

# Evaluación de la cohesión territorial en Cartagena de Indias

Territorial Cohesion Assessment in the City of Cartagena de  
Indias

---

Israel Cabeza-Morales<sup>1</sup>

Para citar este artículo, utilice el nombre completo así:

## Resumen

Presenta una propuesta metodológica para evaluar la cohesión territorial en Cartagena de Indias, Colombia, así como los resultados de su aplicación en el área de estudio, explicando sus alcances e implicaciones; se analizan los resultados y, finalmente, se valida la pertinencia de la evaluación de la cohesión territorial, además de destacar los elementos que determinan los niveles de cohesión en dicha ciudad.

**Palabras clave:** Cartagena, Cohesión territorial, Desequilibrio territorial, Ordenamiento territorial.

## Abstract

In this paper a methodology was proposed to evaluate the territorial cohesion in Cartagena de Indias, Colombia is briefly presented, and the results of their application in the study area, explaining its scope and implications. An analysis of the results is made and finally the relevance of the evaluation of territorial

---

<sup>1</sup> Docente ocasional, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. israel.cabeza@uptc.edu.co

cohesion is validated, while stressing the elements that determine the levels of cohesion in this city.

**Keywords:** Cartagena, Land Management, Territorial Cohesion, Territorial Imbalances.

## Introducción

La construcción de un conjunto de elementos que logren responder a niveles de cohesión proporcionarán un diagnóstico para el establecimiento de nuevas estrategias para la planificación y el ordenamiento territorial, así como de retos en cuanto a la gestión de, sobre y para los territorios, de manera que se puedan evaluar diferentes fenómenos que redefinen el orden social, económico y cultural, como la adopción y funcionalidad de los planes y esquemas de ordenamiento territorial, logrando articular esto con los fenómenos de apropiación, identidad y segregación, entre otros, que brindan sentido a la comprensión de lo territorial como algo sistémico, de complejidad, base estructural de cualquier política pública.

Es así como a través del análisis y la comprensión de la forma como se manifiestan las lógicas de un proceso de ordenamiento territorial en un espacio determinado, se apunta a contribuir con la inserción de un concepto clave para las nuevas perspectivas del desarrollo, como lo es la cohesión territorial, en los espacios académicos y gubernamentales del país. Mediante un tratamiento metodológico se precisa su pertinencia, condiciones de aplicabilidad y su relación con elementos como la sostenibilidad e integralidad al

momento de abordar lo territorial (Cabeza-Morales, 2015).

Dadas las diferentes interpretaciones del concepto de cohesión territorial, tanto en Europa (Zoido y Caballero, 2001; Farinós, 2009; Fernández *et al.*, 2009; Pascual Esteve, 2011; entre otros), como en América (Pineda, 2008; Feres, 2009; Cetrángolo y Goldschmit, 2010; Rodríguez, 2011), para este ejercicio se asumió como una herramienta para la gestión pública que sirve de insumo a los procesos de planificación y ordenamiento territorial, en pro de la integración equilibrada de las dimensiones que conforman el sistema territorial (sociocultural, económico-productiva, político-institucional y físico-ambiental) y la armonía socioespacial en el largo plazo.

A continuación se presenta la construcción de la propuesta metodológica y los resultados de su aplicación para la evaluación de la cohesión territorial, llegando a una validación de ella, a través del establecimiento de niveles de cohesión territorial en la ciudad de Cartagena de Indias. Igualmente, el ejercicio permite reconocer la correspondencia entre elementos del ordenamiento territorial y su aporte a la evaluación de la cohesión territorial; de este modo se llega al establecimiento de marcos de actuación que conducen a la reducción de los desequilibrios

territoriales, es decir, a la cohesión territorial.

De allí que el reto sea apuntar a la evaluación de la cohesión territorial; pues ciudades como Cartagena, se consolida la pertinencia de la cohesión territorial como una respuesta a la necesidad de explotar nuevas oportunidades para la afirmación de los intereses de las diversas colectividades territoriales, mercado, Estado y sociedad civil (Ferrão, 1995), a través de cuya integración es posible configurar una nueva política local.

### Área de estudio

Cartagena de Indias es una ciudad costera de origen colonial, ubicada en la región Caribe colombiana, fundada en junio de 1533 por Pedro de Heredia. Desde la segunda mitad del siglo XX se ha posicionado como turística y de gran reconocimiento en Colombia y el resto del mundo por su riqueza arquitectónica y paisajística; una ciudad que la UNESCO declaró, en 1985, patrimonio cultural de la humanidad, y a la cual se le ha otorgado el título de Distrito Turístico y Cultural desde 1987, reafirmado por la Constitución política de 1991.

El Distrito cuenta con una extensión de 709,12 km<sup>2</sup> y una amplia diversidad social entre sus 944.250 habitantes, según proyección para el año 2010, de los cuales, 45.050 se encuentran

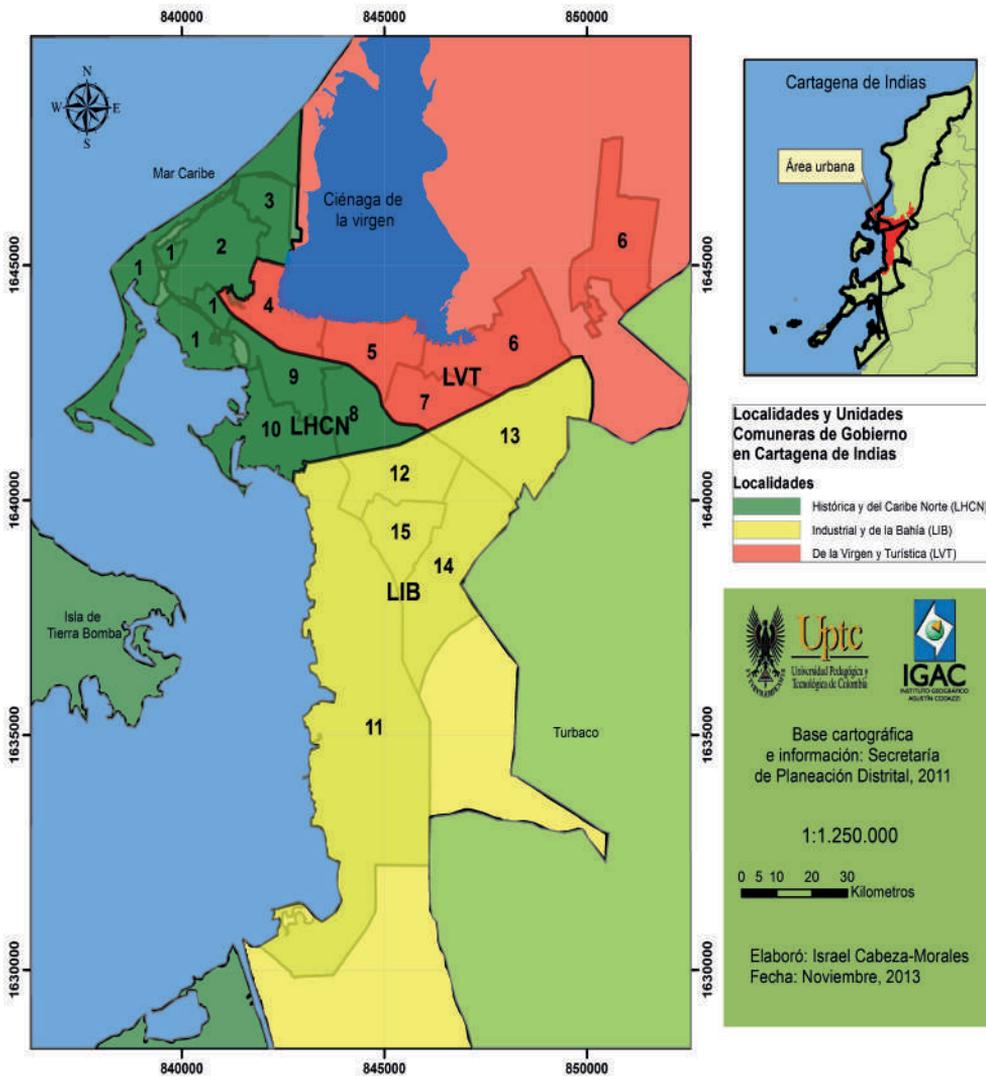
por fuera de la cabecera municipal; cabe destacar que el 36% del total de la población es afrodescendiente (DANE, 2005). Dada su condición de puerto, ha sido un escenario propicio para la consolidación del sector industrial y comercial, actividades que junto al turismo son la base de su dinámica económica. Es de destacar que el afianzamiento de dichas actividades ha generado procesos de segregación (Cabeza-Morales, 2013), que se han agudizado a partir de algunas iniciativas de gentrificación en zonas periféricas y en el centro histórico de la ciudad.

Según el Plan de Ordenamiento Territorial, Cartagena está conformada por tres localidades: Histórica y del Caribe Norte (LHCN), De la Virgen y Turística (LVT) e Industrial de la Bahía (LIB), y por 15 Unidades Comuneras de Gobierno (UCG) (véase Figura 1); también hacen parte del Distrito 15 corregimientos. Como ciudad, Cartagena es la quinta a nivel nacional, por su PIB y el tamaño de su población (PNUMA *et al.*, 2009).

### Metodología

#### 3.1. Selección de indicadores

Los elementos que enmarcan la propuesta metodológica pueden ser ajustados a las singularidades territoriales y están directamente vinculados a los contemplados en el Sistema



**Figura 1.** Unidades Comuneras de Gobierno en Cartagena  
Fuente: elaboración propia

Básico de Indicadores Municipales, SISBIM; su selección es producto de una amplia revisión sobre ejercicios afines (Cabeza-Morales, 2014). En la Tabla 1 se presenta el soporte o finalidad de los indicadores que se

muestran de manera detallada en la Figura 2.

Luego de la revisión de objetos y categorías, se estableció el tratamiento a los indicadores seleccionados

**Tabla 1.** Indicadores para la evaluación de la Cohesión Territorial

DIMENSIONES	OBJETO	CATEGORÍAS	INDICADORES
SOCIOCULTURAL	Equidad	Empleo	- Hogares
		Servicios públicos	- Energía eléctrica y alcantarillado
		Educación	- Población lecto-escritora
			- Población con educación universitaria
		Servicios básicos	- Salud
ECONÓMICO-PRODUCTIVA	Mejor estar	Conectividad	- Vías principales
		Distribución de la riqueza	- Vivienda propia
			- Hogares
			- Estratificación
POLÍTICO-INSTITUCIONAL	Gobernanza	Presencia del Estado	- Descentralización institucional
			- Seguridad
FÍSICO-AMBIENTAL	Sostenibilidad	Afectaciones ambientales	- Flora y fauna
			- Vertimientos
			- Ruido
			- Sistema de drenajes

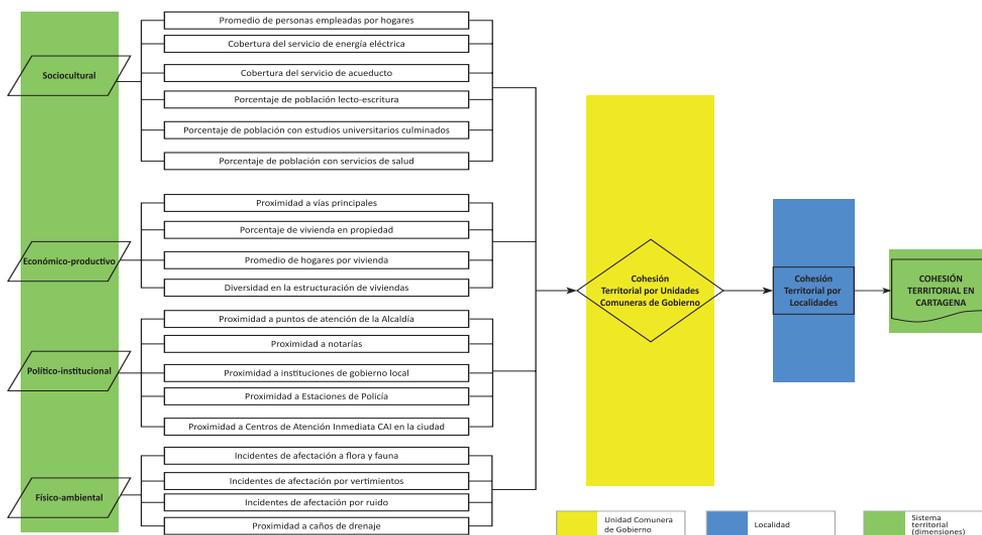
Fuente: elaboración propia

(Figura 2), de acuerdo con la disponibilidad de información por parte del ente territorial; inicialmente, a nivel de Unidades Comuneras de Gobierno; luego, a nivel de Localidades, y, finalmente, a modo síntesis entre ambos niveles, para lo cual el análisis factorial ponderado se asumió como herramienta por emplear.

### 3.2. Análisis multifactorial

En esta etapa se plantea la necesidad de trabajar a escala de Unidades Comuneras de Gobierno, con la fi-

nalidad de obtener un mayor nivel de detalle; así, luego de la agrupación de los 19 indicadores antes mencionados, se procedió al análisis multifactorial con base en los ejercicios metodológicos de integración formulados por Gutiérrez-Rey (2001; 2008; 2014), Gutiérrez-Rey *et al.* (2004) y SINCHI (2009). Cada indicador se ponderó de 1 a 5, donde 5 es sinónimo de lo positivo y 1 es sinónimo de lo negativo para la cohesión territorial; posteriormente, se multiplicaron entre sí dichas ponderaciones, para la obtención de resultados (ver Tabla 2 y 3).



**Figura 2. Indicadores**

Fuente: elaboración propia

**Tabla 2. Ordenación de indicadores por Unidad Comunera según dimensiones**

UNIDADES COMUNERAS	INDICADORES POR DIMENSIONES*																		
	Sociocultural					Económico-productivo				Político-institucional					Físico-ambiental				
	++**	++	++	++	++	++	++	+-	++	++	++	++	++	+-	+-	+-	+-		
	a.	b.	c.	d.	e.	f.	g.	h.	i.	j.	k.	l.	m.	n.	o.	p.	q.	r.	s.
1																			
2																			
3																			
4																			
5																			
6																			
7																			
8																			
9																			
10																			
11																			
12																			
13																			
14																			
15																			

\* Indicadores: a. Promedio de personas empleadas por hogares; b. Cobertura del servicio de energía eléctrica; c. Cobertura del servicio de alcantarillado; d. Porcentaje de población lecto-escritora; e. Porcentaje de población con estudios universitarios culminados; f. Porcentaje de población con servicio de salud; g. Proximidad a vías principales; h. Porcentaje de viviendas en propiedad; i. Promedio de hogares por vivienda; j. Porcentaje de viviendas por estratos; k. Proximidad a puntos de atención de la Alcaldía; l. Proximidad a notarías; m. Proximidad a instituciones de gobierno local; n. Proximidad a Estaciones de Policía; o. Proximidad a Centros de Atención Inmediata CAI; p. Incidentes de afectación a flora y fauna; q. Incidentes de afectación por vertimientos; r. Incidentes de afectación por ruido; s. Proximidad a Caños de drenaje.

\*\* Tratamiento de la variable, ejemplo, a mayor (+) número de mujeres cabeza de hogar, menos (-) factible la existencia de cohesión territorial.

Fuente: elaboración propia a partir de Gutiérrez-Rey (2001; 2004; 2014) y SINCHI (2009).

Partiendo de lo antes enunciado, se organizan y procesan las diferentes variables correspondientes a cada dimensión como factores para establecer el nivel de Cohesión Territorial por Unidad Comunera de Gobierno; se ponderan de 1 a 5 las variables de cada dimensión y se multiplica el total de dichas ponderaciones. La ponderación de cada una de las variables

se realiza con base en lo siguiente

5	=	Incidencia muy favorable para la Cohesión Territorial
4	=	Incidencia favorable para la Cohesión Territorial
3	=	Incidencia medianamente favorable para la Cohesión Territorial
2	=	Incidencia poco favorable para la Cohesión Territorial
1	=	Incidencia muy poco favorable para la Cohesión Territorial

**Tabla 3.** Agrupación de productos de la ponderación

INDICADORES POR DIMENSIONES*																				
Sociocultural						Económico-productivo				Político-institucional				Físico-ambiental				PUNTUACIÓN		
a.	b.	c.	d.	e.	f.	g.	h.	i.	j.	k.	l.	m.	n.	o.	p.	q.	r.	s.		
5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	19.073.486.328.125
4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	274.877.906.944
3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1.162.261.467
2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	524.288
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

**Fuente:** elaboración propia a partir de Gutiérrez-Rey (2001; 2008; 2014) y SINCHI (2009)

Posteriormente se establecen grupos según las de condiciones de cohesión territorial (Tabla 4).

**Tabla 4.** Niveles de Cohesión Territorial

GRUPOS	RANGOS POR PUNTOS	NIVELES
	19.073.486.328.125	ALTA COHESIÓN
I GRUPO	274.877.906.945 a 19.073.486.328.124	COHESIONADO
II GRUPO	1.162.261.468 a 274.877.906.944	DÉBIL COHESIÓN
III GRUPO	524.289 a 1.162.261.467	INCIPIENTE COHESIÓN
IV GRUPO	1 a 524.288	DESCOHESIONADO

**Fuente:** elaboración propia a partir de Gutiérrez-Rey (2001; 2008; 2014) y SINCHI (2009)

### 3.3. Presentación de resultados

Luego, se espacializan los resultados, con el fin de analizar su manifestación en el área de estudio, a nivel de

Unidades Comuneras de Gobiernos, y enseguida se caracterizan los diferentes niveles cohesión, con el fin de plantear estrategias en pro de mayores condiciones de equilibrio territorial,

con el propósito de llegar a una plena cohesión territorial en los diferentes grupos de Unidades Comuneras de Gobierno en la ciudad. Este ejercicio se realiza para cada Unidad Comunera de Gobierno con los 19 indicadores, permitiendo análisis desde cada una de las dimensiones del sistema territorial, las Unidades Comuneras y las Localidades.

## 4. Resultados

### 4.1 Dimensión Sociocultural

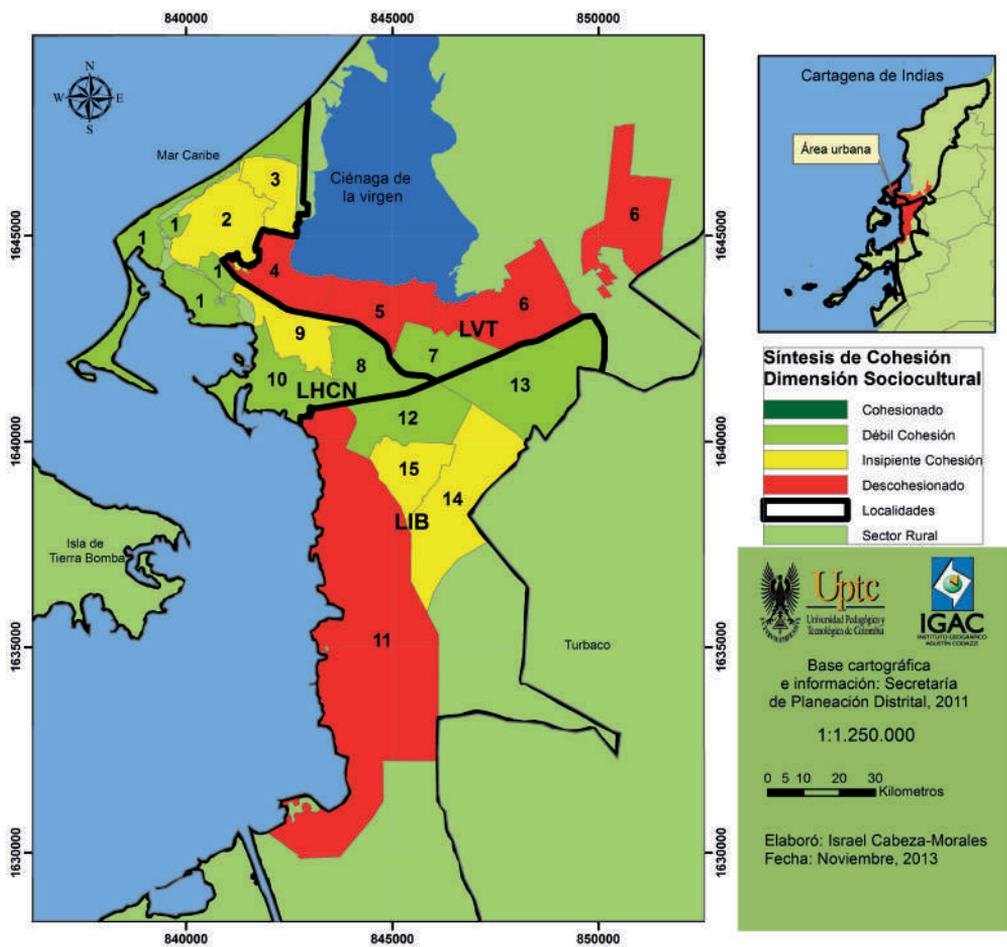
En esta dimensión se incluyeron los siguientes indicadores: promedio de personas empleadas por hogares, cobertura del servicio de energía eléctrica, cobertura del servicio de alcantarillado, porcentaje de población lecto-escritora, porcentaje población con estudios universitarios culminados y porcentaje de población con servicio de salud; el propósito de los indicadores de esta dimensión es mostrar los niveles de diferenciación de las condiciones de *Equidad* en Cartagena de Indias.

A través de la revisión de los resultados de los seis indicadores seleccionados para esta dimensión, cuyo propósito en función de la cohesión territorial apunta a la búsqueda de niveles de *equidad*, y al aplicar el análisis multifactorial, se evidencia que, pese a las diferenciaciones en el interior de los resultados de cada indicador, son

significativas las disparidades entre Unidades Comunera para temas como la formación universitaria y la población lecto-escritora, lo que señalaría la educación como uno de los principales generadores de desequilibrio en la ciudad. Además de lo relacionado con la educación, los indicadores de empleo y servicios públicos son los de mayor diferenciación espacial en la ciudad. Puntualmente, los resultados coinciden en mostrar como zonas críticas las Unidades Comuneras correspondientes a la Localidad de la Virgen y Turística (LVT) (véase Figura 3).

Los desequilibrios en lo sociocultural dan muestra de las limitantes a las que se debe enfrentar la población en su trasegar cotidiano; el hecho de que gran parte de los mejores resultados correspondan a los sectores del norte de la ciudad ratifica la marginalización de la población de los demás sectores, lo cual afecta cualquier posibilidad de cohesión, ya que las condiciones de *equidad* desde lo sociocultural son las garantes de la disposición y el reconocimiento, por parte de la comunidad, de los mecanismos para vincularse a las dinámicas de su territorio.

La flexibilidad del ejercicio permite analizar la *equidad* como objeto de lo sociocultural desde la perspectiva de la cohesión territorial, dejando abierta la posibilidad de reemplazar



**Figura 3.** Síntesis dimensión sociocultural por Unidades Comuneras de Gobierno

Fuente: elaboración propia

los indicadores seleccionados por otros que tengan correspondencia con las categorías seleccionadas (empleo, servicios públicos, educación y servicios básicos).

#### 4.2 Dimensión Económico-productiva

En esta dimensión se incluyeron los indicadores: proximidad a vías

principales, porcentaje de viviendas en propiedad, promedio de hogares por vivienda y diversidad en la estratificación de viviendas; el propósito de dichos indicadores es analizar condiciones de *Mejor Estar* en los diferentes sectores de la ciudad a través de dos aspectos determinantes para lo económico-productivo: la conectividad y la distribución de la riqueza.

Los cuatro indicadores contemplados para esta dimensión hacen alusión a elementos que dan muestra de un *mejor estar* desde lo económico-productivo, a través de aspectos tan determinantes como la conectividad y la distribución de la riqueza. Los resultados muestran que cada indicador conserva sus particularidades en relación con el área, en la que predominan valores tanto favorables como desfavorables; aunque, en relación con la síntesis de la dimensión sociocultural, la mayor parte de los resultados desfavorables coinciden en corresponder a las Unidades Comuneras que hacen parte de la Localidad de la Virgen y Turística (LVT). Cabe destacar que además de la LVT, la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB) presenta resultados desfavorables en algunas de sus Unidades Comuneras, entre las que se destaca la 11 (Figura 4).

Las disparidades en materia de lo económico-productivo a través de los indicadores muestra una sectorización de las condiciones de bienestar en la ciudad, donde algunas funciones económicas de la ciudad se concentran en zonas puntuales, sometiendo a su funcionamiento el parecer de comunidades del resto de la ciudad; la diferenciación en el interior de la ciudad de la vivienda en propiedad y de la estratificación de ella denota que el *mejor estar*, como premisa para para la cohesión

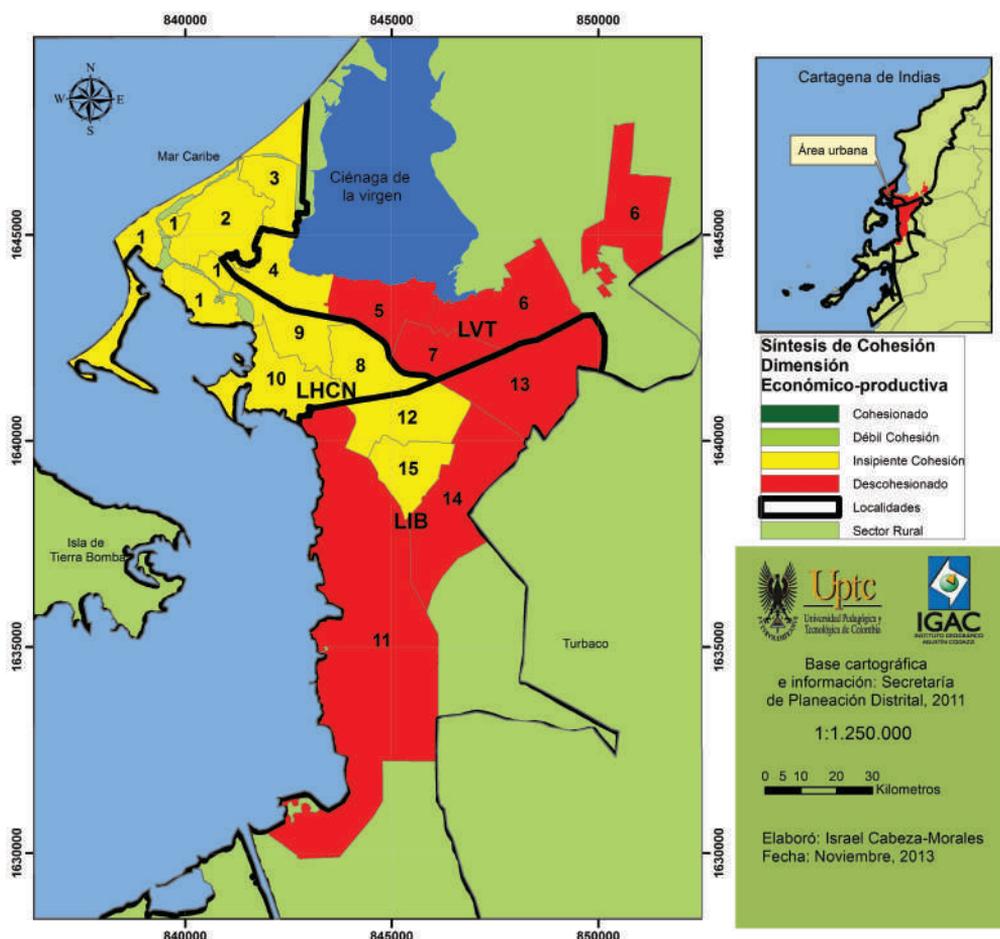
territorial, está, en términos de esta dimensión, distante de los resultados actuales.

Al igual que los indicadores de la dimensión anterior, los empleados para esta dimensión pueden ser sustituidos por cualesquier otros cuya correspondencia con las categorías de conectividad y distribución de la riqueza sea clara y apunte al reconocimiento de zonas de *mejor estar*, que desde la cohesión territorial apunta a la consolidación de unas condiciones que permitan la articulación de las personas y comunidades a las dinámicas económico-productivas de la ciudad.

#### 4.3 Dimensión Político-institucional

Para esta dimensión se incluyeron los indicadores: proximidad a puntos de atención de la Alcaldía, proximidad a notarías, proximidad a instituciones de gobierno local, proximidad a estaciones de policía y proximidad a centros de atención inmediata CAI; con ellos se apuntó al análisis de la *Gobernanza* en la ciudad, entendida como la capacidad de acercar el Estado a los ciudadanos a través de las diversas instituciones que lo conforman, como propósito de la cohesión territorial en lo político-institucional.

Los resultados permitieron evidenciar la parcial distribución de las entidades del Estado en el espacio

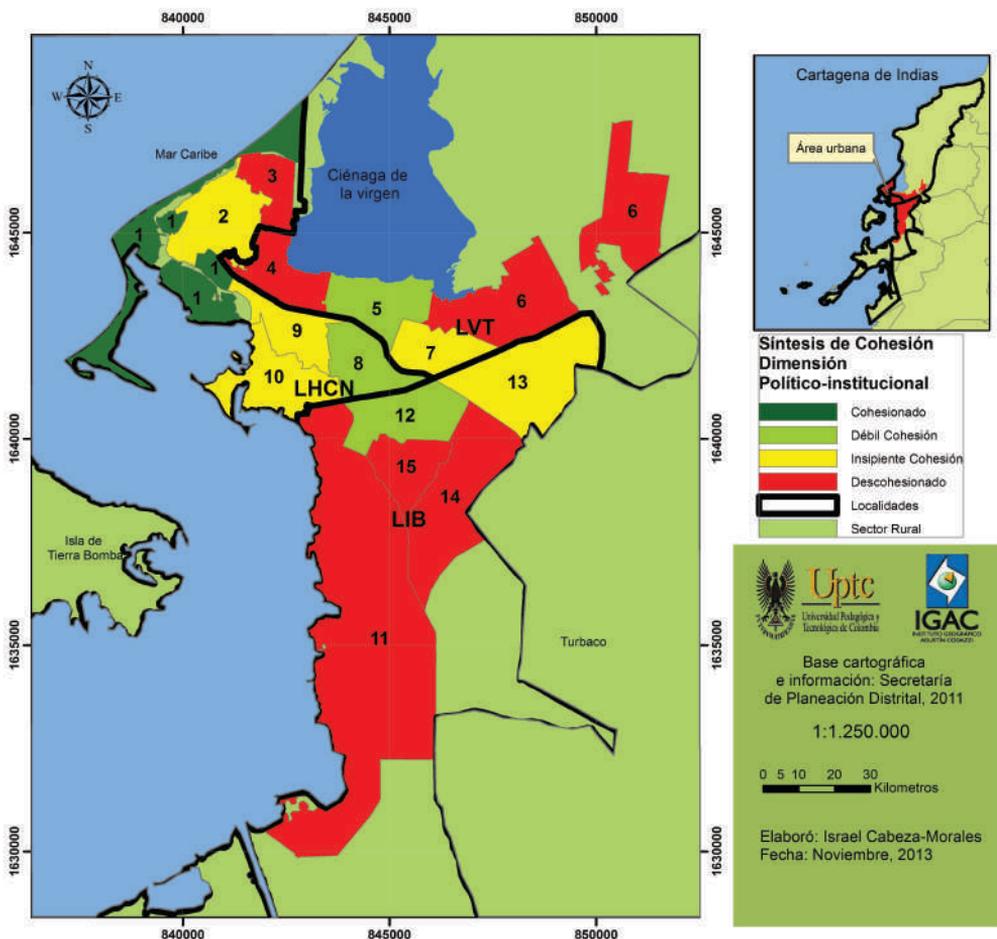


**Figura 4.** Síntesis dimensión económico-productiva por Unidades Comuneras de Gobierno  
**Fuente:** elaboración propia

de la ciudad, estableciendo algunas ventajas predominantes en sectores como las Unidades Comuneras de la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN), mientras que afianzan las limitaciones para zonas como las Unidades Comuneras 4 y 5, correspondientes a la Localidad de la Virgen y Turística (LVT), así como las Unidades 11, 14 y 15 de la

Localidad Industrial y de la Bahía (LIB) (Figura 5).

La disparidad de los resultados muestra el predominio de la LHCN como eje de la centralidad político-institucional en la ciudad, así como las limitaciones que genera la poca presencia de estado en la LVT y la LIB. Los resultados de los indi-



**Figura 5.** Síntesis dimensión político-institucional por Unidades Comuneras de Gobierno  
 Fuente: Elaboración propia

cadore s contemplados coinciden con lo expresado en la síntesis de las dimensiones sociocultural y económico-productiva, ratificando una prelación o preponderancia de la LHCN sobre el resto de la ciudad, lo cual es direccionado a través de los procesos asociados a la *gobernanza*, los cuales determinan la gestión sobre los territorios, siendo así un

elemento importante para el alcance de la cohesión territorial.

Dado que los indicadores contemplados en esta dimensión tienen como propósito identificar niveles de *gobernanza* en la ciudad, pueden ser complementados o reemplazados por otros que cumplan dicha finalidad, entendida como la presencia del

Estado en el espacio de la ciudad, evidenciando o no niveles de descentralización que son un requerimiento para la cohesión territorial.

#### 4.4 Dimensión Físico-ambiental

En esta dimensión se incluyeron los indicadores: incidentes con flora y fauna, incidentes con vertimientos, incidentes de ruido y proximidad a caños de drenaje; con ellos se buscó identificar la distribución de las afectaciones ambientales en la ciudad, para analizarlas desde la perspectiva de la *Sostenibilidad*, entendida como la relación armónica entre hombre y medio.

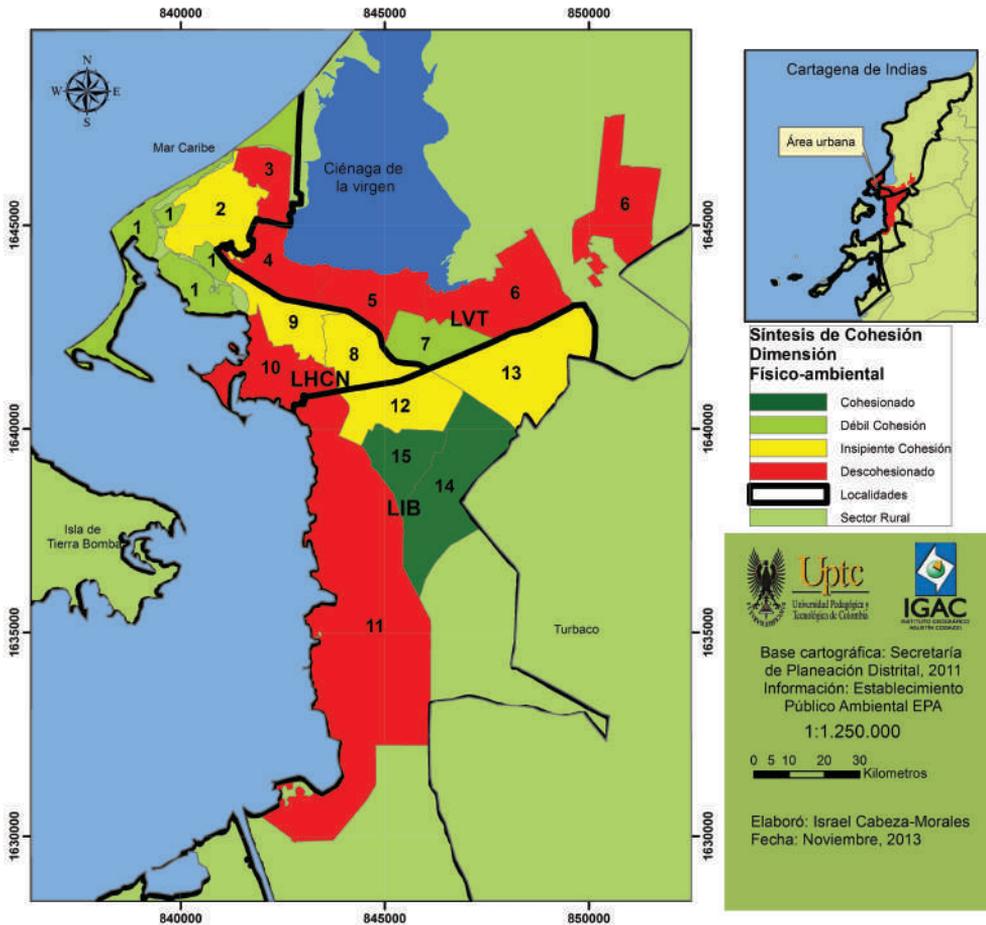
El resultado de los cuatro indicadores muestra correspondencia con las síntesis de las dimensiones antes revisadas; se evidencia concentración de problemáticas por manejo de flora y fauna, por vertimientos y por caños de drenaje en las Unidades Comuneradas de la Localidad de la Virgen y Turística (LVT) y de la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB); de esta manera, se observa que las diversas afectaciones ambientales en la ciudad menoscaban su *sostenibilidad*, y que la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN) es la de menor número de afectaciones ambientales y, por ende, más *sostenible*, desde tal perspectiva (Figura 6).

Los desequilibrios en materia físico-ambiental se asocian con las prácticas socioculturales de las comunidades de algunas Unidades Comuneradas de Gobierno; factores como la proximidad a zonas céntricas explica la presencia de problemáticas de ruido en la LHCN, mientras para la LVT este tipo de problemáticas son de esperarse debido a las particularidades de la población que habita en dicha localidad, personas con limitaciones económicas. La cohesión territorial requiere de unas condiciones traducidas en mínimas afectaciones ambientales, de manera que estén dadas las condiciones para la sostenibilidad, a través de una relación armónica entre el hombre y la naturaleza.

La sustitución o inclusión de indicadores para el análisis de la dimensión físico-ambiental es posible, siempre y cuando se mantenga el objetivo de identificar las afectaciones ambientales; con miras a analizar elementos que den fe de la *sostenibilidad*, podrían contemplarse algunos otros, como proximidad a basureros satélites y áreas verdes.

#### 4.5 Evaluación de la Cohesión Territorial: Ponderación de Indicadores

La evaluación de la Cohesión Territorial, como síntesis de lo realizado, se traduce en el producto de la ponderación de los resultados de



**Figura 6.** Síntesis dimensión físico-ambiental por Unidades Comuneras de Gobierno  
**Fuente:** Elaboración propia

los indicadores seleccionados para cada una de las dimensiones del territorio por Unidades Comuneras de Gobierno. Se muestra un panorama poco alentador para Cartagena en materia de Cohesión Territorial; para complementar este diagnóstico se enriquece su análisis con una caracterización de las Localidades, lo cual ayuda a comprender los aspectos que

de manera más general definen los desequilibrios en la ciudad y, por ende, los niveles de cada Unidad Comunera en el mapa de Cohesión Territorial, sintetizado en las Tablas 5, 6 y 7 y en la Figura 7.

**Tabla 5.** Ponderación de indicadores

UNIDADES COMUNERAS	VARIABLES POR DIMENSIONES*																		
	Sociocultural						Económico-productivo				Político-institucional					Físico-ambiental			
	+++	++	+	+	+	+	++	++	+-	++	++	++	++	++	+-	+-	+-	+-	
	a.	b.	c.	d.	e.	f.	g.	h.	i.	j.	k.	l.	m.	n.	o.	p.	q.	r.	s.
1	3	4	4	4	4	3	4	2	1	4	5	5	2	5	5	4	3	4	4
2	4	3	2	2	2	2	2	4	4	1	4	3	2	3	3	2	2	3	5
3	2	3	3	2	2	4	3	3	1	2	2	1	2	1	5	1	1	1	1
4	3	2	2	1	1	4	3	1	3	2	1	1	4	1	4	3	1	4	1
5	3	2	1	1	1	4	3	1	1	1	4	3	4	3	3	1	2	3	1
6	2	1	2	1	1	3	1	1	3	1	1	2	1	3	2	1	1	2	2
7	2	4	4	4	3	3	2	1	3	2	3	3	2	4	3	4	3	4	3
8	2	4	4	4	3	3	4	3	2	3	4	4	4	4	2	1	4	3	3
9	4	3	3	3	2	3	4	2	1	2	2	3	3	2	5	2	4	1	4
10	3	4	4	4	3	4	4	1	4	2	1	4	3	4	4	1	1	2	4
11	2	2	2	2	1	1	1	2	3	1	1	1	1	1	1	1	1	4	3
12	1	4	4	4	3	4	2	3	3	3	4	3	5	5	2	3	3	3	2
13	2	4	3	3	3	4	1	2	2	3	2	4	3	2	2	2	3	2	2
14	2	3	2	2	2	3	1	2	3	2	1	2	3	1	1	4	4	4	4
15	3	3	3	3	2	3	3	3	2	2	1	1	3	2	1	4	4	4	4

\* Indicadores: a. Promedio de personas empleadas por hogares; b. Cobertura del servicio de energía eléctrica; c. Cobertura del servicio de alcantarillado; d. Porcentaje de población lecto-escritora; e. Porcentaje de población con estudios universitarios culminados; f. Porcentaje de población con servicio de salud; g. Proximidad a vías principales; h. Porcentaje de viviendas en propiedad; i. Promedio de hogares por vivienda; j. Porcentaje de viviendas por estratos; k. Proximidad a puntos de atención de la Alcaldía; l. Proximidad a notarías; m. Proximidad a instituciones de gobierno local; n. Proximidad a Estaciones de Policía; o. Proximidad a Centros de Atención Inmediata CAI; p. Incidentes de afectación a flora y fauna; q. Incidentes de afectación por vertimientos; r. Incidentes de afectación por ruido; s. Proximidad a Caños de drenaje.

\*\*Tratamiento de la variable, ejemplo a mayor (+) número de mujeres cabeza de hogar, menos (-) factible la existencia de cohesión territorial

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Gutiérrez-Rey (2001; 2004; 2014) y SINCHI (2009).

Luego de las ponderaciones de todos los indicadores, se extrae el producto de ellas, con el fin de establecer los niveles de cohesión territorial en las distintas Unidades Comuneradas de Gobierno.

**Tabla 6.** Producto de Cohesión Territorial por Unidades Comuneradas de Gobierno

Unidad Comunera de Gobierno (UCG)	Ponderado de Cohesión Territorial	Nivel de Cohesión Territorial
1	17.694'720.000	DÉBIL
8	1.528'823.808	DÉBIL
12	1.343'692.800	DÉBIL
7	429'981.696	INCIPIENTE
10	113'246.208	INCIPIENTE
2	79'626.240	INCIPIENTE
9	59'719.680	INCIPIENTE

15	26'873.856	INCIPIENTE
13	23'887.872	INCIPIENTE
14	2'654.208	INCIPIENTE
5	186.624	DESCOHESSIONADO
4	165.888	DESCOHESSIONADO
3	103.680	DESCOHESSIONADO
6	1.728	DESCOHESSIONADO
11	1.152	DESCOHESSIONADO

Posteriormente, se genera el producto de la ponderación del total de los indicadores y, con base en la Tabla

5, se agrupan los resultados, como se muestra en la Tabla 7.

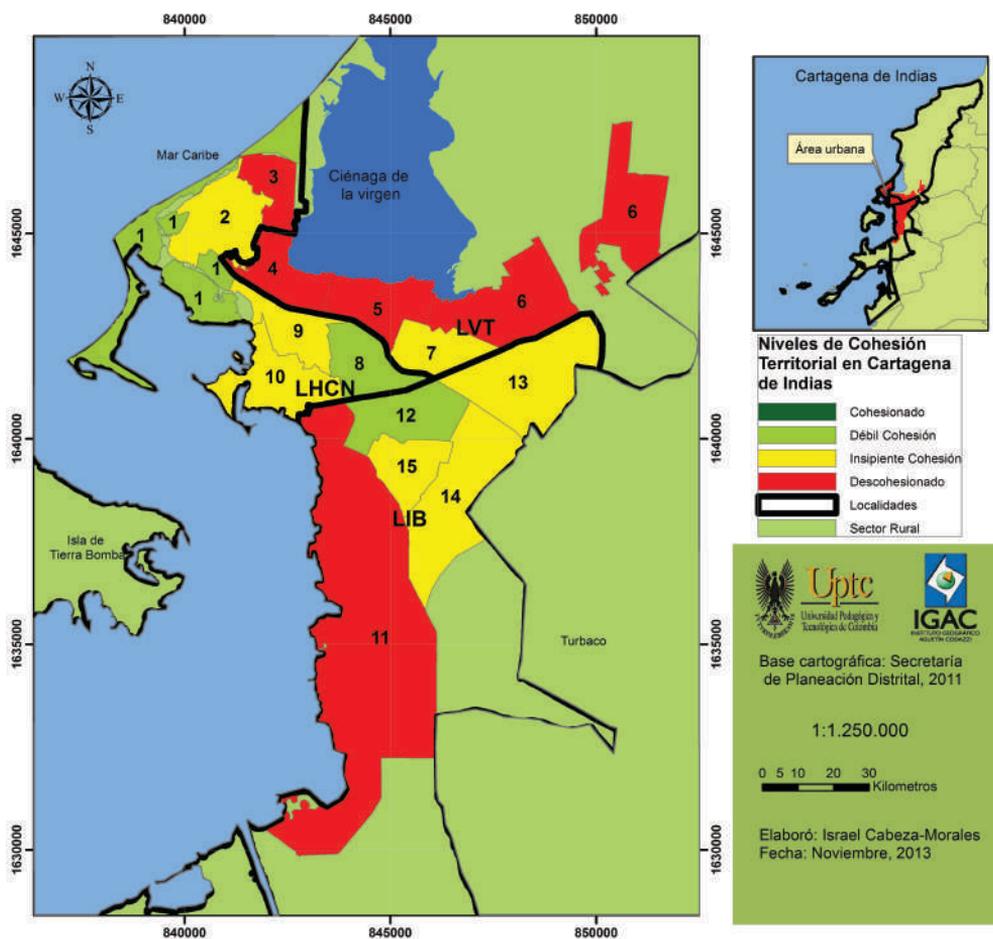
**Tabla 7.** Niveles de Cohesión Territorial en Cartagena de Indias

GRUPOS	RANGOS POR PUNTOS	COHESIÓN	UNIDADES COMUNERAS	LOCALIDADES
I GRUPO	274.877'906.945 a 19.073.486'328.125	COHESIONADO		
II GRUPO	1.162'261.468 a 274.877'906.944	DÉBIL	1, 8, 12	LHCN, LIB
III GRUPO	524.289 a 1.162'261.467	INCIPIENTE	2, 7, 9, 10, 13, 14, 15	LHCN, LIB, LVT
IV GRUPO	1 a 524.288	DESCOHESSIONADO	3, 4, 5, 6, 11	LVT, LIB

Finalmente, se espacializan los niveles de cohesión alcanzados por las diferentes Unidades Comuneras de Gobierno, analizando los elementos que explican dichos resultados (Figura 7).

Los resultados expresados en la Tabla 7 y la Figura 7 muestran cómo la ciudad de Cartagena está distante de alcanzar un nivel de cohesión territorial, ya que 5 de sus 15 Unidades Comuneras registran *descohesión*,

lo cual se traduce en la ausencia de condiciones de base para la gestación de un proyecto territorial, dando muestras de la carencia de este. Estas zonas corresponden a lugares cuyos desequilibrios son tan pronunciados que alcanzan a blindarse frente a otras dinámicas de la ciudad. Resulta lamentable que la mayor parte de Unidades Comuneras con este nivel (*descohesión*) correspondan a la Localidad de la Virgen y Turística (LVT), consolidándola como una



**Figura 7.** Niveles de Cohesión Territorial por Unidades Comuneras de Gobierno en Cartagena de Indias

Fuente: Elaboración propia

zona en la que se debe priorizar la intervención de los encargados de hacer gestión en la ciudad.

Las Unidades cuya evaluación corresponde a un nivel de *incipiente cohesión* son siete (Tabla 7), que constituyen casi el 50% del total de Unidades Comuneras de la ciudad; este nivel agrupa a Unidades

Comuneras que, pese a sus desequilibrios, no tan pronunciados como los del nivel anterior, presentan relaciones de disparidad significativa en diversas dimensiones de lo territorial; estas corresponden en su mayoría a las Unidades Comuneras de la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB), así como de la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN).

En el nivel de *débil cohesión* solo se encuentran tres Unidades Comuneras de Gobierno, la 1 y la 8, por la LHCN, y la 12, por la LIB; estas unidades cuentan con ventajas comparativas frente al resto de la ciudad, las cuales están dadas por el carácter central de la Unidad Comunera 1, al albergar el núcleo de la ciudad, y, en el caso de la Unidad Comunera 8, por ser paso obligado hacia la LIB y la LVT, además de ser un área de confluencia vial; mientras en el caso de la Unidad 12, por concentrar algunas características favorables en materia de cohesión, explicables por condición de zona estratégica para comunicar las tres Localidades, consolidándose como subcentro. Este nivel da cuenta de unos desequilibrios mínimos cuya superación permite el alcance de la cohesión territorial, que corresponden al nivel *cohesionado*.

La ausencia de Unidades Comuneras evaluadas como *cohesionado* evidencia que la ciudad de Cartagena se encuentra distante de los propósitos de la cohesión territorial, pues un nivel *cohesionado* consiste en que las disparidades en las diferentes dimensiones de lo territorial son mínimas, de manera que se garantizan los objetos en el interior de cada dimensión (*equidad, mejor estar, gobernanza y sostenibilidad*). Por su parte, el nivel de *alta cohesión*, que se constituye en la meta a la cual se debe apuntar desde los territorios, plantea un

escenario donde las dimensiones del territorio cumplen totalmente con los objetos que se plantean desde la cohesión territorial para cada uno de ellas; es decir, hay ausencia de desequilibrios territoriales; cabe destacar que la *alta cohesión* se mantiene como un ideal, por cuanto es el principio al cual se debería apuntar desde cualquier acción en contra de los desequilibrios territoriales.

Los resultados de la Figura 7, más allá de las particularidades de cada una de las Unidades Comuneras de Gobierno, tienen origen en el tratamiento que desde la gestión territorial se realiza en cada una de las tres Localidades, legitimando la existencia de ventajas comparativas entre ellas. A continuación se busca analizar los elementos que explican tal diferenciación entre localidades y su relación con la cohesión territorial.

## 5. Conclusiones

Lo analizado hasta ahora muestra una relación entre los niveles de cohesión territorial de las Unidades Comuneras de Gobierno (UCG) y las Localidades; los desequilibrios entre estas últimas están ligados a una función económica particular y permiten evidenciar poca descentralización de la gestión en la ciudad, lo cual dificulta el alcance de mejores niveles de cohesión o equilibrio desde las diferentes dimensiones analizadas.

Además de los problemas de empleo y servicios públicos, que se evidencian desde lo *sociocultural*; de los problemas de conectividad, que se muestran desde lo *económico-productivo*; de la marcada centralidad de los entes asociados a lo *político-institucional*, y de los problemas asociados al manejo *físico-ambiental*, el ejercicio permitió validar zonas con ventajas comparativas, como es el caso de la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN), que prevalece sobre las otras dos localidades, ya que se constituye en la de mayor población y diversidad de condiciones sociales, debido a que en su interior se alberga el casco histórico de la ciudad y todo el complejo comercial (donde se reúnen el sector político institucional y el turístico, entre otros).

Mientras que en el caso de las otras dos localidades, son mejores las condiciones de la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB), dado que, a diferencia de la Localidad de la Virgen y Turística (LVT), compensa sus debilidades físico-ambientales y político-institucionales con la actividad industrial que se concentra en su interior, lo cual le permite sobrellevar parte de lo contemplado en condiciones socioculturales y económico-productivas; así, la LVT resulta perjudicada en cuanto al grado de desequilibrios, que la alejan significativamente de condiciones favorables para la cohesión, dado que

no tiene una función clara, puesto que, pese a su denominación, dista de ser una área turística, y concentra el mayor número de problemas físico-ambientales y socioculturales de la ciudad.

La aplicación del concepto de cohesión territorial y su vinculación con los procesos de ordenamiento se vislumbra como una oportunidad para la reducción de disparidades territoriales, lo que conducirá al desarrollo territorial equilibrado. En Cartagena de Indias, particularmente, la adopción de la cohesión territorial como meta contribuirá a subsanar en el mediano plazo los desequilibrios derivados del afianzamiento de la actividad turística e industrial.

La necesidad de realizar evaluaciones periódicas y multicriterio a las dinámicas territoriales se valida no solo como un requerimiento para dar cuenta del alcance de metas de gestión, sino como una obligación con quienes reconocen el compromiso de trabajar por realidades territoriales cada vez más equilibradas; en tal sentido, la cohesión territorial es una condición aún distante para la ciudad de Cartagena de Indias y una meta que debería compartir todo el territorio nacional, dada su relación con el ordenamiento territorial.

## Referencias

- Cabeza-Morales, I. (2013). Segregación en el Distrito de Cartagena de Indias: Una aproximación desde la distribución espacial de la población. *Sociedade & Natureza*, 25 (2), 255-266.
- Cabeza-Morales, I. (2015). Cohesión Territorial: Organización para reducir los desequilibrios territoriales. *Bitácora Urbano Territorial*, 25 (1), 1-7
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2010). *Descentralización, cohesión social y afianzamiento de la democracia*. Taller de trabajo: La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina. CEPAL-PNUD. Santiago de Chile (27 y 28 de abril). Recuperado de: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08750.pdf>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2005). Recuperado de: [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL\\_PDF\\_CG2005/13001T7T000.PDF](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/13001T7T000.PDF)
- Farinós, J. (2009). Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción. En: J. Farinós, J. Romero & J. Salom (Eds.). *Cohesión e inteligencia territorial* (pp. 17-62). Valencia (España): Universitat de Valencia
- Feres, J. C. (2009). Indicadores de cohesión territorial: una primera aproximación (ppt). En *Taller Internacional sobre "Indicadores para la Cohesión Territorial" Proyecto EUROsociAL Fiscalidad, ADETEF y CEPAL*. Recuperado de: [http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20090403\\_130454\\_La\\_produccion\\_de\\_indicadores\\_-\\_Juan\\_Carlos\\_Feres.pdf](http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20090403_130454_La_produccion_de_indicadores_-_Juan_Carlos_Feres.pdf)
- Fernández Tabales, A., Pedregal Mateos, B., Rodríguez Mateos, J.C., Pita López, M. F., & Zoido Naranjo, F. (2009). El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas. *Boletín de la A.G.E.* N. 50, 157-172.
- Ferrão, J. (1995). Colectividades territoriales y globalización: Contribuciones para una nueva acción estratégica de emancipación. *Estudios Regionales*, 43, 101-116.
- Gutiérrez-Rey, F. (2001). *Diseño metodológico para el diagnóstico de la organización funcional del sistema urbano en los planes de ordenamiento territorial departamental: el caso de Córdoba*. (Trabajo inédito). Programa de Maestría en Geografía. Convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC – Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC. Bogotá
- Gutiérrez-Rey, F.; Salazar, C. & Acosta, E. (2004). *Perfiles urbanos en la Amazonia Colombiana: Un enfoque para el desarrollo sostenible*. Bogotá: SINCHI - Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas.
- Gutiérrez-Rey, F.; Sanabria, S.; Massiris, A.; Guerrero, F.; Ramírez, F.; Rodríguez, P.; Vallejo, L.; Pineda, J.; González, L.; Acuña, B.; Rodríguez, E.; Cruz, J. & Acero, J. (2008). *Plan de ordenación y manejo ambiental de la cuenca alta del río Chicamocha*. Tunja: CorpoBoyacá, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Universidad Nacional de Colombia.
- Gutiérrez-Rey, F. (2014). *Del desarrollo sostenible a la vida territorial sostenible. Un aporte desde la Geografía*. (Tesis inédita). Programa de Doctorado en Geografía. Convenio

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC – Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC. Bogotá.

- Pascual Esteve, J. M. (2011). *Resumen ejecutivo del “Estudio sobre la Cohesión Territorial: La Reducción de las Desigualdades Territoriales”*. Recuperado de: [http://www.observ-ocd.org/temp/actualidad-resum\\_Pascual.pdf](http://www.observ-ocd.org/temp/actualidad-resum_Pascual.pdf)
- Pineda, S. (2008). Comentarios a las conclusiones. Grupo de Trabajo 1: Cohesión social y territorial (ppt). En *VI Conferencia del Movimiento AERYC*. Recuperado de: [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/e7/e7dd66fe-9acb-47aa-b564-96025fcbdd42.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/e7/e7dd66fe-9acb-47aa-b564-96025fcbdd42.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) *et al.* (2009). *Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: Geo Cartagena*. Recuperado de: <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/2009%20-%20GEO%20Cartagena.pdf>
- Rodríguez, A. (2011). *Cohesión territorial en Uruguay: ¿Nuevo desafío del crecimiento?* Jornadas de Economía del BCU del Uruguay 2011. Recuperado de: [http://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economia/t\\_rodr%C3%ADguez\\_adrian%20a.\\_2011\\_.pdf](http://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economia/t_rodr%C3%ADguez_adrian%20a._2011_.pdf)
- Secretaría de planeación distrital. Alcaldía de Cartagena de Indias (2011). *Sistema de información geográfica MIDAS*. Información facilitada en el 2011 con fecha de soporte a 2007.
- SINCHI - Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas. (2009). *Sistema urbano en la Región Amazónica colombiana*. Bogotá: SINCHI.
- Zoido, F. y Caballero, J. V. (2001). Desarrollo y cohesión territorial en Andalucía. Metodología para una medición periódica de los desequilibrios territoriales intrarregionales. *Ería*, 54-55, 53-76.

*Recepción:*

*Evaluación:*

*Aprobación:*