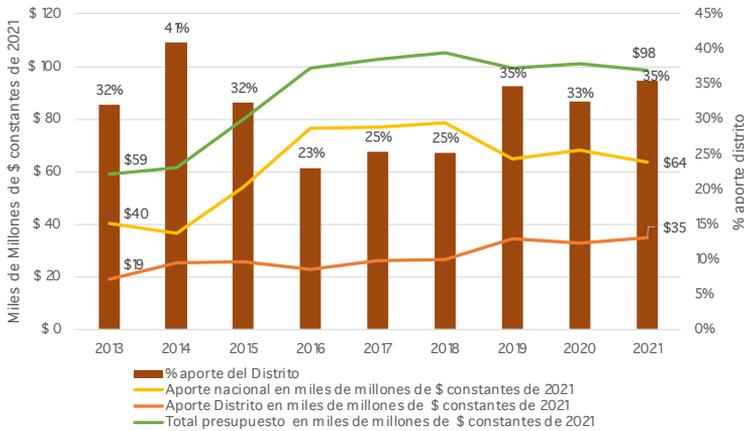
Gráfico 6.5. Proporción de niños de primera infancia según nivel de accesibilidad a los CDI



Fuente: Alcaldía de Barranquilla, Secretaría de Planeación (Gelvez Acevedo, Salon Acosta y Martínez 2022).

Los resultados de cobertura y de accesibilidad a los CDI han sido posibles por los aportes presupuestales del ICBF y del Distrito para la atención de la primera infancia. El Gráfico 6.6 muestra el valor del presupuesto total, en pesos constantes de 2021, para la atención a la primera infancia, donde se observa que ha aumentado desde 2013, cuando era de 59.000 millones de pesos, a cerca de 98.000 millones de pesos en 2021. Este presupuesto está compuesto por el componente del ICBF que en 2021 fue de 64.000 millones de pesos y el del Distrito de 35.000 millones de pesos. Es de señalar que la proporción del aporte del Distrito de Barranquilla ha estado entre 23% y 41% (barras cafés). Se debe resaltar que los aportes del distrito aumentaron en 2019 compensando la disminución de los aportes nacionales.

Gráfico 6.6. Presupuesto de atención a la primera infancia en Barranquilla - aportes del ICBF y del Distrito de Barranquilla (2013-2021)



Fuente: Cálculos propios con información de ejecución presupuestal de la Alcaldía de Barranquilla (2023).

2. Educación preescolar y básica

El análisis de la situación de los niños barranquilleros entre 5 y 14 años de esta sección está enfocado en el acceso a la educación y en el proceso de aprendizaje en el ciclo escolar, según los indicadores de calidad disponibles. Es relevante empezar por una breve motivación académica.

Desde principios del siglo 19, los economistas clásicos reconocían las ventajas para la sociedad de tener personas más educadas. Más adelante, en las décadas de los 50 y 60 del siglo 20, economistas como Mincer, Schultz

y Becker formularon la teoría de “capital humano” que reconoce que el nivel de formación que alcanzan las personas determina el monto de sus remuneraciones individuales y es un motor del crecimiento económico. El capital humano incluye no solo la educación formal, sino también la experiencia, la formación laboral y las condiciones de salud.

Luego, el enfoque de “capacidad humana” de Amartya Sen (años 80) puso el énfasis en la expansión de las capacidades para llevar una vida más libre y digna. Por ejemplo, una persona puede beneficiarse de la educación por la posibilidad de leer, argumentar, comunicar, elegir con más información, ser tenida en cuenta más seriamente por otros, etcétera. Esta perspectiva va más allá de la función puramente económica de la educación.

En la década de los 90 se iniciaron programas de transferencias monetarias condicionadas en varios países latinoamericanos con objetivos de alivio a la pobreza en el corto plazo y de formación de capital humano para reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza en el largo plazo. Mas recientemente, Lant Pritchett (2013) señala que la mayoría de los países del mundo han sido muy exitosos en ampliar el acceso a la educación; sin embargo, esta mayor asistencia a establecimientos educativos no siempre se refleja en aprendizaje. Se requieren cambios fundamentales para lograr la transformación del sistema para el aprendizaje, los sistemas deben centrarse en la calidad y actuar en consecuencia. Pritchett y otros (2022), luego de varias investigaciones en diferentes países sobre esta situación proponen algunas acciones para lograrlo¹².

Principales resultados en preescolar y básica

En términos de acceso a la educación, el país ha avanzado mucho en cobertura neta, llegando a niveles cercanos al 100% en la educación básica primaria y superiores al 85% en la básica secundaria. También se ha avanzado en educación preescolar, que es el puente entre la atención a la primera infancia y el ingreso a la educación básica. En los Gráficos 6.7 y 6.8 se muestra la evolución de la tasa de cobertura neta¹³ en los tres niveles dirigidos a la infancia: preescolar, básica primaria y básica secundaria para Barranquilla y los grupos de comparación.

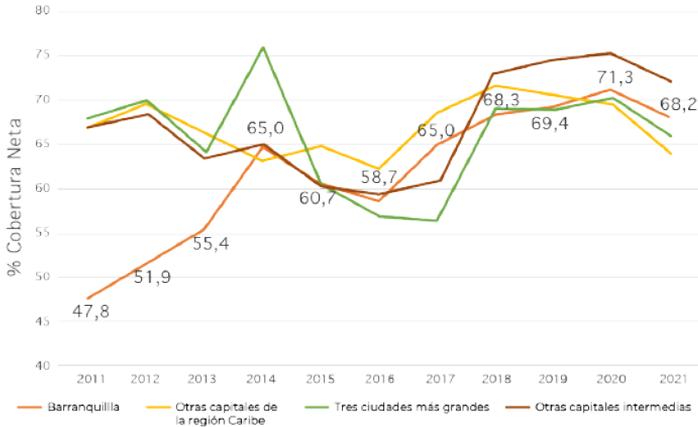
En preescolar, Barranquilla muestra una tasa de cobertura creciente, hasta llegar a 71,3% en el 2020. Se resalta que el Distrito pasó de tener una tasa neta de cobertura inferior a la de los demás grupos en 2011 a tener en

¹² Comprometerse con el aprendizaje básico universal y temprano; medir el aprendizaje de manera regular, confiable y relevante; alinear los sistemas en torno a los compromisos de aprendizaje; y apoyar a los docentes. Acelerar el progreso en el aprendizaje requiere no solo adoptar reformas sino gradualmente encontrar las prácticas localmente más efectivas para lograr esos objetivos.

¹³ La tasa de cobertura neta es el porcentaje de estudiantes matriculados en el sistema educativo en cada nivel, sin contar los estudiantes que están en extraedad (por encima de la edad correspondiente para cada grado).

el 2020 y 2021 una cobertura ligeramente superior a los grupos de las tres ciudades más grandes y de las capitales de la región Caribe (sin embargo, el grupo de otras capitales intermedias muestra niveles superiores desde el 2018).

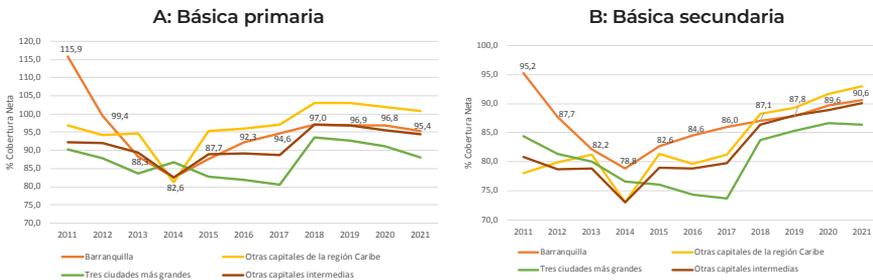
Gráfico 6.7. Tasa de cobertura neta preescolar (2011-2021)



Fuente: Cálculos propios sobre información del MEN (2011-2021).

En educación básica, tanto primaria como secundaria, se observa que la tasa de cobertura neta en el Distrito se ha elevado desde 2014 y en años recientes ha estado por encima de los demás grupos de ciudades, excepto frente al grupo de otras ciudades de la región Caribe, donde la tasa de cobertura es superior a la de Barranquilla (Gráfico 6.8).

Gráfico 6.8. Tasa de cobertura neta en educación básica (2011-2021)

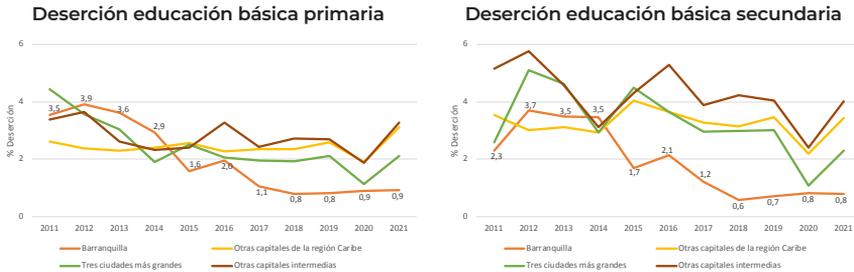


Fuente: Cálculos propios sobre información del MEN (2011-2021).

Un indicador educativo donde claramente lidera Barranquilla es el de tasa de deserción. Los valores son los más bajos de todos los grupos con los cuales se está comparando al Distrito (Gráfico 6.9). Desde el 2018

la tasa de deserción está por debajo del 1%, tanto en primaria como en secundaria y la ciudad logró mantener estos niveles después de la pandemia a diferencia de lo que sucedió en los otros grupos analizados en el 2021, donde los niveles de deserción aumentaron.

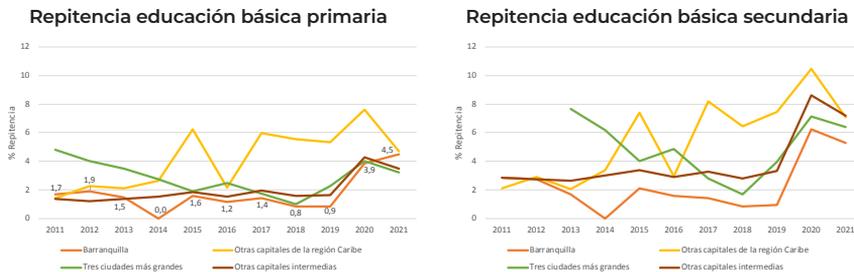
Gráfico 6.9. Tasa de deserción (2011-2021)



Fuente: Cálculos propios sobre información del MEN (2011-2021).

La tasa de repitencia es otro indicador en el que Barranquilla tiene liderazgo, con niveles inferiores a los otros grupos de comparación. Sin embargo, este indicador sí se vio afectado por la pandemia: la repitencia en la educación básica pasó de niveles cercanos al 1% en 2018 y 2019 a 3,9% en básica primaria y a 6,2% en básica secundaria en 2020. En 2021, mientras las otras ciudades lograron disminuir un poco las tasas de repitencia, no fue el caso para Barranquilla, donde la tasa de repitencia de básica primaria subió a 4,5% y en básica secundaria, aunque disminuyó frente al año anterior permaneció con un nivel muy superior (5,3%) a los años antes de la pandemia.

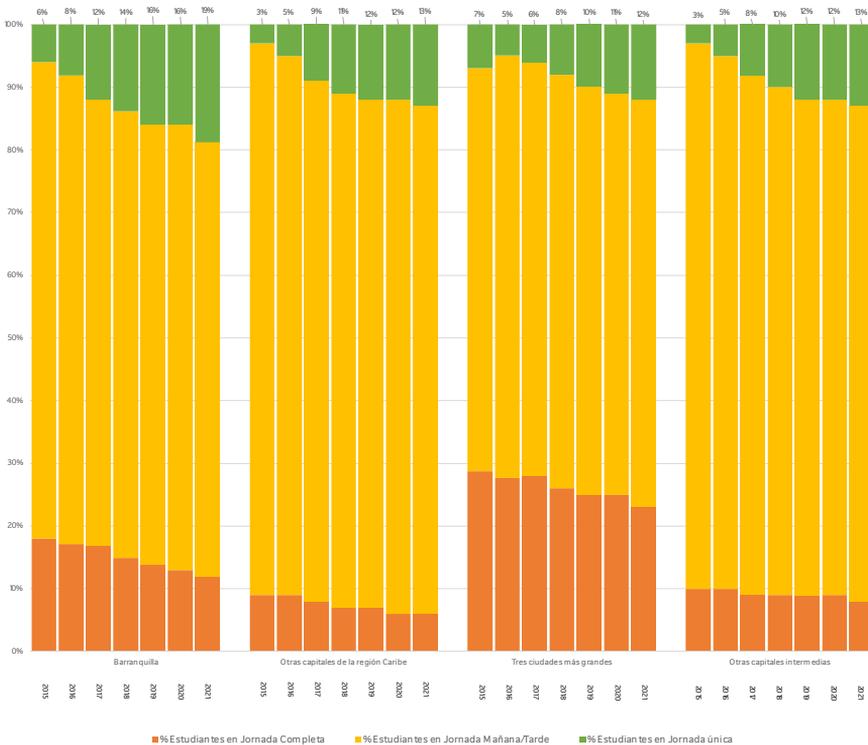
Gráfico 6.10. Tasa de repitencia (2011-2021)



Fuente: Cálculos propios sobre información del MEN (2011-2021).

Para el análisis de cobertura e incluso de calidad de la educación es relevante revisar el tipo de jornada con el que se está atendiendo a los estudiantes. A partir de 2015, el Ministerio de Educación definió los lineamientos para la prestación del servicio con la estrategia de jornada única que busca mejorar la calidad de la educación. En el Gráfico 6.11 se presenta la proporción de la matrícula en Barranquilla y en los grupos de comparación según el tipo de jornada, entre el 2015 y el 2022, donde se observa que Barranquilla ha venido aumentando el número de estudiantes en jornada única frente a las otras jornadas (mañana, tarde, noche y jornada completa) y es la ciudad con mayor proporción de estudiantes (19%) en esta modalidad.

Gráfico 6.11. Composición de la matrícula de educación básica por tipo de jornada (2015-2022)



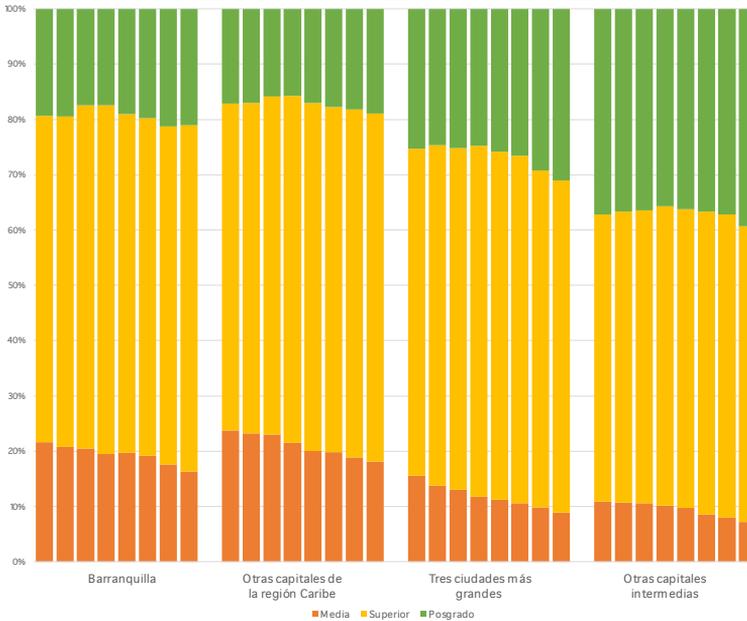
Fuente: Cálculos propios con información del MEN (2010-2017) y (2018-2021).



El aumento en la matrícula de jornada única es un resultado muy importante, que está relacionado con la menor deserción. Sin embargo, es necesario analizar también su relación con indicadores que inciden en la calidad, como son el nivel educativo de la planta docente y la relación alumno docente.

Los indicadores de profesionalización de la planta docente de la básica primaria, que se presentan en el Gráfico 6.12, muestran que en Barranquilla un 21% de los docentes tienen postgrado, proporción que es del 39% en otras capitales intermedias y de 31% en las ciudades más grandes. Llama la atención que en Barranquilla un 16% de la planta docente de básica primaria solo tiene educación media –muy probablemente son normalistas— y el 62% tiene nivel de educación superior.

Gráfico 6.12. Nivel educativo de los docentes de básica primaria (2014-2021)



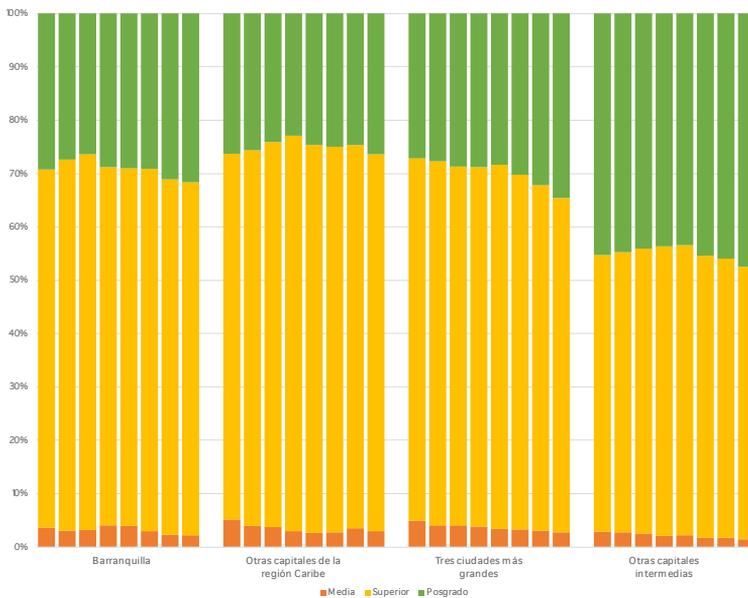
Fuente: Cálculos propios con información DANE - C-600 (2014-2021).

Para el grupo de docentes de básica secundaria se encontró en general una mayor proporción de docentes con posgrado. En Barranquilla esa proporción es de 31,6% (el resto de los docentes en su gran mayoría tiene educación superior). Sin embargo, la proporción de docentes con posgrado de Barranquilla sigue siendo baja frente a dos de los grupos de

comparación: las tres grandes ciudades y otras capitales intermedias y solo supera al grupo de otras capitales de la región Caribe (Gráfico 6.13).

La formación de la planta docente es una estrategia que ha venido promoviendo el Ministerio de Educación, pues incide en la calidad de la educación que reciben los estudiantes. Así lo confirman los resultados de la prueba Saber 11, según los cuales las ciudades que tienen mayor proporción de docentes con postgrado también tienen los mejores puntajes en la prueba¹⁴.

Gráfico 6.13. Nivel educativo de los docentes de básica secundaria (2014-2021)



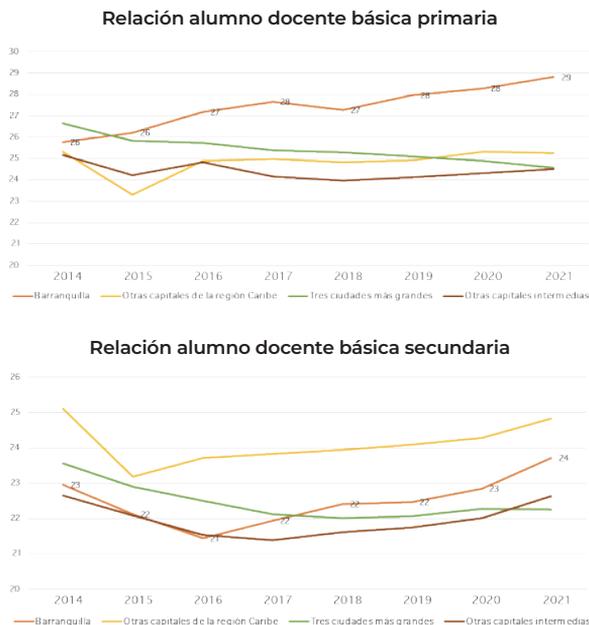
Fuente: Cálculos propios sobre información DANE - C-600 (2014-2021).

Por su parte, la relación alumno docente refleja la carga que tienen los docentes para brindar una educación de calidad. En el Gráfico 6.14, que presenta el indicador para primaria y secundaria, se muestra que en básica primaria Barranquilla tiene el mayor número de estudiantes por docente frente a los grupos de comparación, con tendencia creciente, llegando a 29 alumnos por docente en 2021. En secundaria, para Barranquilla la relación es menor que la de primaria y es muy similar a la de dos de los grupos de comparación, con 24 alumnos por docente en 2021 (en este caso la mayor relación promedio se encuentra en el grupo de otras capitales de la región Caribe).

¹⁴ Al estimar el coeficiente de correlación entre el puntaje de la prueba Saber 11 y la proporción de docentes con posgrado (C-600) para los años 2012-2020 en cada nivel educativo se encontró que este coeficiente es de 0,28 para secundaria, de 0,14 para primaria y de 0,034 para media, todos ellos con un nivel de significancia del 5%.



Gráfico 6.14. Relación alumno-docente (2014-2021)



Fuente: Cálculos propios sobre información DANE - C-600 (2014-2021).

Para analizar la calidad de la educación son especialmente útiles los resultados de pruebas estandarizadas que miden el nivel de las competencias de los estudiantes en diferentes áreas del conocimiento. Las pruebas Saber de tercero, quinto, séptimo y noveno, que serían las más adecuadas para el análisis en educación básica, no han sido aplicadas todos los años y no son censales sino muestrales, lo que impide analizarlas a nivel de ciudad.

En vista de esta limitación, se presentan a continuación los resultados de las pruebas Saber 11 para los colegios oficiales, es decir los puntajes de los estudiantes que terminaron la educación media en los respectivos años. En el Gráfico 5.15 se presenta un índice comparativo del puntaje promedio estandarizado de cada uno de los grupos respecto al promedio nacional de los estudiantes de colegios oficiales del país. Barranquilla mostró una tendencia creciente entre 2013 y 2019, reduciendo la brecha con las ciudades más grandes. Sin embargo, en 2020 el desempeño de Barranquilla cayó fuertemente frente al promedio nacional, por cuenta de la pandemia y la falta de presencialidad y aunque se recuperó en 2021, no llegó a los niveles anteriores a la pandemia.

Gráfico 6.15. Índice comparativo del puntaje promedio estandarizado de las pruebas Saber 11 (2011-2021)



Fuente: Cálculos propios sobre información del ICFES, resultados Pruebas Saber 11 (2011-2021).

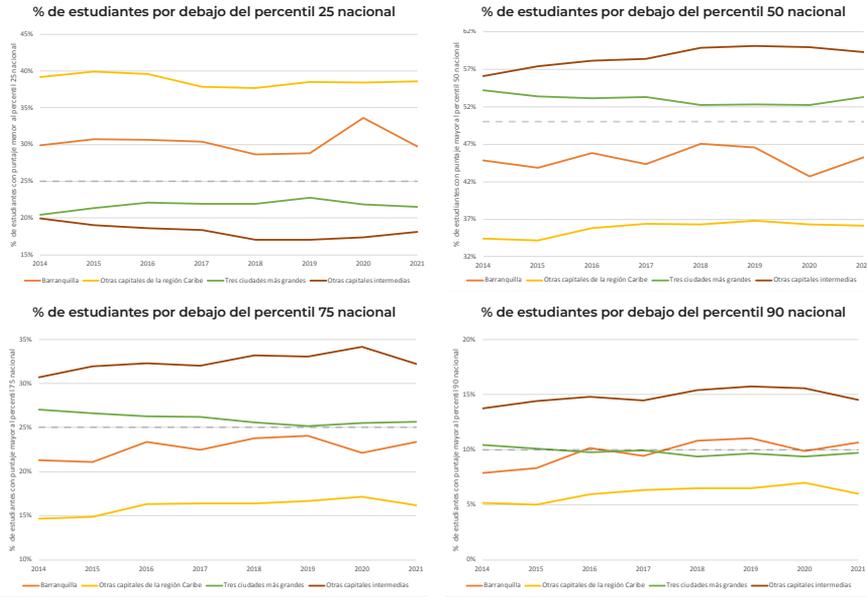
Para analizar no solo el promedio, sino la distribución de los resultados de las pruebas Saber 11, se compara para los años 2016 a 2021 la proporción de estudiantes de la ciudad que está en niveles altos o bajos de desempeño frente al promedio nacional estandarizado para diferentes cortes o percentiles (Gráfico 6.16). En todos los cortes analizados los estudiantes de Barranquilla quedan peor o igual que el promedio nacional, así como frente a las tres ciudades más grandes y a otras capitales intermedias. Barranquilla solo supera en calidad de la educación al grupo de otras ciudades capitales de la región Caribe.

Por ejemplo, en el panel superior izquierdo del Gráfico 6.16, que corresponde al percentil 25, se muestra que en el 2021 en Barranquilla 30% de los estudiantes de colegios oficiales tienen puntajes bajos, frente al promedio nacional donde esta proporción es del 25% de los estudiantes. De forma semejante, en el panel superior derecho se ve que en Barranquilla solo llegan a la mediana del puntaje nacional (es decir, el percentil 50 nacional), el 45% de los estudiantes. En los dos paneles inferiores se puede ver la comparación para los mejores puntajes. En el inferior izquierdo se observa que en Barranquilla llegan al percentil 75 (es decir, al 25% de mejores calificaciones para todo el país) el 23% de los estudiantes, es decir un poco menos que el promedio nacional. En el panel inferior derecho que corresponde a los estudiantes por encima del percentil 90, es decir los mejores, en Barranquilla se encuentran un 11% de los estudiantes de colegios oficiales, es decir que está por encima del promedio nacional y en este grupo supera ligeramente a las ciudades más grandes. En síntesis, en Barranquilla hay bastantes estudiantes de



muy bajo y bajo desempeño académico y un número similar al promedio nacional en los de alto desempeño académico, en comparación con los estándares nacionales, que son muy modestos si los compara con los internacionales.

Gráfico 6.16. Índice comparativo del puntaje promedio estandarizado de las pruebas Saber 11 (2011-2021)



Fuente: Cálculos propios sobre información del ICFES, resultados Pruebas Saber 11 (2011-2021).

Otro indicador que refleja la situación de los niños es la tasa de trabajo infantil, puesto que afecta de manera directa la asistencia y el rendimiento escolar. Para su análisis se utilizó la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, que incluye un módulo de trabajo infantil (DANE 2022). Los indicadores que utiliza generalmente el DANE hacen referencia a la tasa de trabajo infantil¹⁵ (TTI) y a la tasa de trabajo infantil ampliada por oficios del hogar¹⁶ (TTIA) para la población de 5 a 17 años. Sin embargo, estos indicadores se refieren a un grupo de edad que incluye a la población joven que no está contemplada en este capítulo de niñez.

Al procesar la GEIH y calcular los indicadores de TTI y TTIA para Barranquilla y los grupos de comparación para el grupo de 5 a 14 años

¹⁵ TTI = (Población trabajando de 5-17 años / población total de 5-17 años) *100.

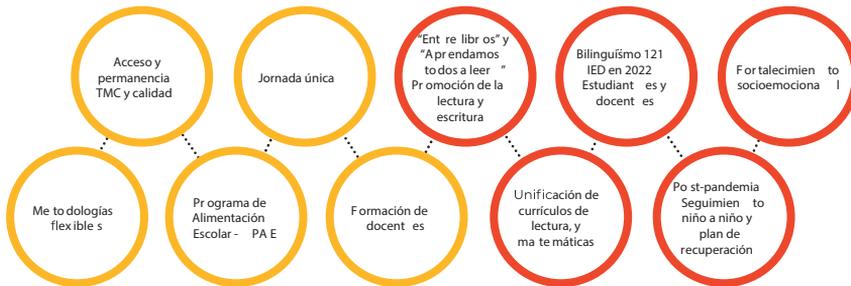
¹⁶ TTIA = (Población trabajando de 5-17 años + población que no trabaja y reporta que dedica 15 horas o más a oficios del hogar / población total de 5-17 años) *100.

se encontró que las tasas de trabajo infantil son muy bajas, pero no son muy confiables estadísticamente, dado el tamaño de la muestra y el valor promedio del indicador. Por esta razón no se presentan los gráficos con los resultados para el grupo de 5 a 14 años. Solo como una referencia indicativa, la tasa de TTI en Barranquilla para las niñas del grupo de 5 a 14 años no sobrepasa el 0,1% en el periodo 2012-2020 y la de los niños no supera el 0,5%. Es interesante cómo, para la TTIA, se invierte la situación y el valor máximo en 2020 para las niñas es 2,8% y para los niños 1,3%¹⁷.

Contexto de política nacional y local en educación

Después de haber visto cómo han evolucionado los resultados de cobertura y calidad de la educación, conviene preguntarse por las políticas nacionales y locales que han incidido en esos resultados. A nivel nacional se han formulado diferentes estrategias y programas dirigidos a mejorar el acceso a la educación preescolar y básica, promover la permanencia y mejorar la calidad. En el Gráfico 6.17 se presentan los programas que Barranquilla ha implementado con los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y adicionalmente los que han sido diseñados y ejecutados por la administración distrital (círculos rojos).

Gráfico 6.17. Programas nacionales y distritales de educación preescolar y básica



Fuente: Econometría, elaboración propia con información del MEN y de la Secretaría de Educación de Barranquilla.

Dentro de la política nacional para mejorar el acceso y permanencia educativa, una de las estrategias que promueve la asistencia escolar y la formación de capital humano son las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), como por ejemplo el programa Familias en Acción (FEA), que en el 2012 se convirtió en política pública. Las TMC otorgan un incentivo monetario a niños y adolescentes vulnerables que cursen los grados de transición a undécimo. Este programa está presente en Barranquilla otorgando subsidios condicionados a estudiantes vulnerables.



Por su parte el MEN ha trabajado durante más de 20 años en el diseño de lineamientos de Modelos Educativos Flexibles (MEF), los cuales surgen como una respuesta a la inflexibilidad de la educación formal. Por ejemplo, hay serias limitaciones para el acceso y permanencia de estudiantes con extraedad que han tenido un ingreso tardío a la educación formal o que han sido muy irregulares en sus trayectorias educativas por haber sido víctimas de desplazamiento, por ser vulnerables económicamente o por ser población migrante. La estrategia de MEF ofrece una opción para que los municipios del país puedan cumplir con las metas de cobertura y calidad. Barranquilla ha implementado metodologías flexibles en años recientes. En el 2021 atendía un poco más de 15.000 estudiantes con MEF, número que, como el Distrito reconoce, es modesto frente al tamaño de la población en extraedad, la cual ha aumentado debido a la pandemia y a la migración venezolana. Adicionalmente, Barranquilla ha implementado un programa de acompañamiento con tutorías en competencias fundamentales y en proyecto de vida para estudiantes de media de MEF, donde en el 2022 se atendieron 600 estudiantes.

Otro programa nacional que también fomenta la permanencia y apoya el mejoramiento de la calidad es el Programa de Alimentación Escolar – PAE. Este programa opera en Barranquilla bajo los lineamientos de la Unidad Administradora Especial de Alimentación Escolar, Alimentos para Aprender (UAPA), entidad adscrita al Ministerio de Educación. En el 2022, Barranquilla recibió un reconocimiento en el Foro Mundial de Alimentación por buenas prácticas en la implementación de PAE y ese mismo año entregó 130.000 raciones diarias en las 154 instituciones educativas oficiales de la ciudad. También hay avances en la búsqueda de aliados para complementar el programa, como por ejemplo el convenio que tiene la Alcaldía desde el 2019 con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para la entrega de raciones diarias a los estudiantes migrantes venezolanos.

El programa de jornada única (JU), como se mencionó antes, es una estrategia para mejorar la calidad de la educación y disminuir las inequidades del sistema educativo colombiano (Ministerio de Educación Nacional, 2018). El programa busca aumentar el tiempo dedicado a las actividades pedagógicas para fortalecer las competencias básicas y ciudadanas de los estudiantes, mejorar los índices de calidad educativa en preescolar, básica y media y reducir los factores de riesgo y vulnerabilidad a los que se encuentran expuestos los estudiantes en su tiempo libre. El programa de jornada única tiene cuatro componentes: el pedagógico, recurso humano docente, infraestructura educativa y alimentación escolar. Barranquilla ha implementado el programa de

acuerdo con los lineamientos del MEN, como se vio en el aparte anterior; en 2021 un 19% de la matrícula de educación básica estaba en este tipo de jornada.

Para Barranquilla es muy importante la estrategia de desarrollo profesional de su planta docente. Como parte del programa de formación de docentes, desde 2020 se han otorgado más de 550 becas para postgrado, estrategia que va a contribuir a subir el nivel educativo de la planta docente compuesta por 7.330 personas. Adicionalmente, se han puesto en marcha varias estrategias como la de acompañamiento formativo en sitio, con seguimiento y monitoreo a las prácticas pedagógicas en el aula, con foco en las instituciones educativas con más rezagos en aprendizajes y con mayor población vulnerable. Este modelo se basa en la metodología “Todos a Aprender”, que busca acompañar y observar al docente en el aula de clase en lugar de impartirle capacitación por fuera del aula. Este modelo ha sido también utilizado en estrategias propias del Distrito como el programa de lectura que se describe a continuación.

Con el objetivo de que los estudiantes lleguen a tercero leyendo comprensivamente y en adelante sean capaces de leer para aprender, la Alcaldía de Barranquilla hizo una gran apuesta para mejorar la calidad con la estrategia Entre Libros, la cual tiene dos componentes: el programa Aprendamos Todos a Leer, adelantado en alianza con el BID desde el 2018 y que permitió la unificación de la enseñanza de la lectura y la escritura en todos los colegios oficiales del Distrito, y el componente de promoción y familiarización de la lectura en los grados tercero a noveno. Adicionalmente, se tiene la estrategia de remediación de las competencias de lectura para los estudiantes de tercero a quinto que no han logrado el nivel de lectura comprensiva, situación también influenciada por la pandemia. Esta estrategia, llamada Entre Libros, ha impactado a 80.000 estudiantes, ha formado 2.200 docentes de las 154 instituciones educativas y se han entregado materiales y textos para garantizar su implementación (Alcaldía de Barranquilla 2022).

La unificación de currículos ha sido una de las estrategias de mejora de la calidad, que se logró para lectura y escritura con el programa recién mencionado Aprendamos Todos a Leer, y que también se hizo para matemáticas con el método Singapur donde se tiene como protagonista al alumno.

Por su parte Barranquilla Bilingüe es otra apuesta de la Alcaldía de Barranquilla que busca “fortalecer la enseñanza y aprendizaje del inglés



como lengua extranjera, con el propósito de cerrar brechas de capital humano y generar oportunidades de inclusión productiva". En el 2020 se inició el programa Soy Bilingüe, que a partir del 2023 se implementará en todas las instituciones educativas oficiales. Para asegurar las metas propuestas para el 2030 se declaró que el proyecto es de importancia estratégica, lo cual permite comprometer recursos de vigencias futuras durante ocho años para garantizar la formación de directivos, docentes y estudiantes, así como para el diagnóstico, seguimiento, dotación y mentores de bilingüismo.

Por otra parte, en respuesta a la situación de crisis en la educación que dejó la pandemia, que agravó los rezagos en aprendizaje, Barranquilla diseñó un plan de recuperación de aprendizajes que busca mitigar las pérdidas de aprendizaje y retomar el desarrollo de habilidades y competencias de los estudiantes. La evaluación niño a niño se realizó en 2021 y 2022, mediante una medición a todos los alumnos de transición a segundo de sus habilidades de lectura y a todos los alumnos de tercero a once de sus conocimientos en áreas fundamentales (en este segundo grupo se aplicaron pruebas al inicio y al terminar el año escolar). Estos resultados han permitido identificar los niveles de los colegios, así como la proporción de estudiantes que requieren de un plan de refuerzo, priorizando las competencias para que el alumno pueda seguir avanzando sin reprobación. Durante la pandemia se adelantó también una campaña para la erradicación del trabajo infantil y promover el acceso de estos niños al sistema escolar.

Otra iniciativa que surgió a raíz de la pandemia con el fin de contrarrestar sus efectos en la salud mental es la de desarrollo de habilidades socioemocionales en los actores de la comunidad educativa, que busca lograr una salud mental positiva, promover mejores aprendizajes académicos y evitar factores de riesgo. Esta iniciativa está enmarcada en el proyecto de Fortalecimiento de la Convivencia Escolar y dentro de ella se han adelantado estrategias como la de Línea de Acción EmocionalMente que está en todas las 154 instituciones educativas, Tranqui La Mente; Reconócete y Transfórmate, Familias Afectivas y Efectivas y Ruta de Paz y Vida, que en conjunto han atendido cerca de 30.000 estudiantes, 4.500 docentes y más de 10.000 padres de familia.

Impacto y eficacia de las políticas y programas de la ciudad en educación



En materia educativa, la Alcaldía de Barranquilla tiene como propósito brindar oportunidades a niños y adolescentes para que logren

trayectorias educativas completas, pertinentes y de calidad, y para que un mayor número de jóvenes continúe hacia la educación superior para contribuir al desarrollo personal y de la ciudad.

Dentro de la política educativa de acceso, y pensando a largo plazo, se ha dado prioridad a mejorar la cobertura en preescolar para garantizar el paso de la atención de primera infancia a la educación formal, reconociendo la importancia de la educación integral en los primeros años de edad escolar.

Las tasas de cobertura neta para los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria han mejorado desde 2014, lo que puede explicarse por estrategias y programas de aumento de cupos, la construcción de 12 mega colegios y la mejora en la infraestructura de 120 de las 154 instituciones educativas de la ciudad, todo lo cual ha supuesto inversiones que superan los 200.000 millones de pesos. Esto ha permitido no solo el aumento de cupos, sino el paso a jornada única para el 19% de los estudiantes, con énfasis en la educación media, donde el 66% de los estudiantes está en esta jornada. Aunque esto es un logro importante, Barranquilla no tiene mejores tasas de cobertura que los grupos de comparación, como se vio antes. Esto se confirma con los datos del Índice de Competitividad de Ciudades (Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario 2022), que incluye indicadores de cobertura neta por nivel educativo para 32 ciudades: la posición que ocupa Barranquilla en preescolar, básica primaria y básica secundaria es 20, 19 y 18 respectivamente. Eso significa que el esfuerzo realizado debe continuar y se debe reforzar en especial en preescolar donde la brecha frente a las ciudades con mejores coberturas es de más de 15 puntos porcentuales. Entre las ciudades que pueden servir de referentes para elevar la cobertura están Pasto, Pereira, Bucaramanga y Cartagena.

Las estrategias y programas dirigidos a fomentar la permanencia de los estudiantes han sido sin duda las más exitosas, posicionando a Barranquilla como líder en el indicador de tasa de deserción. Es muy importante la estrategia de metodologías flexibles que permite el acceso y la permanencia de estudiantes en extraedad, que generalmente son los que tienen las mayores tasas de deserción. Otra estrategia que le apunta a la permanencia es la de ofrecer programas para la educación media, como la doble titulación y la del paso a la educación superior, que apuntan a que los estudiantes de secundaria continúen con su trayectoria educativa. El Programa de Alimentación Escolar, PAE, ya mencionado, también contribuye a mejorar la permanencia con mejor rendimiento.



No menos importantes son las estrategias que buscan la recuperación y nivelación de los estudiantes con base en una evaluación diagnóstica niño a niño y en cada colegio. Esta estrategia busca priorizar el fortalecimiento de las competencias que requiere el estudiante para que pueda continuar a los siguientes grados, disminuyendo la repitencia, fenómeno que suele inducir deserción. Un complemento muy valioso a los programas anteriores es el de desarrollo de habilidades socioemocionales para todos los actores del sistema, lo cual contribuye a una salud mental positiva.

Otro de los objetivos del sistema educativo es brindar una educación de calidad, lo cual se relaciona con la transformación de la práctica pedagógica, donde los docentes son un actor determinante. Es acá donde entra el programa de formación docente que se ha venido desarrollando con la estrategia de profesionalización de la planta de docentes, a través de becas para posgrado, así como con el acompañamiento y seguimiento de los docentes en sus prácticas pedagógicas en el aula. Este esfuerzo ha mejorado la proporción de docentes con postgrado; sin embargo, como se mostró, esta proporción en Barranquilla está por debajo de la de las tres grandes ciudades y de las capitales intermedias, tanto en primaria como en secundaria. Por consiguiente, se requiere continuar con la profesionalización de la planta de personal en todos los niveles educativos.

Un factor que también incide en la calidad es la relación alumno-docente, donde Barranquilla es la ciudad con el mayor número de alumnos por docente en primaria frente a los grupos de comparación. Para secundaria, este indicador es un poco mayor que al menos dos de los grupos, pero la diferencia no es grande. Es necesario entonces aumentar el número de aulas y en especial el número de docentes, lo cual ha sido reconocido por Barranquilla como uno de los principales retos para el sector educativo.

Los programas de priorización de la lectura para lograr que los estudiantes lleguen a tercero leyendo comprensivamente, la unificación de los currículos de lectura y matemáticas, el seguimiento a los estudiantes para identificar las falencias y buscar su recuperación y nivelación y el apoyo socioemocional son todas estrategias que le apuntan directamente a mejorar la calidad de la educación. Los resultados de las pruebas de competencia lectora general para alumnos de primero y segundo muestran que se requiere un gran esfuerzo, en especial en los colegios de categorías B, C y D, que representan el 80% del total, donde menos de la mitad de los estudiantes tiene un nivel bueno o excelente en dicha prueba (Cuadro 6.2)

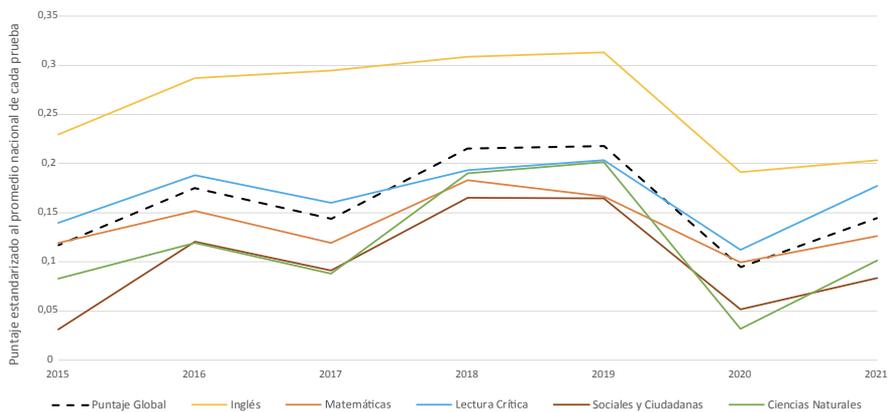


Cuadro 6.2. Resultados de las pruebas de competencia en lectura general para alumnos de primero y segundo grado (2021-2022)

Categoría del colegio	Número de colegios	# de estudiantes con competencia lectora bueno/excelente en primero	# de estudiantes con competencia lectora bueno/excelente en segundo
A+	9	81,60%	71,30%
A	12	64,00%	59,30%
B	15	46,90%	42,70%
C	40	29,10%	25,50%
D	32	22,40%	17,00%
Total general	108	37,90%	33,20%

Fuente: Econometría, elaboración propia con información de la Secretaría de Educación de Barranquilla 2021-2022.

El grado de éxito de algunas de las estrategias de calidad se refleja en los resultados de las pruebas Saber 11, presentados en la sección anterior, donde Barranquilla mostraba una tendencia positiva hasta el 2019. En los resultados de los estudiantes de Barranquilla para cada una de las cinco pruebas de Saber 11, que se presentan en el Gráfico 6.18, se observa que los puntajes de lectura crítica y en especial el de inglés están por encima del puntaje promedio nacional, posiblemente gracias a los programas de bilingüismo, promoción de lectura y unificación de currículos. Sin embargo, la caída en el 2020 y la recuperación muy incompleta del 2021 en casi todas las áreas sugieren la necesidad de redoblar esfuerzos en muchos de los programas que inciden en el aprendizaje.

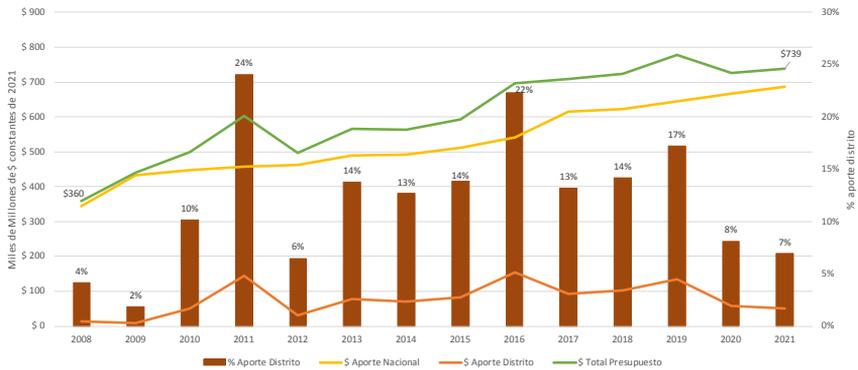


Fuente: Cálculos propios sobre información del ICFES, resultados Pruebas SABER 11 (2011-2021).



La ejecución del presupuesto de educación en Barranquilla y la evolución de los aportes del Distrito han sido determinantes para la implementación de las políticas nacionales y programas de la Alcaldía del sector y para el logro de los efectos esperados en cobertura y en calidad. El presupuesto total para educación preescolar, básica y media en Barranquilla ha venido aumentando en pesos constantes de 2021, pasando de 360.000 millones de pesos en 2008 a 739.000 millones de pesos en 2021, año en que el aporte del Distrito fue del 7% (barras café) (Gráfico 6.19).

Gráfico 6.19. Presupuesto de educación y aportes del Distrito de Barranquilla (2008-2021)



Fuente: Cálculos propios, sobre información Alcaldía de Barranquilla (2008-2021).

El valor de los aportes de Barranquilla al presupuesto de educación (línea naranja del Gráfico 6.19 y primera línea del Cuadro 6.3) ha fluctuado bastante en el periodo analizado, pasando de aportes bajos de 8.000 millones de pesos en 2009 a valores superiores a los 130.000 millones de pesos en 2011, 2016 y 2019. Es interesante resaltar que los aportes distritales que van a calidad son más del 50% del total en la mayoría de los años analizados, sin embargo, en el 2021 se observa una proporción menor (45%) destinada a calidad frente a años como 2018 y 2020 que representaron más del 70%.



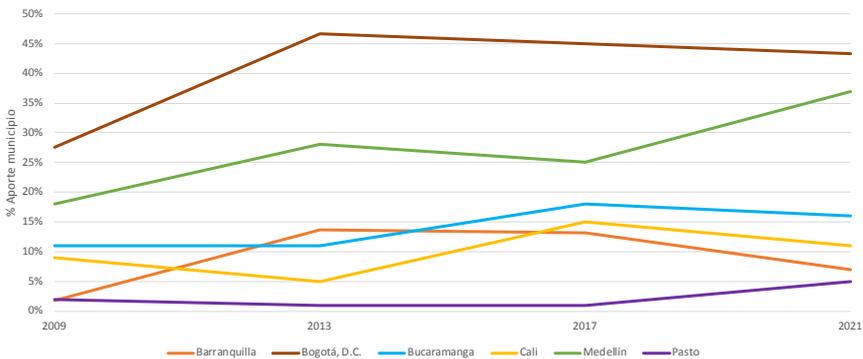
Cuadro 6.3. Aporte del Distrito de Barranquilla al presupuesto de educación en pesos constantes de 2021 (2008-2021)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aportes totales del Distrito miles de millones de pesos	14,9	8	50,8	144,8	32,2	77,8	71,6	82	155,2	93,7	103	133,9	59	51
Aportes para calidad miles de millones de pesos	4,9	1,3	42,3	131,5	4,4	53,5	51,8	64,3	140	51,2	71,5	62	42,8	22,8
Porcentaje de aportes del Distrito para calidad	33%	16%	83%	91%	14%	69%	72%	78%	90%	55%	70%	46%	74%	45%

Fuente: Cálculos propios, sobre información Alcaldía de Barranquilla (2008-2021).

Con los datos del Formulario Único Territorial (FUT) para cuatro años entre 2009 y 2021, se hizo un análisis de los aportes de algunos municipios del país al presupuesto de educación. Para ello se tomaron las tres grandes ciudades, Bucaramanga y Pasto, ciudades donde se encontraron muy buenos resultados de los indicadores analizados. En el Gráfico 6.20 se observa que, en 2021, para Bogotá y Medellín los aportes de los municipios son cercanos o mayores al 40%, por su parte en Bucaramanga son del 16% y en Cali del 11%. Barranquilla y Pasto tienen los aportes más bajos, de menos del 10% en este año, aunque como se observaba en el Grafico 6.19, que presenta la serie completa, los aportes de Barranquilla han fluctuado bastante y por ejemplo en 2011 y 2016 superaron el 20%.

Gráfico 6.20. Participación de los recursos propios en el presupuesto de educación (2009, 2013, 2017, 2021)



Fuente: Cálculos propios, sobre información ejecución presupuestal educación (Contaduría General de la Nación 2009-2021).

3. Lecciones aprendidas y recomendaciones

Como producto de los análisis de este capítulo sobre los resultados de las políticas nacionales y locales de atención a la primera infancia e infancia en Barranquilla durante el período 2008-2023, se deducen importantes lecciones y recomendaciones.

Primera infancia

Los buenos resultados actuales de Barranquilla con relación a los otros grupos de ciudades del país en la atención a la primera infancia, especialmente en alta cobertura, buen acceso a los servicios y baja desnutrición, no son de corto plazo, sino son producto de políticas y estrategias que se han mantenido durante un tiempo largo. La lección para los formuladores de políticas públicas en atención a la primera infancia consiste en que es necesario diseñar dichas políticas con visión de mediano y largo plazo, asegurando que en el corto plazo se disponga de los recursos necesarios y que su implementación sea pronta y efectiva.

Sin embargo, Barranquilla se ha estancado en el número de niños atendidos en los últimos años en la modalidad institucional (CDI), que es la que se ha priorizado desde la política nacional y local para la atención integral de los niños de 3 a 5 años. Este segmento poblacional se ha tratado de atender con la capacitación a las madres comunitarias de bienestar, pero esta no es la solución óptima. En cambio, sí se observa un crecimiento importante en la modalidad familiar, que es la indicada hasta los 2 años. Al respecto, si bien se ha hecho un esfuerzo importante por ofrecer cupos en los CDI en todas las manzanas donde hay niños de 3 a 5 años en pobreza extrema o moderada, este logro debe ser reforzado con centros adicionales en los lugares faltantes. En esto se debe tener en cuenta la ubicación de la alta población migrante que ha llegado en años recientes a Barranquilla. La lección para la formulación de políticas es que se deben focalizar recursos en las modalidades más efectivas de atención a los dos segmentos de edades de la primera infancia.

La proporción del aporte presupuestal de la Alcaldía de Barranquilla a la atención de la primera infancia con relación al aporte nacional ha aumentado desde 2019. Esto ha permitido poner en marcha nueve programas complementarios a las directrices nacionales, los cuales están dirigidos a hacer más efectivo e integral el cumplimiento de los objetivos de la atención a la primera infancia. Esto es muy relevante al momento de asignar recursos locales, los cuales deben reforzar los

resultados de las acciones de las políticas nacionales con proyectos y acciones que respondan a las características e idiosincrasias locales, para lograr su adecuada apropiación y adecuación a los contextos de cada ciudad y región. La aplicación mecánica de las políticas nacionales, sin un componente de adaptación y contraparte local, es insuficiente.

Educación preescolar y básica

Las estrategias adelantadas por Barranquilla para mejorar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo han sido muy exitosas y esto no solamente se observa en las bajas tasas de deserción, sino también en la cobertura y, en especial, en la continuidad de las trayectorias educativas. Estas acciones son fundamentales para la permanencia de los niños en el sistema educativo.

El programa de seguimiento niño a niño implementado en la postpandemia es un esfuerzo muy importante que le apunta a la toma de decisiones de política basadas en evidencia y que permite focalizar los programas de refuerzo y nivelación de los estudiantes con un diagnóstico individual y de cada una de las instituciones educativas. Este programa seguramente va a generar cambios significativos en los indicadores de calidad a mediano y largo plazo y también en los de permanencia. Las decisiones de evaluar el avance de los niños, así como la de comprometerse con el aprendizaje, en este caso, por ejemplo, con la meta de que todos los estudiantes de tercero lean de manera comprensiva, son recomendaciones de autores como Pritchett que apuntan a que mejore el aprendizaje.

La decisión de desarrollar programas como el de lectura y bilingüismo implica una visión de largo plazo de las últimas administraciones de Barranquilla, que es esencial para recoger los frutos a lo largo del proceso educativo y la vida laboral de las personas. La lección que deja esta iniciativa es la importancia de tener una visión de largo plazo en el diseño e implementación de estrategias que, aunque no redundan de inmediato en grandes efectos, pueden generar cambios importantes en los aprendizajes de los alumnos que ayudarán a que terminen la educación media y pasen a la educación superior con mejores competencias y conocimientos. Esta visión se debe mantener hacia adelante para garantizar los efectos de la educación en capital humano y crecimiento económico.

El aumento en la matrícula no ha sido suficiente para el logro de tasas de cobertura neta que superen las de otros grupos de ciudades.



Se requiere continuar con el esfuerzo de aumentar el número de cupos y la proporción de estudiantes en jornada única, que tiene ventajas no solo académicas, sino que además reduce los riesgos de salud y comportamiento de los estudiantes. Sin embargo, la mayor cobertura debe lograrse con mejor calidad, lo que requiere una planta docente suficiente y más profesionalizada que permita que Barranquilla iguale o supere a otras ciudades grandes e intermedias del país en los resultados de calidad. Si se logra el crecimiento de cobertura con calidad se podrán mejorar los resultados de los estudiantes en las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales.

Vale la pena resaltar que en las pruebas Saber 11 del 2021, el único colegio público del país entre los 100 mejores fue el Alexander Von Humbolt de Barranquilla, lo cual es un ejemplo para seguir y replicar en otros colegios oficiales de la ciudad.

Es importante señalar que los aportes de Barranquilla al presupuesto de educación han estado orientados principalmente a calidad, prioridad que se recomienda continúe hacia adelante para apalancar las estrategias en marcha orientadas al aprendizaje. Sin embargo, el monto de los mismos podría ser mayor y más constante, puesto que en otras ciudades que sirven de referentes los aportes municipales son cercanos al 40%, mientras que en el caso de Barranquilla estos solo han sobrepasado el 20% en dos años, y tuvieron una disminución importante en 2020 y 2021.



Reconocimientos

Agradecemos los comentarios y sugerencias a la versión inicial de este capítulo por parte de Eduardo Lora Torres y de los diferentes funcionarios de la Alcaldía, así como los comentarios recibidos por los asistentes a la reunión realizada en Barranquilla en el mes de marzo. Igualmente, agradecemos a la doctora Bibiana Rincón Luque, secretaria de educación y a todo su equipo, al doctor Santiago Vásquez Valderrama, secretario de gestión social, a la doctora Patricia Vargas Guzmán, directora de primera infancia y a su equipo por las reuniones realizadas y la información suministrada y a Diana Riquer y Armando Gelvez por su permanente colaboración para establecer contacto y obtener la información de las diferentes dependencias de la Alcaldía. Queremos también agradecerle a Jhon Jairo Romero, Angela Granger, Adriana Restrepo, Juan Camilo Chaparro y a Tatiana Isabel Caly por el apoyo brindado para temas puntuales de este capítulo.

Referencias

Alcaldía de Barranquilla. «Ejecución presupuestal educación .» 2008-2021.

Alcaldía de Barranquilla. «Ejecución presupuestal grupos vulnerables 2013-2021.» 2023.

Alcaldía de Barranquilla. «Retos y avances en la educación básica y media en Barranquilla.» 2022.

Alcaldía de Barranquilla, Secretaria de Gestión Social. «Programa de atención integral a primera infancia de la Alcaldía de Barranquilla.» 2023. Bernal, Raquel. «Diagnóstico y recomendaciones para la Atención de Calidad a la Primera Infancia en Colombia.» 2013.

Congreso de Colombia. <https://www.icbf.gov.co>. 2016. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1804_2016.htm.

Consejo de Barranquilla. <https://concejodebarranquilla.gov.co>. 26 de noviembre de 2018. <https://concejodebarranquilla.gov.co/wp-content/uploads/2020/02/ACU-0019-2018.pdf> (último acceso: 2023).

Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario. *Índice de Competitividad de ciudades*. 2022. <https://www.compitem.com.co/indice-de-competitividad-de-ciudades/>.

Contaduría General de la Nación . «<https://www.chip.gov.co>» 2009-2021. https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf.

DANE- CNPV. microdatos.dane.gov.co. 2018. <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/643/get-microdata>.

DANE. «Educación Formal.» <https://microdatos.dane.gov.co>. 2014-2021. <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/EDU-Microdatos>.

—. www.dane.gov.co- *trabajo infantil*. 2022. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/trabajo-infantil/trabajo-infantil-historicos>.

Econometría s.a. «Informe metodológico - Evaluación de impacto de los servicios de atención y educación inicial brindados por el ICBF.» Bogotá, 2022.

Gelvez Acevedo, Luis Armando, Endy Paola Salon Acosta, y Joryama Martínez. «Accesibilidad a Centros de Desarrollo Infantil (CDI).» Barranquilla, 2022.

Heckman, James J, Seong Hyeok Moon, Rodrigo Pinto, Peter A Savalyev, y Adam Yvitz. «A New Cost-Benefit and Rate of Return Analysis for the Perry Preschool Program: A Summary.» https://www.nber.org/system/files/working_papers/w16180/w16180.pdf. July de 2010. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w16180.

ICBF. «<https://www.icbf.gov.co>.» 2022.

https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/g22.pp_guia_para_la_focalizacion_de_usuarios_de_los_servicios_de_primera_infancia_v4.pdf.

ICBF, Profamilia, INS, U.Antioquia, y Prosalute. *Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia*, 2005. Bogotá, noviembre 2006.

ICFES. «<https://www2.icfes.gov.co/data-icfes>.» 2011-2021. <https://www2.icfes.gov.co/data-icfes>.

MEN. *Datos abiertos*. 2015-2021. https://www.datos.gov.co/educaci-n/men_indicadores_primera_infancia/3y4s-dmxy.

—. «Estadísticas educación preescolar, básica y media por municipio.» <https://www.datos.gov.co/Educaci-n>. 2011-2021. https://www.datos.gov.co/educaci-n/men_estadisticas_en_educacion_en_preescolar-b-sica/nudc-7mev.

—. «Matrícula en educación en preescolar, básica y media 2018 a 2021.» <https://www.datos.gov.co/Educaci-n>. 2018-2021. https://www.datos.gov.co/educaci-n/men_matricula_en_educacion_en_preescolar-b-sica-y-sty3-c395.

—. «Matrícula en educación preescolar, básica y media 2010 a 2017.» <https://www.datos.gov.co/Educaci-n>. 2010-2017. https://www.datos.gov.co/educaci-n/men_matricula_en_educacion_en_preescolar-b-sica-y-ngw5-c5nw.

Ministerio de Educación Nacional. «Lineamientos para la implementación de la Jornada Única en Colombia durante 2018.» 2018.



Ministerio de la Protección Social, ICBF, Profamilia, y DANE. *Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia, 2010*. Bogotá, 2011.

Ministerio de Salud y Protección Social, ICBF , Universidad Nacional de Colombia, y Instituto Nacional de Salud. *Encuesta nacional de situación nutricional -ENSIN 2015. 2020*.

MINSALUD. www.minsalud.gov.co. 2018. <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Regimensubsubdiado/Paginas/poblacion-pobre-no-asegurada.aspx>.

Pritchett, Lant. *The Rebirth of Education: Schooling Ain 't Learning*. 2013.

Pritchett, Lant, Kirsty Newman, y Jason Silberstein. *Focus to Flourish: Five Actions to Accelerate Progress in Learning*. Research on Improving Systems of Education -RISE, 2022.







Capítulo 7.

Los jóvenes barranquilleros

Juan Camilo Chaparro Cardona y Tatiana Isabel Caly Amador,
Universidad EAFIT

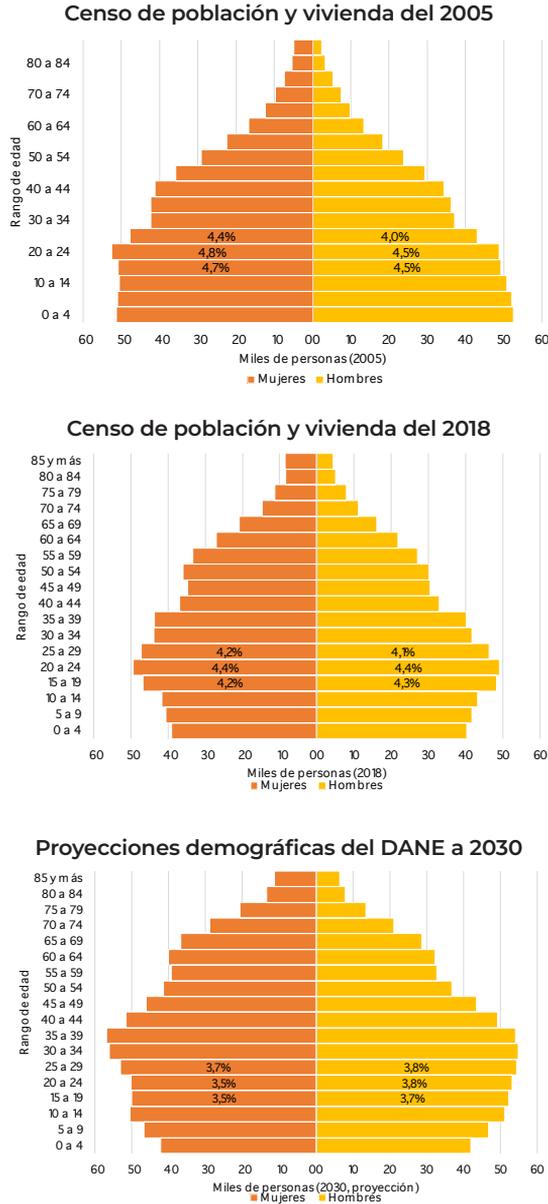
La juventud es un periodo de exposición a múltiples fenómenos que inciden en la calidad de vida de las personas en el largo plazo: las redes de apoyo personal, la calidad de la educación, la deserción escolar, el embarazo adolescente, las crisis económicas familiares, la dificultad para encontrar trabajo y las dinámicas de la violencia urbana son algunos ejemplos. El objetivo de este capítulo es hacer un breve diagnóstico de la evolución de la educación y la situación laboral de los jóvenes barranquilleros entre 2007 y 2022 y analizar la efectividad de algunas de las políticas públicas para la juventud que la Alcaldía Distrital de Barranquilla ha implementado en años recientes.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) define a la población joven como aquellas personas entre los 15 y los 28 años de edad¹. Con esta definición, el Gráfico 7.1 presenta la evolución de la población joven de Barranquilla por medio de pirámides poblacionales para los años 2005, 2018 y 2030. Cada pirámide muestra el número de mujeres y hombres que habita en la ciudad, según el rango de edad al cual pertenece. En 2005, el 26,8% de los habitantes de Barranquilla era joven (aproximadamente 292.000 personas de un poco menos de 1,1 millón de habitantes). En 2018, el porcentaje de habitantes jóvenes de la ciudad fue 25,6%. Según las proyecciones del DANE, hacia 2030 serán jóvenes aproximadamente 313.000 personas de un poco más de 1,4 millones de habitantes que tendrá la ciudad (22,1%).

Las personas jóvenes enfrentan una fuerte tensión entre el avance en su formación académica y cubrir necesidades económicas personales. Una de las principales razones por las cuales ocurre una alta deserción escolar en el tránsito de la educación secundaria a la educación media (novenio a décimo grado) es la urgencia que enfrentan los jóvenes de aportar a los ingresos familiares (Fundación Corona y coautores, 2023). La política pública de atención a la juventud también enfrenta un dilema similar en su objetivo central. Por un lado, se busca la promoción de programas que mejoren la calidad y la pertinencia de la educación con

¹ El rango de edad entre los 15 y los 28 años para definir a la población joven proviene de combinar lo establecido en la Ley Estatutaria 1622 de 2013 (el Estatuto de Ciudadanía Juvenil) y la recomendación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de calcular la población en edad de trabajar con aquellas personas que tengan 15 años o más.

Gráfico 7.1. La población joven de Barranquilla 2005, 2018 y proyecciones para 2030



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Se refiere a Barranquilla, sin su área metropolitana.

el propósito de que las personas jóvenes avancen lo máximo posible en el sistema educativo. Por otro lado, los programas de formación para el trabajo e intermediación laboral procuran apoyar a los jóvenes que buscan trabajo, por lo general sin contar con experiencia laboral previa. La Alcaldía Distrital de Barranquilla ha implementado programas con ambos propósitos en mente. Tal es el caso del convenio con el SENA para la ampliación y dotación de 12 centros de formación, el proyecto *Universidad al Barrio* o los programas de doble titulación ofrecidos a estudiantes de educación media en instituciones oficiales.

Este capítulo presenta indicadores de calidad y cobertura de la educación secundaria, media y superior; analiza indicadores de la situación laboral de los jóvenes barranquilleros y evalúa los principales programas de política pública orientados al apoyo de la población joven de la ciudad (doble titulación, Universidad al Barrio y expansión de los nodos del SENA).

1. La educación de los jóvenes barranquilleros

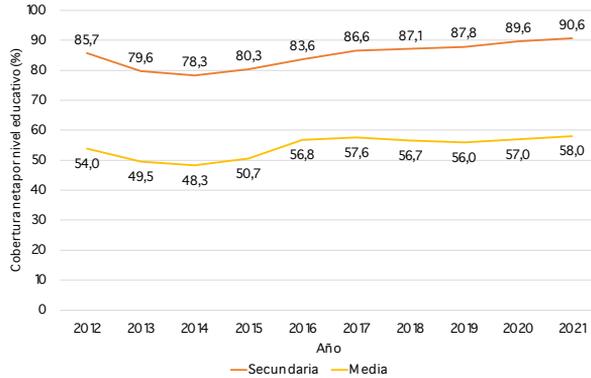
Educación secundaria y media

La educación secundaria (grados 6° a 9°) y la educación media (grados 10° y 11°) son los primeros pasos en la formación académica de los jóvenes. El Gráfico 7.2 presenta la tasa de cobertura neta entre 2012 y 2021 para educación secundaria y educación media en la ciudad de Barranquilla, sin tener en cuenta los demás municipios del área metropolitana. La tasa de cobertura neta mide la relación entre el número de personas matriculadas en un grado educativo que tienen la edad apropiada para cursarlo y el número de personas en la población en el mismo rango de edad (es decir, no incluye a los estudiantes en extraedad).

En Barranquilla ha tenido lugar un progreso continuo en la cobertura en educación secundaria durante la última década. La tasa de cobertura neta en secundaria aumentó de 78,3% en 2014 a 90,6% en 2021. Aun así, en 2021, uno de cada diez jóvenes barranquilleros que debería estar cursando grado 6°, 7°, 8° o 9°, no lo estaba haciendo. La cobertura en educación media también tuvo un avance importante, pero solo entre 2014 y 2016. En estos dos años, la tasa de cobertura neta en educación media de Barranquilla aumentó de 48,3% a 56,8%. Entre 2016 y 2021, la tasa de cobertura en educación media se estabilizó. La gran brecha que existe entre la tasa de cobertura en educación secundaria y la tasa de cobertura en educación

media (90,6% vs. 58% en 2021) es consecuencia de la fuerte deserción educativa que ocurre en el tránsito entre noveno y décimo grado, lo cual es un fenómeno transversal en todo el sistema educativo colombiano.

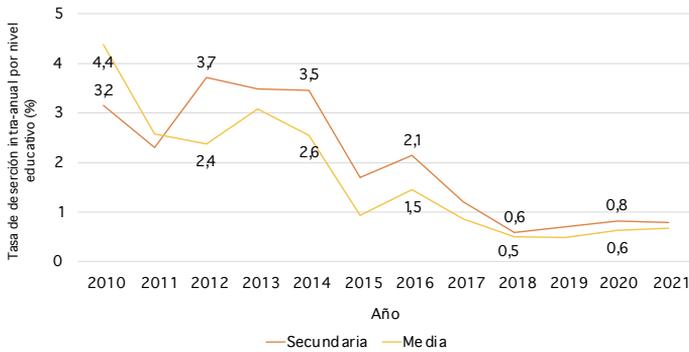
Gráfico 7.2. Tasa de cobertura neta en secundaria y media para Barranquilla (2012-2021)



Fuente: Cálculos de la Alcaldía Distrital de Barranquilla con datos de la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del Ministerio de Educación Nacional (OAPF – MEN) y el DANE. La cobertura neta se estimó con las proyecciones del DANE basadas en el censo de población del 2018. La tasa de cobertura neta para 2021 es un dato preliminar.

Barranquilla logró un importante avance en prevenir la deserción escolar intra-anual durante la última década. La deserción intra-anual se mide con el porcentaje de estudiantes que estaban matriculados al principio del año escolar y que no terminan de estudiar el grado en curso. Por lo tanto, la deserción escolar intra-anual ocurre durante el año escolar y no entre grados. El Gráfico 7.3 presenta la evolución de la tasa de deserción intra-anual para educación secundaria y educación media entre 2010 y 2021. La tasa de deserción para estudiantes de secundaria bajó de 3,2% en 2010 a 0,6% en 2018, un mínimo histórico. Por su parte, la tasa de deserción intra-anual en la educación media bajó de 4,4% en 2010 a 0,5% en 2018. La tasa de deserción intra-anual, tanto en la educación secundaria como en la educación media, se ha mantenido por debajo del 1% desde el 2018. Los esfuerzos de política pública a futuro deben enfocarse en mantener esa baja tasa de deserción intra-anual y en reducir la deserción entre grados, en particular entre el noveno y el décimo grado con el propósito de lograr trayectorias educativas completas.

Gráfico 7.3. Tasa de deserción intra-anual en secundaria y media en Barranquilla (2010-2021)



Fuente: Cálculos de la Alcaldía Distrital de Barranquilla con base en el Sistema Integrado de Matrícula del Ministerio de Educación Nacional (SIMAT – MEN).

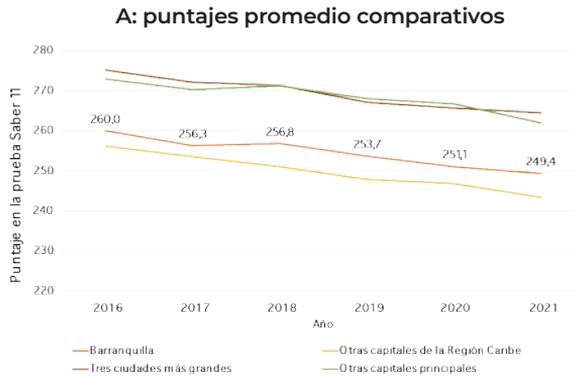
El mejor indicador que existe para medir el aprendizaje alcanzado por la población joven al culminar sus estudios de educación media es el puntaje en la prueba Saber 11, administrada por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). Los puntajes del ICFES son comparables entre sí a partir del 2016. En el Gráfico 7.4 aparece el desempeño de Barranquilla en las pruebas Saber 11 entre 2016 y 2021. El gráfico está basado únicamente en la información para Barranquilla, sin incluir a los demás municipios del área metropolitana. El panel A presenta el puntaje promedio para todas las instituciones educativas de la ciudad y hace un contraste con otras regiones de Colombia. El panel B ayuda a entender mejor los puntajes alcanzados en Barranquilla por medio de algunos percentiles de la distribución de puntajes de toda la ciudad.

Los puntajes promedio en las pruebas Saber 11 han bajado en forma preocupante, año tras año, desde 2016. Esta tendencia ha ocurrido tanto en Barranquilla como en otras ciudades de Colombia. El desempeño de los estudiantes de Barranquilla es ligeramente mejor al observado para los estudiantes de otras capitales de la región Caribe, pero el puntaje promedio de los jóvenes barranquilleros es inferior al de las tres ciudades más grandes del país o al de otras capitales principales. Esta evidencia concuerda con los resultados previamente reportados por Bonilla y Martínez-González (2019), quienes hallaron que la región Caribe tiene un rezago importante con respecto al resto del país en términos de calidad de la educación. Como se aprecia en el panel A del Gráfico 7.4, el puntaje promedio de la prueba Saber 11 en Bogotá, Medellín y Cali en 2021 fue 264, muy cercano al promedio de otras ciudades capitales del país. En el mismo año, el puntaje promedio para los estudiantes de

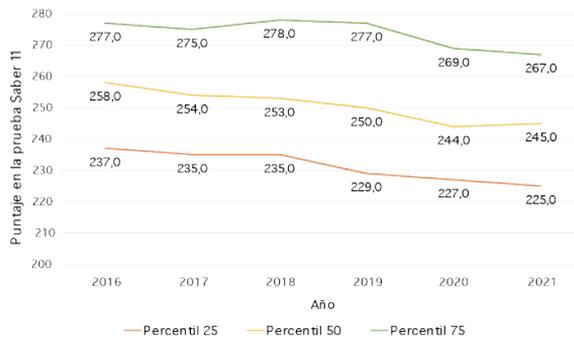


Barranquilla llegó a 249 puntos, mientras que el puntaje promedio en otras capitales de la región Caribe fue 243.

Gráfico 7.4. Desempeño en las pruebas Saber 11 (2016-2021)



B: puntajes en Barranquilla (percentiles seleccionados)



Fuente: Cálculos propios con base en los datos públicos a nivel de colegio del ICFES. El puntaje global de la prueba Saber 11 puede tomar un valor entre 0 y 500 puntos. La media teórica de la prueba son 250 puntos. Los puntajes promedio y los percentiles para Barranquilla incluyen tanto a las instituciones educativas oficiales como a los colegios privados. Cada dato corresponde al promedio simple del puntaje promedio para el primero y el segundo semestre de cada año. Solamente se utilizó información de colegios en Barranquilla, sin incluir colegios en los demás municipios del área metropolitana. Otras capitales de la región Caribe: Cartagena, Montería, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar. Otras capitales: Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Pasto, Pereira y Villavicencio. Tres ciudades más grandes: Bogotá, Medellín y Cali.

El panel B del Gráfico 7.4 permite analizar más a fondo lo que ha ocurrido con las pruebas Saber 11 de Barranquilla en años recientes, utilizando tres cortes de la distribución de puntajes, año tras año. El primer corte, que corresponde al percentil 25, muestra el puntaje máximo que alcanzó aquella cuarta parte de los estudiantes con el peor desempeño

en la prueba. El percentil 50 corresponde a aquel puntaje que parte exactamente por la mitad a la población de estudiantes. Y el percentil 75 mide el puntaje mínimo obtenido por los estudiantes en la cuarta parte más alta de desempeño en las pruebas Saber 11. El gráfico muestra que las caídas en el desempeño en las pruebas Saber 11 en Barranquilla han ocurrido en todos los segmentos de la distribución: el percentil 75 cayó 10 puntos entre 2016 y 2021, el percentil 50 cayó 13 puntos en el mismo lapso y el percentil 25 cayó 12 puntos.

En conclusión, Barranquilla ha logrado avances importantes en cobertura en educación secundaria y en reducir drásticamente la deserción en secundaria y media durante los años escolares, pero los problemas de calidad de la educación media se agravaron entre 2016 y 2021.

Educación superior

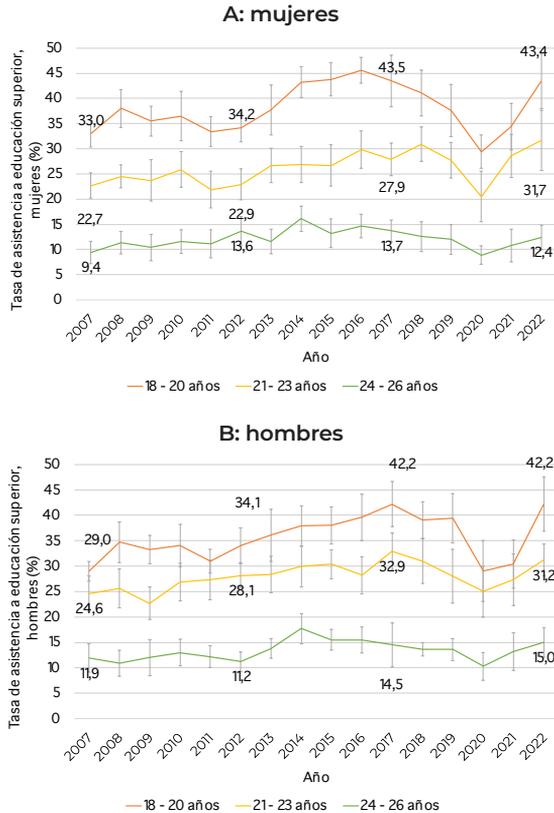
La educación superior en Colombia está integrada por los programas universitarios, los programas técnico profesionales y los programas tecnológicos (Chaparro y Maldonado, 2022). El Gráfico 7.5 presenta la tasa de asistencia a programas de la educación superior para mujeres y hombres en Barranquilla, entre 2007 y 2022, para tres rangos de edad críticos (18 a 20 años, 21 a 23 años y 24 a 26 años). Las estadísticas provienen de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE (mujeres en el panel A y hombres en el panel B). Todos los cálculos basados en la GEIH del DANE hacen referencia a dos municipios del área metropolitana de Barranquilla: Barranquilla y Soledad.

Se aprecian tres fases en la evolución de la tasa de asistencia a la educación superior de las mujeres entre 18 y 20 años en Barranquilla. Durante la primera fase, que transcurrió entre 2011 y 2016, el porcentaje de mujeres que asistía a un programa de educación superior aumentó año tras año hasta llegar a un máximo histórico de 45,6% en 2016. Durante la segunda fase hubo estancamiento y declive en la tasa de asistencia femenina. Esta segunda fase ocurrió entre 2017 y 2020, cuando se llegó al mínimo histórico, producto de la pandemia del COVID-19 (29,4%). La tercera fase, 2021 y 2022, fue de recuperación.

La tasa de asistencia a la educación superior de los hombres entre 18 y 20 años es ligeramente menor que la de las mujeres. En promedio para todo el periodo de análisis, la tasa de asistencia a la educación superior de hombres entre los 18 y 20 años estuvo 2,5 puntos porcentuales por debajo de la de las mujeres en el mismo rango de edad. Los hombres también sufrieron las consecuencias de la pandemia del COVID-19. La tasa de

asistencia de los hombres a la educación superior cayó a un mínimo histórico en 2020 (29%), pero luego tuvo una rápida recuperación.

Gráfico 7.5. Tasa de asistencia a educación superior por género en Barranquilla (2007-2022)



Fuente: Cálculos propios con base en los microdatos anonimizados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE bajo el marco geoestadístico del 2018. Todas las estadísticas se complementan con intervalos de confianza al 95%. Por disponibilidad de información, las estadísticas para 2020 se calcularon como el promedio de todos los meses del año, con excepción de marzo y abril.

Es relevante comparar la situación de la educación superior en Barranquilla con la de otras ciudades y regiones de Colombia. El Gráfico 7.6 presenta el porcentaje de personas jóvenes con título técnico o tecnológico por género en cuatro años diferentes (2007, 2012, 2017 y 2022) para Barranquilla y los grupos de ciudades ya mencionados.

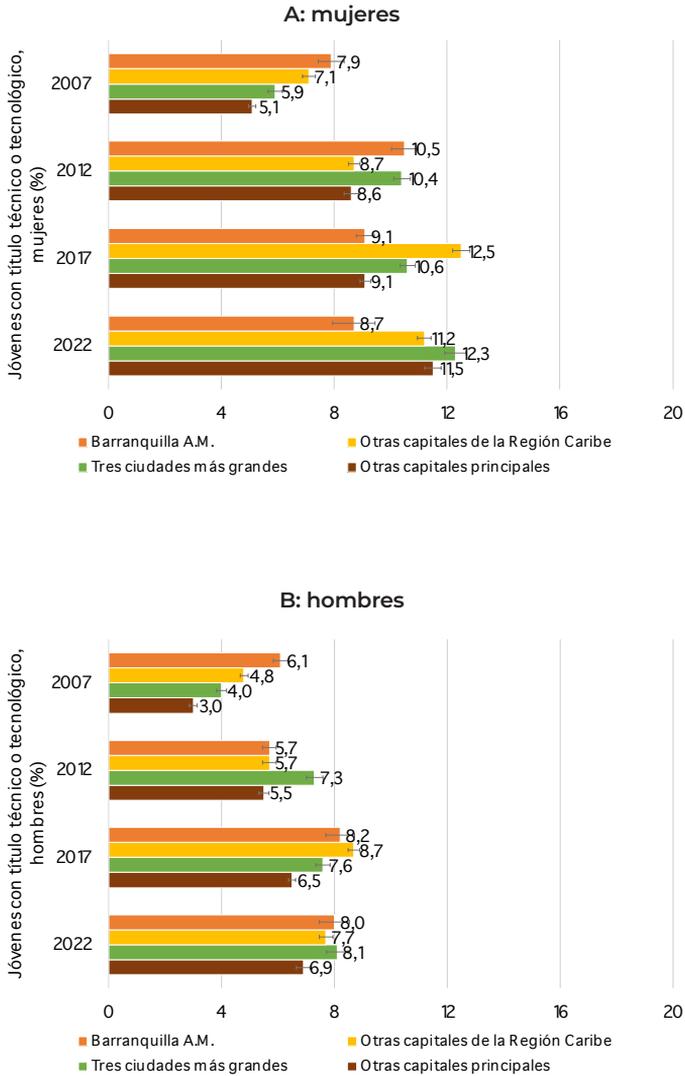
El porcentaje de hombres jóvenes de Barranquilla con título técnico o tecnológico mejoró hasta 2017 y es similar al de otras capitales de la región Caribe. Se estima que en 2022, 8,0% de los hombres jóvenes de Barranquilla y 7,7% de los hombres jóvenes en otras capitales de la región Caribe tenían título de un programa técnico o un programa tecnológico (panel B del gráfico).

En el caso de las mujeres, sólo hubo avance de la titulación de programas técnicos o tecnológicos entre 2007 y 2012, y luego hubo retroceso, lo cual contrasta con las tendencias en los demás grupos de ciudades (panel A en el Gráfico 7.6). Por ejemplo, en el caso de otras capitales principales de Colombia como Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Pasto, Pereira y Villavicencio, el porcentaje de mujeres jóvenes con un título técnico o tecnológico aumentó de 5,1% en 2007 a 11,5% en 2022. En otras capitales de la región Caribe, la titulación de mujeres jóvenes aumentó drásticamente entre 2007 y 2017, pasando de 7,1% a 12,5%. El porcentaje de mujeres jóvenes de Barranquilla con un título técnico o tecnológico ha sido inferior al 10% desde 2017, quedando a la zaga de los grupos de comparación en 2022.

El Gráfico 7.7 presenta el porcentaje de personas jóvenes con un título universitario en Barranquilla y en otras regiones de Colombia, por género y en cuatro momentos diferentes de los últimos quince años. Una tendencia que ha ocurrido desde principios de la segunda década del siglo 21 es la mayor participación de las mujeres en programas universitarios de pregrado. La principal consecuencia de este fenómeno es que, desde 2012, el porcentaje de mujeres jóvenes con un título universitario es mayor que el de los hombres; cosa que ha ocurrido tanto en Barranquilla como en otras regiones de Colombia.

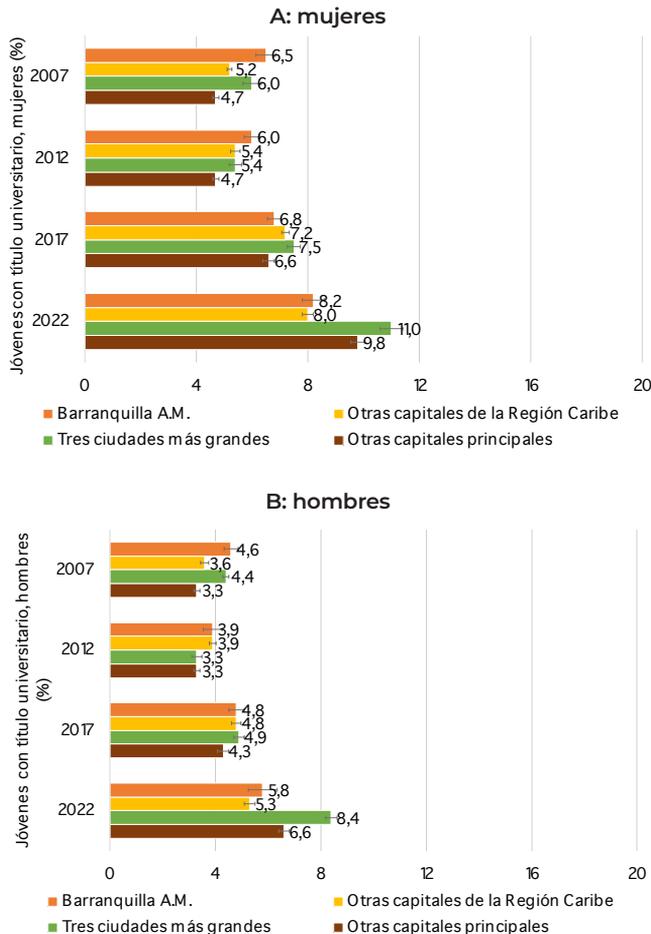
Aun así, desde 2017 se ha generado una brecha importante entre la región Caribe y otras regiones del país en el porcentaje de hombres jóvenes que han logrado un título universitario. Como se observa en el panel B del Gráfico 7.7, el porcentaje de hombres jóvenes en 2022 con título universitario en las tres principales ciudades de Colombia fue 8,4%, mientras que en Barranquilla y otras capitales de la región Caribe fue 5,8% y 5,3%, respectivamente. La brecha regional es aún más marcada en el caso de las mujeres (panel A). Aproximadamente 8 de cada 100 mujeres jóvenes de Barranquilla y de las otras capitales de la región Caribe tenía un título universitario de pregrado en 2022. En contraste, en otras capitales de Colombia (Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Pasto, Pereira y Villavicencio) el porcentaje de mujeres jóvenes con título universitario era 9,8% y en el caso de Bogotá, Medellín y Cali el indicador era incluso mayor, 11%.

Gráfico 7.6. Personas jóvenes con título técnico o tecnológico, 15 a 28 años



Fuente: Cálculos propios con base en los microdatos anonimizados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE bajo el marco geoestadístico del 2018. Todas las estadísticas se complementan con intervalos de confianza al 95%.

Gráfico 7.7. Personas jóvenes con título universitario (15 a 28 años)



Fuente: Cálculos propios con base en los microdatos anonimizados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE bajo el marco geoestadístico del 2018. Todas las estadísticas se complementan con intervalos de confianza al 95%.

Una métrica indirecta de la calidad de la educación superior es el desempeño de los estudiantes en las pruebas Saber. El ICFES realiza pruebas de salida para los programas tecnológicos y universitarios. Los estudiantes que están culminando un programa tecnológico deben presentar la prueba Saber TyT; los estudiantes que están terminando un programa universitario de pregrado deben presentar la prueba Saber Pro.

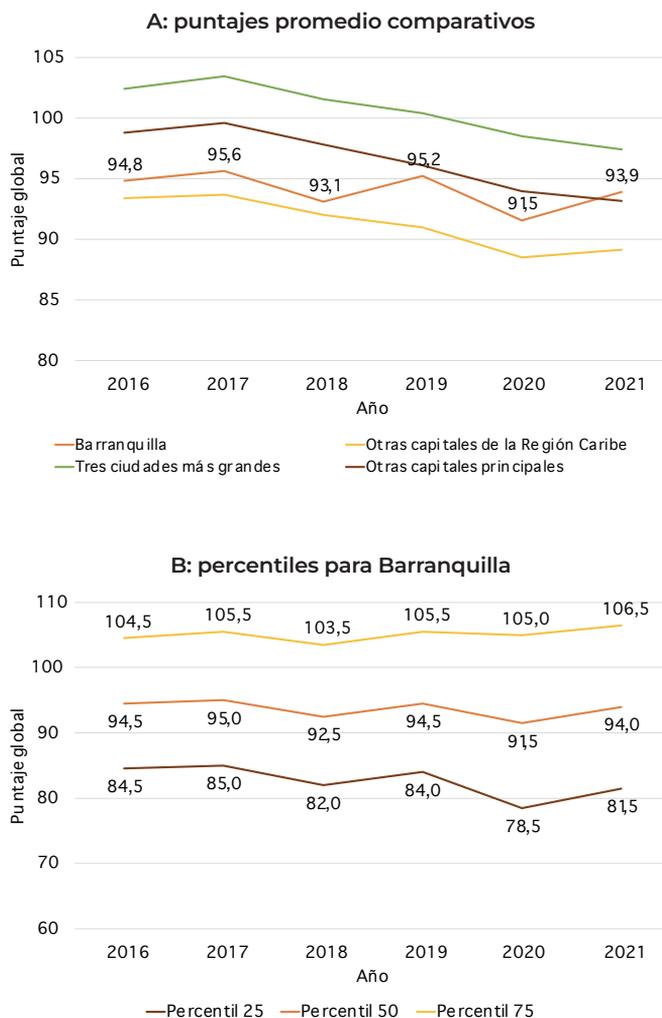


El Gráfico 7.8 presenta el desempeño de los egresados de programas tecnológicos en las pruebas Saber TyT, entre los años 2016 y 2021. El panel A presenta los puntajes promedio en Barranquilla y otras ciudades de Colombia, mientras que el panel B presenta los puntajes de los percentiles 25, 50 y 75. El puntaje global máximo en la prueba Saber TyT es 300 puntos. El puntaje promedio de Barranquilla ha sido relativamente estable entre 2016 y 2021: ha oscilado entre 91,5 y 95,2. En cambio, el puntaje promedio en las demás regiones de comparación ha bajado desde 2017. Los puntajes promedio más altos se observan en las tres ciudades más grandes de Colombia (97,4 en 2021) y los puntajes más bajos ocurren en las demás capitales de la región Caribe (89,1 en 2021). El puntaje promedio de Barranquilla es similar al de las otras capitales principales de Colombia, fuera de la región Caribe (93,9 puntos en 2021).

Finalmente, el Gráfico 7.9 reúne la evidencia sobre el desempeño de los estudiantes en las pruebas Saber Pro entre 2016 y 2022. El puntaje máximo que un estudiante puede obtener en la prueba Saber Pro es 300 puntos. El panel A reporta los puntajes promedios comparativos para Barranquilla y otras ciudades de Colombia, mientras que el panel B presenta los percentiles 25, 50 y 75 de los barranquilleros. Hay dos periodos con tendencias diferentes. El primero transcurre entre 2016 y 2020. Los puntajes promedio en Barranquilla en la prueba Saber Pro aumentaron gradualmente durante estos años, a tal punto que en 2020 el puntaje promedio para los estudiantes de la ciudad (166,6 puntos) fue ligeramente superior al de las tres ciudades más grandes del país (163,4 puntos). El segundo periodo cubre 2021 y 2022, cuando surgen las consecuencias negativas de la crisis provocada por la pandemia del COVID-19. Todas las ciudades analizadas sufren un retroceso en las pruebas Saber Pro en ambos años. El puntaje promedio para Barranquilla en 2022 (142 puntos) la ubica más cerca del desempeño observado para las otras capitales de la región Caribe y muy por debajo de lo ocurrido en las tres ciudades más grandes.

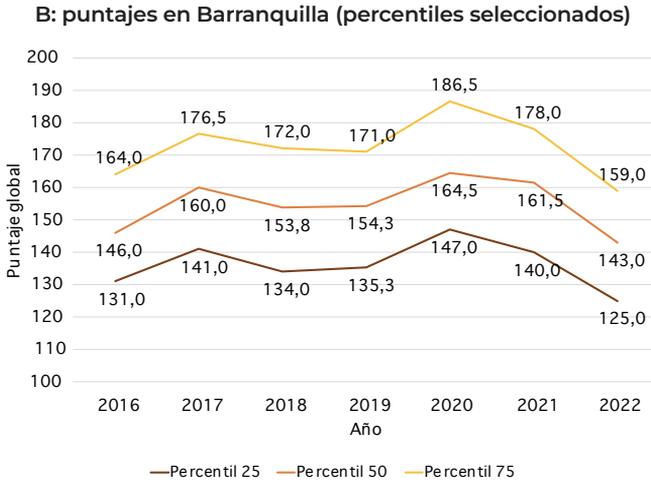
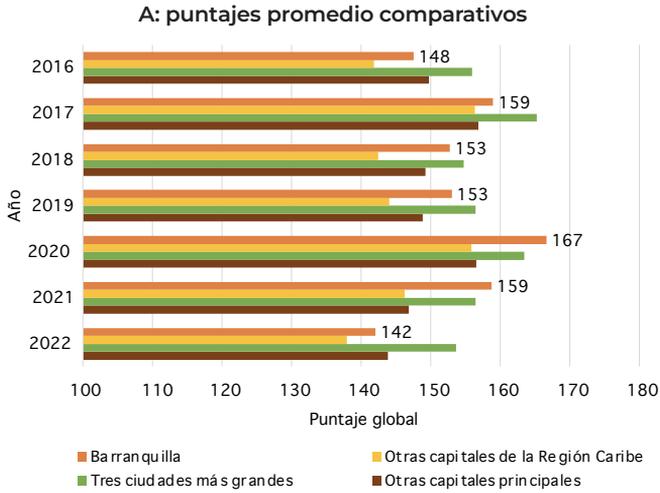


Gráfico 7.8. Desempeño en las pruebas saber TyT (2016-2021)



Fuente: Cálculos propios con base en los datos públicos anonimizados a nivel de estudiante del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). El puntaje global de la prueba Saber TyT puede tomar un valor entre 0 y 300 puntos. Cada dato corresponde al promedio simple del puntaje promedio para el primero y el segundo semestre de cada año. Solamente se utilizó información de estudiantes en Barranquilla, sin incluir estudiantes en los demás municipios del área metropolitana.

Gráfico 7.9. Desempeño en las pruebas Saber Pro (2016-2022)



Fuente: Cálculos propios con base en los datos públicos anonimizados a nivel de estudiante del ICFES. El puntaje global de la prueba Saber Pro puede tomar un valor entre 0 y 300 puntos. Cada dato corresponde al promedio simple del puntaje promedio para el primero y el segundo semestre de cada año. Solamente se utilizó información de estudiantes en Barranquilla, sin incluir estudiantes en los demás municipios del área metropolitana.

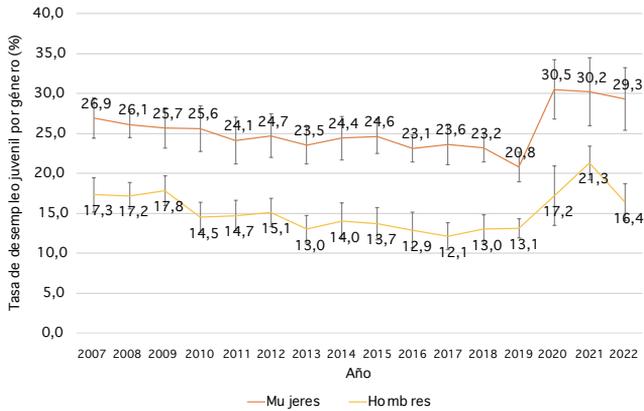
2. El empleo de los jóvenes barranquilleros

Los jóvenes tienen grandes dificultades para encontrar empleos formales y de alta calidad. El sector productivo no tiene los incentivos para crear de forma masiva puestos de trabajo orientados a personas jóvenes. Adicionalmente, la mayoría de los jóvenes que egresan del sector educativo no tiene las habilidades y los conocimientos necesarios para un enganche laboral rápido y efectivo (Chaparro y Maldonado, 2022)².

Los jóvenes en el área metropolitana de Barranquilla exhiben altas tasas de desempleo, poca participación laboral y altos índices de informalidad laboral (Patiño-Medina, 2016). Una de las causas del alto desempleo juvenil en las principales áreas metropolitanas de Colombia, incluida Barranquilla, es el tiempo que le toma a una persona joven encontrar su primer empleo (Morales-González, Ávila y Cruz-Almanza, 2019; Escobar, 2012). Adicionalmente, hay brechas de género importantes. Las mujeres jóvenes de Barranquilla enfrentan condiciones laborales más difíciles (como ya había reportado Patiño-Medina, 2016). Como se observa en el Gráfico 7.10, en promedio entre 2007 y 2022, la tasa de desempleo de las mujeres jóvenes fue 10 puntos porcentuales más alta que la de los hombres jóvenes. La crisis económica del 2020 provocada por la pandemia del COVID-19 aumentó drásticamente las tasas de desempleo juvenil, pero el proceso de recuperación para hombres y mujeres no ha sido igual. En el caso de los hombres, la tasa de desempleo juvenil se recuperó sustancialmente en 2022. En cambio, la tasa de desempleo de las mujeres jóvenes de Barranquilla no ha retornado a los niveles previos al inicio de la crisis: el desempleo juvenil femenino aún rondaba niveles máximos históricos, cercanos al 29%.

² Para un análisis del mercado laboral juvenil en Colombia y América Latina, se recomiendan los trabajos de González-Velosa, Ripani y Rosas (2012); Ham, Maldonado y Guzmán-Gutiérrez (2021); Chaparro, Cardona y Arteaga (2022).

Gráfico 7.10. Tasa de desempleo juvenil en Barranquilla A.M. por género (2007-2022)



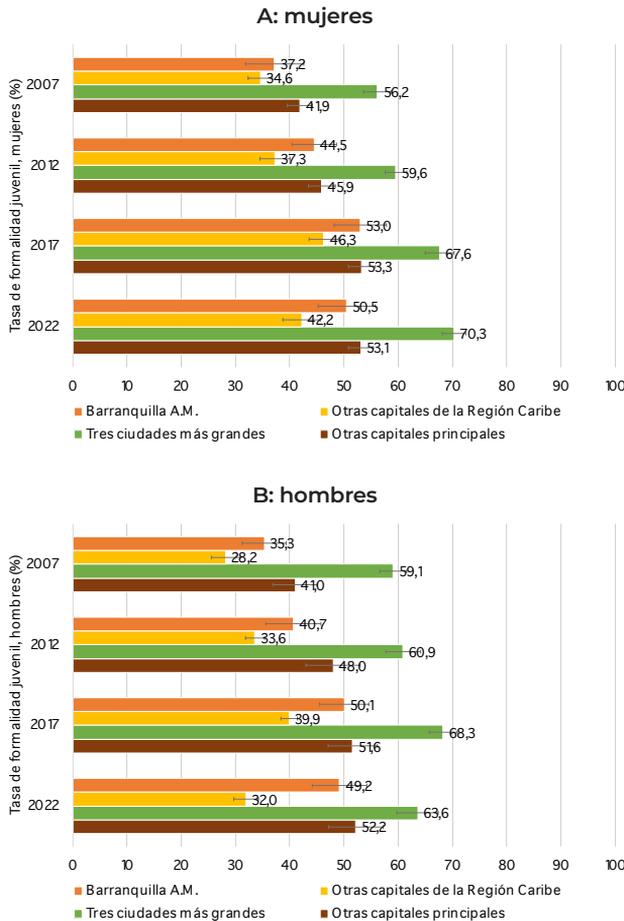
Fuente: Cálculos propios con base en los microdatos anonimizados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE bajo el marco geoestadístico del 2018. Barranquilla A.M. (área metropolitana) corresponde a Barranquilla y Soledad. Todas las estadísticas se complementan con intervalos de confianza al 95%. Por disponibilidad de información, las estadísticas para 2020 se calcularon como el promedio de todos los meses del año, con excepción de marzo y abril.

Algunos factores que podrían explicar el alto desempleo juvenil que se observa en Barranquilla son los bajos niveles de educación, los altos niveles de pobreza, la sobrecarga de las mujeres jóvenes en el cuidado de otros miembros del hogar y el tiempo que le toma a una persona joven encontrar su primer empleo formal (Escobar, 2012; Gómez-Altamar, 2017). Además, Barranquilla (al igual que Cartagena y Santa Marta) presentan tasas de informalidad laboral relativamente altas y los ocupados no gozan en su mayoría de empleos satisfactorios, según Galvis-Aponte, Rodríguez-Puello y Ovallos-Bencardino (2019), cuyos resultados concuerdan con los del presente estudio.

El Gráfico 7.11 presenta las tasas de formalidad laboral de los trabajadores barranquilleros entre los 24 y los 26 años (los mayores entre los jóvenes). Se definen como formales quienes están afiliados al sistema de pensiones. Como se aprecia, no hay diferencias significativas en la tasa de formalidad de mujeres y hombres en Barranquilla (50,5% y 49,2%, respectivamente). Las brechas más pronunciadas ocurren entre las zonas geográficas de comparación. Por ejemplo, mientras que la tasa de formalidad femenina en Barranquilla durante 2022 fue ligeramente superior a la de otras capitales de la región Caribe (42,2%), fue casi 20 puntos porcentuales más baja que la de las tres ciudades más grandes del país. De forma semejante, en el caso de los hombres, la tasa de formalidad laboral de Barranquilla es

cercana a la de otras capitales principales por fuera de la región Caribe, pero es casi 14 puntos porcentuales más baja que la de las tres ciudades más grandes.

Gráfico 7.11. Tasa de formalidad entre los trabajadores jóvenes (24 a 26 años)



Fuente: Cálculos propios con base en los microdatos anonimizados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE bajo el marco geoestadístico del 2018. Todas las estadísticas se complementan con intervalos de confianza al 95%. Se considera que un trabajador es formal si cotiza a pensión. Barranquilla A.M. (área metropolitana) corresponde a Barranquilla y Soledad. Otras capitales de la Región Caribe: Cartagena, Montería, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar. Otras capitales principales: Bucaramanga A.M., Cúcuta A.M., Ibagué, Manizales A.M., Pasto, Pereira A.M. y Villavicencio. Tres ciudades más grandes del país: Bogotá D.C., Medellín A.M. y Cali A.M.



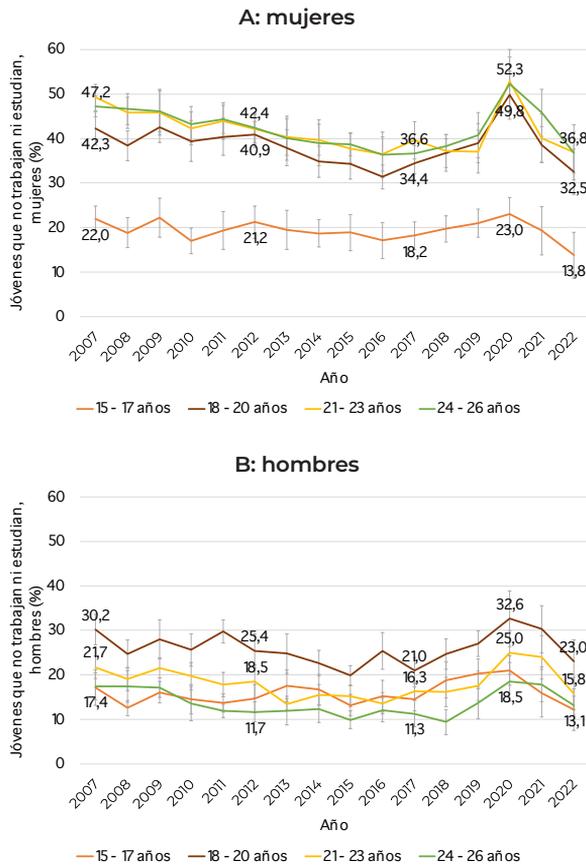
Un fenómeno preocupante son aquellos jóvenes que no están estudiando ni tampoco trabajando por fuera del hogar. Algunos jóvenes que estudian están postergando su entrada al mercado laboral, a cambio de hacerlo más tarde con una formación académica que les permita acceder a mejores puestos de trabajo. A su vez, los jóvenes que trabajan por fuera del hogar, además de generar un ingreso, acumulan experiencia que puede ser valiosa con el paso del tiempo. Pero aquellos jóvenes que no estudian ni trabajan por fuera del hogar están dejando pasar una oportunidad crítica, con consecuencias negativas más adelante. Fundación Corona y coautores (2023) entrevistaron a cerca de 800 jóvenes en todas las localidades de Barranquilla e identificaron que los riesgos del entorno y la necesidad de contribuir al sustento económico familiar son algunas de las razones que ayudan a explicar esta situación. El mismo estudio reveló que los jóvenes tienen muy poco conocimiento de las ofertas laborales formales disponibles en la ciudad y sienten que el requerimiento de experiencia laboral previa es un gran obstáculo para acceder a un primer empleo formal.

El Gráfico 7.12 presenta cifras de la población joven de Barranquilla que no estudió ni trabajó por fuera del hogar. Las estadísticas se reportan por género y para cuatro rangos de edad diferentes: 15 a 17 años, 18 a 20 años, 21 a 23 años y 24 a 26 años. La dinámica es muy diferente según el género de la persona. En el caso de los hombres (panel B), la probabilidad de que un joven no estudie ni trabaje alcanza un valor máximo en el rango de edad entre los 18 y los 20 años. Por ejemplo, en 2020, el 32,6% de los hombres jóvenes en ese rango de edad no estaba trabajando ni estudiando. Luego, a medida que los hombres superan el umbral de los 20 años, la probabilidad de no estar estudiando ni trabajando disminuye con la edad. Así, el porcentaje de hombres jóvenes entre los 24 y los 26 años que en 2022 no estudió ni trabajó fue apenas 13,1%.

Lo que ocurre con las mujeres jóvenes de Barranquilla es muy diferente (panel A del Gráfico 7.12). Cumplir la mayoría de edad aumenta drásticamente la probabilidad de que una mujer deje de estudiar o deje de trabajar fuera del hogar. Así, mientras que la proporción de mujeres entre los 15 y los 17 años que no estudió ni trabajó por fuera del hogar en 2022 fue 13,8%, esa proporción se dispara a 32,5% en las mujeres entre los 18 y los 20 años. Adicionalmente, cuando las mujeres envejecen, la probabilidad de no estudiar ni trabajar por fuera del hogar no disminuye, como sí ocurre con los hombres jóvenes. De esta manera, la proporción de mujeres entre 24 y 26 años que no estudió ni trabajó durante 2022 fue 36,8%. Por consiguiente, en Barranquilla las mujeres jóvenes y los hombres jóvenes tienen trayectorias educativas y laborales muy diferentes.



Gráfico 7.12. Población joven de Barranquilla que no estudia ni trabaja fuera del hogar (2007-2022)



Fuente: Cálculos propios con base en los microdatos anonimizados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE bajo el marco geoestadístico del 2018. Todas las estadísticas se complementan con intervalos de confianza al 95%. Por disponibilidad de información, las estadísticas para 2020 se calcularon como el promedio de todos los meses del año, con excepción de marzo y abril.

Con el fin de comparar a Barranquilla con otras ciudades de Colombia, el Gráfico 7.13 muestra el porcentaje de personas entre los 18 y los 20 años que no estudió ni trabajó por fuera del hogar en 2007, 2012, 2017 y 2022 en la ciudad y los grupos geográficos de comparación. El Gráfico 7.14 presenta estadísticas similares para personas entre los 24 y los 26 años. Estos gráficos revelan el fuerte contraste entre la situación de las mujeres jóvenes en Barranquilla y en otras capitales de la región Caribe, al ser



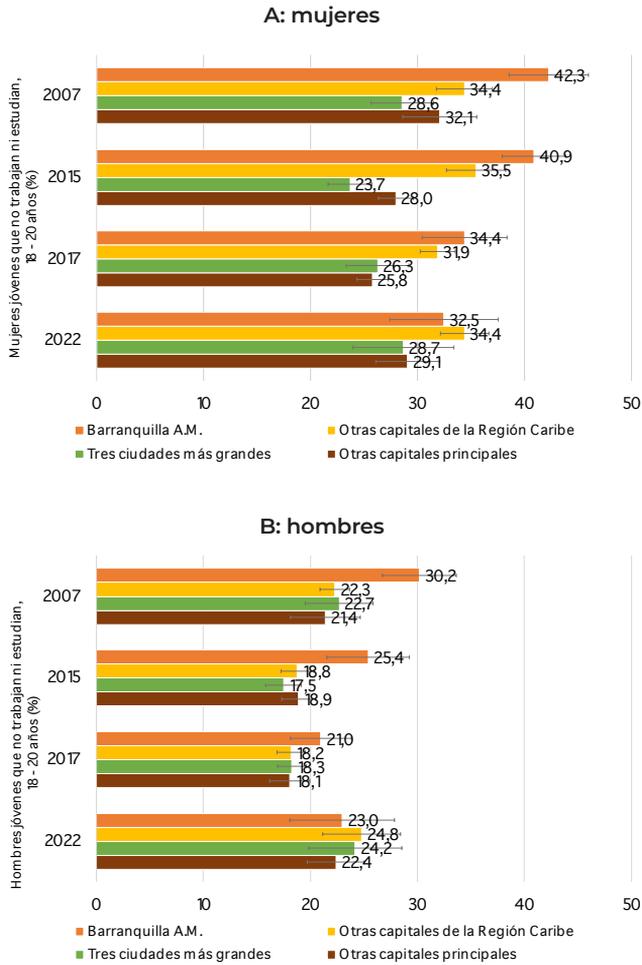
comparadas con otras capitales principales y con las tres ciudades más grandes de Colombia. El 41,8% de las mujeres jóvenes de Barranquilla entre los 24 y los 26 años no estudió ni trabajó por fuera del hogar durante 2022, una cifra similar a lo ocurrido con las mujeres jóvenes de otras ciudades capitales de la región Caribe (36,8%). En cambio, el porcentaje de mujeres jóvenes de Bogotá, Medellín y Cali que no estudió ni trabajó en el mismo año fue 23,4% (panel A del Gráfico 7.14).

Algunas investigaciones previas han explorado las razones que pueden explicar las brechas de género en el acceso al empleo en Colombia (Porras-Santanilla y Ramírez-Bustamante, 2021; Lora, 2016). Duque, García, Herrera-Idárraga y López-Bazo (2016) analizaron la heterogeneidad regional de la tasa de desempleo en Colombia y encontraron que las brechas de género no se explican por diferencias en las características de las personas que participan en cada mercado laboral regional. La evidencia presentada por los autores indica que el estado civil y la condición de ser jefe del hogar son determinantes importantes de las brechas de género regionales. Los autores consideran además que algunos aspectos culturales pueden estar desempeñando un papel importante en la determinación de tales brechas (p. 129).³



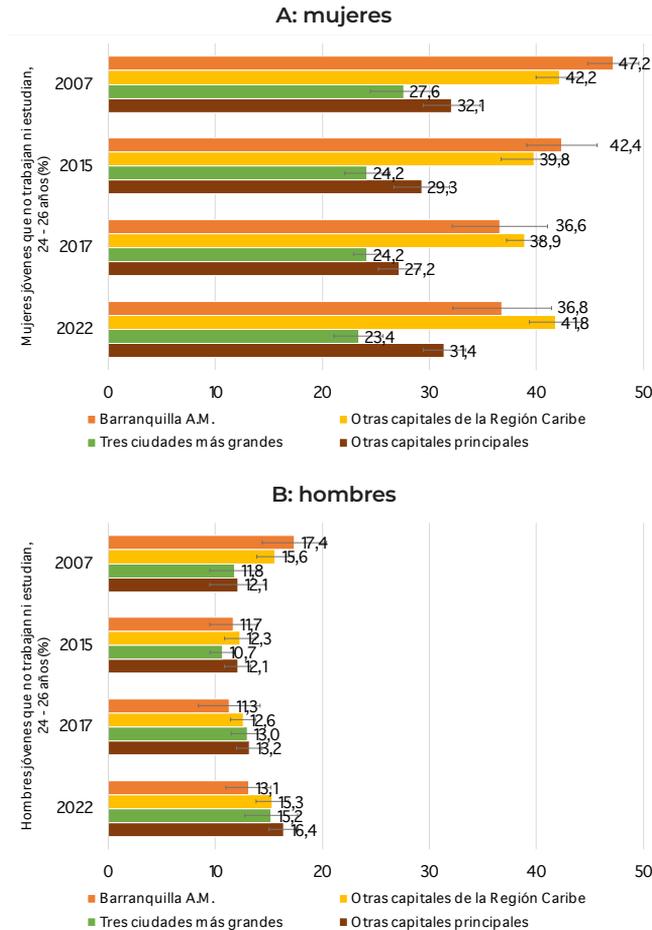
³ Se recomiendan los estudios de Arroyo-Andrade (2020) y Suárez-Bonilla (2014) como punto de partida para profundizar en los estudios de género enfocados en la región Caribe.

Gráfico 7.13. Población joven que no estudia ni trabaja por fuera del hogar (18 a 20 años)



Fuente: Cálculos propios con base en los microdatos anonimizados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE bajo el marco geoestadístico del 2018. Todas las estadísticas se complementan con intervalos de confianza al 95%.

Gráfico 7.14. Población joven que no estudia ni trabaja por fuera del hogar(24 a 26 años)



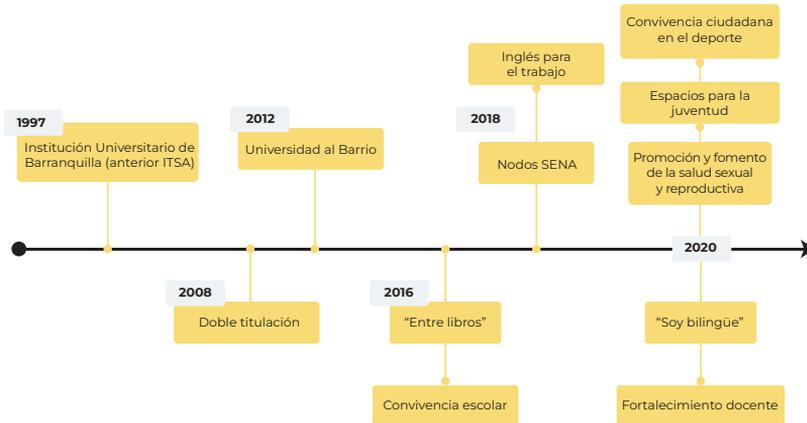
Fuente: Cálculos propios con base en los microdatos anonimizados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE bajo el marco geoestadístico del 2018. Todas las estadísticas se complementan con intervalos de confianza al 95%.

3. Principales programas orientados a la juventud en Barranquilla

En las secciones anteriores se analizaron los principales indicadores de educación y mercado laboral para la juventud barranquillera. Parte de los resultados obtenidos pueden ser explicados por los programas implementados por el Distrito, que se han enfocado en (1) promover el acceso de los jóvenes a educación de calidad (por ejemplo, formación docente), en aras de reducir la deserción escolar, que tiende a ser más crítica en el tránsito de media a educación superior, tal como se observó en la sección anterior y (2) brindar las herramientas necesarias para lograr una buena inserción al mercado laboral, con mejores habilidades, como el habla de un segundo idioma.

El Gráfico 7.15, que sintetiza las principales políticas públicas sobre juventud en Barranquilla, revela que una prioridad de las últimas cuatro alcaldías ha sido cubrir las necesidades de este grupo etario, que se caracteriza por ser muy heterogéneo. Incluye programas de promoción y fomento de la salud sexual y reproductiva de los jóvenes, así como proyectos de promoción de espacios adecuados para el desarrollo de vínculos afectivos y de protección para este grupo, y programas de convivencia ciudadana en el deporte (es decir promoción del respeto y buen comportamiento dentro y fuera de escenarios deportivos).⁴

Gráfico 7.15. Principales políticas públicas de Barranquilla enfocadas en jóvenes (1997-2000)



Fuente: Línea de tiempo construida con información suministrada por la Alcaldía Distrital de Barranquilla (2022, diapositivas 17 a 22) y (2023, pp. 11 a 17).

A continuación se describen tres programas para la juventud barranquillera que permiten analizar los esfuerzos que se ha hecho en la ciudad para mejorar la calidad de vida de esta población.

Doble titulación

El programa de doble titulación es una iniciativa del Distrito de Barranquilla que ofrece a todos los estudiantes de la educación media (académica o técnica) la posibilidad de formarse en un técnico laboral por competencias y graduarse con el doble título de bachiller y técnico laboral. La doble titulación se implementa a través de convenios con el SENA y contratación con Entidades de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH), lo que ha beneficiado alrededor de 80.400 estudiantes entre 2020 y 2023. Lo anterior implica que los bachilleres egresados tienen la posibilidad de dar continuidad a su ciclo propedéutico (continuar hacia la educación superior) o insertarse rápidamente al mercado laboral.

Actualmente, de las 154 instituciones educativas del Distrito, 151 se benefician con uno o más de los 75 programas que ofrecen los diferentes centros de formación del SENA (programas en sistemas, recursos humanos, dibujo arquitectónico y cocina son algunos de ellos). Los programas son seleccionados por las mesas sectoriales del SENA, con base en la especialidad de cada colegio técnico o académico. Se privilegian aquellos colegios que ofrecen el ciclo propedéutico completo para garantizar trayectorias educativas completas. Además, se toma en cuenta la existencia de ambientes de aprendizaje adecuados y según la población de matrícula en el SIMAT. La selección de programas debería seguir criterios de pertinencia y calidad, de cara al desarrollo económico local y regional.

De esta manera, brindan herramientas para la permanencia y fortalecimiento de competencias básicas en la media, así como una mayor pertinencia de la formación del capital humano de la ciudad. El aumento de la cobertura del programa se ha dado de manera gradual en los últimos años, llegando en 2023 a 19.565 estudiantes residentes en Barranquilla. Este programa además de ser una estrategia de permanencia en la media aporta a la mayor pertinencia de la formación del capital humano de la ciudad, generando la posibilidad de que los egresados puedan materializar su proyecto de vida.

⁴ Para una síntesis de las principales políticas públicas orientadas a los jóvenes a nivel nacional y un diagnóstico de la calidad de vida de los jóvenes en todo Colombia, se recomienda consultar el CONPES 4040 de 2021 (Consejo Nacional de Política Económica y Social) y el reporte sobre el Índice de Progreso de la Juventud (IPJ) de Fundación Corona y la Red de Ciudades Cómo Vamos (2022).

Universidad al Barrio (UaB)

UaB es una de las iniciativas locales destacables de Barranquilla. El programa comenzó a operar en el año 2012 y tiene como objetivo principal facilitar el acceso a educación superior a jóvenes en condición de vulnerabilidad graduados de Instituciones Educativas Distritales (IED). Funciona a través de becas completas para adelantar estudios en el nivel técnico profesional en extensiones de universidades privadas de la ciudad. Estas tienen ubicaciones estratégicas que facilitan el acceso de los estudiantes y cuentan con horarios nocturnos, lo cual permite que los beneficiarios puedan, simultáneamente, estudiar y trabajar. Desde sus inicios, el programa ha contado con más de 14.000 beneficiarios, de los cuales la mayoría ingresaron en el periodo 2021-2022. Una de las limitaciones de UaB es que su financiación sólo está asegurada hasta el año 2023.

Aunque no existen evaluaciones de impacto de este programa, algunos indicadores arrojan luces sobre sus potenciales impactos positivos. De acuerdo con información de la Secretaría de Educación de Barranquilla, en 2012, cuando inició el programa, sólo el 10% de estudiantes en IED transitaba a la educación superior. Según el último dato disponible, esta proporción asciende a 47%, lo cual representa un notable incremento. Adicionalmente, de este programa se destacan las asociaciones que se han generado con el Departamento de Prosperidad Social (DPS), que han permitido el registro y conocimiento por parte de los beneficiarios de UaB de los registros y las oportunidades de las transferencias monetarias nacionales que tienen la finalidad de facilitar la continuidad de los estudiantes de la educación secundaria a la superior.

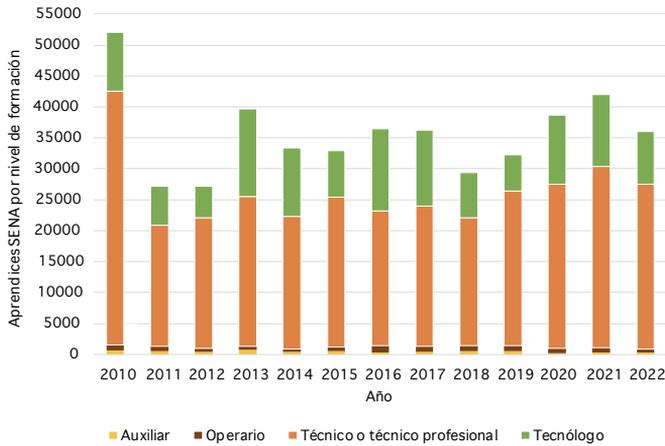
Entre los aspectos por mejorar se destaca la necesidad de aumentar la pertinencia de la oferta educativa y la dotación de ambientes especializados de aprendizaje. Adicionalmente, un componente de las discusiones en torno la educación, que no se limita a UaB, es priorizar no solo la cobertura y continuidad, sino también la oferta de calidad por parte de las instituciones facilitadoras.



Creación de los nodos del SENA

El SENA en Barranquilla, dentro de su portafolio de formación, ofrece programas gratuitos en los niveles de auxiliar, operario, técnico, tecnólogo y especialización en estos últimos dos niveles. Entre 2010 y 2022, el SENA ha capacitado, en promedio, a 36.000 nuevos aprendices por año, de los que aproximadamente el 48% pertenecen a un programa técnico (Gráfico 7.16).

Gráfico 7.16. Número de aprendices del SENA por programa de formación (2010-2022)



Fuente: Datos recopilados por el SENA Atlántico, suministrados por la Secretaría Distrital de Educación de Barranquilla.

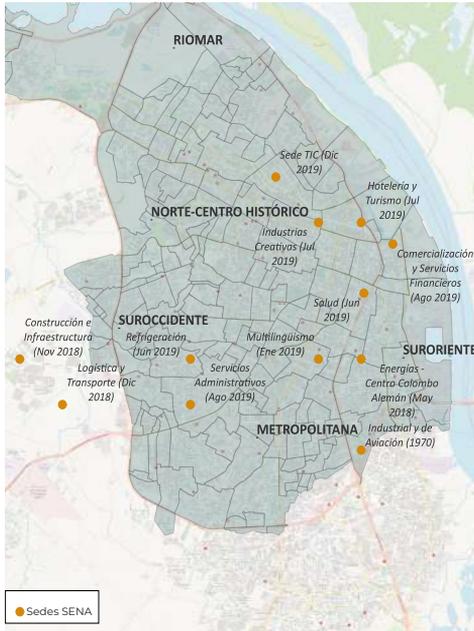
En línea con lo anterior, el SENA en Barranquilla experimentó una expansión significativa en infraestructura entre 2018 y 2022, que permitió construir doce sedes nuevas enfocadas en programas estratégicos para la ciudad y con alta demanda por parte de la población estudiantil. El Mapa 7.1 presenta la ubicación geográfica de todas las sedes del SENA en Barranquilla, antiguas y nuevas. El proceso de expansión del SENA en Barranquilla fue posible por una alianza estratégica entre la Gobernación del Atlántico, la Alcaldía de Barranquilla, el SENA y el Gobierno Nacional.

Las doce sedes se encuentran distribuidas en distintos barrios en la ciudad con el propósito de minimizar la distancia de acceso a los centros de formación y tomando en cuenta las vocaciones económicas particulares de cada barrio. Por ejemplo, en Barrio Abajo, conocido por su tradición cultural ligada al Carnaval de Barranquilla, y en donde un alto porcentaje de sus habitantes se dedica a actividades laborales en



el mundo de las artes, se ubicó la sede de las Industrias Creativas, que tiene capacidad para atender a aproximadamente 2.400 aprendices en distintos programas, que van desde programas clásicos como ejecución musical de instrumentos y expresión para las artes escénicas hasta programas que incursionan en el uso de nuevas herramientas digitales para la producción de medios audiovisuales, entre otros.

Mapa 7.1. Ubicación de las sedes del SENA en Barranquilla A.M.



Fuente: El mapa ubica doce sedes del SENA en el área metropolitana de Barranquilla (puntos de color naranja). Cada punto está acompañado por la especialidad de cada sede y su fecha de inauguración. Cartografía suministrada por la Alcaldía Distrital de Barranquilla. Las fechas de inauguración de cada sede se recopilaron de notas de prensa y comunicados del SENA, la Alcaldía Distrital de Barranquilla y el diario “El Heraldó”. Las doce sedes o nodos, como son llamados, se enfocan en los siguientes temas: servicios administrativos (Barrio El Bosque), comercialización (Barrio Las Cayenas), servicios Financieros (Barrio Las Cayenas), multilingüismo (Barrio San José), refrigeración (Barrio Lipaya), energías (Barrio Montes), logística y transporte (Barrio Caribe Verde), construcción e infraestructura (Villas de San Pablo), industrias creativas (Barrio Abajo), hotelería y turismo (Barrio Abajo), salud (Barrio San Roque), y tecnologías de la información y la comunicación (Barrio El Prado).

El Cuadro 7.1 presenta el listado de programas del SENA en Barranquilla con mayor número de aprendices en 2012 y 2022. El cuadro presenta diez programas para cada año, organizados según el número de aprendices que cursaba cada programa. Se encuentra que, en general, entre 2012 y 2022 no han cambiado drásticamente las preferencias por áreas relacionadas con formación técnica y tecnológica en actividades administrativas, de recursos humanos y de contaduría; programas para el desarrollo sostenible, manejo de los recursos naturales y procesamiento de fuentes de agua y construcción de acueductos. Esto contrasta con lo que ha ocurrido con el programa de atención integral a la primera infancia. En 2012, este programa tenía el mayor número de aprendices (1.504). El número de aprendices en el programa de atención integral a la primera infancia cayó 84% en 10 años y para 2022 ya no se encontraba en el listado de los diez programas más solicitados del SENA en Barranquilla.

Al analizar la tasa de deserción de los aprendices SENA, se destaca que previo a la crisis sanitaria del COVID-19, se mantenía por debajo del 10% en la mayoría de los niveles de formación. Sin embargo, la crisis tuvo fuertes impactos en el cuerpo estudiantil del SENA. El primero ocurrió particularmente con las especializaciones técnicas y tecnológicas, cuya tasa de deserción aumentó 48 puntos porcentuales, mientras que el segundo impacto ocurrió durante 2021 y 2022, cuando las tasas de deserción se duplicaron, principalmente en los niveles de auxiliar y operario, manifestando que son estos grupos de aprendices los de mayor vulnerabilidad ante este tipo de choques inesperados.

Cuadro 7.1. Programas del SENA en Barranquilla con más aprendices (2012 y 2022)

PROGRAMA	FORMACIÓN	NÚMERO DE APRENDICES
2012		
1 Atención integral a la primera infancia	Técnico	1.504
2 Sistemas	Técnico	1.463
3 Contabilización de operaciones comerciales y financieras	Técnico	1.238
4 Venta de productos y servicios	Técnico	836
5 Seguridad ocupacional	Técnico	631
6 Manejo ambiental	Técnico	582
7 Explotaciones agropecuarias ecológicas	Técnico	575
8 Mantenimiento de equipos de computo	Técnico	574
9 Asistencia administrativa	Técnico	521
10 Asistencia en organización de archivos	Técnico	518
2022		
1 Sistemas	Técnico	1.616
2 Asistencia administrativa	Técnico	1.600
3 Contabilización de operaciones comerciales y financieras	Técnico	1.547
4 Asesoría comercial	Técnico	1.341
5 Integración de operaciones logísticas	Técnico	1.221
6 Análisis y desarrollo de software	Tecnólogo	1.114
7 Diseño e integración de multimedia	Técnico	957
8 Monitoreo ambiental	Técnico	820
9 Instalación de sistemas eléctricos residenciales y comerciales	Técnico	760
10 Gestión de seguridad y salud en el trabajo	Técnico	679

Fuente: Datos recopilados por el SENA Atlántico, suministrados por la Secretaría Distrital de Educación de Barranquilla.

4. Conclusiones y recomendaciones de política

Este capítulo ha descrito la situación de la población joven de Barranquilla, que representa aproximadamente una cuarta parte de la población de la ciudad, con un especial énfasis en las diferencias de género. Lo que ha ocurrido con los jóvenes barranquilleros durante las dos primeras décadas del siglo 21 se verá reflejado en el bienestar de los ciudadanos durante las próximas décadas.

La Alcaldía Distrital de Barranquilla ha implementado algunas políticas orientadas a la población joven, entre las cuales se destacan las oportunidades de doble titulación, el programa Universidad al Barrio y la creación de nuevos nodos del SENA. Los esfuerzos de política pública local para la juventud a futuro deberán remediar las marcadas brechas de género y ayudar a que la situación de las mujeres jóvenes mejore sustancialmente.

En lo que tiene que ver con educación, Barranquilla ha logrado avances importantes en cobertura en educación secundaria y en reducir drásticamente la deserción en secundaria y media durante los años escolares, pero se han agravado los problemas de calidad de la educación media, a la luz de la evidencia encontrada por medio de las pruebas Saber 11. Aún persiste una importante brecha en la tasa de cobertura de educación secundaria y educación media debido a la alta deserción que ocurre entre el grado noveno y el grado décimo.

La asistencia a programas de educación superior sufrió drásticamente debido a la crisis económica provocada por la pandemia del COVID-19, pero hubo una rápida recuperación en 2021 y 2022 gracias a la expansión de los programas de doble titulación y al programa Universidad al Barrio. Aun así, Barranquilla y las demás capitales de la región Caribe tienen un rezago en la proporción de mujeres y hombres jóvenes que logran obtener un título universitario, al ser comparadas con otras ciudades de Colombia.

En cuanto a las oportunidades laborales de los jóvenes, se encontró que la tasa de desempleo juvenil es mayor que la tasa de desempleo de los demás trabajadores. Adicionalmente, el desempleo de las mujeres jóvenes es mucho mayor al desempleo de los hombres jóvenes. Más grave aún, la tasa de desempleo de las mujeres jóvenes de Barranquilla se encuentra en niveles históricamente altos desde el 2020. Es importante que la Alcaldía Distrital de Barranquilla impulse programas de formación



e intermediación laboral especialmente orientados a mujeres jóvenes que han sufrido periodos prolongados de desempleo desde que ocurrió la crisis económica del 2020.

La trayectoria educativa y laboral de las mujeres jóvenes de Barranquilla es muy diferente a la de los hombres jóvenes, pues estos tienen una alta probabilidad de no estudiar ni trabajar fuera del hogar cuando tienen entre 18 y 20 años de edad, pero esta probabilidad disminuye a medida que los hombres envejecen y llegan a la adultez temprana. En el caso de las mujeres jóvenes de la ciudad, la probabilidad de no estudiar ni trabajar fuera del hogar aumenta drásticamente cuando llegan a la mayoría de edad y luego no disminuye con el paso de los años. Esta brecha de género en el acceso a la educación y al mercado laboral ocurre tanto en Barranquilla como en las demás ciudades capitales de la región Caribe. Toda política pública a futuro de inserción al mercado laboral y acceso a la educación superior deberá tener un claro enfoque diferencial de género y edad. Es crítico enfocar los esfuerzos en mujeres jóvenes entre los 16 y los 20 años y enfrentar las barreras culturales y sociales que generan una brecha tan amplia entre las mujeres y los hombres jóvenes de la región Caribe.



Reconocimientos

Los autores agradecen a ProBarranquilla, a la Fundación Corona y al Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT por el apoyo para el desarrollo de este proyecto. Los autores también agradecen las sugerencias y la colaboración brindada por Karina Acosta, Oriana Álvarez, Juan Manuel Alvarado, Susana Calero, Michael Cardona, Irina España, Luis Armando Gelvez, Martha Isabel Gutiérrez, Eduardo Lora, Andrea Otero, Juan Manuel Patiño y Diana Senior. En memoria de Luis Alfonso Chaparro Hernández (1941-2023).

Referencias

Alcaldía Distrital de Barranquilla. Análisis de focalización e inversión en proyectos sociales. Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla. Presentación (2022).

Alcaldía Distrital de Barranquilla. Barranquilla: referente nacional en cierre de brechas sociales y reducción de la pobreza. Casos de éxito en la Gestión Pública. Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla. Mimeo (2023).

Arroyo-Andrade, G. "Masculinidad y paternidad: una mirada interseccional sobre la experiencia de ser padres jóvenes clase media en Barranquilla". *Investigación y Desarrollo*, 28, no. 1 (2020): 104-156.

Bonilla, L., & Martínez-González, E. F. "Educación escolar para la inclusión y la transformación social". En *Casa Grande Caribe*, editado por Jaime Bonet Morón y Diana Ricciulli Marín, 1-50. Cartagena: Banco de la República, 2019.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Pacto Colombia con la Juventudes: Estrategia para Fortalecer el Desarrollo Integral de la Juventud. Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 4040. Agosto (2021).

Chaparro, J. C., Cardona, M. & Arteaga, A. "Empleo Juvenil". En *Pilas con el Futuro. Iniciativas de la academia para el Gobierno 2022-2026*. <https://universidadean.edu.co/pilas-con-el-futuro> Universidad EAN (2022).

Chaparro, J. C., & Maldonado, D. Ampliando las opciones en el mercado laboral: el presente y el futuro de la educación vocacional y técnica en Colombia. Misión de Empleo. Documento de trabajo CIEF No. 22-01. Universidad EAFIT (2022).

Duque, J., García, G., Herrera-Idárraga, P. & López-Bazo, E. “Heterogeneidad regional en las diferencias por género en la tasa de *desempleo*”, en Arango, L., Castellani, F. & Lora, E. (coordinadores), *Desempleo femenino en Colombia*, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco de la República (2016).

Escobar, M. A. 2012. Duración de la búsqueda del primer empleo en las 13 principales áreas metropolitanas de Colombia. Tesis doctoral. Universidad del Valle. Cali (2008).

Fundación Corona & Red de Ciudades Cómo Vamos. Informe de resultados del Índice de Progreso de la Juventud (IPJ) para 15 ciudades de Colombia 2016 – 202, 1 (2022).

Fundación Corona, Fondation Botnar & Diseño Público. Nuestra Barranquilla, Barranquilla joven. Claves para entender sus desafíos y oportunidades en la ciudad. Disponible en <https://nuestrabarranquilla.com/hub-de-conocimiento/> (2023).

Galvis-Aponte, L. A., Rodríguez-Puello, G. O., & Ovallos-Bencardino, S. Desempleo y calidad de vida laboral en las áreas metropolitanas de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. Documento de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 279. (2019).

González-Velosa, C., Ripani, L., & Rosas-Shady, D. How can job opportunities for young people in Latin America be improved? IDB Labor Markets and Social Security Unit (SCL/LMK) Technical Notes IDB-TN-345 (2012).

Gómez-Altamar, M. L. Determinantes del desempleo juvenil en el Atlántico para el periodo 2010 - 2016. Trabajo de grado. Universidad del Norte. Barranquilla (2017).

Ham, A., Maldonado, D., & Guzmán-Gutiérrez, C. S. “Recent trends in the youth labor market in Colombia: Diagnosis and policy challenges”. *IZA Journal of Labor Policy*, (2021): 11(1), pp. 1-62.

Lora, E. 2016. “Desempleo femenino en Colombia: visión panorámica y propuestas de política”, en Arango, L., Castellani, F. & Lora, E. (coordinadores), *Desempleo femenino en Colombia*, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco de la República (2016).

Morales-González, K., Ávila, W. M. D., & Cruz-Almanza, S. D. L. “Evaluación del Servicio Público de Empleo: sus efectos en la inserción laboral formal en el Área Metropolitana de Barranquilla, Colombia”. *Lecturas de Economía*, (2019): 91, 211-239.

Patiño-Medina, S. Flujos laborales en el mercado de trabajo del área metropolitana de Barranquilla: un análisis de los determinantes de las diferencias entre jóvenes y adultos. Trabajo de grado. Universidad del Norte. Barranquilla (2016).

Porras-Santanilla, L. & Ramírez-Bustamante N. “¿Qué sabemos sobre el trabajo de las mujeres en Colombia?” En Porras-Santanilla L. & Ramírez-Bustamante (eds.), *Mucho camello, poco empleo: por qué el trabajo de las mujeres en Colombia es escaso, desvalorado y mal remunerado*, Facultad de Derecho. Ediciones Uniandes (2021).

Suárez-Bonilla, J. E. “En busca de la interseccionalidad: un viaje por algunos estudios feministas y de género en el Caribe colombiano”. *Cuadernos del Caribe*, (2014): 18(2), pp. 51-63.



Capítulo 8.

Vivienda y Entorno Urbano en

Barranquilla

C. Erik Vergel-Tovar, Estefanía Mejía Tamayo
e Isabella Caro Giraldo

Los procesos exitosos de transformación urbana de las ciudades colombianas cuentan con dos referentes. El primero es el caso de la ciudad de Bogotá, cuyo proceso de transformación inicia con apuestas muy concretas en la década de 1990 que buscaban sanear las finanzas de la ciudad, reducir la tasa de mortalidad, implementar políticas de cultura ciudadana, promover un mejoramiento urbano a través de un diseño del espacio público con estándares y lineamientos para recuperar los andenes y parques, diseñar e implementar un sistema de transporte masivo, dotar a la ciudad de equipamientos de alta calidad en sectores vulnerables, promover la movilidad activa con ciclorrutas y generar proyectos de vivienda de interés social, anticipando el crecimiento urbano informal en periferia (Berney, 2010; Gilbert y Garcés, 2008; Peñalosa, 2021; Vergel-Tovar, Hidalgo y Sharpin, 2018). El segundo referente es Medellín, ciudad que implementó una política pública que se conoce a nivel internacional como el “urbanismo social”, a través de la cual se buscaba saldar una deuda social con los barrios más vulnerables en donde la inversión pública había sido históricamente escasa, lo que justificó que se adelantaran procesos de mejoramiento integral de barrios, diseño e implementación de cables aéreos como parte del sistema de transporte masivo, procesos de renovación urbana buscando una mayor densificación en el centro de la ciudad, diseño de equipamientos de alta calidad en zonas con población vulnerable, y construcción de viviendas de interés social (Dávila et al., 2012; Maclean, 2015; Salazar Ferro et al., 2010).

Barranquilla ha experimentado un proceso de transformación similar en algunos aspectos a los casos de Bogotá y Medellín. Este ha sido un proceso sostenido en el tiempo, que arrancó retomando propuestas que habían sido planteadas en la segunda mitad del siglo 20, y que implicó asimilar las experiencias exitosas de otras ciudades del país en materia de planificación y gestión urbana con participación del sector privado. El proceso de transformación urbana de Barranquilla tiene lugar en las dos primeras décadas del siglo 21, luego de recuperarse de la caída en la actividad portuaria, y la posibilidad de acceder a recursos tanto a nivel local



como nacional e internacional, como se describe en este capítulo. Aunque existen similitudes en los procesos de transformación urbana entre las tres ciudades, en el caso de Barranquilla las condiciones de pobreza y rezago en infraestructura suponen unas condiciones diferentes frente a Bogotá y Medellín, como también un entorno más complejo para acceder a recursos que permitieran financiar cambios importantes en la infraestructura y un mejoramiento de la calidad de vida urbana.

El propósito de este capítulo es tipificar el proceso de transformación urbana de Barranquilla durante el presente siglo, usando para ello información primaria y secundaria que permita analizar el modelo de gestión urbana basado en un estilo de administración pública de tipo gerencial con intensa participación del sector privado.

La transformación urbana de Barranquilla tiene rasgos semejantes al caso de Bogotá, como lo fue el saneamiento de las finanzas y el fortalecimiento del recaudo del impuesto predial, como base para financiar los proyectos de desarrollo urbano, como también la continuidad de las políticas públicas en más de una administración. De igual forma, el proceso de transformación de Barranquilla coincide con el de Medellín en cuanto a las inversiones en infraestructura, equipamientos y mejoramiento del espacio público en sectores en donde se ha asentado tradicionalmente la población más vulnerable. No obstante, el proceso de transformación urbana de Barranquilla difiere de los casos de Bogotá y Medellín en cuanto al modelo de gestión urbana debido a la participación del sector privado, específicamente en el sector vivienda y desarrollo urbano, en un trabajo en equipo con la administración distrital en los procesos de toma de decisiones en los procesos de planificación y gestión urbana. Otra diferencia del caso de Barranquilla es el importante enfoque en infraestructura con diferentes mecanismos de participación ciudadana, lo cual plantea una serie de retos en términos de sostenibilidad, como veremos en este capítulo.

El capítulo se estructura en seis secciones. En la primera sección hacemos una descripción de los orígenes del proceso de crecimiento urbano de la ciudad, asociado no solo con la industria y la infraestructura portuaria, sino también con procesos de conurbación de vieja data con el municipio de Soledad y más recientemente con el municipio de Puerto Colombia. La segunda sección se enfoca en analizar a través de una línea de tiempo los diferentes hitos que explican el proceso de transformación urbana y el surgimiento del modelo de gestión urbana que caracteriza actualmente a Barranquilla en su proceso de desarrollo urbano. La tercera sección describe los proyectos emblemáticos de la ciudad, en donde se destacan las obras de infraestructura que fueron planteadas desde finales



del siglo 20 y que en el actual proceso de transformación fue posible implementar. La cuarta sección se enfoca en el sector vivienda y desarrollo urbano, brindando un análisis de los lanzamientos de venta e iniciaciones de proyectos de vivienda en la ciudad, incluyendo tanto un ejercicio comparativo con otras ciudades del país, como también un análisis de las relaciones entre la oferta de vivienda y atributos de ciudad asociados con el proceso de transformación urbana. La quinta sección brinda una descripción acerca de la provisión de equipamientos, las intervenciones para la generación y mejoramiento del espacio público, así como una revisión de estudios previos sobre el tema de transporte y movilidad, incorporando un análisis sobre el potencial de promover el Desarrollo Urbano Orientado al Transporte (DOT) en la ciudad y la aglomeración urbana. El capítulo cierra con una sección acerca de las lecciones, aprendizajes y retos a propósito de este proceso de transformación urbana, con miras a que Barranquilla sea una ciudad más sostenible, continuando el proceso de mejoramiento de la calidad de vida desde una visión multidimensional en el mediano y largo plazo.

1. Barranquilla: ciudad puerto y el impulso del sector privado

El desarrollo urbano de Barranquilla ha estado ligado al Río Magdalena y su condición de ciudad puerto; no obstante, su crecimiento urbano se debe principalmente a la megaobra del proyecto de infraestructura Bocas de Ceniza, el cual le permitió a la ciudad contar con un puerto que reemplazó eventualmente al de Puerto Colombia (Nichols, 1973). Además del rápido crecimiento urbano asociado con la infraestructura portuaria gracias a la megaobra de infraestructura de Bocas de Ceniza, el desarrollo de la ciudad fue influido fuertemente por las corrientes migratorias, tanto del interior del país (especialmente población de la región Caribe) como también de otros países luego de culminar la Primera Guerra Mundial.

De esta manera, Barranquilla ha tenido carácter cosmopolita desde la primera mitad del siglo 20 (Garnica Berrocal y Valencia Vargas, 2016).

Un antecedente interesante sobre el proceso de desarrollo urbano y el rol activo del sector privado está relacionado con el diseño y desarrollo del barrio el Prado, el cual fue liderado por el ingeniero Karl C. Parrish a través de la compra de predios al norte de la ciudad y su posterior desarrollo a través de la Compañía Urbanización el Prado.

Esto marcó un paradigma en cuanto a la capacidad de gestión del sector privado en el sector vivienda y desarrollo urbano y en cuanto a

los estándares de urbanismo. En efecto, siguiendo principios de las ciudades jardín, en donde los espacios públicos y zonas verdes fueron parte de la respuesta a los procesos de industrialización en países como Estados Unidos e Inglaterra, Barranquilla se convierte en ciudad pionera al implementar estas tendencias en la región Caribe (Llanos Díaz y Vargas Tovar, 2021). Estos antecedentes relacionados con las migraciones, la atracción de población foránea y su rápida integración en la ciudad, como también el papel protagónico del sector privado en el desarrollo urbano, son elementos esenciales para comprender el proceso de transformación urbana que ha experimentado Barranquilla en el presente siglo. Barranquilla ha pasado por tres grandes periodos de planificación urbana, tal y como lo documentan varios autores (Correa-Orozco & Cohen-Cárdenas, 2019; Panza Mejía, 2014) y se muestra en el Cuadro 8.1.

Cuadro 8.1. Periodos de planificación urbana en Barranquilla (1940 - 2014)

PERÍODO	DESCRIPCIÓN
1940 – 1950	La formulación del primer Plan Regulador en 1957 marca una primera fase que busca responder al rápido crecimiento urbano generado a partir de la obra de infraestructura de Bocas de Ceniza; como también responder al reto del rápido crecimiento de asentamientos de origen informal que tuvo lugar entre las décadas del 1940s y 1960s.
1950 – 1990	Entre la década de 1950 y la de 1980, la ciudad formula el Plan Integral de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana PIDAM en respuesta a una crisis que impidió concretar proyectos de infraestructura. En este mismo periodo se formulan dos planes por parte de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón JICA: el Plan Integral de Transporte Urbano (JICA, 1985) y el Estudio de Factibilidad en Desarrollo Urbano del Distrito Central de Barranquilla (JICA, 1988), los cuales brindan hallazgos y propuestas, principalmente la idea de volver a mirar al río, algunos de los cuales, como veremos, se concretan más adelante.
1990 – 2014	El tercer periodo documentado en la literatura está relacionado con la planificación sectorial y territorial que se impulsa en la década de 1990, específicamente con la expedición de la Ley 388 de Desarrollo Territorial, marco en el cual el Distrito de Barranquilla formula y adopta su primer Plan de Ordenamiento Territorial POT en el año 2001. De acuerdo con Correa-Orozco y Cohen-Cardenas, el POT de segunda generación adoptado en 2014 incorpora al río Magdalena como pieza fundamental del desarrollo urbano de la ciudad. De manera que el POT adoptado en 2014 define la Operación Estratégica Ribera del Magdalena como una gran intervención urbana que busca promover actuaciones urbanísticas que permitan alcanzar una transformación urbanística integral (Barranquilla, 2014), cambiando el sector que antes se enfocaba en el uso industrial por una infraestructura de espacio público de gran envergadura asociada a nuevos desarrollos en un proceso de revitalización y regeneración urbana.

Fuente: Correa-Orozco y Cohen-Cárdenas (2019); Panza Mejía (2014).

El cuarto periodo del proceso de planificación de la ciudad de Barranquilla es el que documentaremos en el presente capítulo, el cual no sólo es resultado de la adopción de un POT que devuelve la mirada al río desde un ejercicio de prospectiva de largo plazo, sino también de

un giro en la administración pública a través de un modelo de gerencia urbana en donde el trabajo asociado entre los sectores público y privado permite avanzar rápidamente en diferentes proyectos de infraestructura. No obstante, cabe anotar que parte del proceso de transformación urbana se apoya en los estudios desarrollados por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) mencionados anteriormente en relación con el segundo periodo del proceso de planificación urbana de la ciudad.

Como se muestra en el Gráfico 8.1, los estudios de JICA plantearon no sólo volver la mirada hacia el río (mapa en el lado izquierdo), un antecedente importante para el proyecto Gran Malecón del Río que se describe más adelante en este capítulo, sino que además plantearon la necesidad de ampliar la oferta del transporte público asociado con la estructura espacial urbana y a escala metropolitana con rutas hacia el centro industrial y financiero de la ciudad, y también con rutas concéntricas y perimetrales, anticipando la conurbación con Soledad y posteriormente con Puerto Colombia (mapa en el lado derecho), y todo esto asociado con una propuesta de renovación urbana del centro, específicamente de cara al río Magdalena.

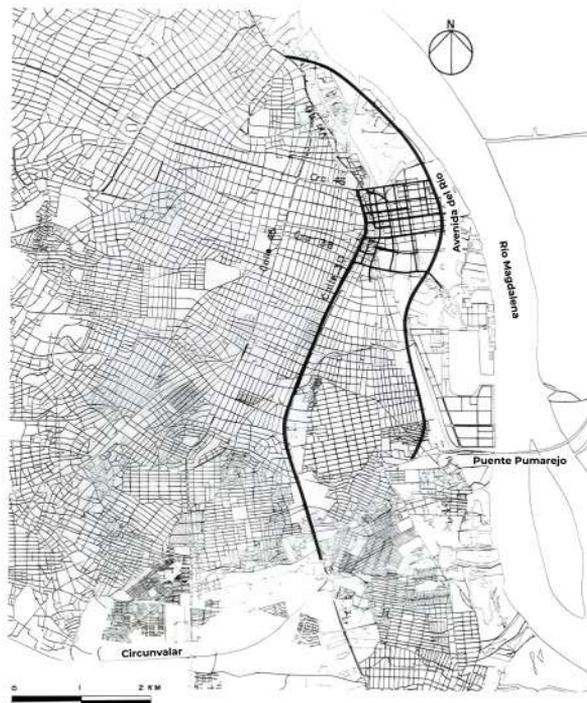
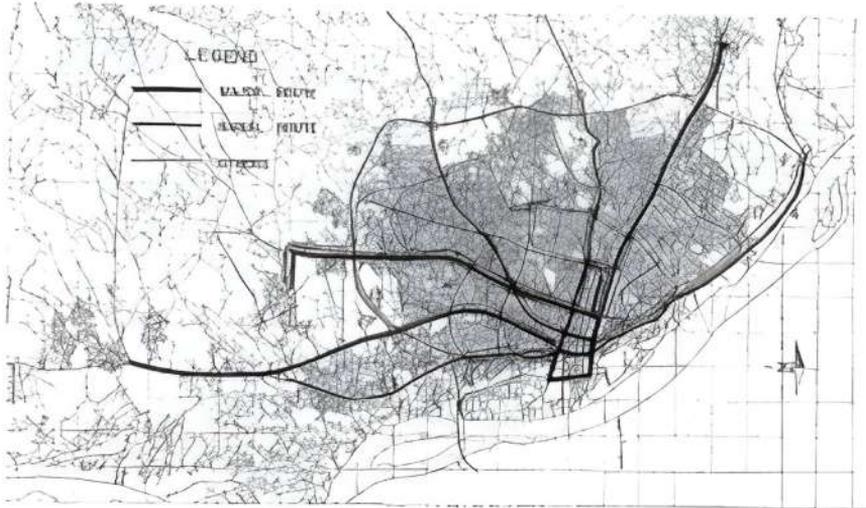


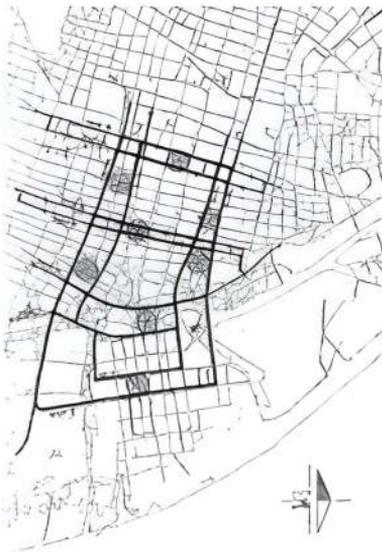
Gráfico 8.1. Propuestas planes maestros de desarrollo urbano y transporte elaboradas por JICA

A: Propuesta para generar la Avenida del Río

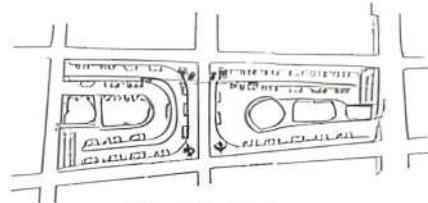
B: Propuesta para la red de transporte público



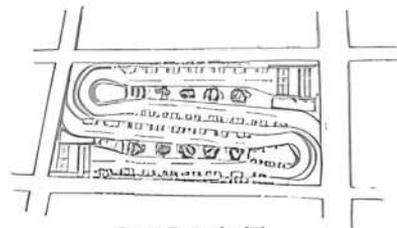
Future Bus Rout Network



Bus Circular System in Central District



Gran Parada (E)



Gran Parada (F)

Fuentes: JICA (1985 y 1988).

2. Gestión urbana, planificación de la ciudad, simbiosis entre los sectores público y privado

El proceso de transformación urbana de la ciudad de Barranquilla ha estado mediado por múltiples factores que involucran tanto los niveles de gobierno nacional, departamental, distrital y local, como también el interés del sector privado en convertirse en un actor con un alto nivel de participación, especialmente en el sector vivienda y desarrollo urbano. Con base en el análisis de las entrevistas semiestructuradas realizadas con actores locales, en esta sección se describen los principales hitos del proceso de transformación y la manera en que cada hito lleva a la ciudad a un modelo de gerencia urbana sustentado en principios y prácticas que provienen de una aproximación hacia los criterios de eficiencia y productividad que se manejan en el sector privado.

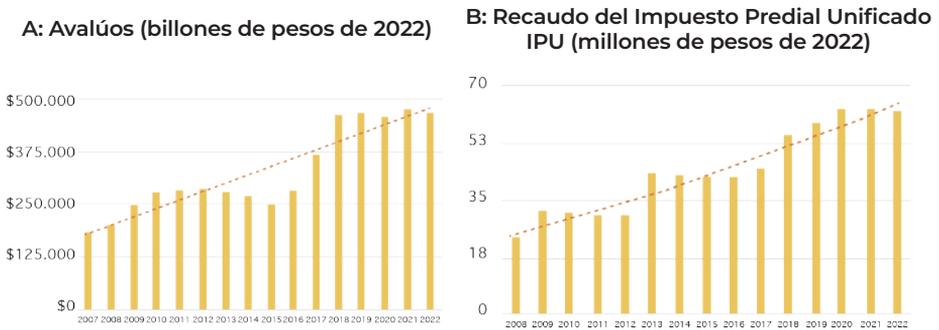
Hay antecedentes importantes en el proceso de transformación, tales como la restauración del edificio de la Aduana en la década de 1990, la recuperación del Centro Histórico y la implementación del proyecto de mejoramiento urbano del Paseo Bolívar, asociado con la intervención de la Plaza de San Nicolás, en el marco de la implementación de la política nacional definida en varios documentos oficiales (CONPES, 2011 y 2012).

El Parque Cultural del Caribe (CCB, 2019), una iniciativa desde la sociedad civil y el sector privado, constituye otro proyecto detonante de la recuperación del centro de la ciudad, generando espacios públicos y parques que marcan un antecedente en el mejoramiento de espacios verdes; este equipamiento cuenta además con un nuevo impulso para completar toda la infraestructura a través de un acuerdo entre el Distrito, la Gobernación del Atlántico, la Fundación Santo Domingo y la Cámara de Comercio de Barranquilla (Barranquilla, 2022).

Un hito que explica el proceso de transformación urbana y que coincide con el caso de Bogotá (Dávila y Gilbert, 2001) es el saneamiento de las finanzas de la ciudad mediante la actualización catastral y la consecuente recuperación del impuesto predial. La ciudad de Barranquilla logra no sólo mejorar el recaudo y generar confianza en la ciudadanía, sino también adquirir control del catastro, como las ciudades principales del país, esencial para contar con recursos para la transformación urbana (Camacho-Castro, Hurtado-Ibarra, Navarro-Manotas, Hurtado-Márquez y Nieves-Vanegas, 2017). Como resultado, entre 2008 y 2022 el valor total de los avalúos prediales crece 7% anual por encima de la inflación y el recaudo del predial (ajustado por inflación) aumenta 6,2% anual promedio

(Gráfico 8.1). Desde el año 2008, la administración distrital adelanta importantes acciones en materia tributaria, tales como la consolidación de la soberanía tributaria al anularse la concesión del recaudo a terceros, la modernización del área tributaria, la reforma del estatuto tributario, la creación de la Gerencia de Gestión Catastral y el fortalecimiento de la administración tributaria. Con base en la implementación de estas estrategias, la ciudad logró alcanzar el saneamiento de las finanzas públicas locales de manera que fuera posible contar con recursos para financiar diferentes programas (véase el Capítulo 12).

Gráfico 8.1. Desempeño en los avalúos y recaudo del Impuesto Predial Unificado IPU



Fuente: Alcaldía de Barranquilla, 2023

En 2010, inicia operaciones el sistema integrado de transporte masivo SITM Transmetro, proyecto que incluye una troncal y un terminal en el municipio de Soledad, para atender la demanda de viajes a escala metropolitana.

El proyecto Transmetro constituye un hito en el proceso de formalización de la oferta de transporte público e integrar el sistema de transporte. Sin embargo, el proyecto ha tenido dificultades por insuficiente demanda, por el paralelismo con el transporte público convencional y por la oferta de transporte público información (en la sección de equipamientos, espacio público y movilidad se brinda una descripción más detallada de la relación entre la movilidad urbana y la vivienda). El proyecto Todos al Parque también constituye un hito importante y coincide en términos conceptuales con el proceso de transformación urbana de Medellín, ya que se busca mejorar la infraestructura de parques de la ciudad con estándares de alta calidad de manera que todos los barrios de la ciudad con infraestructura de parques puedan acceder a

espacios públicos con un diseño urbano y de mobiliario de alto nivel. El proyecto Todos al Parque trasciende más de una administración, factor fundamental para comprender el alcance de la transformación urbana de la ciudad y garantizar su sostenibilidad en el tiempo y adelantar procesos de mejora continua al convertirse en un programa de más de una administración. El proyecto recibió recientemente el premio Prize For Cities del World Resources Institute WRI, lo que lo define como el proyecto de transporfación urbana sostenible más innovador e incluyente compitiendo con otras ciudades a nivel global, en reconocimiento a su compromiso con el desarrollo económico, el empoderamiento de grupos vulnerables y la generación de confianza en las instituciones públicas (WRI, 2023).

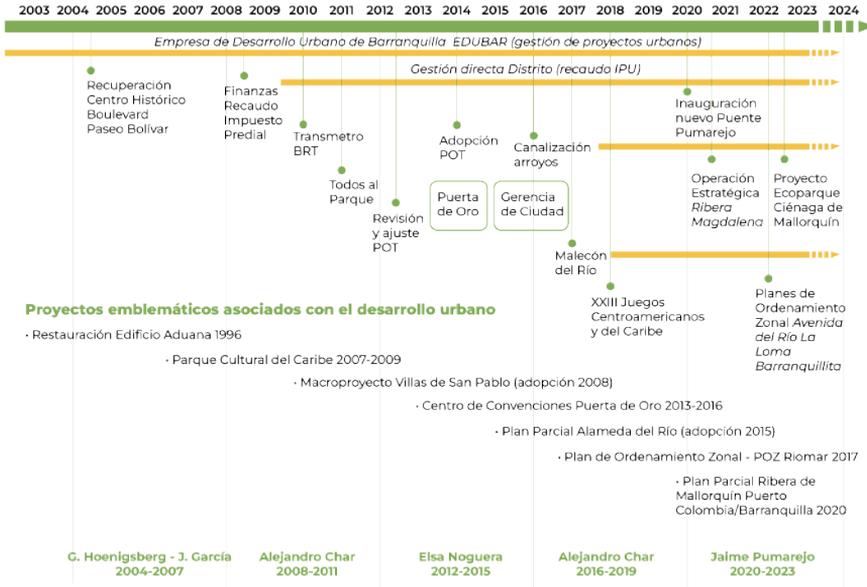
Un tercer hito importante en el proceso de transformación lo constituye la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial, POT, que permite actualizar el proceso de planificación urbana e incorporar instrumentos de planificación y gestión básicas para el desarrollo urbano de la ciudad. La canalización de los principales arroyos de la ciudad es un cuarto hito que retoma planteamientos de los estudios de JICA y que contribuye a mejorar la conectividad y facilitar los desplazamientos en las temporadas de lluvias, lo anterior en el marco de la política de sistema de urbano de drenajes sostenibles –SUDS. La consolidación de la Empresa de Desarrollo Urbano EDUBAR como la entidad gestora para garantizar la continuidad en el diseño e implementación de instrumentos de gestión del suelo, especialmente en el tratamiento de renovación urbana, ha sido un esencial para contar con un marco institucional sólido para promover los procesos de transformación urbana. El papel de EDUBAR como entidad gestora es un elemento similar a los procesos de transformación urbana en Bogotá y Medellín, ciudades en donde la ERU y la EDU han adelantado procesos de renovación urbana, mejoramiento integral, y gestión de suelo para la generación de vivienda en varias administraciones.

La creación de la Gerencia de Ciudad permite darle continuidad a estos procesos adelantados por las entidades gestoras, en este caso a través de una figura innovadora que coordina diferentes dependencias, secretarías e instancias al interior de la Alcaldía de Barranquilla, lo cual la constituye en una figura nueva dentro de la estructura del gobierno local (Barranquilla, 2023b), es otro hito importante en términos del modelo de gestión urbana de la ciudad, que diferencia a Barranquilla de Bogotá y Medellín, ya que implica un modelo de gestión pública del desarrollo urbano que coordina diferentes secretarías, crea un canal integrado de comunicación con el sector privado y permite que los procesos de gestión urbana sean integrados. Este modelo de gerencia urbana ha sido esencial

para adelantar los procesos de gestión del suelo ya que han habilitado suelo urbanizable en la ciudad de Barranquilla y en el municipio de Puerto Colombia, lo cual explica las cifras de los números de unidades y proyectos ofertados en el periodo de estudio, como se documenta en las siguientes secciones.

El Gran Malecón del Río está asociado al proyecto de infraestructura de la Avenida del Río, obra de infraestructura propuesta desde los informes de JICA. El Gran Malecón del Río y la Avenida del Río, intervenciones que fueron posibles gracias al modelo de gestión urbana a través de la Gerencia de Ciudad, incluye la construcción del Centro de Convenciones Puerta de Oro y una segunda fase de desarrollo del Gran Malecón del Río. Un aspecto crucial del proyecto fue la gestión con propietarios del suelo de antiguos predios de uso industrial para promover procesos de reubicación y abrir espacios para nuevos desarrollos en el nuevo frente marítimo de la ciudad. Estos desarrollos facilitaron que la ciudad fuera sede de los XXIII Juegos Centroamericanos y del Caribe, lo que a su vez permitió adelantar proyectos de infraestructura deportiva que mejoraron la oferta de equipamientos públicos y promovieron el desarrollo de proyectos exitosos de vivienda de interés social como parte del proyecto Alameda del Río, de una forma semejante a como se había hecho en Medellín. También se destaca el programa de mejoramiento integral de barrios MIB, el cual ha contado con recursos de fuentes locales, nacionales y externos, y que ha tenido continuidad en los tres últimos periodos del gobierno distrital. La lista de hitos debe incluir además el nuevo puente Alfonso Pumarejo sobre el río Magdalena, que impulsó la conectividad regional y, finalmente, el proyecto en desarrollo Ecoparque Ciénaga de Mallorca, que analizaremos en la siguiente sección.

Gráfico 8.2. Hitos del proceso de transformación urbana de Barranquilla



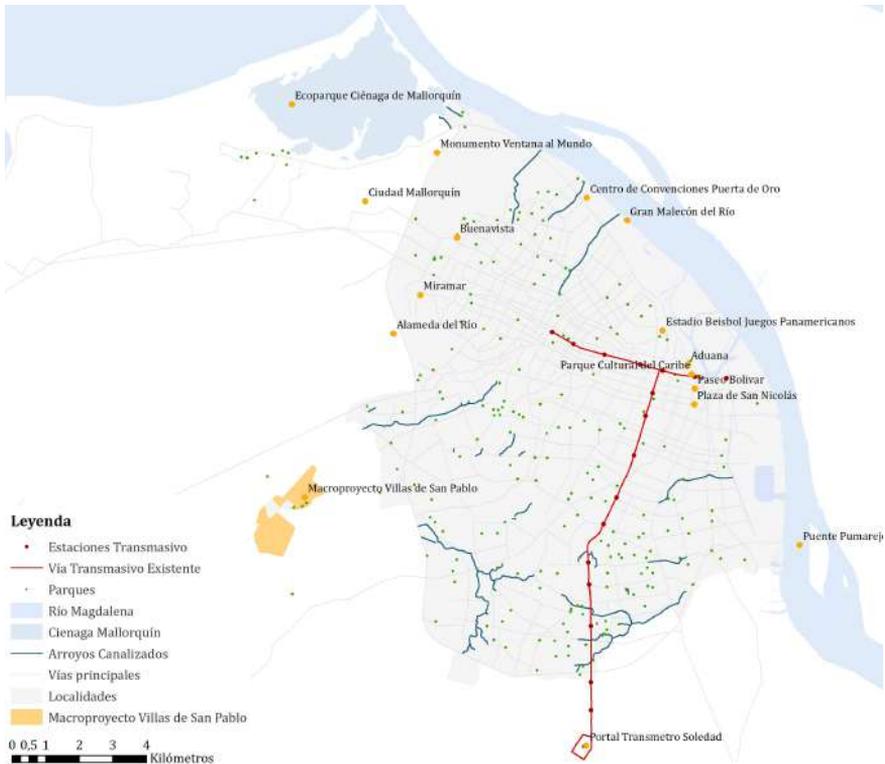
Fuente: Análisis cualitativo de datos entrevistas semi-estructuradas (2023).

3. Proyectos emblemáticos: la transformación de la ciudad desde la infraestructura

El proceso de transformación urbana de Barranquilla ha estado marcado por la formulación e implementación de proyectos emblemáticos que han sido detonadores de desarrollo urbano. En el Gráfico 8.2 se ubican en una línea de tiempo los principales proyectos emblemáticos de la ciudad y el área metropolitana asociados con el proceso de transformación urbana. En términos de infraestructura, se destacan las troncales del sistema integrado de transporte masivo SITM Transmetro, que se extiende hasta el municipio de Soledad, y en donde se encuentra localizado el portal que permite responder a la demanda de viajes de dicho municipio. También se encuentran entre los proyectos de infraestructura varios ya mencionados, como la canalización de los arroyos, el nuevo puente Alfonso Pumarejo, la infraestructura para los XXIII Juegos Centroamericanos y del Caribe, el proyecto del Gran Malecón del Río y el Centro de Convenciones Puerta de Oro. También se incluye en la lista el Macroproyecto Villas de San Pablo, que marca una nueva pauta en el modelo de expansión

urbana de Barranquilla. Este proyecto promueve una expansión urbana planificada, al igual que el plan parcial Alameda del Río y el Plan de Ordenamiento Zonal Riomar que consolida de manera planificada la conurbación entre Puerto Colombia y Barranquilla. De igual forma, la ciudad adopta los Planes de Ordenamiento Zonal Avenida del Río y La Loma Barranquillita como parte de la Operación Estratégica Ribera Magdalena para consolidar el proceso de apertura de espacios públicos y gestión de suelo en el borde del Río Magdalena. El monumento Ventana al Mundo y la Ciudad Mallorquín terminan de consolidar este proceso de expansión, planteando una ocupación y aprovechamiento del suelo al sur de la Ciénaga de Mallorquín, lugar en el cual se adelanta el proyecto del Ecoparque.

Mapa 8.2. Proyectos emblemáticos en el área metropolitana de Barranquilla



Fuente: Visitas de campo, Barranquilla (2023a) y Transmetro (2023).

Recuadro 8.1. Clúster Centro Histórico (Aduana, Parque Cultural del Caribe, Paseo Bolívar, Plaza de San Nicolás)

El clúster de proyectos emblemáticos en el Centro Histórico de la ciudad está conformado por la restauración del edificio de la Aduana, la intervención del Paseo Bolívar que incluye la conservación del Edificio de la Caja Agraria diseñado por Fernando Martínez Sanabria (Arango, 2019), la Plaza de San Nicolás que hace parte de la recuperación del centro histórico y el Parque Cultural del Caribe. La intervención del centro histórico contó con un importante apoyo del Gobierno Nacional a través de las políticas para los centros históricos y espacio público adoptadas en los documentos CONPES mencionados en la sección anterior, lo que permitió a la ciudad formular su Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Barranquilla (Mincultura, 2005). En 2023 la ciudad adelantaba la implementación del Plan Maestro de Mercados Públicos, con el propósito de revitalizar los mercados de la ciudad con algunas intervenciones en el sector del Centro Histórico.



Edificio Caja Agraria



Plaza San Nicolás



Paseo Bolívar



Edificio de la Aduana



Parque Cultural del Caribe

Fuente: Salidas de campo 2023, Arteaga-Ruiz (2018) y CCB (2019).

El Macroproyecto Villas de San Pablo, resultado de la política del Gobierno Nacional para la habilitación de suelo y generación de vivienda (CONPES, 2009), constituye un ejercicio de planificación de la expansión urbana y una fuente de aprendizaje para el gobierno distrital, con la gerencia de la Fundación Santo Domingo (Fundación Santo Domingo, 2023). Este macroproyecto, formulado con el apoyo del Ministerio de Vivienda (Minvivienda, 2008), estableció las bases para otros procesos de gestión del suelo que le han permitido a Barranquilla incorporar planes zonales y diseñar e implementar planes parciales con otros municipios (en ese caso Puerto Colombia).

Recuadro 8.2. Macroproyecto Villas de San Pablo

El Macroproyecto Villas de San Pablo tiene como propósito habilitar suelo urbanizable y aumentar la oferta de vivienda de interés social VIS. Se desarrolla con un instrumento de gestión de suelo conocido como “Macroproyectos de Interés Social Nacional” con el apoyo del Gobierno Nacional y la banca multilateral. El Macroproyecto se encuentra ubicado al lado de la Avenida Circunvalar en una extensión de 187 hectáreas con un potencial de 20.000 unidades de vivienda. La gerencia del macroproyecto ha estado a cargo de la Fundación Santo Domingo, entidad que ha vinculado a empresas constructoras para desarrollar el suelo urbanizado. En la medida en que el macroproyecto se fue implementando, la Fundación Santo Domingo fue complementando los desarrollos de suelo para VIS con diversos equipamientos, entre los que se destacan la Institución Educativa Distrital I.E.D. Villas de San Pablo (Megacollegio), una sede del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), un Centro de Desarrollo Infantil y una Biblioteca Pública. Un estudio sobre el macroproyecto muestra que ha tenido un impacto importante en la reducción del déficit cuantitativo de vivienda y que el trabajo de acompañamiento de la Fundación Santo Domingo ha sido esencial para la integración de los habitantes. No obstante, se observan deficiencias en la conectividad y accesibilidad por falta de transporte público (Yepes Carvajal, 2014). El macroproyecto también fue un instrumento importante para canalizar los subsidios del programa de vivienda 100% subsidiada del Gobierno Nacional. Un estudio encontró que el papel de la Fundación Santo Domingo en la gestión y apoyo con programas sociales ha sido fundamental para promover procesos de socialización y apropiación de los manuales de convivencia por parte de la comunidad (Bedoya-Ruiz, Agudelo-Rodríguez, Ramos-Calonge y Julio-Vargas, 2022). La baja mezcla de usos del suelo plantea contrastes entre edificios multifamiliares con espacios abiertos (foto derecha arriba) y aquellos que incluyen rejas aislando los desarrollos del espacio público (foto derecha abajo).



Fuente: Salidas de campo 2023.

El programa Todos al Parque, desarrollado desde el 2011, ha tenido como propósitos el mejoramiento urbano de la infraestructura de parques y la ampliación del área de espacio público en la ciudad (Anne Maassen, 2023). El programa fue implementado por un equipo de la administración dedicado a su diseño, estructuración y desarrollo, inspirándose en referentes internacionales, como es el caso de la ciudad de Tampa (Florida, Estados Unidos). Se ha desarrollado en seis grandes fases, incluyendo una fase preliminar enfocada en la selección y priorización de parques (Barranquilla, 2019).

Recuadro 8.3. Programa *Todos al Parque*

El programa Todos al Parque ha logrado recuperar 149 espacios en la ciudad con un total de 1.011.457 m² de espacio público intervenidos (Barranquilla, 2019) bajo el principio de garantizar espacios públicos de alta calidad con estándares de diseño y mobiliario acordes con requerimientos internacionales, y con vinculación de la ciudadanía, a través de la figura de los "guardaparques", en el cuidado y mantenimientos de la vegetación y áreas verdes. El programa recibió en 2023 un importante premio internacional (WRI, 2023). La Gobernación del Atlántico, en cabeza de Elsa Noguera (exalcaldesa de Barranquilla), ha extendido el programa a los demás municipios del departamento (Atlántico, 2023).



Parque en barrios vulnerables

La creación y recuperación de parques ha contribuido a mejorar el medio ambiente y la calidad de vida en la ciudad, pero la seguridad es todavía un reto (Capítulo 10; Reyes-Ruiz et al., 2018). La percepción de mejora de la calidad de vida se confirma en un análisis sobre los beneficios de la proximidad a los parques, especialmente para quienes viven a cierta distancia pero no están directamente expuestos a la congestión, el ruido y la percepción de inseguridad que perciben quienes están más cerca (Vargas y Roldán, 2018).



Parque en barrios vulnerables

El programa ha logrado promover procesos de construcción de comunidad y de generación de un mayor sentido de pertenencia por parte de la comunidad, puesto que las personas que se encargan del mantenimiento de los parques son miembros activos de la comunidad.

Fuente: Salidas de campo 2023.

Como vimos en la sección anterior, la transformación de Barranquilla fue posible gracias a los procesos de gestión del suelo con instrumentos de planificación y gestión, como el POT, y mediante aprendizajes a partir de planes parciales. El Macroproyecto Villas de San Pablo es relevante en este contexto, ya que este proyecto fue incorporado en el proceso de revisión y ajuste del POT y con su implementación surgieron lecciones sobre la mezcla de tipologías de vivienda (tanto en la generación de proyectos con vivienda NO y VIS, como en el diseño de los proyectos multifamiliares),

la importancia de la conectividad de los desarrollos con el proceso de expansión urbana, y la incorporación de equipamientos. Todo esto sirvió de base para el rápido proceso de expansión que ha tenido la ciudad hacia el norte y noroccidente.

El proceso de gestión de suelo para la expansión planificada de la conurbación entre Barranquilla y Puerto Colombia ha contado con tres elementos destacables: la propiedad concentrada del suelo, la gestión asociada entre el sector público y privado, y la conceptualización del proceso de ocupación y desarrollo del suelo a escala macro. Todo esto constituye un caso único en el país, diferente de los procesos de transformación urbana de Bogotá (hay un proceso de expansión en Lagos de Torca, pero con múltiples propietarios) y de Medellín (donde era escaso el suelo de expansión, y fue necesario redensificar el centro de la ciudad y el eje del río y coordinar con municipios vecinos para generar oferta de vivienda).

Vale la pena explicar en cierto detalle los aspectos más específicos del caso de Barranquilla. En la conurbación Barranquilla-Puerto Colombia, el Grupo Argos era el único propietario de los terrenos colindantes entre los dos municipios, utilizados previamente para extracción de recursos e insumos para las industrias de la región. El total de los terrenos que ha gestionado el Grupo Argos asciende a 840 hectáreas, incluyendo los terrenos desarrollados en Puerto Colombia, las 184 hectáreas del plan parcial Alameda del Río, 63 hectáreas que aportó el grupo para la generación del Parque Metropolitano Lógica Vía y los aportes anticipados de terrenos para el Bosque Urbano Miramar (25 hectáreas) y el Ecoparque Mallorca (31 hectáreas).

Por otro lado, el proceso de planificación urbana, que vincula los municipios de Puerto Colombia y Barranquilla, fue coordinado por un equipo de desarrollo urbano del Grupo Argos, en un claro ejemplo de liderazgo del sector privado, a partir del cual se establece luego un proceso de gestión con las entidades territoriales para incorporar los elementos fundamentales en los respectivos instrumentos de planificación. En el caso de Puerto Colombia se incorpora el ejercicio de planificación en su respectivo POT, mientras que en el caso de Barranquilla se formula un Plan de Ordenamiento Zonal POZ, que permite a la ciudad dar los primeros pasos hacia la innovación en cuanto a instrumentos de planificación y gestión. Además de la adopción de instrumentos como los planes zonales, la ciudad de Barranquilla, gracias al buen manejo del recaudo del predial, viene estudiando la posibilidad de implementar la herramienta conocida en Estados Unidos como Tax Increment Financing TIF, que el Gobierno Nacional busca implementar en el país (OECD, 2022). La ciudad de

Barranquilla ha realizado modelaciones sobre el potencial de recaudo del impuesto predial a futuro para contar con esta fuente de financiación para apalancar y respaldar los posibles distritos TIF con enfoque en renovación urbana a través de procesos de redesarrollo (Asocapitales, 2021a).

Recuadro 8.4. Gestión de suelo, instrumentos de planificación y gestión

El Grupo Argos inició el proceso de formulación y gestión del Plan Parcial Alameda del Río (adoptado en 2015), como antiguo propietario del suelo que, luego de ser adoptado por el Distrito de Barranquilla, ha sido liderado por la empresa Amarillo y la Constructora Bolívar, encargadas del desarrollo de los proyectos de vivienda. En este plan parcial se destaca la mezcla de tipologías de vivienda, ya que se logra uno de los objetivos de la vivienda inclusiva, que consiste en la mezcla de vivienda VIS y no VIS. Además, este proyecto ofreció soluciones de vivienda (multifamiliares VIS-foto arriba a la derecha) para los atletas de los XXIII Juegos Centroamericanos y del Caribe. Los proyectos que se han impulsado a partir de la gestión asociada de los terrenos del Grupo Argos han generado 508 hectáreas de área neta urbanizable, habilitando suelo para un potencial de 69.000 unidades de vivienda. El Grupo Argos ha estado vinculado en la construcción del barrio Villa Santos (1970), en el inicio del barrio Villa Carolina (1990), y en la promoción del Centro Comercial Buenavista (inicio de la década del 2000) y del barrio Paseo de la Castellana. Ha estado vinculado también en la urbanización Miramar (76 hectáreas, entre 1997 y 2009) y recientemente en el proyecto Ciudad Mallorca (2020), el cual bordea el costado sur de la Ciénaga de Mallorca, en donde el Distrito de Barranquilla impulsa el Ecoparque. La apuesta del Grupo Argos ha sido consolidar el concepto de ciudad dentro de la ciudad, formulando planes maestros de gran escala. Un estudio sobre las implicaciones de la concentración de la propiedad del suelo en el anillo norte de Barranquilla concluyó que no hay evidencia de comportamientos monopólicos; el estudio además recomienda promover procesos de planificación urbana que permitan extender el sistema de transporte masivo a estas zonas de expansión, como también como también generar procesos inclusivos de desarrollo urbano (Garza & Lizieri, 2019). Aunque el modelo de gestión del suelo ha sido exitoso en cuanto a la capacidad de generar en poco tiempo suelo urbanizable, espacios públicos de alta calidad y un alto número de unidades de vivienda, en procesos de gestión asociada entre el sector público y privado donde el reparto de cargas y beneficios del desarrollo está determinado por un trabajo conjunto entre las partes, el tipo de desarrollo, tanto en los perfiles viales como en el número de espacios reservados para estacionamiento, favorece el uso de automóviles particulares, lo que podría evitarse si el Distrito promueve la expansión de la red de transporte público masivo hacia las zonas de expansión y conurbación con Puerto Colombia. En las siguientes secciones se aborda más en detalle la importancia de adoptar principios de Desarrollo Urbano Orientado al Transporte Sostenible DOT.



Plan Maestro



Vivienda de Interés Social (PP Alameda del Río)



Ciudad de Mallorca



Miramar



La Castellana

Fuente: salidas de campo 2013, Grupo Argos, AXXIS (2021), SITUM (2014).

Recuadro 8.5. Gran Malecón del Río

El proyecto del Gran Malecón del Río constituye una de las obras de infraestructura más importantes que adelanta la ciudad, materializando la idea planteada en varios ejercicios de planificación urbana de lograr que la ciudad volviera la cara al río Magdalena (JICA, 1985 y 1988). El proyecto tiene una extensión de cinco kilómetros a lo largo de la ribera del Magdalena, y se estructura a través de unidades funcionales (sector gastronómico, sector recreativo, sector deportivo, sector cultural), generando nuevos espacios públicos para la ciudad (Barranquilla, 2023b). El Gran Malecón del Río se estructuró en cuatro fases, cada una vinculada con la figura de las unidades funcionales, las cuales se han venido adelantando de manera independiente facilitando tanto el proceso de planificación como también el de gestión. El proyecto además ha implementado mecanismos de gestión urbana, apoyándose en los instrumentos y mecanismos definidos en el POT (Barranquilla, 2014), en donde las industrias que antes ocupaban el sector se han reubicado en otros sectores de la ciudad, de manera que la intervención ha permitido generar nueva oferta de suelo con el propósito de adelantar procesos de renovación urbana con la expectativa de promover proyectos de redesarrollo. Este proceso de gestión urbana también ha permitido generar un mayor nivel de credibilidad ante los propietarios del suelo en relación con las medidas promovidas desde la administración distrital.



Vista del Gran Malecón del Río

Fuente: salidas de campo 2023, Alcaldía de Barranquilla y Barranquilla (2023b).

Recuadro 8.6. Ecoparque Ciénaga de Mallorquín

El Ecoparque Ciénaga de Mallorquín es un proyecto que impulsa la Alcaldía de Barranquilla con el propósito de materializar la reintegración de la naturaleza en las ciudades, en línea con el concepto de biodiversidad que se maneja actualmente en la literatura académica internacional, como parte de las estrategias de adaptación y mitigación frente al cambio climático (Secretariat of the Convention on Biological, 2009). El proyecto se ha dividido en unidades funcionales, para ser desarrollado por fases. En la primera unidad funcional se han adelantado obras para una infraestructura en pilotes de madera que permite recorrer la Ciénaga. Es una apuesta de ecoturismo basada en estudios previos apoyados por el gobierno nacional a través del programa Biodiversidades y por la banca multilateral (Hobbs, De Castro, Mattos y Peciña-Lopez, 2022; Minambiente, 2023). Aunque el proyecto busca prevenir la posible ocupación informal del suelo, como sucedió en zonas circundantes en los barrios Las Flores y La Playa, ha presentado retos en cuanto a la implementación de las obras y los procesos de participación ciudadana, específicamente por temas asociados con las actividades de sustento económico que han practicado tradicionalmente las comunidades asentadas en este ecosistema estratégico (López Ortega, 2022).

El Distrito se ha acercado a la comunidad para evaluar posibles escenarios de reasentamiento. Es esencial avanzar en procesos de participación ciudadana que permitan explorar intervenciones de mejoramiento urbano en línea con los estudios que se han adelantado con apoyo de la banca multilateral.

En un estudio reciente sobre el área metropolitana de Barranquilla se encontró que los ecosistemas son percibidos por la población como lugares de gran importancia para su calidad de vida, especialmente para actividades recreacionales, lo que sugiere la necesidad de ampliar la oferta de áreas verdes. No obstante, en el mismo estudio se hace énfasis en la necesidad de alinear la conservación y la restauración de ecosistemas con las contribuciones que pueden hacer las comunidades como parte de su desarrollo humano (Aldana-Domínguez, Palomo, Arellana, & Gómez de la Rosa, 2022).



Render de la propuesta de intervención



Asentamiento en la Ciénaga



Vista aérea de la infraestructura del proyecto

Fuentes: salidas de campo 2023, Alcaldía de Barranquilla, López Ortega, 2022.

4. La oferta de vivienda

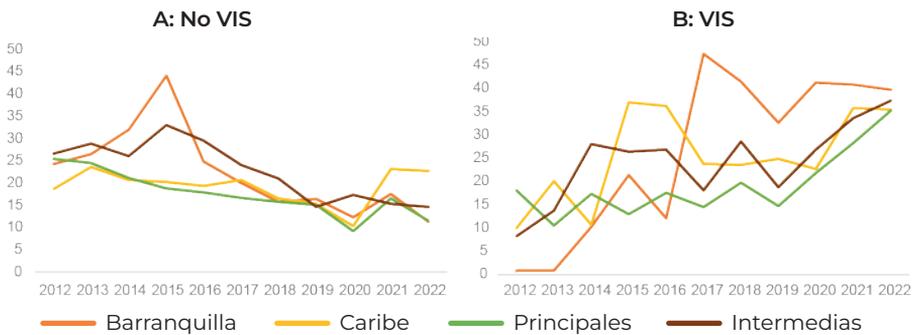
La transformación urbana de Barranquilla desde 2008 se ha caracterizado principalmente por su capacidad de habilitar suelo urbanizable a través de diferentes mecanismos y con participación del sector privado, como se describió en la sección anterior. En esta sección se hace un análisis comparativo de Barranquilla con otras ciudades del país en cuanto a la oferta de vivienda nueva (según las iniciaciones de proyectos). Se verá el salto que ha dado la ciudad en la oferta de vivienda, especialmente desde la revisión y ajuste del POT, gracias a la implementación del Macroproyecto Villas de San Pablo, la formulación y adopción de planes zonales y planes parciales, especialmente el plan parcial Alameda del Río (innovador al mezclar vivienda VIS y vivienda no VIS) y la canalización de subsidios de vivienda desde el gobierno nacional. También se verán en esta sección las diferencias en la oferta de vivienda nueva entre las distintas entidades territoriales que forman parte de la conurbación de Barranquilla y se describirán las dinámicas del sector en el caso específico de Barranquilla. La sección incluye un análisis de cómo inciden en los precios de las viviendas de Barranquilla y los municipios vecinos, los atributos de las unidades de vivienda y las características urbanas, como son la proximidad a equipamientos, parques y transporte público masivo. Los hallazgos de este análisis sirven de preámbulo para la siguiente sección sobre equipamientos, espacio público y movilidad.

La oferta de vivienda en Barranquilla en comparación con otras ciudades

Gracias a los grandes proyectos urbanísticos con mezcla de viviendas para diferentes segmentos, desde 2017 Barranquilla ha estado a la cabeza en la oferta de vivienda de interés social (VIS) entre todos los grupos de ciudades del país. No era así antes. En 2014 y 2015, en reflejo del auge económico de la ciudad, se iniciaron muchos proyectos de vivienda no VIS. Como se aprecia en el panel A del Gráfico 8.3, en 2015, que fue el año pico del auge constructor no VIS, se inició la construcción de casi 45 unidades de vivienda por cada 1000 habitantes, un verdadero récord, no solo para la ciudad, sino para los patrones usuales de todos los grupos de ciudades. Ese auge constructor de vivienda no VIS fue de corta duración: entre 2018 y 2022 las iniciaciones de no VIS fluctuaron alrededor de las 15 unidades por cada 1000 habitantes, no muy distinto que en los grupos de ciudades de comparación. Lo interesante es lo que ocurrió con la vivienda de interés social, que aparece en el panel derecho del gráfico. Antes de 2014, en Barranquilla había muy poca actividad constructora en este segmento. Pero las cosas empezaron a cambiar en 2014, luego de la adopción de la

revisión y ajuste del POT. En 2017 se iniciaron en Barranquilla proyectos de construcción de VIS a un ritmo extraordinario: más de 47 unidades por cada 1000 habitantes, cifra no alcanzada en ningún momento por ninguno de los grupos de ciudades de comparación. Por ejemplo, en ese año, las iniciaciones de VIS en las tres grandes ciudades fueron apenas una tercera parte: 14,5 unidades por cada mil habitantes. A diferencia del auge constructor no VIS, que fue totalmente efímero, el de vivienda de interés social se ha mantenido, principalmente gracias a la canalización de subsidios de vivienda desde el gobierno nacional. En efecto, entre 2017 y 2022 las iniciaciones anuales de VIS en Barranquilla han sido en promedio equivalentes a 40,6 unidades por cada 1000 habitantes, y esto en medio de una explosión demográfica por la llegada de venezolanos. Todos los grupos de ciudades ampliaron su oferta de VIS entre 2017 y 2022, impulsadas por la política del gobierno nacional. Pero sin llegar al ritmo de Barranquilla. En síntesis, la construcción de viviendas de interés social en Barranquilla compensó la caída que tuvo la construcción no VIS cuando pasó el auge del 2014-15. Ello fue muy oportuno no solo como mecanismo para suavizar la menor actividad constructora y de la economía en su conjunto, sino porque ayudó a responder a las crecientes demandas de vivienda popular a raíz de la expansión demográfica de la ciudad.

Gráfico 8.3. Iniciación de proyectos de vivienda (unidades por 1.000 habitantes)



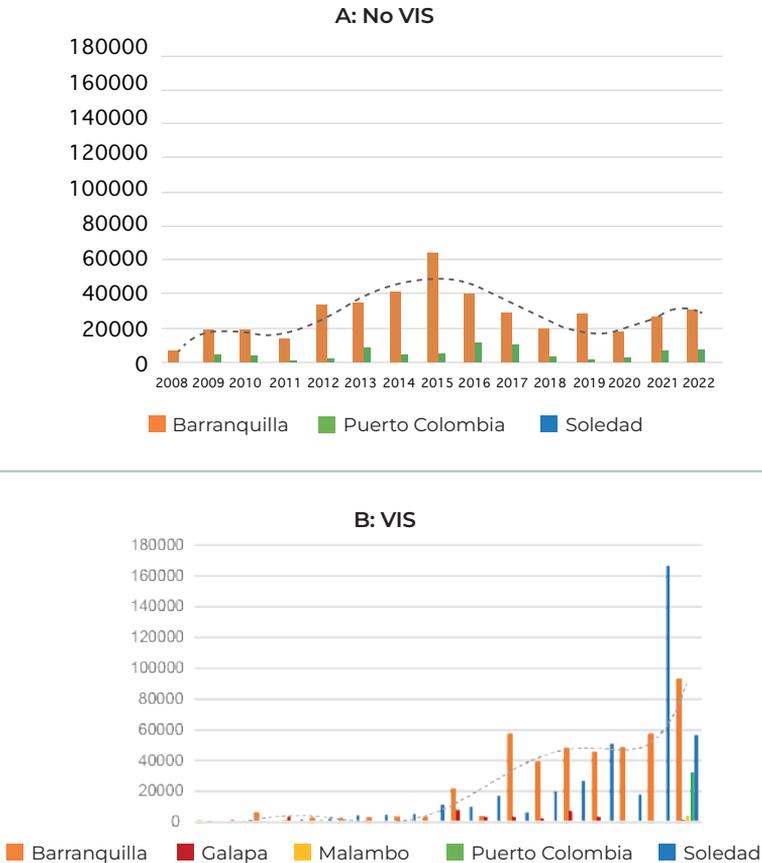
Fuente: cálculos propios con estadísticas de Coordinada Urbana (CAMACOL, 2023) y DANE.

Lanzamientos de ventas e iniciaciones de proyectos de vivienda en la aglomeración urbana de Barranquilla 2005-2022

Es de interés ampliar el análisis anterior, que se refería solo al distrito de Barranquilla, a los demás municipios de la “aglomeración urbana de Barranquilla” (expresión que usaremos en lugar de “área metropolitana de Barranquilla”, que según el DANE solo incluye al Distrito y a Soledad). La

dinámica de construcción de no VIS en Barranquilla desde 2005 ha sido muy notable y distinta a las de Puerto Colombia y Soledad. En cambio, la dinámica de la construcción de VIS de Barranquilla ha tenido bastante en común con la de municipios aledaños, en particular Soledad y Puerto Colombia, que concentran una importante de la oferta de VIS de la aglomeración urbana (Gráfico 8.4). Los proyectos de gestión del suelo liderados por el Grupo Argos han sido fundamentales para el desarrollo integrado de Puerto Colombia y las zonas noroccidentales del Distrito.

Gráfico 8.4. Número de unidades iniciadas en los municipios de la aglomeración urbana de Barranquilla, 2008-2022



Fuente: cálculos propios con estadísticas de Coordinada Urbana (CAMACOL, 2023).

Por otro lado, el tipo de vivienda de interés prioritario (VIP) se concentra mayoritariamente en los municipios de Malambo, Soledad y en la ciudad de Barranquilla, destacándose un pico en el número de unidades VIP iniciadas para el año 2019 llegando a casi 16,000 unidades iniciadas en Soledad. El aumento de la población en el municipio de Soledad, por la llegada, primero, de desplazados por el conflicto armado interno del país, y más recientemente, de población migrante de Venezuela, es uno de los posibles factores explicativos para el aumento del segmento VIS y VIP en ese municipio.

Las diferencias entre los municipios de la conurbación plantean grandes retos a la planificación a escala regional. Las diferencias se reflejan en que Barranquilla concentra la mayor cantidad de unidades no VIS en el área metropolitana, seguida por Puerto Colombia, en contraste con el municipio de Soledad, donde hay muy poca oferta de no VIS, y en cambio concentra un alto porcentaje de la oferta de VIS y VIP.

Cómo influyen las políticas urbanas en los precios de las viviendas

Para concluir esta sección sobre oferta de vivienda en la aglomeración de Barranquilla es conveniente preguntarse por los factores que inciden en los precios de las viviendas y, en particular, si estos dependen de las políticas públicas sobre el sector de vivienda y desarrollo urbano. Esto nos servirá de preámbulo para la sección siguiente en la que hablaremos en mayor detalle del equipamiento urbano, los espacios públicos y la movilidad.

La metodología establecida para análisis de precios de la vivienda es el llamado “modelo de precios hedónicos” (Armstrong & Rodríguez, 2006), según el cual los precios dependen de las características propias de las viviendas y de las condiciones de su entorno, ya que de la combinación de todas esas cosas depende el bienestar que se deriva de la vivienda. En el Anexo se incluyen las estadísticas descriptivas y el resultado del modelo. Nuestros hallazgos son consistentes con estudios anteriores para Barranquilla (Salazar Lobo, 2020).

En relación las características propias de las viviendas, los resultados muestran que valen más (por metro cuadrado) las viviendas que tienen más alcobas y más baños, como cabría esperarse. Los aspectos interesantes del análisis son los que tienen que ver con el entorno, que pueden resumirse así:

- Densidad de la zona: las viviendas ubicadas en zonas de mayor densidad poblacional valen menos (pero el efecto de esta variable es muy modesto).

- Estrato socioeconómico: entre más alto el estrato mayor el precio. Por ejemplo, una vivienda de estrato 3 vale 26% más que una vivienda semejante en lo demás, pero ubicada en un vecindario de estrato 1. Y una de estrato 6 vale 68% más que la de estrato 1.

- Tratamiento urbanístico: pero no todo es el estrato, pues también cuenta la definición de los tratamientos urbanísticos según la norma del POT de la ciudad en cuanto a promover la conservación, consolidación, desarrollo o renovación. Cualquiera de estos tratamientos urbanísticos le agrega valor a la vivienda (hasta 8%, dependiendo del tratamiento).

- Tipo de vivienda: con respecto a las viviendas no VIS, las de interés social valen 35% menos por metro cuadrado, y las de interés prioritario 61% menos.

- Proximidades a equipamientos: la cercanía a los parques eleva el precio de las viviendas, mientras que la cercanía al transporte público o a centros de salud o educación los disminuye. Esto puede reflejar el hecho de que estos equipamientos tienden a estar ubicados en zonas más populares y menos costosas.

Estos resultados tienen implicaciones para las políticas urbanas, pues sugieren que algunas intervenciones —como el mejoramiento de parques o ciertos tratamientos urbanísticos— elevan el valor de los inmuebles y, por consiguiente, deben tenerse en cuenta para explorar escenarios de captura de valor. También debe tenerse en cuenta que otras intervenciones pueden tener el efecto contrario, como puede ser el caso de los corredores de Transmetro. Esto no quiere decir que estas intervenciones sean indeseables, ya que los beneficios sociales pueden ser muy grandes. Lo que quiere decir es que los métodos de financiamiento, captura de valor y/o compensación deben tener en cuenta tanto los efectos sobre precios de la vivienda como otros beneficios (y costos) que el mercado de la vivienda no refleja todavía.

5. Espacios públicos, equipamientos y movilidad

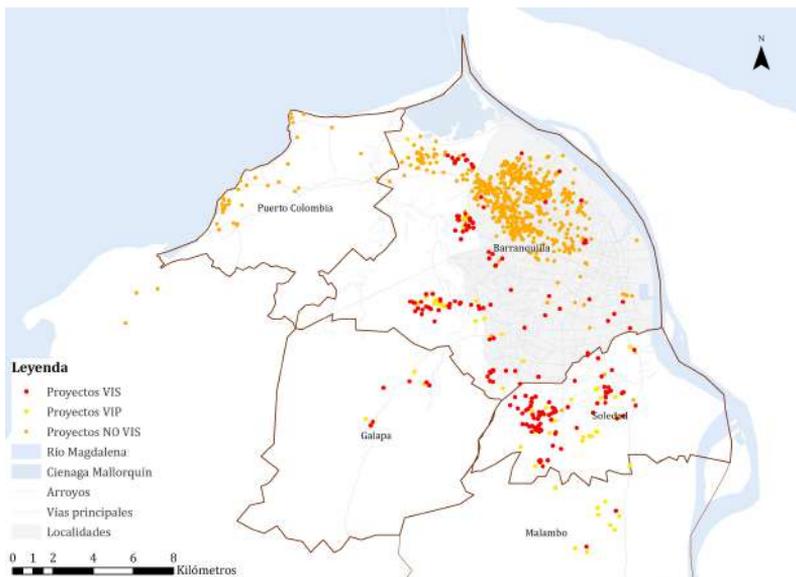
Espacios públicos

En esta sección analizamos diversos componentes de las políticas de espacios públicos, equipamientos y movilidad, y sus interrelaciones. Al final de la sección analizamos estos mismos temas enfocándonos en los asentamientos autogestionados de origen informal.

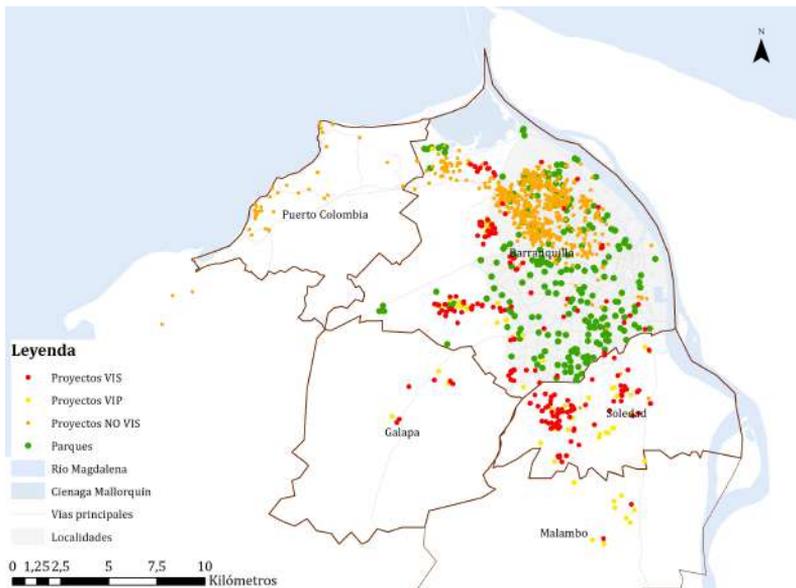
La política de mejoramiento de parques ha sido un aspecto central de la transformación urbana de Barranquilla. En el Mapa 8.3 se puede ver la localización de los parques y su relación con los proyectos de construcción de vivienda. Los sectores suroccidental y suroriental, al igual que la concentración del segmento no VIS hacia el norte de la ciudad, cuentan con una mayor concentración de parques en comparación con las zonas donde se concentra la oferta de vivienda VIS. Es importante entender por qué estas diferencias no implican que la política de mejoramiento de parques haya tenido un sesgo inequitativo. El programa Todos al Parque se enfocó inicialmente en mejorar los parques que ya existían en la ciudad, cuya distribución no era socialmente equitativa, porque el proceso de crecimiento urbano informal de los sectores suroccidental y suroriental no había sido planeado, y había tenido lugar sin contemplar las necesidades de zonas verdes. El crecimiento orgánico de sectores vulnerables del suroriente y suroccidente de la ciudad tendió a aumentar este déficit de espacio público. Luego, en el proceso de saneamiento jurídico de los asentamientos autogestionados de origen informal se vino a descubrir que muchos espacios que parecían adecuados para zonas verdes no eran predios distritales. En adición a todo esto, los procesos de reasentamiento están necesariamente condicionados por las medidas de gestión de riesgos y de recuperación de áreas de conservación. Todo esto significa que mejorar el acceso a parques y zonas verdes para los segmentos menos favorecidos de la población es un proceso gradual.

Mapa 8.3. Proyectos de vivienda y parques en la aglomeración urbana de Barranquilla

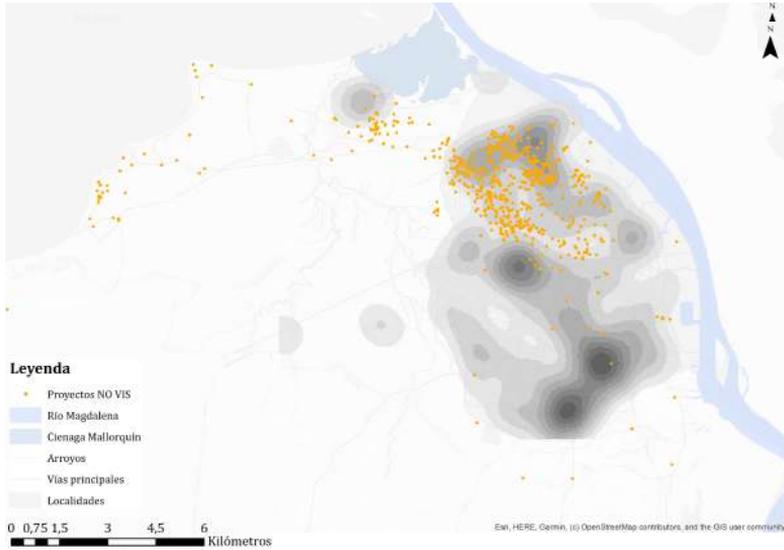
A: Mapa proyectos de vivienda por tipo



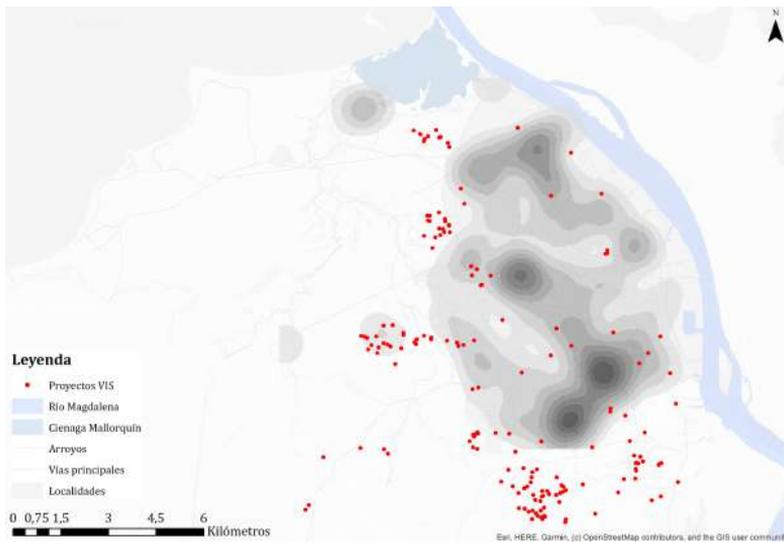
B: Mapa proyectos de vivienda y localización de parques



C: Densidad de parques y proyectos no VIS



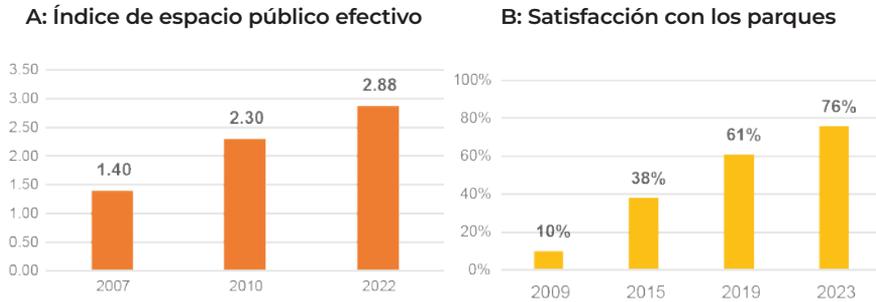
D: Densidad de parques y proyectos VIS



Fuente: Alcaldía de Barranquilla, Coordinada Urbana (Barranquilla, 2023a; CAMACOL, 2023; DANE, 2018) **Nota:** El programa Todos al Parque fue diseñado e implementado únicamente en Barranquilla. Sin embargo, actualmente la Gobernación del Atlántico adelanta un programa similar en otros municipios.

Como resultado de varios programas, como Todos al Parque y el Gran Malecón del Río, el espacio público por habitante en Barranquilla pasó de 1,4 metros cuadrados en 2007 a 2,9 m2 en 2022 (Gráfico 8.5). La satisfacción de la población con los parques y espacios públicos tuvo un cambio aún más drástico: según las encuestas de percepción de Barranquilla Cómo Vamos, la satisfacción pasó del 10% en 2009, al 76% en 2023 (Barranquilla Cómo Vamos, 2023). Este indicador confirma así que los esfuerzos de expansión y mejora de los espacios públicos ha contribuido a mejorar la calidad de vida de los barranquilleros.

Gráfico 8.5. Índice de espacio público efectivo en Barranquilla y niveles de satisfacción



Fuente: CONPES, Barranquilla Cómo Vamos (BCV, 2023; Borrero Ariza, 2022; CONPES, 2012)

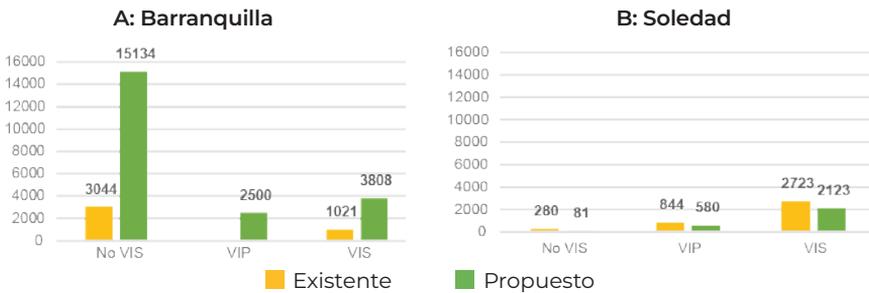
Transporte masivo y su relación con otros equipamientos

Teniendo en cuenta el avance de la ciudad en el diseño e implementación de su Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM, conocido como Transmetro, la implementación de programas y proyectos que han buscado mejorar y generar espacios públicos de alta calidad en la ciudad, como también la implementación de intervenciones para aumentar la oferta de equipamientos públicos en la ciudad, encontramos pertinente indagar sobre la relación entre el transporte y la movilidad con el desarrollo urbano en la ciudad. Veremos la relación que hay entre la oferta de proyectos de vivienda, la infraestructura del sistema Transmetro y la oferta de parques, no solo en el Distrito sino también en Soledad, pues el sistema de transporte masivo tiene cobertura en ese municipio.

En el Mapa 8.5 encontramos la distribución espacial de los equipamientos de salud y educación, y la red de transporte masivo Transmetro (actual y proyectada), en relación con la localización de los proyectos de vivienda en el Área Metropolitana de Barranquilla. Al realizar

un análisis más detallado de la oferta de proyectos en el área de influencia del Transmetro (500 metros), encontramos que la concentración de proyectos en troncales existentes es más baja en Barranquilla, caso contrario al de Soledad (Gráfico 8.6). No obstante, se destaca que en el área de influencia de la red proyectada del sistema Transmetro, sí hay una alta concentración de proyectos, tal vez anticipando la expansión del sistema. Lo anterior sugiere que es esencial incorporar en los instrumentos de planificación y gestión principios de Desarrollo Urbano Orientado al Transporte DOT (Rodríguez, Vergel-Tovar, y Gakenheimer, 2020), de manera que se puedan promover procesos de densificación a lo largo de los corredores del Transmetro. La alta concentración de VIS en Soledad, cerca al Transmetro (principalmente alrededor del Portal del sistema), sugiere que los privados han tenido una reacción en áreas de oportunidad de manera similar a la observada en desarrollos de suelo de vivienda multifamiliar en las zonas servidas por los portales de los sistemas de transporte masivo en otras ciudades del país (Vergel-Tovar & Camargo, 2019). Que no haya una política de DOT es una seria limitante para resolver los problemas de conectividad y accesibilidad.

Gráfico 8.6. Número de unidades de vivienda en el área de influencia del Transmetro



Fuente: Procesamiento de datos en ArcGIS y de Coordenada Urbana (CAMACOL, 2023) (Transmetro, 2023).

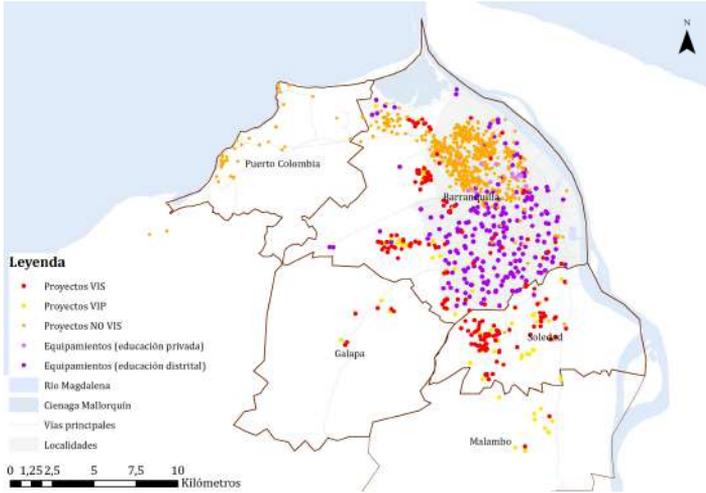
La ciudad presenta un rezago en cuanto al diseño e implementación de una Encuesta de Movilidad con datos precisos de origen y destino de viajes. Estudios previos sobre transporte, movilidad y accesibilidad en Barranquilla sugieren importantes inequidades socioespaciales en cuanto a los tiempos de viaje y los niveles de accesibilidad de la población más vulnerable, en un contexto que ha beneficiado significativamente a los usuarios de vehículos privados (Arellana, Oviedo, Guzman, & Alvarez, 2021). Adicionalmente, se requiere de un trabajo continuo en la integración física, operacional y tarifaria del sistema de transporte público

(SITP) con el objetivo de brindar una mayor calidad y accesibilidad. En cuanto a los análisis del entorno construido en Barranquilla y mediciones de caminabilidad, un estudio encontró a partir de una encuesta con participantes en diferentes sectores de la ciudad que los factores más fuertemente asociados con los índices de caminabilidad son la seguridad ciudadana (percepción de riesgo al crimen) y la seguridad vial (señalización, infraestructura para peatones y la velocidad de los vehículos motorizados; Arellana, Saltarín, Larrañaga, Alvarez, & Henao, 2020). En otro estudio sobre caminabilidad en Barranquilla y Soledad se encontró una diferencia importante entre las zonas de los grupos de más bajos ingresos al sur del área metropolitana (con mayores índices de caminabilidad), pero lejos de las áreas de oportunidad de empleo y servicios, mientras que en las zonas de los grupos de mediano y alto ingreso se encontró que la población residente en estas áreas, pudiendo en principio beneficiarse de la mayor caminabilidad, son quienes más utilizan transporte motorizado (Arellana, Alvarez, Oviedo, & Guzman, 2021). Puesto que apenas 2% de los viajes se hacen en bicicleta, algunos estudios han buscado entender la perspectiva de los usuarios y los retos para aumentar el porcentaje de viajes por este medio. Uno de esos estudios encontró que las percepciones de la inseguridad desalientan mucho el uso de la bicicleta, mientras que la provisión de infraestructura complementaria (baños con duchas, estacionamientos gratuitos, arborización y vegetación que brinde sombra en las ciclorrutas) pueden incentivarlo (Gutiérrez, Cantillo, Arellana, & Ortuzar, 2021). Un análisis de las condiciones de cicloinfraestructura en Barranquilla encontró que que, aunque las principales vías arterias no tienen condiciones para el uso de la bicicleta, son las que más utilizan los ciclistas.

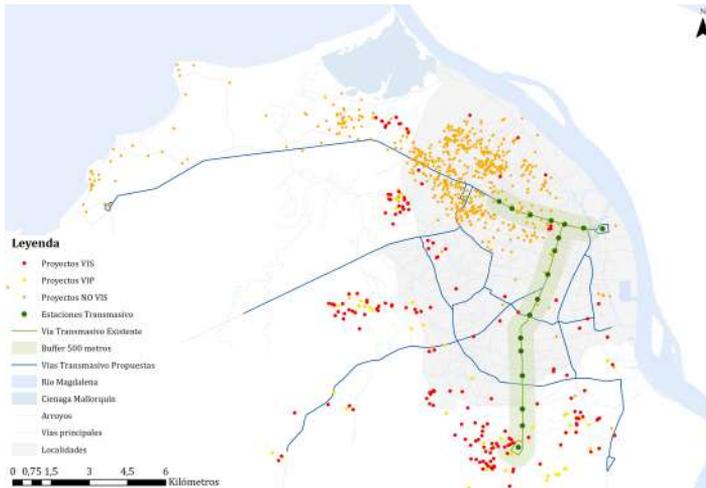
Además encontró que para los usuarios una adecuada cicloinfraestructura es uno de los factores más importantes para el uso de la bicicleta en viajes recreativos, y que la seguridad vial es el factor más importante para quienes realizan viajes en bicicleta al trabajo (Arellana, Saltarín, Larrañaga, González, & Henao, 2020). Así, estos estudios dejan claro que un reto para la ciudad es mejorar la infraestructura para la movilidad activa. También recomiendan implementar una encuesta de movilidad como herramienta para la planificación del transporte.

Mapa 8.5. Equipamiento en el Distrito de Barranquilla, red del sistema de transporte público masivo y proyectos de vivienda

A: Equipamientos de educación y proyectos de vivienda



B: SITM Transmetro y proyectos de vivienda



Fuente: Salidas de campo 2013, Alcaldía de Barranquilla, Coordinada Urbana, Barranquilla (2023a), Camacol (2023), DANE (2018).

C: Equipamientos de salud y proyectos de vivienda

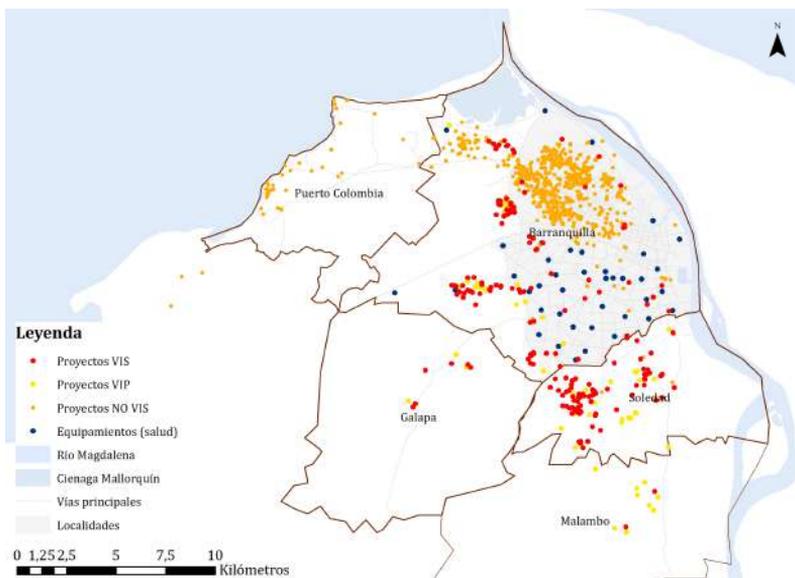


Foto 8.1: Transporte público convencional – PP Alameda del Río



Fuente: Salidas de campo 2013, Alcaldía de Barranquilla, Coordinada Urbana, Barranquilla (2023a), Camacol (2023), DANE (2018).

Asentamientos autogestionados de origen informal

Aunque la disponibilidad de información sobre el crecimiento urbano informal es muy limitada, revela con suficiente claridad los principales problemas de movilidad y diversos riesgos que padecen quienes viven en asentamientos informales. Un estudio acerca del acceso a oportunidades de empleo, bienes y servicios en asentamientos precarios en Barranquilla y Soledad sugiere que un alto porcentaje de la población residente en estos asentamientos tiene empleos fuera de un área de proximidad (15 minutos) de su lugar de residencia, mientras que un número importante de residentes cuenta con oportunidades de empleo en sectores próximos a su lugar de residencia, pero principalmente en la economía informal (López Fabra, 2022). El Distrito ha implementado proyectos de pavimentación de vías en los barrios de la ciudad, lo cual ha permitido mejorar la movilidad y el acceso a sectores que antes presentaban rezagos en infraestructura vial. Este trabajo de pavimentación y mejoramiento de vías ha sido implementado a través del programa Barrios a la Obra del Distrito, logrando mejorar más de 35km de vías en la ciudad (Angulo, 2022).

No se conocen bien las amenazas ambientales y los riesgos de deslizamientos en los sectores suroccidental y suroriental de la ciudad. Se requieren estudios de estas amenazas y riesgos para que orienten los procesos de reasentamiento, mitigación de riesgos frente a deslizamientos y mejoramiento integral de barrios. La administración distrital se encuentra adelantando ya este tipo de estudios. De otra parte, la administración distrital ha implementado el proyecto de mejoramiento de vivienda con miras a resolver el déficit cualitativo de vivienda a través del cual se ha brindado apoyo a familias asentadas en barrios vulnerables de la ciudad (Asocapitales, 2021b). Finalmente, el Distrito ha implementado políticas para avanzar en procesos de titulación de predios (Vergara Contreras & Villalobos Caballero, 2017). Se han titulado por lo menos 23.623 predios en 50 barrios de la ciudad desde el año 2017.

6. Lecciones y retos para una Barranquilla sostenible

Barranquilla se suma a Bogotá y Medellín como referente a nivel nacional de casos exitosos de transformación urbana. Este capítulo da base para destacar las siguientes lecciones y aprendizajes:

· Al igual que Bogotá, la ciudad de Barranquilla logra un proceso de transformación urbana a partir del saneamiento de sus finanzas. Para el sector vivienda y desarrollo urbano, el proceso de descentralización y actualización catastral fue esencial para lograr acceder a fuentes de financiación, incluyendo créditos con la banca multilateral. La ciudad está explorando la posibilidad de implementar el instrumento Tax Increment Financing TIF, que la ayudaría a consolidar las bases del predial y le ayudaría a experimentar con instrumentos novedosos de financiación del desarrollo urbano.

· La infraestructura para mejorar la conectividad y la accesibilidad es crucial para el desarrollo urbano. Desde la realización de las obras de Bocas de Ceniza hasta la consolidación de la infraestructura portuaria demuestran que la inversión en infraestructura impulsa el sector vivienda y desarrollo urbano. En efecto, los proyectos de mejoramiento de parques, infraestructura en los barrios de la ciudad, obras de canalización de los arroyos, nuevos equipamientos para eventos deportivos internacionales y el Gran Malecón del Río son en realidad subproductos de esos primeros desarrollos de infraestructura. Los avances en infraestructura permiten que la ciudad pueda enfocarse en programas sociales (que se documentan en otros capítulos de este libro), porque al reducir las brechas espaciales de infraestructura se vuelve factible ampliar la oferta de vivienda para todos los grupos sociales y se pueden aprovechar los efectos económicos, sociales y culturales de la aglomeración urbana.

· La importancia de retomar ideas que se han formulado en ejercicios de planificación urbana previos es una lección importante del caso de Barranquilla; es decir, construir sobre lo construido. Volver al río a través de programas de renovación urbana y proyecto de infraestructura como el Gran Malecón del Río ha permitido no solo generar nuevos espacios públicos en la ciudad sino también recuperar la relación histórica que ha tenido la ciudad con el río Magdalena. Esta obra de infraestructura también deja una lección en cuanto a la importancia de adelantar procesos de gestión urbana en donde el sector público y privado buscan de manera conjunta mecanismos para garantizar los cambios en los usos del suelo que requieren grandes proyectos de infraestructura. La habilitación de suelo a lo largo del nuevo frente marítimo de la ciudad constituye una oportunidad para promover la redensificación de la ciudad; no obstante, es esencial buscar mecanismos para coordinar el transporte y la movilidad con los usos del suelo de manera que la accesibilidad tanto al Gran Malecón del Río como a los nuevos proyectos promuevan un Desarrollo Urbano Orientado al Transporte DOT en donde se incentive la movilidad sostenible.

· El modelo de gestión urbana a través de la Gerencia de Ciudad adopta principios y prácticas del sector privado y facilita la coordinación entre las secretarías del Distrito y los entes gestores. De ahí surgen lecciones importantes. Adoptar un modelo de gestión urbana que incorpora elementos del sector privado, como son las medidas de eficiencia, productividad y cierres financieros de los proyectos, facilita el diálogo entre el sector público y el privado y crea confianza, todo lo cual es esencial para sostener procesos de largo aliento como los del sector vivienda y desarrollo. La continuidad de los programas y proyectos a través de las cuatro administraciones distritales ha cimentado esa confianza, mientras que el diálogo entre los sectores público y privado ha facilitado la coordinación. Ahora bien, el proceso de gestión urbana precisa todavía profundizar los procesos de participación ciudadana, de manera que haya más apropiación de los proyectos por parte de las comunidades, lo cual es necesario para la sostenibilidad de los proyectos.

· Una interesante lección del caso de Barranquilla consiste en lograr el diseño e implementación de planes parciales que mezclan vivienda VIS con no VIS, como es el caso del Plan Parcial Alameda del Río. La ampliación de la oferta de vivienda de interés social hacia el sector norte de la ciudad y como parte del proceso de conurbación con Puerto Colombia demuestra que es posible mezclar las tipologías de vivienda. Sin embargo, es esencial que los desarrollos de suelo en áreas de expansión incorporen principios DOT, de manera que los residentes tengan múltiples opciones para realizar sus desplazamientos, y se pueda promover un giro de los desarrollos orientados hacia el automóvil particular por un desarrollo urbano orientado a la movilidad sostenible.

· La planificación y gestión urbana a gran escala a través de planes maestros y planes parciales que permitan coordinar el proceso de conurbación con Puerto Colombia constituye un referente muy importante para la historia del desarrollo urbano en el país. Este ejercicio permite prevenir procesos de crecimiento urbano informal, al tiempo que genera un desarrollo urbano con amplias zonas verdes, espacios públicos de alta calidad, mezcla de vivienda no VIS con unidades de vivienda de interés social VIS y trazados urbanos que promueven la movilidad sostenible y la posible futura expansión de la red del sistema de transporte masivo. Los desarrollos de suelo y vivienda a gran escala fueron posibles por la confluencia de múltiples factores, en especial la confianza entre los sectores público y privado, los diseños basados en el concepto de ciudades dentro de la ciudad, la distribución de las cargas y beneficios entre las partes, y la concentración de la propiedad del suelo en un actor interesado en promover un proceso de expansión urbana planificado.

· La experiencia de Barranquilla mediante la implementación de herramientas para un manejo a gran escala del desarrollo urbano ha permitido construir una visión de ciudad que incorpora el concepto de ciudades dentro de la ciudad como resultado de un proceso planificado entre actores del sector público y privado, el cual busca promover ciudades inclusivas con una mezcla de la oferta de vivienda aplicando un diseño de ciudad con jerarquías tanto en la provisión de espacios públicos como también en cuanto a la generación de áreas comerciales y equipamientos. Estos procesos han permitido aprovechar economías de escala en el sector vivienda y desarrollo urbano, lo que se traduce en más espacios públicos y mejores equipamientos e infraestructura.

En cuanto a los retos que presenta la ciudad de Barranquilla para alcanzar una mayor sostenibilidad de su modelo de desarrollo urbano destacamos los siguientes:

· Diseñar e implementar una política o estrategia de Desarrollo Urbano Orientado al Transporte Sostenible DOT en toda la aglomeración urbana, puesto que los procesos de desarrollo y expansión urbana han promovido el uso del automóvil particular. Es esencial definir incentivos para densificar los corredores de transporte masivo, como también incentivar la movilidad sostenible a través de inversiones en cicloinfraestructura que mejoren la conectividad y accesibilidad, especialmente para los grupos más vulnerables.

· Consolidar el recaudo del impuesto predial con miras a diseñar e implementar instrumentos de financiación del desarrollo urbano con mecanismos de captura de valor es otro reto importante para la ciudad. Es preciso que los mecanismos de captura de valor tengan en cuenta tanto los cambios en el valor de los inmuebles por efecto de las inversiones en infraestructura de parques, como los beneficios sociales que representa la accesibilidad al sistema de transporte masivo.

· También es deseable que se exploten otras fuentes de recursos fiscales, como el estacionamiento en vía y los cobros por congestión, para desincentivar el uso de vehículos privados y, en su lugar, subsidiar las inversiones y el uso del transporte masivo.

· La ampliación de los procesos de participación ciudadana es otro gran reto, en especial en los proyectos que afectan población vulnerable y/o que intervienen áreas que prestan servicios ecosistémicos, como es el caso del Ecoparque en la Ciénaga de Mallorquín. La sostenibilidad ambiental y social de este proyecto depende de que vincule en forma adecuada a

las poblaciones de los sectores de Las Flores y La Playa y de las demás comunidades colindantes de la ciénaga.

- Debido a la exitosa gestión de suelo que se ha venido adelantando, Barranquilla cuenta actualmente con una amplia oferta de suelo, tanto en tratamiento de desarrollo como de renovación. El reto a futuro es que la ampliación de la mancha urbana se adelante con procesos de planificación integrados, como los de la conurbación con Puerto Colombia, pero buscando una mayor orientación hacia la movilidad sostenible. También es preciso definir las áreas objeto de redensificación en coordinación con las inversiones en infraestructura para transporte masivo e infraestructura para la movilidad sostenible.

- Considerando que la ciudad ha tenido una gestión exitosa en el sector vivienda y desarrollo urbano a través de la generación de nuevas unidades de vivienda en el mercado formal, uno de los retos que tiene Barranquilla es consolidar la gestión urbana que se ha venido adelantando en asentamientos autogestionados de origen informal, en donde no solo es esencial continuar con los esfuerzos para realizar los estudios de amenazas y riesgos, sino también definir instrumentos y mecanismos para implementar programas de mejoramiento integral de barrios vinculados a subsidios de mejoramiento de vivienda.

- Si bien la coordinación entre los sectores público y privado en Barranquilla ha demostrado ser beneficiosa para el desarrollo urbano y, aunque no hay evidencia de comportamientos monopólicos por la concentración en la propiedad del suelo, la ciudad debe establecer mecanismos preventivos contra dichos comportamientos. Para eso es esencial adelantar procesos de planificación y gestión urbana con base en la experiencia adelantada en la ciudad con el Plan de Ordenamiento Zonal Riomar que permitió coordinar el proceso de conurbación con Puerto Colombia, experiencia sin precedentes en los procesos de expansión de las aglomeraciones urbanas en el país, y prevenir un proceso de crecimiento urbano informal, o uno fragmentado a través del tradicional proceso de predio a predio.

Reconocimientos

Este proyecto contó con el apoyo y financiación de ProBarranquilla y la Alcaldía de Barranquilla. Los autores queremos expresar nuestros agradecimientos al economista Eduardo Lora por la coordinación, retroalimentación y acompañamiento para el desarrollo del presente capítulo. También queremos agradecerles a los funcionarios de la Alcaldía de Barranquilla, la Gerencia de Ciudad, la Secretaría de Planeación y demás entidades del Distrito, quienes nos facilitaron información para el desarrollo y análisis del presente capítulo. Expresamos nuestros agradecimientos a todos los participantes de las entrevistas semi-estructuradas, quienes con sus valiosos aportes nos permitieron reconstruir la experiencia de la transformación de la ciudad de Barranquilla. Agradecemos a la Cámara Colombiana de la Construcción Camacol, al programa Coordinada Urbana (nacional y seccional Atlántico) por facilitarnos los datos del sector. Agradecemos al equipo de Desarrollo Urbano del Grupo Argos por su apoyo, acompañamiento e información para el desarrollo del presente capítulo. Agradecemos a la Fundación Santo Domingo por su apoyo y por brindarnos valiosa información acerca del Macroproyecto Villas de San Pablo. Agradecemos a los autores y coautores de los demás capítulos por su retroalimentación, comentarios y sugerencias, a las comunidades que nos recibieron en las visitas de campo, como también al personal administrativo de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad de los Andes por su apoyo para el desarrollo de este capítulo. Para el autor principal de este capítulo fue un privilegio redescubrir a Barranquilla y fortalecer sus lazos con la ciudad a través de este ejercicio, con la guía de tantas personas conocedoras y comprometidas con el bienestar de los barranquilleros.

Referencias

- Alcaldía de Barranquilla, Secretaria de Gestión Social (2023). «Programa de atención integral a primera infancia de la Alcaldía de Barranquilla.»
- Aldana-Domínguez, J., Palomo, I., Arellana, J., & Gómez de la Rosa, C. (2022). Unpacking the Complexity of Nature ´ s Contributions to Human Well-being: Lessons to Transform the Barranquilla Metropolitan Area into a BiodiverCity. *Ecosystems and People*, 18(1), 430-446.
- Angulo, M. (2022). Barrios a la Obra: 35.9 kilómetros de vías para conectar a barranquilleros. *El Heraldo*: <https://www.elheraldo.co/barranquilla/programa-barrios-la-obra-ha-pavimentado-359-kilometros-de-vias-946931>
- Anne Maassen, A. (2023). Revitalizan parques urbanos a ciudad colombiana de Barranquilla: <https://wrimexico.org/bloga/revitalizan-parques-urbanos-ciudad-colombiana-de-barranquilla>
- Arango, S. (2019). *Historia de la Arquitectura en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Arellana, J., Alvarez, V., Oviedo, D., & Guzman, L. A. (2021). Walk this Way: Pedestrian Accessibility and Equity in Barranquilla and Soledad, Colombia. *Research in Transportation Economics*, 86, 101024.
- Arellana, J., Oviedo, D., Guzman, L. A., & Alvarez, V. (2021). Urban Transport Planning and Access Inequalities: A Tale of Two Colombian Cities. *Research in Transportation Business & Management*, 40, 100554.
- Arellana, J., Saltarín, M., Larrañaga, A. M., Alvarez, V., & Henao, C. A. (2020). Urban Walkability Considering Pedestrians' Perceptions of the Built Environment: A 10-year Review and a Case Study in a Medium-sized City in Latin America. *Transport Reviews*, 40(2), 183-203.
- Arellana, J., Saltarín, M., Larrañaga, A. M., González, V. I., & Henao, C. A. (2020). Developing an Urban Bikeability Index for Different Types of Cyclists as a Tool to Prioritise Bicycle Infrastructure Investments. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 139, 310-334.
- Armstrong, R. J., & Rodriguez, D. A. (2006). An Evaluation of the Accessibility Benefits of Commuter Rail in Eastern Massachusetts Using Spatial Hedonic Price Functions. *Transportation*, 33(1), 21-43.

Arteaga-Ruiz, R. (2018). Parque Cultural del Caribe. Banco de la República: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-346/archivos-y-bibliotecas-en-inmuebles-del-patrimonio>

Asocapitales (2021a). Conversatorio instrumento tipo TIF – Tax Increment Financing: <https://www.asocapitales.co/nueva/2021/10/04/conversatorio-instrumento-tipo-tif-asocapitales-minvivienda-banco-mundial/>

Asocapitales (2021b). Proyecto de Mejoramiento de vivienda en Barranquilla beneficia a 2.000 familias: <https://www.asocapitales.co/nueva/2021/03/04/proyecto-de-mejoramiento-de-vivienda-en-barranquilla-beneficia-a-2-000-familias/>

Atlántico (2023). Parques para la Gente: <https://parquesparalagente.com/>

AXXIS (2021). Ciudad de Mallorquín: un innovador proyecto del Área Metropolitana de Barranquilla: <https://www.revistaaxxis.com.co/arquitectura/ciudad-de-mallorquin-un-innovador-proyecto-del-area-metropolitana-de-barranquilla/>

Barranquilla (2014). Decreto 0212, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla 2012 - 2032. Barranquilla, Colombia.

Barranquilla (2019). El caso del programa de ‘Todos al Parque’ del Distrito de Barranquilla 2012 y 2018: <https://www.barranquilla.gov.co/desarrollo-de-ciudad/casos-de-exito-de-la-gestion-publica-todos-al-parque>

Barranquilla (2022). El Parque Cultural del Caribe, nuevo patrimonio de los barranquilleros. Alcaldía de Barranquilla: <https://www.barranquilla.gov.co/cultura/el-parque-cultural-del-caribe-patrimonio-de-los-barranquilleros>

Barranquilla (2023a). Base de datos parques. En A. d. Barranquilla (Ed.). Barranquilla.

Barranquilla (2023b) El Gran Malecón del Río: <https://www.barranquilla.gov.co/descubre/conoce-a-barranquilla/sitios-de-interes/gran-malecon>

Barranquilla (2023c). ¿Qué es la Gerencia de Ciudad?: <https://www.barranquilla.gov.co/gerencia-ciudad/que-es-la-gerencia-de-ciudad>

BCV (2023). Encuesta de Percepción Ciudadana. En B. C. Vamos (Ed.). Barranquilla.

Bedoya-Ruiz, A., Agudelo-Rodríguez, C., Ramos-Calonge, H., & Juliao-Vargas, C. (2022). Gestión para el desarrollo de vivienda social. Los proyectos de viviendas 100% subsidiadas Plaza de la Hoja y Villas de San Pablo en Colombia. *EURE* (Santiago), 48(143).

Berney, R. (2010). Learning from Bogotá: How Municipal Experts Transformed Public Space. *Journal of Urban Design*, 15(4), 539-558.

Borrero Ariza, M. J. (2022). Barranquilla ha recuperado 2,88 m2 de espacio público por habitante. *El Herald*: <https://www.elheraldo.co/barranquilla/se-han-recuperado-288-m2-de-espacio-publico-por-habitante-en-barranquilla-952881>

Camacho-Castro, C., Hurtado-Ibarra, K., Navarro-Manotas, E., Hurtado-Márquez, J., & Nieves-Vanegas, S. (2017). Factores que inciden en el recaudo del Impuesto Predial Unificado en el Distrito de Barranquilla. *Prospectiva*, 15(1), 64-73.

CAMACOL (2023). *Coordenada Urbana*. En Bases de datos de proyectos y unidades de vivienda de las principales ciudades del país: Cámara Colombiana de la Construcción.

CCB (2019). *Parque Cultural del Caribe*. Cámara de Comercio de Barranquilla: <https://www.camarabaq.org.co/parque-cultural-del-caribe/>

CONPES (2009). Documento CONPES 3658, Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda. Bogotá, Colombia.

CONPES (2011). Documento CONPES 3658, Lineamientos de política para la recuperación de los centros históricos de Colombia. Bogotá, Colombia.

CONPES (2012). Documento CONPES 3718, Política nacional de espacio público. Bogotá, Colombia.

Correa-Orozco, J., & Cohen-Cárdenas, E. (2019). El río y el desarrollo urbano. Los casos de Barranquilla y Montería. *Bitácora Urbano Territorial*, 29(2), 109-116.

DANE (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Dávila, J. D., Brand, P., Jirón, P., Vargas Caicedo, H., Coupé, F., Eliécer Córdoba, J., Sarmiento, I. (2012). *Movilidad urbana y pobreza: Aprendizajes de Medellín y Soacha, Colombia*. Development Planning Unit, University College London & Universidad Nacional de Colombia.

Dávila, J. D., & Gilbert, A. (2001). Los alcaldes mayores y la gestión de Bogotá. *Territorios* (5), 15-34.

Fundación Santo Domingo. (2023). Macroproyecto Villas de San Pablo: <https://villasdesanpablo.com/>

Garnica Berrocal, R., & Valencia Vargas, K. (2016). Transformaciones urbanas de Barranquilla (Colombia) en el contexto de la urbanización, 1920-1940. Presentado a la II Conferencia Internacional de la Asociación Colombiana de Estudios del Caribe: Cultura, ciudades y economía en el Caribe: Una mirada al litoral: https://www.researchgate.net/profile/Celene-Milanes-Batista/publication/308522242_Desarrollos_legislativos_del_ordenamiento_del_territorio_marino_-_costero_en_Colombia_Seguimos_de_espalda_al_mar/links/594e827fa6fdccebfa5eba1b/Desarrollos-legislativos-del-ordenamiento-del-territorio-marino-costero-en-Colombia-Seguimos-de-espalda-al-mar.pdf

Garza, N., & Lizieri, C. (2019). An Empirical Approach to Urban Land Monopoly: A Case Study of the City of Barranquilla, Colombia. *Urban Studies*, 56(10), 1931-1950.

Gilbert, A., & Garcés, M. T. (2008). Bogotá: progreso, gobernabilidad y pobreza: Universidad del Rosario.

Gutiérrez, M., Cantillo, V., Arellana, J., & Ortuzar, J. d. D. (2021). Estimating Bicycle Demand in an Aggressive Environment. *International Journal of Sustainable Transportation*, 15(4), 259-272.

Hobbs, J. A., De Castro, V., Mattos, C., & Peciña-Lopez, D. (2022). Ciénaga de Mallorquín, un tesoro natural que se convertirá en la joya del ecoturismo mundial. *Ciudades Sostenibles Blog*: <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/cienaga-de-mallorquin-un-tesoro-natural-joya-del-ecoturismo-mundial-barranquilla-colombia/>

JICA (1985). The Comprehensive Urban Transport Study in Barranquilla Metropolitan Region of the Republic of Colombia. J. I. C. A.

JICA (1988). The Feasibility Study on the Urban Development of the Central District of Baranquilla. J. I. C. A.

Llanos Díaz, R., & Vargas Tovar, Y. (2021). El Prado. En busca de la ciudad jardín en el trópico: Informe para Parrish & Co. de Ray F. Weirick, ingeniero paisajista (1918): Universidad del Norte.

López Fabra, M. F. (2022). Una mirada a la “ciudad de los 15 minutos” desde asentamientos precarios en Barranquilla y Soledad. (Magister en Ingeniería Civil). Fundación Universidad del Norte, Barranquilla.

López Ortega, D. J. (2022). Los cuestionamientos al megaproyecto del Ecoparque en la Ciénaga de Mallorquín. *El Tiempo*: <https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/cienaga-de-mallorquin-cuestionamientos-a-ecoparque-en-barranquilla-706607>

Maclean, K. (2015). *Social Urbanism and the Politics of Violence: the Medellín Miracle*. Springer.

Minambiente (2023). Biodiverciudades: <https://cop26.minambiente.gov.co/biodiverciudades/>

Mincultura (2005). Resolución 746, por la cual se adopta el Plan Especial de Protección del Centro Histórico del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. Bogotá: Ministerio de Cultura de Colombia.

Minvivienda. (2008). Resolución número 2353: <https://minvivienda.gov.co/node/849>

Nichols, T. E. (1973). *Tres Puertos de Colombia: Estudio sobre el desarrollo de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla*. Bogotá, Colombia: Biblioteca Banco Popular. Divulgación Económica y Social.

OECD. (2022). *Strengthening Colombia's Urban Governance Framework*. En O. U. Studies (ed.), *National Urban Policy Review of Colombia*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development OECD.

Panza Mejía, E. J. (2014). *Historia de la planeación en Barranquilla. Fundamentos conceptuales y normativos para su construcción*. Módulo Arquitectura Cuc.

Peñalosa, E. (2021). *Ciudad Igualdad Felicidad*: Villegas Editores S.A.
 Reyes-Ruiz, L., Alvarado, F. A. C., Conrado, A. M. D., Ortega, M. S. O., Guette, D. I. P., Salas, K. L. P., & Suárez, S. J. R. (2018). *Barranquilla y sus parques: una percepción ciudadana de la calidad de vida*. En L. Albor Chadid (Ed.), *Educación Socioambiental*: Universidad Simón Bolívar.

Rodriguez, D., Vergel-Tovar, C. E., & Gakenheimer, R. (2020). *Planificación para el desarrollo urbano orientado hacia sistemas tipo BRT: lecciones y perspectivas desde Colombia*. En O. Figueroa Monsalve, L. M. Valenzuela-Montes, & A. Brasileiro (Eds.), *Desafíos del desarrollo urbano sostenible en el transporte y la movilidad*. Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense.

Salazar Ferro, J., García Bocanegra, J. C., Fretes Cibils, V., Torres Arzayús, P., Vallejo de la Pava, A., Pinto Carrillo, A. C., & Gallo P., I. (2010). Las ciudades del mañana: Gestión del suelo urbano en Colombia. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Salazar Lobo, A. (2020). Impacto del ambiente construido y la accesibilidad al transporte público sobre el valor del suelo. Caso de estudio: Baranquilla. (Ingeniera Civil). Fundación Universidad del Norte, Barranquilla.

Secretariat of the Convention on Biological, D. (2009). Review of the Literature on the Links Between Biodiversity and Climate Change: Impacts, Adaptation, and Mitigation.

SITUM. (2014). Desarrollos urbanos sostenibles. En ARGOS (ed.), Portafolio de proyectos: Grupo Argos.

Transmetro. (2023). Troncales de Transmetro. Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM: <https://www.transmetro.gov.co/>

Vargas, A., & Roldán, P. (2018). Ni muy cerca ni muy lejos: parques urbanos y bienestar subjetivo en la ciudad de Barranquilla, Colombia. *Lecturas de Economía* (88), 183-205.

Vergara Contreras, V. B., & Villalobos Caballero, M. d. J. (2017). Avance de la gestión en la legalización de predios en barrios con población vulnerable-Barranquilla. (Especialista en Gestión Pública). Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD.

Vergel-Tovar, C. E., & Camargo, W. (2019). Urban Development Impacts of Bus Rapid Transit in Colombia: Challenges and Opportunities. En *Developing Bus Rapid Transit: The Value of BRT in Urban Spaces*. UK: Edward Elgar Publishing.

Vergel-Tovar, E., Hidalgo, D., & Sharpin, A. B. (2018). Paving the Pathways to Change: The Politics of Road Safety in Bogotá: <https://odi.org/en/publications/paving-the-pathways-to-change-the-politics-of-road-safety-in-bogot%C3%A1/>

WRI (2023). WRI Ross Center Prize for Cities Awarded to 'Todos al Parque,' by the Mayor's Office of the City of Barranquilla, Colombia: <https://www.wri.org/news/release-wri-ross-center-prize-cities-awarded-todos-al-parque-mayors-office-city-barranquilla>

Yepes Carvajal, P. A. (2014). Los macroproyectos de interés social nacional como solución al déficit de vivienda y vulnerabilidad urbana de Barranquilla: caso Villas de San Pablo.

Anexo

Análisis estadístico del modelo de precios hedónicos (Barranquilla)

Variables explicativas	Variable dependiente: precio por metro cuadrado (logaritmo)	
	Coefficiente	Error estándar
Atributos estructurales		
Alcobas 4 o más	0.0210 ***	(0.0066)
Baños	0.0129 ***	(0.0011)
Ln Área construida	-0.0002 *	(0.0001)
Ln Densidad poblacional	-0.005 ***	(0.0001)
Atributos socioeconómicos (Referencia estrato 1)		
Estrato 2	0.0746 ***	(0.0073)
Estrato 3	0.2591 ***	(0.0075)
Estrato 4	0.3794 ***	(0.0082)
Estrato 5	0.5158 ***	(0.0084)
Estrato 6	0.6807 ***	(0.0086)
Tratamiento urbanístico (Referencia sin tratamiento)		
Conservación	0.0768 ***	(0.0080)
Consolidación	0.0255 ***	(0.0031)
Desarrollo	0.0510 ***	(0.0042)
Renovación	0.0481 ***	(0.0046)
Tipo de vivienda (Referencia No VIS)		
Sin asignar	-0.1079 ***	(0.0045)
VIP	-0.6078 ***	(0.0079)
VIS	-0.3546 ***	(0.0033)
Proximidades a equipamientos		
Ln distancia parques	-0.0244 ***	(0.0012)
Ln distancia centros de salud	0.0038 ***	(0.0015)
Ln distancia centros de educación	0.0457 ***	(0.0020)
Ln distancia transporte público	0.0062 ***	(0.0015)
Constante	6.5756 ***	(0.0198)
Observaciones		45,573
R-cuadrado		0.894

Errores estándar en paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Nota: El modelo incluye variables dummy por año, se omiten de la tabla para facilitar la lectura de los hallazgos.



Capítulo 9.

Biodiversidad y desarrollo sostenible

Tatiana Cantillo

Históricamente, a nivel mundial, los procesos de urbanización y crecimiento económico han ocurrido a expensas del capital natural, lo que ha impuesto costos sobre las generaciones presentes y futuras. Esto también ha ocurrido en Barranquilla. Para afrontar esta problemática, Barranquilla ha hecho grandes esfuerzos por convertirse en una *biodiversidad*: “una ciudad que prioriza e integra la biodiversidad y sus beneficios hacia un desarrollo urbano-regional sostenible” (Ministerio de Ambiente, 2022). Este capítulo recolecta las experiencias y lecciones aprendidas de las políticas y programas ambientales implementados en Barranquilla durante los últimos 10 años, enfocándose en aquellos directamente relacionados con los objetivos de una *biodiversidad*. Este capítulo está dividido de la siguiente manera. En la sección 1 se explica cómo el entorno natural afecta el bienestar humano, y se presentan los principales retos para la transición hacia una *biodiversidad*. La sección 2 hace una breve caracterización de los ecosistemas en Barranquilla y las amenazas que enfrentan. En la sección 3 se analiza el desempeño ambiental del Distrito de Barranquilla de los últimos 10 años. La sección 4 analiza la evolución de la política ambiental de Barranquilla en las últimas dos décadas. La sección 5 se concentra en tres casos de estudio: Siembra Más, Bosques Urbanos, y Plan de Recuperación Integral Ciénaga de Mallorquín. La sección 6 resume los hallazgos y enseñanzas, a modo de conclusión.

1. Hacia una biodiversidad

El bienestar humano está estrechamente ligado a la calidad del medio ambiente. La naturaleza provee una gran cantidad de bienes y servicios que soportan el funcionamiento del sistema económico, así como otras dimensiones del bienestar humano, como la salud mental y física, la cohesión social, la espiritualidad, la seguridad frente a desastres naturales, el refugio y el sentido de pertenencia, entre otros. A tales funciones



ecológicas se les suele llamar servicios ecosistémicos (Millennium Ecosystem Assessment, 2005).

Los servicios ecosistémicos suelen ser divididos en cuatro categorías: servicios de apoyo, servicios de abastecimiento, servicios de regulación y servicios culturales (Cuadro 9.1). Los servicios de apoyo constituyen todas las funciones ecológicas básicas que soportan el funcionamiento de la naturaleza y de la cual se derivan los demás servicios ecosistémicos. Por otro lado, la capacidad que tiene el medio ambiente de proveer bienes tangibles, como alimentos y madera, son servicios de abastecimiento. Entre los servicios de regulación se encuentran aquellas funciones ecológicas que son disfrutadas por las personas de modo indirecto y que son necesarias para que exista vida en la tierra, como la polinización o control a la erosión. Por último, los servicios culturales son aquellos beneficios intangibles obtenidos a través de las experiencias con la naturaleza y que fortalecen el desarrollo cultural, como los sentimientos generados al observar un bello paisaje.

La degradación de los ecosistemas y la sobreexplotación de los recursos naturales reduce la capacidad de la naturaleza de proveer servicios ecosistémicos. Históricamente, el desarrollo económico mundial ha ocurrido a expensas del medio ambiente. Esto ha impuesto un alto costo social y económico sobre las generaciones presentes y futuras. Por lo tanto, es necesario plantear un modelo de desarrollo que incluya al entorno natural como un activo clave para mantener la sostenibilidad de nuestro sistema económico y para incrementar (o al menos mantener) el bienestar humano. Atendiendo tal urgencia, el entorno natural como activo capital generador de bienes y servicios ha ganado reconocimiento en las esferas política y económica, al punto de ser parte del sistema oficial de cuentas nacionales.

Cuadro 9.1. Ejemplos de servicios ecosistémicos

Servicios de apoyo: Ciclo de nutrientes, formación del suelo, producción primaria, biodiversidad, hábitat...	Servicios de abastecimiento: Alimentos, agua, madera, combustible, carbón, plantas medicinales, minerales, fibra...
	Servicios de regulación: Regulación climática, regulación hídrica, captura de carbono, aire limpio, control de la erosión
	Servicios culturales: Estética, paisajismo, espiritualidad, educación, recreación, salud mental y física...

Como en todas partes, el desarrollo del área metropolitana de Barranquilla ha afectado el medioambiente: gran parte de la biota de la ciudad ha sido severamente degradada. Tal deterioro se evidencia en



contaminación en los cuerpos de agua, deforestación, decaimiento de la biodiversidad y pérdida de ecosistemas estratégicos. Como consecuencia, Barranquilla es vulnerable a fenómenos naturales adversos que son cada vez más intensos y frecuentes a causa del cambio climático (Aldana-Domínguez, 2019). Así mismo, la degradación ambiental y la pérdida de ecosistemas naturales han impactado negativamente el bienestar de los barranquilleros, especialmente en las comunidades de bajos ingresos que residen en áreas con altos niveles de contaminación, riesgos y acceso limitado a áreas verdes (Aldana-Domínguez et al., 2018).

La expansión urbana ha sido la principal causa de la degradación del capital natural en el área metropolitana de Barranquilla (Aldana-Domínguez et al., 2019). En consecuencia, es imperativo incorporar el medio ambiente en los procesos de planeación territorial. Atendiendo tal urgencia, Barranquilla se ha integrado a una red de ciudades que buscan convertirse en *biodiversidades*¹. Aunque el concepto de *biodiversidad* está en construcción, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2022) define como tal a “una ciudad que reconoce, prioriza e integra la biodiversidad y sus beneficios”, que busca: a) mejorar la calidad de vida y bienestar, b) lograr equidad e inclusión social, c) alcanzar un desarrollo urbano bajo en carbono, y d) adaptarse al cambio climático. Para alcanzar tales metas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible espera que las *biodiversidades* ejecuten acciones que impulsen economías sostenibles, incorporen la biodiversidad en la planificación urbana e impulsen la educación ambiental.

Al integrar la biodiversidad en los procesos de planeación urbana, Barranquilla tiene el potencial de mejorar sustancialmente el bienestar y la calidad de vida de su población, así como incrementar su resiliencia frente al cambio climático. Sin embargo, alcanzar tal meta conlleva varios desafíos. En primer lugar, se requiere que la toma de decisiones sea eficiente, equitativa y sostenible (Ferrini et al., 2021; Bateman y Mace, 2020). Un proceso de toma de decisiones eficiente requiere que todos² los beneficios y costos, incluyendo costos de oportunidad³, sean robustamente valorados y considerados en la toma de decisiones. No obstante, algunos atributos de los proyectos ambientales no se pueden valorar de forma robusta debido a su complejidad y subjetividad, como la diversidad de especies vegetales o animales. En tales casos, se pueden

¹ Barranquilla no recibe recursos por ser parte de la red, ni la red propone los proyectos que se están ejecutando en la ciudad. Los proyectos nacen por iniciativa propia del Distrito y son mayoritariamente financiados con recursos locales y con préstamos de cooperación internacional.

² Para valorar todos los costos y beneficios se requiere una visión de sistema que considere todas las interacciones ecosistémicas y sociales. Para ello es esencial la integración de diferentes disciplinas científicas y la participación de todas las partes afectadas e interesadas.

³ Los costos de oportunidad corresponden al valor de los beneficios perdidos al tomar una decisión sobre el uso de recursos; por ejemplo, el costo de oportunidad de establecer un parque en un entorno residencial es el beneficio que se pudo haber generado si en esa área se hubiera realizado un proyecto inmobiliario.



utilizar metas basados en medidas cuantificables, como cero especies en peligro de extinción (Bateman y Mace, 2020).

Por otro lado, una transición equitativa sólo será posible si la distribución de beneficios y costos a través de los diferentes sectores poblacionales se evalúa de forma que se prioricen las acciones encaminadas a forjar una sociedad más justa y equitativa. Por último, el desarrollo urbano sólo será sostenible si el valor agregado de todos los activos capitales se incrementa o al menos se mantiene a través del tiempo. Para tal propósito se puede usar un enfoque de sostenibilidad débil, que supone completa sustitución entre el capital natural y el hecho por el hombre, o un enfoque de sostenibilidad fuerte, que supone nula sustitución entre el capital natural y el hecho por el hombre. Independiente del criterio de sostenibilidad que se tome, es importante adoptar un enfoque de precaución cuando haya altos riesgos de alcanzar puntos de inflexión que conlleven cambios irreversibles en la biósfera y para proteger ecosistemas estratégicos o críticos (Ferrini et al., 2021).

Otro importante reto consiste en educar a la población para fortalecer su relación con la naturaleza y promover hábitos amigables con el medio ambiente (Montoya et al., 2022). Para ello resulta clave instruir a la comunidad sobre la amplia gama de servicios y bienes que ofrece el medio natural. Así mismo, una *biodiversidad* integra holísticamente la pluralidad de valores y preferencias de las personas afectadas para lograr alcanzar un objetivo común de forma óptima. Para lograr tal objetivo se requiere una activa participación ciudadana. Por último, para convertir a Barranquilla en una *biodiversidad*, es necesario invertir en la ejecución de proyectos verdes cuyo financiamiento requiere de la creación e implementación de fondos presupuestales y políticas innovadoras (Lugo y Lazo, 2022).

Estos retos se enlazan entre sí; por ejemplo, la sostenibilidad de los proyectos está sujeto a que los ciudadanos cuiden y protejan los ecosistemas y recursos naturales. Además, la efectividad de la participación ciudadana va de la mano con los niveles de equidad social. Sociedades equitativas suelen tener un fuerte tejido social que facilita su participación en procesos de tomas de decisiones. Por otro lado, la completa valoración de costos y beneficios es un factor fundamental para la búsqueda de fuentes de financiamiento verde.



La transición hacia la *biodiversidad* también requiere de la implementación de indicadores de monitoreo. Un monitoreo robusto y periódico permite comprender el progreso, sostenibilidad y eficacia de

los programas implementados, así como anticipar impactos o efectos inesperados y reajustar la toma de decisiones para maximizar el bienestar de las generaciones presentes y futuras (Murcia-López et al., 2022). Las cuentas de capital natural y las métricas de oferta y demanda de servicios ecosistémicos son ejemplos de indicadores de monitoreo. A su vez, en los últimos años ha habido un auge en la creación de herramientas para apoyar la toma de decisiones integrando modelos de las ciencias naturales y sociales para cuantificar y valorar al capital natural y sus servicios ecosistémicos. Los programas InVEST⁵, de la Universidad de Stanford, y I-Tree⁶, del Servicio Forestal de Estados Unidos, son ejemplos de estas herramientas. Estas herramientas constituyen activos clave para desarrollar los indicadores de monitoreo de *biodiversidad* en Barranquilla.

Todo lo anterior debe ser visto desde un enfoque sistémico que mapee y evalúe todas las interacciones que ocurren dentro de una *biodiversidad* a diferentes y suficientes escalas de tiempo y espacio, incluyendo flujos ecosistémicos y de bienestar. Esto requiere pasar de un modelo de gobernanza enfocado en impactos localizados a un modelo de sistemas que integre la totalidad de elementos que conforma una *biodiversidad*.

Todos estos factores deben ser tenidos en cuenta para asegurar que los recursos distritales sean asignados de forma óptima y alineados con los objetivos de desarrollo sostenible, así como para evitar efectos indeseables e inesperados. Para superar los desafíos mencionados es imperativo que la transición sea un proceso transdisciplinario, donde se integren diferentes disciplinas científicas (ciencias sociales y naturales) y todas las partes interesadas en pro de un objetivo común (Ramírez y Padilla, 2022). Para ello resulta clave forjar una estrecha relación con universidades y otros centros de conocimiento, así como una participación ciudadana activa e imparcial.

2. El capital natural de Barranquilla y su área metropolitana

El primer paso para forjar una biodiversidad consiste en entender y caracterizar (¿qué? ¿dónde? ¿cómo?) la biodiversidad y los ecosistemas urbanos y regionales, de forma que se establezca una línea base que oriente la toma de decisiones en la planeación, ejecución y monitoreo. El desarrollo de esta caracterización debe ser un proceso de investigación profundo, participativo e interdisciplinario en donde miembros de la

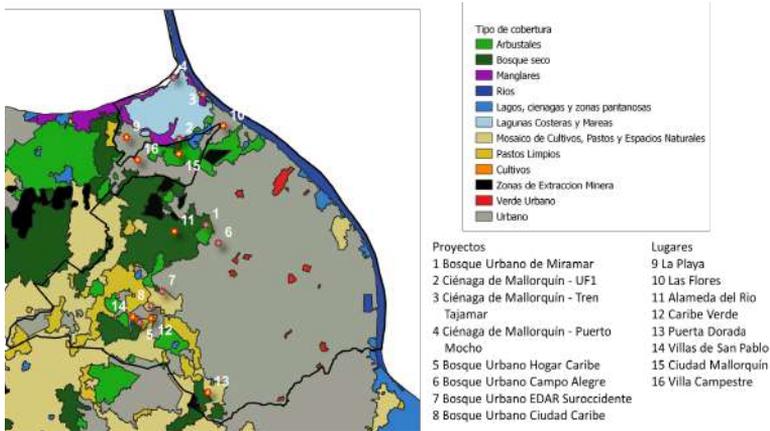
⁵ <https://naturalcapitalproject.stanford.edu/software/invest>

⁶ <https://www.itreetools.org/>



academia, comunidades locales y otras partes interesadas trabajen en conjunto. En Barranquilla, esta línea base aún está pendiente de desarrollar al nivel de detalle y escalas espaciales adecuadas (Aldana-Domínguez et al., 2019). A continuación, se presenta una breve descripción de los principales ecosistemas de Barranquilla y su área metropolitana (Mapa 9.1).

Mapa 9.1. Ecosistemas de Barranquilla y ubicación de proyectos



Fuente: Elaboración propia.

Los principales ecosistemas naturales de Barranquilla son bosque seco tropical (BST), manglares y humedales. Todos estos ecosistemas cumplen funciones ecológicas fundamentales para el desarrollo, resiliencia y sostenibilidad de la ciudad. El BST es un activo clave para el mantenimiento de la biodiversidad, así como la provisión de servicios ecosistémicos como el control a la erosión, regulación hídrica, captura y almacenamiento de carbono, reducción de escorrentías, regulación del microclima, control a la salinización, entre otros (Alcaldía de Barranquilla, 2020; Pizano et al., 2014). Originalmente, la mayor parte del territorio de Barranquilla estaba cubierto por BST; sin embargo, este ha sido altamente degradado. Los procesos de expansión urbana se constituyen como la principal causa de pérdida de BST en Barranquilla (Aldana-Domínguez et al., 2019). Se estima que se ha perdido alrededor del 92% de la cobertura original de BST en Colombia (Etter et al., 2008); mientras que en Barranquilla y su área metropolitana la pérdida se estima en 87% (Aldana-Domínguez, 2019). Esto ha conllevado a que el BST se constituya como un ecosistema en peligro crítico y con alto riesgo de colapso (Etter et al., 2017). Como consecuencia, la región ha evidenciado una agravación en los procesos



de erosión y salinización del suelo (Alcaldía de Barranquilla, 2020). A pesar de la importancia del BST para mantener la resiliencia ecosistémica de la región, una parte de la población en Barranquilla y su área metropolitana desatiende su importancia ecológica y percibe al bosque como poco estético (Aldana-Domínguez et al., 2022), haciéndolo más vulnerable.

En Barranquilla, los manglares se encuentran ubicados en la cuenca de la Ciénaga de Mallorquín, ubicada en el norte de la ciudad. Los manglares son fundamentales para el mantenimiento de la biodiversidad local, el fortalecimiento de valores culturales y la adaptación y mitigación al cambio climático al proteger la zona costera de eventos meteorológicos adversos y capturar y almacenar carbono (Hernández-Blanco et al., 2018). Sin embargo, la calidad e integridad de este ecosistema ha sido gravemente amenazado por diversas presiones antrópicas, como veremos más adelante.

El río Magdalena, y los arroyos, caños y ciénagas conforman los complejos de humedales en Barranquilla. Los humedales proveen importantes servicios ecosistémicos, entre los que se destacan el turismo y recreación, abastecimiento pesquero, provisión de agua, mitigación de inundaciones, regulación del microclima, entre otros (Mitsch et al., 2015). Sin embargo, estos cuerpos de agua tienen una calidad de agua deficiente, lo cual ha degradado significativamente su capacidad de proveer servicios y bienes (INVEMAR, 2022). De hecho, Aldana-Domínguez et al. (2022) encontró que, en el área metropolitana de Barranquilla, la presencia de humedales se considera un “deservicio”, es decir un factor que impacta negativamente el bienestar, debido a su alta carga contaminante.

Por otro lado, los principales ecosistemas intervenidos de Barranquilla son las áreas verdes urbanas (AVU), pastizales, cultivos y mosaicos. Las áreas verdes urbanas están constituidas principalmente por parques, árboles, jardines y bosques urbanos. Los espacios verdes juegan un papel fundamental en el bienestar dentro de las áreas urbanas al impactar positivamente la salud mental y física, mitigar olas de calor, reducir escorrentías superficiales y mejorar la calidad del aire, entre otros. De esta manera, la distribución de AVU dentro de la ciudad es considerada como un asunto de justicia ambiental por su relación estrecha con los objetivos de equidad. Sin embargo, en gran parte de ciudades del mundo se observa una relación inversa entre riqueza y acceso a AVU: comunidades empobrecidas tienen poco acceso, mientras las AVU se concentran en barrios de altos ingresos (Wolch et al., 2015). Barranquilla también sigue este patrón, como se aprecia en el Cuadro 9.2: las localidades que albergan las poblaciones de mayor ingreso (Riomar y Centro Histórico)

tienen mayores coberturas de árboles y parques que las localidades más densas y de menor ingreso (Metropolitana, Suroriente y Suroccidente). Esta inequidad en el acceso de AVU nace a partir del crecimiento informal y no planificado que tuvieron estas localidades, y que se tradujo en una limitada oferta de espacios públicos. Es imperativo continuar los esfuerzos que está haciendo la ciudad para mejorar el acceso a AVU en comunidades vulnerables y con altos niveles de pobreza.

Cuadro 9.2. Distribución de las áreas verdes de la ciudad

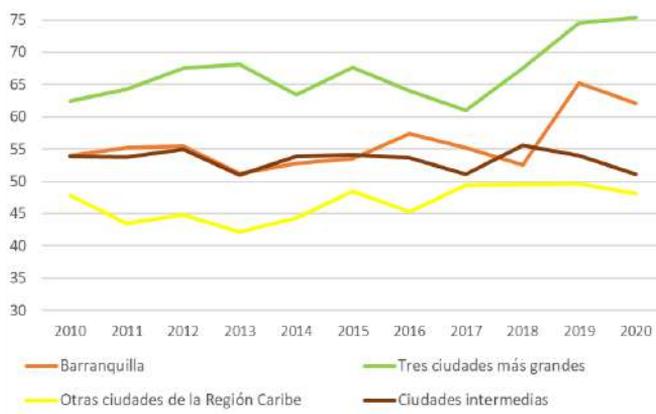
LOCALIDAD	DENSIDAD DE ÁRBOLES POR HECTÁREA	ÁREA DESTINADA A PARQUES (%)	DENSIDAD DE POBLACIÓN POR HECTÁREA	POBREZA MULTIDIMENSIONAL (% DE LA POBLACIÓN)
Norte-Riomar	89	3,1	62,17	5,73
Norte-Centro Histórico	94	1,6	58,51	5,9
Metropolitana	80	1,7	232,04	24,67
Suroccidente	76	1,0	158,88	18,13
Suroriente	69	1,9	141,40	18,09

Nota: Los datos de arbolado urbano corresponden a aproximaciones obtenidas con la herramienta I-tree Canopy.

Fuente: Alcaldía de Barranquilla.

3. Desempeño ambiental de Barranquilla

Para tener una aproximación del desempeño ambiental del Distrito de Barranquilla en los últimos 10 años, utilizamos el índice de sostenibilidad ambiental que forma parte del Índice de Ciudades Modernas, que es calculado por el DNP. El índice de sostenibilidad tiene tres componentes: capital natural, cuidado ambiental, adaptabilidad y resiliencia. El capital natural se aproxima a partir de la presencia de ecosistemas estratégicos, áreas bajo alguna figura de protección y área deforestada. El cuidado ambiental recoge la contaminación atmosférica medida a través de PM10, el tratamiento de aguas residuales domésticas, la disposición final de residuos sólidos y el área con uso adecuado del suelo. Adaptabilidad y resiliencia se miden según las afectaciones por eventos naturales y el monto de inversión en gestión del riesgo. El Gráfico 9.1 muestra la evolución del índice en Barranquilla y otras ciudades desde 2010 y el Gráfico 9.2 presenta la evolución de los tres componentes mencionados, sólo para Barranquilla.

Gráfico 9.1. Índice de sostenibilidad ambiental

Nota: El índice de sostenibilidad toma valores en el intervalo 0, 100, siendo 100 el mejor desempeño posible.

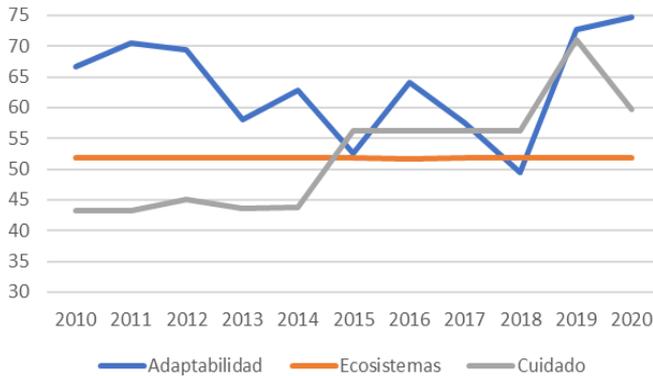
A partir del 2019, el índice de Barranquilla tuvo una importante mejora, distanciándose de las ciudades intermedias y de las demás ciudades del Caribe, pero aún por debajo de las tres grandes ciudades del país. El componente de adaptabilidad y resiliencia presenta el mejor desempeño en Barranquilla, aunque con fuertes oscilaciones por afectaciones debidas a eventos naturales adversos. En los primeros años de la década de 2010, el componente de cuidado ambiental era el más débil, pero registró importantes mejoras en 2014 y 2018. El aumento del 2014 fue gracias al tratamiento de residuos sólidos, puesto que aumentó la vida útil del relleno sanitario. La mejora del 2018 fue porque empezó a medirse la calidad de aire (pasa de 0 a 60%). El índice de ecosistemas se mantiene constante a lo largo del periodo analizado, siendo el más bajo en el periodo 2018-2020.

Es importante mencionar que el subíndice del componente cuidado ambiental, que corresponde al porcentaje de aguas residuales domésticas tratadas, es del 100% en Barranquilla. Sin embargo, esto no implica que la totalidad de vertimientos domésticos en la ciudad sean adecuadamente tratados. El DNP define el indicador relacionado con el tratamiento de aguas residuales considerando el caudal que pasa por una planta de tratamiento y/o emisario, sin tener en cuenta la calidad del tratamiento de agua. En Barranquilla deben diferenciarse las descargas de aguas servidas de las cuencas oriental, y occidental. En el caso de la cuenca



occidental, las aguas residuales reciben un tratamiento en la estación depuradora de aguas residuales (EDAR) El Pueblo. No obstante, el sistema no tiene la capacidad de depuración suficiente; además, después de la EDAR, recibe descargas adicionales que son vertidas sin ningún tipo de tratamiento (Universidad del Atlántico, 2018). En la cuenca oriental, las aguas residuales son vertidas mediante un emisario subfluvial al río Magdalena (CONPES, 2005). Sin embargo, el agua llega al río Magdalena prácticamente cruda, sin un tratamiento completo antes del vertimiento. Se trata de un tratamiento primario que utiliza al río como difusor de las aguas servidas⁷.

Gráfico 9.2. Componentes del índice de sostenibilidad ambiental de Barranquilla



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

En resumen, en el 2019 el índice de sostenibilidad mejoró principalmente debido a que se inició el monitoreo de calidad del aire y al plan de saneamiento de los caños. Pero persiste el problema más importante: el tratamiento de las aguas servidas que afectan a la Ciénaga de Mallorquín y al Río Magdalena, como analizaremos más adelante.

4. Políticas y programas ambientales en Barranquilla

Para analizar cómo ha evolucionado la política ambiental de Barranquilla en los últimos años, se realizó un análisis de contenido de los planes de desarrollo (PDD) y de ordenamiento territorial (POT) entre el 2004 y el 2023. El Cuadro 9.3 resume las políticas ambientales contenidas en los planes de desarrollo.

⁷ Dentro de la agenda del Distrito de Barranquilla se encuentra la estructuración de proyectos de saneamiento de las cuencas noroccidental y nororiental de la ciudad. Esto mejoraría la calidad del tratamiento de aguas residuales.



En todos los PDD se menciona el río Magdalena, la Ciénaga de Mallorquín, el sistema de caños, el sistema hídrico de la vertiente occidental, la zona rural y las zonas verdes (parques, árboles urbanos, entre otros) como ecosistemas estratégicos y/o críticos de la ciudad. Los PDD del 2004-2020 no formulan acciones concretas para la protección del BST. Una excepción es el PDD 2008 que plantea la densificación urbana para la preservación de los bosques, humedales, ciénagas y manglares. El BST solo entra en el discurso de los planes con el PDD 2020 en relación con la conformación de bosques urbanos.

Cuadro 9.3. Políticas ambientales en los planes de desarrollo de Barranquilla.

PDD	POLÍTICA O PROGRAMA
2004	Planes de manejo ambiental para sistema hídrico Planes de manejo para la infraestructura verde urbana
2007	Educación ambiental Fortalecimiento de la gestión ambiental Prevención y atención de desastres Saneamiento básico Recuperación y manejo de las Cuencas de los Arroyos de la zona Suroccidental Programa: Estabilización y Manejo de los Suelos y Laderas
2008	Mejoramiento ambiental y paisajístico de las zonas verdes urbanas Educación ambiental
2011	Fortalecimiento de la gestión ambiental Canalización, limpieza y mantenimiento de arroyos Saneamiento de la cuenca oriental Atención y prevención de desastres Construcción de la Avenida del Río León Caridi (Área verde urbana)
2012	Recuperación de zonas verdes de uso público Desarrollo urbano (Gestión de planes y proyectos)
2015	Gestión integral de micro-cuencas de los arroyos y de cuerpos lénticos Educación ambiental Monitoreo de calidad del aire Protección y preservación del recurso biótico
2016	Protección y recuperación del recurso hídrico Monitoreo calidad del aire
2019	Arborización y embellecimiento de áreas verdes urbanas Canalización de arroyos Implementación comparendo ambiental (Estrategia Educativa)
2020	Recuperación y mantenimiento de la estructura verde urbana Plan de recuperación Ciénaga de Mallorquín
2023	Creación de bosques urbanos Recuperar y conservar el sistema hídrico Generación de fuentes renovables y limpias Promoción de Educación, TICs, Cultura y Ambiente en las IED Barranquilla limpia con cultura de reciclaje

Fuente: Elaboración propia.



El nivel de detalle y especificación del componente ambiental de los PDD ha aumentado en la medida en que se ha adquirido mayor reconocimiento y entendimiento de las problemáticas ambientales del Distrito. Por ejemplo, en el documento del 2004, las acciones propuestas eran generalizadas y no se tenían indicadores de progresos medibles. Por otro lado, la política ambiental de los PDD no ha cambiado de dirección; los PDD plantean proyectos y programas para las mismas problemáticas, siempre a partir de los avances de las alcaldías pasadas. Es importante destacar que, gracias a la continuidad de las políticas a través de las distintas administraciones, ha sido posible desarrollar proyectos de gran escala y largo plazo en la ciudad, como lo es el Gran Malecón, canalización de arroyos y recuperación de parques. En los planes del 2004 hasta el 2016 el componente ambiental se enfoca en detener la degradación y adoptar planes de manejo, mientras que en el 2016-2023 empiezan a encaminarse acciones para incrementar la oferta ambiental dentro del entorno urbano, específicamente para las áreas verdes urbanas (como arborización y creación de bosques urbanos).

Todos los PDD incluyen proyectos relacionadas con la construcción y/o recuperación de zonas verdes para la recreación de la comunidad. A partir del 2016 se le agrega un componente ambiental a la política de recuperación de parques al considerarlos como espacios para fortalecer la convivencia de los ciudadanos con el ambiente. En el PDD 2020 la construcción de zonas verdes se usa como un medio para la preservación y protección de los recursos naturales, como el ecoparque Ciénaga Mallorquín y los parques lineales en las rondas hídricas.

La integración del concepto de servicios ecosistémicos en los PDD ha cambiado a lo largo del tiempo. En el PDD 2004 no se hace ninguna mención sobre ellos. En el PDD 2008 se menciona la mejora paisajística, reducción del ruido, mejoramiento de la calidad del aire y disminución de la temperatura como beneficios de la infraestructura verde en la ciudad. En los PDD 2012 y 2016 sólo se mencionan la estética y la calidad del aire como beneficios de las zonas verdes urbanas. Pero cabe destacar que en el PDD 2020 se integra en el discurso el concepto de servicios ecosistémicos, reconociendo el impacto de las áreas verdes en la provisión de servicios culturales, de regulación y de abastecimiento.



Por último, el cambio climático es otro concepto que se ha venido integrando a los PDD. Ni el POT 2002 ni los PDD entre 2002 y 2011 mencionan el cambio climático ni proponen políticas de adaptación o de mitigación. Esto cambia en el POT 2012, cuando se apunta por una estrategia de ordenamiento resiliente al cambio climático y baja

en carbono. En el PDD 2016 y 2020 ya se proponen medidas para la adaptación del cambio climático, como la canalización de arroyos y la construcción del Malecón del Río; además se propone realizar estudios para entender los retos de la amenaza climática.

5. Casos de estudio

Para entender cómo las acciones ambientales se han alineado con los objetivos de una *biodiversidad*, en esta sección se analizan tres proyectos promovidos por las recientes administraciones distritales: Siembra Más, Bosques Urbanos y el Plan de Recuperación de la Ciénaga de Mallorquín, seleccionados por su estrecha relación con el concepto de *biodiversidad* y por constituirse en emblemas de las últimas alcaldías. Para cada proyecto se presenta una descripción de las acciones implementadas, los resultados alcanzados, y un análisis de su impacto en el bienestar. En particular se prestará especial atención a entender y valorar los costos y beneficios de estos proyectos, y cómo estos se distribuyen entre diferentes sectores poblacionales. Además, se evaluará en qué medida la toma de decisiones ha sido guiada por un enfoque sistémico, que involucre a la comunidad local, la academia y las partes interesadas, para lograr la eficiencia, la sostenibilidad y la equidad de las intervenciones.

Para el análisis de los casos de estudio se utilizaron métodos mixtos, integrando fuentes cualitativas y cuantitativas. Se realizaron 13 entrevistas semi-estructuradas a actores involucrados en los proyectos mencionados, cuatro de los cuales pertenecen a agencias distritales, tres son académicos expertos, cinco son líderes sociales, y uno contratista de la banca de desarrollo multilateral. Además, se analizaron registros estadísticos de las intervenciones realizadas. También fueron analizadas la encuesta de calidad de vida y los registros censales de DANE. Por último, el análisis fue complementado con una exhaustiva revisión de la literatura, incluyendo fuentes periodísticas, académicas y reportes técnicos.

Para tener una aproximación de la valoración económica de los costos y beneficios de los proyectos implementados, se utiliza la metodología de transferencias de beneficios con estimación puntual (Bateman et al, 2000) y de satisfacción con la vida (Frey et al., 2010). No obstante, los valores obtenidos no deben tomarse en ningún caso como estimaciones exactas, ya que el análisis tiene limitaciones. En el Mapa 9.1, al que ya se hizo referencia, aparece la ubicación de los proyectos evaluados, así como otros proyectos y lugares de interés según el mapa de ecosistemas

urbanos de 2016 para Barranquilla de Aldana-Domínguez (2019).

Con el objeto de entender el análisis de los dos primeros casos, es relevante una breve explicación sobre los beneficios de las áreas verdes urbanas (AVU). Las AVU están estrechamente relacionados con el bienestar de la población por su importancia en proveer servicios ecosistémicos dentro del entorno urbano. Entre los beneficios más importantes de las AVU están los relacionados con la salud mental y física de los usuarios:

- Efecto restaurador: la contemplación y admiración de la naturaleza tienen un efecto terapéutico recuperado; el uso y disfrute de los espacios verdes reduce la angustia mental, la fatiga, la ansiedad y la depresión (Braubach et al., 2017; Bayulken et al. 2020; Houlden et al., 2021; Vujcic et al., 2017).
- Fomento de la actividad física: los espacios verdes urbanos promueven y fomentan el deporte mediante la creación de un entorno atractivo y accesible para hacer ejercicio (Bayulken et al., 2020; Braubach et al., 2017).
- Mejora de la respuesta de los sistemas inmunológico, cardiovascular y neuroendocrino: la inmersión en la naturaleza (como la exposición al entorno forestal) tiene un impacto positivo en la respuesta inmunológica, cardiovascular y neuroendocrina del ser humano (Sundara Rajoo et al., 2020).

Los espacios verdes urbanos también fortalecen la cohesión y el capital social al promover la interacción comunal (Wild et al., 2020; Bayulken et al., 2020; Frantzeskaki et al., 2017). Además, las AVU incrementan el sentido de pertenencia y satisfacción de los ciudadanos por sus vecindarios (Bayulken et al., 2020). Las AVU también ofrecen servicios de regulación fundamentales para la adaptación de las ciudades al cambio climático. Las AVU interceptan aguas pluviales y reducen escorrentías superficiales (Staddon et al., 2018), regulan la temperatura y la humedad (Wild et al., 2020), mejoran la calidad del aire (Staddon et al., 2018) y fortalecen la biodiversidad (Cabral et al., 2017), entre otros beneficios. Por otro lado, las AVU pueden proveer servicios de abastecimiento, tales como huertas urbanas y árboles frutales.

La cantidad y calidad de los servicios ofrecidos por las AVU depende de su diseño (¿qué? ¿dónde? ¿cuándo? ¿cómo?). Por ejemplo, los bosques urbanos pueden promover la actividad física mediante la provisión de senderos e infraestructura para el deporte. Pero no es posible obtener todos los beneficios al mismo tiempo, por las incompatibilidades entre ciertos servicios de las AVU. Por ejemplo, la introducción de un sendero en un bosque urbano incrementa la oferta de servicios culturales, como

recreación e inmersión a la naturaleza, pero potencialmente puede reducir la oferta de servicios de regulación, como captura de carbono, al reducir la cobertura vegetal, o biodiversidad, o al generar ruido.

El mantenimiento también juega un papel fundamental en la provisión de servicios ecosistémicos de las AVU. Un mantenimiento menos intenso está asociado con mayores niveles de biodiversidad; así, un plan de manejo que prioriza el mantenimiento de la biomasa frente a la estética es fundamental para fortalecer la biodiversidad local dentro del entorno urbano (Bateman et al, 2023; Inostroza, 2022). Prácticas de manejo que incrementan las funciones ecológicas de las AVU incluyen conservar los troncos y hojas caídos, mantener la vegetación espontánea o dejar crecer el césped.

Siembra Más

En años recientes el Distrito de Barranquilla ha hecho grandes esfuerzos por mejorar la calidad y cantidad de áreas verdes dentro de la ciudad. Hito importante fue el lanzamiento del programa Todos al Parque en el 2011, cuyo propósito es recuperar y hacer funcionales los parques en la ciudad, que se encontraban en estado de abandono y deterioro (Monrroy y Salazar, 2022). De la mano de Todos al Parque, en el 2015 se crea Siembra Más, entidad encargada de proveer y mantener la infraestructura verde de la ciudad. Siembra Más nace con el propósito de mejorar la calidad y cantidad de las AVU en los parques; pero su propósito se extiende más tarde a todos los espacios públicos de la ciudad, incluyendo bulevares, andenes, plazas, instituciones de educación distrital y arroyos, entre otros.

Siembra Más es una empresa de economía mixta encargada de la siembra y mantenimiento de árboles y jardines (paisajismo) urbano. Nace con el propósito de recuperar y conservar las zonas verdes de la ciudad. El proceso de creación y consolidación de Siembra Más constituye un caso de innovación interesante, especialmente considerando que no existían referentes nacionales con condiciones climáticas similares a Barranquilla. Fue necesario capacitar, encontrar financiamiento y generar la oferta de árboles. En Barranquilla no existía una oferta educativa de paisajismo y jardinería adecuada, por lo que fue necesario buscar expertos que pudieran entrenar la mano de obra local. Para financiar a Siembra Más se implementó el impuesto de telefonía celular, único en el país. También se construyó un vivero distrital de 53 hectáreas para generar la oferta de árboles.

Se pueden identificar tres periodos claves en el desarrollo de Siembra Más. El primero constituye la fase de planeación, donde se contratan paisajistas de Tampa, Estados Unidos (ciudad hermana de Barranquilla) para entender las consideraciones relevantes para enverdecer a la ciudad y dar forma al plan de desarrollo. La segunda es una fase de aprendizaje, en la que se realizan intervenciones en espacios públicos habilitados, principalmente ubicados en el norte de la ciudad. La tercera es una fase de consolidación, en la que el programa se extiende a toda la ciudad y se realizan intervenciones en zonas deterioradas, como basureros a cielo abierto.

Según una de las personas entrevistadas, el mantenimiento se constituye en “la columna vertebral del programa”, y consiste en el riego, limpieza, poda, corte de pasto, plateo, control fitosanitario y de plagas, y fertilización. El objetivo es “proporcionar los cuidados que necesite la vegetación con el fin de conservar las zonas verdes en el mismo estado en que se entregó”. El riego se considera como el principal reto por su costo financiero y por las limitaciones de infraestructura. Según las entrevistas, entre los principales beneficios del programa están la estética y la mitigación de las olas de calor, lo cual requiere mantener verde la cobertura vegetal.

El “Manual de silvicultura urbana de Barranquilla” (Camaño et. al, 2015) se constituye como la principal guía para la elección de especies a sembrar en diferentes entornos. Otros criterios que guían la toma de decisión son la estética, la velocidad de crecimiento, el área de la copa, la disponibilidad en el vivero y que los árboles no sean frutales⁸. Siembra Más actualmente trabaja con las 16 especies del Manual⁹ que han demostrado la mejor resistencia al trasplante y a las condiciones locales. De estas 16 especies, sólo ocho pertenecen a la biota BST (Pizano et al., 2014); el resto son especies introducidas ya adaptadas a la región.

Los registros estadísticos de Siembra Más durante el periodo 2018-2022 se presentan en el Cuadro 9.4. En total han sido sembrados 125.546 árboles y recuperado 583.170 m² de paisajismo. Es importante destacar que 26.025 de estos árboles han sido sembrados en zonas de expansión urbana, inicialmente cubiertas por BST y otras zonas naturales; 7.511 en Villas de San Pablo, 11.143 en Caribe Verde, 3.307 en Puerta Dorada y 2.837 en la Alameda del Río (Mapa 9.1). Teniendo en cuenta que estos proyectos

⁸ Los árboles frutales fueron descartados por la complejidad de recolectar las frutas durante la cosecha y para reducir el riesgo de plagas.

⁹ Las especies finales son albizia lebbeck (algarrobo blanco), alstonia scholaris (alstonia), azaridchta indica (neem), cassia fistula (lluvia de oro), ceiba pentandra (ceiba bonga), coccoloba uvifera (uva de playa), conocarpus erectus (mangle plateado), cordia sebestena (san joaquin), delonix regia (acacia rojo), sterculia apelata (camajoru), busidas buseras (olivo verde), plumeria rubra (floron), terminalioa cattapa (almendro), hura crepitans (ceiba blanca), tabebuia rosea (roble morado), y conocarpus erectus (mangle verde).

han estado asociados con el deterioro de los ecosistemas naturales de la ciudad, entran en conflicto con las metas de biodiversidad, especialmente donde había BST. Así mismo, dentro de este registro se encuentran los 15.714 árboles sembrados en los bosques urbanos.

Cuadro 9.4. Registros estadísticos de Siembra Más

LOCALIDAD	ÁRBOLES	PAISAJISMO (M2)	ÁRBOLES SIN EXPANSIONES URBANÍSTICAS
Norte-Riomar	17,263	141,058	17,263
Norte-Centro Histórico	38,103	275,639	35,266
Metropolitana	10,432	96,607	7,125
Suroccidente	28,911	16,109	10,257
Suroriente	10,147	53,758	10,147
Otras	20,687		20,687
Total	125,546	583,17	100,745

Fuente: Registros estadísticos de Siembra Más.

Los costos de Siembra Más en precios constantes del 2022 para el periodo 2018-2022 fueron 52.738 millones de pesos en arborización, 71.843 millones de pesos en paisajismo, y 101.209 millones de pesos en mantenimiento.

• **Beneficios de las intervenciones de paisajismo**

Para valorar los beneficios de las intervenciones de paisajismo se tienen en cuenta los servicios culturales ofrecidos, como apreciación estética e impacto a la salud. Los servicios de regulación, como reducción de escorrentías, regulación de temperatura, biodiversidad y captura de carbono, no se consideran debido a que no hay información suficiente para cuantificar sus impactos.

Para valorar los beneficios de las intervenciones de paisajismo se utiliza el enfoque de satisfacción con la vida, el cual utiliza la satisfacción con la vida como indicador del bienestar subjetivo. El indicador de satisfacción con la vida se obtiene de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE para el 2022 con la pregunta ¿Qué tan satisfecho se siente con su vida actualmente? Se estima con un método econométrico qué tanto contribuyen a la satisfacción con la vida la cercanía a áreas verdes y el ingreso de las familias. Y se usan estas estimaciones para deducir la disposición implícita a pagar por vivir un minuto más cerca de las áreas verdes, de la siguiente manera:

$$D I A P = \frac{\Delta A V U}{I n g r e s o}$$

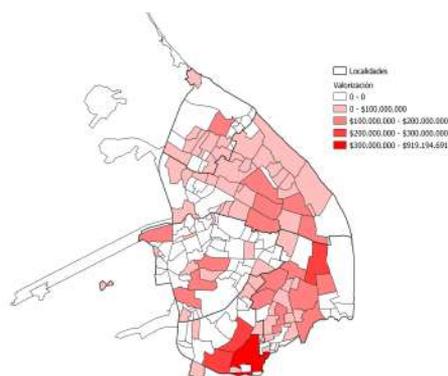
Donde DIAP es la disposición implícita a pagar por la cercanía a las áreas verdes, y ΔAVU y Δ Ingreso son las contribuciones de las áreas verdes y del ingreso al bienestar subjetivo. Utilizando esta metodología, se encuentra que cada individuo estaría en promedio dispuesto implícitamente¹⁰ a pagar 600 pesos mensuales por vivir un minuto más cerca de AVU. El Mapa 9.2 muestra la distribución de beneficios¹¹ de las intervenciones paisajistas por barrio y el Cuadro 9.5 presenta las valoraciones por localidad y por metro cuadrado intervenido. Con estas bases, se puede afirmar que los beneficios totales de las intervenciones paisajistas son aproximadamente 6.605 millones de pesos mensuales. El valor presente neto a perpetuidad¹² de estos beneficios sería 2.642.000 millones de pesos. Estos beneficios superan ampliamente los costos de inversión y mantenimiento¹³, cuyo valor presente neto es aproximadamente 880.881 millones de pesos.

Cuadro 9.5. ¿Cuánto valen los beneficios de los parques?

Localidad	Beneficio mensual (millones de pesos)	Superficies intervenidas (metros cuadrados)	Beneficio mensual por metro cuadrado (pesos)
Norte-Riomar	\$391,7	73.202	\$5.351
Norte-Centro Histórico	\$1.678,7	145.875	\$11.508
Metropolitana	\$1.690,9	33.172	\$50.976
Suroccidente	\$1.052,7	5.937	\$177.295
Suroriente	\$1.791,2	21.226	\$84.389
Total	\$6.605,3	279.412	\$23.640

Fuente: Elaboración propia.

Mapa 9.2. Los beneficios del paisajismo de parques por barrio



Fuente: Elaboración propia.

¹⁰ Estrictamente no puede saberse si estarían dispuestos a desembolsar ese dinero; decimos "implícitamente" porque medimos la pérdida de ingreso que equivaldría a la mejora de bienestar que les produce vivir a una cierta distancia de un parque.

¹¹ Para valorar los beneficios totales se sobrepone la distribución espacial de las intervenciones paisajísticas con las de población. Se considera que sólo las personas ubicadas en un radio de dos kilómetros del área intervenida resultan beneficiadas; es decir, se supone que quienes viven más lejos no se benefician de los parques. Así mismo, se supone que el estado inicial es ausencia de área verde; sólo se consideran intervenciones en parques, plazas y bulevares, se utiliza medidas de distancia euclidiana y se asume una velocidad de caminata de 6 km/h. Por último, como no hay información del lugar exacto de la intervención, las ubicaciones son obtenidas por medio de simulaciones aleatorias dentro del barrio donde ocurre la intervención.

¹² Tomando una tasa de descuento anual del 3%.

¹³ El promedio de los costos de mantenimiento entre 2018 y 2022 se utiliza para estimar los costos de mantenimiento a perpetuidad.

Es importante recordar que estas estimaciones sólo consideran intervenciones en parques, plazas y bulevares, y no tienen en cuenta otros servicios de regulación que benefician indirectamente a las personas. Un análisis más robusto debería hacerse para cuantificar estos impactos y valorarlos con mayor exactitud; para ello se necesita un inventario detallado de las intervenciones (incluyendo tipo de especies, estado, ubicación, conexión y distribución) y del trabajo conjunto entre expertos de las ciencias naturales y sociales.

• **Beneficios de arborización**

No hay suficiente información para calcular robustamente los beneficios de la arborización urbana en Barranquilla, ya que no se cuenta con un inventario de arbolado urbano adecuado. Sin embargo, en esta sección se realiza una aproximación de los beneficios de los 100.745 árboles sembrados, excluyendo áreas de expansión urbanística, teniendo en cuenta las 16 especies manejadas por Siembra Más y utilizando la herramienta I-Tree Design¹⁴ (Nowak, 2021). Por otro lado, para valorar el impacto de la arborización en la reducción de la temperatura superficial, se utilizan las estimaciones de Yang et al. (2022).

- **Captura y secuestro de carbono:** en promedio los árboles sembrados almacenan aproximadamente 22.164 toneladas de carbono y capturan 2.846 toneladas de carbono cada año. Siguiendo las estimaciones de Costo Social de Carbono (CSC)¹⁵ del Interagency Working Group (2021) y de Rennert et al. (2021), se encuentra que los beneficios por almacenamiento y secuestro de carbono de los árboles sembrados está en el rango de 4.166.813 a 15.049.288 dólares y de 535.048 a 1.932.434 dólares cada año, respectivamente.
- **Absorción de escorrentías:** en promedio los árboles reducen aproximadamente 28.037.333 litros de escorrentía de aguas pluviales por año. Considerando un costo de 0,00236 dólares¹⁶ por cada litro absorbido (Nowak, 2021), se estiman beneficios de 342.283 dólares por año por reducción de escorrentías.
- **Regulación de la temperatura:** de acuerdo con Yang et al. (2022) un aumento de 1% en la cubierta arbórea reduce la temperatura

¹⁴ Los valores utilizados corresponden al promedio de captura y almacenamiento de carbono, reducción de escorrentías, y remoción de contaminantes de las 16 especies asumiendo que estas tienen un diámetro de 30cm, una excelente condición y completa exposición al sol. Las especies Mangle Verde, Uva de Playa y Mangle Plateado fueron extraídos del análisis porque I-Tree no tiene información de estas especies.

¹⁵ El Costo Social del Carbono (CSC) es el costo social que enfrentan las generaciones presentes y futuras frente a la emisión de una tonelada adicional de carbono a la atmósfera. El CSC estimado por el Interagency Working Group (2021) con una tasa de descuento de 3% es 188 USD/ton, mientras que el CSC estimado por Rennert et al. (2021) con una tasa de descuento de 2% es 679 USD/ton

¹⁶ Corresponde al valor empleado en I-Tree basado en 16 estudios sobre los costos del control y tratamiento de aguas.

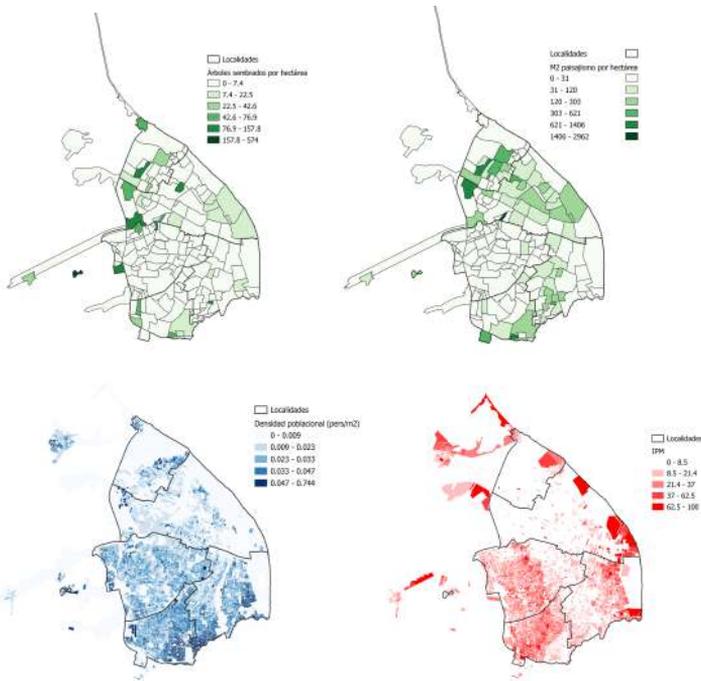


superficial en 0,063 grados centígrados en el día y 0,007 grados centígrados en la noche. Suponiendo que la cobertura arbórea aumentó aproximadamente 2,3%¹⁷, se estima una reducción de temperatura de 0,14 grados centígrados en el día y 0,016 en la noche.

• **Equidad e inclusión**

Los beneficios de la infraestructura verde son capturados principalmente por los vecinos del sector intervenido. Los beneficios decrecen al aumentar la distancia a la intervención. Por tal razón, la ubicación de las AVU define quién recibe los beneficios. Teniendo esto en cuenta, en el Mapa 9.3 se presenta la ubicación de árboles y paisajismo por hectárea sembrados por Siembra Más en el periodo analizado (2018-2022). El mapa también muestra la densidad poblacional y el IPM a nivel manzana de acuerdo con el censo poblacional del 2018.

Mapa 9.3. Intervenciones de Siembra Más, densidad poblacional y pobreza



Nota: 7950 árboles fueron excluidos del análisis ya que no se pudo identificar su ubicación.

Fuente: Elaboración propia.

¹⁷ Asumiendo una copa de 5 m de diámetro, se calcula una cubierta arbórea de aproximadamente 1.977.120,625 m² para los 100.745 árboles plantados. El área urbana del Distrito es aproximadamente 85.991.149,77 m².

El mapa muestra una clara correlación negativa entre la pobreza, la densidad poblacional y las intervenciones realizadas por Siembra Más. Las intervenciones han estado enfocadas en áreas con una menor densidad poblacional y menores niveles de pobreza, posiblemente porque hay más espacios disponibles. No obstante, puesto que los barrios con mayor IPM y población tienen una menor dotación de AVU (Cuadro 8.1), esto sugiere que el incremento de las inequidades ha sido un impacto no intencional del programa.

Bosques Urbanos

El proyecto de bosques urbanos también es emblemático de la estrategia distrital de *biodiversidad*. Tiene dos componentes. El primero es la adecuación de infraestructura de senderismo y ciclismo de montaña en el Bosque Urbano de Miramar. La segunda es la creación de nuevos bosques urbanos por medio de la siembra de 15.714 árboles en los sectores Hogar Caribe (3.000 árboles de 16 especies), Campo Alegre (5.900 árboles de robles morados), EDAR Suroccidente en El Pueblo (4.892 árboles de 12 especies), y Ciudad Caribe (3.904 árboles de 14 especies). La ubicación de estas intervenciones aparece en el Mapa 9.1. Esta sección se enfoca en la adecuación de infraestructura de senderismo y ciclo montañismo en el Bosque Urbano Miramar, puesto que ya analizamos los impactos al bienestar de la siembra de árboles de los nuevos bosques urbanos.

El proyecto Bosque Urbano Miramar consiste en adecuar un segmento de BST urbano para actividades de senderismo, ciclo-montañismo y recreación. Es importante destacar que el lote en donde se realizará el proyecto se encuentra en una zona de alta remoción, lo que ha permitido proteger este fragmento de bosque frente a las presiones antrópicas de expansión urbana. El proyecto consiste en la construcción de casi cuatro kilómetros de senderos, 5,4 kilómetros de ciclo-montañismo, un teatrino, tres zonas de juego, dos miradores, un área operativa y de reparto y un estacionamiento. El área total del lote es de 248.978,8 m², y el proyecto intervendrá alrededor 39.949 m², de los cuales 19.949 m² son de paisajismo y 19.346 m² de adecuaciones de infraestructura.

Al perturbar el entorno, el tránsito de personas y la realización de actividades recreativas en la naturaleza puede impactar negativamente la abundancia de especies y su éxito reproductivo (Larson et. al, 2016). Para enfrentar el impacto del movimiento de personas en el ecosistema se definió una capacidad de carga de 684 senderistas/día y 50 deportistas/día. Así mismo, se estableció que el proyecto no contaría con alumbrado para no afectar a la fauna local. Además, el proyecto contará con

vigilantes ambientales encargados de monitorear el comportamiento de los visitantes de acuerdo con criterios de conservación establecidos.

• **Beneficios y costos**

Los principales beneficios de la intervención del Parque Urbano Miramar resultan de la provisión de servicios culturales como recreación, promoción de hábitos de vida saludables y sentido de pertenencia. Así mismo, este proyecto tiene el potencial de sensibilizar a los ciudadanos sobre la importancia ecológica del BST si se acompaña con actividades de educación ambiental. Sin embargo, esta intervención también puede potencialmente reducir la capacidad del área en proveer servicios de regulación, como captura de carbono, regulación de temperatura, y biodiversidad. Algunos de estos impactos negativos pueden ser mitigados, por ejemplo, estableciendo estándares de niveles de ruido admisibles.

- Acceso e infraestructura recreativas en Bosques Urbanos: el Cuadro 8.5 muestra estimaciones de la disposición a pagar (DAP) por el acceso y adecuación de infraestructura recreativa en bosques urbanos para diferentes contextos. Las DAP varían según la ubicación del bosque, accesibilidad, tipo de ecosistema, mantenimiento, calidad de las instalaciones, actividades ofrecidas, entre otras.
- Emisiones de carbono: considerando que el BST puede almacenar 117 toneladas de carbono por hectárea (Corona-Núñez et al., 2018)¹⁸ y secuestrar 6,07 toneladas de carbono por hectárea cada año (Castro et al., 2021)¹⁹, las 40 hectáreas que serían intervenidas en el proyecto implicarían un costo²⁰ en el rango entre 87.872 y 317.367 dólares por pérdida de almacenamiento de carbono y en el rango entre 1.142 y 4.126 dólares al año por reducción en la captura de carbono. Este impacto se mitiga parcialmente a través de las actividades de compensación que por ley deben realizarse en Colombia; qué tanto se logre compensar depende de qué se siembre y dónde se siembre (Tang et al., 2016).

¹⁸ El estudio estuvo enfocado en remanentes de BST en Oaxaca, México.

¹⁹ Estimaciones de captura de carbono para BST de Centro y Sur América.

²⁰ Se usan las estimaciones de CSC del Interagency Working Group (2021) con una tasa de descuento de 3% y de Rennert et al (2021) con una tasa de descuento del 2%

Cuadro 9.6. DAP por acceso y adecuación de infraestructura recreativa en bosques urbanos

Referencia	Ubicación	Atributo valorado	DAP por residente
Gatto et al. (2014)	Veneto, Italia (Bosque montañoso)	Infraestructura de turismo y señales en senderos	48,42 EUR/año
Bernath y Roschewitz (2008)	Zurich, Suiza (Bosque mixto)	Permiso anual para visitar los bosques urbanos	88 CHF/año
Dumenu (2013)	Ghana	Mantener bosques urbanos	22,55 USD/año
Tavárez y Elbakidze (2019)	San Juan, Puerto Rico	Senderos	29 US\$/año
		Escenarios de eventos	15 USD/año
		Puestos con binoculares	26 USD/año

Fuente: Elaboración propia.

Plan de recuperación de la Ciénaga de Mallorquín

La Ciénaga de Mallorquín, ubicada en el norte de la ciudad, es un ecosistema único, de gran importancia ecológica y estratégico para la adaptación al cambio climático. La ronda de la ciénaga está conformada por manglares, los barrios Las Flores y La Playa, y una barrera de arena que forma la playa de Puerto Mocho (Mapa 9.1). La ciénaga recibe agua dulce de dos fuentes: el arroyo León, que recibe las aguas provenientes de la EDAR El Pueblo, y el río Magdalena.

Los habitantes de Las Flores y La Playa son los principales usuarios de la ciénaga, quienes la utilizan para la pesca, recreación y vivienda (Universidad del Atlántico, 2018); por lo tanto, el bienestar en estos barrios está estrechamente relacionado con la integridad ecosistémica de la ciénaga. Las Flores y La Playa son barrios de ingresos medio-bajos (estratos 1 y 2), con una población de aproximadamente 30.000 habitantes, y con una larga tradición pesquera. Estos barrios cuentan con una fuerte organización social, lo que ha facilitado la acción colectiva para dar solución a problemas comunes. A pesar de su importancia, este ecosistema se encuentra severamente degradado por diferentes presiones antrópicas. De acuerdo con las entrevistas y revisión de literatura, las principales problemáticas ambientales de la ciénaga son:

- Contaminación del cuerpo de agua, sedimentos y suelos (orgánica, inorgánica y metales pesados²¹): es quizás la problemática ambiental más urgente. Sus tensesores provienen de distintas fuentes, entre ellas

²¹ Uno de los entrevistados, experto biólogo, comentó que la ciénaga también tiene un alto nivel de contaminación microbiológica, lo cual significa que hay un alto riesgo de que sus usuarios adquieran infecciones por bacterias resistentes a antibióticos.

se destacan la entrada de contaminantes a través del arroyo León y el río Magdalena, vertimientos de aguas residuales de los barrios Las Flores y La Playa (inadecuado e inexistente alcantarillado), vertimientos por fuentes difusas, infiltración de lixiviados del antiguo botadero de Las Flores, inadecuado manejo de residuos sólidos y escorrentías superficiales.

- Deforestación del manglar: la expansión urbana informal en La Playa y Las Flores es el principal tensor, agravado por tala de mangles para la obtención de leña.
- Desconexión con zona de amortiguación de BST: la construcción de la carretera vía Las Flores-La Playa desconectó a la ciénaga de su zona de amortiguación. Este problema se ha agudizado por obras de expansión urbana como Ciudad Mallorca y otros desarrollos en el sector de Villa Campestre (Mapa 9.1)
- Introducción de especies invasoras: algunos pescadores manifiestan haber observado especies invasoras en la zona, pero no hay estudios que evalúen su impacto.

Las siguientes problemáticas fueron ocasionadas por la construcción del tamar Bocas de Cenizas, que cambió la morfología y flujos hidráulicos de la ciénaga (Universidad del Atlántico, 2018):

- Disminución del área del cuerpo de agua, agravado por la cimentación de rellenos para asentarse informalmente en la ciénaga.
- Pérdida de profundidad (colmatación) por la entrada de sedimentos del arroyo León y el río Magdalena
- Salinización como consecuencia del taponamiento de alcantarillas que permiten la circulación de agua dulce con el río Magdalena y de la desviación del cauce del arroyo León.
- Erosión de la playa de Puerto Mocho y la barrera de arena.

Todas estas problemáticas han mermado la biodiversidad biológica de la ciénaga y, seguramente, generado problemas de salud pública. Aunque no se han estudiado los impactos de la contaminación de la ciénaga en la salud de sus usuarios, hay evidencia de que los niveles de contaminación orgánica y por metales pesados²² son mayores que los valores de referencia para contacto primario y secundario (Invemar, 2022, Fuentes-Gandara et.

²² En la ciénaga se han encontrado trazas de cadmio, cromo, mercurio, zinc, plomo, cobre, níquel. Las fuentes potenciales de estos metales pesados son naturales e industriales. El plomo, el cobre y el níquel también pueden provenir de fuentes domésticas (Australian Government, 2008).

al, 2021, Castro et. al, 2022; Portz et. al, 2022). Además, hay evidencia de bioacumulación de metales pesados en la ictiofauna que es consumida por la población local (Fuentes-Gandara et. al, 2018).

Es importante mencionar que todas estas problemáticas están interrelacionadas y conectadas; por ejemplo, la expansión urbanística en la zona de amortiguamiento genera un aumento en las escorrentías superficiales que llegan a la ciénaga, agravando los procesos de contaminación. Por lo tanto, es fundamental adoptar una visión de sistema que tome en cuenta todas las interacciones ecológicas y sociales para poder dar solución a estas severas problemáticas e incrementar el bienestar poblacional.

Teniendo esto en cuenta, el Plan de Recuperación Integral de la Ciénaga de Mallorquín abarca tres frentes, cada uno con diferentes proyectos (ver Cuadro 9.7):

- **Infraestructura para la recreación:** uno de los principales objetivos del plan es la adecuación de infraestructura de bajo impacto que permita la realización de actividades deportivas, de recreación, y contemplación en el ecosistema. Este frente aborda tres proyectos. El primero es el desarrollo de un ecoparque con cuatro unidades funcionales (UF1, UF2, UF3, UF4). El ecoparque está constituido por senderos peatonales, ciclorrutas, muelles para actividades náuticas, piscinas naturales y zonas para eventos, que serán construidos entre el manglar y sobre el cuerpo de agua de la ciénaga. La construcción en curso de las UF1 y UF2 está programada para terminar en 2023; las demás UF se encuentran en diseño. El segundo proyecto es la recuperación de la playa de Puerto Mocho por medio de un plan de zonificación, mejoramiento paisajístico y recuperación de la línea costera frente a los procesos de erosión y contaminación por residuos sólidos. Por último, está la construcción de un tramo férreo, ciclorruta y sendero peatonal de 2,8 km sobre el tajamar para conectar el ecoparque con la playa de Puerto Mocho. La capacidad de carga de la UF1, UF2 y Puerto Mocho son, respectivamente, 2.751, 2.800 y 1.377 personas/día.
- **Calidad del agua:** Los altos niveles de contaminación de la ciénaga restringen su uso recreativo, especialmente para las actividades que implican contacto primario y secundario con el agua. Para mejorar la calidad del agua de la ciénaga, el Distrito plantea dos proyectos: ficorremediación y saneamiento de la cuenca noroccidental. La ficorremediación consiste en la inoculación de un consorcio microbiano de predominancia algal en nueve puntos de la ciénaga



durante siete meses. El saneamiento de la cuenca noroccidental consiste en la recolección de aguas residuales de la zona occidental de la ciudad, para dirigirlos a una planta de pretratamiento de aguas residuales y luego bombear las aguas hacia el emisario subfluvial de Las Flores. La ficorremediación se encuentra en ejecución, mientras que el saneamiento de la cuenca noroccidental está en etapa de preaprobación técnica por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Si bien se reconoce el potencial de la ficorremediación para mejorar la calidad del agua, los expertos y miembros de la comunidad entrevistados cuestionan su eficacia cuando los vertimientos de contaminantes persisten. Los expertos biológicos también señalaron que la ficorremediación sólo aborda la contaminación orgánica; no enfrenta la contaminación por metales pesados ni la contaminación en el sedimento, dos importantes problemáticas de la ciénaga. Por otro lado, el saneamiento de la cuenca noroccidental está orientada a dar solución a un importante foco de contaminación; sin embargo, no enfrenta la entrada de contaminantes por el antiguo botadero de Las Flores, vertimientos residuales de Las Flores y La Playa, y otras fuentes difusas.

- Plan de manejo de la ronda de la ciénaga en los barrios Las Flores y La Playa: los objetivos de este plan son construir una barrera de protección ambiental, desarrollar un plan de reubicación para hogares en zonas inundables y fortalecer el desarrollo social y económico en los barrios Las Flores y La Playa. Este componente se basa en el estudio de la consultoría contratada por la CAF (2022) para definir una hoja de ruta para el manejo ambiental de la ronda de la Ciénaga de Mallorquín frente a los barrios La Playa y Las Flores.

Cuadro 9.7. Inversión aproximada y estados de los proyectos que conforman el plan

Frente	Proyecto	Inversión aproximada (millones de pesos)	Estado
Infraestructura para la recreación	Tren Tajamar	\$35.607	Construcción
	UF 1	\$86.439	Construcción
	UF 2	\$115.671	Construcción
	UF 3	\$119.773	Diseño
	UF 4	\$63.000	Diseño
Calidad de agua	Playa de Puerto Mocho	\$24.765	Construcción
	Ficorremediación	\$6.930	Ejecución
	Saneamiento cuenca noroccidental	\$276.000	Preaprobado
Manejo ambiental	Barreras de protección ambiental	\$200.000	Diseño
	Plan Maestro Las Flores y La Playa	\$810.000	Diseño

Fuente: Registros de Puerta de Oro.

• **Beneficios y costos**

El análisis de beneficios y costos del plan de recuperación de la Ciénaga de Mallorquín se enfoca en los proyectos que se encuentran en ejecución en el frente de infraestructura para la recreación²³. Estos proyectos y su inversión se presentan en el Cuadro 9.7. Las adecuaciones de infraestructura potencialmente pueden incrementar la provisión de servicios culturales en la ciénaga, al facilitar su acceso y disfrute. Otro potencial beneficio del proyecto es la modificación de dinámicas de ampliación de la mancha urbana en la ciénaga, que se materializan en vertimientos de aguas residuales, disposición inadecuada de residuos sólidos, tala de mangle y rellenos; sin embargo, no hay suficiente información para cuantificar estos beneficios.

Estos beneficios sólo se materializarán y serán sostenibles si se abordan las severas problemáticas ambientales que amenazan la integridad ecosistémica de la ciénaga. De especial urgencia es dar solución a la problemática de contaminación; de hecho, el desarrollo de actividades recreativas puede generar costos de salud pública si continúan los procesos de contaminación en la ciénaga. Por último, el tránsito de personas y la realización de eventos y actividades recreativas pueden generar impactos negativos en la abundancia y composición biológica de la ciénaga; esto es importante reconocerlo y abordarlo durante la fase operativa.

- *Caminata en manglares*: Diswandi y Saptutyningsih (2019) estimaron que el valor recreacional que los turistas asignan al bosque de manglar en West Lombok en Indonesia es de 87,58 dólares al año. El disfrute de esta actividad requiere de la solución de los procesos de degradación en el bosque de manglar.
- *Paseos en bicicleta*: en un estudio para Barranquilla, Cantillo et al. (2020) estiman que los estudiantes universitarios tienen una disposición a pagar promedio de 920 pesos por cada viaje en bicicleta hecho en una ciclorruta; este valor puede ser mayor considerando las amenidades visuales que ofrecen río, mar y ciénaga.
- *Actividades náuticas de bajo impacto*: Vargas et al. (2020) estiman que los visitantes tienen una disposición a pagar de 7.200 pesos por llevar a cabo actividades náuticas como el kayak en las ciénagas de la vía Parque Isla Salamanca. Estas actividades requieren que las condiciones de calidad del agua sean aptas para el contacto secundario.

²³ La fitorremediación no se analizará al no dar solución a los problemas estructurales de contaminación en la ciénaga.

- *Avistamiento de aves*: Maldonado et al. (2018) reportan que los avistadores de aves en Colombia prefieren sitios con amplia diversidad de hábitats y especies, buenas condiciones de seguridad, y donde las comunidades locales participen. Estos autores estiman que los avistadores extranjeros tienen una disposición a pagar promedio de 308 dólares por día. Las modificaciones antrópicas que plantean las obras pueden disminuir la abundancia y riqueza de especies de aves. Si esto ocurre el valor económico será menor. Kolstoe y Cameron (2017) estimaron que en los Estados Unidos los avistadores asignan un valor marginal de 3,38 dólares por especie.

• **Equidad e inclusión**

Esta parte aborda dos aspectos centrales. Primero, la distribución de los beneficios y costos del proyecto, en especial lo referente al aprovechamiento de las nuevas oportunidades económicas y la afectación de las actividades que actualmente se llevan a cabo. Segundo, la participación ciudadana en las diferentes fases del proyecto y el grado en el que este se ha adelantado teniendo en cuenta a la ciudadanía directamente afectada. Para ello se realizará un análisis temático; es decir, el análisis de las fuentes textuales en búsqueda de los temas más importantes para la descripción del fenómeno. Las principales fuentes de datos para el análisis cualitativo son entrevistas semiestructuradas con actores conocedores de la ciénaga (dos pescadores, tres líderes comunales y tres investigadores), actas de reuniones de socialización del proyecto, y diversos documentos y reportes.

Una preocupación recurrente es el efecto que tendrá el plan sobre las personas que derivan ingresos directamente de la ciénaga o la playa de Puerto Mocho. Los pescadores desean saber si podrán seguir pescando, mientras que los caseteros y los operarios del tren indagan si ellos podrán llevar a cabo sus actividades en las nuevas infraestructuras que desarrollará el proyecto. Sobre esto, la respuesta recurrente de los representantes del proyecto es que a través de la Secretaría de Desarrollo Económico se realizarán capacitaciones y otras actividades para que estas personas tengan acceso a las oportunidades de generación de ingresos que se deriven del proyecto. La expectativa de nuevas oportunidades de ingreso es percibida de manera positiva, pero se aprecia temor/desconfianza por la posibilidad de que estas nuevas oportunidades terminen siendo aprovechadas/adjudicadas a personas ajenas a la comunidad.

Otro tema importante es la participación de la comunidad, la academia y otras partes interesadas en el proyecto. La alcaldía ha realizado 23 socializaciones entre todas las secretarías del Distrito, 13 capacitaciones y 3 ferias de servicios con la secretaria de Desarrollo Económico. Según las actas de las socializaciones, las reuniones desarrolladas entre la comunidad local y la Alcaldía han estado orientadas a socializar el proyecto y en algún grado a recoger las inquietudes de la comunidad sobre este. Sin embargo, los entrevistados mencionaron que estos espacios han sido insuficientes y limitados. Esto es evidenciado en el estudio de la CAF (2022), donde se señala que las obras del ecoparque comenzaron aún sin haber tenido espacios suficientes de participación (p.28). Por ejemplo, uno de los pescadores entrevistados de La Playa afirma que en la construcción de la UF2 se realizaron modificaciones sin haber socializado previamente:

“Lo que no veíamos era eso, de que sinceramente no sabíamos qué era lo que iban a hacer, porque supuestamente cuando ellos dijeron en la primera reunión que hicimos con ellos lo que iba a hacer... resulta ahora que el plano que mostraron era un plano viejo (...); nosotros fuimos hace ya como dos, cuatro meses, ya se están cogiendo un poco más de la ciénaga y eso se le hizo saber a ellos, ‘no, que hubo modificaciones’, sí, ahí es donde viene el problema (...). Eso donde construyeron era una mina de camarones.”

Esto ha incrementado la inquietud sobre el futuro de los pescadores y otros usuarios de la ciénaga. Además, los actores entrevistados también cuestionan el grado de participación de la comunidad en la toma de decisiones del proyecto. Estos mencionan que la participación ha sido de una sola vía y la comunidad no ha tenido poder en la toma de decisiones. Un informante menciona:

“Las comunidades de Las Flores y de La Playa... yo diría que es de las comunidades más participativas y preparadas de Barranquilla... y pues la participación ciudadana va más allá de que te socialicen un proyecto, sino que tú puedas influir verdaderamente en la construcción de ese proyecto y yo creo que las comunidades están listas para eso.”

Es importante observar que ya en el 2005 la comunidad de Las Flores había propuesto al Distrito un Plan de Desarrollo Zonal en donde se proponía la construcción de un ecoparque en la ciénaga (Consejo Administrativo Barrial del Barrio Las Flores, 2005); sin embargo, la alcaldía no ha hecho referencia a este estudio durante la puesta en marcha del

²⁴ Puerta de Oro, la empresa de economía mixta encargada del diseño del plan de recuperación, menciona que no conoce este documento.

ecoparque²⁴.

Los investigadores y líderes comunales entrevistados también mencionan que el acceso a información sobre el proyecto ha sido muy limitado, lo que ha dificultado el proceso de rendimiento de cuentas y la cooperación académica. En general, se desconocen las bases técnicas que sustentan los proyectos y licitaciones de contrato.

Por último, todos los líderes sociales e investigadores entrevistados ven el plan de desarrollo como una intervención urbanística de embellecimiento y esparcimiento, más no como un plan de recuperación ambiental. Así mismo, la comunidad tiene cierta desconfianza con las obras del ecoparque al percibir las como antesala de desalojos (CAF, 2022). Por ejemplo, con respecto a la iniciativa de la alcaldía de cambiarle el nombre a la playa Puerto Mocho por no considerarla atractiva²⁵, un entrevistado mencionó:

“La memoria histórica vende, la historia vende, los relatos, las vivencias de la gente vende, tú no puedes llegar acá y ahora listo desaparece, comienzas desapareciendo esos elementos, que dan identidad, que nos dan identidad, entonces tú mañana nos comienza a desaparecer todos nosotros, porque tú lo que ves aquí es cómo montas una torre, como montas un hotel, cómo hace un buena vista de este territorio y ajá y lo vas a hacer con los recursos públicos y lo vas a hacer con la plata de la gente, pero ahí resulta que nosotros tenemos derecho a vivir, tenemos derecho a existir, y nosotros amamos este lugar y este lugar lo hemos construido nosotros, ¿por qué tenemos que irnos?, ¿por qué tenemos que dejar?”

6. Conclusiones y lecciones aprendidas

Barranquilla ha dado pasos importantes para convertirse en una *biodiversidad*, destacándose la recuperación de parques y otras zonas verdes, la creación de bosques urbanos y los programas de arborización de la ciudad, limpieza de caños y monitoreo de la calidad del aire. Como resultados de estos esfuerzos, el porcentaje de ciudadanos satisfechos con las zonas verdes en su barrio pasó del 10% en 2009 y el 29% en el 2014 a 71% en 2023 según la encuesta Barranquilla Cómo Vamos²⁶. Es también destacable el hecho de que la biodiversidad haya entrado en la agenda pública como una prioridad del Distrito. Sin embargo, aún hay desafíos que abordar para la transición hacia una *biodiversidad* justa, equitativa, sostenible y eficiente.

²⁵El comunicado de la Alcaldía se encuentra en <https://www.barranquilla.gov.co/intranet/distrito-abre-concurso-para-cambiarle-el-nombre-a-puerto-mocho>

²⁶ Disponible en <https://barranquillacomovamos.org/informes/>

En primer lugar, es imperativo que se fortalezcan las intervenciones de arborización y paisajismo en las localidades más vulnerables, especialmente las ubicadas en las localidades Suroccidente y Suroriente. Considerando que los barrios con mayor pobreza suelen tener mayor densidad poblacional, enfocar acciones en localidades de menor ingreso también ayudaría a incrementar el número de personas beneficiarias de estas intervenciones. Llevar esto a cabo afronta grandes retos debido a la poca disponibilidad de espacio público en estas localidades. Alternativas para incrementar la oferta de AVU en estas zonas incluye la identificación y recuperación de infraestructura obsoleta o subutilizadas (Wolch et. al 2014).

Por otro lado, actualmente el plan de manejo de zonas verdes incluye la remoción de biomasa necesaria para mantener la biodiversidad, como hojas y vegetación espontánea. Además, la inclusión de especies del BST es limitado. Es entonces prioritario pasar a un modelo de desarrollo que busque maximizar el valor biológico de las zonas verdes, manteniendo un paisaje agradable para los ciudadanos. Para ello es imperativo incluir a expertos de las ciencias biológicas en la toma de decisiones de Siembra Más. Es importante mencionar que la percepción de la estética es subjetiva al depender de las experiencias y la educación recibida. Tribot et al. (2018) encontraron que la educación sobre las funciones ecológicas establece un vínculo positivo entre percepción estética y diversidad biológica. Por lo tanto, la educación ambiental es fundamental para mejorar la percepción de arreglos paisajísticos biodiversos que integran elementos del BST. El proyecto Bosque Urbano de Miramar es una gran oportunidad para hacer esto posible.

Además, es fundamental establecer una línea base sobre los ecosistemas urbanos en Barranquilla. Para ello se requiere la realización periódica de un inventario de arbolado urbano y el mapeo de los ecosistemas que tiene el Distrito a una escala espacial adecuada. Este es el primer paso para entender cómo las acciones del Distrito han impactado la oferta ecosistémica urbana, que acciones deben ser tomadas para maximizar el valor del capital natural en Barranquilla, y cuáles son las áreas con mayor valor ecológico para que sean protegidas. Dada su condición de ecosistema crítico, es fundamental identificar y caracterizar los remanentes de BST en el Distrito para que estos sean conservados y restaurados.



La idea de *biodiversidad* invita a una mirada de planificación con un enfoque de sistema, que identifique y entienda cuáles son los principales factores sociales y ecológicos que toman lugar en los diferentes ecosistemas del Distrito, y como estos interactúan entre sí, poniendo especial atención a los flujos que impactan el bienestar de la población. En el caso de la Ciénaga de Mallorquín es necesario la adopción de una perspectiva de cuenca, que vea a la ciénaga más allá del bosque de manglar y su cuerpo de agua. Además, considerando que gran parte de la cuenca que drena hacia la Ciénaga de Mallorquín y su zona de amortiguación se encuentra en jurisdicción de Puerto Colombia y Galapa, es necesario un diálogo a escala metropolitana para proteger el ecosistema.

Así mismo, los procesos de participación deben involucrar más intensamente a la ciudadanía para que incida efectivamente en la toma de decisiones. En el caso de la Ciénaga de Mallorquín, la participación de la comunidad local es esencial, considerando que la ciénaga es un ecosistema del cual se benefician directamente grupos de pobladores, y que hace parte del acervo de identidad y cultural de la comunidad. Una efectiva, transparente y fuerte participación ciudadana puede generar más confianza y aceptación de las acciones realizadas, y puede prevenir errores y mitigar potenciales impactos negativos de las obras.

Dar solución estructural al problema de contaminación en el agua y sedimento en la Ciénaga de Mallorquín debe ser una prioridad, especialmente considerando que el plan de recuperación de la ciénaga promueve actividades acuáticas de contacto secundario y primario²⁷. Para ello se requiere identificar y controlar todas las fuentes de vertimientos de contaminantes que llegan a la ciénaga. Mientras no se solucionen estas problemáticas es recomendable, por consideraciones de salud pública, no promover las actividades recreativas que involucran contacto primario con el agua. Además, para minimizar los riesgos a la salud, es necesario la adopción de guías de calidad de agua para usos recreativos, orientada a informar a los usuarios sobre el estado del agua y las actividades que pueden realizarse. Esto requiere de un monitoreo constante y de una estrategia de información a la ciudadanía. En la actualidad no se reconocen abiertamente estos riesgos, lo que dificulta la adopción de estrategias de manejo adecuadas.



Definitivamente, en la medida en que la política ambiental de Barranquilla ha hecho importantes avances, han surgido nuevos desafíos que enfrentar. Entre ellos, fortalecer el sistema de tratamiento de aguas

²⁷ En la UF2 se contempla la construcción de una piscina natural.

y controlar los vertimientos de contaminantes en las cuencas occidental y oriental, incluir la protección del BST en los procesos de planeación urbana y educar a la comunidad sobre los beneficios que estos ofrecen, integrar la estética y diversidad biológica en el diseño y manejo de zonas verdes, establecer una línea base del capital natural en Barranquilla e integrar a la ciudadanía y la comunidad científica en la toma de decisiones. La condición de ciudad biodiversa debe consolidarse y mantenerse como un eje de la planificación urbana. Futuras administraciones deben seguir edificando sobre los avances logrados y centrarse en los desafíos por resolver. No cabe duda de que la experiencia de Barranquilla será un referente para otras ciudades en Colombia y en el mundo.

Reconocimientos

Agradezco a todos los participantes de las entrevistas por compartir su valioso tiempo, perspectivas y comentarios. También agradezco a la Alcaldía Distrital de Barranquilla por invitarme a escribir este capítulo, por el apoyo en la búsqueda de datos e información y por el interés en generar una discusión científica sobre las políticas implementadas en torno a consolidar a Barranquilla como una *biodiversidad*.

Referencias

Alcaldía de Barranquilla (2020). *Plan de desarrollo 2020-2023 "Soy Barranquilla"*, Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Aldana-Domínguez, J. (2019). "Barranquilla analizada como un sistema socio-ecológico: importancia de los ecosistemas para el bienestar humano ante los desafíos del cambio global y la construcción de paz". En G. A. Calderón y M. F. Valdés (eds.), *Ciudad, sostenibilidad y posconflicto en Colombia*, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia-Fescol, Foro Nacional Ambiental, pp. 345-374.

Aldana-Domínguez, J.; Gómez, J. P.; Rojas-Zamora, O.; Bohórquez-Herrera, J.; Celis, M. (2019). Asesoría de la propuesta: "Lineamientos urbanos estratégicos para el desarrollo del proyecto de expansión segunda circunvalar", en *Los temas de ecología y biodiversidad*. Reporte final.

Aldana-Domínguez, J.; Montes, C; Gonzales, J. A. (2018) "Understanding the Past to Envision a Sustainable Future: A Social-Ecological History of the Barranquilla Metropolitan Area (Colombia)". *Sustainability*. 10(7), 2247.



Aldana-Domínguez, J.; Palomo, I.; Arellana, J.; Gómez de la Rosa, C. (2022). “Unpacking the Complexity of Nature’s Contributions to Human Well-being: Lessons to Transform the Barranquilla Metropolitan Area into a BiodiverCity”. *Ecosystems and People*. 18 (1): 430-46.

Australian Government (2008) *Guidelines for Managing Risks in Recreational Water*. National Health and Medical Research Council.

Bateman, I. J.; Anderson, K., Argles, A. et al. (2023). “A Review of Planting Principles to Identify the Right Place for the Right Tree for ‘Net Zero plus’ Woodlands: Applying a Place-Based Natural Capital Framework for Sustainable, Efficient and Equitable (SEE) Decisions”. *People and Nature* 5 (2): 271-301.

Bateman, I.J.; Jones, A.P.; Nishikawa, N.; Brouwer, R. (2000) “Benefits Transfer in Theory and Practice: A Review and Some New Studies”, CSERGE and School of Environmental Sciences, University of East Anglia.

Bateman, I; Mace, G (2020) “The Natural Capital Framework for Sustainably Efficient and Equitable Decision Making”. *Nature Sustainability*. 3, pp 776–783.

Bayulken, B.; Huisingh, D.; Fisher, P. (2021) “How are Nature Based Solutions Helping in the Greening of Cities in the Context of Crises such as Climate Change and Pandemics? A Comprehensive Review”. *Journal of Cleaner Production*. 288, 125569.

Bernath, K.; Roschewitz; A. (2008). “Recreational Benefits of Urban Forests: Explaining Visitors’ Willingness to Pay in the Context of the Theory of Planned Behavior”. *Journal of Environmental Management*, Our Shared Landscape: Design, Planning and Management of Multifunctional Landscapes, 89 (3): 155–66.

Braubach, M.; Egorov, A.; Mudu, P.; Wolf, T.; Thompson, C. W.; Martuzzi, M. (2017) “Effects of Urban Green Space on Environmental Health, Equity and Resilience”. En Kabisch, N., Korn, H., Stadler, J., and Bonn, A. (Eds.), *Nature-based Solutions to Climate Change Adaptation in Urban Areas: Linkages between Science, Policy and Practice*, Springer Open.



Cabral, I.; Costa, S.; Weiland, U.; Bonn, A. (2017) “Urban Gardens as Multifunctional Nature-Based Solutions for Societal Goals in a Changing Climate”. En Kabisch, N., Korn, H., Stadler, J., and Bonn, A. (Eds.), *Nature-*

based Solutions to Climate Change Adaptation in Urban Areas: Linkages between Science, Policy and Practice, Springer Open.

CAF (2022). Consultoría “Análisis para la definición de alternativas, estudios y diseños preliminares para el manejo ambiental de la ronda de la Ciénaga de Mallorquín frente a los barrios La Playa y Las Flores en el Distrito de Barranquilla, Colombia”, Resumen ejecutivo.

Camaño J.; Capuzano R.; Ramos, E., (2015) *Manual de Silvicultura Urbana para Barranquilla*, Fondo Editorial Jardín Botánico de Medellín, Medellín. ISBN 978-958-57435-8-8.

Cantillo, T.; Vargas, A.; Cantillo, V.; Ramos, J. (2020). “What Determines University Student’s Willingness to Pay for Bikeways?”. *Transportation*, 47 (5): 2267-86.

Castro, E.; Pinedo, J.; Marrugo, J.; León, I. (2022). “Retention and Vertical Distribution of Heavy Metals in Mangrove Sediments of the Protected Area Swamp of Mallorquin, Colombian Caribbean”. *Regional Studies in Marine Science*, 49 (enero): 102072.

CONPES (2005). CONPES 3351: *Importancia estratégica del plan de saneamiento de los caños de la cuenca oriental de la ciudad de Barranquilla*. Consejo administrativo barrial del barrio Las Flores, “Acuerdo social por la ciudad”.

Consejo Administrativo Barrial del Barrio Las Flores (2005). *Plan de Desarrollo Zonal Las Flores: Eje Estratégico del Desarrollo Sostenible de Barranquilla y el Litoral Colombiano*.

Dietz, S.; Neumayer, E. (2007). “Weak and Strong Sustainability in the SEEA: Concepts and Measurement”. *Ecological Economics*, Special Issue on Environmental Accounting: Introducing the System of Integrated Environmental and Economic Accounting 2003, 61 (4): 617-26.

Diswandi, D.; Saptutyingsih, E. (2019). “Recreational Value of Mangrove Forest and Tourists Willingness-to-Pay for Mangrove Conservation”. *Atlantis Press*, 121-25.

Dumenu, W. K. (2013). “What Are We Missing? Economic Value of an Urban Forest in Ghana”. *Ecosystem Services*, 5 (September): 137–42.

Etter, A.; McAlpine, C.; Possingham, H. (2008). "A Historical Analysis of the Spatial and Temporal Drivers of Landscape Change in Colombia since 1500". *Annals of the American Association of Geographers*. 98 (2). pp 2-23.

Etter, A.; Andrade, A.; Saavedra, K.; Amaya, P.; Arévalo, P.; Cortés, J.; Pacheco, C.; Soler, D. (2017) *Lista Roja de Ecosistemas de Colombia* (Vers.2.0).

Ferrini, S.; Grilli, G.; Cantillo, T. et al. (2021). *Bioeconomy Opportunities for Four Colombian Regions*. UKRI GCRF Grant EP/T025026/2. Bogotá, Colombia. Bogotá D.C.

Frantzeskaki, N.; Borgström, S.; Gorissen, L.; Egermann, M.; Ehnert, F. (2017) "Nature-Based Solutions Accelerating Urban Sustainability Transitions in Cities: Lessons from Dresden, Genk and Stockholm Cities". En Kabisch, N., Korn, H., Stadler, J., y Bonn, A. (Eds.), *Nature-based Solutions to Climate Change Adaptation in Urban Areas: Linkages between Science, Policy and Practice*. Springer Open.

Frey, B. S.; Luechinger, S.; Stutzer, A. (2010). "The Life Satisfaction Approach to Environmental Valuation". *Annual Review of Resource Economics*, 2 (1): 139-60.

Fuentes-Gandara, F.; Pinedo-Hernández, J.; Gutiérrez, E.; Marrugo-Negrete, J.; Díez, S. (2021). "Heavy Metal Pollution and Toxicity Assessment in Mallorquin Swamp: A Natural Protected Heritage in the Caribbean Sea, Colombia". *Marine Pollution Bulletin*, 167 (junio): 112271.

Gatto, P.; Vidale, E.; Secco, L.; Pettenella, D. (2014). "Exploring the Willingness to Pay for Forest Ecosystem Services by Residents of the Veneto Region". *Bio-Based and Applied Economics*, 3 (1): 21-43.

Fuentes-Gandara, F.; Pinedo-Hernández, J.; Marrugo-Negrete, J.; Díez, S. (2018). "Human Health Impacts of Exposure to Metals through Extreme Consumption of Fish from the Colombian Caribbean Sea". *Environmental Geochemistry and Health*, 40 (1): 229-42.

Hernández-Blanco, M.; Costanza, R; Cifuentes-Jara, M (2018). *Valoración económica de los servicios ecosistémicos provistos por los manglares del Golfo de Nicoya*. San José, Costa Rica: Conservación Internacional.

Houlden, V.; Jani, A.; Hong, A (2021). "Is Biodiversity of Greenspace Important for Human Health and Wellbeing? A Bibliometric Analysis and Systematic Literature Review". *Urban Forestry & Urban Greening*. 66, 127385.

Inostroza, L. (2022) "Biodiversity and Region: A Unitary System. The Paradigm Shift in 21st Century Urban Development." En: Mejía, M.A., Amaya-Espinel, J.D. (eds.). *BiodiverCities by 2030: Transforming Cities with Biodiversity*. Bogotá. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, pp. 40-47.

Interagency Working Group (2021) *Technical Support Document: Social Cost of Carbon, Methane, and Nitrous Oxide Interim Estimates under Executive Order 13990*. Interagency Working Group on Social Cost of Greenhouse Gases, United States Government.

Invemar (2022). "Análisis histórico 2001-2021 de la calidad de las aguas marinas y costeras en el Caribe y Pacífico colombianos". Paola Obando y Luisa Espinosa (Eds). *Red de vigilancia para la conservación y protección de las aguas marinas y costeras de Colombia*. REDCAM: Invemar, MinAmbiente, Coralina, Corpoguajira, Corpamag, CRA, Cardique, Carsucre, CVS, Corpourabá, Codechocó, CVC, CRC y Corponariño. Informe Técnico 2021. *Serie de Publicaciones Periódicas* No. 4 del Invemar, Santa Marta.

Kolstoe, S.; Cameron, T. A. (2017). "The Non-market Value of Birding Sites and the Marginal Value of Additional Species: Biodiversity in a Random Utility Model of Site Choice by eBird Members". *Ecological Economics*, 137, 1-12.

Larson, C. L.; Reed, S.E.; Merenlender, A.M.; Crooks, K.R. (2016) "Effects of Recreation on Animals Revealed as Widespread through a Global Systematic Review". *PLoS ONE*, 11(12): e0167259.

Lugo, R.; Lazo, P. (2022) "Towards the Financing of the BiodiverCity". En: Mejía, M.A., Amaya-Espinel, J.D. (eds.). *BiodiverCities by 2030: Transforming Cities with Biodiversity*. Bogotá, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, pp. 88-95.

Maldonado, J. H.; del Pilar Moreno-Sánchez, R.; Espinoza, S.; Bruner, A.; Garzón, N.; Myers, J. (2018). "Peace is Much More than Doves: The Economic Benefits of Bird-based Tourism as a Result of the Peace Treaty in Colombia". *World Development*, 106, 78-86.

Millennium Ecosystem Assessment (2005). *A Report of the Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-Being*. Island Press, Washington DC.

Ministerio de Ambiente (2022). *Colombia un país de biodiversidades*. Disponible en: <https://biodiversidades-mads.hub.arcgis.com/>

Mitsch, W. J.; Bernal, B.; Hernandez, M. (2015) "Ecosystem services of wetlands", *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management*, 11:1, 1-4.

Monroy, L. E.; Salazar, A. M. (2022). *Los parques como espacios seguros: una evaluación de impacto del programa Todos al Parque en la ciudad de Barranquilla*. Secretaría de planeación. Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Montoya, J. (2022) "Transformative Citizens to Propel BiodiverCities". En: Mejía, M.A., Amaya-Espinel, J.D. (eds.). *BiodiverCities by 2030: Transforming Cities with Biodiversity*. Bogotá, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, pp. 72-79.

Murcia-López, M.; Flórez-Zapata, N.; Amaya Guzmán, B (2022). "Sustainable Urban Economies: Transitions Based on Biodiversity Knowledge". En: Mejía, M.A., Amaya-Espinel, J.D. (eds.). *BiodiverCities by 2030: Transforming Cities with Biodiversity*. Bogotá. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, pp. 60-71.

Nowak (2021) *Understanding i-Tree: 2021 Summary of Programs and Methods*. USDA FOREST SERVICE.

Pizano, C.; Gonzáles, R.; Gonzáles, M. F. et al. (2014). "Las Plantas de los Bosques Secos de Colombia". En: Pizano C. y H. Garcia (eds.) *El bosque seco tropical en Colombia*. Instituto de investigación de recursos biológicos Alexander von Humbolt (IAvH). Bogotá D.C., Colombia.

Portz, L.; Manzolli, R. P.; de Andrade, C. F. F.; Villate Daza, D. A.; Bolívar Bandeira, D. A.; Alcántara-Carrió, J. (2020). "Assessment of heavy metals pollution (Hg, Cr, Cd, Ni) in the sediments of Mallorquin lagoon-Barranquilla, Colombia". *Journal of Coastal Research*, 95(SI), 158-162.

Ramírez, M.; Padilla, A. (2022) "Understanding BiodiverCities From a Transformative Change Approach". En: Mejía, M.A., Amaya-Espinel, J.D. (eds.). *BiodiverCities by 2030: Transforming Cities with Biodiversity*. Bogotá, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, pp. 18-29.

Rennert, K., Errickson, F., Prest, B.C. et al. (2022) "Comprehensive Evidence Implies a Higher Social Cost of CO₂". *Nature*, 610, 687–692.

Staddon, C.; Ward, S.; De Vito, L.; Zuniga-Teran, A.; Gerlak, A.; Schoeman, Y. and Hart, A. (2018) "Contributions of Green Infrastructure to Enhancing Urban Resilience". *Environment Systems and Decisions*. 38 pp. 330–338.

Sundara Rajoo, K.; Singh Karam, D.; Zaki Abdullah, M. (2020) "The Physiological and Psychosocial Effects of Forest Therapy: A Systematic Review". *Urban Forestry & Urban Greening*, 54 ,126744.

Tavárez, H.; Elbakidze, L. (2019). "Valuing Recreational Enhancements in the San Patricio Urban Forest of Puerto Rico: A Choice Experiment Approach". *Forest Policy and Economics*, 109 (December): 102004.

Tang, Y.; Chen, A.; Zhao, S. (2016). "Carbon Storage and Sequestration of Urban Street Trees in Beijing, China". *Frontiers in Ecology and Evolution*, 4.

Tribot, A.; Deter, J.; Mouquet, N. (2018). "Integrating the Aesthetic Value of Landscapes and Biological Diversity". *Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences*, 285 (1886): 20180971.

Universidad del Atlántico (2018) "Condiciones iniciales para la determinación de declaratoria de la Ciénaga de Mallorquín como área protegida". Barranquilla Verde y Alcaldía de Barranquilla.

Vargas, Andrés; Díaz, David & Tatiana Cantillo (2020). Prospective Visitors' Preferences for Nature-based Recreational Activities in the Salamanca Island Protected Area, Colombia. Serie Documentos No. 40.

Vujcic, M.; Tomicevic-Dubljevic, J.; Grbic, M.; Lecic-Tosevski, D.; Vukovic, O.; Toskovic, O. (2017) "Nature Based Solution for Improving Mental Health and Well-being in Urban Areas". *Environmental Research*, 158 pp:385-392.

Wild, T.; Bulkeley, H.; Naumann, S.; Vojinovic, Z.; Calfapietra, C.; Whiteoak, K. (2020). *Nature-Based Solutions: State of the Art in EU-funded Projects*. European Commission.

Wolch, J. R.; Byrne, J.; Newell, J (2014). "Urban Green Space, Public Health, and Environmental Justice: The Challenge of Making Cities 'Just Green Enough'". *Landscape and Urban Planning*, 125 (mayo): 234-44.

Yang, Q.; Huang, X.; Tong, X.; Xiao, C.; Yang, J.; Liu, Y.; Cao, Y. (2022). "Global Assessment of Urban Trees' Cooling Efficiency Based on Satellite Observations". *Environmental Research Letters*, 17 (3): 034029.



Capítulo 10.

La seguridad y la comunidad en Barranquilla

Santiago Tobón y Martín Vanegas-Arias,
Universidad EAFIT

Barranquilla, como muchas otras ciudades en el mundo, enfrenta el reto de garantizar la seguridad ciudadana, prevenir el delito en sus calles y generar comportamientos prosociales y percepciones favorables en sus ciudadanos. Durante las últimas cuatro administraciones la seguridad y la convivencia han estado en el centro de las preocupaciones en la agenda pública de la ciudad. Las autoridades han implementado diversas políticas y estrategias para abordar el problema del delito y mejorar la seguridad ciudadana y la convivencia, con una visión que incorpora tanto elementos de contención—estrategias específicas de seguridad—como propuestas enmarcadas en la prevención. Este capítulo analiza la evolución reciente de la seguridad y otros comportamientos ciudadanos como la confianza y la prosocialidad en Barranquilla, revisa algunas de las políticas más importantes y estudia el impacto de diversas estrategias implementadas en la ciudad sobre el crimen y algunos comportamientos ciudadanos.

Del análisis descriptivo destacamos varios aspectos. El crimen violento se ha mantenido en niveles relativamente altos durante los últimos 20 años, con una tasa de entre 25 y 35 homicidios por cada 100.000 habitantes. Un gran volumen de estos homicidios se realiza con arma de fuego, lo que da cuenta de formas de violencia típicamente más difíciles de contrarrestar, como la violencia organizada. El registro de otras formas de violencia, como la violencia doméstica, ha aumentado tanto en Barranquilla como en otras ciudades del país, en parte por la ampliación de mecanismos de denuncia. Por su parte, el crimen a la propiedad se ha mantenido en niveles relativamente estables, con tasas de entre 30 y 40 hurtos de vehículos por cada 100.000 habitantes durante los últimos veinte años. Por otro lado, algunos comportamientos y percepciones ciudadanos como la confianza en la administración local y la prosocialidad han aumentado, mientras que la confianza en otros ciudadanos se ha mantenido en niveles relativamente estables.



En la revisión de políticas públicas y programas de seguridad y convivencia resaltamos tres puntos. Primero, la ciudad cuenta con una Política de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia, con un alcance de 10 años, que incorpora una diversidad de principios orientadores que facilitan el diseño de estrategias de prevención y contención del crimen, la generación de espacios de convivencia, y la participación activa de la ciudadanía. Segundo, en Barranquilla se han implementado de manera regular los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, un instrumento fundamental para la definición de acciones e inversiones en seguridad y convivencia, que cuentan con el concurso no solo de la administración local, sino de organismos de seguridad ciudadana y justicia del orden nacional, como la Fiscalía y la Policía. Finalmente, el panorama de seguridad y convivencia en la ciudad también ha sido el resultado de diferentes políticas y programas nacionales, como las estrategias de patrullaje policial y los procesos de paz adelantados por el Gobierno Nacional con grupos insurgentes.

Respecto a los impactos que han tenido las políticas y programas implementadas en la ciudad destacamos varios aspectos. Primero, las políticas generales implementadas en la ciudad desde 2008 han generado una reducción importante en la delincuencia, en particular en el crimen contra la propiedad y la violencia doméstica. Estas políticas también han llevado a un aumento de la confianza ciudadana en la administración local y a un aumento importante en los comportamientos prosociales de los ciudadanos. Persisten, no obstante, retos en algunas formas de crimen violento, en tanto no observamos una disminución de los homicidios. Encontramos también que el programa masivo de inversión en parques ha contribuido de manera importante a las ganancias en seguridad. El crimen contra la propiedad disminuyó tanto en las zonas intervenidas como en las zonas contiguas.

Concluimos con nuestra interpretación de los mecanismos que explican lo que ocurrió en Barranquilla desde 2008. La disminución del crimen a la propiedad y la violencia doméstica puede explicarse, posiblemente, por la sofisticación en el diseño de políticas públicas y de instrumentos de política implementados. De manera similar, la construcción de confianza pública y comportamientos prosociales puede asociarse al proceso participativo y amplio de construcción de políticas, además de la visible inversión en asuntos de interés de los ciudadanos. Finalmente, el persistente problema de violencia homicida puede asociarse a la complejidad del crimen organizado que hace presencia en la ciudad y a la necesidad, aún pendiente, de medir mejor los fenómenos asociados a su presencia y caracterización. Una ciudad con los niveles de



desarrollo de Barranquilla no puede dejar en manos de los denunciantes la medición de los fenómenos criminales más complejos.

Este capítulo tiene cuatro secciones. La sección 1 presenta la descripción de los patrones del crimen y los comportamientos prosociales. La sección 2 discute los programas y políticas públicas más relevantes. La sección 3 presenta una aproximación a los impactos causales de las políticas y programas de Barranquilla sobre la seguridad, la convivencia, y las percepciones ciudadanas. Finalmente, la sección 4 presenta las conclusiones.

1. Evolución del crimen y los comportamientos prosociales

Durante las últimas décadas, Colombia experimentó cambios significativos en la evolución del crimen y los comportamientos y percepciones ciudadanas. Estos cambios han estado presentes en todas las ciudades y regiones del país, marcados por ajustes estructurales en la vida del país, con varios procesos de paz con grupos paramilitares y guerrilleros, cambios en las dinámicas del narcotráfico, y avances en la institucionalidad en muchas partes del territorio. En esta sección estudiamos los cambios recientes en indicadores relevantes, medidos de manera frecuente con un nivel aceptable de precisión, de seguridad y percepciones ciudadanas.

Fuente de datos

Para entender la evolución del crimen e indicadores de seguridad ciudadana utilizamos datos de la Policía Nacional de Colombia. Estos datos provienen del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional—SIEDCO, y cuentan con la ubicación y temporalidad específica de denuncias. La información se encuentra disponible para el universo de eventos en el período de tiempo transcurrido entre 2004 y 2022.

Nos concentramos en tres delitos que reflejan una aproximación relativamente precisa y amplia a las dinámicas de crimen violento, el crimen a la propiedad y otras formas de violencia privada: los homicidios, el hurto de vehículos y la violencia doméstica. Escogemos estos tres tipos de delitos porque poseen dos características que los hacen de especial interés para el análisis de las dinámicas criminales en Barranquilla.



El homicidio es el delito con el mayor costo social; cada vida perdida tiene impactos directos e indirectos relacionados con las pérdidas de productividad individuales y de la economía en general. Por su parte, el hurto de vehículos es un delito que, además de su costo social, especialmente cuando involucra el uso de violencia, se correlaciona con otras formas de victimización por delitos a la propiedad de alta incidencia, como el hurto a personas o el hurto a residencias. Finalmente, la violencia doméstica tiene costos sociales muy elevados, y da cuenta de formas de violencia típicamente persistentes y difíciles de contener.

El homicidio y el hurto de vehículos, además, tienen en general las tasas más altas de denuncia. Los homicidios son registrados de oficio por parte de las autoridades y el país cuenta con mecanismos de verificación institucional que minimizan el subregistro. El hurto de vehículos está motivado por el reclamo de pólizas de seguro. Evidencia en el país también sugiere altas tasas de denuncia para estos delitos (Blattman et al., 2021). Aunque la violencia doméstica tiene problemas de subreporte asociados al temor de las víctimas que conviven con sus victimarios, su análisis nos permite tener una visión más completa del panorama de seguridad en los territorios.

Para entender las dinámicas de los comportamientos prosociales y percepciones ciudadanas utilizamos información del Proyecto de Opinión Pública de América Latina—LAPOP, en el que se miden sistemática y regularmente percepciones ciudadanas sobre una variedad de factores. La información se encuentra disponible para el universo de encuestas en el período de tiempo transcurrido entre 2004 y 2019.

Para el análisis de percepciones y creencias ciudadanas nos concentramos en tres dimensiones: la confianza en las autoridades locales, la confianza en otros miembros de la comunidad y los comportamientos prosociales, en particular la disposición a ayudar a otros miembros de la comunidad. Elegimos estas dimensiones en tanto sintetizan comportamientos que reflejan la construcción de ciudadanía: la relación con la autoridad y la relación con otros.

Evolución de los indicadores de seguridad ciudadana



Este periodo está marcado por la consolidación en la reducción de la incidencia del crimen violento en el país, pasando de tener una tasa de homicidios por 100.000 habitantes superior a 40 en 2004 a una cercana a los 25 en 2022. El registro de otros delitos, como el crimen a la propiedad

y la violencia doméstica, ha tenido comportamientos diferentes, sin un claro patrón decreciente.

El Gráfico 10.1 presenta la evolución del crimen violento (homicidios), el crimen a la propiedad (hurto de vehículos), y la violencia doméstica desde 2004 para Barranquilla y diferentes grupos de comparación. Nos concentramos en las tres ciudades más grandes del país (Bogotá, Medellín y Cali); otras capitales de la región Caribe (Cartagena, Santa Marta, Montería, Valledupar, Sincelejo y Riohacha); y capitales intermedias (Bucaramanga, Manizales, Pereira, Cúcuta, Pasto, Ibagué y Villavicencio).

En el crimen violento, como mencionamos antes, se ha observado una disminución en el país en los últimos años, pero estas diferencias se han manifestado de forma heterogénea según los lugares. Por ejemplo, aunque se observan avances importantes en las ciudades intermedias y las principales ciudades de Colombia, como en el caso de Medellín, cuya tasa de homicidios se encuentra en los niveles mínimos históricos, la región Caribe sigue presentando un desafío sistemático que ha impedido un progreso similar. En Barranquilla, el cambio total en la tasa de homicidios desde 2008 es una reducción menor al 10%.

En particular, Barranquilla y las demás capitales de la región Caribe enfrentan desafíos importantes en términos de seguridad y violencia. Algunos de estos desafíos incluyen la aparición y consolidación de grupos criminales organizados, la falta de oportunidades económicas para los jóvenes y una débil presencia del Estado en algunas áreas. Este tipo de retos se observa en la evolución del crimen violento con arma de fuego, que es una medida—imperfecta pero aproximada—de violencia organizada. Barranquilla, en comparación con otras ciudades de los diferentes grupos de comparación, ha tenido un progreso más lento en la reducción de este fenómeno. Este tipo de homicidios a menudo están relacionados con violencia asociada a pandillas, narcotráfico, extorsión, y otras formas de criminalidad más complejas y difíciles de contener por parte de las autoridades, al menos en el corto o mediano plazo (Blattman et al., 2020). El hecho de que Barranquilla haya avanzado menos que otras ciudades en la región Caribe podría sugerir que la ciudad está experimentando mayores desafíos en la lucha contra la violencia organizada y el control de la delincuencia. Aun así, en esta región se presenta una heterogeneidad importante entre ciudades, por ejemplo, Santa Marta, Cartagena y Sincelejo cerraron el 2022 con niveles de homicidios superiores a los de Barranquilla, con 34,6, 32,9 y de 28,2 por cada 100.000 habitantes respectivamente. Esto puede deberse a una serie de factores, entre los que se encuentran la ubicación estratégica



de Barranquilla para el comercio, lo que ofrece oportunidades para grupos ilegales. En Barranquilla, el cambio total en la tasa de homicidios con arma de fuego desde 2008 es una reducción menor al 5%—menor incluso que la reducción de la tasa total de homicidios.

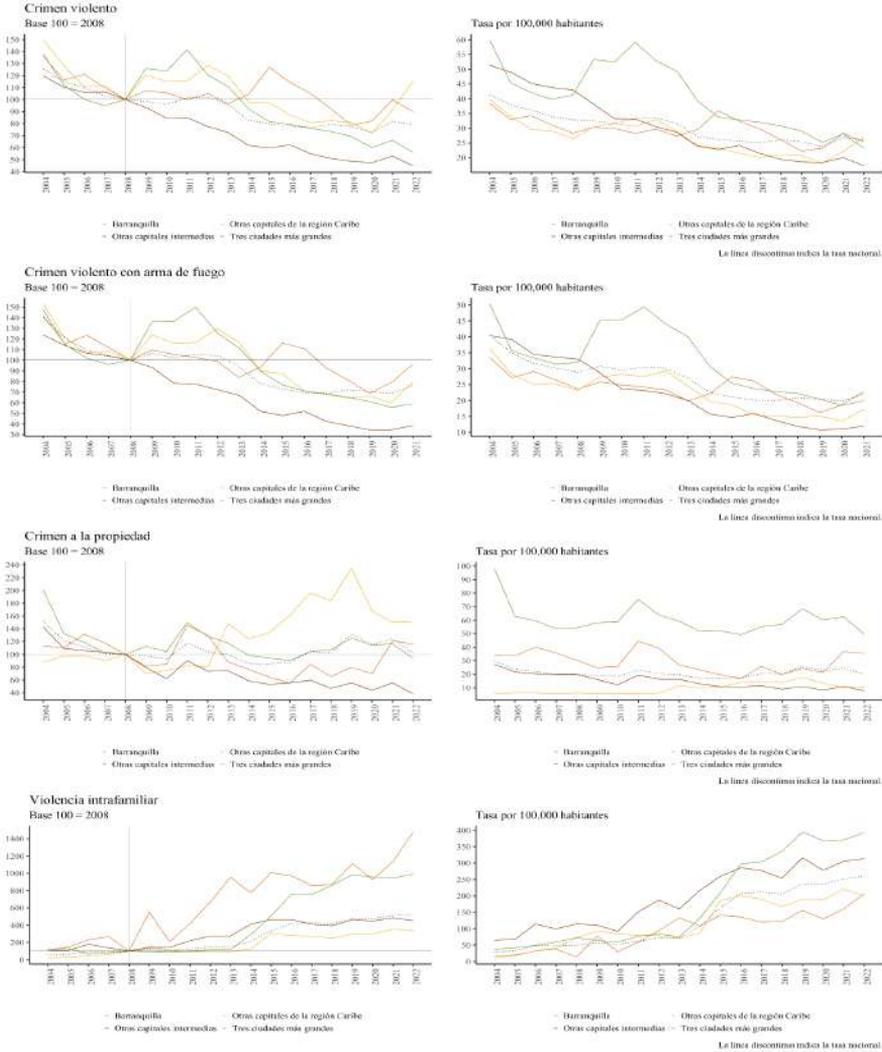
En el crimen a la propiedad observamos un comportamiento estable sin mayores cambios a lo largo del periodo de análisis. En particular, Barranquilla se mantiene en niveles superiores a los de otras capitales intermedias y de la región Caribe, pero por debajo de las tres ciudades principales. Al hacer la comparación respecto al desempeño en 2008, observamos un aumento en Barranquilla de alrededor del 20% que, si bien genera señales de alerta, es cercano al de las ciudades más grandes del país y muy inferior al patrón que presentan otras capitales del Caribe. Esto refuerza la hipótesis de un crimen organizado más vinculado a actividades de narcotráfico y extorsión que a otras formas de criminalidad y rentas ilegales.

Finalmente, la evolución de la violencia doméstica presenta un comportamiento en términos generales preocupante. Para todo el país observamos un crecimiento sostenido desde 2004 hasta el último periodo disponible. Este comportamiento se repite a lo largo de las diferentes regiones de análisis. Para Barranquilla observamos, el período reciente, una tasa de alrededor de 200 denuncias por cada 100.000 habitantes—una de las más bajas comparadas con el resto de los grupos de ciudades. Sin embargo, la evolución reciente da cuenta de un aumento de alrededor de 14 veces las denuncias de 2008—la más alta comparada con otros grupos de ciudades. Un asunto que es importante investigar es el relacionado con la tasa y formas de denuncia. En el país se han implementado diversas formas alternativas para denunciar delitos que antes requerían la asistencia a espacios físicos específicos—de la Fiscalía General de la Nación o la Policía. Esto puede haber generado parte del aumento, pero no es claro que pueda explicar cambios tan importantes.

Gráfico 10.1. Denuncias de crimen (2012-2019 Y 2019-2021)

A: índices 2008=100

B: tasas por 100.000 habitantes



Nota: El Gráfico 10.1 presenta la evolución del crimen violento (homicidios), crimen violento con arma de fuego, crimen a la propiedad (hurto de vehículos), y violencia doméstica. Las gráficas de la izquierda presentan índices relativos a 2008. Las gráficas de la derecha presentan las tasas por 100,000 habitantes en niveles.

Fuente: Sistema de Información Estadístico, Delincuencia Contravencional y Operativo de la Policía Nacional—SIEDCO.

Evolución de las percepciones ciudadanas y los comportamientos prosociales

En cuanto a las percepciones ciudadanas y los comportamientos prosociales, observamos en general un patrón errático con algunas pistas de lo que puede estar ocurriendo. El Gráfico 10.2 presenta la evolución de las percepciones ciudadanas desde 2004 para Barranquilla y otras ciudades de comparación, enfocándose en la confianza en el gobierno local, la confianza en la comunidad, y una medida de comportamientos prosociales que refleja la disposición de las personas a ayudar a otros miembros de la comunidad. En cuanto a la confianza en la administración local, observamos que Barranquilla resalta sobre el resto de las ciudades de los grupos de comparación. Los niveles de confianza ciudadana son en general altos, y desde 2008, en la mayoría de las mediciones exhiben un nivel superior al que se observó ese año base. Observamos también una caída alrededor del año 2013 que rápidamente se recuperó. Para la última medición, la confianza en la administración local de Barranquilla es superior al 60%, lo que representa un aumento del 10% respecto a 2008.

La confianza en la comunidad, por su parte, exhibe un comportamiento más errático sin un patrón claro. Este comportamiento se observa en particular para Barranquilla. En las tres ciudades más grandes de Colombia, por ejemplo, pareciera haber un ligero aumento de la confianza ciudadana en la comunidad. En contraste, para las ciudades intermedias se observa un decrecimiento. En Barranquilla, la confianza ciudadana en la comunidad tiene un ligero decrecimiento relativo a 2008, de menos del 5%. En niveles, parece haber una relativa estabilidad, con una confianza ciudadana en la comunidad que oscila entre el 60% y el 70%.

Por último, en cuanto a los comportamientos prosociales, utilizamos una medida de qué tanto ha contribuido el encuestado para la solución de algún problema de su comunidad o de los miembros de esta. En esta observamos un comportamiento similar al de la confianza en la administración local, con un incremento relativamente sostenido a lo largo del tiempo respecto a 2008. Para la última medición disponible observamos un aumento de alrededor del 50%, con cerca del 40% de los ciudadanos reportando este tipo de comportamientos.

2. Programas y políticas más relevantes

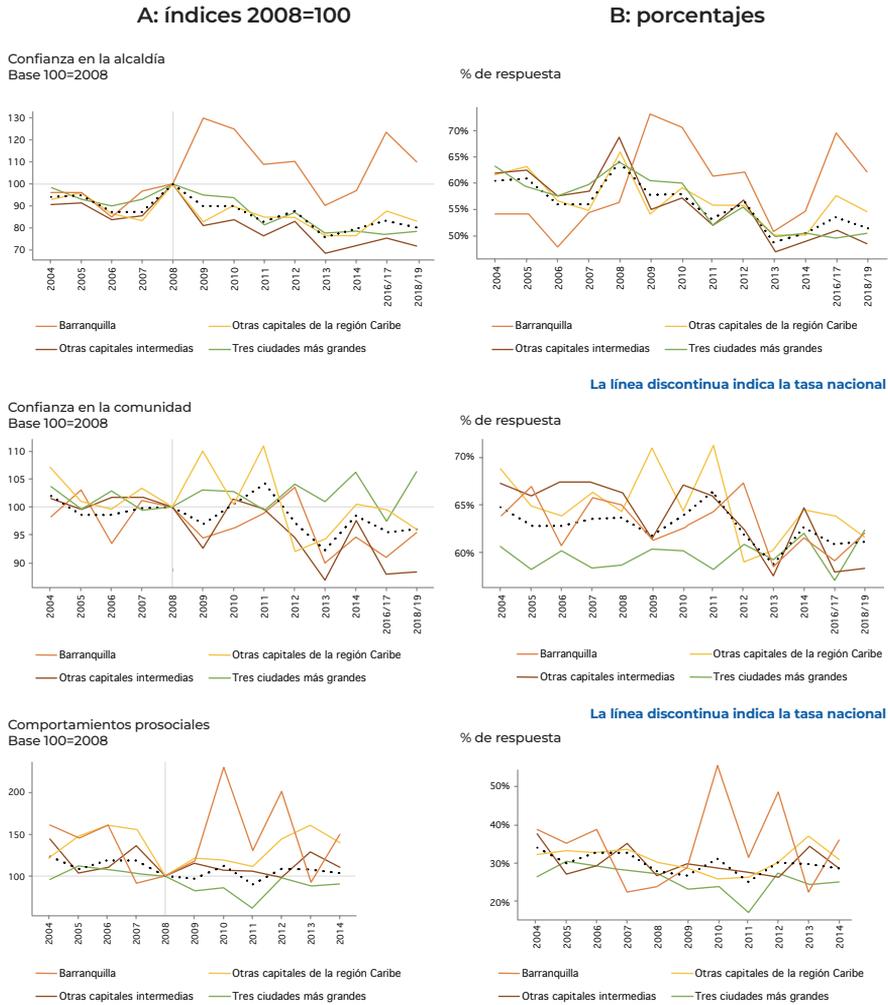
Política de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia

Barranquilla ha estado implementando una serie de políticas y programas para mejorar la seguridad y la convivencia en la ciudad. Una de las tendencias más importantes de las últimas administraciones es el uso de mejores instrumentos de planeación de políticas de seguridad. En particular, se han actualizado los lineamientos de la Política de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia para los siguientes 10 años en 2017. El objetivo de esta política es mejorar la seguridad en la ciudad con énfasis en la protección de la vida, el cuidado del patrimonio público y privado, y la protección del capital social de las comunidades. Estos lineamientos se centran en la promoción de la participación ciudadana, el trabajo en equipo y la coordinación entre las distintas entidades encargadas de la seguridad en la ciudad. Además, estos lineamientos buscan abordar los problemas de seguridad de manera integral, teniendo en cuenta no sólo los aspectos policiales, sino también los sociales y culturales.

La Política de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia se rige por un conjunto de principios orientadores que buscan garantizar su eficacia y sostenibilidad a largo plazo. En primer lugar, la focalización territorial y poblacional. Esto implica que la política está pensada para dirigirse específicamente a las zonas y poblaciones donde se presentan los mayores índices de inseguridad y violencia. De esta manera, se busca concentrar los recursos y esfuerzos en aquellos lugares donde se requiere una atención prioritaria. Segundo, para lograr una estrategia integral de seguridad ciudadana, es fundamental que exista una estrecha coordinación y colaboración entre las distintas instituciones y organismos encargados de la seguridad y la justicia en la ciudad. Tercero, está diseñada y ejecutada de manera que pueda mantenerse en el tiempo, sin depender exclusivamente de recursos externos o coyunturales. Cuarto, está orientada a la participación activa de la ciudadanía, incorporando mecanismos para fomentar y promover la participación ciudadana. Por último, su implementación ha sido flexible y adaptativa, lo que permita responder de manera eficiente a los cambios en las condiciones y desafíos de la seguridad ciudadana.

Esta política se rige por una serie de enfoques que buscan abordar los riesgos y problemas públicos desde distintas perspectivas. Parte del enfoque de derechos humanos, el cual parte de las garantías al respeto y la protección de los derechos humanos de todas las personas, incluyendo

Gráfico 10.2. Percepciones ciudadanas y comportamientos prosociales (2004-2018/19)



Nota: El Gráfico 10.2 presenta la evolución de la confianza en la administración local, la confianza en la comunidad, y los comportamientos prosociales. Las gráficas de la izquierda presentan índices relativos a 2008. Las gráficas de la derecha presentan la proporción de respuestas positivas en niveles.

Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latin—LAPOP.

a las víctimas y los sospechosos de delitos. Incluye un enfoque de riesgos, por lo que está basada en un análisis de los factores que generan la inseguridad, y en medidas preventivas que buscan reducir esos riesgos.

Por último, parte de enfoques diferenciales por edad y por género. El primero de estos reconoce que distintos grupos etarios pueden enfrentar diferentes riesgos y problemas de seguridad ciudadana, y el segundo considera las diferencias de género en el diseño e implementación de las medidas de seguridad, y buscar garantizar la protección y el respeto de los derechos de todas las personas, independientemente de su género.

Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Otro elemento importante en el enfoque de seguridad en Barranquilla son los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), los cuales se han venido implementando de manera periódica con el inicio de las administraciones, como indica la normatividad. Estos planes se basan en diagnósticos precisos que incluyen información de encuestas además de la información estadística tradicional. Gracias a esto, los planes de seguridad pueden adaptarse a las necesidades específicas de la ciudad y de sus habitantes. Los PISCC son los instrumentos de planeación en materia de convivencia y seguridad, creados de acuerdo con la Ley 62 de 1993 y, de acuerdo con la Ley 1551 de 2012, les corresponde a los entes territoriales elaborarlos de manera coordinada. En la práctica se encargan de la materialización de los mecanismos para implementar la política marco, orientar las inversiones en materia de seguridad y cumplir con los compromisos del plan de desarrollo en materia de seguridad. El punto más importante de la formulación de un PISCC es que este se realiza bajo un esquema de corresponsabilidad, en donde todas las instituciones con responsabilidades en materia de convivencia y seguridad ciudadana se articulan y se comprometen.

Los PISCC de los últimos gobiernos de la ciudad han contado con diversos ejes de inversión que buscan fortalecer la seguridad y la convivencia en la ciudad. Entre los ejes temáticos se encuentra el fortalecimiento institucional, que busca mejorar la capacidad de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad y la convivencia en la ciudad. Se busca también prevenir el delito y la violencia, especialmente en los sectores más vulnerables de la ciudad, mediante la implementación de estrategias y programas que promuevan valores como la tolerancia, el respeto y la convivencia pacífica. La participación ciudadana es otro eje importante, fomentando la participación de la comunidad en la construcción de una ciudad más segura y pacífica. Además, se busca fortalecer el tejido social y comunitario de la ciudad, mediante la inversión en programas y proyectos que promuevan la integración y la convivencia pacífica entre los habitantes de los distintos barrios y sectores de la ciudad. Por último, se busca mejorar la infraestructura urbana de la



ciudad, mediante la inversión en proyectos que mejoren la iluminación, la señalización, la pavimentación y el mantenimiento de las vías públicas, con el objetivo de prevenir la comisión de delitos y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Uno de los principales proyectos de inversión ha girado alrededor de las inversiones en tecnología y equipamiento para la gestión de la seguridad ciudadana. La idea con estas inversiones es fortalecer la seguridad de la ciudadanía a través de la mayor vigilancia y facilitar la respuesta de la fuerza pública mediante el aumento del número de cámaras de video vigilancia, la entrega de dispositivos y servicio de comunicación, el desarrollo de una aplicación móvil y la adquisición de equipos y vehículos para las instituciones encargadas de mantener el orden público.

Políticas del orden nacional con implicaciones importantes para Barranquilla

En cuanto a las políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana del nivel nacional, el país también se enfrentó a cambios estructurales que pudieron haber incidido en las dinámicas locales en Barranquilla. En nuestro periodo de análisis de interés, de 2008 en adelante, ocurrieron dos grandes cambios en la prestación del servicio de policía: la aparición del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) y posteriormente el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC). El PNVCC surgió en 2010 como la estrategia del Gobierno Nacional para garantizar la gestión de la seguridad ciudadana y la convivencia en el territorio y tenía como objetivo la optimización del servicio a través del fortalecimiento del personal, la territorialidad y la distribución eficiente de responsabilidad y recursos disponibles (Policía Nacional de Colombia, 2010). Esta estrategia de servicio de policía evolucionó hacia el MNVCC, una versión más flexible y capaz de adaptarse a las dinámicas criminales del país (Policía Nacional de Colombia, 2014).

Otro de los grandes cambios que ocurrió en este periodo de tiempo es el proceso de negociación y firma de un tratado de paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP. Durante este periodo, se negoció la finalización del conflicto entre estos dos actores y los pasos para la reincorporación a la vida civil de los miembros de esta guerrilla insurgente. Aunque se esperaría que la mayoría de los efectos positivos o negativos de esto se observen principalmente en las zonas rurales del país, dado que el conflicto entre estos actores se dio en estas zonas, es posible que en las ciudades principales este acuerdo haya tenido algún tipo de efecto sobre las dinámicas de seguridad y convivencia.



3. Aproximación a los impactos causales de las políticas y programas de Barranquilla sobre la seguridad, la convivencia y las percepciones ciudadanas

La evolución reciente de la seguridad ciudadana, la convivencia y las percepciones ciudadanas responden, presumiblemente, a las acciones, políticas y estrategias desplegadas en la ciudad durante los últimos años. En esta sección examinamos si hay evidencia de una relación causal. Esto lo hacemos desde dos perspectivas. Primero, estudiamos los efectos de todas las políticas y acciones implementadas en la ciudad desde 2008. Es decir, en este escenario no estudiamos si alguna política o programa particular logró tener algún impacto sobre resultados en seguridad, convivencia o percepciones. Más bien, analizamos cuáles son los impactos de todo el conjunto de acciones que se implementaron en la ciudad desde este año. Segundo, estudiamos los efectos de un programa en particular: el desarrollo de la infraestructura de parques. Seleccionamos este programa porque responde a una de las inversiones más masivas y con mayor alcance territorial en la ciudad (Capítulo 8). Además, hay indicaciones en la literatura académica sobre sus posibles impactos sobre variables de seguridad ciudadana. En el primer ejercicio estudiamos impactos sobre la seguridad, la convivencia y las percepciones ciudadanas. En el segundo estudiamos impactos sobre variables de seguridad ciudadana.

Efecto de las políticas públicas generales

Para entender el efecto general de las políticas públicas de las últimas cuatro administraciones sobre las dinámicas de seguridad, convivencia y percepciones ciudadanas de Barranquilla, debemos construir un escenario contrafactual. Es decir, debemos tener una medida de cuál hubiese sido la trayectoria de Barranquilla si sus políticas y programas hubiesen continuado con las dinámicas previas.

Para esto, utilizamos una metodología de evaluación de impacto llamada control sintético, que consiste en construir una Barranquilla sintética a partir de un promedio ponderado de otros municipios. La ponderación busca ajustar la trayectoria de la Barranquilla sintética a la trayectoria de la Barranquilla observada, para el período antes de 2008. Este método ha sido utilizado de manera frecuente en economía y ciencia política, por ejemplo, para estimar lo que hubiera pasado en ausencia de factores como el conflicto en la región del País Vasco en España (Abadie



y Gardeazabal, 2003) y en la ausencia de políticas públicas como aquellas asociadas al tabaco en California (Abadie et al., 2010).¹

La construcción de una Barranquilla sintética nos permite comparar el desarrollo real del municipio con lo que en teoría hubiera pasado si no se hubieran dado las dinámicas de las últimas cuatro administraciones. Para hacer una aproximación más precisa, incluimos en el cálculo del promedio ponderado únicamente municipios de Colombia con más de 100.000 habitantes.

El Cuadro 10.1 presenta los resultados promedio de la comparación entre Barranquilla y la Barranquilla sintética. El panel A muestra la comparación entre el promedio anual observado en Barranquilla con el promedio anual de la Barranquilla sintética, en el período transcurrido entre 2009 y 2022, para crimen violento, crimen a la propiedad y violencia doméstica. En general, encontramos cambios mixtos entre lo que ocurrió desde 2008 y lo que hubiese ocurrido en el escenario contrafactual. El crimen violento se ubica un 3% por encima. Es decir, las políticas implementadas en la ciudad no lograron contener el aumento en los homicidios, un fenómeno que, como señalamos antes, se presenta de manera generalizada en muchas ciudades de la región Caribe. En niveles, la tasa de crimen violento promedio en Barranquilla fue de 28,4 por cada 100.000 habitantes. En la Barranquilla sintética hubiese sido de 27,6.

Otro panorama ofrece los resultados sobre crimen contra la propiedad. Las estimaciones sugieren que el número de denuncias por este tipo de delitos es 24% más baja en Barranquilla que lo que hubiese sido en la Barranquilla sintética. Es decir, en este caso, la ciudad logró alejarse de la trayectoria que parecen tener otras ciudades del país, en particular algunas de la región Caribe donde este fenómeno se encuentra en aumento sostenido. En niveles, la tasa de crimen contra la propiedad promedio en Barranquilla fue de 27,5 por cada 100.000 habitantes. En la Barranquilla sintética hubiese sido de 36,2.

¹ Formalmente, sea $W = (w_1, w_2, \dots, w_J)$ un vector de pesos no negativos que suman 1, en donde el escalar w_j ($j=1, 2, \dots, J$) representa el peso del municipio j en la Barranquilla sintética. Por lo tanto, cada W produce una versión diferente de la Barranquilla sintética. Entonces, el objetivo debe de ser encontrar unos pesos w_j que produzcan una matriz W^* que logró que la Barranquilla sintética sea lo más cercano al actual antes del periodo de referencia. Además, sea X_1 un vector ($K \times 1$) con K variables sociodemográficas de Barranquilla previas al periodo de referencia y sea X_0 una matriz ($K \times J$) que contiene las mismas K variables sociodemográficas para los J municipios del grupo de municipios elegibles para la comparación. Por último, sea V una matriz diagonal con componentes no negativos, los valores de esta representan la importancia relativa de las diferentes K variables. La matriz de pesos W^* se define a partir de la minimización de: $(X_1 - X_0W)^T V (X_1 - X_0W)$ sujeto a $w_j \geq 0$ $\sum w_j = 1$. Por lo tanto el vector W^* definirá la combinación de los municipios del grupo de control que mejor refleja a Barranquilla en ausencia de las últimas cuatro administraciones locales.

También observamos resultados favorables en otras formas de violencia como la violencia doméstica. Los resultados sugieren que el número de denuncias por este fenómeno es 21% menor en Barranquilla que lo que hubiese sido en la Barranquilla sintética. Antes, en el análisis descriptivo, señalamos que las denuncias por violencia doméstica van en aumento en Barranquilla. Lo que este análisis sugiere es que las políticas implementadas en Barranquilla desde 2008 han evitado que este aumento sea mayor. En niveles, la tasa de violencia doméstica promedio en Barranquilla fue de 119,6 por cada 100.000 habitantes. En la Barranquilla sintética hubiese sido de 151.

El Panel B del Cuadro 10.1 presenta los resultados de la comparación entre Barranquilla y Barranquilla sintética para las percepciones ciudadanas. En general, encontramos cambios positivos entre lo que ocurrió desde 2008 y lo que hubiese ocurrido en el escenario contrafactual. En primer lugar, la confianza ciudadana en la administración local se ubicó un 18% por encima. En niveles, el 64% de los ciudadanos reportaron que confiaban en la administración local de Barranquilla, promedio anual. En la Barranquilla sintética hubiesen confiado el 54%.

Sobre la confianza ciudadana en la comunidad encontramos un resultado positivo, pero de menor magnitud. Los ciudadanos de Barranquilla confían 3% más en su comunidad de lo que confiarían si hubiesen vivido en la Barranquilla sintética, que no incorpora las políticas y programas que iniciaron en 2008. En niveles, el 62% de los ciudadanos reportaron que confiaban en la comunidad de Barranquilla, promedio anual. En la Barranquilla sintética hubiesen confiado el 61%.

Finalmente, los comportamientos prosociales también presentan un incremento relativo al escenario de comparación. La cantidad de ciudadanos que reportaron comportamientos prosociales es 12% mayor en Barranquilla que en la Barranquilla sintética. En niveles, el 37% de los ciudadanos reportaron comportamientos prosociales en Barranquilla, promedio anual. En la Barranquilla sintética hubiesen reportado estos comportamientos el 33%.

Cuadro 10.1. Diferencias promedio entre Barranquilla y su versión sintética

	Real	Sintético	Diferencia absoluta	Diferencia porcentual
Panel A. Denuncias				
Crimen violento	28.42	27.56	0.86	3
Crimen a la propiedad	27.45	36.15	-8.70	-24
Violencia doméstica	119.56	151.02	-31.46	-21
Panel B. Percepciones ciudadanas				
Confianza en la administración local	0.64	0.54	0.10	18
Confianza en la comunidad	0.62	0.61	0.02	3
Comportamientos prosociales	0.37	0.33	0.04	12

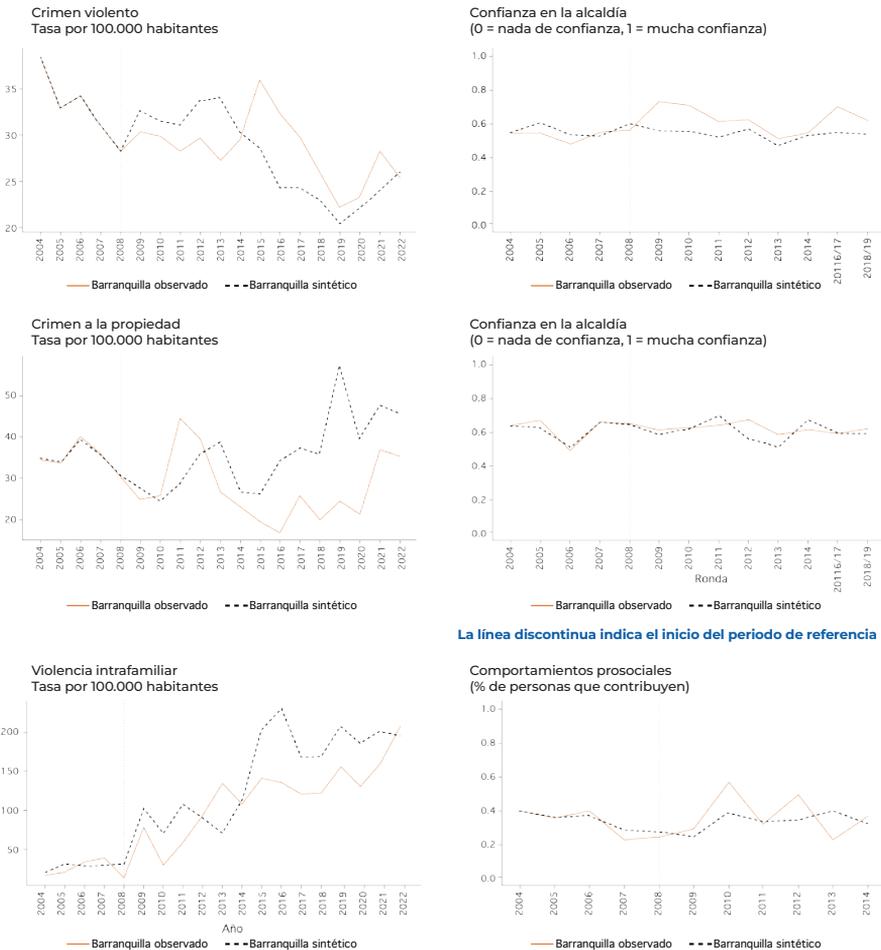
Nota: El Cuadro 10.1 reporta las tasas promedio anual observadas para Barranquilla, las tasas promedio anual observadas para la Barranquilla sintética, la diferencia en términos absolutos y la diferencia en términos porcentuales. El Panel A reporta información para denuncias de crimen violento, crimen a la propiedad y violencia doméstica. El Panel B reporta información para la confianza en la administración local, la confianza en la comunidad y los comportamientos prosociales.

Para profundizar en los resultados del cuadro anterior, el Gráfico 10.3 presenta las tendencias de las diferentes variables analizadas en el ejercicio del control sintético. Del mismo modo que en el cuadro anterior, el Panel A muestra las tendencias de las denuncias para el periodo de comparación entre Barranquilla y su Barranquilla sintética. Las denuncias por crímenes violentos presentan un patrón que parece dividirse en dos períodos. El período comprendido entre 2008 y 2014 muestra que en Barranquilla venía presentándose una disminución sustancial de la violencia homicida. Esto cambia alrededor de 2014. A partir de este año, la tasa de crimen violento en la ciudad aumenta, y luego se mantiene por encima de lo que observamos en la Barranquilla sintética. Para las denuncias por crimen a la propiedad y violencia doméstica corroboramos el efecto agregado que se observa en el Cuadro 10.1. En general la tendencia de la Barranquilla sintética está por encima de la tendencia de la Barranquilla observada en casi todos los períodos.

El panel B presenta la evolución de tendencias de las percepciones ciudadanas. En general, corroboramos los patrones que se observan en el Cuadro 10.1. Para la confianza en la administración local, los niveles de la Barranquilla observada se ubican siempre por encima de los niveles de la Barranquilla sintética. Para la confianza ciudadana en la comunidad la diferencia es menos clara—lo que explica la menor magnitud del cambio.

Durante algunos períodos, la confianza en la comunidad que observamos en Barranquilla es mayor que en la Barranquilla sintética y para otros períodos ocurre lo contrario. Finalmente, para los comportamientos prosociales la diferencia positiva—a favor de la Barranquilla observada—se mantiene en casi todos los períodos, lo que explica el cambio relativamente grande del Cuadro 10.1.

Gráfico 10.3. Tendencias de los resultados de la estimación del control sintético



La línea discontinua indica el inicio del periodo de referencia

Nota: El Gráfico 10.3 reporta las tasas promedio anual observadas para Barranquilla y las tasas promedio anual observadas para la Barranquilla sintética. El panel A reporta información para denuncias de crimen violento, crimen a la propiedad, y violencia doméstica. El panel B reporta información para la confianza en la administración local, la confianza en la comunidad, y los comportamientos prosociales.

Efecto del desarrollo de infraestructura local sobre los patrones de crimen y violencia

Wilson y Kelling (1982) sostienen que el comportamiento humano está influenciado por el entorno en el que se encuentran las personas. De acuerdo con los autores, la prevención del crimen no sólo se logra a través de la persecución de criminales, sino también mediante el mantenimiento y la mejora del entorno físico. En resumen, su teoría—conocida como la teoría de las ventanas rotas—sugiere que signos visibles de desorden crean un entorno urbano que fomenta la delincuencia y el crimen, mientras que signos visibles de orden y capacidad estatal crean un entorno que disuade el crimen. Bajo esta teoría, una comunidad que se ocupa de mantener sus espacios públicos limpios y bien mantenidos, con iluminación adecuada y una presencia policial visible, puede prevenir un aumento de la criminalidad.

Esta teoría ha sido puesta a prueba en diferentes contextos, con resultados exitosos en casos como el de Medellín, donde diversos estudios encuentran que el desarrollo de infraestructura pública y sistemas de transporte para conectar barrios aislados de bajos ingresos con el centro urbano de la ciudad disminuye el crimen (Cerdá et al., 2012; Khanna, et al., s.f.). Otro tipo de intervenciones que se podrían asociar con la teoría de las ventanas rotas son aquellas en donde se mueven familias de barrios con altos niveles de caos y desorden, a zonas donde esto no es problemático. Los resultados de este tipo de intervenciones, en específico el programa Moving to Opportunity en Estados Unidos, sugieren que este tipo de intervenciones puede reducir los comportamientos antisociales y los niveles generales de criminalidad (Katz et al., 2001; Kling et al. 2005; Ludwig et al. 2001). Adicionalmente, este tipo de intervenciones se ha combinado con diferentes estrategias de policía. Por ejemplo, Blattman et al. (2021) evalúan un incremento de la recolección de basura y el arreglo de luminarias, combinado con un incremento en el patrullaje policial en Bogotá y encuentran que estas estrategias pueden reducir los delitos violentos.

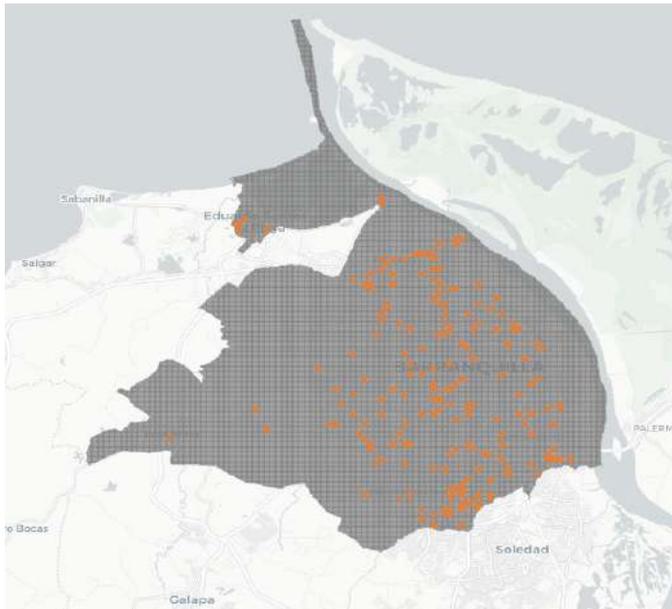
Para el caso de Barranquilla, hasta comienzos de la década de 2010, los parques de la ciudad se encontraban en un estado de abandono crítico, lo que generó preocupación en la comunidad y posiblemente incrementó la percepción de inseguridad en los barrios. Sin embargo, a partir de ese momento, se comenzaron a desarrollar múltiples intervenciones para mejorar estos espacios públicos. Como resultado, se han creado cientos de parques en la ciudad, con una intervención que ha superado el millón de metros cuadrados de espacio público. Este cambio ha generado

una transformación positiva en la ciudad, brindando más opciones de esparcimiento y mejorando la calidad de vida de los ciudadanos.

Para entender el efecto de la intervención en parques sobre las dinámicas de seguridad ciudadana, debemos también construir un escenario contrafactual. Es decir, debemos tener una medida de cuál hubiese sido la trayectoria de los sitios intervenidos en Barranquilla si no se hubiese dado el proceso masivo de inversión en parques.

En este caso utilizamos una metodología de evaluación de impacto llamada diferencia-en-diferencias, que consiste en estudiar los cambios en las trayectorias de las variables de resultado—como la cantidad de homicidios o hurtos—entre los sitios intervenidos y los no intervenidos que se intervendrán en el futuro. En otras palabras, asumimos que, si no se hubieran renovado este tipo de infraestructuras urbanas, el crimen habría seguido la evolución estacional de las zonas donde efectivamente no hubo intervención. El impacto estimado de esta política está dado por la comparación entre lo que efectivamente pasó y ese escenario contrafactual.

Mapa 10.1. Zonas de Barranquilla intervenidas con inversión para el desarrollo de parques urbanos entre 2013 y 2020



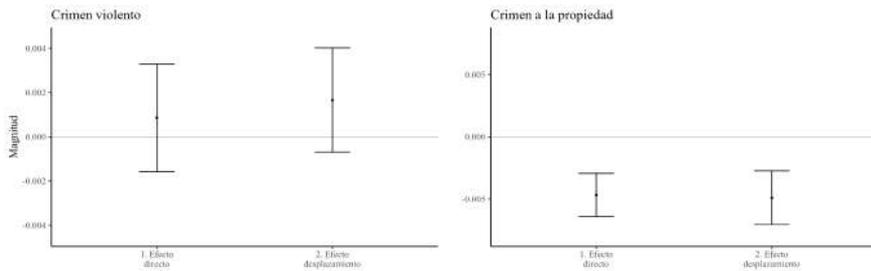
Nota: El Mapa 10.1 presenta la zona urbana de Barranquilla dividida en cuadrículas de 200 x 200 metros. En naranja se resaltan las cuadrículas intervenidas en algún momento del tiempo entre 2013 y 2020.



Para estimar este impacto, dividimos a Barranquilla en cuadrículas de 200 x 200 metros y en ellas identificamos el número de delitos por mes, y si se intervino un parque o no en algún mes, esto para el periodo comprendido entre 2013 y 2020. El Mapa 10.1 presenta a la ciudad dividida por cuadrículas, aquellas de color naranja son las zonas en donde hubo una intervención de renovación de parques. Con este diseño utilizamos la variación espacial (si una cuadrícula es intervenida o no) y temporal (el mes en que se intervino) para poder estimar el impacto de la inversión en parques sobre las trayectorias de crimen.²

El Gráfico 10.4 presenta los resultados de la estimación del impacto de la renovación de parques sobre el crimen violento y el crimen a la propiedad. En cada caso estimamos el efecto directo sobre la zona intervenida y el efecto desplazamiento en espacios de 200 a 400 metros alrededor de la zona intervenida. Las barras corresponden a un intervalo de confianza—una medida de la incertidumbre de la estimación.³ Cuando el intervalo pasa por el cero, no es posible concluir que se observa un efecto. No observamos un efecto directo, o indirecto, sobre el crimen violento.

Gráfico 10.4. Resultado de la renovación de parques sobre el delito



Nota: El Gráfico 10.4 presenta los resultados de la evaluación del impacto de la inversión en parques sobre el crimen violento (en el Panel A) y el crimen a la propiedad (en el Panel B). En cada caso reportamos dos coeficientes: el efecto directo (a la izquierda) y el efecto de desplazamiento (a la derecha). Los coeficientes estiman el impacto en el número promedio de delitos denunciados por mes. Las barras representan un intervalo de confianza del 95%—una medida de la incertidumbre de la estimación. Cuando el intervalo pasa por el cero, no es posible concluir que se observa un efecto. Para crimen violento usamos homicidios y para crimen a la propiedad usamos hurto de vehículos.

²Formalmente, estimamos este modelo: $y_{it} = \alpha + \beta_1 I_{it} + \beta_2 S_{it} + \epsilon_{it}$, donde y_{it} es la cantidad de delitos en la cuadrícula i en el mes t . I_{it} por su parte, es el indicador de tratamiento que toma el valor de 1 desde el mes en el que se renueva un parque en la cuadrícula i y 0 en los demás casos. Para capturar el efecto de desplazamiento, S_{it} toma el valor de 1 cuando una cuadrícula en un radio de 200 metros alrededor de la cuadrícula i es tratada y 0 en los demás casos.

³Usamos la convención en economía y ciencias sociales de un intervalo de confianza del 95%.

Sí observamos una disminución estadísticamente significativa en el crimen a la propiedad en las zonas intervenidas, lo que sugiere que la intervención puede ser efectiva en reducir este tipo de delitos. También observamos que los beneficios en reducción del crimen a la propiedad no se limitan a la zona intervenida. En las zonas contiguas también cae este tipo de delito. Las caídas son relativamente grandes. En comparación con la cantidad de delitos contra la propiedad promedio en las zonas no intervenidas, la reducción es mayor al 50%.

3. Conclusiones

Los análisis presentados en este capítulo, en general, sugieren que Barranquilla ha implementado políticas y programas que han disminuido la incidencia del crimen a la propiedad y la violencia doméstica, han generado confianza ciudadana en la administración local y han promovido comportamientos prosociales. Persisten, no obstante, retos en la disminución de los homicidios. También identificamos retos en la medición de fenómenos complejos como la extorsión y el control territorial de grupos criminales.

Ganancias en reducción del crimen a la propiedad y el aumento en la confianza

Todos los análisis convergen a una eficiente gestión en la reducción del crimen contra la propiedad y la violencia doméstica. Nuestra interpretación de estos resultados se relaciona con varios mecanismos. Primero, el marco de las políticas de seguridad ha sido amplio y completo, involucrando a las comunidades. Segundo, los instrumentos derivados de estas políticas cuentan con sustento en la evidencia—como la teoría de las ventanas rotas.

Las ganancias en confianza ciudadana y comportamientos prosociales pueden asociarse, de manera similar, con una gestión eficiente de los recursos públicos, la participación ciudadana y la inversión cultural. Estos factores contribuyen a generar un ambiente de confianza y solidaridad en la ciudadanía, lo que se puede traducir en una disposición de los ciudadanos para colaborar y trabajar por el bienestar común.

Los retos en la disminución de homicidios

Los retos de Barranquilla en la violencia homicida pueden tener diversas explicaciones. Como discutimos antes, la violencia en Barranquilla parece asociarse cada vez más a grupos organizados. Una indicación de esto es la cantidad de homicidios cometidos con arma de fuego, que típicamente se encuentran relacionados con grupos de crimen organizado. Barranquilla tiene una ventaja comparativa clara para las cadenas de suministro del narcotráfico. Es uno de los puertos más importantes del país y esto la hace atractiva para el control de rutas de tráfico de cocaína. La violencia organizada es, tal vez, el reto más complejo que enfrenta la ciudad. Esto conlleva, además, retos de medición, como discutimos en la subsección que sigue.

Principales retos que los datos no muestran

Los datos que presentamos anteriormente nos entregan una visión relativamente amplia, pero parcial, del panorama de convivencia y seguridad ciudadana en Barranquilla, incluyendo aspectos relacionados con el crimen violento, el crimen a la propiedad, formas de violencia privada, y algunas percepciones ciudadanas. Documentamos los fenómenos con información secundaria, por ejemplo, a partir del registro de denuncias delictivas que administra la Policía Nacional de Colombia. Algunos aspectos relacionados con la seguridad, la convivencia, y las percepciones ciudadanas, sin embargo, no pueden observarse con este tipo de información. Por ejemplo, el problema de extorsión en Barranquilla viene agravándose, pero los ciudadanos presentan muy pocas denuncias. Además, el subregistro de la extorsión está usualmente correlacionado positivamente con el poder de los grupos que extorsionan: mientras mayor es el poder del grupo criminal mayor es el subregistro (Blattman et al. 2020). Un ejemplo de esto es la extorsión en Medellín. Aunque las estadísticas oficiales de esta ciudad indican que se registran alrededor de 400–600 denuncias por extorsión al año, Blattman et al. (2020) estiman que la cifra real de hogares y negocios que pagan cuotas semanales a los extorsionistas se encuentra entre 150 mil y 200 mil. Lo mismo puede estar sucediendo en Barranquilla, donde las denuncias anuales cerraron el 2022 en casi 400 (Melamed, 2023), y de manera general viene creciendo desde antes de la pandemia (Melamed, 2022), pero la cantidad de denuncias siguen siendo muy pocas.

Hay además indicios de un aumento en la presencia de grupos criminales en la ciudad, pero poca información sobre cuántos grupos existen, cuántos miembros tienen y cómo reclutan. También hay zonas

donde las estructuras criminales regulan muchos aspectos de la vida diaria, como la seguridad y la convivencia, pero no se sabe exactamente cuáles y cómo varía esto a lo largo de la ciudad. De nuevo resaltamos el ejemplo de Medellín, donde Blattman et al. (2020) tienen censadas 400 pandillas o combos, a través de trabajo cualitativo y cuantitativo, que están controlados por 17 bandas, y en las que participan alrededor de 12 mil personas. En el caso de Barranquilla, aunque conocemos sobre la presencia de grupos que controlan las rutas de narcotráfico y de pandillas que regulan el mercado local, se conoce muy poco acerca de su estructura interna, la estructura de su mercado, la cantidad de miembros que las componen, las edades de ingreso, y las estrategias de reclutamiento que emplean. Todo esto muestra la necesidad de profundizar en el conocimiento sistemático de estos fenómenos y de hacer un análisis riguroso de su funcionamiento y características.

Reconocimientos

Agradecemos a Eduardo Lora, coordinador del libro, por la invitación a escribir este capítulo. Por sus comentarios y opiniones agradecemos a Juan Manuel Alvarado, Ronald Rodríguez, Victoria Soto, Erik Vergel-Tovar, Carlos Medina, Jaime Bonet, Sergio López y Andrea Otero. Por el acceso a los datos, agradecemos a la Policía Nacional de Colombia y a la Alcaldía de Barranquilla. Por el apoyo financiero, agradecemos a ProBarranquilla y a la Universidad EAFIT.

Referencias

Abadie, A., Diamond, A., & Hainmueller, J. (2010). Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program. *Journal of the American Statistical Association*, 105(490), 493-505.

Abadie, A., & Gardeazabal, J. (2003). The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country. *American Economic Review*, 93(1), 113-132.

Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B., Tobón, S., & Mesa-Mejía, J. P. (2020). Gobierno criminal en Medellín: panorama general del fenómeno y evidencia empírica sobre cómo enfrentarlo.

Blattman, C., Green, D. P., Ortega, D., & Tobón, S. (2021). Place-based Interventions at Scale: The Direct and Spillover Effects of Policing and City Services on Crime. *Journal of the European Economic Association*, 19(4), 2022-2051.

Cerdá, M., Morenoff, J. D., Hansen, B. B., Tessari Hicks, K. J., Duque, L. F., Restrepo, A., & Diez-Roux, A. V. (2012). Reducing Violence by Transforming Neighborhoods: A Natural Experiment in Medellín, Colombia. *American Journal of Epidemiology*, 175(10), 1045-1053.

Katz, L. F., Kling, J. R., & Liebman, J. B. (2001). Moving to Opportunity in Boston: Early Results of a Randomized Mobility Experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2), 607-654.

Khanna, G., Medina, C., Nyshadham, A. and Tamayo, J. (s.f.) The Spatial Distributions of Crime and Economic Opportunity. Working paper.

Kling, J. R., Ludwig, J., & Katz, L. F. (2005). Neighborhood Effects on Crime for Female and Male Youth: Evidence from a Randomized Housing Voucher Experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(1), 87-130.

Ludwig, J., Duncan, G. J., & Hirschfield, P. (2001). Urban Poverty and Juvenile Crime: Evidence from a Randomized Housing-mobility Experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2), 655-679.

Melamed, J. (2022). *El homicidio y la extorsión frente al balance de seguridad ciudadana en Barranquilla*. Universidad del Norte. Barranquilla.

Melamed, J. (2023). *Balance anualizado de seguridad ciudadana en Barranquilla*. Universidad del Norte. Barranquilla.

Policía Nacional de Colombia. (2014). Actualización Tomo 2.2 Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC).

Policía Nacional de Colombia. (2010). Estrategia Institucional para la Seguridad Ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC).

Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982). "Broken Windows". *Atlantic Monthly*.



Capítulo 11.

Los venezolanos en Barranquilla

El barranquillero se da el lujo de nacer donde le da la gana

Juan Gossaín

Francesca Ramos Pismataro, Daniella Monroy Argumedo, Ronal F. Rodríguez, María Clara Robayo L. y Txomin Las Heras Leizaola
Observatorio de Venezuela, Universidad del Rosario

Barranquilla ha mantenido una mirada abierta hacia la recepción e integración de la migración proveniente de Venezuela que, en 2022, representaba el 11,4% de la población de la ciudad, y ha adoptado con decisión numerosas acciones de atención humanitaria, fortalecimiento institucional y, en menor grado, inclusión socioeconómica.

Las políticas públicas dirigidas a la población proveniente de Venezuela, sin excluir a la población de acogida, han sido construidas a partir de un eje tripartito conformado por el gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y entidades de la cooperación internacional. Estos sectores comparten un enfoque que apunta a la integración económica y social de los migrantes.

Este capítulo aborda el desarrollo de la política migratoria de Barranquilla durante las administraciones de Alejandro Char (2016-2019) y Jaime Pumarejo (2020-2023), periodos en que emerge el fenómeno migratorio como desafío a nivel nacional, departamental y municipal y en el que la ciudad establece un marco institucional para su gestión. El capítulo presenta un análisis contextual de la realidad migratoria en Barranquilla, luego identifica y analiza las principales políticas públicas dirigidas a la población migrante en materia institucional, educativa, laboral y de salud y, finalmente, propone un conjunto de recomendaciones para abordar los retos que tiene por delante la ciudad en gestión migratoria.

Barranquilla tiene un rol fundamental en la atención, regularización e integración de la población migrante, lo que obligará a futuras administraciones a continuar fortaleciendo las capacidades de gestión construidas en los últimos años, manteniendo una visión armónica y de continuidad en el desarrollo de políticas encaminadas a la garantía de los derechos de los inmigrantes de Venezuela. Este proceso, que aún tiene por delante obstáculos y retos, demandará esfuerzos ingentes por parte de los próximos gobiernos nacionales y locales, así como de otros actores de la sociedad.

1. Contexto de la movilidad humana en Barranquilla

En un país tan ajeno a la migración internacional como Colombia, Barranquilla ha sido tradicionalmente receptiva a los migrantes. Su ubicación privilegiada en la margen del río Magdalena a poca distancia de la desembocadura en el mar Caribe y su potencial como centro comercial e industrial le han dado el nombre de la Puerta de Oro de Colombia. La ciudad atrajo, durante la segunda mitad del siglo 19, migraciones de diversas partes del mundo. Sin embargo, el flujo proveniente de Venezuela ha sido el más elevado que ha recibido en su historia, seguido por el sirio-libanés.

Según Moya-Guerra y Vidal Ortega (2021), entre las migraciones decimonónicas que llegaron al Caribe colombiano había sirios, palestinos, libaneses, sauditas y descendientes de expulsados del imperio turco otomano desde el siglo 16. Valbuena (2018) señala que también hubo migración china que, entre 1848 y 1875, llegó para la construcción del ferrocarril y el canal interoceánico en el antiguo departamento de Panamá y que, luego, encontró en Barranquilla un destino de asentamiento. Asimismo, el estatus adquirido por la ciudad como gran puerto nacional la convirtió en un lugar llamativo para comerciantes de Holanda, Italia, Estados Unidos y Alemania, entre otros (Lázaro, 2012), quienes conformaron comunidades que siguieron creciendo en la primera mitad del siglo 20 a causa de las guerras mundiales.

Barranquilla no solamente ha recibido migración externa, también ha sido un destino para colombianos desplazados por el conflicto interno, el narcotráfico y el control territorial entre grupos armados. A febrero de 2023, la Unidad de Víctimas registró 155.594 víctimas del conflicto armado residentes en la ciudad, de los que el 86% padeció el desplazamiento forzado.

Asimismo, La Arenosa es la cuarta ciudad capital receptora de colombianos retornados desde Venezuela y, entre las no fronterizas, la primera, según el Registro Único de Retornados (Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela, 2022). Esta población se compone de colombianos de primera generación, que emigraron hacia Venezuela atraídos por la bonanza petrolera a mediados de los setenta del siglo pasado o huyendo del conflicto armado, y de segunda generación, que nacieron en Venezuela de padres colombianos.

Barranquilla ha sido uno de los principales destinos de la gran emigración venezolana desde 2015. Se trata de una migración mixta que se compone, principalmente, de personas con vocación de permanencia, junto con migrantes temporales y de tránsito hacia terceros países.

2. Caracterización de la población migrante proveniente de Venezuela en Barranquilla

La migración venezolana en Colombia es un fenómeno creciente y en constante movilidad. En 2015, el Estado colombiano reportó 34.471 migrantes venezolanos en todo el territorio; en 2017, la cifra acumulada llegó a 403.702 y con la agudización de la crisis humanitaria en Venezuela en 2018, el registro aumentó a 1.174.743. En 2020, al iniciar la pandemia por el Covid-19, el número de migrantes en el país se encontraba en 1.729.537; y al inicio de la implementación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV)¹ en 2021, la tendencia parecía estabilizarse con la cifra de 1.742.927 migrantes. Sin embargo, al cumplirse en octubre de 2022 un año y medio de esta medida de regularización, Migración Colombia señaló que la migración había llegado a 2.894.593 personas.

En Barranquilla ningún flujo internacional anterior ha alcanzado las dimensiones de la migración proveniente de Venezuela, integrada en una proporción importante por migrantes en condición de vulnerabilidad, entre ellas personas en situación migratoria regular e irregular; retornados; refugiados y solicitantes del reconocimiento de refugio; niños, niñas y adolescentes, algunos separados de sus familias o no acompañados; víctimas de trata y apátridas o personas en riesgo de apatridia². La multiplicidad de perfiles genera grandes desafíos a la gestión del gobierno local que ha tenido que avanzar simultáneamente en acciones humanitarias y de integración.

Asimismo, la migración venezolana en la capital del Atlántico ha sido, desde su aumento considerable a partir de 2015, predominantemente irregular y, por consiguiente, difícilmente rastreable. Esta situación migratoria se ha debido a la ausencia de documentación que presenta esta población, lo que lleva a precarias condiciones en su acceso a derechos y servicios. Los altos índices de irregularidad comenzaron a revertirse progresivamente después de mayo de 2021 con la implementación del

¹ El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) es un mecanismo creado por el Estado colombiano para regularizar a dicha a población por un plazo de 10 años.

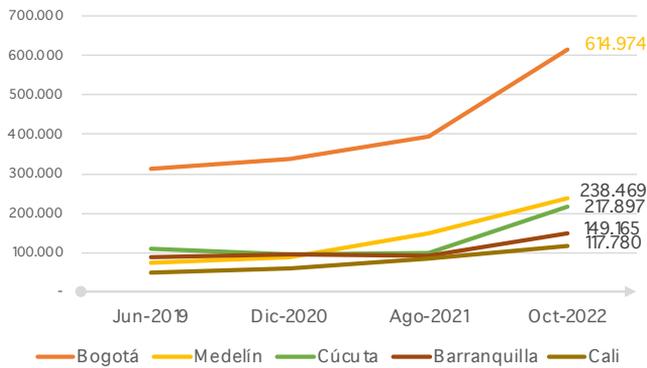
² La Organización Internacional para las Migraciones (2019) señala que la apatridia es la condición de toda persona no considerada como nacional por ningún Estado, conforme a su legislación. Puede ser el resultado de diversos factores, como los conflictos de leyes de nacionalidad, transferencias de territorios, prácticas administrativas, el no registro de nacimientos, la privación arbitraria de libertad y la renuncia a la nacionalidad y residencia.



Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) como política de identificación y regularización adelantada por el Estado colombiano.

Según las más recientes cifras de Migración Colombia, el Distrito de Barranquilla, con 149.165 venezolanos con vocación de permanencia, es la cuarta ciudad capital de recepción migratoria del país con el 5,1% de la totalidad de los migrantes en Colombia, lo que a su vez representa el 11,4% del total de la población de la ciudad. Esta migración corresponde al 70,3% del total de los migrantes del departamento del Atlántico.

Gráfico 11.1. Migrantes venezolanos en ciudades colombianas



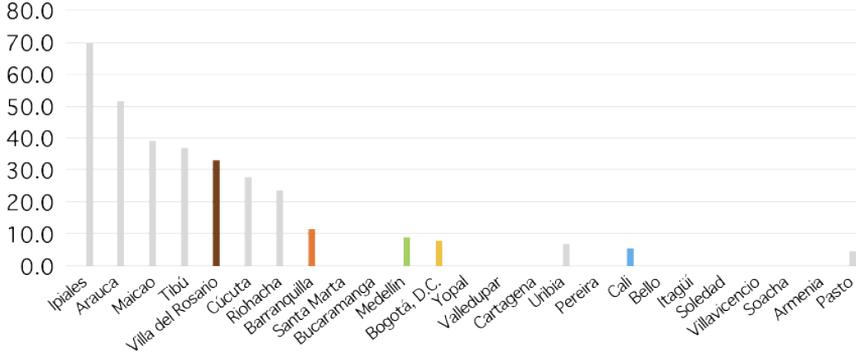
Fuente: Elaboración propia con base en los informes Distribución de venezolanos en Colombia 2019, 2020, 2021, 2022 de Migración Colombia.

Barranquilla es la cuarta ciudad capital entre las cinco principales receptoras de venezolanos en el país. Asimismo, es la ciudad con mayor concentración de migrantes respecto a su población después de la urbe fronteriza de Cúcuta (27,5%) y por encima de ciudades con mayor capacidad institucional como Medellín (9,1%), Bogotá (7,8%) y Cali (5,2%) (DANE, 2023; Migración Colombia, 2023).

La capital del Atlántico es la octava ciudad con mayor proporción de migrantes respecto a su población dentro de las 25 principales receptoras en Colombia. Se ubica por debajo de Ipiales, Arauca, Maicao, Tibú, Villa del Rosario, Cúcuta y Riohacha. Además, en esta misma lista, es la primera ciudad capital no fronteriza por encima de Santa Marta, Bucaramanga, Medellín, Bogotá y Yopal, entre otras (Gráfico 11.2).



Gráfico 11.2. Proporción de migrantes en la población de las 25 principales ciudades de recepción migratoria



Nota: En color gris están las ciudades y municipios de departamentos fronterizos y en líneas diagonales azules están otras ciudades y municipios no fronterizos.

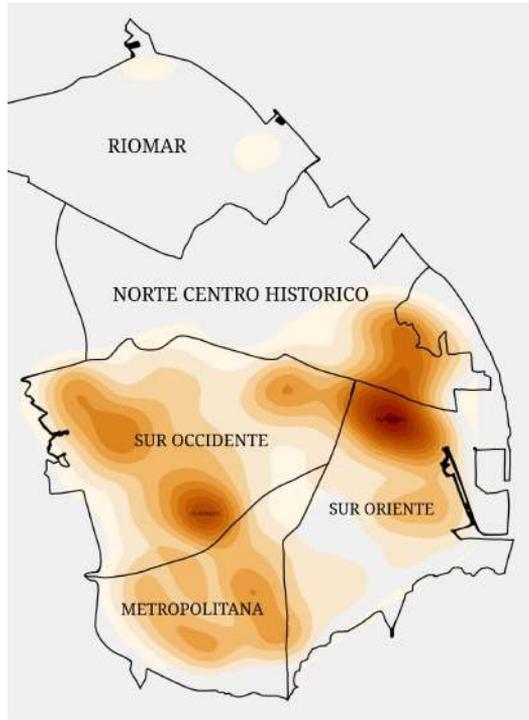
Fuente: Elaboración con datos de la proyección demográfica del DANE de 2022 y del informe Distribución de venezolanos en Colombia (corte a octubre de 2022) de Migración Colombia.

Al igual que en el resto del país, la mayoría de los migrantes en Barranquilla tiene vocación de permanencia, es decir, llegó con sus familias para quedarse y construir un proyecto de vida. Se ubican en zonas específicas cerca de familiares o amigos para contar con un sistema de soporte social, buscando garantizar acceso a derechos y seguridad o en asentamientos informales donde tradicionalmente vive población vulnerable local. La Playa, San Roque, Chiquinquirá, La Chinita y Carrizal son algunos de los barrios con mayor presencia de migrantes provenientes de Venezuela³ (Mapa 11.1).

³ Se entiende por migrantes provenientes de Venezuela el conjunto compuesto por migrantes, solicitantes de refugio, solicitantes de asilo, refugiados y asilados que han salido y continúan saliendo de Venezuela como producto de la "violencia, la inseguridad, las amenazas, y la falta de alimentos, medicinas y servicios esenciales" (ACNUR s.f.).



Mapa 11.1. Mapa de calor de la ubicación de los migrantes en las localidades de Barranquilla



Fuente: Elaborado por Daniel Murcia Martínez a partir del mapa Barranquilla Centro Migrantes de la Alcaldía de Barranquilla.

Se resalta que la migración proveniente de Venezuela se compone también por un número importante de colombianos retornados. Según el Censo de Población y Vivienda de 2005, el último que incluyó un capítulo migratorio, el 58,5% de los colombianos que manifestó haber tenido una experiencia migratoria en Venezuela era originario de la región Caribe; y el 15,5% se ubicaba en el departamento del Atlántico, es decir el mayor porcentaje a nivel nacional por encima de los departamentos de Bolívar con el 14,2% y Norte de Santander con el 11,3% (Santana Rivas, 2009). Es importante considerar que, en todo el país, la población retornada colombiana está subregistrada dado que una proporción cuenta con doble nacionalidad, lo que dificulta su categorización como “migrante”.

Además, se debe tener en cuenta que, a nivel global, los datos migratorios suelen tener subregistro. En el caso colombiano, esta circunstancia se agudiza por el periodo de ruptura de las relaciones

diplomáticas y consulares con Venezuela entre 2019 y 2022 y los múltiples cierres de los pasos fronterizos formales que imposibilitaron generar un conteo migratorio⁴. El número de migrantes que reportan las autoridades colombianas es una aproximación que contempla estimaciones y proyecciones de momentos específicos con la aplicación de metodologías de medición que varían según la institución que las adelanta. No obstante, vale la pena destacar que la curva de aprendizaje y el trabajo adelantado en los últimos años por Colombia en esta materia es un punto de referencia en la región y se ha visto fortalecido por el ETPV, que ha permitido sincerar las cifras.

Sin embargo, la información recolectada por Migración Colombia en la encuesta de caracterización del ETPV, que diligencian todos los migrantes que aplican al mecanismo, no ha sido compartida con los gobiernos locales responsables del diseño de política pública para la atención e integración migratoria. Algunos datos disponibles para las autoridades locales provienen del Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre otras entidades del Estado.

La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE es otro instrumento de medición disponible que incluye un módulo sobre migración que considera como población migrante a los venezolanos y a los colombianos retornados. En el Cuadro 11.1 se presenta la composición socio-demográfica de los migrantes recientes (que estaban en Venezuela 12 meses antes) y de aquellos migrantes que estaban en Venezuela hace cinco años, residentes en Barranquilla y su área metropolitana en el momento de la encuesta (2021). Para fines comparativos también se considera al resto de la población barranquillera. Es relevante mencionar que la representatividad de los datos no es suficiente para inferir demasiados detalles sobre los migrantes, por lo que toda la caracterización que se hace a continuación debe leerse con cautela.

Según la GEIH de 2021⁵, los migrantes recientes en Barranquilla y su área metropolitana eran 53% hombres y 47% mujeres, mientras que para los migrantes de los últimos cinco años la relación era la inversa: 53% mujeres y el 47% hombres. Un 40% de esta población migrante es menor de 20 años, no muy distinto de la población local. Uno de cada cuatro de quienes han migrado en los últimos cinco años tiene entre 21 y 30 años,

⁴ Cabe precisar que, incluso desde antes de los cierres de la frontera, la población se moviliza entre Colombia y Venezuela a través de pasos informales o 'trochas', es decir, de forma irregular. Esta ha sido una práctica histórica difícil de controlar por los Estados ante la amplísima extensión de la frontera y su porosidad.

⁵ La GEIH fue procesada con el marco geoestadístico 2018. Teniendo en cuenta que los microdatos más recientes del módulo de migración son de 2021, el análisis se basó en la información disponible para este año con los migrantes que estaban en Venezuela 12 meses antes y cinco años antes. Para obtener el dato de la posición del hogar se tomó la variable de parentesco con el jefe del hogar y se usó el estrato como aproximación para clases sociales.

proporcionalmente más que la población local, donde solo uno de cada cinco está en ese grupo de edad. Esto significa que la migración ha traído consigo un bono demográfico, cuyo rendimiento para la ciudad dependerá de si los migrantes jóvenes logran integrarse a empleos formales. De ahí la importancia de adelantar políticas públicas educativas y laborales dirigidas hacia esta población.

Cuadro 11.1. Composición sociodemográfica de los migrantes venezolanos en Barranquilla (porcentajes)

	MIGRANTES QUE ESTABAN EN VENEZUELA		Resto de la población barranquillera
	...12 meses antes	...5 años antes	
SEXO			
Mujeres	47,3	53,1	50,4
Hombres	52,7	46,9	49,6
GRUPO DE EDAD			
0 - 10 años	22,8	16,5	22,1
11 - 20 años	21,4	23,3	21,0
21 - 30 años	17,0	26,3	19,4
31 - 60 años	27,1	32,2	37,3
Mayores de 60 años	11,6	1,7	0,1
NIVEL EDUCATIVO			
Ninguno o preescolar	15,7	8,2	7,7
Básica primaria	12,0	19,3	17,7
Básica secundaria	29,5	28,4	16,5
Media	17,6	36,6	32,7
Normalista, técnico o tecnológico	8,0	2,9	9,7
Superior o universitaria	17,3	4,5	15,8
POSICIÓN EN EL HOGAR			
Jefe(a) del hogar	9,6	23,9	24,1
Pareja, esposo(a), cónyuge, compañero(a)	10,9	19,1	14,4
Hijo(a), hijastro(a)	25,0	33,5	41,4
Otros (parientes, allegados, empleados)	54,5	23,5	20,0
POSICIÓN OCUPACIONAL (DE LOS OCUPADOS)			
Obrero o empleado de empresa particular	19,8	25,0	44,6
Obrero o empleado del gobierno	-	-	4,3
Empleado doméstico	-	3,8	2,1
Trabajador por cuenta propia	58,0	64,5	46,1
Patrón o empleador	-	2,4	1,1
Trabajador familiar sin remuneración	22,2	4,3	1,8
ESTRATO SISBÉN			
1	44,7	70,1	47,7
2	31,1	16,3	28,2
3	24,2	8,7	15,6
4	-	3,0	6,9
5	-	0,7	0,9
6	-	1,3	0,7

Fuente: Elaboración propia con base en información de la GEIH 2021 – Módulo Migración del DANE. Incluye el área metropolitana.

En referencia al nivel educativo de los migrantes de los últimos cinco años, menos de 5% tiene título universitario y menos de 3% tiene título de normalista, técnico o tecnólogo; la mayoría tiene educación media o básica secundaria. Estas cifras ponen de manifiesto que la ciudad afronta un desafío importante en la profesionalización y formación técnica y tecnológica de la población venezolana, lo que resalta la relevancia de un modelo educativo inclusivo y flexible para que los migrantes sean un motor de desarrollo. Sin embargo, en el flujo más reciente de inmigrantes es más alta la proporción de universitarios y técnicos, y menor la de quienes tienen apenas educación media.

Sobre la posición en el hogar de los migrantes recientes, sólo 10% son jefes de hogar, 11% cónyuges y 25% hijos del jefe del hogar. La mayoría está en hogares donde convive en calidad de pariente, allegado o empleado. Con el paso del tiempo, esto cambiará, como lo sugiere la situación de los migrantes que llevan más tiempo en la ciudad, donde más de 40% son jefes de hogar o cónyuges del jefe y 33% son hijos, no muy distinto que en el resto de la población barranquillera.

La posición ocupacional es el aspecto más crítico de los migrantes. Mientras que la mitad de los ocupados de origen local son empleados (de empresas o del gobierno), apenas uno de cada cinco de los migrantes recientes y apenas uno de cada cuatro de los migrantes que llevan más tiempo en la ciudad tienen este privilegio. La gran mayoría son trabajadores por cuenta propia; incluso entre los migrantes recientes no es extraño ser trabajador familiar sin remuneración. Por supuesto, esta precariedad laboral se refleja en los lugares donde viven.

Según la GEIH, todos los migrantes recientes de Barranquilla y su Área Metropolitana residen en vecindarios de estrato 1, 2 y 3 (56, 30 y 14%, respectivamente). El 70% de los migrantes que lleva más tiempo en la ciudad está en estrato 1; en estratos 2 y 3, el 25%; y en estratos 4, 5 y 6, el 5%. Esto evidencia una fuerte presión poblacional en los barrios más vulnerables (Mapa 11.1).

3. Las políticas migratorias de Barranquilla: de la atención humanitaria a la gestión por la integración

Las políticas públicas de Barranquilla dirigidas a población migrante se han caracterizado por tener un fundamento institucional basado en decretos, acuerdos o documentos, así como por ser dirigidas por la Secretaría de

Gobierno y ejecutadas a través de acciones articuladas entre la Alcaldía, el Gobierno Nacional, la cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil. Otras políticas hacia migrantes consisten en programas o estrategias que se han implementado para mejorar aspectos específicos en el acceso de los migrantes a salud, educación o empleo. A continuación, se describen las más representativas.

Primeros abordajes

En 2017, el gobierno nacional impulsó medidas iniciales de gestión migratoria ante el crecimiento de la población proveniente de Venezuela. Sin embargo, en Barranquilla, desde 2014, con Elsa Noguera como alcaldesa, se venían realizando reuniones interinstitucionales para comprender el fenómeno migratorio venezolano, aunque no hubiese un marco normativo nacional para abordarlo. En 2016 ya se habían empezado a implementar programas cortos en diferentes temas para atender a los migrantes y retornados. Por ejemplo, atención a primera infancia, ferias barriales de servicios de Migración Colombia, jornadas de salud y de afiliación a salud. Las subsiguientes administraciones de Alejandro Char (2016-2018) y de Jaime Pumarejo (2019-2023) profundizaron esta postura abierta y solidaria hacia la población extranjera.

En 2018, el presidente Juan Manuel Santos impulsó el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) con los objetivos de otorgar el Permiso Especial de Permanencia (PEP) a quienes estuviesen en situación irregular y ampliar la información sobre esta población para apoyar el diseño de políticas públicas (Decreto 542 de 2018). Así, se logró establecer que más del 83% de la población venezolana tenía la intención de permanecer en Colombia (Migración Colombia, 2018).

Para apoyar técnicamente la gestión de la Alcaldía de Barranquilla desde la cooperación internacional, en 2018 se inauguró la Casa de Naciones Unidas para reunir en un solo lugar los servicios ofrecidos por la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres). Siendo los gobiernos locales los abocados a atender y prestar servicios a los migrantes que han llegado al territorio colombiano, Barranquilla dio un paso adelante en el fortalecimiento de capacidades a nivel local, siguiendo recomendaciones del CONPES⁶ 3950 de 2018 por el cual se definió la estrategia nacional para atender la migración desde Venezuela.

⁶ Según el Departamento Nacional de Planeación (2022), los documentos CONPES son instrumentos de política a través de los cuales el Gobierno Nacional establece directrices para el desarrollo del país en temas económicos y sociales.

Construir institucionalidad para la política migratoria

Durante la última fase de la administración de Alejandro Char, fue aprobado por el Concejo Distrital de Barranquilla el Acuerdo 0011 de 2019. Estableció que las secretarías de Gobierno, de Gestión Social, de Salud y de Educación debían trabajar conjuntamente por el mejoramiento de la calidad de vida de los migrantes en condición de vulnerabilidad y señaló la necesidad de implementar políticas públicas para la asistencia social y humanitaria de esta población. Fue el primero en dictar las líneas generales sobre la articulación institucional para la gestión migratoria en Barranquilla y ha servido de respaldo a varias de las acciones de corte humanitario dirigidas a la población migrante vulnerable. A partir de este referente se puede afirmar que el Distrito ordenó a sus entidades el cumplimiento de una ruta de atención y orientación propia hacia los migrantes venezolanos.

Por otro lado, a través del Decreto 0043 de 2019 se designó a la Secretaría de Gobierno como la instancia encargada de crear protocolos y rutas de atención, así como formular y coordinar políticas y acciones dirigidas a la población migrante. Teniendo en cuenta el marco normativo constituido por esos dos documentos, se formalizó el trabajo articulado entre la Alcaldía de Barranquilla y las agencias de Naciones Unidas.

En ese contexto, la Alcaldía emitió el Decreto Distrital Acordal 0801 de 2020. En el artículo 79, se le asignó a la Secretaría de Gobierno la función de “implementar la política pública para la protección integral de migrantes en estado de vulnerabilidad” de manera armónica con los objetivos del Plan de Desarrollo Soy Barranquilla 2020-2023. De igual forma, se definieron como funciones secundarias “brindar atención integral a los migrantes en el marco de las competencias legales y constitucionales” y “realizar la construcción de espacios para la participación y el desarrollo de los migrantes, de acuerdo con las disposiciones legales y normativas vigentes”.

De esta manera, la administración del Alcalde Jaime Pumarejo fue la primera en fijar metas dirigidas a los migrantes, refugiados, retornados y comunidad de acogida en un plan de desarrollo distrital. El plan Soy Barranquilla 2020-2023 fortaleció el Centro de Integración Local para Migrantes (CILM), aumentando la oferta de servicios distritales, atendiendo de forma integral a las personas que lo requirieran, creando espacios de formación para favorecer la integración laboral y desarrollando jornadas de fortalecimiento institucional para difundir las rutas de atención.

Para cumplir estos propósitos, el plan de desarrollo contempló el trabajo conjunto de la Alcaldía, el SENA, la Cancillería, el Ministerio del Trabajo y las organizaciones del Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM)⁷. Asimismo, designó un presupuesto (Cuadro 11.2) e incorporó en el articulado un nuevo enfoque en la gestión migratoria por el que no solo se debe prestar asistencia inmediata y acceso a servicios, sino que se debe brindar estabilidad a los migrantes; es decir, priorizar el acceso a educación, empleo, convalidación de títulos, etc.

Cuadro 11.2. Inversión en atención a migrantes en el Plan Distrital de Desarrollo Soy Barranquilla 2020-2023

PROYECTO	META	INDICADOR	PRESUPUESTO
Centro de atención a migrantes	Mantener la operación de un Centro de Integración Local para Migrantes (CILM)	Número de CILM en operación	\$3.118.000.000
Atención integral a migrantes	Atender integralmente al 100% de migrantes, retornados, refugiados y comunidad de	Porcentaje de personas atendidas	\$4.153.000.000
Espacios de formación para migrantes	Realizar 20 espacios de formación	Número de espacios realizados	\$996.000.000
Jornadas de formación institucional para atención a población migrante	Realizar 12 jornadas de fortalecimiento institucional	Número de jornadas realizadas	\$754.000.000
TOTAL			\$9.021.000.000

Fuente: Elaboración propia con base en información del Plan Indicativo del Plan Distrital de Desarrollo Soy Barranquilla 2020-2023.

El Decreto 0236 de 2021 fue otra política pública estructural para la gestión migratoria en Barranquilla. Estableció que la atención a migrantes, refugiados, apátridas y retornados se debe basar en sus necesidades especiales por las condiciones humanitarias que los rodean y debe proveerles seguridad en todos sus ciclos de vida a través del ingreso a planes y programas de salud, educación y otros servicios y derechos, en especial en las zonas priorizadas por altos índices de vulnerabilidad en la

⁷El Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) es un espacio de coordinación para la respuesta a las necesidades de refugiados, migrantes, retornados y poblaciones de acogida. Tiene 81 miembros, incluyendo agencias de Naciones Unidas, ONG internacionales y locales y el Movimiento de la Cruz Roja.

ciudad. El decreto fue implementado simultáneamente con el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV).

Además, el Decreto 0236 de 2021 creó la Mesa Migratoria de coordinación y articulación institucional para la atención a población migrante, refugiada, apátrida y retornada de Barranquilla, con el fin de articular a las diferentes dependencias del Distrito con las acciones de protección, promoción y acceso a derechos de las poblaciones mencionadas. La Mesa Migratoria está conformada por las secretarías de la Alcaldía, entidades del orden nacional y organizaciones de cooperación internacional; y ha sido una herramienta para el intercambio de información y un escenario para generar planes de acción conjuntos. Con la Mesa Migratoria, Barranquilla se convirtió en una de las ciudades colombianas que ha creado instancias para articular la atención a los migrantes provenientes de Venezuela.

La Mesa Migratoria tiene varios aspectos interesantes. Primero, es un espacio consultivo para la toma de mejores decisiones en torno a garantía y acceso a derechos para la población proveniente de Venezuela. Segundo, funciona como ente particular que, aunque no es independiente, hace seguimiento a la evolución de las acciones implementadas. Tercero, articula la oferta de servicios del Distrito, de entidades nacionales, de organizaciones de la sociedad civil y de agencias de cooperación internacional. Cuarto, armoniza la atención a las poblaciones mencionadas con el marco normativo anteriormente vigente para el tema. Además, ha sido un espacio para poner en común la territorialización del proceso de implementación del ETPV.

Sin embargo, una oportunidad de mejora para la Mesa Migratoria es que sesione trimestralmente como se estipula en el Decreto 0236 de 2021, puesto que solo se ha reunido dos veces desde que fue creada. Esta instancia solo será útil si sus miembros se congregan de manera periódica y sistemática, tal y como lo exige la migración al ser un fenómeno dinámico y cambiante.

Centro de Integración Local para Migrantes y Centro Intégrate: avances hacia la integración migratoria en Barranquilla

En línea con la visión de Barranquilla como una ciudad de puertas abiertas de cara a los extranjeros, en diciembre de 2019 se creó el Centro de Integración Local para Migrantes (CILM) con el propósito de centralizar la oferta de servicios y referenciar a migrantes, refugiados y retornados a servicios específicos según sus requerimientos. Tomando buenas



prácticas del Centro Integral de Atención al Migrante de Bogotá, se estipuló que el CILM debía ofrecer no solo los servicios del Distrito, sino los de organizaciones de cooperación internacional.

El CILM inició sus labores con el apoyo de ACNUR y OIM, organismos que contribuyeron a la adecuación de un predio del Distrito ubicado en la Avenida Murillo con carrera 44. La OIM instaló allí un Punto de Referenciación y Orientación (PRO); la Cruz Roja proporcionó un programa de restablecimiento de contacto familiar; y la organización HIAS se ocupó del acompañamiento psicosocial, entre otras instituciones que se fueron uniendo sucesivamente. Por parte del gobierno local de Barranquilla, en el CILM se instalaron las secretarías de Salud, Educación y Gestión Social.

En simultáneo, organizaciones de la sociedad civil como De Pana Que Sí, Mujeres Sin Fronteras Colombo Venezolanas, Fuvadis y Venezolanos en Barranquilla, entre otras, cumplieron un papel determinante para dar a conocer a la población migrante la oferta de servicios del CILM. El Distrito buscó el apoyo de los líderes de estas organizaciones para difundir información de interés a la comunidad migrante. De esta manera, la gestión migratoria en Barranquilla se convierte en tripartita: la cooperación y la sociedad civil se vuelven una red de apoyo para complementar la actuación de la Alcaldía.

En 2022, el CILM pasó de la fase de emergencia a la fase de estabilización para enfocarse en la integración socioeconómica de los migrantes provenientes de Venezuela. Esta visión se armonizó con el proyecto Integra, con el que la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) promueve la inclusión social y económica de migrantes venezolanos y colombianos retornados en las comunidades receptoras en Colombia⁸.

Así, el CILM pasó a denominarse Centro Intégrate y, si bien fue inaugurado en marzo de 2023, viene funcionando desde 2022. En el Centro Intégrate opera la oferta de servicios del Distrito, de las entidades nacionales, de la cooperación internacional y de las organizaciones de la sociedad civil. La Alcaldía cumple, por un lado, la función de prestar servicios y, por otro, la de articular, coordinar y movilizar recursos para que las acciones de los actores involucrados en la atención a población venezolana se complementen y dirijan sus actividades a la integración migratoria.

Las atenciones prestadas en el Centro Intégrate van desde la asistencia

⁸Esta estrategia se implementa en ocho ciudades, incluyendo a Barranquilla, durante cinco años que iniciaron en septiembre de 2021 (USAID s.f.).

humanitaria hasta la integración económica, social, cultural y urbana. El crecimiento en atenciones ha sido notorio en los últimos años: pasó de 19.080 personas atendidas por el CILM en 2020 a cerca de 50.000 en 2022 en el Centro Intégrate.

Además, esa oferta está a disposición tanto de los migrantes y retornados como de la comunidad de acogida, lo que demuestra que los recursos que se han atraído a la ciudad por motivo de la coyuntura migratoria son beneficiosos para todas las personas en condición de vulnerabilidad que habitan en Barranquilla, incluso de los habitantes de otros municipios del área metropolitana. En el caso de que la población metropolitana no pueda ser atendida por el Centro Intégrate por falta de capacidad, es remitida a la Gobernación del Atlántico, enlace que tiene su lugar en la Mesa Migratoria y con el que la oficina de asuntos migratorios de la Alcaldía de Barranquilla trabaja articuladamente. Como elemento innovador, los usuarios del Centro Intégrate encuentran servicios del sector privado.

El Centro Intégrate, con la financiación de la Fundación Hilton y National Philanthropic Trust, ha hecho trazabilidad de cada una de las atenciones para asegurar que se responda a las necesidades de las personas que acuden a través de la Ruta para la Integración. Con esta herramienta, se selecciona un número determinado de familias para establecer en qué nivel se encuentran al momento de ingresar al Centro, según un índice de integración. Barranquilla es una de las primeras ciudades en Colombia que crea su propio índice para relacionar y medir las distintas variables que intervienen en el proceso de integración migratoria. Sin embargo, esta herramienta aún está en formulación y se desconoce su metodología.

Acciones implementadas para la atención de la población migrante en el sector educativo

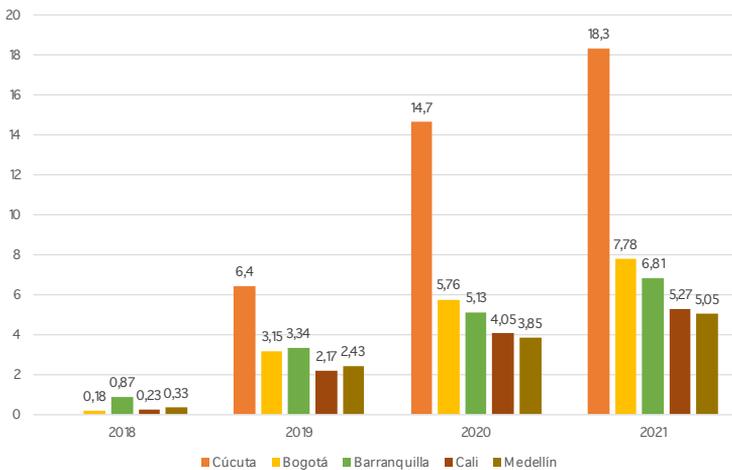
En materia educativa, en febrero de 2019, la Secretaría de Educación de Barranquilla amplió la atención a niños y niñas venezolanos incluyéndolos en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) a través de un convenio con el Programa Mundial de Alimentos (PMA). En agosto de ese mismo año llegaron a la ciudad los Círculos de Aprendizaje, en alianza con UNICEF y la Corporación Opción Legal, a modo de espacios comunitarios para la atención de niños y niñas matriculados en instituciones educativas distritales. Estas acciones permitieron allegar recursos para beneficiar no solamente a la población migrante, sino a la comunidad receptora y a la



población vulnerable en general. Y, por supuesto, atender a la infancia migrante en las instituciones educativas de la ciudad.

Barranquilla, al igual que otras grandes ciudades del país, se vio obligada a ampliar su oferta educativa para incorporar a niños, niñas y adolescentes venezolanos. En 2018, el gobierno nacional creó el Número Establecido por la Secretaría de Educación (NES), con el cual se permite que las secretarías de Educación registren a migrantes en situación irregular sin requerir registro civil o tarjeta de identidad. La Alcaldía de Barranquilla emitió la Circular Interna 00041 del 30 de octubre de 2018 para reglamentar la expedición del NES por parte de la Secretaría de Educación. Esto permitió ampliar la oferta educativa a los menores migrantes de forma que, entre 2019 y 2020, Barranquilla casi duplicó el porcentaje de estudiantes migrantes matriculados en instituciones educativas (Gráfico 11.3).

Gráfico 11.3. Niños y adolescentes migrantes como porcentaje de los estudiantes en educación básica, preescolar y media en las principales ciudades receptoras (2018-2021)



Nota: No hay datos disponibles de Cúcuta correspondientes a 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en información de estudiantes venezolanos matriculados en instituciones de educación preescolar, básica y media del Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela del Departamento Nacional de Planeación (DNP) proporcionada por el Ministerio de Educación Nacional. Corte: 31 de diciembre de 2021.



Acciones implementadas para la atención de la población migrante en el sector salud

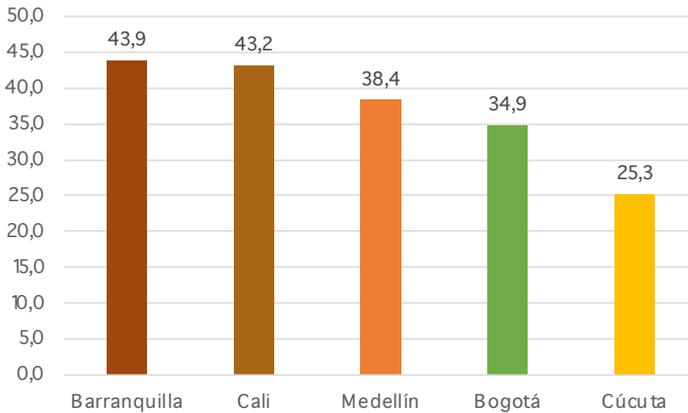
La falta de documentación de los migrantes ha sido uno de los obstáculos más importantes para garantizar su acceso a la salud y su afiliación al sistema de seguridad social. El servicio de urgencias era la única alternativa que tenía esta población, siendo esta una ruta insuficiente e ineficaz ante la gran demanda de servicios médicos por parte de los migrantes que venían de una situación de escasez de medicamentos y atención médica en Venezuela.

En 2017, se adoptó el Plan de Respuesta del Sector Salud al Fenómeno Migratorio del Ministerio de Salud, que contempló un conjunto de acciones para la oferta del servicio a migrantes y retornados en territorio colombiano. Posteriormente, el CILM se convirtió en el punto focal para canalizar las demandas en atención médica de urgencias, atención a niños, niñas y adolescentes y, especialmente, a mujeres gestantes, al eliminarse, con el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), la barrera de la documentación que impedía el acceso a quienes tenían una situación migratoria irregular.

Entendiendo los costos asumidos por la Red Pública Hospitalaria para la atención en urgencias de la población en situación migratoria irregular, la Alcaldía de Barranquilla impulsó la afiliación de los migrantes al régimen contributivo y subsidiado de salud, lo que ha fomentado el aumento de personas aseguradas. La importancia del tema para el gobierno local se denota en la implementación del proyecto Cobertura Universal, entre octubre de 2020 y julio de 2021, a través de ACNUR y OIM y bajo la supervisión de la Secretaría de Salud, con el fin de afiliar a migrantes venezolanos al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y reducir factores de riesgo asociados con la morbilidad materna e infantil.

Las acciones dirigidas a aumentar el aseguramiento de la población migrante, junto con la promoción del ETPV, han permitido que, en 2022, Barranquilla sea la ciudad colombiana con un mayor porcentaje de población venezolana afiliada al sistema de salud (Gráfico 11.4).

Gráfico 11.4. Porcentaje de migrantes afiliados al sistema de salud en las cinco principales ciudades receptoras.



Fuente: Elaboración propia con base en información de Población extranjera afiliada al SGSSS del Observatorio Nacional de Migración y Salud con corte a 31 de agosto de 2022 e información del reporte de Distribución de venezolanos en Colombia con corte a febrero de 2022 de Migración Colombia.

Acciones implementadas para la atención de la población migrante en el sector laboral

La vocación de permanencia de los migrantes ha implicado dirigir esfuerzos para fomentar su acceso al mercado laboral. Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2019, la mayor parte de la fuerza de trabajo de origen venezolano se ubica en las grandes ciudades y se compone por jóvenes y adultos con un nivel educativo más alto que el promedio colombiano. No obstante, la búsqueda de trabajo de los migrantes no solo se ha dificultado por la exigencia de documentación, sino porque la búsqueda de empleo creció más rápido que la oferta (ACNUR; OIM 2022).

La primera alternativa para la obtención de ingresos de la población migrante en situación irregular suele estar en el sector informal como trabajadores por cuenta propia, como vimos anteriormente. A nivel nacional, entre 2016 y 2019, al menos medio millón de migrantes venezolanos entraron al mercado laboral como trabajadores independientes informales y otros 400 mil al mercado asalariado informal (ACNUR; OIM; OIT 2022). La pandemia por el COVID-19 afectó particularmente a este último grupo pues, entre mayo y diciembre de 2020, el número de trabajadores migrantes provenientes de Venezuela

se redujo, particularmente en Bogotá y Barranquilla. Según el DANE, en 2021 la población migrante en la ciudad tardó en promedio 27 semanas en encontrar trabajo, pero muchos de los encuestados buscaron empleo durante más de un año o sólo consiguieron trabajos temporales que impidieron su empleabilidad continua.

Las principales razones de la deserción laboral en los migrantes son responsabilidades en el hogar, enfermedad, accidente o trabajo temporal terminado. En las dos primeras causas, el número de mujeres supera al de los hombres (Universidad del Norte y Banco Interamericano de Desarrollo, 2022). El abandono del empleo por ocupaciones en el hogar tiene que ver con la ausencia de redes de apoyo de los migrantes en las ciudades de acogida. Por otra parte, está la precarización de las condiciones laborales. Por ejemplo, entre enero y junio de 2021, el 52% de los migrantes ocupados⁹ en Barranquilla no tenía contrato laboral.

En ese contexto, el Centro de Oportunidades de la Secretaría de Desarrollo Económico de Barranquilla se convirtió en parte del CILM, liderando programas para la vinculación productiva de población vulnerable a través de la generación de empleo, la promoción del emprendimiento y la capacitación de habilidades para el trabajo. La finalidad del Centro es incrementar la integración social y económica de migrantes, retornados y población de acogida radicada en Barranquilla, asesorando al empresariado y gestionando oportunidades laborales formales (Centro de Oportunidades, s.f.). Esta entidad se articula con aliados nacionales, internacionales y secretarías del Distrito, como la Secretaría de Gobierno, que encabeza la gestión migratoria.

El Centro de Oportunidades provee asesoría integral a los usuarios partiendo de un registro que no requiere documentación y es accesible para los migrantes en situación de irregularidad, lo que cierra brechas de acceso a oportunidades entre migrantes regulares e irregulares. Sin embargo, la contratación que se lleva a cabo con su mediación es plenamente formal, por lo que se requiere que la persona atendida disponga de un documento de identificación, por ejemplo, el Permiso por Protección Temporal (PPT). Los gestores de esta entidad apoyan la obtención de los documentos necesarios para la vinculación laboral y median con el empleador. También certifican la experiencia de los migrantes y retornados en caso de verse obstaculizados por la homologación de títulos educativos.

⁹Según el DANE, 'ocupados' son las personas que durante el período de referencia trabajaron en la semana de referencia, por lo menos, una hora remunerada, o no trabajaron en la semana de referencia, pero tenían un trabajo.



Por otro lado, la Alcaldía de Barranquilla en alianza con la Fundación Santo Domingo, Claro por Colombia, Cuso Internacional, la ANDI Seccional Atlántico-Magdalena, la Embajada de Canadá y USAID, crearon el programa Barranquilla con Talante para sensibilizar y capacitar al sector privado con respecto a la contratación de población vulnerable que incluye migrantes venezolanos a través de reuniones con los equipos de talento humano de las empresas, acompañamiento para la contratación de migrantes y campañas de comunicación.

La Alcaldía de Barranquilla ha apostado estratégicamente a alianzas con fundaciones que le han facilitado la implementación de políticas públicas. Esto ha creado capacidades instaladas en la ciudad que apoyan a la población migrante y de acogida, así como a la propia administración local.

Balance preliminar de las políticas públicas dirigidas a población migrante

Barranquilla se ha caracterizado por la formulación de políticas en materia de infraestructura institucional para la atención de migrantes y su acceso a educación, salud y empleo. Actualmente, la ciudad avanza simultáneamente en medidas de atención humanitaria y políticas de integración migratoria.

En relación con la arquitectura institucional, destaca la voluntad política para gestionar la migración desde enfoques de oportunidad y acceso a derechos, la construcción de un marco normativo multisectorial, el abordaje del tema en el Plan de Desarrollo Distrital Soy Barranquilla 2020-2023, así como la formación de un equipo humano comprometido que apoya las políticas migratorias municipales.

En acceso a educación, Barranquilla rápidamente implementó las normativas nacionales permitiendo que, desde los primeros años de la crisis migratoria, niños, niñas y adolescentes se beneficiaran de la oferta educativa de la ciudad y de los programas de alimentación escolar. En 2021, había en la ciudad 20.778 estudiantes venezolanos matriculados en educación preescolar, básica y media. Esto tendrá un efecto positivo a largo plazo en la sociedad y en el sistema productivo; se trata de una inversión social que servirá de antídoto contra la pobreza, la exclusión e, incluso, la criminalidad.



Los servicios de salud a los inmigrantes se destacan en asuntos como la atención a madres gestantes y a sus hijos, las campañas de vacunación y la inclusión en los programas de atención vulnerable. Como ya vimos (Gráfico 11.4), Barranquilla sobresale por ser la ciudad con la mayor tasa de afiliación de migrantes al sistema de salud entre las cinco principales capitales departamentales receptoras de migración, lo cual disminuye los costos de atención por urgencias.

La fluidez del mercado laboral de Barranquilla, que es predominantemente informal, facilita la incorporación de los migrantes. Sin embargo, lo que debería ser apenas un estadio pasajero se convierte usualmente en la única posibilidad de trabajo, con condiciones que son precarias, remuneraciones muy bajas y escasa contribución fiscal a la ciudad.

En cuanto a la medición y seguimiento del proceso de integración de migrantes venezolanos, el Estado recientemente ha creado instrumentos como el Índice Multidimensional de Integración (IMI) del Departamento Nacional de Planeación. Esta es una herramienta de comparación a nivel territorial que tiene algunas insuficiencias, por lo que sus hallazgos no deben interpretarse como calificaciones del desempeño del gobierno local. El alcance y composición del IMI no se han actualizado semestralmente, como fue estipulado en su metodología, y algunas de sus fuentes de información han dejado de existir o no están actualizadas o sistematizadas. Como reconoce el propio Departamento Nacional de Planeación:

“El objetivo del IMI no es evaluar la gestión de los gobiernos nacional o territoriales. La integración de las personas migrantes se compone de varias dimensiones y puede verse afectada por razones externas a la capacidad de gestión pública. En ese sentido, los resultados que se obtienen no reflejan necesariamente logros o vacíos en la respuesta institucional, sino que permiten encontrar orientaciones que pueden tomar los gobiernos para influir sobre esa integración de manera positiva” (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

Cuadro 13.2. Nivel de integración migratoria según el IMI (2021) en las cinco principales ciudades receptoras y en el país

	BARRANQUILLA	BOGOTÁ	CALI	CÚCUTA	MEDELLÍN	NACIONAL
Índice Multidimensional de Integración (IMI)	4.6	5.8	6.2	5.5	6.3	5.2
Acceso a servicios básicos	5.4	6.8	7.1	5.1	7	5.8
Inclusión socioeconómica	3.6	5.9	5.4	4.9	6.1	4.6
Integración cultural y participación ciudadana	4.5	5.9	6.2	7.2	6.1	5.5
Regularización e institucionalidad pública	4.6	4.2	4.1	2.5	3.7	2.9

Nota: Los puntajes de cada dimensión se definen entre 0 y 10, donde 10 es el mayor grado de integración. El nivel inicial de integración corresponde a un puntaje menor a 4, entre 4 y 5 puntos es nivel básico, entre 5 y 6 es aceptable y mayor a 6 es avanzado.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Índice Multidimensional de Integración del Observatorio Colombiano de Migración Venezolana del Departamento Nacional de Planeación (2021).

Aunque Barranquilla no se destaca en IMI total, en la dimensión de *Regularización e institucionalidad pública* sí tiene una posición sobresaliente, pues alcanza un nivel básico aventajando a Bogotá, Medellín, Cúcuta y Cali y situándose por encima del promedio nacional casi por dos puntos (Cuadro 13.2). Esto se debe a que, como se ha mencionado en páginas anteriores, el gobierno local ha impulsado el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). La regularización migratoria representa un apalancamiento para la garantía de derechos y es la puerta de entrada a la cobertura de necesidades básicas y a la integración socioeconómica de los migrantes provenientes de Venezuela. A partir de lo alcanzado en materia de regularización, se está edificando la integración para el futuro.

Desglosando la dimensión Regularización e institucionalidad pública, Barranquilla tiene el más alto puntaje de las cinco principales ciudades capitales receptoras en la subdimensión Regularización. Esto significa que la ciudad tiene buenas posibilidades de mejorar la integración social y económica de los migrantes, así como la cobertura de sus necesidades básicas. Es gracias al apoyo brindado a la implementación del ETPV por parte del gobierno local de Barranquilla que el 70,3% de los migrantes con

Permiso por Protección Temporal (PPT) está afiliado al sistema de salud.

Además, en la subdimensión Fortalecimiento institucional territorial, Barranquilla cuenta también con una ventaja, pues está sobre el promedio nacional. Esto se aprecia en los espacios creados a nivel territorial, como la designación de la Secretaría de Gobierno que encabeza la gestión migratoria; la instalación de la Mesa Migratoria; la puesta en marcha de políticas públicas; la inclusión del tema migratorio en el Plan de Desarrollo 2020-2023 que materializa la voluntad política; y la articulación de acciones entre Barranquilla y entidades a nivel nacional, departamental y local.

Recientemente, Barranquilla ha avanzado hacia la consolidación de espacios de intercambio de buenas prácticas a nivel nacional como la Red de Ciudades para la Acogida, la Inclusión y el Desarrollo, apoyada por USAID y el Banco Mundial, a la que pertenece la capital del Atlántico junto a ocho ciudades colombianas.

Aún están en curso muchas de las acciones de regularización e integración que adelantan las ciudades y municipios colombianos, incluyendo a Barranquilla, lo que imposibilita determinar resultados finales. La ciudad ya ha identificado los problemas que conciernen a la población migrante, pero tiene grandes retos por imposibilidad operativa para atender en el corto plazo las problemáticas que conlleva el fenómeno migratorio.

En relación con la dimensión Acceso a servicios básicos, Barranquilla se encuentra en un nivel aceptable según el IMI, pues la migración es un fenómeno social para el que no contaba con capacidad instalada. Se debe tener en cuenta que la ciudad tiene una mayor presión migratoria con relación a su población, incluso por encima de Bogotá, Medellín y Cali, que son ciudades con mayores capacidades institucionales. Pero por debajo de Cúcuta, que tiene mayores complejidades en términos de movilidad humana e institucionalidad, aunque cuenta con mayor acompañamiento de la cooperación internacional para gestionar la migración.

Sin embargo, lo que se ha logrado en gestión migratoria es institucionalidad a disposición de próximas administraciones que podrán apoyarse en lo logrado hasta el momento y seguir construyendo a partir de allí. La ampliación de la oferta de servicios generada por el aumento exponencial de la población migrante supone una ganancia para la ciudad, dado que los recursos creados son de provecho también para la población de acogida y eso fomenta la integración y la cohesión social. No obstante, las capacidades de Barranquilla se deben seguir fomentando y aumentando.

Además, como hemos visto, los migrantes se ubican, principalmente, en barrios de escasos recursos y que tienen deficiencias en el acceso a servicios públicos como acueducto, alcantarillado, energía eléctrica e internet fijo, factor al que se puede atribuir que Barranquilla ocupe el cuarto lugar en cobertura de necesidades básicas entre las cinco principales ciudades capitales receptoras.

Barranquilla tiene el nivel más bajo en la dimensión Inclusión socioeconómica, que según los parámetros del IMI tiene en cuenta tres elementos: percepción de satisfacción con la vida, mercado laboral y permanencia en el territorio. Sin embargo, llama la atención porque en esta última subdimensión es en la que Barranquilla tiene un mayor puntaje que puede atribuirse a la alta proporción de población retornada y a las similitudes culturales, climáticas y geográficas con el Caribe venezolano.

Esto contrasta con la baja puntuación de Barranquilla en el mercado laboral. Los niveles de desempleo e informalidad en Barranquilla se acrecientan para los migrantes, especialmente entre las mujeres que, con el 26,1%, más que duplican la tasa de desempleo masculina del 10,1%. Dicha circunstancia podría relacionarse, según el DANE (2021), con la participación de las mujeres en las labores de cuidado que afectan su colocación en el mercado laboral.

Finalmente, llama la atención que Barranquilla, en donde hay alta presencia de organizaciones de la sociedad civil migrante, tenga un nivel básico en la dimensión Integración cultural y participación ciudadana. Más aún, teniendo en cuenta que organizaciones como Venezolanos en Barranquilla o Mujeres Sin Fronteras Colombo Venezolanas cuentan con presencia en la Coalición por Venezuela, la mayor agrupación de organizaciones de migrantes venezolanos en el mundo, cuya sede en Colombia está en Barranquilla. Además, la asociación De Pana Que Sí cumple un rol fundamental en la atención de migrantes en alianza con la Alcaldía y presta servicios en las instalaciones del Centro Intégrate.

4. Conclusiones y recomendaciones de política migratoria para Barranquilla

El Distrito de Barranquilla ha llevado a cabo su política migratoria a partir de la articulación intersectorial, conformando un eje tripartito de gobernanza migratoria entre la Alcaldía, la cooperación internacional

y la sociedad civil organizada. Esto ha permitido el desarrollo de infraestructura institucional y la formulación de diversas políticas públicas para la atención e integración de la población migrante, refugiada y retornada, junto a la comunidad receptora.

La ciudad ha tenido progresos palpables en la formulación de políticas públicas dirigidas a la población migrante venezolana. Sin embargo, se debe fortalecer la implementación, la evaluación y la medición del impacto de estas políticas a partir de la consecución de datos y la construcción de indicadores que permitan hacer seguimiento a los resultados.

La continuidad administrativa en la Alcaldía de Barranquilla ha permitido unificar visiones desde lo local con respecto a la garantía de derechos e integración migratoria. No obstante, es importante seguir robusteciendo la institucionalidad de la gestión migratoria con el objetivo de que trascienda a próximos gobiernos locales.

Entre las cinco principales ciudades capitales receptoras, Barranquilla lleva la delantera en el porcentaje de migrantes afiliados al sistema de salud, siendo éste el logro más importante en política pública hacia la población proveniente de Venezuela. Este es un resultado del proceso de regularización nacional que el gobierno local ha apoyado, lo que beneficia también a las finanzas de Barranquilla, pues se redistribuyen los gastos que ha soportado la ciudad al financiar la atención en salud de migrantes en situación irregular.

El CILM, conocido ahora como Centro Intégrate, ha sido una estrategia crucial para la atención a la comunidad de acogida pues facilita la cohesión social, lo que es un gran desafío en la fase de integración. Esto ha sido posible gracias a un camino de varios años en el que se ha construido confianza entre el gobierno local y la comunidad internacional. Además, teniendo en cuenta que las atenciones se destinan a población tanto de Barranquilla como de los municipios de la conurbación, el Centro Intégrate se constituye como un hito en los servicios migratorios de la región Caribe.

Con la implementación previa del CILM Barranquilla ha tenido una ventaja comparativa con respecto a otras ciudades, puesto que ha ganado experiencia en la atención a la población migrante. Es importante que el Distrito fortalezca esta experiencia para reducir la dependencia de los recursos de la cooperación institucional con el fin de generar capacidad instalada y aumentar su autonomía.

Destaca la fijación de metas e indicadores dirigidos a la población migrante, refugiada y comunidad de acogida en el Plan Distrital de Desarrollo Soy Barranquilla 2020-2023. Esto demuestra la voluntad política de la Alcaldía para transformar las condiciones materiales de los migrantes provenientes de Venezuela, lo que cobra gran relevancia dado que, conforme transcurra el tiempo, serán los gobiernos locales los que tengan la responsabilidad de consolidar la integración en sus propios territorios, más aún cuando el tema migratorio no se contempló en el articulado del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

La creación de la Mesa Migratoria como instancia de articulación y coordinación de actores de diferentes sectores, desde la Alcaldía hasta el Gobierno Nacional, pasando por la cooperación internacional, el sector privado, la sociedad civil y los municipios del área metropolitana, es un gran aporte para la gestión migratoria. Sin embargo, este espacio debe contar con la participación permanente de la comunidad migrante.

La institucionalidad migratoria construida en Barranquilla es una condición favorable frente a otras ciudades colombianas que la pueden proyectar como líder a nivel nacional y regional si se da continuidad a las políticas y se aprovecha la ruta emprendida.

Recomendaciones para la gestión migratoria de Barranquilla

- Continuar ampliando el acceso a derechos y servicios para la población migrante en situación regular e irregular, aprovechando los esfuerzos y la experiencia que ya se tiene.
- Impulsar los programas de formación para una educación más inclusiva y flexible, considerando la alta movilidad de la población migrante. Asimismo, hacer seguimiento a los procesos educativos de niños, niñas y adolescentes migrantes para reducir la deserción escolar y detectar problemas relacionados con la exclusión y la xenofobia.
- Generar e incentivar vías de contratación laboral en los sectores de comercio, alojamiento, comida y transporte, en la medida en que son los que tienen mayores capacidades para absorber la fuerza de trabajo de los migrantes (ACNUR; OIM; OIT 2022). De igual forma, ampliar los programas de formación y certificación de habilidades para estimular su integración socioeconómica y productiva.
- Fortalecer las redes de apoyo institucional y ampliar las políticas públicas con enfoque diferencial para que las mujeres migrantes que llevan a cabo las labores de cuidado puedan acceder al mercado laboral en condiciones dignas y se disminuyan así las brechas de género.

- Fortalecer el liderazgo y acompañamiento de las instancias creadas para la coordinación y articulación de acciones y políticas públicas dirigidas a migrantes, refugiados, retornados y comunidad de acogida, como la Mesa Migratoria y el Centro Intégrate. Le corresponde al Gobierno local convocar periódicamente a los diferentes actores, hacer seguimiento de los compromisos y metas, así como garantizar la participación permanente de la sociedad civil organizada en estos espacios.
- Actualizar periódicamente la caracterización, la georreferenciación y el diagnóstico de la población migrante, debido a que la alta movilidad laboral genera cambios frecuentes en sus condiciones de vida. Cruzar información con entidades generadoras de datos como el DANE, Migración Colombia y el Departamento Nacional de Planeación.
- Fortalecer el apoyo logístico, operativo y financiero a las organizaciones de la sociedad civil, tanto migrante como de acogida, con el fin de potenciar su rol mediador con el Distrito y robustecer la implementación de políticas públicas con enfoque diferencial.

Reconocimientos

Agradecemos a los funcionarios y ex funcionarios de la Alcaldía de Barranquilla, consultores, investigadores y representantes de organizaciones nacionales e internacionales que nos concedieron entrevistas durante el proceso de investigación de este capítulo: Alba Marcellán (Jefe de la Oficina de ACNUR en Barranquilla), Sandra Buevas (Fundación Procaps), Zuneyka González (Mujeres Sin Fronteras Colombo Venezolanas), Ángel Otasua (Corporación Impacto Social), Karen Rueda (ProBarranquilla), Ángel Tuirán (Universidad del Norte), Pilin León (Venezolanos en Barranquilla), Rosa Escorcía (Secretaría de Salud), Odette Yidi (antigua Coordinadora del Centro Intégrate), Ingrid de la Pava (antigua Coordinadora del Centro de Integración Local para Migrantes), Adriana Padilla (antigua Coordinadora del Centro de Integración Local para Migrantes), Daniela Cepeda (Asesora en temas migratorios para la Alcaldía de Barranquilla) y Oscar Peñuela (Director del Centro de Oportunidades).

De igual manera, ofrecemos un agradecimiento especial al equipo de EAFIT compuesto por los investigadores Juan Camilo Chaparro y Tatiana Caly, autores del Capítulo 7: Los jóvenes en Barranquilla, quienes nos apoyaron en el procesamiento de información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Referencias

ACNUR (s.f.). Situación de Venezuela. <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>.

ACNUR; OIM (2022). «Estudio de mercado laboral con foco en la población refugiada y migrante venezolana y colombianos retornados en las ciudades de Riohacha, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Bogotá, Barranquilla y Medellín.»

ACNUR; OIM; OI (2022). Estudio de mercado laboral con foco en la población refugiada y migrante venezolana y colombianos retornados en las ciudades de Riohacha, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Bogotá, Barranquilla y Medellín. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_851408.pdf.

Alcaldía de Barranquilla (2020). «Construcción del plan de desarrollo.» En Plan de Desarrollo Distrital de Barranquilla 2020-2023 (Resumen ejecutivo), 25.

Centro de Oportunidades. Centro de Oportunidades - Atención a Migrantes. (s.f.) <https://view.genial.ly/60bfd7d5a97ec10d1fd387e0/interactive-content-centro-de-oportunidades>.

DANE (2023). Comunicado de prensa. Indicadores de mercado laboral diciembre de 2022 y año total. Bogotá D.C.: DANE.

DANE (2019) Boletín Técnico Educación Formal (EDUC) 2018

DANE (2020) Boletín Técnico Educación Formal (EDUC) 2019

DANE (2021) Boletín Técnico Educación Formal (EDUC) 2020

DANE (2022) Boletín Técnico Educación Formal (EDUC) 2021

DANE (2018) Anexo Proyecciones de población a nivel municipal, periodo 2018-2035.

DANE (2018) Anexo Proyecciones de población a nivel municipal, periodo 2018-2050.

DANE y Ladysmith (2021). Nota estadística Población migrante venezolana en Colombia, un panorama con enfoque de género. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/jul-2021-nota-estadistica->



poblacion-migrante-venezolana-panorama-con-enfoque-de-genero.pdf

Departamento Nacional de Planeación (2022) <https://2022.dnp.gov.co/DNPN/observatorio-de-migracion/Paginas/indice-de-Integracion-IMI.aspx>

De Moya-Guerra L. C. y Vidal Ortega A. (2021). Migración árabe a Barranquilla: el caso de Elías Muvdi. *Anaquel de Estudios Árabes*, 32, 141-154.

Lázaro, Julián Andrés (2012). Presencia extranjera en Barranquilla: el caso de los alemanes, sus actividades económicas y el final de su influencia en la urbe caribeña, 1930-1941. En: *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*. N° 16 Barranquilla ene./jun 2012.

Migración Colombia (2019). Venezolanos en Colombia. Corte a 30 de junio de 2019.

Migración Colombia (2020). Distribución de venezolanos en Colombia 2020. Corte al 31 de diciembre de 2020.

Migración Colombia (2021). Distribución de venezolanos en Colombia 2021. Corte al 31 de agosto de 2021.

Migración Colombia (2023). Distribución de venezolanas y venezolanos en Colombia. Corte a octubre de 2022.

Mixed Migration Centre (2022). 4M Cities: Recolección de datos sobre migración mixta urbana. Informe de la ciudad de Barranquilla. Enero de 2022. Con el apoyo del Consejo Danés para Refugiados y Mayors Migration Council.

Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela (2022). Población proveniente de Venezuela en el Registro Único de Retornados. 06 de Octubre de 2022. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/observatorio-de-migracion/Paginas/Colombianos-retornados.aspx>.

Observatorio de Venezuela y Fundación Konrad Adenauer (2020). Retos y oportunidades de la integración migratoria: análisis y recomendaciones para Barranquilla. Bogotá.

OIM (2019). Glosario de la OIM sobre migración. N°34. Derecho Internacional sobre Migración.



OIM (s.f). Integración y cohesión social de los migrantes. <https://www.iom.int/es/integracion-y-cohesion-social-de-los-migrantes>.

Santana Rivas Daniel (2009). Geografía de la inmigración venezolana en Colombia entre 1993 y 2008. Ar@cne. Barcelona.

Unidad para las Víctimas (2023). Reportes. Disponible en: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/hechos>

Universidad del Norte y Banco Interamericano de Desarrollo. «Propuesta de hoja de ruta y piloto de implementación para lograr empleos de calidad en la ciudad de Barranquilla para la población migrante proveniente de Venezuela.» Resumen ejecutivo, 2022.

USAID (s.f). «VRIO - Integra.» <https://www.usaid.gov/es/colombia/factsheets/vrio-integra>.

Valbuena Gabriel (2018). Inmigración de Asia Oriental hacia Colombia: Residentes chinos, japoneses y surcoreanos según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 de Colombia. Trabajo de grado de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado.



Capítulo 12.

La gestión fiscal de Barranquilla, 2000 – 2021

Jaime Bonet-Morón, Jhorland Ayala-García
y Juan Manuel Patiño-Osorno*

Barranquilla ha experimentado una gran transformación fiscal en lo que va de este siglo. El desempeño en ejecución de ingresos y gastos por habitante de los últimos años ha puesto a la ciudad en los primeros lugares en el país. Luego de alcanzar un mínimo en 2006, cuando el ingreso fiscal per cápita del Distrito fue 56% del promedio observado en Bogotá, Cali y Medellín, inició una tendencia creciente hasta llegar a representar 111% de dicho promedio en 2021. El aumento en el gasto per cápita ejecutado fue también significativo al pasar de 66% del promedio en las tres grandes ciudades en 2005 al 125% en 2021.

Identificar las transformaciones que ha tenido la gestión fiscal del Distrito en los últimos años es importante para entender estos grandes cambios. En este sentido, este capítulo tiene tres objetivos. El primero es describir las tendencias de las finanzas públicas de Barranquilla en el periodo 2000 – 2021, concentrándose en cuatro variables: ingresos, gastos, déficit y deuda. Para ello, se utilizará como fuente de información las Ejecuciones Presupuestales del Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹, los reportes de deuda por parte de la Contraloría General de la República (CGR) y los datos suministrados por distintas dependencias del Distrito. El segundo objetivo es explorar los posibles factores que podrían estar detrás del comportamiento observado, a partir de fuentes secundarias disponibles y entrevistas realizadas con algunas personas clave involucradas en la administración pública de la ciudad. Por último, se identificarán los desafíos que enfrentan las finanzas públicas barranquilleras en los próximos años.

Para adelantar el análisis, el periodo de estudio se ha dividido en tres etapas. La primera será “los años difíciles”, que comprenden entre 2000 y

* Jaime Bonet y Jhorland Ayala son, respectivamente, director e investigador junior del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República. Sus opiniones y posibles errores son responsabilidad exclusiva de ellos y sus contenidos no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva. Juan Manuel Patiño es economista de la Universidad de Cartagena.

¹ La metodología de las operaciones efectivas de caja (OEC) sigue las prácticas contables internacionales, en las cuales dentro de los ingresos totales no se incluye los desembolsos de crédito, los recursos del balance proveniente de vigencias anteriores ni las ventas de activos. A su vez, en los gastos totales se excluye la amortización de los créditos. El déficit es el resultado de los ingresos totales menos los gastos totales (comúnmente llamado “por arriba de la línea”) y el financiamiento de este se incluye posteriormente teniendo en cuenta las fuentes señaladas anteriormente (están “por debajo de la línea”). Para mayor detalle sobre la metodología de cálculo, ver DNP (2017).

2007. La segunda corresponde a “la recuperación”, que cubre el periodo 2008-2016. Por último, la tercera será la fase de “nuevos desafíos” de la consolidación fiscal, que va desde 2017 a 2021. Cada etapa será objeto de una sección, para concluir el capítulo con los principales mensajes de política que surgen de la investigación.

Algunos trabajos previos han estudiado las finanzas públicas de Barranquilla. Dos artículos elaborados por Montenegro y Vargas (1996 y 2001) describen la crisis fiscal de finales de los noventa. Otero (2013) realizó un análisis para el periodo 2000 – 2009 concluyendo que, aunque fueron superadas las malas condiciones fiscales de comienzos de siglo, persistían algunos riesgos por el pasivo pensional, lo que requería realizar la provisión adecuada para cubrirlo junto con otros pasivos contingentes. Roca (2011) también destacó los avances en materia de ingresos y gastos en Barranquilla e identificó otros riesgos: los compromisos de vigencias futuras y el mayor endeudamiento. Por último, la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) elabora Informes de Viabilidad Fiscal que revisan anualmente los principales indicadores socioeconómicos y la situación fiscal.

Este documento avanza en esta literatura proporcionando un análisis con un periodo más amplio e identificando los cambios en gestión no solo de ingresos, sino también en el gasto donde, contrario a otras entidades territoriales, la capital del Atlántico muestra una buena ejecución. Además, incluye un análisis de sostenibilidad de la deuda distrital, en vista de la tendencia creciente del endeudamiento después de la culminación del acuerdo de pagos en 2017. El estudio compara la situación de Barranquilla con tres grupos de ciudades: (i) las tres más grandes (Bogotá, Cali y Medellín), (ii) las otras capitales de la Región Caribe (Cartagena, Montería, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar), y (iii) las otras capitales intermedias (Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Pereira y Villavicencio).

1. Los años difíciles: 2000 – 2007

Durante los años noventa, la situación fiscal de la ciudad era muy precaria y estaba comprometida la sostenibilidad de sus finanzas públicas. Montenegro y Vargas (1996) identificaron tres problemas principales: (i) un elevado déficit; (ii) un presupuesto que sobreestimaba los ingresos y proponía nuevas obligaciones financieras sin tener una fuente de pago definida; y (iii) un incumplimiento del pago de sus compromisos de

tesorería. En 2001, estos mismos autores encontraron que la situación era más complicada pues estaban comprometidos los pagos de nómina y el cumplimiento de las obligaciones adquiridas (Montenegro y Vargas, 2001).

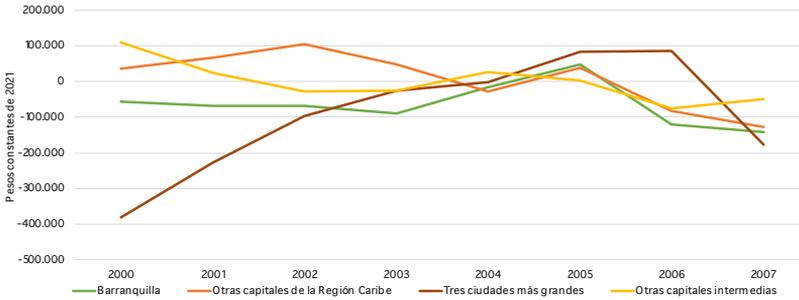
Al iniciar la década de 2000, Barranquilla se encontraba en la categoría de “semáforo rojo” según lo estipulado en la Ley 358 de 1997, lo que le impedía contratar nuevos créditos con el sector financiero sin el aval del MHCP². En 2002, el gobierno distrital se vio obligado a firmar, en el marco de la Ley 550 de 1999, un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos por la suma de 594.893 millones de pesos, el cual fue incumplido porque los gastos continuaron creciendo (Otero, 2013). La Ley 617 del 2000 estableció límites al gasto corriente y Barranquilla incumplió los topes establecidos en varias oportunidades. Como consecuencia, la ciudad perdió la categoría especial en donde debía ubicarse por el tamaño de su población y descendió varios escalones en las categorías fiscales regionales (Otero, 2013).

Uno de los problemas más críticos era la pérdida de la soberanía tributaria. En el 2000, Barranquilla firmó un contrato de concesión con la empresa Métodos y Sistemas para encargarla del recaudo de los principales impuestos de la ciudad (incluido el predial y el impuesto de industria, comercio y avisos, ICA), a cambio de una comisión del 10% del total recaudado (Reina et al., 2022). También se habían otorgado concesiones para el recaudo de avisos y tableros a la firma Construseñales S.A. y de la sobretasa a la gasolina y alumbrado público a Dislecsa S.A. (Otero, 2013). Distintos estudios de la época recomendaban, además de la reducción de los gastos de funcionamiento, la eliminación de estas concesiones para corregir la crisis fiscal del Distrito (Rico y Villanueva, 2008; MHCP-DAF, 2008).

Barranquilla registró déficits fiscales a lo largo del período 2000-2007. El déficit fiscal por habitante fue cercano a los 100.000 pesos (a precios de 2021) durante los años analizados, con la excepción de 2005 cuando presentó superávit. Este fue un periodo de mal desempeño fiscal de todos los grupos de ciudades, no solo Barranquilla. La peor situación la registraron las principales ciudades que iniciaron el periodo con un déficit per cápita cercano a 400.000 pesos (de 2021). Este grupo fue mejorando hasta llegar a registrar superávit en 2005 y 2006. Por su parte, las otras capitales del Caribe y las otras capitales intermedias mostraron deterioro fiscal a lo largo de todo el periodo (Gráfico 12.1).

²A finales de los noventa, las entidades territoriales colombianas experimentaron una situación fiscal complicada que se reflejó en un mayor gasto corriente, un alto déficit y un aumento en el endeudamiento (Sánchez y Zenteno, 2011). Para afrontar esa situación, se aprobaron unas leyes que establecieron unas reglas fiscales subnacionales que lograron corregir los problemas presentados. Para mayor detalle sobre este marco regulatorio ver Pérez-Valbuena et al. (2021).

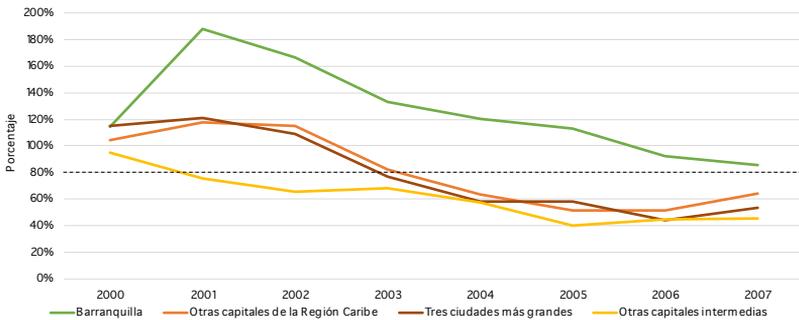
Gráfico 12.1. Balance fiscal per cápita en pesos constantes (2000-2007)



Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

El “indicador de sostenibilidad de la deuda”, definido como el saldo de la deuda en relación con los ingresos corrientes, superó en Barranquilla durante todo el período el límite legal vigente de 80%. Aunque los otros grupos de comparación mostraban una situación similar en los primeros años analizados, a partir de 2003 las otras capitales no superaban el máximo legal. El indicador de sostenibilidad de la deuda de Barranquilla alcanzó a llegar a 180% en 2001 y durante el resto de este período superó el límite legal, aunque cada vez menos (Gráfico 12.2).

Gráfico 12.2. Deuda total como porcentaje de los ingresos corrientes (2000-2007)



Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

2. La recuperación: 2008 – 2016

Uno de los primeros cambios que tuvo lugar en el ordenamiento distrital fue la reestructuración organizacional de la Alcaldía en 2008. Mediante el Decreto 868, se introdujeron cambios con la finalidad de fortalecer la gestión, evaluación y regulación de la ciudad. Por lo tanto, se creó un modelo administrativo robusto, eficiente y articulado con un mayor nivel de estructuración institucional que pudiera hacerle frente a la compleja crisis.

Con esta reforma, se constituyó el sistema de coordinación y dirección de la administración distrital con el objetivo de articular la gestión de los organismos y entidades distritales, velando por la materialización de los derechos y el oportuno suministro de los bienes. Por otra parte, se pasó de tener 10 a 12 secretarías distritales vinculadas al despacho del Alcalde, se amplió de dos a seis el número de oficinas administrativas y se creó la figura de las gerencias, incluyendo la Gerencia de Sistema de Información Distrital y la Gerencia de Proyectos Especiales, adscritas al despacho del Alcalde; la Gerencia de Ingresos Distritales, vinculada a la Secretaría de Hacienda; y la Gerencia de Gestión del Talento Humano, adscrita a la Secretaría General. Estas nuevas dependencias cumplirían la función de formular políticas públicas o acciones estratégicas que permitieran adoptar planes, programas y proyectos distritales del sector administrativo.

Sumado a lo anterior, en 2008, la Alcaldía suscribió una segunda modificación al acuerdo de reestructuración de pasivos para asegurar la prestación de los servicios por parte del Distrito, garantizar el cumplimiento de las competencias constitucionales y legales, restablecer la capacidad de pago, implementar una adecuada estructura administrativa, financiera y contable y definir un sistema de control de la ejecución y evaluación del acuerdo. Por otro lado, el Distrito determinó que el 50% de los ingresos corrientes de libre destinación debían dedicarse al pago de las acreencias reestructuradas, por lo que únicamente quedaría dinero para financiar el gasto de funcionamiento. Además, se estableció un fondo de contingencias para cumplir las sentencias ejecutoriadas.

La modernización y reforma de la ciudad trajeron consigo la liquidación de trece entidades descentralizadas que tenían problemas de sostenibilidad (Otero, 2013; Roca, 2011). El Distrito se hizo cargo de los pasivos laborales de estas entidades, lo que, a pesar de ser una carga más para la ya compleja situación fiscal de la ciudad, era lo menos



contraproducente para las finanzas públicas (Otero, 2013).

Uno de los principales objetivos de la Alcaldía en 2008 era recuperar la soberanía tributaria dado que, como se indicó anteriormente, el recaudo de los impuestos estaba concesionado a la empresa Métodos y Sistemas (Otero, 2013; Restrepo, 2021). En agosto de ese mismo año la Alcaldía decidió terminar unilateralmente el contrato de concesión, devolviéndole la responsabilidad del recaudo fiscal a la Secretaría de Hacienda.

Posteriormente, se modificó el estatuto tributario para fortalecer la gestión del recaudo mediante la actualización de los avalúos catastrales –cuyo valor se aumentó 304%- y a través de la reglamentación de otros tipos de impuestos, además de implementar una actualización catastral por grupos que fue realizada entre 2008 y 2016. En este sentido, se formularon reglas claras, tanto para el contribuyente como para la administración, con el fin de hacer más eficiente la gestión fiscal (Otero, 2013; Restrepo, 2021). Para ese propósito, se instauró la Gerencia de Ingresos Distritales como la encargada de la administración tributaria.

La Gerencia de Ingresos Distritales logró que las finanzas públicas empezaran a recuperar su solidez financiera. La reorganización administrativa de la Gerencia fue fundamental para que pudiera cumplir las funciones que le había asignado el estatuto tributario. Como parte de dicha reorganización se crearon los grupos de cobranzas, discusión tributaria, desarrollo informático, fiscalización y recaudo, siendo los grupos de cobranzas y fiscalización los más fuertes en personal con capacidad técnica.

Asimismo, se hizo un esfuerzo por formar profesionalmente a todos los trabajadores que hacían parte de la Gerencia con el objetivo de contar con personal especializado y capacitado que pudiera afrontar los retos relacionados con la recuperación y posterior crecimiento de los ingresos corrientes del Distrito. Por otro lado, se creó un sistema de modernización tecnológica que pudiera suplir tanto las necesidades que tenían los contribuyentes como las de la Alcaldía, con la finalidad de tener un sistema que pudiera brindar información oportuna y de calidad pero que al mismo tiempo pudiera ser medible, sencilla y segura.



Uno de los asuntos que recibió mayor atención en la reorganización fue el cobro de la cartera morosa. Se adoptó un reglamento interno de recaudo de cartera y se estableció un régimen de acuerdos de pago; se introdujo el concepto de costo-beneficio para definir los mecanismos

de cobro de las carteras morosas y para aplicar descuentos a la deuda tributaria. También se inició un proceso de fiscalización de los tributos para controlar el cumplimiento de las obligaciones con miras a evitar y prevenir la evasión y elusión de impuestos. Por último, se fortaleció la comunicación pública para informar a la comunidad sobre los procesos, fechas, cobros y descuentos de los impuestos.

Es así como, a partir de 2008, se evidencia un cambio en la tendencia de los ingresos totales que aumentaron 23,7% con respecto al año anterior, un gran salto respecto al 1,8% de crecimiento promedio anual entre 2000 y 2007. Aunque los ingresos tributarios, como el predial e ICA, aportaron la mayor parte del aumento, los ingresos no tributarios empezaron a cobrar mayor importancia en la canasta de ingresos corrientes del Distrito.

Otras reformas estuvieron orientadas a mejorar la capacidad de ejecución del gasto. Para ello, se introdujeron cambios en la organización del Distrito que llevaron a consolidar la estructuración de proyectos, así como su gestión y ejecución. En 2016 se constituyó Puerta de Oro - Empresa de Desarrollo del Caribe S. A. S., como una sociedad mixta encargada de la conformación y desarrollo de proyectos, incluyendo el esquema de financiamiento y operación de estos. Un segundo elemento es la consolidación de las funciones de contratación en la Secretaría General para la adquisición de los bienes, obras y servicios que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo. Esta secretaría, por ejemplo, centraliza la contratación de aquellos bienes y servicios que requieren las distintas dependencias para lograr economías de escala en las compras. Además, ha establecido procesos de contratación donde se definen responsables y tiempos en las distintas etapas.

Un tercer cambio es el fortalecimiento de la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe (Edubar S.A.), que se ha convertido en la gestora de predios con el fin de tener los terrenos necesarios para adelantar las obras. Esta oficina también se encarga de gestionar las consultas previas y la socialización de los proyectos con las comunidades. Asimismo, se creó la Agencia Distrital de Infraestructura (ADI) para desarrollar, planear y estructurar obras de infraestructura pública, encaminadas a la preservación, conservación, protección, mejoramiento y recuperación ambiental de los recursos hídricos, parques, espacio público y jardines.

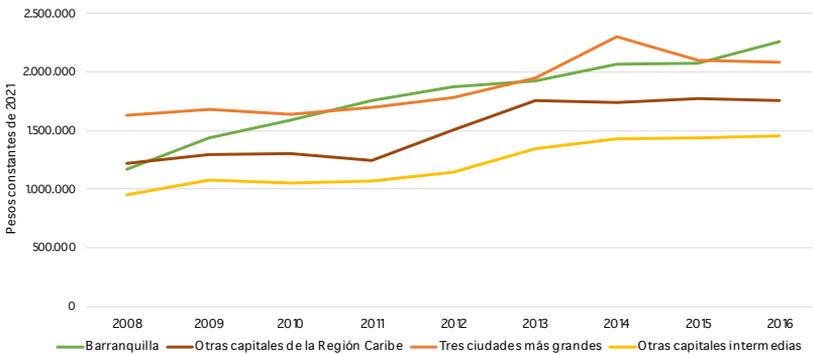
Por último, se crearon unas figuras de coordinación al interior de la



administración para revisar los cronogramas de los distintos proyectos emprendidos: la Gerencia de Ciudad encargada del seguimiento a las obras de infraestructura y la Gerencia Social concentrada en la inversión en educación, salud, pobreza y generación de empleo. Estas oficinas realizan comités semanales con las distintas dependencias involucradas para revisar los tableros de control estandarizados con información actualizada de los distintos proyectos.

En contraste con los grupos de comparación, Barranquilla tuvo un crecimiento acelerado de los ingresos fiscales per cápita, especialmente entre 2008 y 2012, y luego en 2016. Varios años en esta fase de recuperación de las finanzas públicas la ciudad se situó por encima de los demás grupos de ciudades. Cabe mencionar que dentro de los ingresos totales per cápita están incluidas las transferencias del Sistema General de Participaciones, que en las otras ciudades de la región Caribe representan cerca del 60% de los ingresos, mientras que en Barranquilla son apenas el 45% de estos (Gráfico 12.3).

Gráfico 12.3. Ingresos fiscales per cápita en pesos constantes (2008-2016)



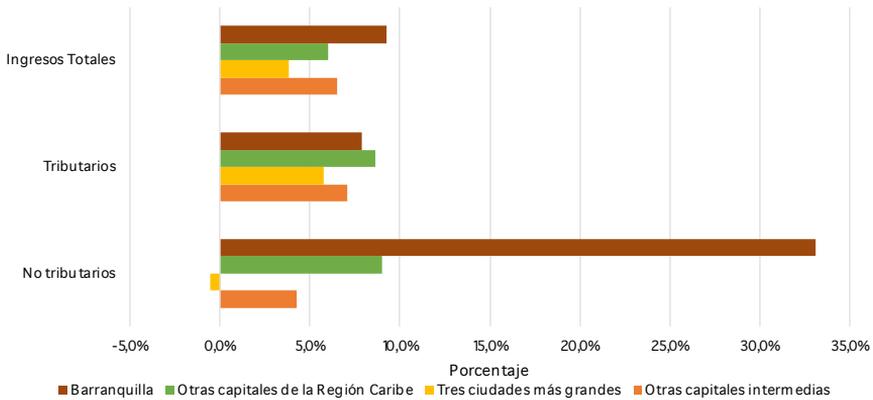
Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

Al analizar el promedio anual de la tasa de crecimiento de los ingresos totales del periodo 2008-2016 se observa cómo Barranquilla tuvo una dinámica superior a la de los demás grupos de comparación, incrementando sus ingresos totales a una tasa promedio anual del 9,2% (Gráfico 12.4). El mayor cambio se reflejó en el aumento del 33,1% de los ingresos no tributarios, los cuales llegaron a estar incluso por encima de los ingresos por impuesto predial en 2012. Sin embargo, a pesar de que los



ingresos totales y no tributarios en Barranquilla crecieron más que en los otros grupos de ciudades, no fue así para el caso de los ingresos tributarios, que crecieron más rápido en las otras capitales de la región Caribe.

Gráfico 12.4. Tasa de crecimiento anual de los ingresos totales, tributarios y no tributarios en pesos constantes (2008-2016)



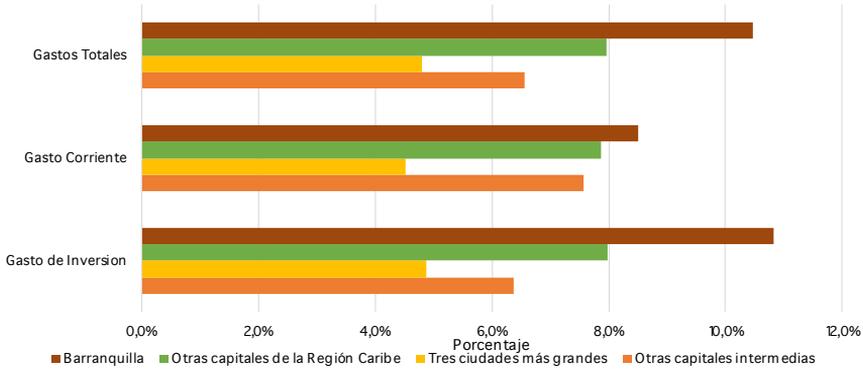
Nota: Tasa de crecimiento = $((\text{valor final}/\text{valor inicial})^{1/n}) - 1$

Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

Los ingresos no tributarios en Barranquilla pasaron de tener una participación dentro de los ingresos corrientes de solamente el 0,5% en 2007 a 13,9% en 2016. En 2012 se realizó un cobro por valoración que elevó transitoriamente la participación de los ingresos no tributarios a 27,7% de los ingresos corrientes.

Con respecto al gasto, Barranquilla registró entre 2008 y 2016 el mayor aumento promedio anual del gasto total per cápita en pesos constantes en comparación con los demás grupos de ciudades. Desde 2011, la ciudad ha tenido el gasto público por habitante más alto de todas las ciudades debido al aumento acelerado del gasto de inversión. Esto es especialmente notable, ya que entre 2004-2007 Barranquilla tenía una tendencia muy similar a las otras capitales de la región Caribe y las otras capitales intermedias, siendo incluso la segunda ciudad con el menor gasto per cápita en 2004 y 2007 (Gráfico 12.5).

Gráfico 12.5. Tasa de crecimiento anual del gasto total, corriente y de inversión en pesos constantes (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

Gracias al rápido crecimiento de los ingresos, en este periodo Barranquilla también logró que los gastos de funcionamiento no superaran el 50% de los ingresos corrientes, como lo exige la ley³. Este coeficiente descendió del 76,6% en que se encontraba en 2007 a 33,6% en 2016. Este es uno de los principales avances de esta etapa, teniendo en cuenta la delicada situación financiera por la que pasaba la ciudad en 2007.

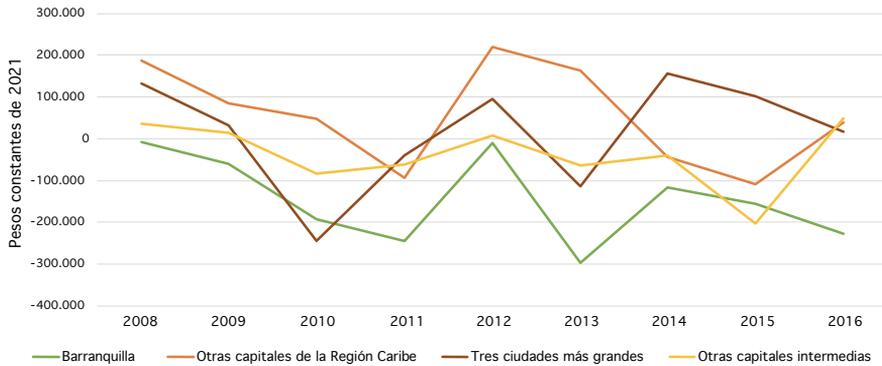
Es relevante destacar que el gasto de inversión⁴ en este período creció más rápido que el gasto total. El gasto de inversión se concentró en tres grandes rubros: salud, educación y transporte, que sumados representaron el 69,3% del total de gasto de inversión entre 2012 y 2016 (más que en las tres ciudades más grandes, aunque menos que la región Caribe o en las otras ciudades intermedias). También cabe mencionar el gasto de inversión destinado a fortalecimiento institucional, que en Barranquilla incluye los pagos establecidos en el acuerdo de reestructuración de pasivos modificado en 2008, y en 2012 y 2013 absorbió 11,6 y 7,9%, respectivamente, del gasto de inversión.

Puesto que los gastos crecieron más que los ingresos, en este período la ciudad tuvo déficit fiscal en forma permanente. En 2013 el déficit llegó a ser 298.838 pesos (a precios de 2021) por habitante, el más alto registrado por cualquier grupo de ciudades en el periodo 2008-2016 (Gráfico 12.6).

³ El artículo 6° de la Ley 617 de 2000 estableció que el valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios de la categoría de Barranquilla no podría superar el 50% los ingresos corrientes de libre destinación durante cada vigencia fiscal.

⁴ El gasto de inversión es aquel que no contempla el gasto corriente (funcionamiento e intereses de la deuda).

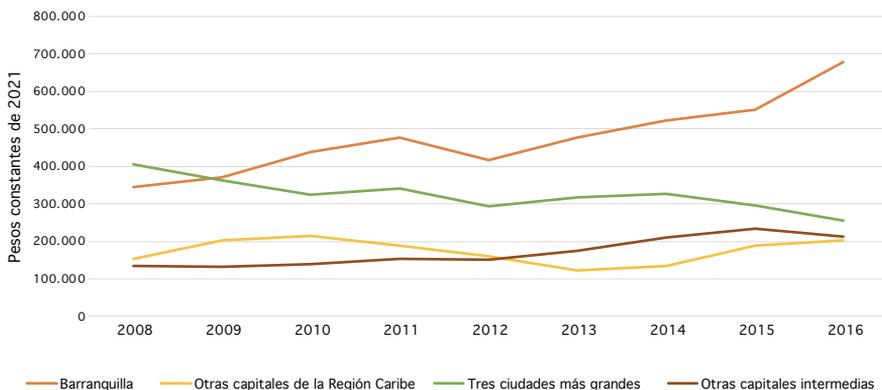
Gráfico 12.6. Balance fiscal per cápita en pesos constantes (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

Como resultado, la deuda total per cápita de Barranquilla aumentó en forma continua durante este período, pasando de 344.866 pesos (a precios de 2021) en 2008 a 679.585 en 2016 (Gráfico 12.7). Mientras que en Barranquilla la deuda se disparó, en los demás grupos de ciudades tendió a estabilizarse en niveles por debajo de los 300.000 pesos per cápita.

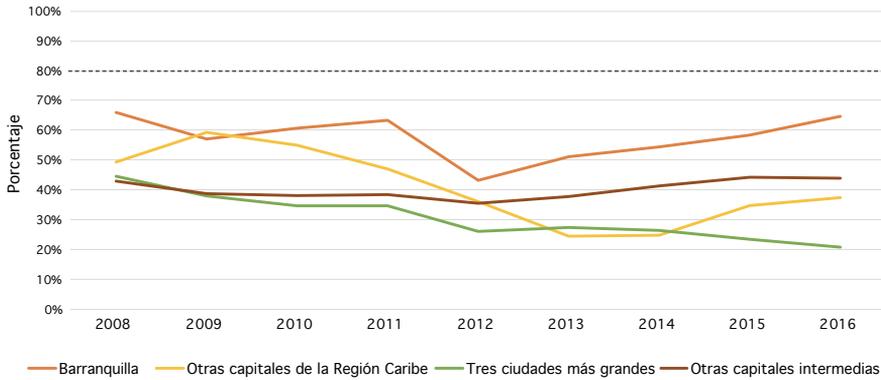
Gráfico 12.7. Deuda total per cápita en pesos constantes (2008-2016)



Nota: El saldo de deuda total tiene en cuenta la deuda interna y la deuda externa.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República.

Gráfico 12.8. Deuda total como porcentaje de los ingresos corrientes (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

No obstante, el “indicador de sostenibilidad de la deuda” (endeudamiento como proporción de los ingresos corrientes) mejoró respecto al periodo 2000-2007, ya que no volvió a superar el límite legal del 80% (Gráfico 12.8). Por supuesto, esto fue posible porque se fortalecieron los ingresos corrientes. Sin embargo, cabe observar que los demás grupos de ciudades tuvieron en este período mejores indicadores de sostenibilidad de la deuda.

3. Nuevos desafíos: 2017 – 2021

Entre los hechos más importantes que marcan una diferencia con los períodos anteriores se encuentran: (i) la finalización del acuerdo de reestructuración de pasivos; (ii) la administración autónoma del catastro de la ciudad; (iii) la emisión de bonos de deuda pública territorial; (iv) el fortalecimiento de las asociaciones público-privadas; y (v) el acceso a endeudamiento externo. Como se mostró anteriormente, Barranquilla logró sanear sus finanzas territoriales entre 2008 y 2016 gracias al incremento significativo en los ingresos corrientes, los cuales no solo permitieron cumplir con el pago de obligaciones previamente adquiridas, sino también incrementar la inversión pública local. El 31 diciembre de 2017 culminó el acuerdo de reestructuración de pasivos con el pago de 1,35 billones de pesos en obligaciones reestructuradas y 211 mil millones de pesos en contingencias (Restrepo, 2021). Con la finalización de este acuerdo de reestructuración se abrió la posibilidad de adquirir nueva deuda soportada en capacidad fiscal comprobada.

Otro hecho relevante con consecuencias importantes en la administración pública barranquillera para este período fue la posibilidad de empezar a administrar su propio catastro. Desde el 1 de enero de 2017, Barranquilla fue delegada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC para ejercer las funciones de formación, conservación y actualización catastrales (hasta el 31 de diciembre de 2026)⁵. Con esto, la ciudad adquirió la posibilidad de mantener al día la información predial y mejorar el recaudo de una de sus principales fuentes de recursos, como es el impuesto predial. Asimismo, se mejoró la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios catastrales para múltiples usos, entre otras razones por la posibilidad de actualizar el catastro con mayor frecuencia.

El tercer acontecimiento destacable es la primera emisión de bonos de deuda pública que logró hacer Barranquilla el 3 de diciembre de 2020 por un monto autorizado de 650 mil millones de pesos, de los cuales logró obtener efectivamente 394 mil millones⁶. En Colombia, pocas entidades territoriales han dado este paso (Cundinamarca, Bogotá y Medellín). Con esta emisión de bonos, la ciudad pudo mejorar el perfil de su deuda obteniendo plazos más largos y tasas de interés más bajas. Si bien no se logró colocar el monto inicialmente autorizado, el Distrito captó recursos a cinco, 10 y 20 años en medio de la crisis económica más aguda del país en toda su historia. Otro logro importante en este periodo fue la implementación de asociaciones público-privadas para el mantenimiento de obras de infraestructura como parques y zonas verdes. Un ejemplo destacado es la empresa mixta Siembra Más creada en 2017 dentro del programa Todos al Parque, con el propósito de sembrar y mantener árboles en la ciudad.

Por último, se debe destacar el acceso a crédito externo que alcanzó el Distrito en los últimos años. Para ello, fue necesario lograr una calificación internacional con grado de inversión por parte de Moody's, adicional a la local otorgada por Fitch. De esta forma, Barranquilla consiguió acceso directo a créditos internacionales con el Deutsche Bank y la Agencia Francesa de Desarrollo, en gran parte como resultado de la mayor transparencia y fortalecimiento de capacidades para el monitoreo de la ejecución financiera y técnica de los proyectos de inversión financiados reseñados en la sección anterior.

A pesar de estos importantes avances, en este período surgen retos en materia de sostenibilidad de la deuda que pueden poner en riesgo los avances logrados. Para empezar, los ingresos fiscales (ajustados por inflación) perdieron el dinamismo que habían tenido entre 2008 y 2016, puesto que crecieron a una tasa anual de sólo 1,8% en el periodo 2017-2021,

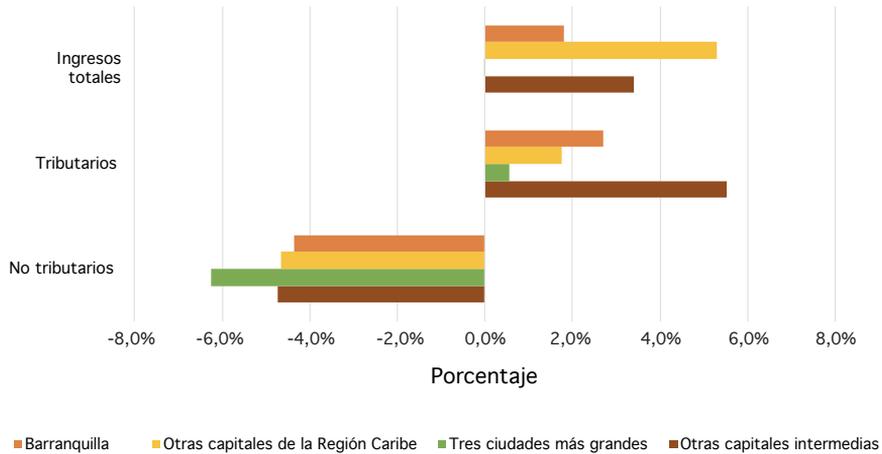
⁵ Para más información, véase <https://igac.gov.co/es/noticias/ano-nuevo-vida-nueva-barranquilla-ya-asume-los-procesos-catastrales-del-distrito>.

⁶ Para más información, véase <https://www.barranquilla.gov.co/mi-barranquilla/barranquilla-primera-emision-bonos>.



menos que en las otras capitales del Caribe o intermedias (Gráfico 12.9). En términos per cápita, entre 2018 y 2021, los ingresos fiscales en pesos constantes cayeron 6,2%, lo que no fue solo resultado de la pandemia, pues de 2018 a 2019 ya habían caído 0,4%, y posteriormente no se han recuperado. El menor dinamismo se debe tanto a los ingresos tributarios, que han aumentado a una tasa promedio estimada de solo 2,7%, como a los no tributarios, que han caído 4,3% anual.

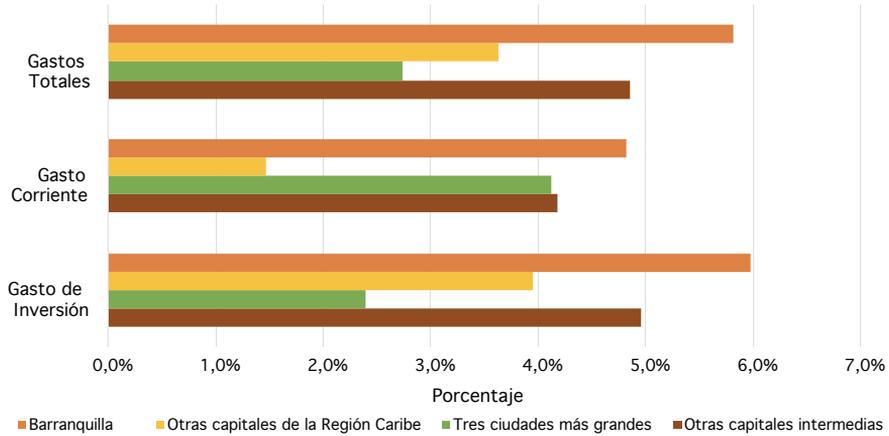
Gráfico 12.9. Tasa de crecimiento de los ingresos fiscales en pesos constantes (2017-2021)



Fuente: Elaboración propia basado en datos del SISFUT-DNP.

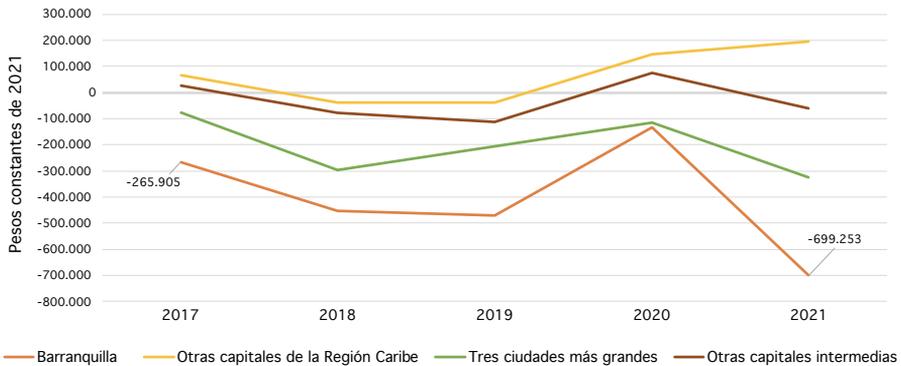
A pesar del bajo crecimiento de los ingresos fiscales, los gastos en Barranquilla siguieron creciendo más rápido que en los grupos de comparación (Gráfico 12.10). Y aunque el aumento del gasto total estuvo principalmente impulsado por los gastos de inversión, el crecimiento en el gasto corriente también superó el de las otras ciudades de comparación. Puesto que el mayor gasto público no estuvo soportado en mayores ingresos fiscales, continuó aumentando el desbalance fiscal. En este período el déficit fiscal barranquillero no solo es el más alto entre los distintos grupos de comparación, sino que es el que más aumentó, al pasar de 265.905 pesos (de 2021) en 2017 a 699.253 per cápita en 2021 (Gráfico 12.11).

Gráfico 12.10. Tasa de crecimiento de los gastos fiscales en pesos constantes (2017-2021)



Fuente: Elaboración propia basado en datos del SIFUT-DNP.

Gráfico 12.11. Balance fiscal per cápita en pesos constantes (2017-2021)



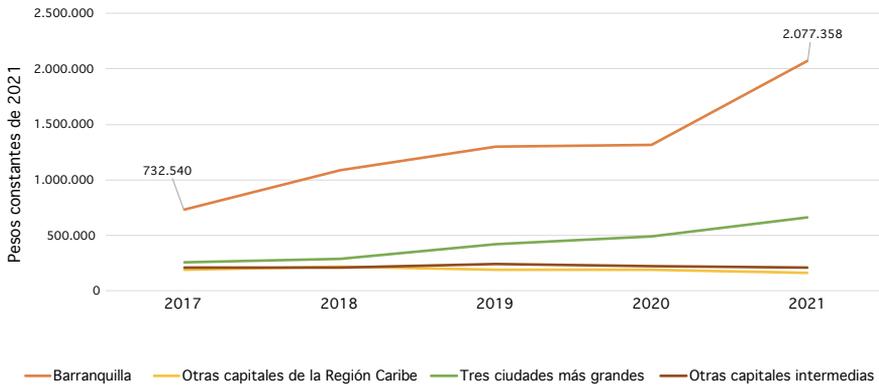
Fuente: Elaboración propia basado en datos del SIFUT-DNP.

El creciente déficit ha ocasionado un continuo y pronunciado aumento de la deuda pública. Al unir este resultado con lo observado en el período 2008-2016, se puede concluir que Barranquilla completó 14 años con un gasto público superior a sus ingresos y con un déficit cada vez mayor. En pesos de 2021 y por habitante, el endeudamiento de Barranquilla pasó de 733.207 en 2017 a 2.078.337 en 2021, casi triplicándose en un lapso de cuatro años (Gráfico 12.12). Solo en 2021, el déficit fiscal de Barranquilla ascendió a los 907 mil millones de pesos, con lo cual la deuda total pasó de 1,7 billones de pesos a 2,7 billones de pesos en un solo año, según



datos de la Contraloría General de la República. Como es de esperarse con esta tendencia, los indicadores de sostenibilidad de la deuda se han deteriorado. El comportamiento reciente de los ingresos fiscales por habitante indica que no será posible mantener el ritmo de gasto que la ciudad ha mostrado desde el año 2008.

Gráfico 12.12. Deuda total por habitante en pesos constantes (2017-2021)

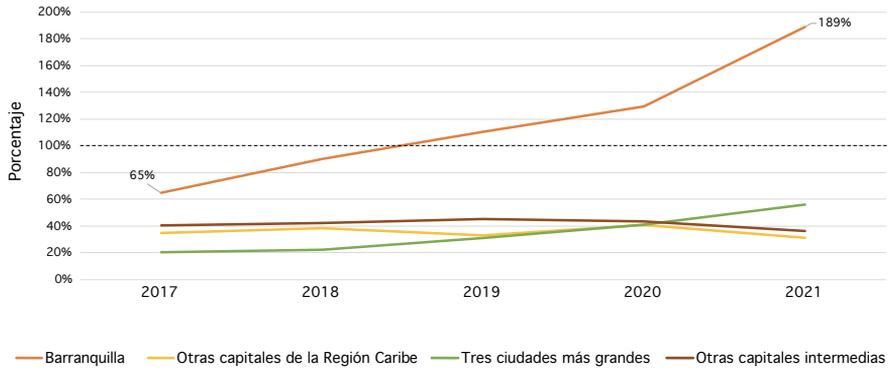


Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

El “indicador de sostenibilidad de la deuda” (endeudamiento como porcentaje del ingreso corriente) en este período tuvo un deterioro sin precedentes de acuerdo con datos de las operaciones efectivas de caja: pasó de 65% en 2017 a 189% en 2021 (Gráfico 12.13)⁷, lo que implica que la deuda total de Barranquilla casi que duplica sus ingresos corrientes. Más allá del valor del indicador, como lo plantea Quintanilla (2009), es la tendencia lo que refleja la sostenibilidad de la deuda. Este comportamiento puede volverse una bola de nieve que termine por comprometer los recursos de libre destinación de la ciudad en el mediano y largo plazo. Al utilizar un indicador de sostenibilidad más fuerte, como es la deuda como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación, se encuentra que este coeficiente se eleva del 59% en 2017 al 279% en 2021, reflejando un deterioro importante de la capacidad distrital para cubrir la totalidad de sus obligaciones financieras.

⁷La Ley 2155 de 2021 les permite a los entes territoriales tener un indicador de sostenibilidad de la deuda por encima del 100% siempre y cuando cuenten como mínimo con la segunda más alta calificación de riesgo para créditos internos, y autorización del Ministerio de Hacienda para crédito externo.

Gráfico 12.13. Deuda como porcentaje del ingreso corriente (2017-2021)



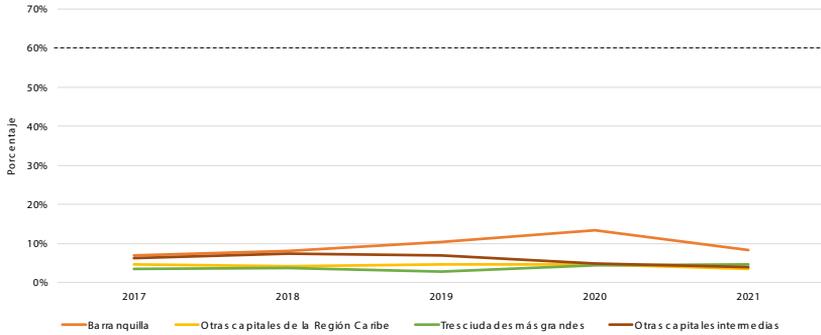
Fuente: Elaboración propia con datos del SISFUT-DNP y la CGR.

Por su parte, el llamado “índice de capacidad de pago” registra un deterioro menos marcado, pero con una tendencia creciente. Este índice, que corresponde a los intereses de la deuda como porcentaje del ahorro operacional, pasó del 7% en 2017 al 13,4% en 2020⁸ (Gráfico 12.14). La significativa caída en 2021 fue posible por la refinanciación de la deuda mediante la emisión de bonos de deuda pública por 394.366 millones de pesos (Secretaría de Hacienda de Barranquilla, 2022). Según datos del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2032, el indicador de capacidad de pago repuntaría hasta llegar al 15% en 2022, mostrando la tendencia creciente de la carga que ejercen los intereses de la deuda sobre los ingresos corrientes de libre destinación. Teniendo en cuenta un indicador más estricto, como es el servicio de la deuda sobre estos ingresos, se encuentra que pasaron de representar el 16,7% en 2017 al 68,3% en 2020, para descender en 2021 al 26% gracias a la refinanciación mencionada. En otras palabras, el 68% del ahorro operacional de Barranquilla fue destinado al pago de servicio de la deuda en 2020, y solo el 32% pudo ser destinado para gastos de inversión en esa vigencia.

⁸ La Ley 2155 de 2021 estableció que este indicador no podía superar el 60%.



Gráfico 12.14. Intereses de la deuda como porcentaje del ahorro operacional (2017-2021)

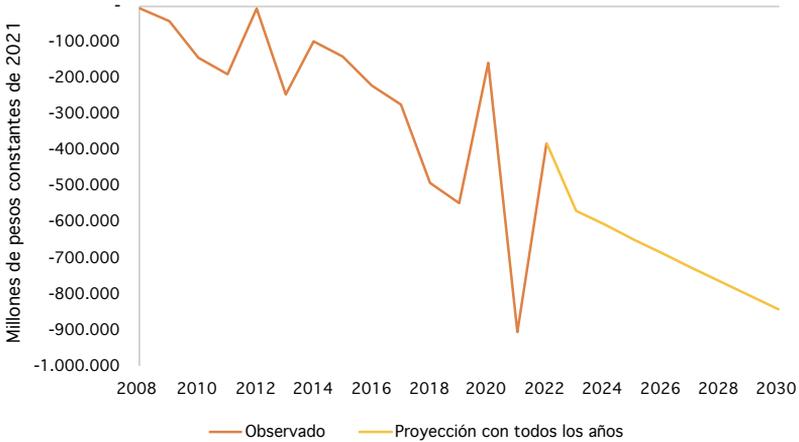


Fuente: Elaboración propia con datos del SISFUT-DNP.

Con base en los datos del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2032 (Secretaría de Hacienda de Barranquilla, 2022), es posible proyectar y evaluar los indicadores de sostenibilidad de la deuda de los próximos años. Suponiendo que se mantuvieran las tendencias de los ingresos y los gastos totales desde 2008, se observaría un déficit fiscal continuo que implicaría un incremento sostenido de la deuda (Gráfico 12.15). En este escenario, el servicio de la deuda pasaría de representar el 27,3% del ahorro operacional en 2022 al 72% en 2025 (Gráfico 12.16), lo que significaría una reducción importante en los recursos propios disponibles para gasto en inversión. Barranquilla se vería obligada a destinar el 72% del ahorro operacional al pago del servicio de la deuda, y tendría que reducir el coeficiente de gasto público con recursos propios de un 73% en 2022 a un 28% solo tres años después. Una situación similar ocurrió en 2020, cuando el servicio de la deuda alcanzó el 68% de los ingresos corrientes de libre destinación. Como es improbable que pueda reducirse el gasto de inversión en los próximos años, lo más factible es que la ciudad se vea obligada a endeudarse más, poniendo en riesgo su sostenibilidad fiscal.

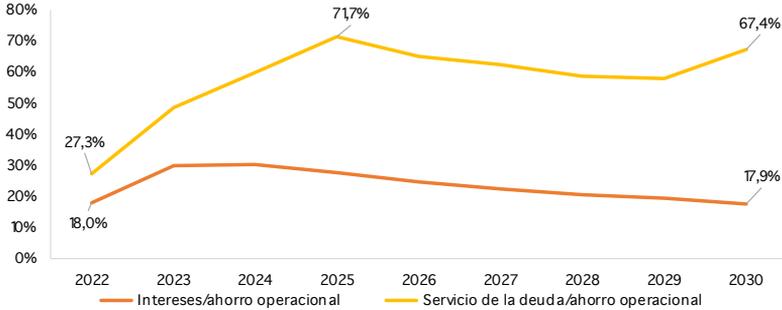


Gráfico 12.15. Proyección del balance fiscal en 2023-2030



Fuente: Elaboración propia con datos del SISFUT-DNP.

Gráfico 12.16. Proyección de indicadores de sostenibilidad de la deuda para 2023-2030



Fuente: Elaboración propia con datos del SISFUT-DNP y la CGR.

Vale la pena señalar que el escenario anterior que utiliza como referencia el período 2008-2022 es un poco optimista, pues el déficit fiscal de Barranquilla tendió a aumentar en forma mucho más pronunciada entre 2015 y 2019, años anteriores a la pandemia. Si la ciudad mantuviera el mismo ritmo de ingresos y gastos totales que se presentó en este último período y si los nuevos créditos se pagaran a una tasa implícita promedio del 6% anual a 15 años, el deterioro de los indicadores de sostenibilidad de la deuda sería mucho más marcado. Se pasaría de un 27% del ahorro operacional destinado al pago del servicio de la deuda en 2022 a un 106%

en 2030, lo que significaría que el total del ahorro operacional se iría al pago de intereses más amortizaciones. Adicionalmente, el 36% del ahorro operacional se iría únicamente al pago de intereses de la deuda. Esto demuestra que el ritmo de aumento del gasto es insostenible, y que es necesario un ajuste en el mediano plazo. Debe tenerse en cuenta que los ingresos propios con que cuenta la ciudad están cerca de su potencial de recaudación, de forma que es inevitable moderar el ritmo del gasto ⁹.

Por último, se debe mencionar que en este análisis no se incluyen los riesgos provenientes de obligaciones y pasivos contingentes. De acuerdo con el Informe de Viabilidad Fiscal de 2021, las obligaciones contingentes reflejadas en la información financiera del sector descentralizado del Distrito llegaron a 245.977 millones de pesos, concentrados en un 99% en la empresa Transmetro S.A. Además, el Informe indica que, a 31 de diciembre de 2021, el Distrito reportó 6.271 procesos en su contra con pretensiones por 1,3 billones de pesos. Debido a que este valor se duplicó con relación al año anterior, el reporte concluye que los procesos legales se convierten en un factor de riesgo elevado para las finanzas distritales. Para enfrentarlo, se sugiere aprovisionar recursos económicos para el pago de aquellas contingencias que puedan configurarse como pasivos exigibles, fortalecer la defensa jurídica de la entidad territorial y determinar las causas del aumento de los procesos y las cuantías.

4. Conclusiones

Es innegable el avance de Barranquilla en materia de aumento de ingresos propios y ejecución de gasto público entre 2008 y 2021. La ciudad pasó de pertenecer el grupo de menores ingresos y gastos fiscales por habitante entre 2000 y 2007 a ser la de mayor gasto por habitante entre las principales ciudades del país. Esto fue posible gracias a una serie de reformas institucionales que permitieron no solo recuperar la autonomía tributaria sino sentar las bases para un crecimiento acelerado de los ingresos propios, sobre todo de los ingresos no tributarios. Los cambios institucionales que consolidaron el nuevo modelo fiscal aportan muchas lecciones de manejo público a ciudades intermedias y grandes tanto en Colombia como en otros países. También es cierto que la continuidad en las políticas públicas y la profesionalización de la administración le han permitido a la ciudad llevar a cabo ambiciosos proyectos de mediano y largo plazo.

⁹ Sobre este punto, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2032 se plantea un ajuste gradual que implica un aumento de los ingresos a una tasa superior al observada en los últimos años y una reducción en la tasa de crecimiento del gasto corriente. El reto para la administración de la ciudad es lograr este ajuste sin que se afecte la capacidad de inversión futura.

El buen crecimiento de los ingresos permitió sanear las finanzas públicas y cumplir con el acuerdo de restructuración de pasivos en 2017, así como mantener un ritmo de crecimiento de gastos por encima de las ciudades comparables. Las reformas institucionales que reforzaron la planeación, diseño y ejecución de proyectos le han permitido a Barranquilla ejecutar gastos por encima de sus ingresos, generando déficits fiscales continuos en los años posteriores a 2008. Dichos déficits han sido cubiertos principalmente con deuda, y han experimentado un crecimiento acelerado desde 2017, que pone en entredicho la sostenibilidad de este modelo de crecimiento de gasto.

El aumento vertiginoso del déficit desde 2017 se debe a que, mientras el crecimiento de los ingresos se debilitó, el gasto fiscal mantuvo una tendencia creciente, lo cual no es sostenible en el mediano plazo, considerando el contexto actual en el cual los ingresos tributarios propios parecen estar cerca de su potencial. El ejercicio de simulación y proyección, basado en datos de la Secretaría de Hacienda de Barranquilla, sugiere que la ciudad requerirá hacer un ajuste en el gasto fiscal o buscar alternativas de ingresos propios (por ejemplo, usar nuevamente la contribución de valorización, implementar el recaudo de plusvalía, la titularización de impuestos futuros – TIF o ingresos por multas de tránsito, peajes y estacionamientos), para evitar caer en una situación de insostenibilidad en el mediano plazo. Sería lamentable volver a una situación semejante a la que originó el acuerdo de restructuración de pasivos que logró cumplirse a cabalidad en 2017.

Reconocimientos

Los autores agradecen los comentarios de Eduardo Lora, Juan Manuel Alvarado, los funcionarios de la Secretaría de Hacienda Distrital, Diana Ricciulli y Andrés Felipe Parra. También quieren expresar sus agradecimientos a los funcionarios de la Alcaldía de Barranquilla que colaboraron con información y entrevistas.

Referencias

Ayala-García, J., Granger-Castaño, C., y Melo-Becerra, L. (2022). “Dinámica de las reglas fiscales subnacionales y la nacional.” *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* Núm. 305, Banco de la República, Cartagena. <https://doi.org/10.32468/dtseru.305>

DNP (2017). “Metodología para el cálculo de las Operaciones Efectivas de Caja 2017”. Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal. Descargado 23 de abril de 2023 desde el siguiente enlace <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/FUT/Methodolog%C3%ADa%20C%C3%A1lculo%20de%20Operaciones%20Efectivas%20de%20Caja%20%202017.pdf>

Decreto 868 del 23 de diciembre de 2008. “Mediante el cual se adopta la estructura orgánica de la administración central de la Alcaldía del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.” Barranquilla.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección de Apoyo Fiscal (MHCP – DAF) (2008 y 2021), *Informe de Viabilidad Fiscal – Distrito de Barranquilla*. Bogotá.

Montenegro, A. y C. Vargas (1996): “La situación de las finanzas distritales.” Cámara de Comercio de Barranquilla.

Montenegro, A. y C. Vargas (2001): “Distrito de Barranquilla: Situación financiera y recomendaciones.” Fundesarrollo, Barranquilla.

Otero, A. (2013). “Superando la crisis: las finanzas públicas de Barranquilla, 2000-2009”, en Cepeda-Emiliani, L. (Editora), *La economía de Barranquilla a comienzos del siglo XXI*, Banco de la República – Colección de Economía Regional, Cartagena. <https://doi.org/10.32468/Ebook.664-265-1>

Pérez-Valbuena, G.; Ricciulli-Marín, D.; Bonet-Morón, J.; Barrios, P. (2021). “Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, 297, Banco de la República, Cartagena. <https://doi.org/10.32468/dtseru.297>

Quintanilla, J. C. (2009). Sostenibilidad de las Finanzas en Gobiernos Subnacionales. *Trimestre Fiscal*, 95, 29-75.

Reina, D.; Martínez, R.; Rodríguez, L. (2022). “El caso del programa Barrios a la Obra. Análisis del impulso de la participación ciudadana en escenarios de reducida legitimidad”, *Estudios de caso de Docencia y Consultoría*, No. 2, Edición digital, Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Bogotá. Descargado de https://gobierno.uniandes.edu.co/sites/default/files/books/ECDC/ECDC_2-1.pdf

Restrepo, A. (2021) Finanzas públicas de Barranquilla: Un caso de éxito de todos. En Gelvez, Luis A., y Riquer, D. “Casos de éxito de la administración pública”. Secretaría de Planeación Distrital de Barranquilla.

Rico, F.; Villanueva, A. (2011). “Perspectivas fiscales del Distrito de Barranquilla”. *Revista Panorama Económico*. Número 19: 113-134. Universidad de Cartagena.

Roca S., W. (2011) “La situación fiscal del Distrito de Barranquilla: logros incompletos”, *Revista de Economía del Caribe*, No. 8.

Sánchez, F.; Zenteno, J. (2011). “Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: El caso de Colombia”, *Documentos CEDE*, núm. 37, Universidad de los Andes.

Secretaría de Hacienda de Barranquilla (2022) Marco Fiscal de Mediano plazo 2023-2032.



Capítulo 13.

Barranquilla a la luz de los objetivos de Desarrollo Sostenible

Javier Pérez Burgos, María Camila de la Hoz Moncaleano,
Luis Palacios Ibáñez y Santiago Plata Díaz
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Colombia)

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, propuestos por las Naciones Unidas en 2000 y 2015, son un marco de desarrollo global para avanzar en la solución de los temas más críticos del desarrollo en los países. Los ODM consistían en ocho objetivos (que debían alcanzarse para el año 2015) que se centraban en erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la educación primaria universal, promover la igualdad de género, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad ambiental y desarrollar alianzas mundiales para el desarrollo. Aunque muchos países lograron importantes avances para alcanzar las metas propuestas, los ODM fueron criticados por, entre otros: (i) no haber incorporado en forma adecuada otros asuntos importantes como los relacionados con la sostenibilidad ambiental, el trabajo decente, la protección social, la desigualdad y la vulnerabilidad ante choques; (ii) tener una comprensión limitada de los facilitadores del desarrollo; (iii) carecer de claridad sobre cómo adaptar los objetivos globales a las realidades nacionales y las dinámicas regionales; y (iv) desconocer las interdependencias entre los objetivos (Naciones Unidas 2012).

De acuerdo con lo anterior, y ante la necesidad de contar con un nuevo marco de desarrollo, se establecieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, lanzados en el 2015. Los ODS son un conjunto de objetivos globales que buscan erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos, en el marco del desarrollo sostenible (Gráfico 13.1). Los ODS están compuestos por 17 objetivos y 169 metas asociadas. Los ODS son más holísticos que los ODM, están interconectados entre sí y ponen mayor énfasis en la sostenibilidad ambiental, la inclusión social y el desarrollo económico. Además, reconocen la necesidad de un enfoque colaborativo e integrado para el desarrollo, con un énfasis en la asociación y el compromiso entre diferentes sectores y partes interesadas.

Gráfico 13.1. Objetivos de Desarrollo Sostenible



Producido en colaboración con TROLLBÄCK & COMPANY | TheGlobalGoals@trollback.com | +1 312 528 1010
Para obtener más datos sobre la información, por favor comuníquese con: info@trollback.org

Fuente: Naciones Unidas, 2015.

Previo a la crisis mundial derivada de la pandemia por COVID-19, Naciones Unidas había estimado una brecha financiera de 2,5 billones de dólares anuales para alcanzar los ODS a nivel global (Naciones Unidas, 2019). Posterior a la pandemia, se estima que esa brecha aumentó 1,7 billones de dólares, llegando ahora a 4,2 billones de dólares para lograr los ODS en los países en desarrollo (OCDE, 2020). En vista de esta brecha financiera, resulta crítico identificar el progreso de cada país, cada ciudad y cada comunidad en materia de desarrollo sostenible y priorizar aquellas áreas en las que las comunidades más vulnerables se han visto rezagadas (tanto financieramente, como en resultados de las políticas públicas y de desarrollo humano¹). Es la forma de garantizar que nadie quede atrás y que se brinde a las personas y sus comunidades un ambiente propicio para tener vidas que valgan la pena ser vividas.

La Agenda 2030 fue pensada como una hoja de ruta para los gobiernos del mundo de cara a lograr un desarrollo sostenible que involucre las dimensiones económica, social y ambiental. Esta hoja de ruta se propuso lograr metas específicas de desarrollo a 2030; por esta razón, es muy importante realizar análisis sobre el panorama de las distintas comunidades del mundo a 2030. Dado que las dinámicas del desarrollo sostenible son complejas y difíciles de predecir, se deben usar simultáneamente metodologías y marcos teóricos disruptivos y

¹El desarrollo humano consiste en la ampliación de las libertades humanas y en ofrecer un mayor número de oportunidades para que las personas puedan trazar sus propias vías de desarrollo según sus valores. Se concibe como un proceso, más no como un destino, como sí lo son los ODS, al menos en parte.

novedosos que permitan entender el desarrollo de una manera distinta e integral. Según Castañeda y Guerrero (2022), el desarrollo debe entenderse con una perspectiva multidimensional, en la cual convergen complejas interdependencias entre distintas temáticas. Por esta razón, el uso de herramientas analíticas complejas es necesario para estructurar dinámicas estratégicas que aceleren el logro de los ODS. Ante esto, investigadores del Instituto Alan Turing y el CIDE (México), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desarrollaron un modelo computacional de análisis prospectivo que implementa una metodología novedosa llamada Inferencia de Prioridades de Política (IPP).²

Este capítulo usará la metodología IPP para describir el problema de presupuestación que existe entre la autoridad administrativa, como ordenador del gasto, y los distintos servidores públicos. La metodología plantea que, además de existir sinergias y disyuntivas entre los distintos aspectos del desarrollo, hay un problema de agencia, puesto que no siempre las prioridades del ordenador del gasto están alineadas con los intereses de los servidores públicos que las ejecutan. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el nivel de eficacia a la hora de ejecutar recursos públicos por parte de las autoridades administrativas depende de características estructurales de las administraciones (p.ej., nivel de corrupción) y de un componente aleatorio (p.ej., crisis externas). Los tres aspectos mencionados (sinergias y disyuntivas, problema de agencia, y eficacia del gasto) son incorporados por IPP para realizar simulaciones prospectivas de los indicadores de desarrollo, basadas en metodologías computacionales, y brindar evidencias para la toma de decisiones informadas. Esta metodología será utilizada para realizar los análisis prospectivos de este documento.

A la luz de la Agenda 2030, este capítulo tiene como objetivo evaluar los avances de la ciudad de Barranquilla, teniendo en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Para ello, se analizarán indicadores relacionados con las dimensiones económica, social y ambiental de la ciudad. Asimismo, se analizará el gasto público municipal a la luz de los ODS, de manera que se pueda identificar cuáles temáticas pudiesen tener brechas de financiamiento. Finalmente, se implementará la metodología de Inferencia de Prioridades de Política (IPP) para identificar ámbitos del desarrollo de la ciudad con posibles cuellos de botella en los próximos años y así generar recomendaciones para su aceleración en el cumplimiento de las metas.

² Omar Guerrero, PhD. ejerce como investigador del Instituto Alan Turing del Reino Unido. Por su parte, Gonzalo Castañeda, PhD. ejerce como investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica de México. Para más información sobre la metodología IPP, sugerimos visitar la APP desarrollada por los autores en: <https://policypriority.org/>

1. Barranquilla 2008-2023 a la luz de los ODS

El enfoque de los ODS reconoce que algunas metas, como la erradicación de la pobreza, la igualdad de género y el trabajo decente, no son solo un fin en sí mismas, sino que su cumplimiento está estrechamente ligado a mejoras potenciales en la productividad y el crecimiento económico. Para lograr un ciclo virtuoso entre las mejoras sociales y la productividad, es necesario que las políticas públicas estén enfocadas en el desarrollo humano. Esto quiere decir que las personas sean el foco del desarrollo, de forma que se fortalezcan sus capacidades, se promuevan sus libertades, y se brinden las mismas oportunidades a todos, independientemente de sus activos o condiciones iniciales (PNUD, 2022b). Estas capacidades y oportunidades son precisamente las que se fortalecen al incorporar la Agenda 2030 en las prioridades de política pública de manera integral y transversal.

Como lo documenta este libro, Barranquilla ha logrado avances importantes en las áreas clave que promueven el desarrollo sostenible en la ciudad. Una revisión general a los planes de desarrollo de las últimas administraciones de la ciudad que se presenta en este capítulo sugiere que esos avances son la prioridad que se ha dado con un énfasis en las poblaciones vulnerables (jóvenes, personas de la tercera edad, mujeres, migrantes, población LGBTI), la salud, la educación, la vivienda y el hábitat, la infraestructura, el crecimiento económico, la seguridad y la justicia, y el medio ambiente. Con el pasar de las administraciones, los planes de desarrollo se han vuelto más comprehensivos en su elaboración y en la identificación de proyectos que apuntan a los ejes estratégicos de cada administración. Sin embargo, se identifican retos importantes en el marco de los ODS y en el reconocimiento a la interconexión que hay entre estos (y por lo tanto entre los diversos proyectos y los actores implementadores).

A continuación, se describen y analizan brevemente los enfoques de cada administración plasmados en sus respectivos planes de desarrollo (Cuadro 13.1).

Cuadro 13.1. Temáticas priorizadas en los planes de desarrollo de Barranquilla y los ODS asociados (2008-2023)

PLAN DE DESARROLLO	SELECCIÓN DE TEMÁTICAS PRIORIZADAS	ODS ASOCIADOS	
2008-2011 OPORTUNIDADES PARA TODOS	Salud - Aseguramiento universal, atención en salud de grupos prioritarios, participación, concertación y apropiación comunitaria.	ODS 3	
	Educación - Acceso, permanencia, calidad, pertenencia, gestión eficiente.	ODS 4	
	Pobreza y desigualdad - Atención integral de grupos vulnerables - Población en condición de pobreza, infancia y adolescencia, jóvenes, género, tercera edad, población desplazada, población con discapacidad, minorías étnicas, migrantes	ODS 1 ODS 5 ODS 10	
	Vivienda y hábitat - Reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. Legalización de la propiedad de poseedores de vivienda. Mejoramiento de Barrios. Titulación de predios	ODS 11	
	Infraestructura - Vial, puertos y conectividad regional, servicios públicos	ODS 9 ODS 6	
	Crecimiento económico - Tejido empresarial, emprendimiento, digitalización, turismo	ODS 8	
	Seguridad y justicia - Convivencia ciudadana, fortalecimiento fuerza pública, fortalecimiento casas de justicia, conciliadores de equidad	ODS 16	
	Medio ambiente - Respeto recursos naturales, recuperación de parques, manejo cuenca hidrográfica, programa educación ambiental	ODS 15	
	2012-2015 BARRANQUILLA FLORECE PARA TODOS	Salud - Modelos de intervención de los factores de riesgo para la salud; enfoque en la prestación de servicios de salud oportunos y de calidad; aseguramiento universal; vigilancia y control; atención primaria en salud	ODS 3
		Educación - Acceso, permanencia, calidad, pertenencia, gestión eficiente	ODS 4
Pobreza y desigualdad - Reducción de pobreza, atención a poblaciones vulnerables: infancia y adolescencia, jóvenes, género, tercera edad, población desplazada, población con discapacidad, minorías étnicas, migrantes, población LGBTI; enfoque diferencial		ODS 1 ODS 5 ODS 10	
Vivienda y hábitat - Acceso a vivienda digna, mejoramiento de viviendas, subsidios para el acceso a vivienda, gestión urbana de desarrollos habitacionales		ODS 11	
Infraestructura - Vial, puertos y conectividad regional, servicios públicos, equipamiento urbano		ODS 9 ODS 6	

(Continúa)

Cuadro 13.1. (Continuación). Temáticas priorizadas en los planes de desarrollo de Barranquilla y los ODS asociados (2008-2023)

PLAN DE DESARROLLO	SELECCIÓN DE TEMÁTICAS PRIORIZADAS	ODS ASOCIADOS
2012-2015 BARRANQUILLA FLORECE PARA TODOS	Crecimiento económico - Énfasis en competitividad, propiciar inversión privada, ciencia, tecnología e innovación, cústeres, cadenas de valor, formalización de empresas	ODS 8
	Seguridad y justicia - Fortalecimiento capacidad institucional, garantizar derechos humanos, mejoras sistema judicial, convivencia ciudadana, reducción de factores de riesgo	ODS 16
	Trabajo decente - Formalización de trabajadores informales	ODS 8
	Medio ambiente - Sostenibilidad, adaptación al cambio climático, gestión integral de los recursos naturales	ODS 13 ODS 15
2016-2019 BARRANQUILLA: CAPITAL DE VIDA	Salud - Consolidación modelo de atención en salud, cobertura, infraestructura, reducir tasa de mortalidad, enfoque diferencial, humanización servicios de salud	ODS 3
	Educación - Acceso, permanencia, calidad, pertinencia, gestión eficiente	ODS 4
	Pobreza y desigualdad - Reducción de pobreza, promoción de la inclusión social; atención a poblaciones vulnerables con enfoque diferencial: infancia y adolescencia, jóvenes, género, tercera edad, población desplazada, población con discapacidad, minorías étnicas, migrantes, población LGBTI	ODS 1 ODS 5 ODS 10
	Vivienda y hábitat - Acceso a vivienda digna, subsidios, mejoramiento de viviendas, infraestructura urbana, titulación de predios	ODS 11
	Infraestructura - Énfasis en competitividad; vial, puertos y conectividad regional, logística, servicios públicos, equipamiento urbano, recuperación y apertura de parques, promoción uso de bicicleta	ODS 9 ODS 6
	Crecimiento económico - Competitividad, emprendimiento, propiciar inversión privada, capacitación pertinente, indicadores de mercado laboral, acercamiento oferta y demanda, ciencia, tecnología e innovación, clústeres, fortalecimiento cadenas de valor	ODS 8
	Seguridad y justicia - Construcción de paz, fortalecimiento capacidad institucional, garantizar derechos humanos, convivencia ciudadana, reducción de factores de riesgo	ODS 16
	Medio ambiente - Sostenibilidad, adaptación al cambio climático, gestión de riesgo de desastres, ordenamiento territorial alrededor del río, gestión ambiental y territorial sostenible, conservación de la biodiversidad y ecosistemas	ODS 13 ODS 15

Nota: Los ODS se mencionan una vez en el documento.

(Continúa)

Cuadro 13.1. (Continuación). Temáticas priorizadas en los planes de desarrollo de Barranquilla y los ODS asociados (2008-2023)

PLAN DE DESARROLLO	SELECCIÓN DE TEMÁTICAS PRIORIZADAS	ODS ASOCIADOS
2020-2023 SOY BARRANQUILLA	Salud - Promoción de estilos de vida saludables, consolidación modelo de atención en salud, cobertura, infraestructura, reducir tasa de mortalidad, enfoque diferencial, humanización servicios de salud	ODS 3
	Educación - Acceso, permanencia, calidad, pertinencia, gestión eficiente	ODS 4
	Pobreza y desigualdad - Reducción de pobreza, promoción de la equidad; atención a poblaciones vulnerables con enfoque diferencial: infancia y adolescencia, jóvenes, género, tercera edad, población desplazada, población con discapacidad, minorías étnicas, migrantes, población LGBTI	ODS 1
		ODS 5
		ODS 10
	Vivienda y hábitat - Acceso y mejoramiento de vivienda, titulación de predios, mejoramiento integral de barrios	ODS 11
	Infraestructura - Infraestructura social para mejorar acceso a servicios sociales, mayor conectividad, transporte marítimo, fluvial, comunicación digital y aéreo, infraestructura para la adaptación al cambio climático	ODS 6
		ODS 9
		ODS 13
	Crecimiento económico - Innovación como base de competitividad, circuitos internacionales de generación de valor, internacionalización del tejido productivo, incrementar productividad, consolidación de Marca Ciudad, potenciar emprendimiento, atracción de capital humano, conocimiento y capital; promoción de mecanismos de financiamiento para el emprendimiento	ODS 8
ODS 17		
Trabajo decente - Empleo de calidad, empleo formal; eliminación y mitigación de brechas y obstáculos que existen en materia de empleabilidad	ODS 8	
Seguridad y justicia - Generación de entornos más seguros, aumento seguridad ciudadana con fuerza policial y judicial más fuerte; paz ciudadana en el marco del acuerdo de paz	ODS 16	
Medio ambiente - Sostenibilidad, disminución emisiones, reducción en la generación de residuos, reducir la contaminación atmosférica, cuidado a la estructura ecológica de la ciudad, economía baja en carbono; Biodiversidad; adaptación y mitigación al cambio climático, resiliencia ante el riesgo	ODS 13	
	ODS 15	

Nota: Se identifica la alineación estratégica del Plan con los ODS.



El Plan de Desarrollo del 2008-2011, *Oportunidades para Todos*, estuvo basado en cuatro políticas principales: la social, la económica, y dos de soporte transversal relativas a la institucionalidad. En particular, se identifican iniciativas importantes para abordar las principales problemáticas de la ciudad. Sin embargo, no resulta del todo claro cómo las diferentes iniciativas se interrelacionaban entre sí, dificultando la generación de potenciales sinergias entre lo social, económico y ambiental. En términos generales, el Plan está alineado con 11 de los ODS.

Por su parte el Plan de Desarrollo 2012-2015, *Barranquilla Florece para Todos*, se diseñó alrededor de tres ejes: equidad social (reducir las brechas sociales y mejorar la calidad de vida de la población con enfoque diferencial); competitividad (mejorar la seguridad y convivencia ciudadana, la infraestructura, actividades empresariales, y fortalecer la oferta laboral pertinente); y ordenamiento (consolidar a Barranquilla como una ciudad sostenible, con un entorno urbano ordenado, adaptado al cambio climático). Se resalta el mayor énfasis en los temas ambientales y su importancia estratégica para el desarrollo de la ciudad y sus habitantes. Asimismo, se resalta el énfasis del plan en la construcción, consolidación y fortalecimiento de capacidades para la población. De manera general, se identifica alineación con 12 de los ODS.

El Plan de Desarrollo 2016-2019, *Barranquilla: Capital de Vida*, es el primer plan de desarrollo elaborado tras la entrada en vigencia de los ODS en el 2015. Sin embargo, los ODS solo se mencionan una vez y de manera muy breve en el documento, reflejando que aún este enfoque de desarrollo no hacía parte de la lente con la cual se pensaban y diseñaban los avances del desarrollo económico y el desarrollo sostenible de la ciudad. Aun así, el plan es ambicioso en términos de retos sociales, ambientales y económicos, en tanto que su objetivo general es luchar contra la pobreza, cerrar brechas socioeconómicas, participar activamente en la construcción de paz, y aportar a los compromisos del país para la adaptación al cambio climático. En términos generales, el plan esté alineado con 12 de los ODS.

Finalmente, el Plan de Desarrollo 2020-2023, *Soy Barranquilla*, elaborado en el marco de la pandemia y crisis económica derivada del COVID-19, es un plan diseñado con una metodología participativa pensando en la reactivación del aparato productivo de la ciudad con un énfasis especial en la inversión social. El plan identifica cuatro retos principales: lograr una ciudad con equidad, que esté conectada multidimensionalmente, que integre elementos ambientales (*Biodiversidad*), y que sea atractiva y próspera productiva y económicamente.



De manera explícita, el plan indica que estará “en consonancia a nivel internacional con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales representan objetivos estratégicos globales, de cumplimiento y seguimiento voluntario ... guiado por la consigna de *no dejar a nadie atrás*”. Asimismo, el plan refleja una fuerte alineación estratégica y de largo plazo con estas metas al indicar que busca ser consistente con “... las metas e indicadores de orden nacional, departamental y local para no perder de vista la planificación de largo plazo y las metas de desarrollo a nivel nacional”. Yendo más allá, en el plan se realiza un ejercicio de alineación de cada uno de los objetivos específicos de cada reto con los ODS³.

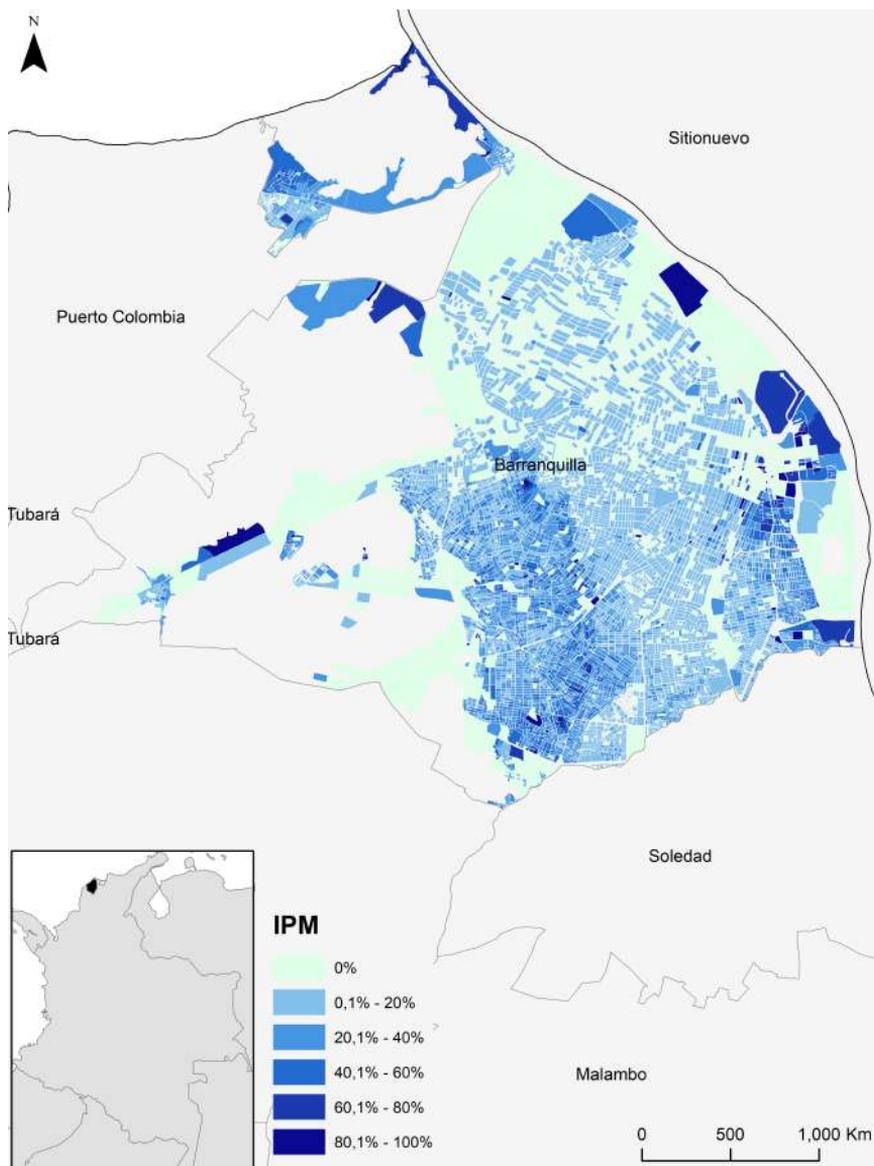
La manera en que los retos, brechas, y problemas del desarrollo son abordados en los últimos cuatro planes de desarrollo de la ciudad de Barranquilla ilustra cómo se ha modificado la óptica con la cual se comprende el desarrollo. Con el pasar de los años, un enfoque más multidimensional, centrado en las personas y consciente de las interconexiones entre metas, se hace cada vez más evidente. Lo anterior no solo aplica para el caso de Barranquilla, sino que también refleja la tendencia global de comprender el desarrollo con este lente. En ese sentido, el hecho de que los ODS sean integrados de manera explícita en los planes refuerza las sinergias entre las metas y facilita su cumplimiento.

De cara al futuro, es esencial que la planeación e implementación de proyectos plasmados en los planes de desarrollo puedan estar explícitamente alineados con los ODS en tanto que se integrarían en un marco de desarrollo más amplio que reconoce la potencialidad de abordar de manera conjunta y articulada dichas metas, contextualizadas a la realidad territorial. Esto es fundamental en el marco de los retos de desarrollo humano y bienestar que aún enfrenta la ciudad y que fueron resaltados en los capítulos anteriores. Una mirada al Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)⁴, medido por manzanas, revela que la desigualdad en la ciudad aún es prevalente y que hay zonas que requieren de intervenciones articuladas para reducir las privaciones de las poblaciones más vulnerables (Mapa 13.1).

³Ver página 40 del Plan de Desarrollo de Barranquilla (2020-2023).

⁴El IPM se constituye como una herramienta robusta para la medición de la pobreza, ya que implementa una visión multidimensional del bienestar, entendiendo que la pobreza no es solo la carencia de ingresos, sino también la de otros bienes y servicios esenciales para alcanzar una vida digna. De esta manera, es una herramienta complementaria a la medición de la pobreza monetaria, permitiendo caracterizar con mayor detalle a la población pobre de Barranquilla y así elaborar políticas públicas más específicas en función de las dimensiones que componen el índice.

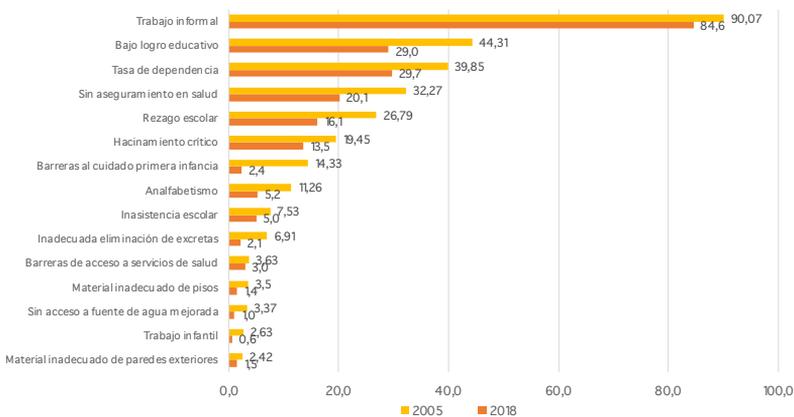
Mapa 13.1. Índice de Pobreza Multidimensional de Barranquilla por manzanas (2018)



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda (2018), DANE.

En el período intercensal (2005-2018), el IPM de la Barranquilla, pasó de 37,1% a 17,4%. Esta reducción fue, proporcionalmente, un poco menor que la de las zonas urbanas a nivel nacional (que pasó de 39% a 13,2%). Al desagregar el IPM por variables, se encuentra que alrededor del 80% de la reducción fue por la disminución del bajo logro educativo, el aumento en el aseguramiento en salud, la reducción de las barreras a servicios para cuidado de la primera infancia y la caída en el rezago escolar (Gráfico 13.2). Esta reducción (por variables) se dio en magnitudes similares dentro de las 13 ciudades principales del país, lo que sugiere que esta dinámica se deriva en gran parte de la implementación de políticas públicas nacionales, no necesariamente de las adoptadas por la ciudad.

Gráfico 13.2. Índice de Pobreza Multidimensional por variables



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

Se observa que las mayores privaciones están en ámbitos relacionados con variables asociadas a la productividad (educación y mercado laboral). Con el fin de abordar multidimensionalmente el enfoque de *no dejar a nadie atrás* y de desarrollo humano, debe resaltarse la importancia de trabajar articuladamente en la reducción de estas incidencias para el fortalecimiento de capacidades y la promoción de libertades. Asimismo, el cumplimiento de la Agenda 2030 debe continuar siendo la brújula que guíe el diseño y articulación de políticas y proyectos de la ciudad, ajustándose e identificando debidamente las necesidades territoriales y regionales de la ciudad. La revisión de los planes de desarrollo ilustra cómo se ha avanzado en esta tarea, pero también deja presente que aún queda mucho por hacer para que los ODS sirvan como lente del diseño de las políticas públicas de forma integrada.

2. Financiamiento del desarrollo sostenible en Barranquilla a la luz de los ODS

De manera general, para avanzar en el desarrollo sostenible se requiere combinar tres grandes pilares de financiamiento: (i) el pilar público, (ii) el pilar privado y (iii) la cooperación internacional. De ellos, el pilar público es el más importante dado que, por la naturaleza propia de la función pública, es el que aporta la mayor parte de los recursos destinados al desarrollo de las comunidades más vulnerables. Adicionalmente, las administraciones nacionales y locales tienen una mayor capacidad de monitoreo de sus recursos propios, lo cual fortalece los esfuerzos de alinear los recursos públicos a la agenda de desarrollo sostenible.

Los gobiernos nacionales y locales han logrado avances importantes para incorporar el marco de seguimiento propuesto por la Agenda 2030 dentro de sus modelos de monitoreo y evaluación de la gestión pública. Sin embargo, este avance en materia de seguimiento temático de los ODS debe verse fortalecido por una integración de los ODS en los mecanismos de diseño presupuestal que permita mejorar la planificación para el desarrollo. Precisamente en este punto, el Sistema de las Naciones Unidas ha venido apoyando a gobiernos nacionales y locales, alrededor del mundo, en la integración de la óptica de ODS en sus presupuestos públicos y marcos de gasto de mediano plazo.

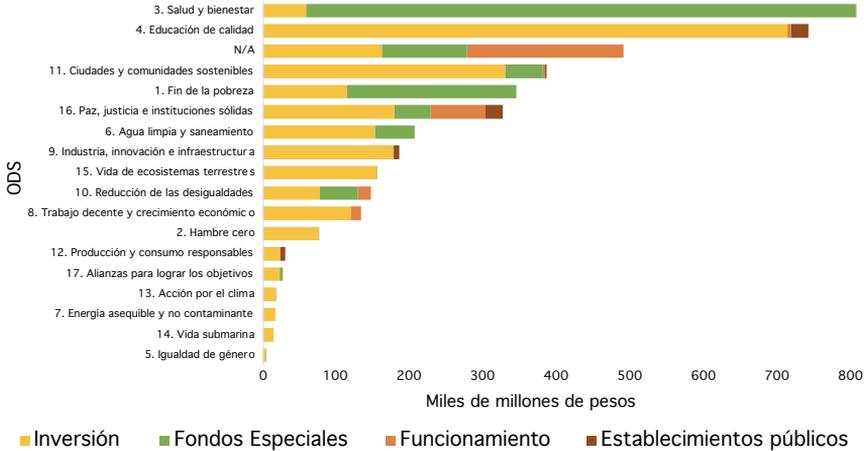
Para contar con una estimación de la contribución del presupuesto público de la ciudad de Barranquilla a los ODS, hemos implementado la metodología⁵ de etiquetado presupuestal que ha sido aplicada por el Sistema de las Naciones Unidas, con el liderazgo de PNUD, al Presupuesto General de la Nación para las vigencias 2020, 2021 y 2022⁵. Esta metodología⁶ define unos criterios objetivos para clasificar cada línea de gasto de un presupuesto público según su relación con las 169 metas de los ODS, de manera multidimensional (PNUD, 2022a). En otras palabras, con unos criterios objetivos de asociación, se etiquetaron las 1.388 líneas de gasto del presupuesto de Barranquilla 2022 a una meta ODS principal y hasta tres metas ODS secundarias relacionadas, lo que permite tener en cuenta las sinergias que existen entre los diferentes Objetivos de Desarrollo Sostenible⁷.

⁵ Los resultados de aplicar esta metodología de etiquetado de los ODS al Presupuesto General de la Nación para las vigencias 2020, 2021 y 2022 pueden ser consultados en: https://bit.ly/Taxonomia_ODS_COL

⁶ Si el lector desea conocer más detalles sobre la metodología desarrollada por PNUD Colombia para establecer la alineación de los presupuestos públicos a ODS, puede consultar la guía metodológica en <https://www.undp.org/es/colombia/publications/alineacion-presupuestos-publicos-otros-flujos-ods>

⁷ Para este ejercicio se excluyó el servicio de la deuda de la ciudad, y solo se analizaron los presupuestos de inversión, funcionamiento, fondos especiales y recursos destinados a establecimientos públicos. Excluir el servicio de la deuda tiene sentido en el entendido que estas amortizaciones corresponden a recursos que la ciudad ejecutó en vigencias anteriores, por lo cual su efecto sobre el desarrollo se dio previamente.

Gráfico 13.3. Contribución del presupuesto distrital 2022 a los ODS



Fuente: Elaboración propia con base en datos presupuestales de la Alcaldía de Barranquilla, 2022.

A continuación, se especifican los proyectos que más impulsan el financiamiento alineado con los tres ODS con más recursos asociados (Gráfico 13.3):

- ODS 3 (salud): con casi el 82% de los recursos alineados a este ODS, se destaca el Fondo Especial de Aseguramiento para la Población Pobre y Vulnerable. El Fondo es un mecanismo mediante el cual la población más vulnerable de la ciudad tiene acceso a los servicios de salud a través de un subsidio que ofrece el Estado. Este Fondo se enmarca en el régimen subsidiado en salud y garantiza el acceso al derecho fundamental a la salud de la población barranquillera más pobre (para más información ver Capítulo 5).
- ODS 4 (educación): el 36% de los recursos alineados con este ODS provienen de pagar sueldos a profesores y empleados de la red de colegios públicos de la ciudad de Barranquilla. Si bien este rubro corresponde a ingresos particulares de los profesores, este gran esfuerzo de la administración municipal está dirigido a mantener en funcionamiento los colegios públicos de la ciudad, que albergaron a más de 205.600 estudiantes durante 2022 (El Heraldo, 2022).
- ODS 11 (ciudades sostenibles): el 21% de los recursos asociados a este ODS provienen del programa Todos al Parque y del mejoramiento del alumbrado público. El programa Todos al Parque fue lanzado en 2011 con el objetivo de recuperar los espacios públicos, con un enfoque participativo e inclusivo. A julio de 2022, se han recuperado aproximadamente 1,5 millones



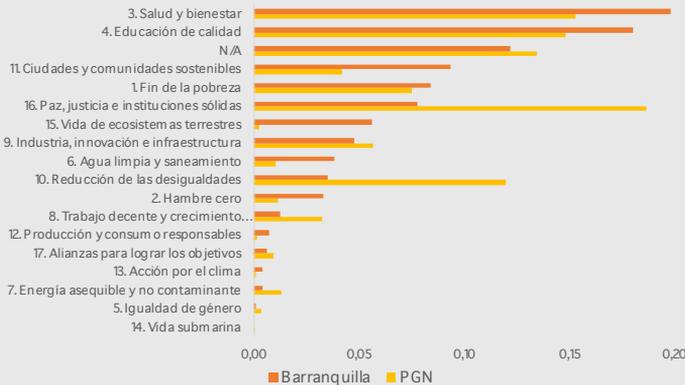
de metros cuadrados, correspondientes a 252 parques de la ciudad (Alcaldía de Barranquilla, 2022). Esta recuperación ha tenido en cuenta las necesidades de la niñez, adultos mayores y personas con movilidad reducida. Respecto al alumbrado público, la ciudad ha venido realizando un gran esfuerzo para mantener actualizada su infraestructura energética, logrando ser la primera ciudad en América Latina en lograr una cobertura del 100% en alumbrado público led en 2019 (Alcaldía de Barranquilla, 2022). Ambos proyectos son parte de los esfuerzos para convertirse en una *biodiverciudad* (para más información ver Capítulos 8 y 9).

Recuadro 13.1. Comparación de la alineación temática del presupuesto de Barranquilla con el Presupuesto General de la Nación (2022)

Con el fin de identificar temáticas prioritarias y cambios en las tendencias de gasto, resulta interesante comparar la alineación temática del presupuesto de Barranquilla 2022 con el Presupuesto General de la Nación 2022. Es importante anotar que esta comparación se realiza con la alineación relativa a los ODS, dada la importante diferencia de ambos presupuestos en sus términos absolutos.

Contrastando ambas alineaciones, se puede observar una tendencia de gasto similar en los ODS 1 (pobreza), 9 (industria, innovación e infraestructura) y 17 (alianzas). Esto demuestra una coherencia entre la prioridad dada por el Gobierno Nacional y el Gobierno Municipal a estas temáticas. Por otra parte, se observa una tendencia similar en los gastos excluidos (N/A). Esta dinámica simplemente muestra consistencia en la aplicación de los criterios de exclusión determinados por la metodología.

Gráfico 13.4. Alineación de presupuestos nacional y distrital a ODS (2022)



Fuente: Elaboración propia con base en datos presupuestales de la Alcaldía de Barranquilla, 2022, y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022.

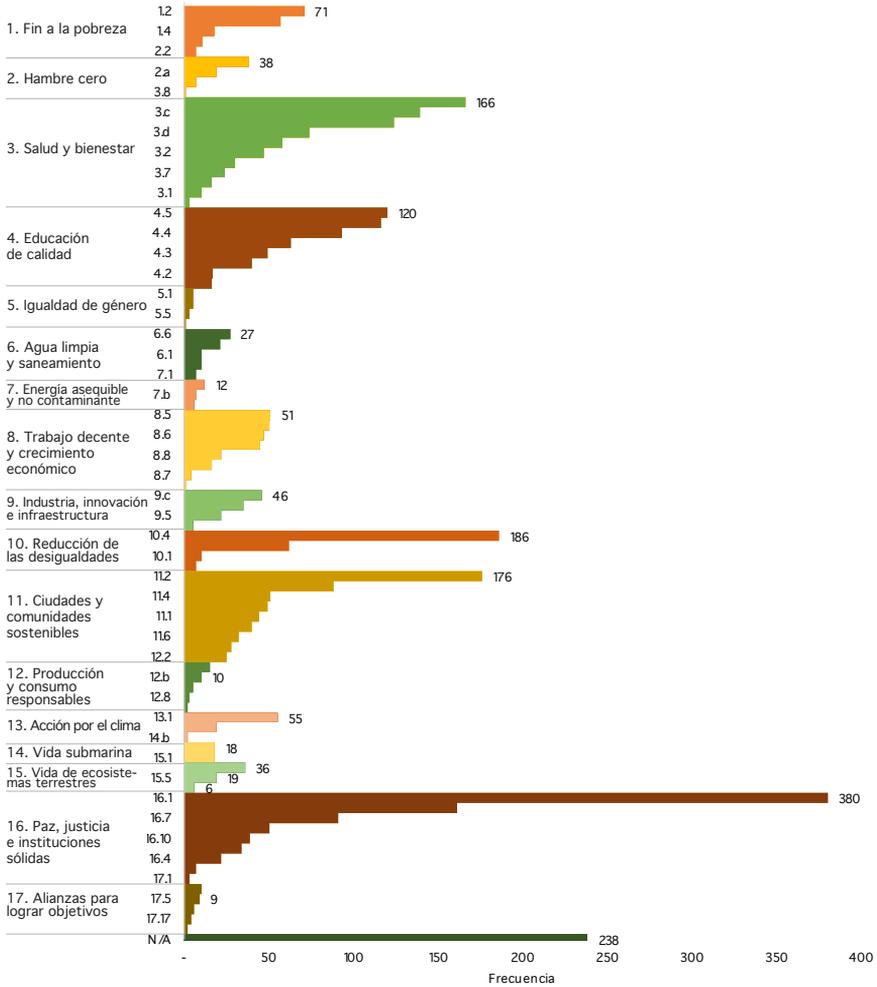
De manera contraria, se observan importantes diferencias, a favor de la ciudad, en los ODS 2 (hambre cero), 3 (salud), 4 (educación), 6 (agua limpia), 11 (ciudades sostenibles) y 15 (ecosistemas terrestres). La mayor alineación del presupuesto de Barranquilla con el ODS 11 (ciudades sostenibles) es reflejo de las obligaciones propias de la administración municipal con el desarrollo de la ciudad. Asimismo, la mayor alineación de la ciudad con respecto a los ODS 3 y 4 se debe a la responsabilidad constitucional y legal de las administraciones municipales de apoyar el funcionamiento de hospitales y colegios públicos. Se destaca también la importancia del ODS 15 para Barranquilla, mostrando el esfuerzo de la ciudad en materia de cuidado ambiental y manejo de residuos; y el Programa de Alimentación Escolar hace que el presupuesto de la ciudad esté más alineado que el PGN en materia del ODS 2.

Finalmente, se evidencian importantes diferencias, en contra de la ciudad, en los ODS 10 (reducción de desigualdades) y 16 (paz, justicia e instituciones sólidas). La diferencia en el ODS 16 es trivial y se debe a que el Gobierno Nacional es el responsable de la operación de las Fuerzas Armadas, lo cual genera una importante carga para el presupuesto. Por el contrario, la baja alineación del ODS 10 muestra que la ciudad debe redoblar esfuerzos en materia de atención a poblaciones vulnerables, lo cual incluye intervenciones específicas en materia de reducción de brechas de género, inclusión de población migrante, y atención especial a comunidades afrodescendientes, indígenas, palenqueros y ROM.

Las metas ODS más recurrentes en la marcación del presupuesto distrital del 2022 fueron: 16.6 (mejoramiento institucional), 10.2 (inclusión social, económica y política), 11.7 (acceso a zonas verdes y espacios públicos seguros), 3.8 (acceso a la salud) y 16.1 (reducir todas las formas de violencia)⁸. El Gráfico 13.5 muestra la frecuencia de asociación de cada una de las 169 metas ODS. Como estas frecuencias no discriminan entre metas principales y secundarias, están influenciadas por el nivel de transversalidad de algunas temáticas del desarrollo sostenible. Se resalta el nivel de asociatividad de la meta 16.6, pues es aquella que refleja los esfuerzos de las administraciones públicas por implementar procesos de mejoramiento y garantizar la operación de las entidades.

⁸ En este punto, es importante recordar que la Agenda 2030 está compuesta por objetivos, metas e indicadores. La numeración a un decimal significa que se está haciendo referencia a una meta ODS. Por ejemplo, la meta 16.6 de mejoramiento institucional hace parte del ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas).

Gráfico 13.5. Frecuencia de asociación de metas ODS a líneas de gasto (2022)

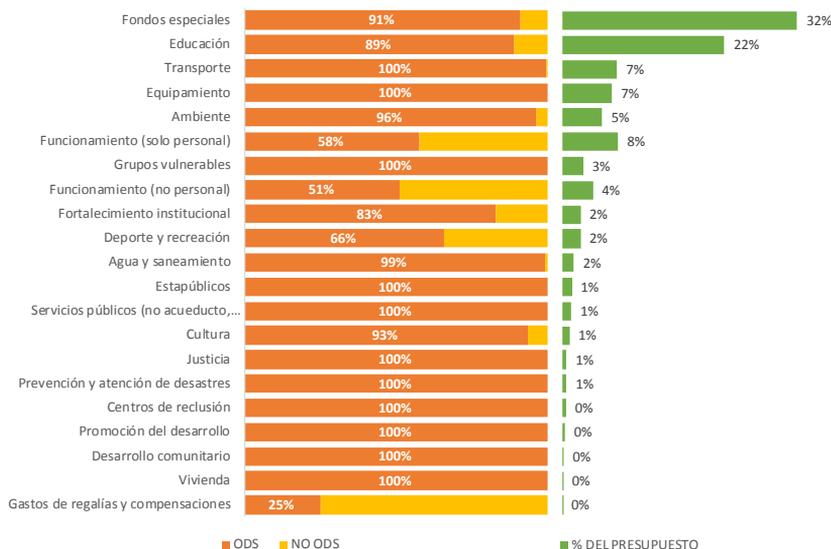


Fuente: Elaboración propia con base en datos presupuestales de la Alcaldía de Barranquilla, 2022.

El Gráfico 13.6 muestra el nivel de alineación a ODS del presupuesto de la ciudad de Barranquilla a nivel de gasto temático (izquierda) y el peso de este gasto temático dentro del presupuesto total (derecha). Se destaca aquí que los cinco gastos temáticos más importantes tienen un promedio de alineación a ODS del 95%, lo cual es un indicador muy positivo puesto que corresponde al 68% del gasto total. Por el contrario,

los gastos de funcionamiento relacionados con personal y los gastos específicos de regalías y compensaciones son los que reflejan una menor alineación, en línea con los criterios de asociación/exclusión definidos en la metodología desarrollada por PNUD Colombia⁹.

Gráfico 13.6. Alineación del gasto por temática a ODS (izquierda) y proporción del gasto temático con relación al presupuesto total (derecha)¹⁰ (2022)



Fuente: Elaboración propia con base en datos presupuestales de la Alcaldía de Barranquilla, 2022.

Finalmente, un mapeo de la interacción entre los diferentes ODS y el gasto temático revela la transversalidad de los ODS en la política pública de la ciudad. El Cuadro 13.2 muestra la alineación del gasto temático con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, resaltando la celda cuando esa relación se activa a través de la marcación de alguna meta del correspondiente ODS. Estos resultados evidencian la validez de la visión multidimensional

⁹ Los gastos excluidos de la alineación y definidos por la metodología general incluyen los relacionados con nómina de funcionarios públicos; adecuación de infraestructura de entidades no destinadas al uso del público general; multas, sanciones y sentencias; y gastos asociados a actividades deportivas de nivel competitivo (PNUD, 2022a).

¹⁰ Los rubros asociados a la nómina de funcionarios públicos, como seguridad social y prestaciones legales, son gastos dirigidos específicamente a beneficiar un segmento reducido de la población que no se considera vulnerable, lo cual no aporta directamente al cierre de brechas sociales. No obstante, se alinearon indirectamente a los ODS 10 y 16, los cuales están relacionados con garantizar los mecanismos de seguridad social y mantener un correcto funcionamiento de las instituciones. Por otra parte, si bien el deporte está relacionado con el bienestar y la salud, los ODS no contemplan metas asociadas a actividades deportivas competitivas. En este sentido, aquellos gastos destinados a actividades deportivas profesionales no tendrían alineación con los ODS, a diferencia de los gastos en deporte asociados con actividades de infraestructura para disfrute del público general. Finalmente, los gastos asociados a multas, sanciones y sentencias son el resultado de ineficiencias en la operación de la entidad territorial y, por consiguiente, sería incorrecto asociar un mayor pago por multas y sanciones al desarrollo sostenible de la ciudad.

de los ODS en el gasto público. Analizando más detalladamente estos resultados, se observa que los ODS más transversales son el ODS 16 (instituciones sólidas) y 11 (ciudades sostenibles), lo cual refleja la misionalidad de la entidad territorial. Por el contrario, los ODS menos transversales fueron el ODS 7 (energía limpia y asequible) y 5 (igualdad de género). Si bien se entiende que el ODS 7 contempla una temática muy específica que no aplica para muchos proyectos, resulta diferente para el ODS 5 que debería estar reflejado de manera transversal en la política pública. En este sentido, se recomienda especialmente implementar más proyectos relacionados específicamente con igualdad de género (ODS 5) en todos los aspectos del desarrollo de la ciudad.

Cuadro 13.2. Transversalidad de los ODS en el presupuesto de Barranquilla*

Gasto temático	ODS																
	16	11	4	8	1	3	9	10	6	12	2	13	15	17	5	7	14
Agua y saneamiento																	
Ambiente																	
Centros de reclusión																	
Cultura																	
Deporte y recreación																	
Desarrollo comunitario																	
Educación																	
Equipamiento																	
Estatos públicos																	
Fondos especiales																	
Fortalecimiento institucional																	
Funcionamiento (no personal)																	
Funcionamiento (solo personal)																	
Gastos de regalías y compensaciones																	
Grupos vulnerables																	
Justicia																	
Prevención y atención de desastres																	
Promoción del desarrollo																	
Servicios públicos (no acueducto, alcantarillado y aseo)																	
Transporte																	
Vivienda																	

*Esta asociación no tiene en cuenta la cantidad del gasto, sino únicamente si existen asociaciones con los ODS a nivel de línea presupuestal.

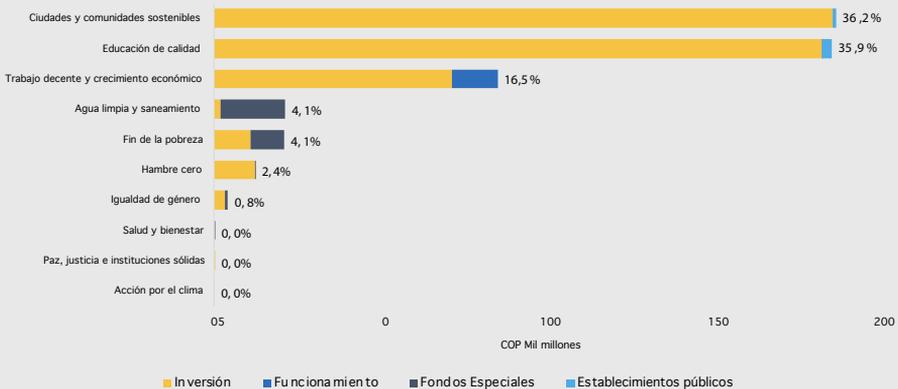
Fuente: Elaboración propia con base en datos presupuestales de la Alcaldía de Barranquilla, 2022.

Recuadro 13.2. Contribución pública distrital a la reducción de brechas de género y protección de la niñez

Dado que la Agenda 2030 y los ODS contienen, de manera integral, todos los aspectos del desarrollo sostenible, una de las ventajas de la etiquetación del presupuesto es la posibilidad de identificar de forma ágil las contribuciones financieras a temáticas transversales. Entre las muchas temáticas transversales relevantes para el desarrollo de las comunidades, se destacan la reducción de brechas de género y la protección de la niñez y la adolescencia. Por esta razón, a continuación se analizan los esfuerzos financieros de la ciudad dirigidos a estos dos importantes grupos poblacionales.

Respecto a la reducción de brechas de género y el empoderamiento de las mujeres, es importante mencionar que no sólo las metas del ODS 5 (igualdad de género) están relacionadas con esta temática. Es tan importante la transversalidad de las problemáticas de género, que ONU-Mujeres y PNUD identificaron 23 metas en 10 ODS que están relacionadas directamente con la reducción de brechas de género. Si se analiza la contribución financiera a estas 23 metas ODS en el presupuesto de Barranquilla 2022, se observa una contribución de 513,6 mil millones de pesos a la reducción de brechas de género. Dentro de los proyectos más importantes, se destacan la construcción y recuperación de mercados públicos con enfoque en poblaciones vulnerables, incluyendo mujeres, y el mejoramiento de la infraestructura educativa.

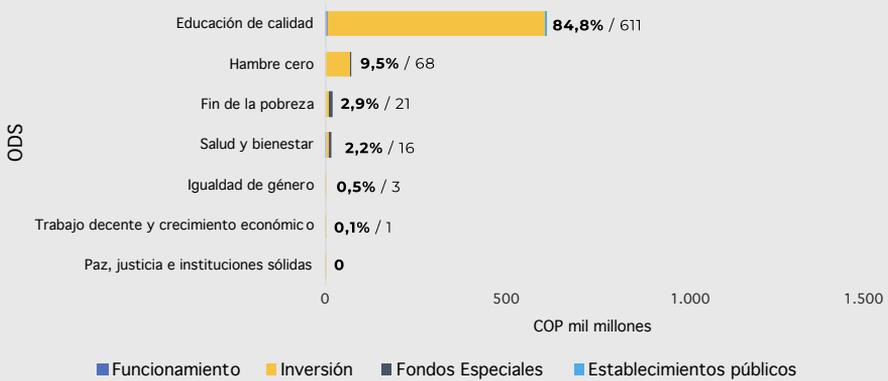
Gráfico 13.7. Contribución del presupuesto distrital a la reducción de brechas de género



Fuente: Elaboración propia con base en datos presupuestales de la Alcaldía de Barranquilla, 2022.

Por otra parte, un gasto equivalente a 719,9 mil millones de pesos tuvo incidencia en la protección de la niñez y la adolescencia. El esfuerzo más grande es el aporte a la sostenibilidad de la red de colegios públicos de la ciudad, lo cual incluye sueldos de profesores y administrativos, mejoramiento de la infraestructura educativa y mantenimiento de instalaciones. Asimismo, se destaca el *Programa de Alimentación Escolar*, el cual atendió a más de 135.000 beneficiarios en 2022 (Alcaldía de Barranquilla, 2022).

Gráfico 13.8. Contribución del presupuesto distrital de 2022 a la protección de la niñez y la adolescencia



Fuente: Elaboración propia con base en datos presupuestales de la Alcaldía de Barranquilla, 2022.

3. Barranquilla en 2030 a la luz de los ODS

Para realizar análisis prospectivos sobre indicadores de desarrollo seleccionados de la ciudad de Barranquilla se implementó la metodología IPP, explicada en la introducción de este capítulo. Para ello, se utilizaron algunos de los indicadores del Observatorio del Sistema de Ciudades (OSC) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Índice de Ciudades Modernas (ICM). Específicamente, se incorporaron 28 indicadores de desarrollo, cuyos datos cumplieron con los requisitos de completitud y confiabilidad que exige la metodología IPP. Estos indicadores fueron estandarizados por el OSC, calculando índices de avance que reflejan una comparativa entre las distintas ciudades del país. De esta forma, todos los indicadores analizados se mueven entre 0 y 1, siendo este el máximo nivel posible.

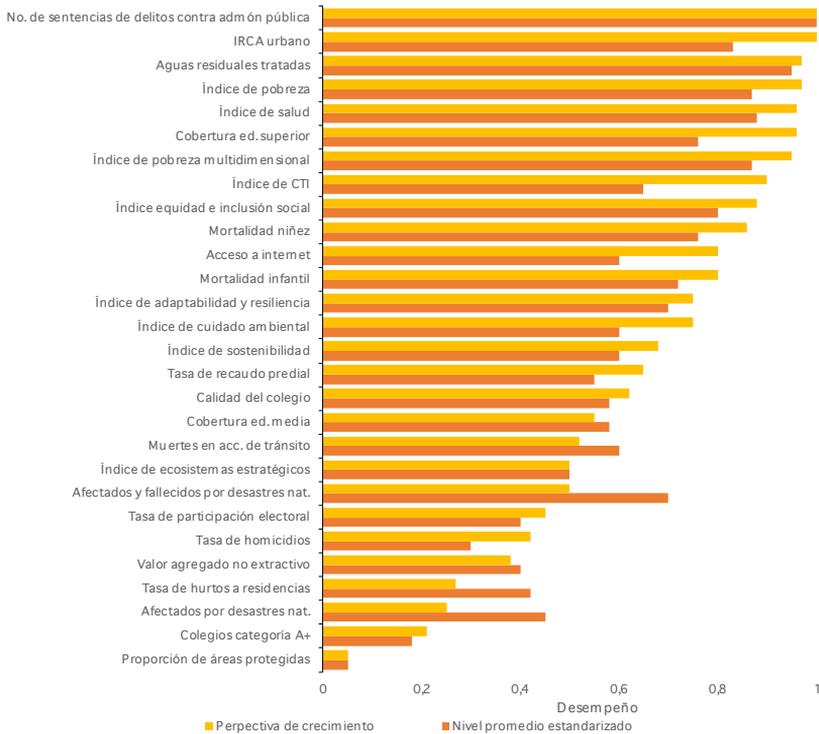
Según estos indicadores de desarrollo, Barranquilla se destaca principalmente en el manejo de agua y saneamiento, reducción de la pobreza y cobertura en educación superior. Específicamente respecto al tratamiento de aguas residuales, se observa que Barranquilla trata casi la totalidad de sus aguas residuales¹¹. Igualmente, Barranquilla tiene una cobertura en educación superior cercana al 90%, la cual se ve impulsada por programas distritales como Universidad al Barrio. A pesar de esto, Barranquilla fue la cuarta ciudad con mayor incidencia del IPM en 2019 (17,4%), lo que sugiere que los esfuerzos en materia de política pública no han logrado aliviar las presiones coyunturales existentes. Por esta razón, deben consolidarse estrategias que permitan que la disminución de este indicador repercuta en las causas estructurales que actualmente impiden que la ciudad llegue a niveles de IPM similares o inferiores a los de Bogotá, Medellín o Cali, las cuales presentan en promedio una incidencia cinco puntos porcentuales menor.

Por otro lado, Barranquilla aún cuenta con importantes oportunidades de mejora en indicadores relacionados con áreas de ecosistemas protegidos, tasa de hurtos y afectación por desastres naturales. En cuanto a áreas protegidas, Barranquilla es la segunda ciudad principal de Colombia con menos áreas de protección ambiental con relación al área total municipal. Adicionalmente, no se observa un crecimiento en el indicador desde 2016, lo cual generaría señales de alerta de continuar con esta tendencia. En cuanto a la incidencia de hurtos, si bien Barranquilla tiene actualmente el segundo mejor desempeño en el grupo de las 15 principales ciudades y ha mantenido una tasa relativamente estable en los últimos 20 años, ubicándose entre 30 y 40 hurtos por cada 100.000 habitantes, el indicador ha desmejorado en los últimos años. Mientras que para 2016, la tasa de hurtos a residencias por cada 100.000 habitantes fue de 36,7, en 2019 la tasa de hurtos subió a 64,1, es decir casi el doble. El indicador mejora levemente a 50,5 para 2020, pero esto puede deberse a las medidas de restricción a la movilidad, debido a la pandemia por COVID-19¹². Finalmente, los indicadores relacionados con personas afectadas por desastres naturales han empeorado. En 2020, Barranquilla fue la tercera entre las ciudades principales con mayor número de afectados por eventos naturales. Los resultados para todas las variables analizadas pueden verse en el Gráfico 13.10.

¹¹ Si bien Barranquilla tiene un índice de tratamiento de aguas residuales cercano al 100%, esto no implica que la totalidad de vertimientos domésticos en la ciudad sean tratados adecuadamente. En algunos casos, el agua residual se trata de manera primaria, utilizando al río Magdalena como difusor de las aguas servidas. Para más información, ver Capítulo 9.

¹² Para más información sobre las cifras de criminalidad, se sugiere ver el Capítulo 10.

Gráfico 13.9. Desempeño estandarizado de indicadores de desarrollo en Barranquilla



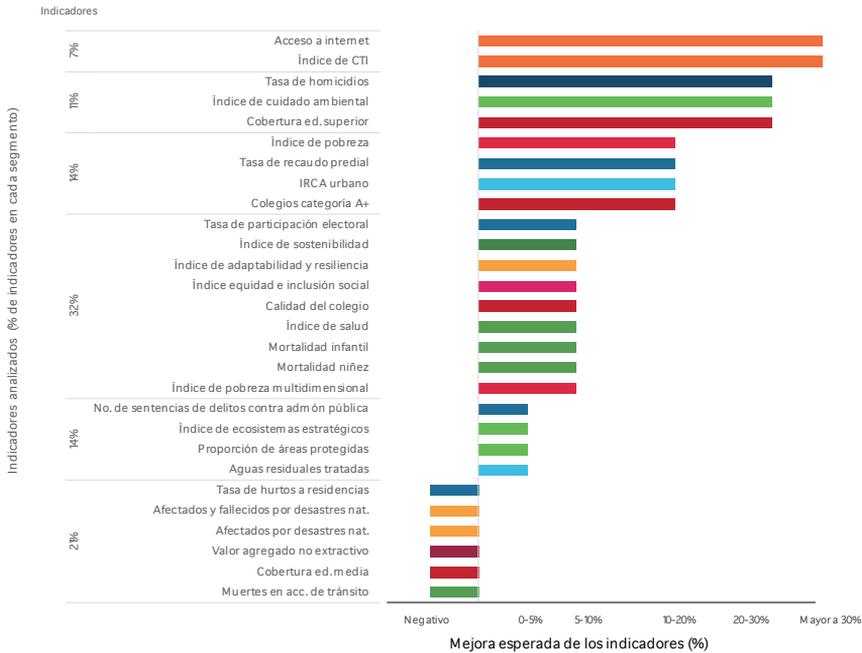
Fuente: Elaboración propia con base en Castañeda y Guerrero, 2022 y datos de OSC (2022) para el periodo 2010-2020.

Con este análisis del nivel actual de 28 indicadores de desarrollo para la ciudad de Barranquilla, se procedió a implementar las herramientas de simulación prospectiva que brinda la metodología IPP. Dado que esta metodología compara la dinámica de los indicadores respecto a los presupuestos públicos, se usaron los resultados de la marcación a ODS del presupuesto de Barranquilla¹³, presentado en la sección anterior, para alinear presupuestos con indicadores. Teniendo en cuenta que la ventana de análisis de los indicadores fue 2010-2020, se tomó el presupuesto per cápita¹⁴ de la ciudad, a precios constantes, para este ejercicio. Con estos datos, se procedió a simular la dinámica de los indicadores seleccionados a 2030, cuyos resultados están contenidos en el Gráfico 13.10.

¹³ En este punto, es importante mencionar que se extrapoló la alineación a ODS del presupuesto de Barranquilla en 2022 a años anteriores con el fin de conectar recursos de vigencias pasadas con los indicadores de desarrollo. Si bien es un supuesto fuerte, no afecta los resultados generales del ejercicio.

¹⁴ El análisis per cápita del presupuesto de gasto permite controlar por las necesidades cambiantes de una población en crecimiento. En términos absolutos, la administración municipal sí requerirá aumentar la disponibilidad de recursos en los programas de los indicadores con buen desempeño, teniendo en cuenta el crecimiento poblacional de la ciudad.

Gráfico 13.10. Mejora esperada en los indicadores de desarrollo seleccionados a 2030



Fuente: Elaboración propia con base en Castañeda y Guerrero (2022) y datos de OSC (2022).

De acuerdo con estas simulaciones, al ritmo actual de gasto los indicadores relacionados con las tecnologías de la información serán aquellos con una mejora más rápida. De la misma manera, se prevé un crecimiento acelerado del indicador de cuidado ambiental, el cual está relacionado con la disposición de basuras. Aunque el indicador de tasa de homicidios para Barranquilla en 2020 fue el cuarto peor entre las 15 principales ciudades del país, este indicador muestra potencial de mejora importante para los próximos años, especialmente teniendo en cuenta la reducción que ha tenido en los últimos años, pasando de 35 homicidios por 100.000 habitantes en 2015 a 23 en 2020. También se destaca un importante crecimiento previsto para el indicador de recaudo por concepto de impuesto predial, que facilitará el financiamiento de sus programas de desarrollo económico, social y ambiental.

En el espectro opuesto, al ritmo actual de gasto e implementación de proyectos relevantes, los indicadores relacionados con afectación por desastres naturales muestran una potencial reversión en los próximos



años. También, se estima que la tasa de hurtos a residencias desmejore, así como la mortalidad por accidentes de tránsito, lo cual es una dinámica generalizada en las ciudades principales de Colombia. El indicador de crecimiento económico también muestra una reversión, lo cual es un reflejo de la tendencia económica nacional y mundial.

Adicionalmente, se prevé una leve mejora en indicadores relacionados con sentencias por delitos contra la administración pública, protección de ecosistemas estratégicos y tratamiento de aguas. En este segmento de crecimiento lento, es importante analizar la causa de estos resultados. Por un lado, podemos tener evidencias de un problema de rendimientos marginales decrecientes, que quiere decir que es difícil y costoso seguir mejorando significativamente indicadores que ya están en un nivel bastante bueno. Este es el caso del indicador de tratamiento de aguas residuales, el cual se encuentra en niveles cercanos al 100%¹⁵. También es el caso de sentencias por delitos en contra de la administración pública por 100.000 habitantes, teniendo en cuenta que Barranquilla mostró la menor tasa de sentencias entre las 15 ciudades principales para 2019¹⁶. Por otro lado, el lento avance de ciertos indicadores se puede deber a causas más estructurales, los cuales deben contrastarse con decisiones de política pública. Este es el caso de la protección de ecosistemas estratégicos, que como ya se mencionó previamente, Barranquilla se ha estancado en un nivel bastante bajo de áreas protegidas declaradas.

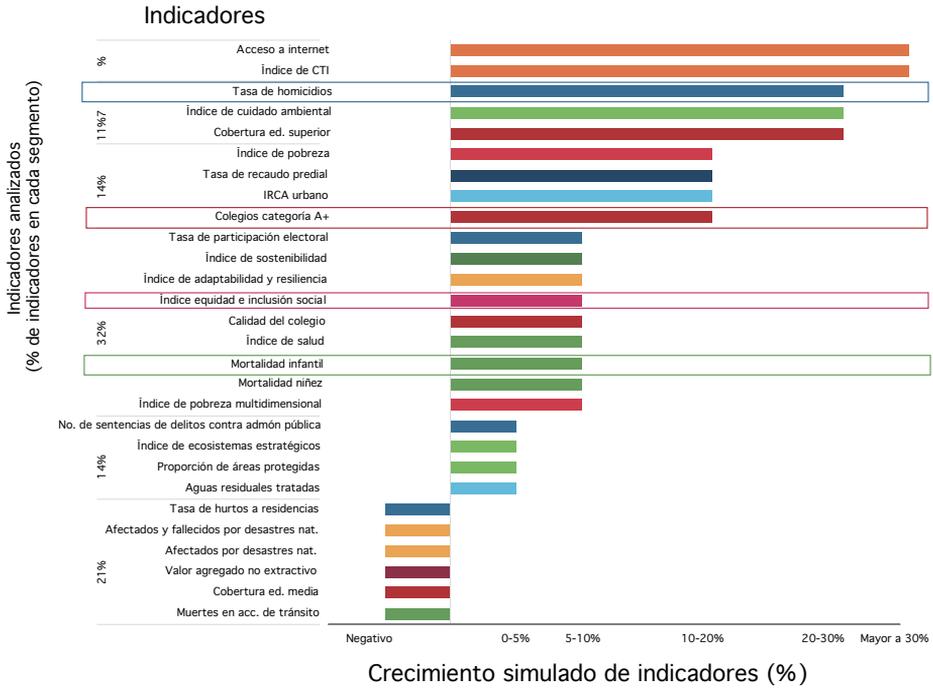
En este punto, con base en los resultados de las simulaciones, es importante analizar cómo se puede mejorar el comportamiento de los indicadores más rezagados. Para ello, hay dos opciones posibles: (i) fortalecer los programas actuales con un mayor presupuesto, o (ii) rediseñar los programas relacionados con estos indicadores. Para identificar cuál es la recomendación de política pública más adecuada, se estimará un escenario hipotético en el cual los recursos de presupuesto público alineados con los indicadores más rezagados se incrementará en un 30% y 50%. Este ejercicio no pretende recomendar un aumento presupuestal inviable, tiene más bien como objetivo identificar aquellos indicadores que sí son sensibles a aumentos presupuestales y separarlos de aquellos indicadores que requieren cambios más estructurales de política pública.

¹⁵ Como se mencionó previamente, el indicador de tratamiento de aguas residuales domésticas está cercano al 100%, pero todavía hay problemas con la calidad del tratamiento realizado. Para efectos de este ejercicio, se tiene en cuenta únicamente la información contenida por el indicador.

¹⁶ Sobre este aspecto, el lector debe tener en cuenta que la baja tasa de sentencias puede deberse a una menor incidencia de casos de corrupción o una menor efectividad del aparato judicial municipal. Desafortunadamente, identificar las causas reales de la baja tasa de sentencias por delitos contra la administración pública se escapa al alcance de este capítulo.

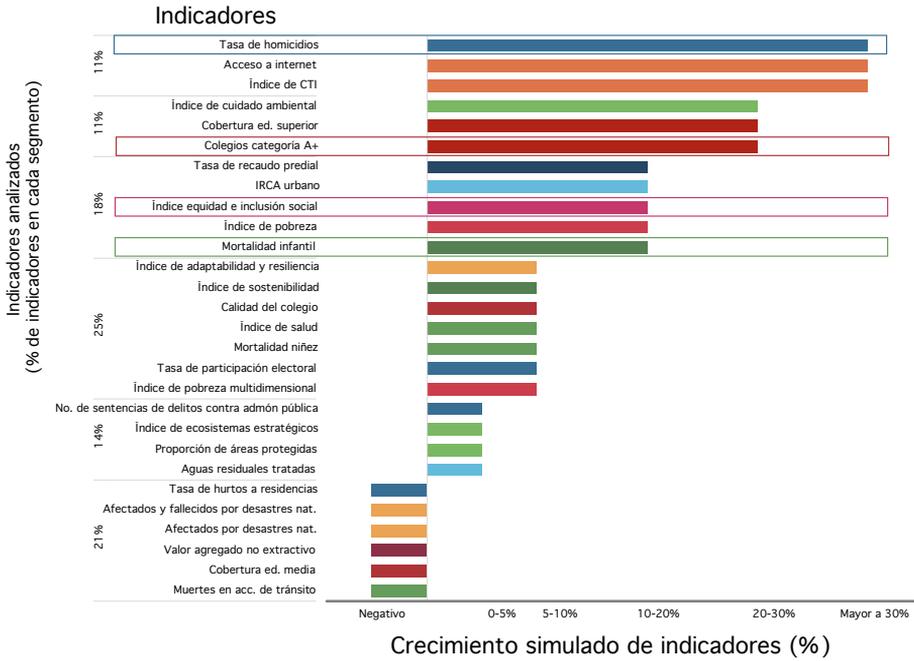
Gráfico 13.11. Análisis prospectivo de indicadores (situación actual y con mayor gasto público)

A: análisis prospectivo al ritmo actual



Fuente: Elaboración propia con base en Castañeda y Guerrero (2022) y datos de OSC (2022).

B: análisis prospectivo con un aumento del gasto público de 50%/30% para indicadores rezagados



Fuente: Elaboración propia con base en Castañeda y Guerrero (2022) y datos de OSC (2022).

Con base en estos resultados, se pueden inferir principalmente dos puntos: (i) los indicadores más rezagados no son sensibles al presupuesto y (ii) los pocos indicadores que son sensibles al presupuesto (indicados por los recuadros en la gráfica anterior) ya muestran una aceptable dinámica prospectiva al ritmo actual. Con base en el Gráfico 13.11 se puede observar que, de los 28 indicadores analizados, solo cuatro responden a un incremento presupuestal en los programas actuales. Estos indicadores son: (i) tasa de homicidios, (ii) porcentaje de colegios con desempeño A y A+, (iii) mortalidad infantil, e (iv) índice de equidad e inclusión social. Con respecto al primero, el indicador de tasa de homicidios viene mejorando en los últimos años, lo cual evidencia que las políticas públicas actuales en materia de seguridad vienen por buen camino, y se verían beneficiadas con un empujón financiero adicional. En relación con el segundo indicador, una mayor cantidad de recursos inyectados a modernizar planteles educativos puede incidir en el número de colegios en la categoría de desempeño A y A+; sin embargo, no logra incidir en la calidad general de los colegios públicos¹⁷. Por otro lado, inyectar más recursos a los programas actuales de prevención de la mortalidad infantil tendrá efectos importantes sobre el indicador respectivo. Finalmente, los programas de acceso a servicios (salud y educación) de poblaciones vulnerables han generado resultados positivos y, con una mayor inyección de capital, se puede acelerar sus resultados.

Sin embargo, los demás indicadores analizados no muestran sensibilidad presupuestaria. En este sentido, aquellos indicadores que muestran ya una senda de crecimiento interesante requieren de un esfuerzo de la administración municipal para mantener la implementación de los programas públicos como se ha hecho en los últimos años, manteniendo la senda de financiamiento actual en términos per cápita de los programas relacionados con dichos indicadores. Por el contrario, aquellos indicadores que no responden a aumentos presupuestales y tienen una proyección de crecimiento nula requieren de cambios estructurales en los programas del gobierno distrital relacionados. Esto es particularmente necesario para los indicadores relacionados con desastres naturales (temática que cobra importante relevancia a la luz del riesgo ante amenazas de cambio climático y la necesidad de adaptación y resiliencia antes estos), hurtos, mortalidad por accidentes de tránsito y protección de áreas de ecosistemas estratégicos protegidos. Los lineamientos de política recomendados para los indicadores de desarrollo seleccionados pueden verse en el Cuadro 13.3.

¹⁷ Se destaca que la calidad educativa no es sensible al presupuesto, ya que no solo incluye infraestructura sino también formación docente, metodologías flexibles y programas nuevos (como bilingüismo). Si la administración desea acelerar el crecimiento en la calidad de colegios públicos debe rediseñar los programas relacionados con estos temas.

¹⁸ Un crecimiento estándar "negativo" significa una desmejora en el indicador con respecto al nivel actual.

Cuadro 13.3. Lineamientos de política pública para indicadores de desarrollo seleccionados

Indicadores	Valor estándar inicial (2010-2020)	Valor estándar final (2010-2020)	ODS	Perspectiva de crecimiento estándar	Recomendación de política
Estandarizada: índice de pobreza multidimensional	0.66	0.88	1	5-10%	Fortalecer programas actuales
índice de pobreza	0.66	0.88	1	10-20%	Fortalecer programas actuales
Estandarizada tasa de mortalidad en la niñez (menores de 5 años), todas las causas	0.69	0.79	3	5-10%	Fortalecer programas actuales
Estandarizada tasa de mortalidad infantil (menores de 1 año)	0.62	0.75	3	5-10%	Fortalecer programas actuales
Número de muertes en accidentes tránsito por cada 100 mil habitantes	0.72	0.60	3	Negativo	Rediseño de programas relacionados
índice de Salud	0.77	0.89	3	5-10%	Fortalecer programas actuales
Estandarizada: Calidad de la educación - Colegios según categoría de desempeño	0.51	0.58	4	5-10%	Fortalecer programas actuales
Estandarizada: tasa de cobertura neta de educación media	0.62	0.57	4	Negativo	Rediseño de programas relacionados
Proporción de los colegios en categoría de desempeño A+	0.09	0.17	4	10-20%	Aumentar presupuesto
Cobertura Matrícula Acreditada Educación Superior	0.40	0.77	4	20-30%	Fortalecer programas actuales
Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA), urbano	0.22	0.84	6	10-20%	Fortalecer programas actuales
Porcentaje de aguas residuales domésticas urbanas tratadas	0.28	1.00	6	0-5%	Fortalecer programas actuales
Estandarizada: Valor agregado sin actividades extractivas como proporción del área municipal	0.45	0.43	8	Negativo	Rediseño de programas relacionados
Índice de Ciencia, Tecnología e Innovación	0.28	0.69	9	>a 30%	Fortalecer programas actuales
Estandarizada final: Acceso a internet	0.12	0.60	9	>a 30%	Fortalecer programas actuales
Índice de Equidad e inclusión social	0.68	0.82	10	5-10%	Fortalecer programas actuales

Indicadores	Valor estándar inicial (2010-2020)	Valor estándar final (2010-2020)	ODS	Perspectiva de crecimiento estándar	Recomendación de política
Estandarizada: Promedio de personas afectadas por evento en desastres asociados a fenómenos naturales (por cada 100.000 habitantes)	0.98	0.49	11	-36%	Rediseño de programas relacionados
Estandarizada: Personas afectadas y fallecidas por evento de desastres asociados a fenómenos naturales (por cada 100.000 habitantes)	0.99	0.74	11	-23%	Rediseño de programas relacionados
Índice de adaptabilidad y resiliencia	0.67	0.75	11	6%	Fortalecer programas actuales
Índice de sostenibilidad	0.54	0.62	13	7%	Fortalecer programas actuales
Estandarizadas: Proporción de ecosistemas estratégicos, áreas de protección y áreas de bosque respeto al área municipal	0.04	0.04	15	0%	Rediseño de programas relacionados
Índice de Ecosistemas estratégicos	0.52	0.52	15	0%	Rediseño de programas relacionados
Índice de Cuidado ambiental	0.43	0.60	15	22%	Fortalecer programas actuales
Estandarizada: Tasa de homicidios por 100.000 habitantes	0.12	0.32	16	30%	Aumentar presupuesto
Estandarizada: Tasa de hurtos a residencias por 100.000 habitantes	0.78	0.47	16	-29%	Rediseño de programas relacionados
Estandarizada: Tasa de sentencias de delitos contra la administración pública por cada 100.000 habitantes	0.95	0.97	16	1%	Fortalecer programas actuales
Estandarizada: Tasa de participación electoral	0.30	0.38	16	9%	Fortalecer programas actuales
Estandarizada: Tasa de recaudo tributación predial por predio	0.37	0.54	17	14%	Fortalecer programas actuales

Fuente: Elaboración propia con base en Castañeda y Guerrero (2022) y datos de OSC (2022).

4. Conclusiones y recomendaciones de política pública para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La revisión de los planes de desarrollo de las últimas administraciones, el análisis de la contribución del presupuesto público de la ciudad a los ODS a través de la metodología de etiquetado presupuestal y el ejercicio de Inferencia de Prioridades de Política (IPP) nos han servido en este capítulo para analizar el desempeño de Barranquilla a la luz de los ODS. Los resultados preliminares indican que, aunque se han logrado mejoras importantes en una serie de indicadores y sectores clave para el desarrollo social, económico y ambiental, aún prevalecen retos estructurales importantes que deben abordarse en el corto y mediano plazo, especialmente en lo relacionado a temas de género, medio ambiente, seguridad, infraestructura, pertinencia de la oferta educativa, integración del sector privado y financiamiento de los ODS. Asimismo, se ha identificado la necesidad de fortalecer, rediseñar y aumentar el presupuesto de determinados programas con los que actualmente cuenta la ciudad.

De manera general, se resalta la importancia de reconocer explícitamente las potenciales sinergias que tiene el abordar las problemáticas sociales en indicadores de productividad y crecimiento económico inclusivo. Es crucial reconocer que la reducción de las desigualdades, además de ser un objetivo válido en sí mismo, puede ayudar a mejorar la eficiencia del gasto, a fortalecer el tejido productivo, y a elevar la productividad. En este sentido, las políticas sectoriales deben identificar los beneficios potenciales en diversas áreas, de forma que el conjunto de las políticas sea coherente y de máximo impacto. Esto puede lograrse en la medida que se aborde la planeación del desarrollo de la ciudad con un enfoque ODS en contexto territorial.

En este contexto, y a partir del análisis realizado en este capítulo, hemos identificado una serie de conclusiones y recomendaciones enfocadas al cumplimiento de la Agenda 2030 por parte de la ciudad de Barranquilla. En primer lugar, se recomienda realizar una transversalización más efectiva de los temas de género a lo largo de las diferentes estrategias sectoriales. Aún se identifican muchas oportunidades de mejora en este aspecto en tanto que reconocer la interseccionalidad de los temas de género permite lograr políticas y resultados más efectivos y pertinentes, tanto en términos de igualdad y goce de derechos, como de productividad y crecimiento.

Asimismo, se recomienda fortalecer el financiamiento de los ODS relacionados con el medioambiente, especialmente el ODS 14, en particular en lo relacionado con la conservación de las zonas costeras. Se recomienda a la ciudad tomar acciones en el corto plazo para iniciar proyectos de adaptación al cambio climático, y que estas acciones, a su vez, cuenten con un enfoque de gestión social, reconociendo que aquellos que se verán más afectados por el cambio climático y sus efectos serán los más vulnerables y quienes menos activos tienen a su disposición para hacer frente a choques climáticos exógenos. De manera similar, se recomienda contar con una política de gestión ambiental de ecosistemas más robusta. Se identificó que, si bien Barranquilla va por buen camino en el cuidado de sus recursos naturales y servicios ecosistémicos, la declaración de protección legal de ecosistemas estratégicos aún puede fortalecerse y ampliarse con miras a asegurar su conservación en el mediano plazo.

En esta misma línea, se recomienda redoblar esfuerzos para reducir la afectación económica y social por desastres naturales, la accidentalidad vial y la percepción de seguridad en la ciudad. En este aspecto, la inversión en obras de infraestructura física, social y comunitaria resulta fundamental para generar espacios seguros e integradores. Adicionalmente, debe trabajarse por el fortalecimiento de la calidad educativa de la ciudad, no solo a través de la modernización de instalaciones, sino a través de estrategias de desarrollo de capital humano de profesores y administrativos: debe buscarse fortalecer la ruta de tránsito desde el sector educativo hacia el mercado laboral, de tal manera que el sector educativo pueda suplir de manera pertinente las demandas en habilidades que requiere el sector productivo de la ciudad. Esta ruta de inclusión laboral deberá, además, buscar ser inclusiva y contar con estrategias de inclusión para los diferentes grupos vulnerables (población LGBTQ+, personas con discapacidad, mujeres, migrantes, etc.). Esto es especialmente importante, por un lado, a la luz de los resultados prospectivos del índice de equidad e inclusión social, el cual es sensible a aumentos presupuestales y, por otro, a la baja alineación presupuestal del ODS 10, que muestra que la ciudad debe redoblar esfuerzos en materia de atención a poblaciones vulnerables.

En lo relacionado a aspectos financieros, se recomienda seguir promoviendo la integración del sector privado a procesos de desarrollo de la ciudad a través de mecanismos innovadores de cooperación financiera como Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD) y el Financiamiento Mixto. Esto sería especialmente relevante como

alternativa para el financiamiento de, por ejemplo, los programas que se identificaron en la sección anterior y que requieren de mayor presupuesto para alcanzar mejores resultados. Se ha encontrado que el sector privado tiene un potencial enorme para promover dinámicas de crecimiento inclusivo y eficiente a través de la vinculación a sus cadenas de valor y proveeduría a las poblaciones vulnerables a través de procesos de generación de valor compartido que, al final, promueven el cumplimiento de la Agenda 2030. La creación de vehículos específicos, como las APPDs, para fortalecer el desarrollo sostenible de la ciudad permite que más empresas del sector privado se vinculen a esta aceleración. Estos vehículos específicos no implican cambios en las estructuras accionarias de las empresas ni alteraciones en su misionalidad. Por el contrario, el propósito de la Agenda 2030 es aprovechar la propuesta de valor actual del sector privado y canalizarlo hacia actividades más sostenibles y con propósito.

Finalmente, es fundamental que se fortalezcan las prácticas de seguimiento temático y financiero de los ODS. Estos esfuerzos deben estar dirigidos no solo a realizar un seguimiento temático del desarrollo, sino también a hacer un seguimiento financiero a los recursos públicos y privados orientados a los ODS. Para ello, el DNP, con el apoyo técnico de PNUD, ha desarrollado herramientas de seguimiento como la alineación del Kit de Planeación Territorial a los ODS (para el sector público) y el SDG Corporate Tracker (para el sector privado). Estos esfuerzos fortalecerán la senda de desarrollo de la ciudad de Barranquilla hacia los ODS, buscando el crecimiento sostenible de las comunidades para no dejar a nadie atrás.

Reconocimientos

Los autores agradecen a Laura Morales Vernaza por su valiosa asistencia en la elaboración de este capítulo.

Referencias

Alcaldía de Barranquilla. 2022. *Barranquilla, la ciudad de Colombia más premiada a nivel mundial*. <https://www.barranquilla.gov.co/mi-barranquilla/barranquilla-la-ciudad-de-colombia-mas-premiada-a-nivel-mundial>.

—. 2022. *Con inversión en cocinas y comedores, Barranquilla llega a 135.000 beneficiarios en su Programa de Alimentación Escolar*. Último acceso: 30 de 03 de 2023. <https://www.barranquilla.gov.co/educacion/inversion-cocinas-y-comedores-barranquilla>.

Castañeda, Gonzalo, y Omar Guerrero. 2022. *El Presupuesto Público Nacional y los ODS en Colombia. Un Análisis de la Agenda 2030 desde la Metodología de Inferencia de Prioridades de Política* (IPP). Bogotá D.C.: UNDP.

El Heraldo. 2022. *Barranquilla, entre las ciudades con mejor educación pública en 2022*. <https://www.elheraldo.co/barranquilla/barranquilla-entre-las-ciudades-de-colombia-con-mejor-educacion-publica-en-2022-964531>.

Naciones Unidas. 2019. *Citing \$2.5 Trillion Annual Financing Gap during SDG Business Forum Event, Deputy Secretary-General Says Poverty Falling Too Slowly*. <https://press.un.org/en/2019/dsgsm1340.doc.htm>.

—. 2015. *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.

—. 2012. «Review of the contributions of the MDG Agenda to foster development: lessons for the post-2015 UN Development Agenda.» https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/group_a_mdg_assessment.pdf.

OCDE. 2020. *COVID-19 crisis threatens Sustainable Development Goals financing*. <https://www.oecd.org/newsroom/COVID-19-crisis-threatens-sustainable-development-goals-financing.htm>.

PNUD. 2022a. «Alineación de presupuestos públicos y otros flujos a ODS: hacia una taxonomía ODS.» <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/alineacion-presupuestos-publicos-otros-flujos-ods>.

—. 2022b. «Evolución de los últimos 10 años en Desarrollo Humano.» <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/evolucion-de-los-ultimos-10-anos-en-desarrollo-humano>.



ISBN: 978-628-96055-0-1

