

COHESIÓN TERRITORIAL

REDUCIENDO LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES



ISRAEL
CABEZA MORALES

Es Licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC, Magíster y candidato a Doctor en Geografía del Convenio entre la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC. Obtuvo la mención “Miguel Jiménez López” otorgada por la UPTC, ha sido becario del Consejo Superior de Investigaciones Científicas CSIC (España), becario de posgrado de la UPTC y en la actualidad es becario Doctoral de Colciencias (Convocatoria 733/2015 - Regiones).

Se ha desempeñado como docente del área de Geografía en los programas de Licenciatura en Ciencias Sociales en la Universidad de Cundinamarca (Fusagasugá) y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC, en esta última ha destinado la mayor parte de su tiempo al desarrollo de actividades de investigación, asistencia editorial a revistas, además del acompañamiento a procesos de autoevaluación con fines de acreditación.

ISRAEL CABEZA MORALES

COHESIÓN TERRITORIAL

Reduciendo los Desequilibrios
Territoriales

ISRAEL CABEZA MORALES

Cohesión territorial. Reduciendo los desequilibrios territoriales/
Cabeza Morales, Israel. Tunja: Editorial UPTC, 2018. 170 p.

ISBN 978-958-660-275-4

1. Cohesión territorial. 2. Desequilibrio territorial. 3. Desarrollo territorial. 4. Cohesión social.

(Dewey 711/21).



Uptc[®]
Universidad Pedagógica y
Tecnológica de Colombia

ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL
DE ALTA CALIDAD
MULTICAMPUS
RESOLUCIÓN 3910 DE 2015 MEN

VEGILADA MINEEDUCACIÓN



Dirección de
Investigaciones



EDITORIAL
UPTC

Rector, UPTC

Alfonso López Díaz

Primera Edición, 2018

200 ejemplares (impresos)

Cohesión territorial. Reduciendo los
desequilibrios territoriales

ISBN 978-958-660-275-4

Comité Editorial

Hugo Alfonso Rojas Sarmiento, Ph.D.

Enrique Vera López, Ph.D

Patricia Carolina Barreto Bernal, Ph.D.

María Eugenia Morales Puentes, Ph.D.

Liliana Fernández Samacá, Ph.D.

Luz Eliana Márquez, Mg

Rafael Enrique Buitrago Bonilla, PhD.

Olga Yaneth Acuña Rodríguez, Dra.

Yolima Bolívar Suárez, Mg.

Colección Libros de Investigación No. 81

© Israel Cabeza Morales, 2018

© Diseño de portada: Franz Gutiérrez-Rey

© Universidad Pedagógica y Tecnológica
de Colombia, 2018

Editora en Jefe: Ruth Nayibe Cárdenas Soler

Coordinadora Editorial: Andrea María

Numpaqué Acosta

Corrección de Estilo

Alejandra Karina Flórez Bayona

Editorial JOTAMAR LTDA.

Calle 57 No. 3 - 39.

Tunja - Boyacá - Colombia.

Libro financiado por la Vicerrectoría de Investigación y Extensión de la UPTC. Se permite la reproducción parcial o total, con la autorización expresa de los titulares del derecho de autor. Este libro es registrado en Depósito Legal, según lo establecido en la Ley 44 de 1993, el Decreto 460 de 16 de marzo de 1995, el Decreto 2150 de 1995 y el Decreto 358 de 2000.

Libro resultado de Investigación.

Citación: Cabeza - Morales, I. (2018). *Cohesión Territorial. Reduciendo los Desequilibrios Territoriales*. Tunja: Editorial Uptc.

A mi esposa, a mi hijo y demás familiares.

Agradecimientos

A la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, por permitirme la aventura de tejer en pro de ideas gestadas en los marcos de la ciencia, a la Escuela de Ciencias Sociales, por servir de plataforma en la que entre estudiantes y colegas seguimos trabajando por la construcción de lo propio, a los compañeros (presentes y ausentes) del Departamento de Geografía por contribuir, a su manera, en los procesos de vida a los que se articula el quehacer académico.

Al Dr. Franz Gutiérrez-Rey, quien desde el equipo investigativo de *Vida Territorial Sostenible VTS*, me ha apoyado en la apuesta por una geografía aplicada y socialmente comprometida.

A los estudiantes por motivar, entre carcajadas e ilusiones, la construcción de caminos.

Presentación

El joven y talentoso investigador Israel Cabeza Morales, me ha concedido el inmenso honor de presentar la última de sus obras en el campo de la geografía. Afirmar que es un inmenso honor se debe a que pergeñar unas notas acerca de un trabajo de un autor con tan promisorio futuro en el concierto de los jóvenes talentos de las Ciencias Sociales, se constituye, sin ninguna duda, en motivo de orgullo para quien las realiza.

A pesar de su juventud, Israel ha realizado numerosos trabajos académicos, en el campo de la ciencia encargada del análisis de las dinámicas espaciales; una parte de dichas realizaciones académicas han estado asociadas a sus estudios de pregrado y posgrado que ha venido desarrollando y le han permitido obtener los títulos de Licenciado en Ciencias Sociales, Magíster en Geografía y en estos momentos opta por el título de doctor en esta disciplina. Todos estos logros alcanzados y por alcanzar son una muestra fehaciente del interés por obtener un mayor nivel de preparación y conocimiento de la ciencia geográfica por parte del joven investigador mencionado. De igual manera, los trabajos académicos adelantados por esta promisoriosa figura de la ciencia geográfica, están asociados a su labor docente, de investigación y de extensión adelantada en las aulas de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Los trabajos desarrollados por el profesor Cabeza se han concretado en varios artículos publicados en revistas nacionales y extranjeras, acerca de temáticas alusivas especialmente a la educación geográfica y a la cohesión territorial; así mismo, resultados de sus investigaciones en estos temas han sido presentados en eventos académicos de orden regional, nacional e internacional.

La obra que hoy presenta es, en el mejor sentido de la palabra, una síntesis¹ de sus trabajos de investigación en torno a una de las temáticas que más le ha inquietado, el ordenamiento territorial (OT) y más concretamente, la cohesión territorial, considerada por el autor como una estrategia o herramienta fundamental de la planificación y el OT que permite superar los desequilibrios territoriales. Esta obra titulada: “Cohesión territorial. Reduciendo los desequilibrios territoriales”, es un trabajo pionero y novedoso, dado el hecho de que en Colombia son escasas las aproximaciones académicas que acerca de esta temática se han hecho, no obstante la evidente necesidad de lograr una planeación y OT más armónico, equitativo y justo, en un país caracterizado por una problemática espacial que se agudiza y en la que gran parte de la población es víctima, mientras que, los sectores privilegiados que orientan y controlan dicho ordenamiento sacan una serie de ventajas que aumentan las diferencias socio espaciales que se presentan en nuestra nación.

Pero lo novedoso y pionero de la obra no se limita al hecho de ser una de las pocas que se han producido en Colombia, sino, además, el autor nos presenta una metodología para la evaluación de la cohesión territorial en la planificación y el OT, la cual aplica para realizar esta evaluación en el caso de la ciudad de Cartagena de Indias, su ciudad natal y una de las ciudades con más diferencias socio espaciales de nuestro país, lo cual se manifiesta claramente en el hecho de poseer el segundo mayor porcentaje de pobreza monetaria, entre las ciudades capitales, solamente superada por Quibdó, de acuerdo con cifras del Departamento Nacional de Planeación (2016) y corroborado este hecho, entre otras evidencias, a través de la encuesta de percepción ciudadana de Cartagena Cómo Vamos, en la que se muestra que el 25 % de los encuestados manifestó comer menos de las tres comidas diarias.

Lógicamente, realizar un trabajo académico en el cual uno de los propósitos fundamentales es la aplicación del diseño metodológico para la evaluación de la cohesión territorial en el marco de las políticas públicas de planificación y OT en Cartagena de Indias, se constituye en un aporte

¹ La síntesis se puede considerar como un nuevo conocimiento que se produce a partir de la integración y organización de diferentes elementos teóricos y metodológicos que encuentran dispersos o situados en varios trabajos referidos a una temática específica.

importante en el avance de la geografía aplicada, ya que ello permitirá a las autoridades administrativas de la ciudad contar con una herramienta básica en la búsqueda de construir una ciudad más equitativa y justa que permita superar las enormes desigualdades socio espaciales que la agobian a través de una mejor planificación y OT.

Así mismo, la propuesta metodológica presentada sirve de base para su aplicación en otros centros urbanos, de allí que los académicos e investigadores de estas temáticas de la geografía, podrán hacer uso de la misma con el fin de validarla y robustecerla. En este sentido, el trabajo del profesor Cabeza Morales, como una investigación de incuestionable valor, deja abierta las puertas para profundizar, a través de nuevos trabajos, la temática planteada.

La obra está estructurada en cuatro capítulos, en el primero de los cuales el autor a través de una amplia y profunda investigación bibliográfica, realiza un análisis de la evolución conceptual de la cohesión territorial y su vinculación como estrategia o herramienta de la planificación y el OT; el segundo capítulo está dedicado a la concreción de una propuesta de diseño metodológico para la evaluación de la cohesión territorial; en el tercer capítulo se aplica este diseño en la evaluación de la cohesión territorial en el caso de la ciudad de Cartagena, utilizando para ello las tres Localidades y las Unidades Comuneras de Gobierno (UCG) que las conforman.

Finalmente, el autor en el último capítulo nos presenta una serie de conclusiones y recomendaciones, dentro de las cuales se destacan: el considerar la evaluación de la cohesión territorial como una “tarea sistemática y continua, cuyos instrumentos deben ajustarse a las necesidades de los territorios” (Cabeza, 2017, p...); la flexibilidad de la propuesta de evaluación de la cohesión territorial, la cual posibilita la sustitución e incorporación de indicadores en cada una de las dimensiones evaluadas, incluyendo aspectos relacionados con la actuación de las comunidades, más allá de lo político institucional, lo cual permite la comprensión de las dinámicas territoriales en marcos más amplios. Así mismo, se destacan las consideraciones finales acerca de la aplicación de la propuesta metodológica de evaluación de la cohesión territorial para el caso de Cartagena de Indias.

Este importante trabajo que nos señala una manera novedosa de evaluar la cohesión territorial y por ende de los procesos de planificación y

ordenamiento de los territorios, y así mismo comprender las dinámicas espaciales, merece tener una amplia difusión, de tal manera que pueda llegar al mayor número de lectores, tanto a profesionales y estudiantes de geografía como a los dirigentes gubernamentales y del sector privado, y al público interesado en estas temáticas.

Solo nos resta desear que, como toda travesía, esta obra tenga buen viento y buena mar, y se constituya en el comienzo de una serie de nuevas obras académicas a cargo de este joven y promisorio investigador.

Dr. Efraín Llanos Henríquez

Docente - Investigador

Universidad del Atlántico

Contenido

Introducción	15
1 Evolución y Perspectivas de la Cohesión Territorial	22
1.1 Un Marco para la Cohesión Territorial	22
1.1.1 Cohesión territorial como estrategia de competitividad: Caso unión europea.....	25
1.1.2 Aproximaciones a la cohesión territorial desde su reinterpretación: Caso América Latina	27
1.1.3 Colombia ¿Qué tan próxima a la Cohesión Territorial?.....	30
1.1.3.1 Marco nacional y posibilidades de cohesión: Una mirada desde la evolución normativa	32
1.2 Alcances de la Cohesión Territorial	34
1.2.1 Relación entre cohesión social y territorial.....	35
1.2.2 Relación con el desarrollo territorial	38
1.2.3 Relación con el desarrollo económico	42
1.2.4 Relación con la gestión territorial	45
1.2.5 Relación con el ordenamiento territorial	48
1.3 Síntesis	49
2. Evaluación de la Cohesión Territorial: Un Aporte desde la Geografía	52
2.1 Experiencias de Evaluación de la Cohesión Territorial.....	53

2.2	Objetos y Categorías para la Evaluación de la Cohesión Territorial.....	62
2.3	Indicadores para la Evaluación de la Cohesión Territorial.....	64
2.4	Análisis Multifactorial	79
2.5	El Ordenamiento y la Cohesión Territorial en la Ciudad de Cartagena	83
2.6	Síntesis del Proceso Metodológico.....	84
3.	De los Desequilibrios a la Cohesión Territorial: El Caso de la Ciudad de Cartagena	86
3.1	El Distrito de Cartagena de Indias	86
3.1.1	Paso por la historia.....	89
3.1.2	Perspectivas de futuro: Cartagena necesita cohesión	92
3.2	Dimensión Sociocultural.....	95
3.2.1	Promedio de personas empleadas por hogares	95
3.2.2	Cobertura del servicio de energía eléctrica	96
3.2.3	Cobertura del servicio de alcantarillado.....	98
3.2.4	Porcentaje de población lecto-escritora	100
3.2.5	Porcentaje de población con estudios universitarios culminados.....	102
3.2.6	Porcentaje de población con servicio de salud.....	104
3.2.7	Síntesis	106
3.3	Dimensión Económico-productiva.....	109
3.3.1	Proximidad a vías principales.....	109
3.3.2	Porcentaje e vivienda en propiedad	111
3.3.3	Promedio de hogares por vivienda.....	112

3.3.4	Diversidad en la estratificación de viviendas.....	114
3.3.5	Síntesis	116
3.4	Dimensión Político-institucional.....	119
3.4.1	Proximidad a centros de atención de la Alcaldía.....	119
3.4.2	Proximidad a Notarías	121
3.4.3	Proximidad a instituciones de gobierno local.....	122
3.4.4	Proximidad a estaciones de Policía.....	124
3.4.5	Proximidad a Centros de Atención Inmediata CAI.....	126
3.4.6	Síntesis	128
3.5	Dimensión Físico-ambiental.....	131
3.5.1	Incidentes de afectación a flora y fauna.....	131
3.5.2	Incidentes de afectación por vertimientos	133
3.5.3	Incidentes de afectación por ruido	134
3.5.4	Proximidad a caños de drenaje	136
3.5.5	Síntesis	138
3.6	Evaluación de la Cohesión Territorial: Ponderación de Indicadores.....	141
3.7	Las Localidades un Referente para Entender la Cohesión Territorial en Cartagena	147
3.8	Síntesis	155
4.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	157
	BIBLIOGRAFÍA	160

Introducción

Como producto de investigación posgraduada en geografía, a través del trabajo realizado se consolidó la propuesta para incorporar la cohesión territorial en los procesos de planificación, ordenamiento y gestión territorial, entendiendo la cohesión como concepto asociado a dichos procesos de ordenación y por ende al desarrollo territorial¹, clave para dar solución a la necesidad de gestionar los territorios en función de sus gentes, así se contribuye desde el saber geográfico, a la implementación de la cohesión territorial para el bienestar territorial.

Se aborda la cohesión territorial como insumo para la reorientación de las acciones relacionadas con el ordenamiento territorial, la organización, integración y estructuración funcional del espacio, entre otros, que permiten el reconocimiento de la misma como visión para la consolidación de un proyecto territorial integral, cada vez más armónico y equilibrado. Se asocia la cohesión territorial como contraria a los desequilibrios territoriales, los que se asumen como la situación desproporcionada (no armónica) tanto al interior de las dimensiones del territorio, como entre las mismas.

Por lo anterior, se recurrió a la selección y análisis de los indicadores, disponibles a nivel del ente territorial analizado y de mayor correspondencia con el objeto de la cohesión territorial, que aportan a la visibilización de las realidades territoriales, de este modo se logró la evaluación diagnóstica de

¹ Relacionado con el reconocimiento del territorio como objeto del desarrollo a través de sus ventajas comparativas (Bervejillo, 1996.; Boisier, 1999 y 2004), aunque desde del concepto de cohesión territorial se apunta a que dicho desarrollo reconozca tanto las ventajas comparativas como la complejidad y singularidad de los territorios en pro del equilibrio como generador de bienestar.

los niveles de cohesión territorial, generando los retos y las acciones para el alcance de los mismos, que conduzcan a una reconfiguración de la gestión sobre el territorio. Igualmente, en aras de hacer un análisis interescalar de los desequilibrios territoriales, se replica la metodología para generar una síntesis por Localidades, lo cual es soportado con una caracterización de los equipamientos al interior de cada una de estas. El territorio de aplicación del concepto de cohesión es la ciudad de Cartagena de Indias, que se reconoce por sus problemas de tipo económico y social, siendo de gran relevancia para analizar las lógicas socio-espaciales que circundan, no solo en el caribe colombiano, sino en otros contextos latinoamericanos.

En Colombia los estudios sobre el desarrollo, la planeación y ordenamiento territorial, han sido ligados de manera reciente a la disciplina geográfica, con gran reconocimiento al interior de la misma, por su aporte conceptual y metodológico en la búsqueda y construcción de criterios e indicadores que han servido como herramienta para la medición del desarrollo de los territorios; igualmente se han reconocido como necesarios en el diseño e implementación de políticas efectivas para un desarrollo equilibrado a nivel social y económico. Sin embargo las políticas de crecimiento económico y desarrollo territorial al ser contrastadas con la realidad observable, denotan un distanciamiento desde la institucionalidad encargada de ejecutar las acciones relacionadas, debido a la primacía de los poderes e intereses de población no mayoritaria en los procesos que orientan las acciones de intervención sobre un territorio, lo que ha desencadenado en preceptos y acciones desequilibradas, desde niveles regionales a locales, cuya funcionalidad va en contra del deber ser y la sostenibilidad de dicho territorio.

Como propuesta alternativa a esta situación problemática, surge el concepto y la propuesta metodológica para la inserción de la “cohesión territorial”, como base para orientar y aportar a la planificación y gestión del desarrollo territorial, más allá de una perspectiva de crecimiento de la ciudad, como componente de una unidad regional (cohesión económica).

La cohesión territorial se constituye como una elaboración que evidencia la necesidad de pensar en el desarrollo equilibrado de los territorios, de adoptar una herramienta que permita canalizar la gestión central y desglosarla a diferentes niveles, de manera que se pueda evitar la agudización de los monopolios territoriales, siempre vistos a través de grandes iniciativas

comerciales al servicio de unos pocos, sino de elementos que se tornan en la base funcional de un territorio, al servicio de las mayorías.

Entre los obstáculos para el alcance de mejores niveles de cohesión territorial, se reconoce que a pesar de la existencia a escala nacional de planes, programas y proyectos, de orden regional, local, urbano y rural, estos obedecen a temas sectoriales y no están articulados entre sí, por lo que su efectividad real en términos de aumento de la calidad de vida y desarrollo territorial equilibrado, no se evidencia.

Esto en razón a que:

- El desarrollo se ha asumido como crecimiento económico generador de bienestar, cuya connotación sectorial aumenta los desequilibrios territoriales.
- Los criterios de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial han estado orientados básicamente hacia el crecimiento económico en función de la plusvalía, desconociendo los limitantes y posibilidades territoriales en su integralidad.
- Los criterios de medición del desarrollo territorial adoptados hasta ahora no reconocen las necesidades de las poblaciones en términos de flujos, movilidad, lo cual genera nodos y núcleos desorganizados en los que se concentra la actividad económica.
- La distribución espacial de los equipamientos urbanos se ha dado de manera nodal, tanto en infraestructura económica como social, restringiendo la accesibilidad de la población a áreas específicas de interés económico, lo que ha generado “marginalización espacial” de las poblaciones.
- La ausencia de indicadores de medición de articulación intralocal y local basadas en la cohesión de los territorios.
- No se evidencia la disposición de escenarios para la participación de los niveles intermedios de la planificación intralocal: Juntas de Acción Local (JAL), Juntas de Acción Comunal (JAC), Organizaciones no gubernamentales (ONG) y la comunidad en general, en la generación y formulación de directrices de gestión para la planificación y el desarrollo territorial.

A través de la cohesión territorial se reorientan las acciones derivadas de la aplicación de políticas de planificación, con el fin de que dejen de estar en función de la operatividad comercial e industrial, las vías y demás elementos que generalmente son proyectados desde la planificación del desarrollo tradicional (Múnera, 2007), y que apunten a la inclusión de elementos que permitan procesos de participación y/o apropiación para la construcción de un territorio, para así poder hablar de la justicia socio-espacial como insumo relevante al desarrollo territorial, haciendo de esta connotación un elemento sistémico, reconociendo las visiones locales y regionales, así como los potenciales de integración de áreas metropolitanas, entre otros elementos que pueden redimensionar el desarrollo territorial cohesionado.

Con base en lo anterior, se consolidó como primer interrogante ¿Cómo construir y aplicar una propuesta metodológica para evaluar la cohesión territorial en la ciudad de Cartagena de Indias, con el fin de aportar a los procesos de la planificación, y el ordenamiento territorial? Para lo cual se reconoció la necesidad de dividir dicho interrogante en tres cuestionamientos: ¿Cuál ha sido la evolución conceptual de la cohesión territorial en el mundo y en Colombia, y cómo se vincula con el Ordenamiento Territorial? ¿Qué elementos metodológicos pueden aportar a la evaluación de la cohesión territorial en el marco de las políticas de planificación y ordenamiento territorial en Colombia? ¿Cómo aplicar la cohesión territorial en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, de manera que sea posible establecer niveles asociados a la reducción de desequilibrios territoriales?

En tal sentido, el objetivo general fue diseñar y aplicar una propuesta para la evaluación de la cohesión territorial en la ciudad de Cartagena de Indias, con el fin de aportar a los procesos de planificación y ordenamiento territorial en la reducción de los desequilibrios territoriales, en función de ello se plantearon las siguientes acciones:

- Determinar la evolución conceptual de la cohesión territorial, en aras de resignificar y aplicar el concepto de cohesión territorial como estrategia vinculada a la planificación y el ordenamiento territorial, para la reducción de los desequilibrios territoriales.

- Proponer un diseño metodológico para la evaluación de la cohesión territorial en el marco de la planificación y el ordenamiento territorial en la ciudad de Cartagena, con el propósito de lograr su medición y seguimiento.
- Aplicar el diseño metodológico para la evaluación de la cohesión territorial en el marco de las políticas públicas de planificación y ordenamiento territorial en Cartagena, con el fin de consolidar la propuesta metodológica y obtener el diagnóstico de cohesión en la ciudad.

A partir de lo anterior, se obtuvo un diagnóstico que valida la pertinencia de implementar la cohesión territorial como herramienta que contribuye a la reducción de los desequilibrios en la ciudad; de esta manera, se dio muestra de la relevancia del concepto de cohesión territorial, con el objeto de trascender a las valoraciones de indicadores que solo hacen alusión al crecimiento económico, asumiendo el reto de darle un enfoque más territorial, integrado a los procesos asociados a la planificación, el ordenamiento y la gestión del territorio.

Para la construcción metodológica se tomó una clasificación ponderada de las dimensiones del territorio (sociocultural, económico-productivo, político-institucional, físico-ambiental), las cuales se trabajaron por Unidades Comuneras de Gobierno, posteriormente asociadas a las Localidades (división político-administrativa de planificación); sintetizando un panorama de la cohesión territorial en la ciudad y los factores que soportan tales condiciones.

Este ejercicio contribuye al análisis y comprensión de la forma como se manifiestan las lógicas de un proceso de ordenamiento territorial en un espacio determinado, en este caso de la ciudad de Cartagena de Indias; de manera que sea posible contribuir a la inserción de un concepto para las nuevas perspectivas del desarrollo como lo es, la cohesión territorial, la cual aún no ha permeado en los espacios académicos y gubernamentales del país, relacionados con la planificación territorial, razón por la que se requiere de un tratamiento conceptual y metodológico que permita precisar su pertinencia, condiciones de aplicabilidad y su relación con elementos como la sostenibilidad e integralidad al momento de abordar lo territorial; lo cual se traduce en una planificación territorial estratégica, caracterizada

por su condición de concurrencia desde lo espacial, lo sectorial y lo metodológico (Farinós, 2009).

Es de anotar que en el caso de Colombia, no existen ejercicios de evaluación de la cohesión territorial, a excepción del trabajo de Saúl Pineda (2008), el cual se fundamenta en lo económico. Para responder a la identificación y caracterización de los diferentes aspectos que constituyen la evaluación de la cohesión territorial, se contó con un diagnóstico que posibilitó el establecimiento de herramientas conceptuales y metodológicas, para la gestión territorial. De esta manera se evalúan los diferentes fenómenos que redefinen el orden socioespacial, su funcionalidad e integración, articulando esto con los Planes de Ordenamiento Territorial POT, dando sentido a lo territorial como objeto sistémico, de complejidad y base estructural de cualquier política pública.

Esta investigación contribuye al fortalecimiento de la línea de investigación *Ordenamiento y desarrollo territorial sostenible* del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía (EPG) en el marco del convenio entre la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), consolidando los estudios geográficos sobre el caribe colombiano que se vienen adelantando desde el EPG; de este modo se fortalecerá la labor misional de la UPTC, insistiendo en la investigación y la extensión como deber ser universitario.

Igualmente se pretende constituir un precedente para futuros estudios, dejando abierta la posibilidad de analizar en detalle desde la cohesión territorial, otros fenómenos y/o iniciativas concernientes a lo territorial, en diferentes ciudades del país.

El documento se estructuró de acuerdo con las etapas o momentos de investigación, de allí que en el primer capítulo, denominado: *Evolución y perspectivas de la cohesión territorial*, se plantea la pertinencia del concepto, sus múltiples interpretaciones en diferentes lugares del mundo, su relación con conceptos asociados a lo territorial y finalmente, con base en lo anterior, se propone una definición de la cohesión territorial como apoyo a los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

En el apartado siguiente, *Evaluación de la cohesión territorial: Un aporte desde la geografía*, se analizan experiencias de medición de desequilibrio

y cohesión territorial para llegar a establecer los indicadores y el proceso metodológico pertinentes y en correspondencia con la definición propuesta en el capítulo anterior, se consolide una propuesta metodológica para la evaluación de la cohesión territorial en el caso de una ciudad como Cartagena de Indias.

Posteriormente, en el tercer capítulo, *De los desequilibrios a la cohesión territorial: El caso de la ciudad de Cartagena*, se parte de una caracterización de la zona de la de estudio, para aplicar lo propuesto en el apartado anterior, así, a través del análisis de los diferentes grupos de indicadores, se elaboran diagnósticos desde las dimensiones del territorio (sociocultural, económico-productivo, político-institucional y físico-ambiental), lo que permite llegar a un diagnóstico síntesis de la cohesión territorial en la ciudad.

Finalmente, en el apartado de *Conclusiones y recomendaciones*, se hace una síntesis del aporte de la cohesión territorial como concepto, la pertinencia de algunos elementos para su evaluación, la cohesión territorial en Cartagena, así como pautas para futuros ejercicios de evaluación de la cohesión territorial y para la reducción de los desequilibrios territoriales en la ciudad de Cartagena.

1. Evolución y Perspectivas de la Cohesión Territorial

El presente capítulo se divide en tres apartados, en el primero se analiza la evolución del concepto de cohesión territorial a través de la revisión de su vinculación con la disciplina geográfica y las diferentes acepciones que se han consolidado entorno al mismo en diversos contextos (Europa, América Latina y Colombia), con lo cual se pone en evidencia la pertinencia de la cohesión en los procesos de organización del territorio. En el segundo apartado se hace un análisis de la cohesión territorial, teniendo en cuenta sus aportes a la planificación y el ordenamiento territorial; con base en ello, ante la ausencia de una definición integral de la cohesión territorial, se propone en este capítulo una que pese a la condición reduccionista que implica, tiene por objeto vislumbrar la propuesta metodológica a consolidar, donde la mitigación de los desequilibrios territoriales² es objeto de su aplicación y finalmente en el tercero se realiza la síntesis.

1.1 Un Marco para Cohesión Territorial

La preocupación por los procesos espacio-territoriales ha trascendido al interior de la geografía, particularmente desde su consolidación como parte de las ciencias sociales, quizás por el posicionamiento de la realidad social como construcción compleja, pertinente en el marco del llamado que se hace desde el pensamiento sistémico y la ratificación del interés en estudiar los procesos de diferenciación espacial, en todas sus dimensiones (Pillet, 2004).

² Desequilibrio es la condición contraria al equilibrio por la cual propugna la cohesión territorial entre sus dimensiones y al interior de estas, es decir en su integralidad el sistema territorial en desequilibrio no está organizado territorialmente.

De allí que la disciplina geográfica se ha robustecido en aras de aportar con ello a una mejor comprensión de los diversos procesos que acontecen en el espacio geográfico y que posibilitan la resignificación, reinterpretación y recontextualización del mismo, lo que Massiris (2009^a, p. 8) reconoce al expresar: “la geografía se consolida como una ciencia social mediante la cual no solo es posible explicar los procesos espaciales (o socioespaciales), sino los territoriales”; sosteniendo así la relación indiscutible entre teoría geográfica, la planificación y el ordenamiento territorial, lo cual posibilita la integridad de este último concepto, reconociendo la necesidad de que para su tratamiento se contemplen los conceptos de diversidad y complejidad.

Lo territorial como objeto de la geografía, suscita indiscutiblemente un nexo con la noción de espacio que hace pensar en su objetividad, que a través de reflexiones dentro y fuera de la disciplina ha validado la noción de territorio, como un espacio en el que convergen identidades, lógicas y fuerzas que le definen así mismo y a lo que en él se haya contenido (Pfeilstetter, 2011).

Desde este panorama, se comprende lo territorial como una construcción donde convergen cada vez más las conexiones entre lo intralocal, lo local y lo global, lo cual denota relaciones dialécticas cuya complejidad exige un tratamiento riguroso en términos de ciencia pero flexible en función de su alcance, de manera que permita aportar para la mejor comprensión de una realidad.

En tal sentido, para el abordaje de lo territorial, se parte de un eclecticismo geográfico, que reconoce la necesidad de los análisis integrados y las visiones compuestas, como base esencial de la disciplina, permitiendo que la geografía sirva para un análisis del espacio que permita leer el entorno (Lévy, 1999), así como comprenderlo y comprendernos en él.

La imagen de lo territorial como inherente a las posibilidades regidas por el saber, el querer y el poder; como elementos constitutivos de identidad, exige cuestionamientos sobre la fluctuabilidad del lenguaje y el límite del mismo para actuar desde y sobre el territorio (Pfeilstetter, 2011); es a través de dichos elementos que se llega al concepto de territorialidad como construcción sostenida por la interacción diferencial de sistemas

existenciales y productivos, de modo que sea posible visualizar determinadas rutas o enfoques conducentes al “bienestar territorial”³.

De esta manera se legitima la inserción de nuevos conceptos que contribuyen desde y hacia la geografía, a la construcción de bases para el desarrollo de nuevas formas de pensar y construir el territorio como sistema, consolidando la acción humana como determinante sobre el mismo, y canal para la manifestación de intenciones circunscritas en proyectos sociales, económicos, ambientales, políticos o culturales. Así se llega a considerar la cohesión territorial como una iniciativa desde los estudios territoriales, que vincula conceptos como “gestión y gobernanza territorial”⁴ en Europa (Farínos, 2008), entre otras que contribuyen a generar nuevas perspectivas de organización territorial para el desarrollo equilibrado, dotando al espacio geográfico de un valor agregado, más allá de las dinámicas naturales y su relación con los intereses económicos. De aquí la importancia de la cohesión territorial para apuntar a la consolidación de sistemas territoriales que permitan la construcción de nuevas realidades para el bienestar territorial.

Lo anterior vincula el concepto de cohesión a lo territorial como sistema que requiere equilibrio en pro de condiciones de bienestar, cuya comprensión requiere la adopción de un emplazamiento regional, donde la cohesión desde lo político-institucional y gestión sobre el territorio, “debe darse de manera armónica y guiada por los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia” (Massiris, 2009a, p. 34), solo así se podría orientar el camino hacia territorios más equilibrados.

³ El bienestar territorial es entendido como condición producto de la relación armónica, de las dimensiones del territorio (sociocultural, económico-productivo, político-institucional y físico-ambiental). El alcance de bienestar territorial supone mínimas posibilidades de desequilibrio territorial.

⁴ La gobernanza es la manera o capacidad de gobernar bajo el equilibrio entre estado, sociedad y mercado.

1.1.1 Cohesión territorial como estrategia de competitividad: caso Unión Europea

El origen del concepto de cohesión territorial se explica como una de las principales pretensiones de la Comunidad Europea, la cual emplea el término en el artículo 16 de su Tratado Constitutivo de 1957, haciendo mención a la necesidad de promover la cohesión social y territorial como elementos necesarios para el desarrollo de los servicios de interés económico (Fernández *et al*, 2007), posteriormente en 1997, el artículo 7d del Tratado de Amsterdam la retoma como cohesión económica y social, cuyo propósito principal es la integración económica, lo cual se materializa a través de los Fondos Estructurales, entre ellos el Fondo de Cohesión, creado desde 1993 con el Tratado de Maastricht (Zoido *et al*, 2009), con la finalidad de apoyar la reducción de las disparidades económicas al interior de la Unión. El concepto de cohesión establecido, es entendido como un fin o conjunto de actuaciones orientadas a reducir disparidades económicas y sociales a nivel regional, más que a integrar territorios (Navia & Zimmerman, 2004).

Posteriormente la cohesión territorial se entiende como la propensión o principio encaminado a la integración de los territorios, a lo que se asocia el principio de coordinación, que bien algunos autores denominan “coherencia interna” (Fernández *et al* 2007; 2009 y Farínos, 2007), entre las políticas, los imaginarios territoriales, las visiones de desarrollo y las relaciones con el ambiente. La “coherencia interna” se toma como sinónimo de “heterogeneidad”, dado que al hablar de cohesión también se relaciona con los conceptos de diversidad⁵ y complejidad territorial, cuya relación está determinada por el reconocimiento del primero para la asimilación del segundo. La pretensión de posicionar la cohesión territorial como una finalidad al interior de la Unión Europea, ha consolidado posturas de resistencia a dicho concepto en Europa, bajo la premisa del desconocimiento

⁵ La diversidad territorial es la base para comprender el alcance de la cohesión territorial y las dimensiones que ella implica: sociocultural, económico-productiva, político-institucional y físico-ambiental; pues permite articular las configuraciones territoriales (estructuras, flujos, redes, vínculos y equipamientos, etcétera) entre otros elementos, para el análisis espacial en la producción de espacio, es decir a los fenómenos sociales y su incidencia territorial (Fernández, *et al.*, 2007).

de las singularidades territoriales y la ausencia de deliberaciones frente al carácter democrático de la iniciativa (Faludi, 2013 y 2014).

De la Fuente (2005) al definir los mecanismos de la cohesión territorial como “todas aquellas actuaciones públicas con traducción presupuestaria que contribuyen a reducir las disparidades de renta disponible entre regiones o a mitigar los efectos de tales disparidades sobre la calidad de los servicios públicos” (p. 8), pone en discusión la adopción de la cohesión territorial como un elemento bipartito que comprende la cohesión económica y social, particularmente cuando se concibe la económica como la búsqueda de estrategias para combatir diferencias de renta entre territorios según Fernández (2007) propende por un desarrollo policéntrico que permite el surgimiento de nuevas centralidades y la mejora de las existentes (Yori, 2007) en beneficio de la población que hace parte del territorio.

La cohesión territorial adquiere una mayor importancia en el contexto de Europa, al reconocer que “las políticas urbanas y territoriales superan las competencias de los gobiernos territoriales. Las estrategias definen los territorios y no el territorio las estrategias” (Pascual, 2011, p. 5), posibilitando así la vinculación entre estrategias territoriales y perspectivas de desarrollo, que no están desarticuladas de macroprocesos, con los que se asume la cohesión territorial como estrategia para la competitividad entre los territorios europeos, en correspondencia con los marcos del sistema económico imperante.

En síntesis, la cohesión territorial en Europa es entendida como la coordinación para la integración de los territorios con el fin de reducir disparidades económicas, de renta y sociales, teniendo como estrategia la competitividad, el policentrismo, las configuraciones territoriales y la accesibilidad a los servicios, es decir, la cohesión territorial en el caso de Europa se orienta a lograr un desarrollo económico en el plano regional a través de estructuras funcionales.

1.1.2 Aproximaciones a la Cohesión Territorial desde su reinterpretación: caso América Latina

Muy articulados a la visión Europea, en América Latina se ha tratado de difundir el concepto de cohesión territorial como base para el desarrollo económico, a través de ejercicios como los desarrollados por Feres (2009) y Ruiz-Huerta (2009), que proponen indicadores y aspectos que deben ser incluidos a la hora de reducir las disparidades de orden social y territorial; en el caso de Feres de manera conjunta bajo la connotación de cohesión territorial, propone unos indicadores institucionales agrupados en tres dimensiones (economía e infraestructura, estado de derecho y democracia, políticas públicas) y unos de pertenencia agrupados en cuatro dimensiones (multiculturalismo, participación local, expectativas de futuro, integración a distintos niveles); en el caso de Ruiz-Huerta disgregando la cohesión en social y territorial, para lo cual propone para la cohesión social indicadores relacionados con tres ámbitos (distancia, pertenencia e instituciones), mientras para la cohesión territorial plantea la necesidad de adoptar dos indicadores (producto interno bruto regional per cápita y empleo). Igualmente, Fuentes (2010) analiza la relación entre competitividad y cohesión social para el caso de Chile, sin articular dichos conceptos a la cohesión territorial.

Los ejercicios antes mencionados son los únicos en hacer alusión concreta a la cohesión territorial en el contexto Latinoamericano; pues en la región se destacan organismos multilaterales como el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), el cual a través de un programa denominado “Cohesión Territorial para el desarrollo” pretende aportar a la generación de políticas públicas que ayuden a la reducción de disparidades sociales en las zonas no metropolitanas, “para que cada territorio exprese su potencial de desarrollo” (RIMISP, 2013); es de anotar que en los documentos de trabajo del RIMISP, la cohesión no trasciende a una visión aplicada, pues no se ha instrumentalizado, predominando ejercicios econométricos y sociales sobre el sector rural en Latinoamérica, que no hacen alusión a la cohesión, ni siquiera en los términos del desarrollo económico, como se propone desde Europa.

Cabe destacar iniciativas en pro de posicionar el concepto de cohesión territorial en escenarios de análisis del crecimiento económico y niveles de disparidad generado por el mismo, como lo hace Rodríguez (2011) para el

caso de Uruguay, dicha iniciativa reduce la cohesión territorial a adjetivo de crecimiento económico. Pese a que se han desarrollado reflexiones de significativo nivel académico sobre las perspectivas y los alcances de las políticas de desarrollo territorial en América Latina, estas reflexiones no han ahondado en la pertinencia ni en el esclarecimiento conceptual de la cohesión territorial, salvo a su reconocimiento en el escenario de la planificación y la gestión territorial (Massiris, 2009b); aun así se destacan algunas iniciativas en la región que permiten una aproximación a la necesidad de reorientar las políticas y los procesos de gestión territorial con miras a alcanzar niveles de integración económica siguiendo el enfoque Europeo.

La connotación territorial hace que la cohesión, adquiera mayor robustecimiento no solo en términos de implicaciones conceptuales, sino en el reconocimiento de su alcance al ser puesta bajo el lente de la realidad, así se evidencia la complejidad que caracteriza los sistemas territoriales, donde más allá de las relaciones entre las dimensiones del mismo (socioculturales, económico-productivas, político-institucionales y físico-ambientales), se constatan los niveles de articulación al interior de cada una de dichas dimensiones. Los niveles de articulación y con ellos la relación equilibrada entre las dimensiones del sistema territorial, conducen a la necesidad de gestar acciones en pro de una nueva orientación del desarrollo territorial, propendiendo por la reducción de los desequilibrios territoriales.

En este orden de ideas aparecen nuevas formas de actuación territorial que se circunscriben en la perspectiva de generar nuevas realidades desde el sur, en países como Ecuador y Bolivia (Massiris, 2011), e inclusive Venezuela, Nicaragua y Uruguay (Gutiérrez-Rey, 2014), dichas iniciativas han surgido de manera reciente a través de la noción de *buen vivir o vivir bien*, lo cual pese a no corresponder propiamente con la cohesión territorial, permite afianzar la necesidad de plantear nuevas perspectivas no solo para el desarrollo territorial, sino para la vida en los territorios, por cuanto:

El buen vivir, es considerado una oportunidad para “construir colectivamente” una “nueva forma de vida”, donde el régimen económico se orienta por las equidades y por una relación armónica entre individuos y colectivos, y con la naturaleza, subordinando los objetivos económicos (Farah & Vasapollo, 2011, p. 25).

Lo anterior muestra como algunos países que apuestan a un modelo diferente al de la economía de mercado se aproximan a las pretensiones de equilibrio de la cohesión territorial, sin desarrollarla como concepto, a través de sus visiones holísticas frente a los componentes del sistema territorial. De allí la pertinencia de la cohesión territorial, como base para orientar y aportar a las problemáticas del desarrollo, a través del sistema territorial como base para definir los marcos de acción al interior de un territorio; reconociendo la necesidad de orientar la reconfiguración de territorialidades diversas de manera que se propicie la reciprocidad, orientando la convivencia a entender la vida como una construcción inherente al territorio.

Lo planteado hasta ahora implica una noción de desarrollo territorial propia en relación a las visiones antes enunciadas, como generadora de escenarios para la integración y el equilibrio al interior de un territorio; en otros términos, hace mención a la puesta en marcha de un nuevo paradigma, que posibilite pasar del crecimiento económico a las condiciones de mejor estar como base generadora de cambio social (Correa y Vidal, S.I.), las que van desde el reconocimiento del otro, hasta su inclusión en el proyecto territorial que desde la particularidad configura cada individuo para sí, pero asociado a los demás como parte dinámica de su entorno.

La cohesión territorial, especialmente para el caso de América Latina, al tener la posibilidad de reconocer los procesos sociales estructurantes más allá de los económico-productivos, deja abierta la inclusión de los procesos político-institucionales de los territorios, que también permiten la configuración de la misma, pero ante todo posibilita la integración de los diversos actores y dimensiones de la vida territorial, para la gestión de un proyecto conjunto de desarrollo, con capacidad de ser gestado y regulado a través las instituciones a distintos niveles (central, regional, local) para reducir brechas o desequilibrios, entre y dentro de los territorios, con pertinencia (Feres, 2009; p. 3), que a diferencia de las visiones de cohesión con mayor orientación a lo económico, que se tienen desde instituciones como CEPAL, *et al.* (2007), posibilitan el alcance de la cohesión territorial como proyecto para un nuevo desarrollo territorial.

Para la puesta en marcha de la cohesión territorial, puntualmente a nivel latinoamericano, se debe asumir el reto que Sabatini (1990) denomina *desafío de conocimiento* para la planeación y que según Bervejillo (1996), consiste en el requerimiento de conocer las articulaciones entre lo global

y lo local, para la redefinición de la planificación territorial en un contexto globalizado; lo cual deja clara la necesidad de pensar en el desarrollo de los territorios a partir de las gentes, asumiendo los procesos de planificación como herramientas que permitan canalizar la gestión central y desglosarla a diferentes niveles, de manera que se pueda evitar la agudización de los monopolios territoriales, no siempre vistos a través de grandes iniciativas comerciales, sino de elementos que tornan la funcionalidad de un territorio al servicio de unos pocos, ejemplo: las vías, proyectos empresariales, comerciales y zonas francas, entre otros.

De esta manera la cohesión territorial tomaría un matiz distinto a la visión Europea, anteponiendo elementos como el territorio, la territorialidad y las particularidades de los procesos de territorialización por encima de lo sectorial, privilegiando la visión integral que implica el análisis de un sistema territorial; partiendo de la connotación estratégica y la carácter concurrente del nuevo enfoque de la planeación territorial en el que la misma se suscribe, dicho enfoque de acuerdo con Farinós (2009), comprende: lo espacial en términos de territorio y función, lo sectorial en términos de coordinación horizontal y coherencia, así como lo metodológico en términos de análisis del territorio, resultan determinantes.

1.1.3 Colombia ¿Qué tan próxima a la cohesión territorial?

Para el caso de países como Colombia, a nivel académico se asocia el uso del término cohesión territorial como insumo a visiones relacionadas con procesos de integración regional a partir de iniciativas de desarrollo económico que faciliten la competitividad (Pineda, 2008); la correspondencia entre las iniciativas de desarrollo económico, funcionalidad y competitividad, se sustenta en el impacto que generaron los estudios aplicados relacionados con la organización funcional del territorio (Gutiérrez-Rey, 2001; Rincón, 2001; Sánchez, 2001), de los que se destaca la proximidad a la cohesión en el ejercicio de Gutiérrez-Rey (2001; 2014), a través del aporte generado al enriquecer el concepto como “Organización e integración funcional del espacio” y posteriormente como “Organización, integración y estructuración territorial”, con los que se reconoce una visión sistémica de la realidades espacio-territoriales, apuntando a la búsqueda de correspondencia al interior del territorio, más allá de lo funcional.

En la actualidad, partiendo de ejercicio de Pineda (2008), donde se asume la cohesión social como elemento necesario para la cohesión territorial asociando esta última con una planificada ocupación del territorio; se destaca su vinculación con los conceptos de desarrollo endógeno y de proximidad. Es de resaltar que para el caso de Colombia, el ejercicio de Pineda (2008) se constituye en el único referente aplicado en temas cohesión territorial, aunque en dicho ejercicio se entienda la cohesión territorial en correspondencia con las visiones de competitividad de Europa.

La pertinencia de la inserción de la cohesión territorial como herramienta para la gestión pública en Colombia, se sustenta en la existencia a diversas escalas, de planes, programas y proyectos, de orden regional, local, urbano y rural, que obedecen a temas sectoriales y suelen estar desarticulados entre sí, por lo que su efectividad real en términos de aumento de la calidad de vida, sostenibilidad de los recursos sociales, económicos, políticos e institucionales, como la participación de la sociedad civil al interior de los mismos, no se evidencia; lo que dificulta la inserción de los territorios en los procesos de desarrollo social y económico en condiciones de equilibrio.

Lo anterior, en razón a que:

- Los criterios de construcción de las directrices de ordenamiento territorial como política pública, han estado orientados básicamente hacia el crecimiento económico en función de la plusvalía, desconociéndose los limitantes, posibilidades territoriales y la población (Borja, 1999).
- Los criterios de medición del desarrollo territorial adoptados hasta ahora no reconocen las necesidades de las poblaciones en términos de relaciones espaciales equilibradas (flujos, movilidad, vínculos, etcétera) lo cual genera nodos y núcleos desorganizados en los que se concentra la actividad económica y la población.
- La distribución espacial de los equipamientos urbanos se ha dado de manera nodal, tanto en infraestructura económica como social, restringiendo la accesibilidad de la población a ciertos desarrollos o áreas específicas de interés económico, lo que ha generado “marginalización espacial” de la población.
- La ausencia de indicadores de medición de articulación regional basadas en la cohesión de los territorios.

- No se evidencia la participación de los niveles intermedios de la planificación, entes territoriales, organizaciones regionales y locales, en la generación y formulación de directrices de gestión para la planificación y el desarrollo territorial (Borja, 1999).

Lo anterior, soporta la necesidad de redefinir el concepto de desarrollo territorial y las herramientas para la planificación, gestión y manejo del mismo que conduzca a un desarrollo integral en los territorios; para lo cual la cohesión territorial propende por la implementación de políticas de planificación, cuya orientación dista de estar prioritariamente en función de la operatividad comercial e industrial, las vías y demás elementos que generalmente son proyectados desde la planificación tradicional con énfasis en lo económico.

1.1.3.1 Marco nacional y posibilidades de cohesión: una mirada desde la evolución normativa

Pese a los numerosos esfuerzos por orientar el país a situaciones de mejores condiciones de vida, que involucren un desarrollo conducente a la reducción de desequilibrios territoriales, aún no se evidencia una adopción plena de la cohesión territorial como herramienta para enriquecer los alcances de la política y gestión del ordenamiento territorial. Sin embargo, de manera implícita, los lineamientos recientes conducen a escenarios de integración territorial preponderantemente económicos, que pueden ser un buen inicio para que en el país se reconozca la pertinencia de vincular la cohesión a sus estrategias de planificación en la solución de problemas socioespaciales.

A pesar del reconocimiento de una nueva visión territorial en gran parte del articulado de la constitución de 1991 (Gutiérrez-Rey, 2010), en la actualidad han surgido cuestionamientos sobre la amplitud de la visión territorial que se proyecta en la carta política, dadas sus sesgos a intereses político-administrativos que desconocen los intereses plenos de las comunidades del país. Los esfuerzos para afianzar un proyecto territorial como país continuaron luego de la promulgación de la constitución, de ellos surge en 1997 la Ley 388, que instaura el ordenamiento territorial como herramienta para vincular y permitir el funcionamiento de otras disposiciones adoptadas, como el Sistema Nacional Ambiental (SINA) (Ley 99 de 1993), las Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013), y la misma carta de 1991.

Si bien el ordenamiento territorial en Colombia, constituye desde 1997 una herramienta para armonizar disposiciones legales existentes, la forma como lo proyecta la Ley 388, no concuerda a plenitud con el espíritu de la constitución por el hecho de que en ella no se reconoce la diversidad territorial que va implícita en la promulgación de la constitución; al igual pese a la existencia de elementos relevantes para la planeación derivados de dicha Ley como el Modelo de Ocupación Territorial (MOT) y la Regiones Administrativas de Planificación Estratégica (RAPE), el ordenamiento territorial en el país no ha logrado consolidar los niveles de articulación que trasciendan a la dimensión económica de los territorios, en correspondencia con la cohesión territorial.

Adicionalmente, el carácter de largo plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), no es factible en la práctica debido a relevancia que sobre ello tienen los Planes de Desarrollo (Ley 152 de 1994), cuyo alcance es de corto plazo, dada su articulación con las dinámicas de gobierno. De allí que la condición operativa de la administración del territorio legitime el ordenamiento como aquello que responde a la disposición de recursos para el desarrollo económico, “Lo anterior muestra que no hay una directriz clara desde la Constitución Política de Colombia sobre el tipo de desarrollo que se busca o quiere, aparte del crecimiento económico” (Gutiérrez-Rey, 2010, p. 247).

En términos económicos y de gestión, el país le ha apuntado a la consolidación de una plataforma normativa orientada a la construcción de escenarios para la competitividad (artículos 88, 333 y 334 de la Constitución Política de Colombia) y derivada de ella se concibe la prosperidad social (modelo de desarrollo económico); lo anterior explica la funcionalidad de la Ley 1508 de 2012, por la cual se establecen las asociaciones o alianzas público-privadas, como una herramienta para la prestación de servicios y el desarrollo de obras por parte ya no solo del estado sino también del sector económico (privado), esto posibilita configuraciones territoriales utilitarias al servicio de las inversiones de uno u otro sector, olvidando la visión de equilibrio que debe primar en lo territorial.

Así como las alianzas público-privadas existe otra herramienta denominada Contratos Plan, contemplados en las Leyes 1450 y 1454 de 2011, reglamentados por el Decreto 0819 de 2012 del Ministerio del Interior, los que se proyectan de forma clara como las herramientas para la puesta

en marcha la gran estrategia de la asociatividad contemplada en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), los Contratos Plan regulan el nuevo rumbo de la planificación en el país, donde la priorización en términos de eficacia y eficiencia parecen ser la principal pretensión, dejando así claridad entre el tipo de proyectos de financiación conjunta que pueden establecer entes territoriales de diverso orden, vinculados por unas características particulares o no, entre sí y con la nación.

Este tipo de herramientas normativas conduce a la reflexión sobre cuestionamientos relacionados con el tipo de gestión territorial hacia la que se está orientando el país y si esas implicaciones en términos de mitigación de desequilibrios territoriales encajan con una noción de desarrollo territorial en función de las gentes; así se evidencia la preocupación alrededor de la agudización de los desequilibrios territoriales y por ende se vislumbra la cohesión territorial como alternativa para reorientar tal situación.

Si bien, Colombia cuenta con un conjunto de insumos de orden jurisprudencial para la gestación de escenarios de integración desde lo económico, incluso para temáticas directamente relacionadas con la gestión territorial; para que dichos insumos contribuyan a escenarios de cohesión territorial, resulta indispensable la existencia de claridad sobre el lugar de la dimensión económica en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio, especialmente frente a la forma como se articulan a esta las otras dimensiones del sistema territorial (sociocultural, físico-ambiental y político-institucional).

1.2 Alcances de la Cohesión Territorial

El análisis de los elementos que posibilitan la existencia de desequilibrios territoriales es objeto del presente apartado, con la finalidad de explicar cómo la cohesión territorial en pro de la reducción de dichos desequilibrios, se relaciona con las dimensiones territoriales y actuaciones en el sistema territorial.

Todo sistema territorial, con sus dimensiones: sociocultural, económico-productiva, político-institucional y físico-ambiental, como construcción social representa el estilo de desarrollo de una sociedad, siendo a su vez la expresión espacial de éste (Gómez, 2007); en todo sistema territorial surgen desequilibrios como desigualdad económica, desvertebración social, degradación ambiental, inaccesibilidad territorial, carencia de gestión territorial (integral), entre otros.

La cohesión territorial constituye una estrategia para los procesos de ordenamiento territorial, en la medida en que su estudio y aplicación aporta a la solución de los desequilibrios territoriales como los enunciados anteriormente, dado que permite generar una distribución equilibrada de recursos económicos en el territorio, gestar vínculos de solidaridad al interior de las comunidades en pro de la solución de problemáticas comunes, promover el uso racional de los recursos naturales y propender por una gestión territorial integral.

La cohesión territorial, se enmarca en la construcción de un proyecto para la integración del territorio y constituye una elaboración prospectiva, en la que se incluye el reconocimiento de la diversidad, las relaciones intercalares entre lo local, lo regional, lo nacional y lo global, a partir de la adopción de una ruta orientada al equilibrio entre las dimensiones de territorio. Esa prospectiva es definida por Espinosa (2009, p. 284) como una “metodología social compuesta de herramientas para conjeturar sobre el futuro de un ámbito espacial determinado mediante la creación de escenarios probables y posibles en un contexto globalizado y descentralizado”.

En ese sentido los escenarios probables deben partir de la armonía dimensional en los territorios y de sus características propias, que hace necesario el principio de solidaridad territorial, el cual se entiende como un elemento o valor agregado a las sociedades, ya que permite la construcción de espacios distintos, de ahí que se hable de solidaridad territorial, que bien define Borja (1999, p. 155), como “la acción conjunta de las entidades territoriales y las unidades de administración territorial, para la realización de tareas y obras necesarias al bien común”.

1.2.1 Relación entre cohesión social y territorial

La cohesión territorial, implica niveles de cohesión social en el territorio que posibilitan mejores niveles de bienestar, apuntando a la consolidación de vínculos fraternos entre la población, que son afianzados al compartir una visión de presente y futuro que articule sus proyectos de vida, sin importar lo aparentemente diferentes que estos sean. De acuerdo con lo anterior, se debe reconocer la cohesión social como un punto de partida más que como punto de llegada para la cohesión territorial, tal necesidad puede verse en las afirmaciones de Pascual Esteve (2011, p. 1) al plantear que “no puede entenderse solamente como un resultado, por cuanto la capacidad de

organización y acción del territorio, para generar un desarrollo territorial endógeno guiado por valores y objetivos de sostenibilidad y reducción de desigualdades sociales”, requiere de un mínimo de cohesión social establecida.

En la Tabla 1, se muestran los alcances o fines de la cohesión social desde las dimensiones del sistema territorial, con la finalidad de constatar sus niveles de correspondencia con la cohesión territorial, a partir de las contribuciones hechas por algunos autores.

Tabla 1. Alcances de la Cohesión Social en las dimensiones del sistema territorial.

DIMENSIONES	ALCANCES
Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de desigualdades sociales. - Potencialización la riqueza simbólica del multiculturalismo. - Consolidación de la pluralidad de la ciudadanía. - Relaciones de calidad y positivas entre las personas en diferentes entornos.
Económico-productivo	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de las disparidades y fracturas socioeconómicas en la sociedad.
Político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones. - Eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social. - Difusión del imaginario democrático.
Físico-ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo territorial endógeno guiado por valores y objetivos de sostenibilidad.

Fuente: Borja (1999), Cepal *et al.* (2007), Cuervo (2009), Cuellar (2009), Pascual Esteve (2011).

La Tabla 1, permite constatar la forma en la cual los alcances de la cohesión social son inherentes a la cohesión territorial, lo cual se expresa desde la pretensión de equilibrio a la que se apunta desde cada dimensión; pues el principal propósito de la cohesión social es la consolidación de un vínculo que posibilite la actuación conjunta de individuos en pro de situaciones que requieren de la participación colectiva para ser tratados. De esta manera, se vislumbra la relación entre la cohesión social, y la territorial con el

principio de sostenibilidad, lo cual explica el hecho que como construcción compleja, la cohesión territorial sea necesaria para enfrentar las realidades actuales en los marcos de un desarrollo armónico.

Por tanto, se reconoce la importancia de redefinir la planificación clásica por la planificación territorial, propuesta acogida por Rodríguez (2011), al plantear la necesidad de un enfoque particular de desarrollo territorial para lograr la cohesión; aunque el uso del término cohesión, ya sea para hacer referencia a cohesión territorial o social sea asociado únicamente a procesos de integración derivados de las estrategias gubernamentales, como lo hacen la CEPAL, *et al.* (2007), al plantear la necesidad de involucrar la cohesión social en la gestión desde lo político-institucional, desconociendo la cohesión territorial como inherente a la misma.

El concepto de cohesión territorial se asocia a un ideal que visiona la gestión y actuación territorial integral, en tal sentido la cohesión va más allá de la funcionalidad de las directrices o lineamientos propuestos para el ordenamiento de un territorio o su aprovechamiento económico, significando también la articulación entre los procesos y los individuos que hacen parte del territorio, dando cabida así a la identidad, la aprehensión territorial o consolidación de un proyecto territorial compartido por parte de todos los individuos que ocupan un territorio, la percepción de la funcionalidad del aprovechamiento que se hace de dicho territorio, el reconocimiento de sus gentes como capaces de intervenir en la gestión que se hace sobre el mismo, con certeza sobre la contribución de dicha gestión a garantizar el sostenimiento de generaciones futuras; lo que implica una lógica territorial que propende por no fragmentarse o desvincularse con la de los territorios que le circundan (véase la Tabla 2).

En tal sentido, la cohesión territorial puede adoptar la noción de proyecto político, pero ante todo de vida, ya que “incorpora un proceso de acumulación de poder a nivel territorial, mediante la descentralización (cesión de poder desde el centro) y mediante la creación de poder a través de la concertación como juego de suma positiva entre los actores territoriales” (Bervejillo, 1996, p. 30).

1.2.2 Relación con el desarrollo territorial

La cohesión y el desarrollo territorial como conceptos, se encuentran relacionados con el posicionamiento de la planificación y el ordenamiento territorial al interior de la geografía, sostenidos como bases para el progreso de las sociedades, asociado al uso funcional y al aprovechamiento de los recursos y las potencialidades de un territorio a diferentes escalas. El desarrollo territorial entendido como la ampliación de capacidades y condiciones inherentes a un territorio, ha generado en algunos casos desequilibrios territoriales, ante esto el concepto de cohesión territorial, se proyecta como un mecanismo para lograr una gestión, circunscrita en lógicas del sistema territorial que propendan más que por la integración funcional del territorio, por la sostenibilidad y la equidad territorial, es decir la disminución de los desequilibrios entre las dimensiones y al interior de estas, impulsando así un desarrollo territorial cohesionado en que se rescata lo territorial como determinante del desarrollo y no viceversa (Boisier, 1999 y 2004).

La Tabla 2 muestra los alcances de la cohesión territorial a través de las dimensiones del sistema territorial, con el propósito de evidenciar su relación con la reducción de los desequilibrios territoriales, así como con la gestión de los territorios y consigo una noción de desarrollo territorial.

Tabla 2. Alcances de la Cohesión Territorial en las dimensiones del sistema territorial.

DIMENSIONES	ALCANCES
Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> - Bienestar territorial. - Empleo en un horizonte temporal y espacial sostenible. - Análisis particular de los procesos de desarrollo en cada territorio para identificar posibilidades de potenciar y generar capacidades endógenas. - Mínima polarización, garantizando el acceso equitativo a servicios y equipamientos.

Económico-productivo	<ul style="list-style-type: none"> - Condiciones para el crecimiento de la actividad productiva en el territorio. - Vertebración económica equilibrada y racional del territorio . - Desarrollo económico, igualación espacial de renta per cápita. - El logro de mejor conectividad con territorios vecinos, partiendo de las lógicas de operatividad intra e inter territorial, más allá de lo generado por las infraestructuras del transporte.
Político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Reordenamiento territorial (modelo descentralizado). - Actuaciones públicas en función de los miembros de una sociedad. - Sistema de gestión del territorio en el que están involucrados tanto el Estado como la sociedad. - El reconocimiento del deterioro de los recursos y su relación con: declive social, regiones rurales, inmigración mayoritaria. Nuevas formas de gestión sociopolítica.
Físico-ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción o superación de la discriminación por localización geográfica (distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio). - Desarrollo territorial guiado por los valores de sostenibilidad y ordenación equilibrada del territorio.

Fuente: Muñoz de Bustillo (2002), Portocarrero (2005), CRPM (2008), Godínez & Máttar (2009), Fernández *et al.* (2009), Feres (2009), Centrangolo & Goldschmit (2010), Guarocuya (2010), Pascual Esteve (2011), Rodríguez (2011).

Con base en las Tablas 1 y 2 se evidencia el carácter complementario de la cohesión social y la cohesión territorial, pues mientras la primera se enmarca en una pretensión de equilibrio que empodere e integre a la comunidad que hace parte de un territorio, la segunda más allá de propender por los aspectos generadores de equilibrio, apunta a que los mismos se distribuyan de manera equitativa en el territorio, trascendiendo a lo comunitario (base de la cohesión social) y acentuándose en el carácter espacial de todos los elementos que hacen parte de un territorio (dimensiones), por tanto es objeto de análisis geográfico.

Para la comprensión de la cohesión territorial como ese deber ser o ese desarrollo por los territorios en función de su totalidad, autores como Fernández, *et al* (2009) plantean la necesidad de desarrollar acciones estatales, sustentadas en un conocimiento de la realidad así como la articulación de elementos que trasciendan a lo social y lo cultural, sin dejar de lado la participación y la necesidad de coordinación desde los estados y fuera de ellos. Lo anterior es respaldado por Biffarello (2009, p. 30), al referirse a la cohesión social como principio para la acción, asegurando que “necesita del compromiso de los actores con la transformación de prácticas y esquemas obsoletos”, donde “cada sociedad deberá encontrar las convergencias, los consensos básicos sobre los factores que permiten mejorar la convivencia, recuperar la memoria e identificarse con un proyecto colectivo”, dicho proyecto colectivo debe tener una materialización en el plano territorial, para lo cual lo económico junto con las otras dimensiones del sistema territorial son determinantes.

La relación entre lo económico y lo social es imprescindible al momento de hablar de cohesión pues la necesidad de articulación del componente societal para el despliegue de iniciativas económicas es claro, así como lo económico es de importancia para las iniciativas de tipo social, aunque quizás en menor medida. La idoneidad para focalizar la articulación entre estos elementos y lograr cohesión social reside en la institucionalidad, no solo entendida desde los procesos de gobierno sino desde el reconocimiento de los individuos como soporte y agentes de la misma.

Lo anterior lleva a cuestionar el desarrollo territorial como ha sido entendido hasta ahora y plantea la necesidad de reconocer la oportunidad que constituye el ordenamiento en función de la cohesión en un contexto diferente al de Europa, que gira entorno a la configuración de corredores de competitividad, lo cual sirve de soporte a las necesidades de conectividad; dejando de lado la noción de bienestar y de verdadera integración territorial, así se legitima la necesidad de construir diagnósticos en pro de la cohesión territorial, que deje las bases para reflexionar sobre la gestión y coordinación de la misma. Lo cual requiere, un reajuste en la noción de desarrollo territorial que puede verse complementada por la apreciación de Bermejillo (1996), para quien “El desarrollo territorial, en consecuencia, se ve obligado a hacerse cargo de los desafíos de la diversidad cultural y de la mayor complejidad de las identidades sociales, acentuadas ambas por los procesos de globalización” (p. 2).

En tal sentido se evidencia una interconexión entre los conceptos mencionados hasta ahora con algunos como el Desarrollo Territorial Sostenible DTS, que en las palabras de Massiris (2013), se traslapa con el concepto de cohesión, lo cual se puede constatar en el siguiente fragmento: “El DTS es un desarrollo integral, en el que las acciones sectoriales y territoriales se estructuran sobre la base del territorio como elementos articulador, guiado por principios de sostenibilidad ambiental, equidad, cohesión social y territorial y gobernanza democrática” (p. 5).

De acuerdo con las anteriores precisiones y asociaciones relacionadas al concepto de desarrollo territorial, queda la necesidad de trascender a los marcos de competitividad y crecimiento económico para poder llegar a una construcción de desarrollo *in situ*, que abarque el eje de la sostenibilidad, una elaboración que contemple la integración y la organización de los componentes económicos, sociales, políticos de una comunidad, de manera articulada; es decir, lo que serían los elementos para el análisis del territorio: físico-ambientales, socioculturales, económico-productivos y político-institucionales, que son contemplados en las dimensiones del desarrollo sostenible por Delgadillo & Cortes (2009), quienes parten de las tres primeras como las establecidas por la Comisión de la Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2001) y que Gutiérrez-Rey (2014) añade la última como soporte de los anteriores.

De esta manera, se estarían alcanzando niveles de bienestar, expresados en la generación de ambientes armónicos desde el análisis del territorio, en los que la participación cumple un rol determinante ya que a través de ella se conjugan las directrices de solidaridad que hacen de la economía un motor para la equidad social y gestora de solidaridad, lo que a su vez dinamiza los procesos de participación que ayudan a la construcción de un proyecto territorial compartido, una visión colectiva y propia de constructores de territorio, lo que afianza los procesos de gobernanza y permite el equilibrio territorial⁶, lo cual es el fin último objeto de la cohesión.

El concepto de equilibrio tiene conexión directa con el de sostenibilidad, antes referido, tal relación puede verse en la forma como Gutiérrez-Rey

⁶ El equilibrio territorial se entiende como aquel producto de la armonía a nivel inter e intra-dimensional en un territorio.

(2010, p. 249), resalta la escasa asimilación de este último concepto para el caso de Colombia, al indicar que “aparece por primera vez como concepto, aunque se esperaba la introducción en este con el concepto de equilibrio entre lo social, lo económico, lo ambiental y lo territorial”; dicha sincronización solo es posible mediante la reinterpretación de lo territorial, lo que puede permitir la articulación e integración ordenada de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo cual permitiría la existencia de la cohesión territorial, en el marco de la materialización de un verdadero desarrollo territorial.

Todo lo anterior siempre y cuando se reconozca que la cohesión territorial como construcción en función de los sistemas territoriales, es producto de dos tipos de equilibrio, por un lado el generado al interior de cada una de las dimensiones del sistema territorial y por el otro aquel producto de las relaciones entre las distintas dimensiones; de allí que para el caso de la cohesión territorial pueda hablarse de equilibrio intra e interdimensional (Gutiérrez-Rey, 2014).

1.2.3 Relación con el desarrollo económico

Las nuevas lógicas del capitalismo, su actuación en el sector primario y secundario, la inserción en espacios cada vez más interconectados, la ocupación del tiempo y los retos que tal pretensión implica en la actualidad, hacen que se reconfigure el ocio, el descanso y la recreación, de manera que se conviertan en herramienta para el aprovechamiento económico. De esta manera surge la base para la consolidación del sector terciario de la economía, que puede representar una gran rentabilidad, propiciando una serie de transformaciones socioespaciales que lo convierten en un elemento complejo y determinante de las dialécticas relaciones que circundan en un territorio y actualmente el sector cuaternario; dichas transformaciones son más dinámicas en términos de generación de desequilibrios, cuando se consolidan renglones económicos en contravía de la cohesión territorial.

Lo anterior, ha orientado la gestión de los territorios, dando primacía a intervenir en los mismos con el fin de hacerlos más propicios para el afianzamiento del desarrollo económico. Está claro que el desarrollo económico se ve favorecido por la especialización territorial, la cual según Ferrão (1998) obedece a la compresión espacio-temporal de lugares estratégicos, lo que genera la eficacia económica, pero simultáneamente

desencadena inequidad territorial; ante tal situación el ordenamiento territorial no debería combatir la polarización generada por la eficiencia económica, sino propender por un equilibrio razonable entre equidad, distribución espacial y costo en términos de crecimiento global, lo que en otros términos sería apuntar al desarrollo policéntrico, el cual reconoce la funcionalidad sistémica de los territorios, pero entendiendo tal sistematicidad como flujo armónico de relaciones al interior de los territorios, que conduzcan a la generación de condiciones de bienestar; para las que se requiere de condiciones básicas, como las consideradas por Bervejillo (1996) entre las que se destacan la redefinición del sentido y sujeto de la planificación ligada a la complejidad del territorio, el resurgimiento de la prospectiva territorial y la valoración de las relaciones entre diferentes escalas (local, regional, global).

Con los elementos antes mencionados, podría configurarse un escenario en el que sea loable hablar de desarrollo territorial, a partir del policentrismo, entendiendo el desarrollo territorial en pro de la cohesión como ese conjunto de acciones generadoras de un ambiente en el que prima la integración, el bienestar y la reducción de los desequilibrios, en cual el crecimiento económico beneficia a la totalidad de las gentes en su distribución, permitiendo el direccionamiento de las iniciativas socioeconómicas a la sostenibilidad, asociando este concepto a la pretensión de mantener ambientes de bienestar. Es decir, pese a la relación de los factores de competitividad económica con la reducción de algunos desequilibrios territoriales (Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el trabajo, 2004) y con el policentrismo como estrategia, la cohesión territorial debe trascender a la distribución equilibrada de actividades económicas en un territorio; de allí que Bervejillo (1996, p. 21), insista en que:

La renovación de la teoría del desarrollo y de la planificación remite a debates más amplios, situados en el plano de la concepción del desarrollo. La referencia a ellos es inevitable, desde que está en juego no solo la eficacia de las estrategias, sino su misma legitimidad y sentido.

Por lo anterior, autores como Yory (2007) hacen referencia a la necesidad de nuevas formas de regionalización que permitan que se optimicen las bases de conectividad y competitividad, teniendo como premisa que el fin último del ordenamiento debe ser la consolidación de realidades cada vez más

próximas al equilibrio territorial; bajo el concepto de Desarrollo Territorial Integrado (DTI). Cabe resaltar en aras de que reconocer el policentrismo como estrategia para la cohesión territorial, este no debe darse como propone Yory (2007), bajo el esquema de ciudad y/o región difusa, ni como propone Hildenbrand (2009) un modelo de ciudad compacta; sino bajo la visión de ciudad intermedia (Mendez *et al*, 2008), la cual ha de verse como construcción endógena producto de las singularidades asociadas a cada sistema territorial.

En ese marco podría hablarse de un territorio cohesionado o un lugar con buen nivel de cohesión territorial, pero dada la amplitud del concepto, debe entenderse que dicho territorio ha de contar con las herramientas para no funcionar de manera nucleada, es decir, para relacionarse con otros sin afectar las premisas que le distinguen, eso indiscutiblemente fortalecerá la proyección de ventajas comparativas, siendo esta un elemento que puede generar un incremento directamente proporcional en los niveles de bienestar.

Las actividades del sector servicios o terciario, pueden ser una fuente primordial para la consolidación de algunos procesos regionales, así como puede surgir a partir de ellos, un conjunto de estrategias que posibiliten un papel articulador del mismo en función de principios del desarrollo, pero entendido como una pretensión para y por los territorios (Múnera, 2007); de esta manera se articula el análisis del territorio al reconocimiento del mismo como inherente a un sistema social autopoiético⁷, lo que implica una visión sistémica del mismo, como elemento dinámico asociado al diálogo de la acción-comunicación con entidades fijas (Pfeilstetter, 2011), así se reconoce la condición reproductiva de los elementos asociados al territorio y la pertinencia de que sean abordados desde la cohesión.

Los elementos antes enunciados, más allá de implicar una noción plena de desarrollo, develan un proyecto identitario que trasciende a lo sociocultural y llega a lo económico, configurando un análisis territorial, que en el mejor sentido puede conducir a un verdadero cambio, dejando de dar prioridad

⁷ Según Pfeilstetter (2011), la condición autopoiética del territorio como sistema social, le otorga la posibilidad de ser analizado desde los procesos comunicacionales que le circundan como elemento simbólico diferenciado.

a la organización espacial y pasando a la organización territorial⁸, esta última a la que se asocia la cohesión territorial.

Lo anterior, además de soportar la noción del capital territorial como algo que requiere ser afianzado en pro del desarrollo endógeno, deja claro que una gestión territorial conducente a escenarios más cohesionados requiere de la redefinición del desarrollo territorial, objetando el crecimiento económico como fin último. Así, se podrán implementar políticas públicas, que reorienten el rol de lo económico en el marco de los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia, tan importantes para la configuración regional asociada tanto al ordenamiento y por ende al desarrollo territorial.

1.2.4 Relación con la gestión territorial

En el marco de la reconfiguración del desarrollo territorial, que implica la cohesión y su relación con el desarrollo endógeno, asociado a la gestión, se vislumbra el concepto de gobernanza como garante de la orientación hacia la cohesión, particularmente por ser reconocida como base para la cohesión social y evidencia del rol que puede desempeñar la dimensión económica productiva en un territorio; la gobernanza que según Farinós (2008) es un modelo para gestionar los asuntos públicos de una manera alternativa, puede entenderse como la implicación de elementos de integración y cooperación, que la hacen un componente de gran trascendencia para la cohesión territorial; esta relación entre cohesión territorial y gobernanza (también precisada como gobernanza territorial) es visible en las consideraciones de Farinós, quien asegura que “el funcionamiento sistémico del conjunto de todas estas dimensiones y principios contribuirá a la meta final del desarrollo territorial sostenible” (2008, p. 13).

Si bien autores como Jiménez *et al.* (2007), insisten en que para el estudio de las políticas públicas se deben separar los conceptos de gobernanza

⁸ Sinónimo de organización del espacio y de la ordenación del territorio con visión sistémica en la búsqueda de equilibrios y del sistema territorial (sociocultural, físico-ambiental, político-institucional y económico-productivo), así como entre las dimensiones que lo integran. Sin embargo autores como Gutiérrez-Rey (2014) consideran desde el concepto que puede haber diferencia dado que lo territorial implica lo espacial, pero en su aplicación no habría tal diferencia.

(cualidad que dá cuenta del sistema social) y gobernabilidad (capacidad que dá cuenta del sistema político), en el caso de la cohesión territorial, hasta ahora, se toma solo el concepto de gobernanza como un elemento articulador de la gestión sobre el territorio en aras de reforzar su visión prospectiva, dejando de lado la equidad y el pluralismo entre otros aspectos; lo anterior implica que la connotación de gobernanza en los marcos de la cohesión territorial debe incluir el buen gobierno como parte *sine qua non*, es decir debe garantizar transparencia, participación y pertinencia en la gestión territorial (UN ESCAP, 2006).

Puede entenderse que la pretensión de la cohesión es generar una nueva gobernanza territorial⁹ que permita nuevas gobernabilidades, que se altere o modifique la gobernabilidad existente y se geste un nuevo orden, todo esto afianzado a través de una nueva interpretación del desarrollo territorial, donde los elementos de diversidad y complejidad permitan la construcción de territorios cada vez con menos desequilibrios. También es de anotar el alcance de la gobernanza, al sentar las barreras que encaminan la visión de bienestar (desarrollo equilibrado) de la cohesión territorial, a lo cual Farinós (2008) explica: “El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible (p. 15)”;

vale precisar, que a diferencia del autor, la presente investigación reconoce el elemento sostenibilidad como componente implícito a la cohesión territorial y garante de su pertinencia como concepto, así como construcción aportante al desarrollo territorial, el cual en la pretensión de ser reinterpretado también ha de propender por la sostenibilidad.

Esa visión compartida, a la que hace mención el autor, da fe del vínculo que implica la cohesión social, producto de las interacciones que se desarrollan a partir de las acciones propias de la gobernanza; así como cuando hace mención al capital territorial, se refiere al reconocimiento de las capacidades y recursos con los que cuenta un territorio, lo cual permite

⁹ La gobernanza territorial, se entiende como la capacidad de gobierno a través de la cual se garantiza la disposición de elementos para el desarrollo territorial equilibrado.

a los individuos desarrollar mecanismos y estrategias para su inserción en la productividad económica adoptando un principio de sostenibilidad; esto hace que la cohesión económica gestada sea diferente a aquella que propende por la mera funcionalidad y competitividad, siendo soporte de la cohesión social y aportando a esas condiciones de equilibrio que implica la cohesión territorial.

En relación a lo anterior, es necesario clarificar la presencia implícita del concepto de sostenibilidad como un elemento que permea todos los escenarios de actuación territorial a través de la durabilidad y el bienestar, producto del equilibrio entre el estado, la sociedad, el ambiente y la economía, para lo cual es indispensable una visión de desarrollo distinta a la acumulación masiva de capital, este es el verdadero trasfondo de la cohesión territorial, apuntarle a la reinterpretación de lo social por medio de lo territorial, para generar condiciones para el bienestar.

Desde ese panorama la gobernanza es un insumo de gran relevancia para el alcance de la cohesión territorial, especialmente por el hecho de invitar a la comunidad y al Estado a trabajar de manera conjunta por un mismo objetivo, tal responsabilidad por parte del Estado y reconocimiento a la condición dinámica de la comunidad, había sido considerada por Santos (1990) así: “Al ser un instrumento directo o indirecto en la realización local de las fuerzas externas, el Estado también tiene que adaptarse a las exigencias que nacen de sus propias relaciones internas” (p. 205), esto hace de la gobernanza territorial una herramienta para el cambio que implica la cohesión territorial.

Cabe aclarar que se habla de gobernanza territorial dado el marco aplicativo del concepto de la acción territorial, y que tal precisión ya ha sido hecha por autores de otros campos del conocimiento como Espinosa, quien la define así: “la gobernanza territorial se debe concebir como un proceso social que se desenvuelve en forma dinámica en un ámbito espacial y en un contexto mundial, donde los acontecimientos mundiales (de origen natural o social) tendrán efectos sobre los territorios” (2009; p. 288).

Así, se llega al reconocimiento de la gobernanza territorial, premisa clave para la cohesión social y territorial; ante lo cual cabe resaltar, que la cohesión territorial, requiere de una gestión territorial a través de cuyas

políticas se logre consolidar una visión prospectiva, que lleve consigo una solidez que otorgue legitimidad a las actuaciones relacionadas con la planificación, esa visión prospectiva permite vislumbrar el futuro de forma objetiva, debe teniendo en cuenta diversos datos bajo un mismo nexo; paisajes, configuraciones territoriales y espacio; vida urbana y mundo agrícola, formas antiguas y nuevos procesos; regímenes y rupturas; procesos económicos, políticos y culturales, etc. (Santos, 1996; p. 81).

Este tipo de gestión que implica la cohesión territorial, lleva adicionalmente un elemento que le confiere mayor complejidad como lo es la perspectiva regional, determinante en el proyecto identitario e indispensable para el marco aplicativo del concepto; lo anterior es reiterado por Pineda (2008), quien asegura: “el desarrollo económico y social de los territorios es fundamentalmente endógeno y de proximidad” (p. 6).

1.2.5 Relación con el ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial como política y la ordenación del territorio como aplicación (Gutiérrez-Rey, 2010) son instrumento para la gestión y planificación territorial; de allí que a través del ordenamiento se vislumbra la posibilidad de construir un ambiente propicio para la generación de niveles de cohesión a través del establecimiento de vínculos en los diferentes escenarios de la vida social, asociados a la generación de ambientes con mayor equidad e inclusión (cohesión social), así como entre los componentes que permitan el engranaje de un esquema económico-productivo (cohesión económica), que al estar enmarcado en los principios de sostenibilidad y gobernanza territorial, se constituyan en el eje para el alcance de un desarrollo territorial, que propenda por una planificación local y regional articulada a las dinámicas globales, dando primacía al bienestar y a la reducción de los desequilibrios (cohesión territorial), reconociendo las particularidades de cada territorio desde la complejidad y la diversidad.

Es así, como a través del análisis y la comprensión de la forma como se manifiestan las lógicas de un proceso de organización en un espacio determinado, en pro de la intervención contra los desequilibrios territoriales se contribuye a la inserción de un concepto clave para las nuevas perspectivas del desarrollo como lo es la cohesión territorial, razón por la que requiere de un tratamiento conceptual y metodológico que permita

precisar su pertinencia, condiciones de aplicabilidad y su relación con elementos como la sostenibilidad e integralidad al momento de insertarlo como insumo al ordenamiento territorial.

La construcción de un conjunto de elementos que logren responder a niveles de cohesión, proporcionaran la posibilidad de contar con un diagnóstico que posibilite el establecimiento de nuevas herramientas conceptuales y metodológicas, así como de retos en cuanto a la gestión de, sobre, y para los territorios, de manera que se puedan evaluar diferentes fenómenos del orden social económico y cultural, como la adopción y funcionalidad de los planes y esquemas de ordenamiento territorial, logrando articular esto con los procesos de apropiación e identidad, la gestación de equilibrios y desequilibrios, entre otros, que brindan sentido a la comprensión de lo territorial como algo sistémico, de complejidad, base estructural de cualquier política pública. De allí que el reto de apuntar a la implementación de la cohesión territorial como herramienta a los procesos de gestión territorial, particularmente los referidos al ordenamiento del territorio.

1.3 Síntesis

De acuerdo con lo planteado, es claro que entre las interpretaciones del concepto de cohesión territorial, dadas las particularidades de Latinoamérica, estas deben apuntar a un mayor alcance que el cobijado en el caso europeo. Para lo cual se debe optar por marcos que permitan la inclusión de elementos que evidencien procesos de participación y/o apropiación para la construcción de un territorio, pues hablar de cohesión territorial debe implicar el reconocimiento de la justicia socio-espacial¹⁰ como un componente del desarrollo territorial.

Especialmente para el caso colombiano, ya que pese a las herramientas normativas existentes en materia de planificación, aún no se ha logrado incluir la cohesión territorial y lo que ella implica, para la gestación de nuevas realidades territoriales. Por lo anterior, a través de la cohesión se

¹⁰ La justicia socio-espacial se asume como insumo a la cohesión, ya que a través del término se reclama una verdadera acción frente a los desequilibrios en los procesos de construcción y apropiación del espacio. Cabe resaltar que no se habla de justicia espacial, sino socio-espacial dada la importancia del sistema de relaciones sociales como estructurantes de la dinámica espacial y consigo de la territorial (Soja, 1989; Trinca, 2013; Gutiérrez-Rey, 2014).

puede reorientar el marco de actuación territorial en el país, de modo que no se conciba la planeación y el desarrollo territorial como plataformas para el crecimiento económico y la competitividad, renunciando así a una visión de espacio contenedor y redefiniendo los territorios a partir de sus gentes, en aras de coordinar la concertación de un proyecto territorial articulado.

A partir de lo anterior, la cohesión territorial debe entenderse en principio, como el nivel de aplicación de un proyecto colectivo de desarrollo, que a través de instrumentos como el ordenamiento territorial, propende por la relación armónica de las diferentes dimensiones de lo territorial, en pro de la integración territorial; cuyo resultado se derive de actuaciones en pro de situaciones a cada vez más equilibradas, accesibilidad a equipamientos y servicios, sin dejar de lado niveles significativos de articulación interna y externa; en la cual la cohesión social se constituye en insumo a las condiciones para el alcance de la cohesión territorial.

Cabe reiterar que dicha cohesión, no se desarticula con una visión regional diferenciada, pues los proyectos regionales como soporte de algunas características territoriales, permiten el sostenimiento de los imaginarios que afianzan la cohesión social y en tal sentido la territorial; son estos nexos los que sostienen la posibilidad de consolidar un proyecto nacional con miras a otras escalas de cohesión social y territorial. Concluyendo, con base en todo lo anterior, para la presente investigación se propone la definición de Cohesión Territorial, de la siguiente manera:

Herramienta para la gestión pública (conjunto de actuaciones), 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 (Cabeza-Morales y Gutiérrez-Rey, 2015, p. 305).

A partir de lo anterior la armonía socioespacial ha de ser entendida como la manifestación espacial de la integración equilibrada de las dimensiones del sistema territorial y fin último de la cohesión; posibilitando la construcción de niveles que permitan establecer condiciones para la cohesión, a través del establecimiento de vínculos en los diferentes escenarios de la vida social, asociados a la generación de ambientes con mayor equidad e

inclusión (cohesión social), así como entre los componentes que permitan el engranaje de un esquema económico-productivo (cohesión económica), que al estar enmarcado en los principios de sostenibilidad ambiental y buena gobernanza, se constituyan en el eje para el alcance de un desarrollo territorial que propenda por una planificación local en la que se da primacía al bienestar y a la reducción de desequilibrios (cohesión territorial), reconociendo las particularidades de cada territorio desde la complejidad y la diversidad.

Cabe resaltar que la definición propuesta apunta reconocer la cohesión como herramienta en contravía de ser asumida como finalidad, como sucede en el caso de Europa, con el propósito de no desvirtuar su aplicabilidad dejándola como algo a lo que se debe llegar, sino como premisa desde la cual se debe construir. Así el concepto de cohesión propuesto implica e invita a la redefinición del desarrollo territorial y por ende, a la orientación distinta de los procesos de planificación y ordenamiento territorial a través del reconocimiento de los desequilibrios territoriales, validando la pertinencia de la evaluación de los sistemas territoriales, con el fin de intervenir en pro del equilibrio en los mismos. Con lo anterior, se muestra el aporte de la geografía al concepto de cohesión territorial a través del posicionamiento del sistema territorial como base en función de la cual debe estudiar la cohesión (analizar, evaluar, y proyectar); soportando la propuesta de indicadores para la evaluación de la cohesión territorial, y sobre la que versa el capítulo siguiente.

2. Evaluación de la Cohesión Territorial: Un Aporte desde la Geografía

Luego de haber analizado en el capítulo anterior la evolución conceptual de la cohesión territorial y su alcance frente a los procesos de planificación y ordenamiento territorial, proponiendo una definición de la misma, para que a partir de esta se plantee un diseño metodológico flexible¹¹ para la evaluación de la cohesión territorial en el estudio de caso de la ciudad de Cartagena de Indias, de manera que se contribuya a su inserción como herramienta clave para estudios de ordenamiento territorial, en pro de la reducción de los desequilibrios socioespaciales con visión integral.

La cohesión territorial aporta a la gestión de los territorios, al evaluar diferentes fenómenos que contribuyen a redefinir el equilibrio territorial, en la búsqueda del bienestar territorial como elemento rector de los procesos de organización territorial. A continuación se explica la propuesta metodológica en concordancia con la definición de cohesión territorial establecida en el capítulo anterior, así como su pertinencia para el caso de Cartagena.

Sin embargo, es necesario reconocer que así como son limitados los avances conceptuales en el tema de la cohesión territorial, analizados en el capítulo 1, los ejercicios aplicados entorno a la misma también son reducidos y particularmente se han aplicado en algunos lugares de Europa, dado que su origen está asociado a las políticas de la Unión Europea, por tal razón algunos ejercicios de investigación han permitido la conjugación de elementos propios a un territorio para el estudio de la cohesión en el mismo, esto a través de indicadores de diversa índole en su mayoría de fuentes secundarias, donde se reconocen trabajos como el de Zoido &

¹¹ Al hacer alusión a la condición flexible, se asume la misma como viable técnica (manejeable y replicable) y económicamente (disponible).

Caballero (2001) en el que analizan la cohesión territorial asociada a un concepto de desarrollo articulado a la funcionalidad de los equipamientos y su distribución para la identificación de desequilibrios territoriales en Andalucía (España).

Igualmente, desde lo teórico, existen ejercicios como el de Delgadillo & Cortés (2009), en los que el concepto es asociado al tratamiento del desarrollo territorial, a través de reflexiones conceptuales y de la propuesta de lineamientos para la puesta en marcha o elaboración de esquemas de ordenamiento y/o políticas territoriales.

Dada la escasez de estudios aplicados a la cohesión territorial, en Colombia el concepto y herramienta que se ha usado para apoyar la capacidad administrativa frente a la gestión y manejo de los recursos territoriales es el desarrollo territorial, más que el de cohesión; si bien en los marcos de la planificación y el ordenamiento territorial se ha hecho alusión a conceptos como sostenibilidad, integración y desarrollo territorial, estos no muestran con claridad las pretensiones que implica la cohesión territorial (ver Tabla 2), lo que se manifiesta en los entes político-administrativos del país, debido a que la cohesión territorial no ha sido integrada a la legislación para la planificación y el ordenamiento territorial; de allí que existan limitaciones reflejadas en la disponibilidad de información ideal para consolidar indicadores que permitan su evaluación o seguimiento.

2.1 Experiencias de Evaluación de la Cohesión Territorial

Ante las iniciativas desarrolladas hasta ahora por investigadores como Zoido & Caballero (2001), se ha insistido en la posibilidad de reconocer la variación de los desequilibrios territoriales a través del manejo de información estadística existente en entes político-administrativos, es decir institucionalizados.

En el caso de Europa, Zoido & Caballero (2001) al avanzar en la medición de los desequilibrios territoriales en Andalucía (Reino de España) desde la perspectiva de la cohesión territorial, asumen que, para la cohesión territorial es indispensable el concepto de *desarrollo sostenible*¹², asociado

¹² Entendido como aquel capaz de satisfacer necesidades actuales sin comprometer los recursos de las generaciones futuras, para lo cual el progreso tecnológico es de gran ayuda (ONU, 1987).

al uso de los recursos naturales; lo cual no necesariamente debe ser visto en pro o desde los recursos naturales, pues se desconocería el alcance de otras dimensiones que se hacen indispensables al hablar de la condición territorial de la cohesión y particularmente al circunscribirla en los marcos de la sostenibilidad. La adopción de los recursos naturales como elemento determinante para la evaluación de los desequilibrios territoriales en el caso de Andalucía, se sustenta a partir de su relación con el consumo de energía eléctrica, debido a insuficiencias del servicio que habían generado protestas por parte de la población.

En el caso del estudio para Andalucía se dice reconocer la *diversidad* como plantilla para modelos de desarrollo, reconociendo la pluralidad de dicho concepto, aunque no reconocen elementos como la *conectividad* y *ejes de desarrollo*, asociados con el ordenamiento territorial. Para los autores el desarrollo territorial se mide en función de recursos (naturales y económicos), especialmente a partir de las lógicas del consumo pero desconocen la función desempeñada por la población y su potencial identitario, que les motiva a intervenir en la gestión territorial.

El desconocimiento de información de tipo social, limita el alcance de un análisis más complejo, propio al concepto de cohesión territorial. La vocación económica de una zona es un elemento de gran importancia al que los autores hacen referencia al final del texto pero no tiene mayor soporte para el análisis, si no se relaciona y/o contrasta con las directrices existentes de ordenamiento y planeación territorial; esto es lo que propone en esta investigación para llegar a tipificaciones o niveles de cohesión e identificar posibles herramientas para mejorar dichos niveles en pro de la disminución de los desequilibrios territoriales.

Desde América Latina otras apuestas para la medición de desequilibrios territoriales, y con ellos de la cohesión territorial, son las propuestas de dimensiones e indicadores, planteadas por Feres (2009) y de Ruiz-Huerta (2009), mientras el primero agrupa las dimensiones en los tópicos: *brechas*, *instituciones* y *pertenencia*, el segundo hace un esfuerzo por disgregar lo social de lo territorial. Feres en su propuesta hace alusión a elementos como *pobreza*, *empleo*, *educación* y *problemática ambiental* para cubrir lo referente a las brechas; para referirse a las *instituciones* hace mención a

la preponderancia de determinadas *actividades económicas*, las *políticas públicas*, el *estado de derecho* y para la *pertenencia*, toma elementos como el *multiculturalismo*, las *expectativas de futuro*, la *participación y apropiación local*.

La diferencia de Feres (2009) respecto a la propuesta de Ruiz-Huerta (2009) es que la de este último, se centra más en la disyunción entre cohesión social y territorial, dándole al territorio mayor preponderancia ya que concentra indicadores no agrupados en tópicos específicos como: *renta y producto interno bruto*, mientras en el caso de la cohesión social, tiene en cuenta aspectos como la *pobreza*, *los niños en hogares con adultos desempleados*, entre otros; cabe especificar que para este caso se insiste en que la cohesión social y la territorial, son subsidiarias entre sí, es decir no puede darse la una sin los mínimos de la otra (véase numeral 1.2.1).

En el caso de Colombia la experiencia en mediciones o diagnósticos enfocados en la cohesión ha sido poca o quizás nula, donde se destaca el ejercicio de Pineda (2008), en el que además de reconocer la necesidad de medición de la misma, asume la cohesión territorial como base para proyectos de integración regional, con una connotación hacia lo económico. En su ejercicio Pineda (2008) propone la inclusión de variables de integración para la medición de la cohesión y variables de desempeño para caracterizar la zona de estudio como entidad regional única.

La Tabla 3, recopila los indicadores empleados en los diversos ejercicios aplicados de medición o evaluación de la cohesión territorial; permitiendo identificar categorías que enmarcan dichos indicadores y que pese a la diversa noción de cohesión territorial adoptada para la selección de los mismos, así como para su análisis a través de un ejercicio aplicado, expresan correspondencia entre ellos.

Cabe resaltar que, si bien en la Tabla 3 se ubican los indicadores a partir de la zona o contexto en el que fueron empleados y formulados (Europa, América Latina y Colombia), el hecho de que no existan más ejercicios aplicados en el tema, valida la relevancia de los mismos, en los que se evidencia una tendencia a asociar el concepto de cohesión territorial con *crecimiento económico y competitividad*, puntualmente en el caso de Pineda (2008), lo cual explica que sus indicadores tengan mayor

correspondencia con la dimensión económico-productiva más que a una sociocultural, físico-ambiental o político-institucional igualmente, dado que los tres escenarios examinados tienen escalas diferentes, se resalta la necesidad de llevar estas iniciativas a una escala de mayor detalle para su aplicación en el caso que ocupa la presente investigación: la ciudad de Cartagena de Indias.

Tabla 3. Indicadores usados para la evaluación de la Cohesión Territorial.

DIMENSIONES	INDICADORES TERRITORIALES		
	EUROPA	AMÉRICA LATINA	COLOMBIA
Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> - Consumo doméstico de energía eléctrica en cabeceras municipales - Incidencia del SIDA por distritos - Consumo eléctrico doméstico - Tasa anual de evolución de la población municipal - Nivel comarcal del bienestar y calidad de vida - Accesibilidad a servicios sanitarios con internamiento hospitalario. - Dotación de profesorado en enseñanza no universitaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza. - Razón entre quintiles de ingreso. - Población con acceso a sistemas mejorados de saneamiento. - Población con acceso al suministro de agua potable saludable. - Indicadores de necesidades básicas insatisfechas (basados en Censos). - Tasa de mortalidad infantil. - Esperanza de Vida. - Niños de 1 año vacunados contra el sarampión. - Partos asistidos por personal sanitario especializado. - Densidad de población. - Población que vive en la ciudad más grande del país como porcentaje de la población total. - Porcentaje de población urbana. - Indicador de segregación residencial urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Calidad de vida (Índice de Desarrollo Humano) Cundinamarca / Índice de Desarrollo Humano Bogotá. - Distribución de Población: Población Cundinamarca / Población Bogotá. - Seguridad: Homicidios Cundinamarca / Homicidios Bogotá (Tasas por cada 100.000 habitantes).

<p>Económico-productiva</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de suelo de moderada y alta capacidad agrícola sobre la superficie municipal. - Disponibilidad de riqueza personal por comarcas (casos significativos). - Nivel de riqueza por comarcas. - Precio medio de la tierra por comarcas. - Consumo productivo de electricidad por comarcas y por habitantes según comarcas - Nivel comarcal de actividad económica. - Empleo industrial por comarcas 	<ul style="list-style-type: none"> - Razón entre producto interno bruto per cápita región más rica v/s el resto de las regiones. - Porcentaje que representa el producto interno bruto de la región más rica con respecto al total del país. - Tasa de inversión en la región (como porcentaje del producto interno bruto regional y como porcentaje de la Inversión total). - Indicador de conectividad (tiempos de viaje por carretera, ferrocarril, aire, multimodal) 	<ul style="list-style-type: none"> - Producto interno bruto per cápita Cundinamarca / producto interno bruto per cápita Bogotá. - Producción laboral Cundinamarca / Producción laboral Bogotá . - Empresas creadas Bogotá / Empresas creadas Región.
<p>Político-institucional</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Confianza ciudadana en el gobierno local - Percepción ciudadana del avance en la lucha contra la corrupción. - Evaluación ciudadana del desempeño del poder judicial. - Porcentaje de personas que afirma haber sido víctima de algún delito en el último año. - Porcentaje de ciudadanos satisfechos con la democracia 	
<p>Físico-ambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de recursos naturales. - Porcentaje de tierra cultivada en riesgo de erosión (hídrica e interna). - Superficie de hábitats naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Indicador de contaminación en las ciudades principales. - Indicador de riesgo de desastres (inundaciones, tormentas, terremotos, erupciones). - Porcentaje de población en regiones geográficas especiales (altiplano, islas, desierto). 	

Fuente: Zoido & Caballero (2001), Pineda (2008), Feres (2009), Ruiz-Huerta (2009), Pillet *et al* (2013).

En términos generales la Tabla 3, muestra la preponderancia de la orientación económico-productiva de los ejercicios correspondientes a Europa, el desconocimiento de la dimensión político-institucional, mientras para el caso de América Latina, se destaca un mayor equilibrio en la correspondencia de los indicadores que han sido propuestos por autores como Feres (2009) y las dimensiones del sistema territorial. Así mismo en la Tabla se destacan, desde lo sociocultural: los *servicios públicos y básicos*; desde lo económico-productivo: *conectividad y concentración de la riqueza*; desde lo político-institucional: *garantías de la presencia del estado*; y desde lo físico-ambiental: las *afectaciones ambientales*. Cabe mencionar, que mientras los indicadores correspondientes a América Latina, solo han sido propuestos, los de Europa y Colombia, han sido producto de ejercicios aplicados, lo cual plantea el reto para una integración de los mismos, para que correspondan a los marcos del sistema territorial y sus dimensiones al evaluar la cohesión territorial.

Además de los trabajos aplicados en función de la cohesión territorial, desde organismos internacionales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como el Consejo Europeo en la reunión de Laeken (ANDESTAD, 2008), se han propuesto indicadores similares para la evaluación y seguimiento a la cohesión social (Tabla 4), desconociendo su condición de insumo de la cohesión territorial, debido a que la cohesión social ha sido más difundida como concepto independiente que como inherente a la cohesión territorial y de allí que, producto de dichos esfuerzos por ayudar a la consolidación de los conceptos antes mencionados se hayan establecido dichos indicadores, en los que se evidencian dos de las dimensiones del sistema territorial, la sociocultural y la económico-productiva, a través de categorías como: *pobreza, ingreso, movilidad, empleo, educación, salud y vivienda*, que deben tenerse en cuenta al proponer la evaluación de la cohesión territorial.

Tabla 4. Indicadores para la evaluación de la Cohesión Social.

CAN	LAEKEN	CEPAL
Ingreso y Pobreza		
- Incidencia de la Pobreza	- Primario: Tasa de renta baja después de las transferencias (o tasa de riesgo de pobreza) - Secundario: Dispersión en torno al umbral de renta baja.	- Primario: Porcentaje de población que vive en situación de pobreza. - Secundario: Porcentaje de población que vive en situación de indigencia.
- Incidencia de la Pobreza Extrema	- Primario: Valores ilustrativos de la tasa de renta baja. - Secundario: Tasa de renta baja en un momento determinado.	- Primario: Brecha de pobreza. - Secundario: Brecha de indigencia.
- Índice de concentración de Gini	- Primario: Distribución de la renta - Secundario: Coeficiente de Gini.	- Primario: Relación de ingresos entre el quintil más rico y más pobre, antes y después de transferencias provenientes de la aplicación de políticas sociales Secundario: Coeficiente de Gini..
- Ingreso/consumo del décil más rico como un múltiplo del ingreso/consumo del décil más pobre	- Primario: Persistencia de la renta baja. - Secundario: Base 50% de la renta mediana.	
	- Primario: Brecha de la renta baja mediana - Secundario: Tasa de renta baja antes de las transferencias Trabajadores en riesgo de pobreza.	
Empleo		
- Tasa de desempleo abierta urbano	- Primario: Tasa de desempleo de larga duración - Secundario: Proporción del desempleo de larga duración.	- Primario: Tasa de desempleo abierto. - Secundario: Tasa de desempleo de larga duración.
- Subempleo por horas	- Primario: Cohesión regional Secundario: Tasa de desempleo de muy larga duración.	- Porcentaje de población ocupada que trabaja en sectores de baja productividad.
	- Niños o adultos que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros.	
	- Brecha de empleo de los inmigrantes.	

CAN	LAEKEN	CEPAL
Educación		
- Tasa de alfabetismo en personas de 15 años y más	- Primario: Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y que no asisten a ningún tipo de educación o capacitación - Secundario: Personas con bajos niveles educativos.	- Primario: Cobertura de matrícula pre-escolar. - Secundario: Gasto por alumno que realiza el Estado, en la educación pública comparada con el gasto por alumno que hacen las familias de clase media-alta.
- Tasa bruta de asistencia escolar	- Estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en las pruebas de lectura.	- Porcentaje de mayores de 15 años que no han terminado la primaria.
- Tasa bruta de culminación del nivel primario equivalente para la Comunidad Andina		- Porcentaje de mayores de 20 años que no han terminado la secundaria.
Salud		
- Esperanza de vida al nacer	- Esperanza de vida al nacer.	- Esperanza de vida al nacer
- Tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años		- Primario: Tasa de mortalidad infantil - Secundario: Proporción de niños menores de un año inmunizados contra las tres enfermedades más relevantes para cada país.
- Porcentaje de partos por personal capacitado		- Porcentaje de partos atendidos por personal sanitario especializado.
Vivienda		
- Población en viviendas con características físicas inadecuadas		- Porcentaje de población con acceso a sistemas mejorados de saneamiento.
- Población en hogares con alta dependencia económica		- Porcentaje de viviendas precarias respecto al total de viviendas.
Pensiones		
		- Porcentaje de personas que cotizan mensualmente en algún sistema de previsión social.
		- Razón entre la pensión media y la línea de pobreza.
		- Porcentaje de hogares cuyo principal sostenedor es una persona jubilada.

CAN	LAEKEN	CEPAL
Brecha Digital		
		- Acceso de niños y jóvenes a un computador e Internet, en el hogar y en la escuela.

Fuente: ANDESTAD, 2008.

En la Tabla 4, se muestra como para el caso de Europa (Laeken), la cohesión social se reduce a elementos de *ingreso, pobreza y educación*, mientras para el caso de América Latina, tanto la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), integran un mayor número de elementos desde ámbitos adicionales como *brecha digital, pensiones, vivienda y salud*; mostrando que dicha cohesión social es inherente a las dimensiones sociocultural y económico-productiva, al igual que los indicadores de cohesión territorial de la Tabla 3, lo cual muestra vacío en lo concerniente a la visión integral del territorio o de conjunto.

Al comparar los indicadores de las Tablas 3 y 4, se muestra la correspondencia entre cohesión social y lo territorial, destacando que al revisar dichos indicadores dados los contextos y los niveles de decisión en los que han sido formulados, la mayor parte de ellos son índices o tasas producto de un manejo riguroso de información, con la que algunas veces no se cuenta en contextos como el colombiano, vale resaltar que en el caso de la Tabla 4, los indicadores propuestos por la CAN y la CEPAL resultan ser más prácticos tanto para su obtención como para su manejo, en comparación con los otros planteados por El Consejo Europeo en la reunión de Laeken. De acuerdo con el capítulo anterior, dado que reconoce la cohesión social como insumo a la cohesión territorial, se centrará la estructura del trabajo en esta última, desde la perspectiva sistémica del concepto de territorio, en aras de no desvirtuar el aporte geográfico por el que se propende.

La disponibilidad de información y el fácil manejo de la misma son elementos determinantes para la selección de un conjunto de indicadores que permitan evaluar con éxito a escala de ciudad la cohesión territorial definida en el numeral 1.3, en relación con las dimensiones del sistema territorial y sin dejar de lado las categorías que predominan al momento de formular indicadores para la cohesión.

2.2 Objetos y Categorías para la Evaluación de la Cohesión Territorial

Partiendo de la reducción de desequilibrios como objeto de la cohesión territorial y de la revisión de las categorías e indicadores empleados para el abordaje de la cohesión social y territorial, se asume que el equilibrio entre las diferentes dimensiones del territorio es generador de condiciones favorables para el bienestar territorial, es decir que existan condiciones equilibradas al interior y entre de cada dimensión del sistema territorial.

Para establecer las categorías que aportan a la evaluación de la cohesión territorial a través de las diferentes dimensiones, es pertinente reconocer el objeto de la cohesión territorial al interior de cada dimensión, así el *equilibrio territorial* al cual se ha hecho mención, adquiere una materialización en el sistema territorial. De acuerdo con lo anterior, el objeto de la cohesión territorial desde lo sociocultural propende por la *equidad* en las condiciones de vida de las comunidades para garantizar su rol como agentes territoriales activos; mientras desde lo económico-productivo se busca un *mejor estar* entendido como producto de actuaciones asociadas al capital no generadoras de segregación o fragmentación en esa y otras dimensiones de lo territorial; desde lo político-institucional se traduce en una *gobernanza* que garantice la distribución de escenarios institucionales en cuanto al poder estatal; igualmente desde lo físico-ambiental el objeto es la *sostenibilidad* como producto de las relaciones armónicas entre sociedad y naturaleza (ver Tabla 5). Las condiciones objeto en cada una de las dimensiones, antes enunciadas, corresponden a un sistema territorial integralmente equilibrado, lo cual permite en el largo plazo el alcance del bienestar territorial.

Con base en lo explicado hasta ahora y en la Tabla 5, además del objeto la cohesión en cada una de las dimensiones del sistema territorial, se deben establecer unos aspectos o categorías que permitan consolidar el alcance del objeto correspondiente a cada dimensión, para lo cual se parte de los empleados en las experiencias de evaluación y propuestas relacionadas con la cohesión territorial (ver Tablas 3 y 4); en este ejercicio se toman de la cohesión social las categorías de: *salud, empleo, educación*, y desde la cohesión territorial: *los servicios públicos y básicos, conectividad y*

concentración de la riqueza, garantías de la presencia del estado y las afectaciones ambientales; todas estas categorías integran las dimensiones del sistema territorial, cumpliendo con los requisitos de viabilidad, practicidad e integralidad; quedando de manera resumida en las ocho categorías que se muestran en la Tabla 5 y que son la base de la propuesta de medición.

Tabla 5. Categorías para la evaluación de la Cohesión Territorial

DIMENSIONES	OBJETO	CATEGORÍAS
SOCIOCULTURAL	Equidad	Empleo
		Servicios públicos
		Educación
		Servicios básicos
ECONÓMICO-PRODUCTIVA	Mejor estar	Conectividad
		Distribución de la riqueza
POLÍTICO-INSTITUCIONAL	Gobernanza	Presencia del Estado
FÍSICO-AMBIENTAL	Sostenibilidad	Afectaciones ambientales

Fuente: Elaboración propia.

Cabe mencionar, que como producto de síntesis las categorías de la Tabla 5, obedecen a la depuración del total de las propuestas de diferentes expertos e instituciones, de las que se excluyeron algunas de las planteadas desde la academia y organismos internacionales (Tabla 3 y 4), como pensiones, brecha digital, índices de desarrollo humano, riqueza personal, entre otros; en razón a su poca recurrencia en los diferentes escenarios analizados en dichas tablas y su pertinencia para un modelo de evaluación flexible. Contribuyendo así al reconocimiento de la cohesión territorial como herramienta para los procesos de planificación y gestión territorial, a través de la evaluación de la cohesión territorial en la ciudad de Cartagena de Indias, en aras de proponer algunos lineamientos para la reducción de los desequilibrios territoriales.

2.3 Indicadores para la Evaluación de la Cohesión Territorial

En concordancia con la Tabla 5, a partir de las categorías, se establecen para el caso de Cartagena de Indias un conjunto de indicadores que además de responder puntualmente a cada categoría, resultan de fácil disposición, además de poder ser remplazados dentro del acervo de cada ente territorial del país en su expediente municipal, según lo establecido en la Ley 388 de 1997; el compromiso de actualización del expediente, de acuerdo con la norma, garantiza la viabilidad económica y técnica de desarrollar periódicamente la evaluación de niveles de cohesión territorial. Igualmente, dentro del acervo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se pueden encontrar indicadores que desarrollen la categorización propuesta en esta investigación; así como en el Sistema Básico de Información Municipal (SISBIM).

Reconociendo que para la evaluación de la cohesión territorial es necesaria la conjunción de los diferentes aspectos que hacen parte del sistema territorial, se tomaron las dimensiones del mismo (sociocultural, económico-productivo, político-institucional y físico-ambiental) y las categorías contempladas en la Tabla 5 para agrupar los indicadores (ver Tabla 6).

Tabla 6. 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.

A continuación, se presentan y explican los indicadores:

Dimensión Sociocultural

Los indicadores de esta dimensión están agrupados en cuatro categorías: *empleo, eervicios públicos, educación y servicios básicos*. En la categoría de *servicios públicos* se tomaron *energía eléctrica y alcantarillado*, que pueden ser remplazados por otros como por ejemplo: internet, gas domiciliario o televisión por cable, etc. Para la categoría de *empleo*, se recurrió al *promedio de personas empleadas por hogares*, el cual puede ser remplazado por desempleo por hogares, personas en puestos de trabajo fijo, personas en empleo informal, entre otros, dependiendo de su disponibilidad en ente territorial.

En la categoría de *servicios básicos*, se tomó la *cobertura en salud*, que puede ser remplazada por otros indicadores como población con medicina prepagada, población cuya salud depende del Sisben, entre otros. Finalmente, desde la categoría de *educación*, se recurrió a los porcentajes de *población lecto-escritora y con educación universitaria culminada*, que pueden ser remplazados por otros como población escolarizada por niveles educativos, población en educación pública y privada, entre otros.

A continuación, se detallan los indicadores seleccionados para la dimensión.

a. Promedio de personas empleadas por hogares

- Definición: Representa el promedio de personas empleadas por hogares.
- Pertinencia del indicador: Con este indicador se apunta a identificar el número de hogares que se ven limitados debido a que no cuentan con

personas empleadas al interior del mismo. Para la cohesión territorial, es importante reconocer el empleo por hogares como un referente detallado y significativo del nivel de equilibrio territorial.

- Unidad de medida: Promedio.
- Formula del indicador:
$$PPEH = (NPE/NH)$$
Dónde:
PPEH = Promedio de personas empleas por hogares.
NPE = Número de personas empleadas.
NH = Número de hogares.
- Descripción metodológica: A mayor promedio de personas empleadas por hogar en el área, mayor ponderación (más equilibrio territorial) y viceversa (más desequilibrio).
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno¹³.
- Fuente de los datos: Secretaría de Planeación Distrital.

b. Cobertura del servicio de energía eléctrica

- Definición: Representa la cobertura del servicio público de energía eléctrica.
- Pertinencia del indicador: Debido a las condiciones biofísicas de la ciudad, estos resultan indispensables para la generación de condiciones mínimas de bienestar en la población y muestra la eficiencia del sistema de prestación de servicios.
- Unidad de medida: Porcentaje.
- Formula del indicador:
$$CSEE = (NHSEE * 100) / NTH$$
Dónde:
CSEE = Cobertura del servicio de energía eléctrica

¹³ Unidad administrativa de planeación en la ciudad de Cartagena de Indias.

NHSEE= Número de hogares con servicio de energía eléctrica

NTH= Número total de hogares

- Descripción metodológica: A mayor cobertura de energía eléctrica, mayor ponderación y viceversa.
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno
- Fuente de los datos: Secretaría de Planeación Distrital.

c. Cobertura del servicio de alcantarillado

- Definición: Representa la cobertura del servicio público de alcantarillado.
- Pertinencia del indicador: Debido a las condiciones biofísicas de la ciudad, estos resultan indispensables para la generación de condiciones mínimas de bienestar en la población y muestra la eficiencia del sistema de prestación de servicios.
- Unidad de medida: Porcentaje.

- Formula del indicador:

$$CSA = (NHSA * 100) / NTH$$

Dónde:

CSA= Cobertura del servicio de alcantarillado.

NHSA= Número de hogares con servicio de alcantarillado.

NTH= Número total de hogares.

- Descripción metodológica: A mayor cobertura de alcantarillado, mayor ponderación y viceversa.
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno.
- Fuente de los datos: Secretaría de Planeación Distrital.

d. Porcentaje de población lecto-escritora

- Definición: Representa el porcentaje de población lecto-escritora.
- Pertinencia del indicador: La capacidad lecto-escritora, se reconoce como principio básico para que las personas se inserten en la vida de sus comunidades, la existencia de población que no posee dichas

capacidades se constituye en limitante para la cohesión territorial.

- Unidad de medida: Porcentaje.
- Formula del indicador:
$$PPLE = (NHLE * 100) / NTH.$$
Dónde:
PPLE= Porcentaje de población lecto-escritora.
NHLE= Número de habitantes lecto-escritores.
NTH= Número total de habitantes.
- Descripción metodológica: A mayor porcentaje de población lecto-escritora, mayor ponderación y viceversa.
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno.
- Fuente de los datos: Secretaría de Planeación Distrital.

e. Porcentaje de población con estudios universitarios culminados

- Definición: Representa el porcentaje de población estudios universitarios culminados.
- Pertinencia del indicador: Los estudios universitarios culminados con una garantía para que las personas se inserten en la vida laboral con unas garantías mínimas, así como a la vez dan cuenta de mayores posibilidades de dinamismo al interior de las comunidades, por lo cual se constituye en un elemento que aporta a la cohesión territorial.
- Unidad de medida: Porcentaje.
- Formula del indicador:
$$PPEUC = (NHEUC * 100) / NTH.$$
Dónde:
PPEUC= Porcentaje de población con estudios universitarios culminados.
NHEUC= Número de habitantes con estudios universitarios culminados.
NTH= Número total de habitantes.
- Descripción metodológica: A mayor porcentaje de población con

estudios universitarios culminados, mayor ponderación y viceversa.

- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno.
- Fuente de los datos: Secretaría de Planeación Distrital.

f. Porcentaje de población con servicio de salud

- Definición: Representa el porcentaje de población que cuenta con servicio de salud a través de algún ente prestador de dicho servicio.
- Pertinencia del indicador: Las deficiencias en la cobertura del servicio de salud, al igual que en educación, son un referente significativo de vulnerabilidad social, por lo cual actúan como limitantes para la cohesión territorial y muestra la eficiencia del sistema de prestación de servicios.
- Unidad de medida: Porcentaje.

- Formula del indicador:

$$PPSS = (NHSS * 100) / NTH$$

Dónde:

PPSS= Porcentaje de población con servicio de salud

NHSS= Número de habitantes con algún servicio de salud

NTH= Número total de habitantes

- Descripción metodológica: A mayor porcentaje de población con servicio de salud, mayor ponderación y viceversa.
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno
- Fuente de los datos: Secretaría de Planeación Distrital.

Dimensión Económico-productiva

Para esta dimensión se cuenta con dos categorías que agrupan a los indicadores; la categoría de *conectividad*, para la cual se toma la *proximidad a vías principales*, que puede ser remplazada por otros indicadores como longitud de la red vial por barrio, red vial secundaria y terciaria en buen estado, entre otros. Al igual, en la categoría de *distribución de la riqueza*, se toman el *porcentaje de vivienda propia por barrio*, *promedio de hogares por vivienda* y la *estratificación por barrio*, los indicadores empleados

pueden ser remplazados por otros indicadores como ingreso promedio por vivienda, entre otros.

A continuación, se explican los indicadores seleccionados para la dimensión.

g. Proximidad a vías principales

- Definición: Muestra la proximidad a la red de vías principales de la ciudad, definida por la Secretaría de Planeación Distrital.
- Pertinencia del indicador: Este indicador se soporta en la pertinencia de accesibilidad y conectividad para los procesos de integración y la búsqueda del equilibrio territorial que se apunta a través de la cohesión territorial.
- Unidad de medida: Metros.
- Formula del indicador:
PVP= > o < área cubierta por el buffer o área de influencia
Dónde:
PVP= Proximidad a vías principales
- Descripción metodológica: A la red vial se le aplicó un buffer de 500m, que sirvió para la ponderación de la proximidad de la red frente a las diferentes Unidades Comuneras de Gobierno; así a mayor proximidad de las vías y sus áreas de influencia con respecto a las Unidades Comuneras de Gobierno, mayor ponderación y viceversa.
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno
- Fuente de los datos: Secretaría de Planeación Distrital.

h. Porcentaje de vivienda en propiedad

- Definición: Comprende el número de viviendas que pertenecen a quienes residen en ellas.
- Pertinencia del indicador: Muestra de una garantía o estabilidad para los propietarios de vivienda, dado que se constituyen en ventaja económica respecto a los no propietarios, siendo favorable para la cohesión territorial el mayor número de viviendas propias en un área.

- Unidad de medida: Porcentaje.
- Formula del indicador:
$$PVP = (N \text{ VHP} * 100) / NTV$$

Dónde:
PVP= Porcentaje de vivienda en propiedad.
NVHP= Número de viviendas habitadas por sus propietarios.
NTV= Número total de viviendas.
- Descripción metodológica: A mayor porcentaje de vivienda propia, mayor ponderación y viceversa.
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno.
- Fuente de los datos: Secretaría de Planeación Distrital.

i. Promedio de hogares por vivienda

- Definición: Comprende el número promedio de hogares que residen en una vivienda.
- Pertinencia del indicador: Con este indicador se apunta a mostrar la relación desigual entre el número de hogares y el número de viviendas, para lo cual se asume que lo ideal es que la relación hogar por vivienda, sea de 1.
- Unidad de medida: Promedio.
- Formula del indicador:
$$PHV = (\Sigma NH / NV)$$

Dónde:
PHV = Promedio de hogares por vivienda.
 ΣNH = Sumatoria número de hogares.
NV = Número de viviendas.
- Descripción metodológica: A mayor número de hogares por vivienda, menor ponderación y viceversa.
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno.

- Fuente de los datos: Secretaría de Planeación Distrital.

j. Porcentaje de viviendas por estratos

- Definición: Comprende el porcentaje de viviendas de cada estrato por unidad de análisis.
- Pertinencia del indicador: El propósito de este indicador consiste en esclarecer la fragmentación de la ciudad desde lo socioeconómico, entendiendo tal fragmentación como contraria a la cohesión territorial.
- Unidad de medida: Porcentaje.
- Formula del indicador:
$$PVE = (NVE * 100) / NTV$$

Dónde:
PVE = Porcentaje de viviendas por estratos.
NVE = Número de viviendas por estrato.
NTV = Número total de viviendas.
- Descripción metodológica: Se procedió a ponderar, tomando como negativo aquellas Unidades más homogéneas en su estratificación, independientemente del predominio de estratos altos o bajo, así a mayor variedad de estrato mayor ponderación y viceversa.
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno.
- Fuente de los datos: Secretaría de Planeación Distrital.

Dimensión Político-institucional

Esta dimensión solo contempla la categoría *presencia del Estado*, compuesta por los indicadores: *proximidad a puntos de atención de la Alcaldía, proximidad a notarías, proximidad a instituciones de gobierno local, proximidad a estaciones de policía, proximidad a Centros de Atención Inmediata (CAI)*; los indicadores seleccionados pueden ser remplazados por otros como la existencia de salones comunales, las sedes de las Juntas de acción local (si aplica), las inspecciones de policía, entre otros. Igualmente se pueden vincular indicadores asociados a la *participación de la comunidad* como equidad de género en las esferas del gobierno local,

etc. Cabe aclarar que, para el caso de los seleccionados, se entiende la proximidad como sinónimo de accesibilidad.

Entidad facilitadora de información: Secretaría de Planeación Distrital.

A continuación, se detallan los indicadores seleccionados.

k. Proximidad a puntos de atención de la Alcaldía

- Definición: Comprende la proximidad de los diferentes puntos de atención de la alcaldía a las diferentes zonas de la ciudad.
- Pertinencia del indicador: Cómo referente asociado a la descentralización, al acceso de la población a las instituciones político-administrativas de la ciudad y por ende a la cohesión territorial.
- Unidad de medida: Kilómetros.
- Formula del indicador:
PPAA= > o < área cubierta por el buffer o área de influencia.
Dónde:
PPAA= Proximidad a puntos de atención de la Alcaldía.
- Descripción metodológica: Se tomó la ubicación de las diferentes sedes u oficinas de la Alcaldía Distrital, a las que se les aplicó un buffer de 1 Km, que sirvió de referente para ponderar el acceso que por proximidad se tiene desde las diferentes Unidades Comuneras de Gobierno, así a mayor proximidad mayor ponderación y viceversa.
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno.
- Fuente de los datos: Secretaría de Planeación Distrital.

l. Proximidad a notarías

- Definición: Comprende la proximidad de las notarías a las diferentes zonas de la ciudad.
- Pertinencia del indicador: Al igual que el indicador anterior la proximidad a este tipo de entes o instituciones resulta determinante para los procesos de empoderamiento y gestión asociados a la cohesión territorial.

- Unidad de medida: Kilómetros.
- Formula del indicador:
PN= > o < área cubierta por el buffer o área de influencia
Dónde:
PN= Proximidad a notarías.
- Descripción metodológica: Para este indicador se tomó la distribución de las notarías en la ciudad, se aplicó un buffer de 1 Km, que sirvió para establecer el área de influencia de cada notaría, respecto a las Unidades Comuneras de Gobierno; así a mayor proximidad mayor ponderación y viceversa.
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno.
- Fuente de los datos: Secretaría de Planeación Distrital.

m. Proximidad a instituciones de gobierno local

- Definición: Comprende la proximidad de las instituciones de gobierno local (las Sedes Comuneras de Gobierno, incluyendo las Casas de Justicia) a las diferentes zonas de la ciudad.
- Pertinencia del indicador: esto se relaciona con la disposición de escenarios para la integración desde el nivel local, claves tanto para la cohesión social como para la territorial, por requerir de la primera.
- Unidad de medida: Metros.
- Formula del indicador:
PIGL= > o < área cubierta por el buffer o área de influencia.
Dónde:
PIGL= Proximidad a instituciones de gobierno local.
- Descripción metodológica: Se tomaron los puntos de ubicación de las Sedes Comuneras de Gobierno (incluyendo las Casas de Justicia) y se les aplicó un buffer de 500 m, que sirvió de referente para ponderar la cobertura u acceso que por proximidad se tiene desde las diferentes Unidades Comuneras de Gobierno; así a mayor distancia de estas instituciones se asignó menor ponderación.

- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno.
- Fuente de los datos: Secretaría de Planeación Distrital.

n. Proximidad a Estaciones de Policía

- Definición: Comprende la proximidad de las estaciones de policía a las diferentes zonas de la ciudad.
- Pertinencia del indicador: La distribución de las Estaciones de Policía frente a las Unidades Comuneras de Gobierno, permite contrastar la presencia político-institucional en el territorio, lo cual es importante al momento de hacer alusión a la cohesión territorial; a partir de dicha información se ponderó así, a mayor distancia menor ponderación y viceversa.
- Unidad de medida: Kilómetros.
- Formula del indicador:
PEP= > o < área cubierta por el buffer o área de influencia.
Dónde:
PEP= Proximidad a Estaciones de Policía.
- Descripción metodológica: Se tomó la ubicación de las Estaciones de Policía y se les aplicó un buffer de 1 Km, que sirvió de referente para ponderar la cobertura u acceso que por proximidad se tiene desde las diferentes Unidades Comuneras de Gobierno a dichas estaciones; así a mayor distancia de estas instituciones se asignó menor ponderación.
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno.
- Fuente de los datos: Secretaría de Planeación Distrital.

o. Proximidad a Centros de Atención Inmediata (CAI)

- Definición: Comprende la proximidad de los Centros de Atención Inmediata (CAI) a las diferentes zonas de la ciudad.
- Pertinencia del indicador: Debido a que los Centros de Atención Inmediata (CAI) son más y permiten junto con las Estaciones de Policía, consolidar un panorama más amplio de la disposición de elementos del orden político-institucional en la ciudad, resultan importantes al

momento de hacer alusión a la cohesión territorial; a partir de dicha información se ponderó así, a mayor distancia menor ponderación y viceversa.

- Unidad de medida: Metros.
- Formula del indicador:
PCAI= > o < área cubierta por el buffer o área de influencia
Dónde:
PCAI= Proximidad a Centros de Atención Inmediata (CAI)
- Descripción metodológica: Se tomó la distribución de los CAI en la ciudad, se les aplicó un Buffer de 500 m, que sirvió de referente para ponderar la cobertura u acceso que por proximidad se tiene desde las diferentes Unidades Comuneras de Gobierno, otorgando menor ponderación a las Unidades Comuneras que se encuentran a más distantes de dichas áreas de influencia.
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno
- Fuente de los datos: Secretaría de Planeación Distrital.

Dimensión Físico-ambiental

Esta dimensión solo cuenta con la categoría de afectaciones ambientales, compuesta por los siguientes indicadores: Incidentes con flora y fauna en la ciudad, incidentes con vertimientos en la ciudad, incidentes de ruido en la ciudad, y proximidad a caños de la ciudad; que pueden ser remplazados por algunos como: proximidad a zonas de riesgos naturales, calidad del aire, entre otros.

A continuación, se explican los indicadores seleccionados.

p. Incidentes de afectación a flora y fauna

- Definición: Comprende el porcentaje de incidentes relacionados con manejo inadecuado de flora y fauna en diferentes zonas de la ciudad.
- Pertinencia del indicador: Este indicador permite una aproximación a la forma como se interactúa con elementos constitutivos del ambiente en la ciudad, puntualmente a través de la existencia de desequilibrios que

rompen cualquier pretensión de relaciones armónicas entre naturaleza y sociedad, a las que apunta la cohesión territorial.

- Unidad de medida: Porcentaje.
- Formula del indicador:
$$IAFF = (NAFF * 100) / NTAFF.$$
Dónde:
IAFF= Incidentes de afectación a flora y fauna.
NAFF = Número de incidentes de afectación a flora y fauna.
NTAFF = Número total de incidentes de afectación a flora y fauna.
- Descripción metodológica: Se tomaron en cuenta las incidencias sobre afectación a flora y fauna en la ciudad (años 2010 y 2011) por Unidades Comuneras de Gobierno, se ponderó asumiendo como negativo el registro de incidentes, así a mayor porcentaje de incidentes menor ponderación.
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno.
- Fuente de los datos: Establecimiento Público Ambiental EPA-Cartagena.

q. Incidentes de afectación con vertimientos

- Definición: Comprende el porcentaje de incidentes por vertimientos en las diferentes zonas de la ciudad.
- Pertinencia del indicador: Este indicador permite, al igual que el anterior, una aproximación a la forma como se interactúa con elementos constitutivos del ambiente en la ciudad, puntualmente a través de registro de problemáticas asociadas a vertimientos, lo cual da muestra de afectación de las relaciones armónicas entre naturaleza y sociedad, a las que apunta la cohesión territorial.
- Unidad de medida: Porcentaje.
- Formula del indicador:
$$IAV = (NAV * 100) / NTAV.$$
Dónde:
IAV= Incidentes de afectación con vertimientos.

NAV = Número de incidentes de afectación con vertimientos.

NTAV = Número total de incidentes de afectación con vertimientos.

- Descripción metodológica: Este indicador incluye las incidencias registradas por vertimientos en la ciudad (años 2010 y 2011) por Unidades Comuneras de Gobierno, se ponderó asumiendo como negativo el porcentaje de incidentes, a mayor registro menor ponderación.
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno.
- Fuente de los datos: Establecimiento Público Ambiental EPA-Cartagena.

r. Incidentes de afectación por ruido

- Definición: Comprende el porcentaje de incidentes por ruido en las diferentes zonas de la ciudad.
- Pertinencia del indicador: Este indicador a través de los incidentes con problemas de ruido, apunta junto con los anteriores, a consolidar un panorama de la forma como se interactúa con el ambiente en la ciudad, mostrando los desequilibrios que afectan las relaciones armónicas que son objeto de la cohesión territorial.

- Unidad de medida: Porcentaje.

- Formula del indicador:

$$IAR = (NAR * 100) / NTAR.$$

Dónde:

IAR= Incidentes de afectación por ruido.

NAR = Número de incidentes de afectación por ruido.

NTAR= Número total de incidentes de afectación por ruido.

- Descripción metodológica: Para complementar los dos indicadores anteriores, se incluyeron las incidencias por intervenciones asociadas a problemáticas de ruido en la ciudad (años 2010 y 2011), por Unidades Comuneras de Gobierno, se ponderó asumiendo como negativo el registro de incidentes, a mayor registro menor ponderación.
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno.
- Fuente de los datos: Establecimiento Público Ambiental EPA-Cartagena.

s. Proximidad a caños de drenaje

- Definición: Comprende la proximidad de los caños de drenaje a las diferentes zonas de la ciudad.
- Pertinencia del indicador: La adopción de este indicador se soporta en las frecuentes problemáticas que este sistema de drenaje de aguas lluvias presenta en la ciudad, especialmente por vertimiento de residuos sólidos entre otros; lo cual hace de la proximidad a estos una amenaza al equilibrio entre las dimensiones del sistema territorial al cual apunta la cohesión territorial.
- Unidad de medida: Metros.
- Formula del indicador:
PCD= > o < área cubierta por el buffer o área de influencia.
Dónde:
PCD= Proximidad a caños de drenaje.
- Descripción metodológica: Con base en los caños que constituyen el sistema de drenaje de la ciudad, aplicó un Buffer de 500 m, y se tomó la mayor proximidad a los mismos, como referente ambiental negativo para la ponderación en cada Unidad Comunera de Gobierno, dados los problemas de depósito de residuos sólidos y vertimiento de aguas residuales, que generan problemáticas fitosanitarias alrededor de dichos caños de drenaje.
- Cobertura: Unidad Comunera de Gobierno.
- Fuente de los datos: Secretaría de Planeación Distrital.

2.4 Análisis Multifactorial

En esta etapa, se plantea la necesidad de trabajar a escala de Unidades Comuneradas de Gobierno, con la finalidad 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 7).

Tabla 7. 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 8. 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	19.073.486.328.125
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	1.162.261.467
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

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 9. 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).

Luego se espacializan los resultados con el fin de analizar su manifestación en el área de estudio, por Unidades Comuneras de Gobierno. Seguidamente 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.

El ejercicio de análisis multifactorial al considerar como independientes los indicadores correspondientes a las dimensiones del sistema territorial, proporciona una información válida para el establecimiento de niveles de cohesión al interior de un territorio. Sin embargo, los análisis de dichos resultados deben complementarse con elementos que orientan las dinámicas de dicho territorio, para lo cual los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) se constituyen en insumo de gran relevancia.

2.5 El Ordenamiento y la Cohesión Territorial en la Ciudad Cartagena

Una evaluación de la cohesión territorial debe partir de las directrices de la planificación existentes, puntualmente para el caso de Colombia, los planes de ordenamiento territorial constituyen el principal referente, ya que a partir de los mismos se establecen las premisas sobre las que se evalúa la cohesión; así más allá de evaluar la manifestación espacial de la aplicación de un conjunto de acciones derivadas de un Plan de Ordenamiento Territorial, una evaluación de Cohesión Territorial ha de permitir el análisis de desequilibrios, ante los que se debe intervenir a través de la actualización de dichos planes. Lo anterior hace que la evaluación en los marcos de la cohesión sea una herramienta que implica retrospectiva y prospectiva, constituyéndose en una oportunidad para establecer pautas que aproximen cada vez los territorios a condiciones de equilibrio.

En el caso de Cartagena de Indias, el Plan de Ordenamiento Territorial proyecta un modelo de ciudad donde la prosperidad colectiva, la gestión pública descentralizada y el reconocimiento de su actividad turística, portuaria, industrial y de negocios, son los aspectos que debían definir a la misma para el año 2011 (POT, 2001). Es a partir de esa ciudad visionada desde la cual se realizará la evaluación de cohesión territorial en la ciudad, con el propósito de identificar los desequilibrios generados y proponer estrategias de mitigación para los mismos.

Cabe precisar que al interior del Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena se contempla la articulación de los sectores económicos y la descentralización administrativa, como bases para la generación de bienestar social, así como la preocupación por incorporar en mayor medida la preservación ambiental a las construcciones de la ciudad; a través de lo anterior se muestra la estrategia territorial prevista para la ciudad. Un referente importante en el caso del POT de Cartagena, lo constituye el Modelo de Ocupación Territorial (MOT), el cual define las estrategias para localizar y distribuir espacialmente las actividades económicas de la ciudad con base en los siguientes nodos (artículo 13, POT):

- Zona Caribe o Zona Norte – Histórica y cultural.
- Zona Central - Actividades institucionales.

- Zona de la de Virgen o Zona Suroriental – Residencial y deportiva (entorno de la ciénaga).
- Zona Verde o Zona Sur Occidental – Residencial e industrial.

A partir de las cuatro zonas antes enunciadas se estructura el tejido urbano de la ciudad proyectando a las mismas como generadoras de 3 centralidades: Centro o centralidad primaria de la ciudad, Nueva centralidad Zona Caribe-Santa Rita y Nueva Centralidad Comercial Los Ejecutivos (Artículo 16, POT), La Castellana y La Plazuela; las centralidades antes enunciadas corresponden en su totalidad con las 3 Localidades que componen la ciudad (Histórica y del Caribe Norte, De la Virgen y Turística, e Industrial y de la Bahía) Figura 2.

De acuerdo con lo hasta ahora planteado, luego del análisis de los indicadores de todas las dimensiones del sistema territorial, se complementó el ejercicio con el análisis agrupado de los resultados al interior de cada Localidad, teniendo en cuenta la distribución y localización espacial de los equipamientos en las tres Localidades de la ciudad para pasar consolidar un panorama de la funciones que estos enmarcan al interior de la ciudad; así se generó una síntesis sobre la cohesión territorial en la ciudad de Cartagena, proponiendo estrategias para la mitigación de los desequilibrios en la misma, que servirán de insumo a los procesos asociados al ordenamiento territorial de dicha ciudad.

2.6 Síntesis del Proceso Metodológico

Con base en lo antes dilucidado, a continuación se presenta de manera esquemática la articulación de los elementos que definen la estructura metodológica de la propuesta de evaluación de la cohesión territorial, restando su validación a través del caso de la ciudad de Cartagena de Indias.

La Figura 1 permite apreciar los diversos niveles de análisis que requiere un ejercicio en términos del sistema territorial y sus dimensiones, como lo es la evaluación de la cohesión territorial, con el propósito de dejar claridad sobre la finalidad del mismo y su pertinencia en el marco de los procesos de planificación, ordenamiento y gestión territorial. En el capítulo siguiente se aplicará lo desarrollado hasta ahora con el fin de llegar a las singularidades que explican los desequilibrios territoriales de la zona objeto de estudio, logrando consolidar la propuesta metodológica para la evaluación de la cohesión territorial.

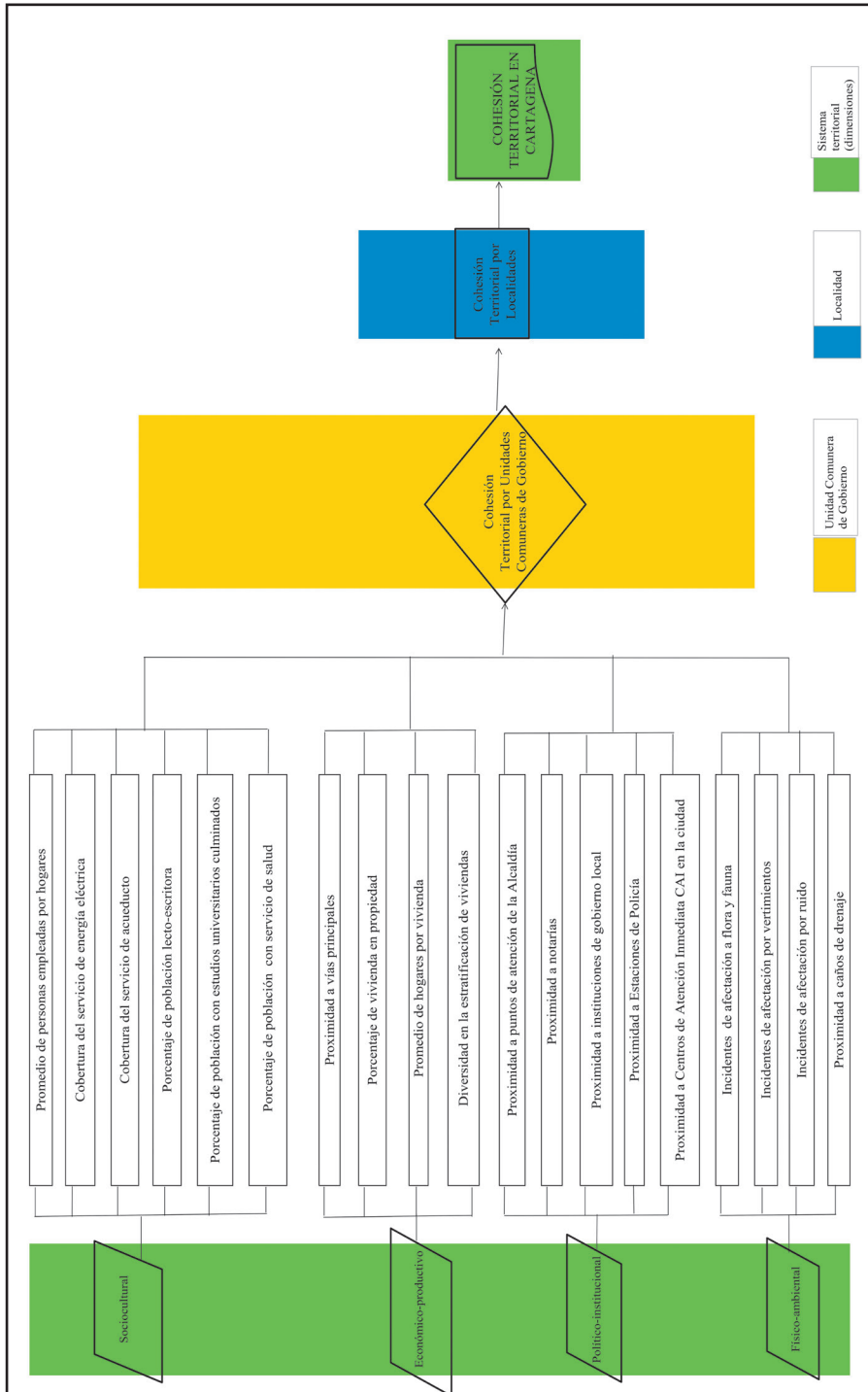


Figura 1. Síntesis metodológica para la evaluación de la Cohesión Territorial en Cartagena de Indias.

3. De los Desequilibrios a la Cohesión Territorial: El Caso de la Ciudad de Cartagena

En este último capítulo se hace una caracterización de la zona de estudio y se aplica la propuesta metodológica consolidada en el acápite anterior, llegando a una validación de la misma, 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 conduzcan a la reducción de los desequilibrios territoriales, es decir, a la cohesión territorial.

3.1 El Distrito de Cartagena de Indias

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. Con el paso del tiempo 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 ha denominado desde 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 km² y una amplia diversidad social entre sus 944.250 habitantes, según proyección para el año 2010, de los que 45.050 se encuentran por fuera de la cabecera municipal, cabe resaltar 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 se constituyen en la base de su dinámica economía.

Cartagena está conformada por 3 localidades: Histórica y del Caribe Norte (LHCN), De la Virgen y Turística (LVT) e Industrial de la Bahía (LIB) (ver Figura 2) y 15 Unidades Comuneras de Gobierno (UCG) (véase Figura 3); también hacen parte del Distrito 15 corregimientos. Como ciudad, Cartagena es la quinta a nivel nacional, por su producto interno bruto PIB y el tamaño de su población (PNUMA *et al.* 2009).

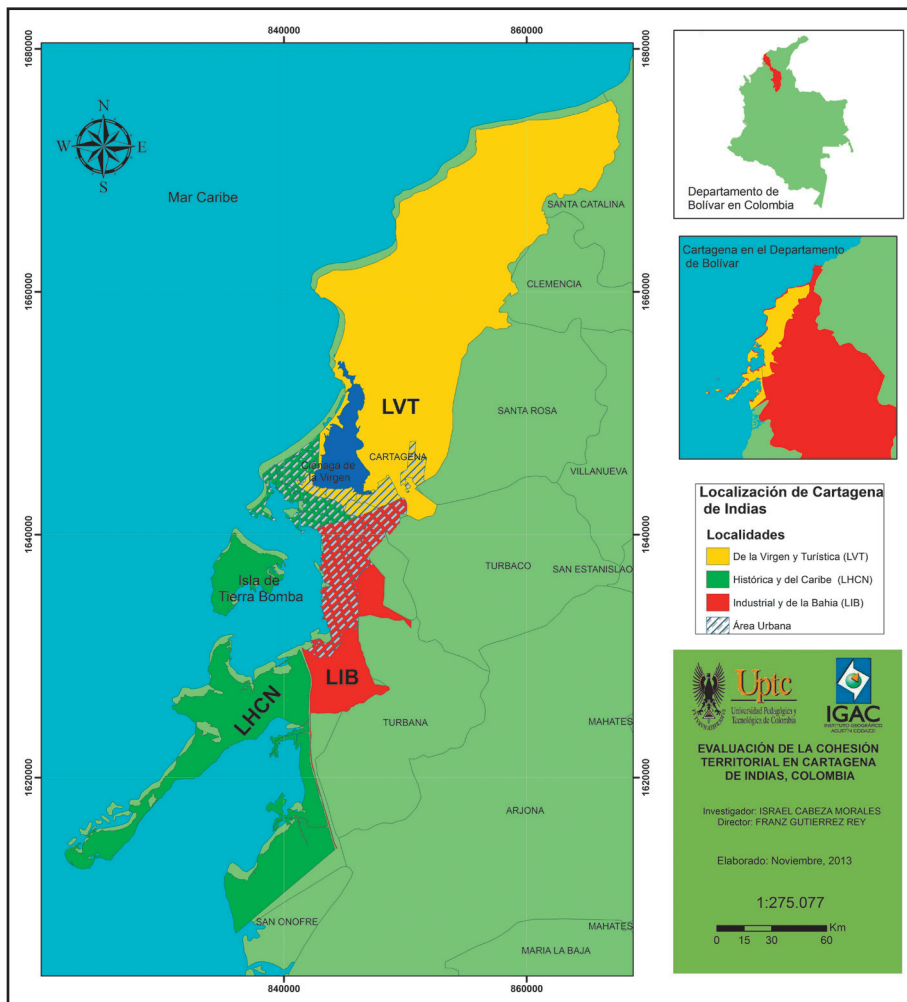


Figura 2. Localización de la ciudad de Cartagena de Indias
Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

A pesar de sus potencialidades en materia económica, así como la proximidad a otros dos Distritos: el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla y el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, ambos capitales departamentales de la región caribe e igualmente portuarios, Cartagena no ha podido superar la brecha social que empaña su imagen de ciudad próspera. La condición portuaria y el significativo avance en materia de crecimiento económico no han contribuido a la mitigación de las problemáticas ambientales, a los desequilibrios de orden social, así como a las falencias en su gestión administrativa como ente territorial, lo cual se evidencia en el siguiente fragmento del informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA):

Se configura así un desorden ambiental en la ocupación del territorio, que las normas sólo regulan parcialmente por dificultades en su aplicación y falta de sanciones ejemplarizantes. En su forma más grave, los impactos podrían afectar la viabilidad de las actividades productivas, tanto en la industria como en el turismo y los servicios. Ejemplo de ello es la gran concentración habitacional con fines turísticos que se lleva a cabo en Bocagrande, basada en gran medida en terrenos rellenados y muy dependientes de un recurso tan limitado como las playas. Éstas están ya saturadas de usuarios en periodos vacacionales y amenazan con tornarse definitivamente insuficientes para soportar la demanda que se está creando para ellas. Muy preocupante resulta también la afectación del cerro tutelar de la ciudad, La Popa, con elevados niveles de deforestación, erosión y riesgos de deslizamiento, en detrimento de la población y del patrimonio natural e histórico de la ciudad (2009, p. 19).

A esta situación se asocian entre otros, el aumento de zonas francas especializadas al sur de la ciudad, sin la respectiva valoración del impacto que pueden llegar a generar las mismas, no solo en la configuración urbana de la ciudad sino en el equilibrio ambiental de zonas tan complejas como los corredores costeros y su adaptación al cambio climático; quizás sean de los aspectos más delicados en materia de sostenibilidad de recursos ambientales para la ciudad, que adquiere mayor dimensión al relacionarse con los problemas de salubridad, espacio público, manejo residuos y el intenso crecimiento demográfico.

Si bien el Distrito de acuerdo con lo amparado en la constitución de 1991 y la Ley 768 de 2002, posee autonomía administrativa y tal designación se hace de acuerdo al reconocimiento de sus potencialidades, direccionadas desde instancias nacionales y no locales, se requiere precisar como lo establece la Ley 388 de 1997 en su artículo 2: “El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: 1. La función social y ecológica de la propiedad. 2. La prevalencia del interés general sobre el particular 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.”; entendiéndose la relación entre el ordenamiento y la gestión territorial, debe darse primacía al interés común y por tal motivo ninguna acción orientada hacia el crecimiento económico, debe ir en contra vía del bienestar de la comunidad en general, como sucede en el caso de Cartagena.

3.1.1 Paso por la historia

Vale rescatar la importancia de Cartagena durante la época colonial, por su condición de puerto y servir de enclave para el poderío español, además de ser originalmente un sitio ideal para el comercio donde predominaba la población esclava que participó activamente de la gesta del 11 de noviembre de 1811, en la que declara la independencia de la que en ese entonces era una provincia (Elles, 1997). Adicionalmente es a partir de esta época que se configura la riqueza arquitectónica de la ciudad, lo que hoy le otorga un valor patrimonial y la hace atractiva para el turismo y otra clase de actividades.

Desde esos momentos la ciudad empieza a crecer legitimando los asentamientos ubicados por fuera de la ciudad amurallada, pues existían hombres y mujeres libres que debían buscar un lugar para sí, esto sucedía generalmente con la población de escasos recursos; es así como se inicia la estructuración de la ciudad actual a través de la fijación en el subconsciente de la población cartagenera que la ciudad es más que murallas, para denotar que esta trasciende a la ciudad amurallada, que pasa a ser el hoy centro histórico para los cartageneros, y el corralito, que denominan cientos de turistas; marcando así el paso para la instauración de *clusters* de diferente vocación¹⁴ comercial .

¹⁴ Vale aclarar que cuando se hace referencia a vocación, se emplea como sinónimo de orientación, más no como escenario o ámbito ideal para la puesta en marcha de determinadas labores o acciones.

Prueba de ello es que desde finales del siglo XIX, a causa de una crisis de exportaciones durante el último gobierno del cartagenero Rafael Núñez como presidente del país (1887-1888), quien ocupó dicho cargo en tres ocasiones, aparecen las primeras fábricas en Cartagena y en el Estado Soberano de Bolívar, actual Departamento del que Cartagena es capital; fábricas de driles, hilados, laboratorios químicos, la posterior construcción del ferrocarril, el mercado y el matadero público (Elles, 1997).

Es así; como con crisis en los primeros años del siglo XX, la industria naciente se esfuerza por sostenerse y da fruto, cuando en 1957 se consolida Mamonal y la Zona Industrial del Bosque (Meisel & Aguilera, 2005); al igual desde los años sesenta, el patrimonio natural y cultural se ha empleado como base para desarrollar el turismo, posicionando al Distrito como el centro nacional e internacional de turismo, más destacado en Colombia a finales del siglo XX. Este y muchos otros aspectos han hecho de la ciudad un sitio atractivo para muchas personas desde inversionistas hasta familias desplazadas en búsqueda de un mejor futuro.

Lo anterior, no solo por los significativos alcances de la industria, sino del turismo, ya que: “durante la segunda mitad del siglo XX Cartagena se consolidó como el primer centro turístico del país. Tanto en el número de visitantes llegados como en su infraestructura turística la ciudad experimentó un crecimiento extraordinario” (Báez & Calvo, 1999, p. 22); a lo cual se asocia la inauguración del Centro de Convenciones en el año 1982, con lo cual se pretendía convertirla en un polo de desarrollo regional mediante la realización de eventos de amplia convocatoria, cabe mencionar que para ello fue necesario desplazar a gran parte de los cartageneros del común del casco histórico de la ciudad, pues el Centro de Convenciones fue construido en los predios donde se ubicaba la principal plaza de mercado de Cartagena, a lo cual se asocia el crecimiento de la infraestructura hotelera.

De modo adicional a partir de la inauguración del Centro de Convenciones, se da un mayor impulso al Concurso Nacional de Belleza, certamen que en la actualidad se lleva a cabo en el mes de noviembre coincidiendo con las fiestas de la independencia (fiestas insignes de la ciudad); esta situación hace que las manifestaciones identitarias de los habitantes de la ciudad se vean opacadas por un evento de tal envergadura, que atrae a turistas nacionales e internacionales. De esta manera la consolidación de ideas

como la del posicionamiento de la ciudad en el escenario global a través de actividades como el turismo, se encarga de cerrar espacios, que convierte lo público en privado, pues en la ciudad es más importante la comodidad del turista que satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes, debido a la creencia de que esa es la vía hacia el desarrollo; sustentando los grandes problemas de la ciudad, como los vendedores estacionarios o ambulantes que crecen día tras día, el desempleo, la pobreza, entre otros que parecen legitimarse como comunes para algunos focos de la realidad latinoamericana.

El crecimiento poblacional es generador de nuevos barrios, sectores marginales y/o de tolerancia, desde donde se gesta el sueño de otra ciudad, con el impulso de otro estilo de vida, uno capaz de transformar crecimiento y competitividad en oportunidades y equidad, donde desarrollo no se asocia a lo material sino al bienestar, este último entendido como producto de sociedades éticamente y por lo tanto potencialmente fraternas, a pesar de las diferencias entre ellas.

La situación se agudiza al reconocer la estructura del Distrito y la forma como desde su funcionalidad, se consolida el distanciamiento de sus habitantes, particularmente en relación a las zonas que se registran como rurales, pero cuya urbanización acelerada ha generado procesos de exclusión, basta con revisar las polémicas entorno a la tenencia de la tierra en el corregimiento de la Boquilla (Buitrago, 2006), en donde por sobrevivir, los pobladores se ve la necesidad de apropiarse de zonas aledañas, a las que un día fueron de su propiedad, o por el contrario a las afueras, en las periferias. Lo anterior se traduce en una territorialidad polarizada en la ciudad, fragmentación en sectores, barrios y localidades, la carencia de articulación entre estas estructuras, hace que la ciudad se convierta en algo que muchos niegan y que obliga a todos los que en ella se encuentran a negarse la idea de considerarse agentes de la misma.

Recientemente desde lo social, pueden apreciarse algunos avances en el acompañamiento a las directrices políticas implementadas en el Distrito¹⁵,

¹⁵ Se hace referencia a programas impulsados desde el sector privado, como “Cómo Vamos”, implantado en las principales ciudades del país con la pretensión generar mayor eficiencia en la administración pública brindar información calificada a los ciudadanos. (www.cartagenacomovamos.org).

pero lastimosamente los resultados no son alentadores, ya que en la actualidad la ciudad sobresale en su entorno regional y en el nacional por su elevados índices de desigualdad social (Proyecto Cartagena Cómo Vamos, 2006), lo cual es sostenido por la pobreza y la miseria que contrastan con su condición de ser uno de los 13 centros subregionales de primer orden el país (IGAC, 2008).

3.1.2 Perspectivas de futuro: Cartagena necesita cohesión territorial

Cartagena de Indias, después de entrada en la segunda mitad del siglo XX, se ha visto afectada por proyectar una imagen de sí, que escapa a su plena realidad, que para el sostenimiento de dicha imagen se reduce espacialmente en el ideario del mercado, enajenando gran parte de su población, afectando la articulación interna, generando el desconocimiento de sí misma como un solo ente territorial, olvidando a su gente bajo el eufemismo de que toca esperar y apuntarle a que la ciudad solucione sus problemas a partir de la potencialización de sus fortalezas aunque haya que seguir pasando por encima de la gente de escasos recursos; de esos llenos de ilusiones, esperanzas y retos, esos que desconocen ser víctimas quizás, no solo de una mala gestión administrativa, sino del sistema económico, que les obliga a desconocer su ciudad, sus derechos y en parte a desconocerse a sí mismos como agentes de construcción territorial, de sociedad y de ciudad.

Una ciudad que pide ayuda, la Cartagena que confunde desarrollo material con progreso; la que cree que con turismo e industria (POT, 2001), visto solo a través de la inversión del capital puede progresar y superar problemas de: vivienda, desempleo, crecimiento económico, servicios públicos, educación, salud; perturbada con la violencia, los desequilibrios sociales que se manifiestan en una ciudad fragmentada por la desarticulación de sus actividades económicas, tanto en la distribución espacial de las mismas, su articulación en la economía de la ciudad, y su relación con la alteración del imaginario de bienestar en diversos sectores de la ciudad.

Esa ciudad que requiere alternativas que impliquen el reto de reivindicar las subjetividades territoriales, que propicien la comprensión de la relación que debe existir entre aspectos como: las necesidades básicas insatisfechas,

las características socioculturales, las condiciones físico-ambientales, la felicidad, el bienestar, la vida y la necesidad de que sea a partir de ello que se construyan perspectivas de desarrollo en pro de cada una de las comunidades; solo así es posible la materialización de un proyecto de ciudad definido en función del bienestar de sus habitantes.

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, contribuyendo a la inserción de un concepto clave para las nuevas perspectivas del desarrollo como lo es la cohesión territorial, tanto en los espacios académicos y gubernamentales del país, a través de un tratamiento conceptual y metodológico se precisa su pertinencia, condiciones de aplicabilidad y su relación con elementos como la sostenibilidad e integralidad al momento de abordar lo territorial.

La construcción de un conjunto de elementos que logren responder a niveles de cohesión, proporcionaran la posibilidad de contar con un diagnóstico que posibilite el establecimiento de nuevas herramientas conceptuales y metodológicas, 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 e identidad, segregación, entre otros, que brindan sentido a la comprensión de lo territorial como algo sistémico, de complejidad, base estructural de la cualquier política pública.

De allí que el reto sea apuntar a la evaluación de la cohesión territorial; pues ciudades como Cartagena, donde se consolida la pertenencia 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.

A continuación, se presenta el resultado de los indicadores seleccionados por cada dimensión del sistema territorial (capítulo 2), teniendo como

patrón escalar las Unidades Comuneras de gobierno en la ciudad (ver Figura 3); y a partir de los resultados de cada indicador se ponderaron todos los resultados generando un mapa síntesis de Cohesión territorial, el cual sintetiza niveles de cohesión territorial en cada Unidad Comunera de Gobierno en Cartagena de Indias.

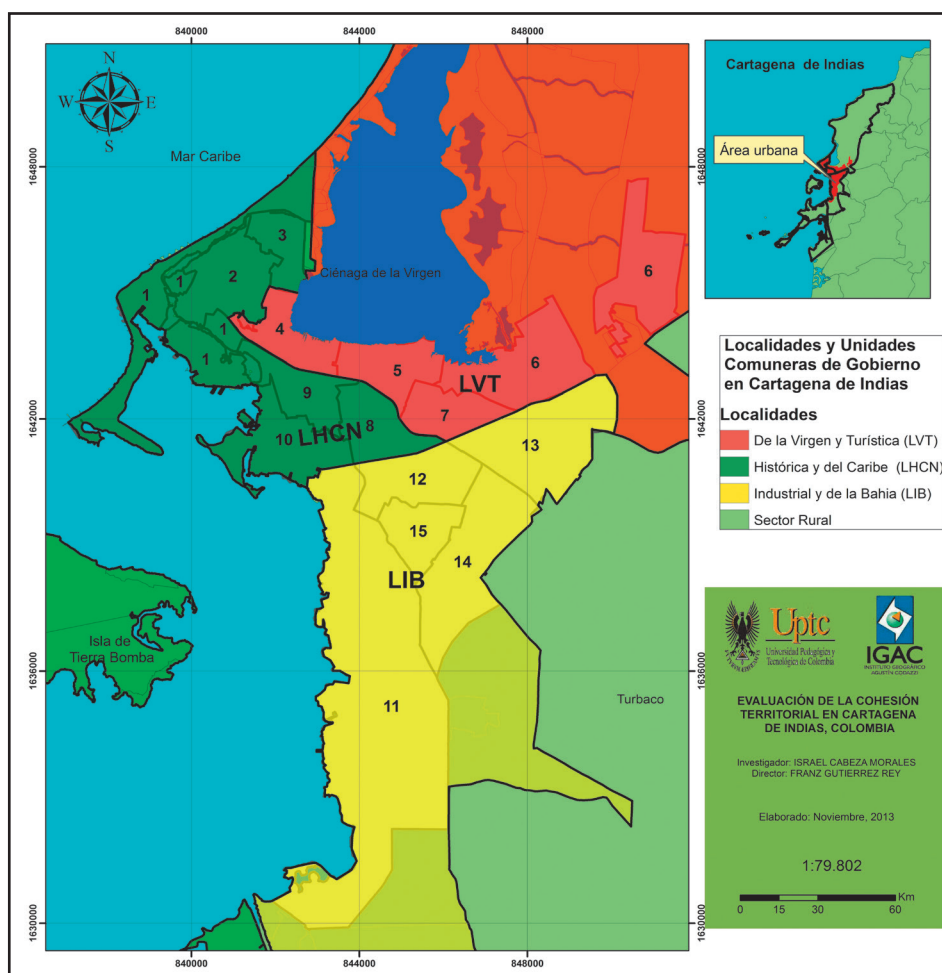


Figura 3. Unidades Comuneras de Gobierno en Cartagena
Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

3.2 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 lectora, 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* al interior de Cartagena de Indias.

3.2.1 Promedio de personas empleadas por hogares

En la Tabla 10 y en la Figura 4 se espacializan los resultados del indicador, en la cual se destaca que solo la Unidad Comunera 12 presenta los resultados más bajos en este indicador, el 47% de las Unidades Comuneras (8, 7, 6, 3, 13, 14 y 11) manifiestan resultados poco favorables, mientras que las Unidades 2 y 9 son las de mayor promedio de personas empleadas por hogares.

Al analizar la distribución de los resultados, inicialmente los sectores sur y oriental reúnen la mayor parte de los resultados desfavorables, que corresponden a las Localidades: Industrial y de la Bahía (LIB), y de la Virgen y Turística (LVT), lo cual explica la concentración de los mejores resultados en la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN), que se constituye como la principal centralidad de la ciudad, concentrando ventajas comparativas con el resto de la ciudad.

Tabla 10. Promedio de personas empleadas por hogares.

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5		
4	2, 9	LHCN
3	1, 4, 5, 10, 15	LHCN, LIB, LVT
2	3, 6, 7, 8, 11, 13, 14	LHCN, LIB, LVT
1	12	LIB

Fuente: Elaboración propia.

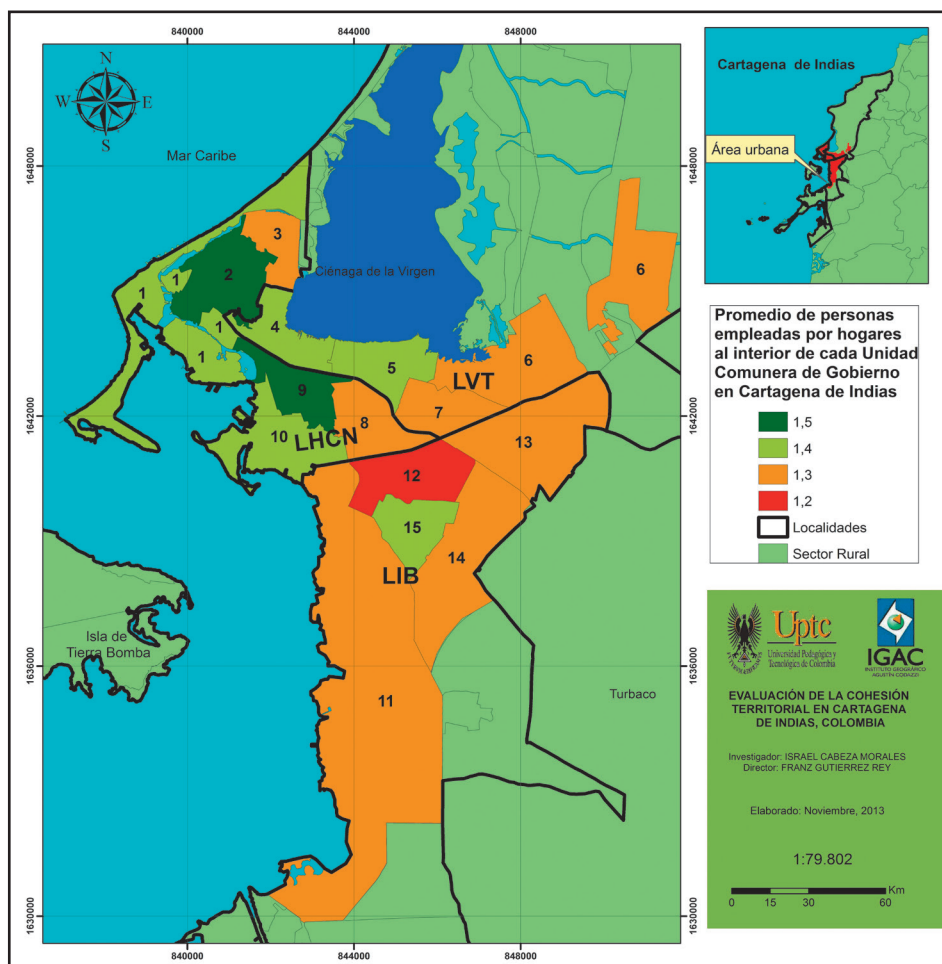


Figura 4. Promedio de personas empleadas por hogares

Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

3.2.2 Cobertura del servicio de energía eléctrica

La Tabla 11 y la Figura 5, muestra los resultados del indicador cobertura del servicio de energía eléctrica, en el cual se destaca que ninguna de las Unidades Comunas de Gobierno se encuentra por debajo del 94% de cobertura, un 34% de las Unidades cuenta con resultados favorables (1, 7, 8, 10, 12 y 13), mientras los resultados medianamente desfavorables se encuentran en el 26% de las Unidades (4, 5 y 11) y los medianamente favorables corresponden al 33% de las Unidades (2, 3, 9, 14 y 15). El

resultado más desfavorable al corresponder a la Unidad Comunera 6, se soporta en la marginalidad y el carácter reciente de algunos de los barrios que se albergan al interior de la misma. Lo anterior evidencia las disparidades en materia del servicio público de energía eléctrica al interior de las diferentes Unidades Comuneras de Gobierno.

En las Localidades, se manifiesta un desequilibrio entre las tres que conforman la ciudad, mientras que la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN) concentra los mejores resultados, la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB) solo cuenta con una Unidad Comunera con resultados desfavorables, mientras para el caso de la Localidad de la Virgen y Turística (LVT) solo una de sus Unidades Comuneras cuenta con resultados favorables, lo cual se puede asociar con la existencia de los barrios de invasión que conforman el corredor colindante a la Ciénaga de la Virgen.

Tabla 11. Cobertura del servicio de energía eléctrica.

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5		
4	1, 7, 8, 10, 12, 13	LHCN, LIB, LVT
3	2, 3, 9, 14, 15	LHCN, LIB
2	4, 5, 11	LVT, LIB
1	6	LVT

Fuente: Elaboración propia.

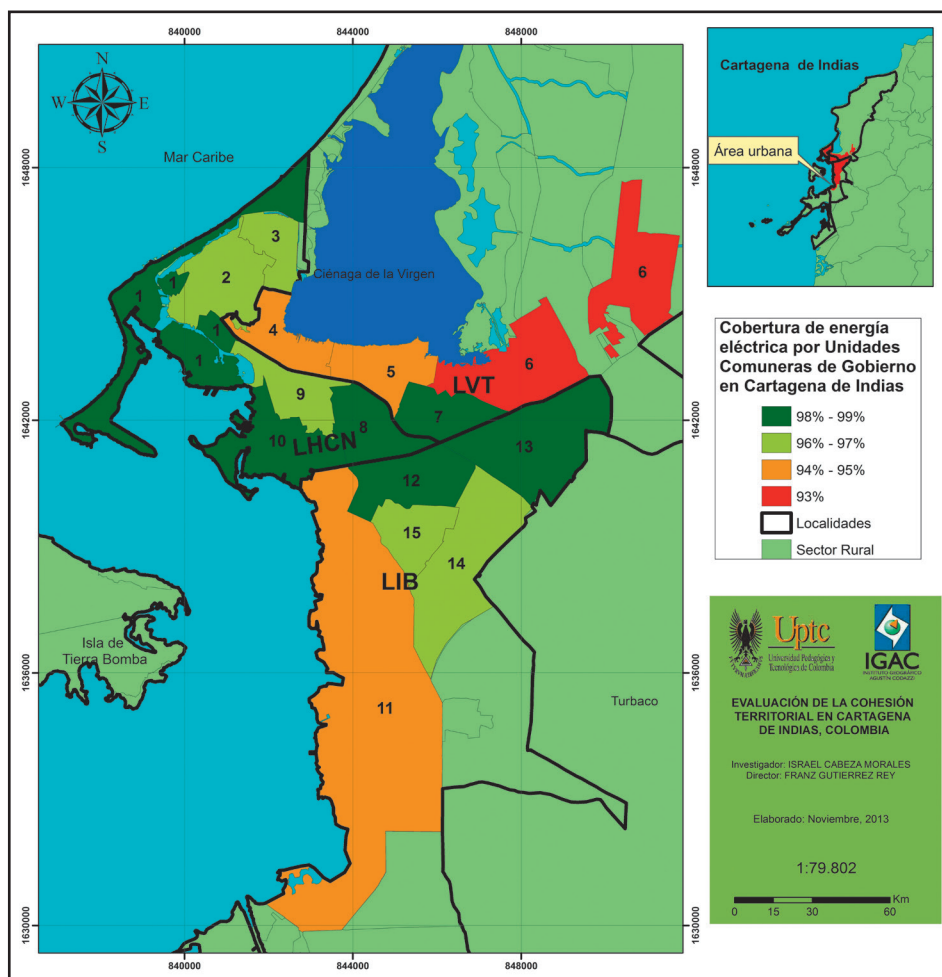


Figura 5. Cobertura del servicio de energía eléctrica

Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

3.2.3 Cobertura del servicio de alcantarillado

La Tabla 12 y la Figura 6 corresponden a la cobertura del servicio de alcantarillado, para el cual el resultado más desfavorable lo presenta la Unidad Comunal de Gobierno 5, lo cual soporta el hecho de que 5 Unidades (2, 4, 6, 11 y 14) se encuentre con resultados poco favorables y que solo otras 5 Unidades (1, 7, 8, 10 y 12) cuenten con resultados muy favorables; las disparidades en materia de alcantarillado además de manifestar menor cobertura de dicho servicio en zonas próximas a espejos

de agua, muestran que a mayor proximidad al centro de la ciudad, mejores resultados.

Lo anterior soporta la diferenciación entre las Localidades, mientras la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN) presenta los mejores resultados, la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB) cuenta con resultados poco favorables, solo una de sus Unidades Comuneras cuenta con una cobertura igual o superior al 91%, en la Localidad de la Virgen y Turística (LVT) ninguna Unidad Comunera alcanza el 76% de la cobertura, lo cual resulta delicado ya que dicha Localidad colinda con la Ciénaga de la Virgen y posee la Unidad Comunera menor cubierta en servicio de alcantarillado.

Tabla 12. Cobertura del servicio de alcantarillado.

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5		
4	1, 7, 8, 10, 12	LHCN, LIB, LVT
3	3, 9, 13, 15	LHCN, LIB
2	2, 4, 6, 11, 14	LVT, LIB, LHCN
1	5	LVT

Fuente: Elaboración propia.

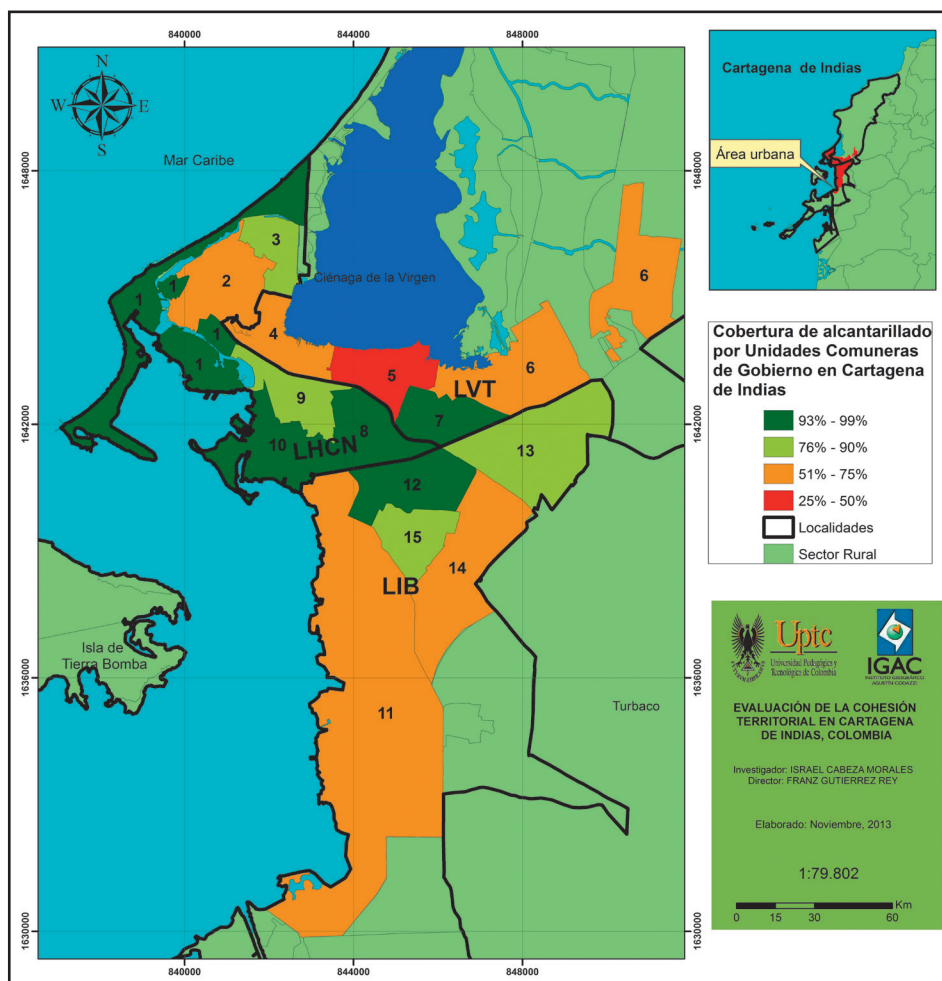


Figura 6. Cobertura del servicio de alcantarillado

Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

3.2.4 Porcentaje de población lecto-escritora

En la Tabla 13 y la Figura 7 se espacializan los resultados del porcentaje de población lecto-escritora, destacando la concentración de los resultados más bajos, menores al 88%, en las Unidades Comuneradas 4, 5 y 6, que constituyen el 20% del total de Unidades que conforman la ciudad. Por otro lado, los resultados más favorables corresponden a un 33% de la ciudad (Unidades Comuneradas 1, 7, 8, 10 y 12).

Al analizar los resultados por Localidades, la Localidad de la Virgen y Turística (LVT) es aquella donde se encuentran los resultados más bajos, dado que solo una de sus Unidades Comuneras de Gobierno cuenta con resultados favorables, lo cual se explica debido a la marginalidad que predomina al interior de dicha Localidad por su colindancia con la Ciénaga de la Virgen. Por su parte la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN) debido a su condición de centralidad conserva los mejores resultados, a lo cual cabe especificar que junto con la LVT la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB) solo alberga una de sus Unidades Comuneras con resultados favorable para el indicador; cabe resaltar que más allá de la centralidad de la LHCN, los resultados de la LVT se explican en la marginalidad de la población que reside en su interior.

Tabla 13. Porcentaje de población lecto-escritora.

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5		
4	1, 7, 8, 10, 12	LHCN, LIB, LVT
3	9, 13, 15	LIB, LHCN
2	2, 3, 11, 14	LVT, LIB, LHCN
1	4, 5, 6	LVT

Fuente: Elaboración propia.

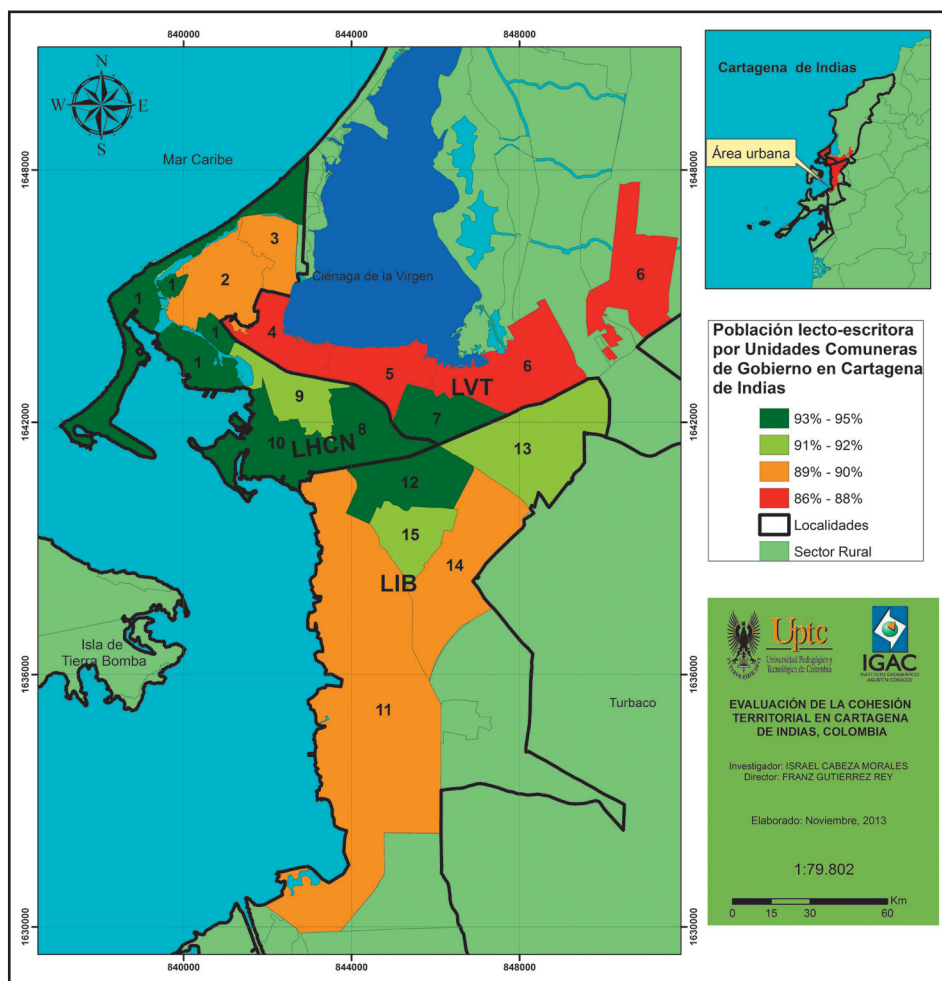


Figura 7. Porcentaje de población lecto-escritora

Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

3.2.5 Porcentaje de población con estudios universitarios culminados

En la Tabla 14 y la Figura 8 se muestran los resultados del indicador, con el cual se propende por identificar la distribución de la población con mayor cualificación al interior de la ciudad. Los resultados muestran que solo la Unidad Comuna de Gobierno 1 cuenta con más del 50% de su población con formación universitaria, mientras el 27% de las Unidades Comunas cuenta con menos del 18% de su población con este nivel de formación.

Entre Localidades, si bien existe una diferenciación de resultados al interior de la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN), así como de la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB), cabe resaltar que solo la Localidad de la Virgen y Turística (LVT) junto con la LIB presentan resultados bajos, siendo de menores disparidades los resultados de las Unidades Comuneras de la LIB; la contratación de resultados de indicadores anteriores con el actual, ratifica las limitantes de la LVT y sus Unidades Comuneras para insertarse en igualdad de condiciones a las dinámicas de la ciudad.

Tabla 14. Porcentaje de población con estudios universitarios culminados.

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5		
4	1	LHCN
3	7, 8, 10, 12, 13	LIB, LHCN, LVT
2	2, 3, 9, 14, 15	LHCN, LIB
1	4, 5, 6, 11	LVT, LIB

Fuente: Elaboración propia.

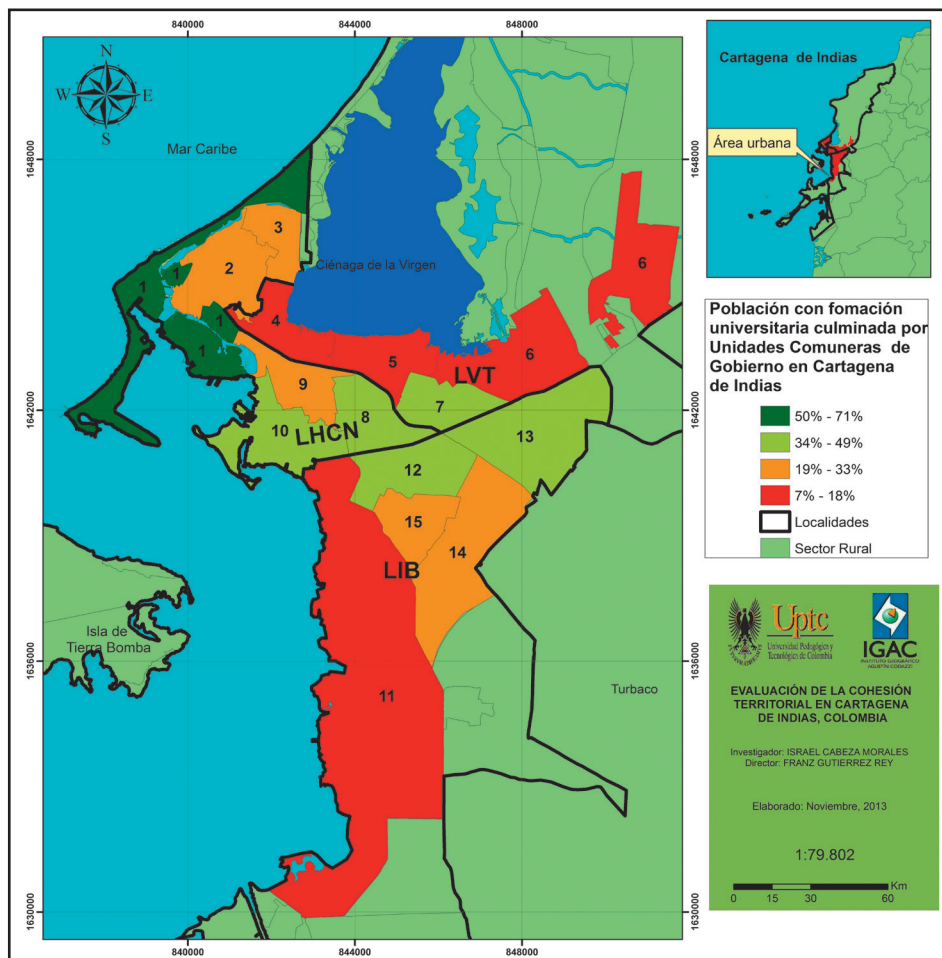


Figura 8. Porcentaje de población con estudios universitarios culminados

Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

3.2.6 Porcentaje de población con servicio de salud

La Figura 9 corresponde al porcentaje de población servicio de salud, los resultados muestran como única área donde reside la población con menor cobertura a la Unidad Comunerera de Gobierno 11, cabe mencionar que el 40% de las Unidades Comunereras (3, 4, 5, 10, 12 y 13) cuenta con resultados favorables, mientras el otro 46% (1, 6, 7, 8, 9, 14 y 15) presentan resultados medianamente favorables (véase Tabla 15).

Los resultados favorables, se encuentran distribuidos en las tres Localidades de la ciudad, todas las Localidades cuentan con dos Unidades Comuneras con resultados favorables, el único resultado negativo se encuentra en la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB) y entre las otras dos Localidades la única con resultados desfavorables es la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN). El hecho de que la LHCN no presente los mejores resultados es algo que merece ser analizado, dados los diversos problemas que circundan al servicio de salud en Colombia.

Tabla 15. Porcentaje de población con servicio de salud.

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5		
4	3, 4, 5, 10 12, 13	LHCN, LIB, LVT
3	1, 6, 7, 8, 9, 14, 15	LHCN, LIB, LVT
2	2	LHCN
1	11	LIB

Fuente: Elaboración propia.

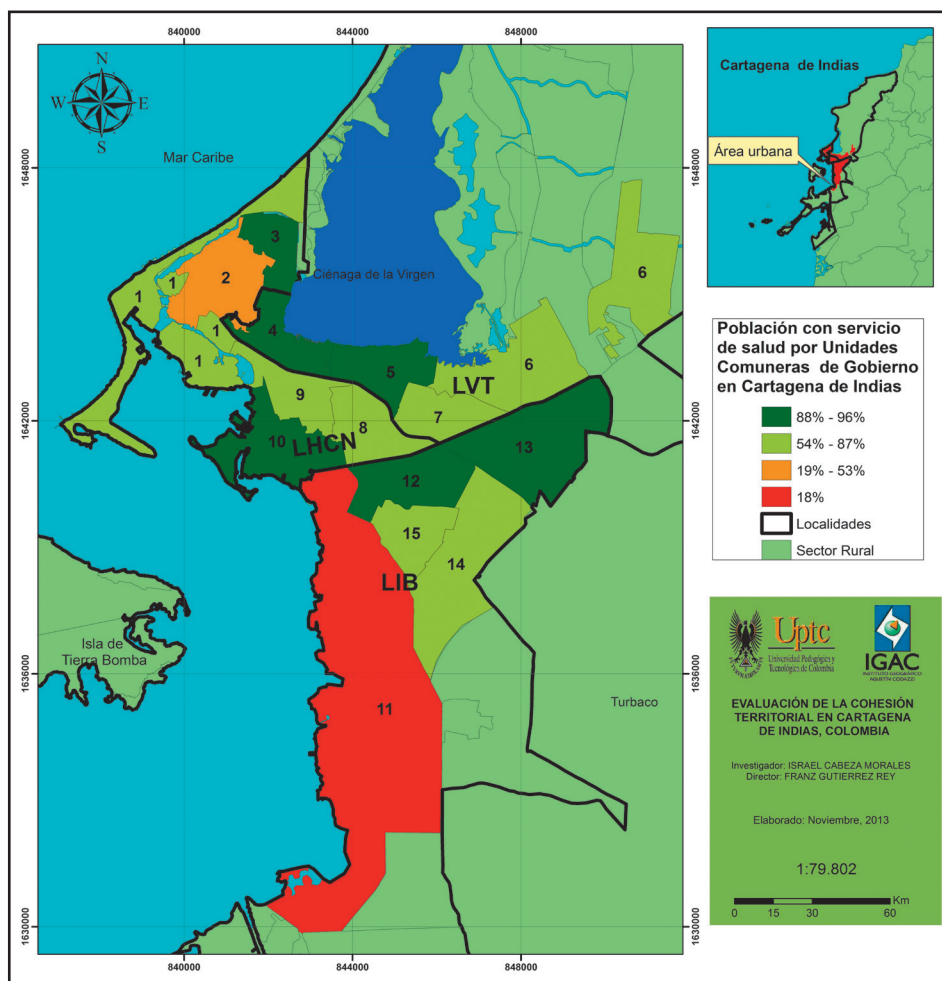


Figura 9. Porcentaje de población con servicio de salud

Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

3.2.7 Síntesis

A través de la revisión de los resultados de los 6 indicadores seleccionados para esta dimensión, cuyo propósito en función de la cohesión territorial apunta a la búsqueda de niveles de *equidad*, al aplicar el análisis multifactorial (numeral 2.4), se evidencia que pese a las diferenciaciones al interior de los resultados de cada indicador, son significativas las disparidades entre Unidades Comuner para temas como la formación

universitaria y la población lecto-escritora, lo que denotaría a la educación como uno de los principales generados de desequilibrio en la ciudad. Además de lo relacionado con la educación, los indicadores de empleo y servicio público son los de mayor diferenciación espacial en la ciudad. Puntualmente, los resultados coinciden en mostrar como zonas críticas las Unidades Comunerar correspondientes a la Localidad de la Virgen y Turística (LVT) (véase Tabla 16 y Figura 10).

Tabla 16. Síntesis dimensión sociocultural

Unidades Comunerar de Gobierno	Indicadores*						Total
	++**	++	++	++	++	++	
	a.	b.	c.	d.	e.	f.	
1	3	4	4	4	4	3	2304
10	3	4	4	4	3	4	2304
7	2	4	4	4	3	3	1152
8	2	4	4	4	3	3	1152
13	2	4	3	3	3	4	864
12	1	4	4	4	3	4	768
9	4	3	3	3	2	3	648
15	3	3	3	3	2	3	486
3	2	3	3	2	2	4	288
2	4	3	2	2	2	2	192
14	2	3	2	2	2	3	144
4	3	2	2	1	1	4	48
5	3	2	1	1	1	4	24
11	2	2	2	2	1	1	16
6	2	1	2	1	1	3	12

* 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.

**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; 2008; 2014) y SINCHI (2009).

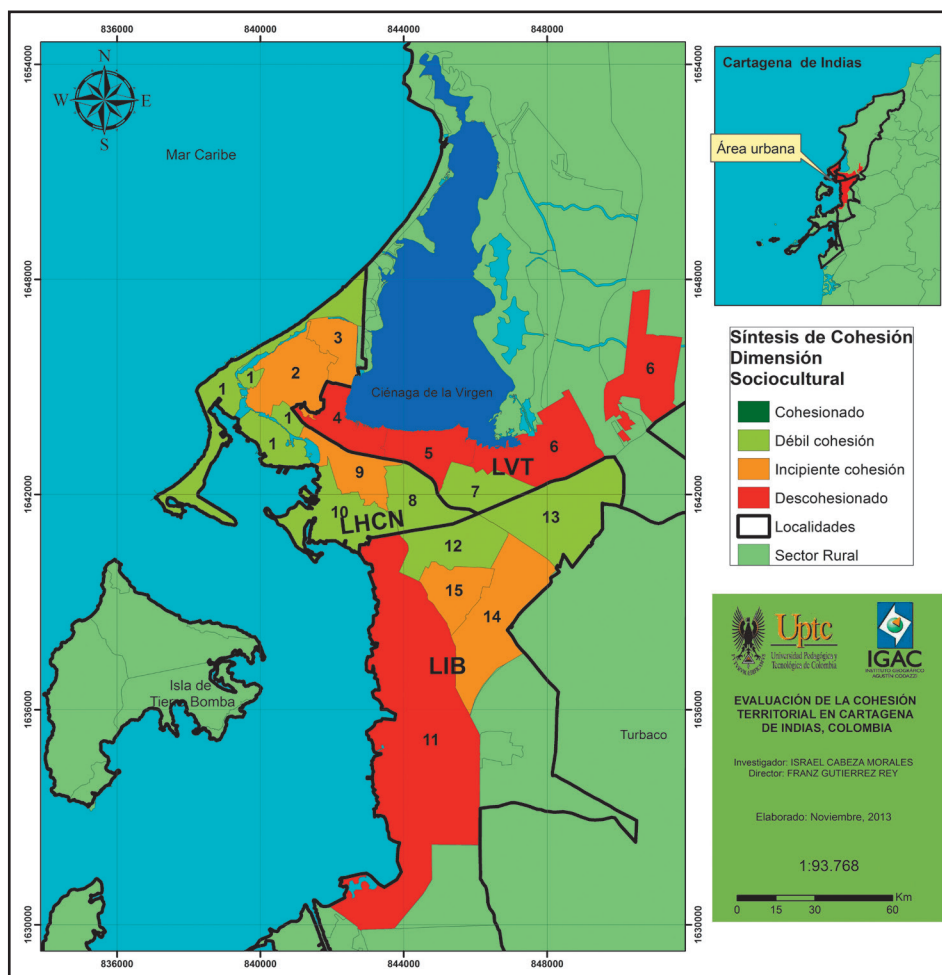


Figura 10. Síntesis dimensión sociocultural por Unidades Comuneranas de Gobierno

Base cartográfica: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

Información: Elaboración propia a partir de Secretaría de Planeación Distrital.

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, ratifican la marginalización de la población al interior de la misma, 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 remplazar los indicadores seleccionados por otros que tengan correspondencia con las categorías seleccionadas (empleo, servicios públicos, educación y servicios básicos).

3.3 Dimensión Económico-productiva

En esta dimensión se incluyeron los indicadores: proximidad a vías principales, porcentaje de viviendas en propiedad, promedio de hogares por vivienda, 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 como lo son la conectividad y la distribución de la riqueza.

3.3.1 Proximidad a vías principales

La Tabla 17 y la Figura 11, muestran cómo el área de influencia de 500 metros a cada lado de la red vial principal, así catalogada por la oficina de Planeación Distrital, se encuentra distante de áreas significativas al interior de las Unidades Comuneras de Gobierno 6, 11, 13, 14 y 15. Siendo más conectadas las Unidades 1, 4, 9 y 10; lo cual se explica en su proximidad al centro histórico.

Por Localidades, la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN) es la que mejor interconectada está, seguida por la Localidad de la Virgen y Turística (LVT), pese a la poca conectividad que se muestra en la Unidad Comunera 6, y finalmente la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB) es la que presenta los resultados más desfavorables, debido al mayor número de área que no son de influencia para algún corredor vial, lo cual puede asociarse con el predominio de actividades industriales en su interior.

Tabla 17. Proximidad a vías principales

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5		
4	1, 8, 9, 10	LHCN
3	3, 4, 5, 15	LVT, LHCN, LIB
2	2, 7, 12	LHCN, LVT, LIB
1	6, 11, 13, 14	LIB, LVT

Fuente: Elaboración propia.

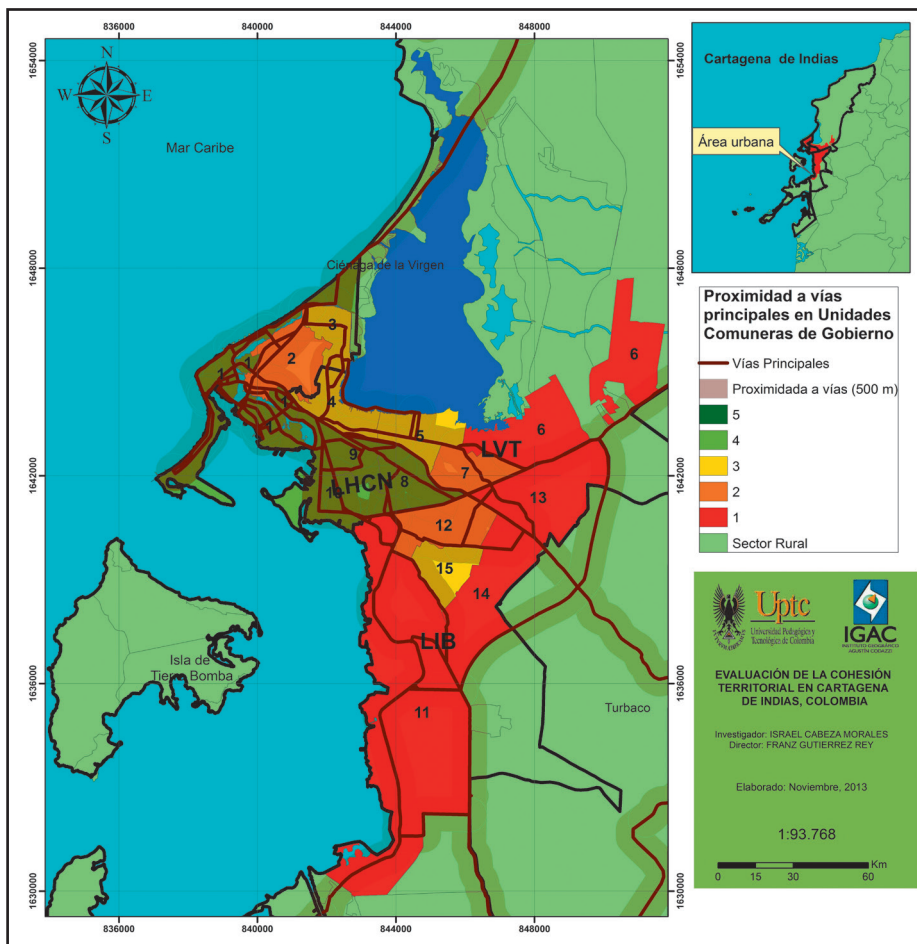


Figura 11. Proximidad a vías

Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

3.3.2 Porcentaje de vivienda en propiedad

En la Figura 12 y la Tabla 18, se muestran los resultados del indicador, cuyo propósito es consolidar un panorama de la tenencia de vivienda propia en las diferentes Unidades Comuneras de Gobierno en Cartagena; se evidencia que los niveles más bajos de propiedad de la vivienda corresponden a las Unidades Comuneras de Gobierno 4, 5, 6, 7 y 10, lo cual contrasta con la Unidad Comunera 2 al ser la única con resultado favorable, donde más del 20% de la población reside en vivienda propia.

Es de resaltar que mientras el 33% de las Unidades Comuneras de la ciudad presenta los niveles más bajos de población residiendo en viviendas de su propiedad, solo el 6% de las Unidades muestra resultados medianamente aceptables (con porcentajes entre el 20 y 30%). Como se puede constatar en la Figura, los resultados más desfavorables corresponden al total de Unidades de la Localidad de la Virgen y Turística (LVT); mientras la variedad de resultados al interior de las Localidades Histórica y del Caribe Norte (LHCN), así como de la Industrial y de la Bahía (LIB), las muestra como similares, pues aunque la LHCN cuenta con la única Unidad Comunera con nivel favorable también posee una Unidad con el nivel más bajo (Unidad Comunera 10), y la LIB no tiene ninguna Unidad Comunera con el nivel más bajo.

Tabla 18. Porcentaje de vivienda en propiedad.

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5		
4	2	LHCN
3	3, 8, 12, 15	LHCN, LIB
2	1, 9, 11, 13, 14	LHCN, LIB
1	4, 5, 6, 7, 10	LVT, LIB

Fuente: Elaboración propia.

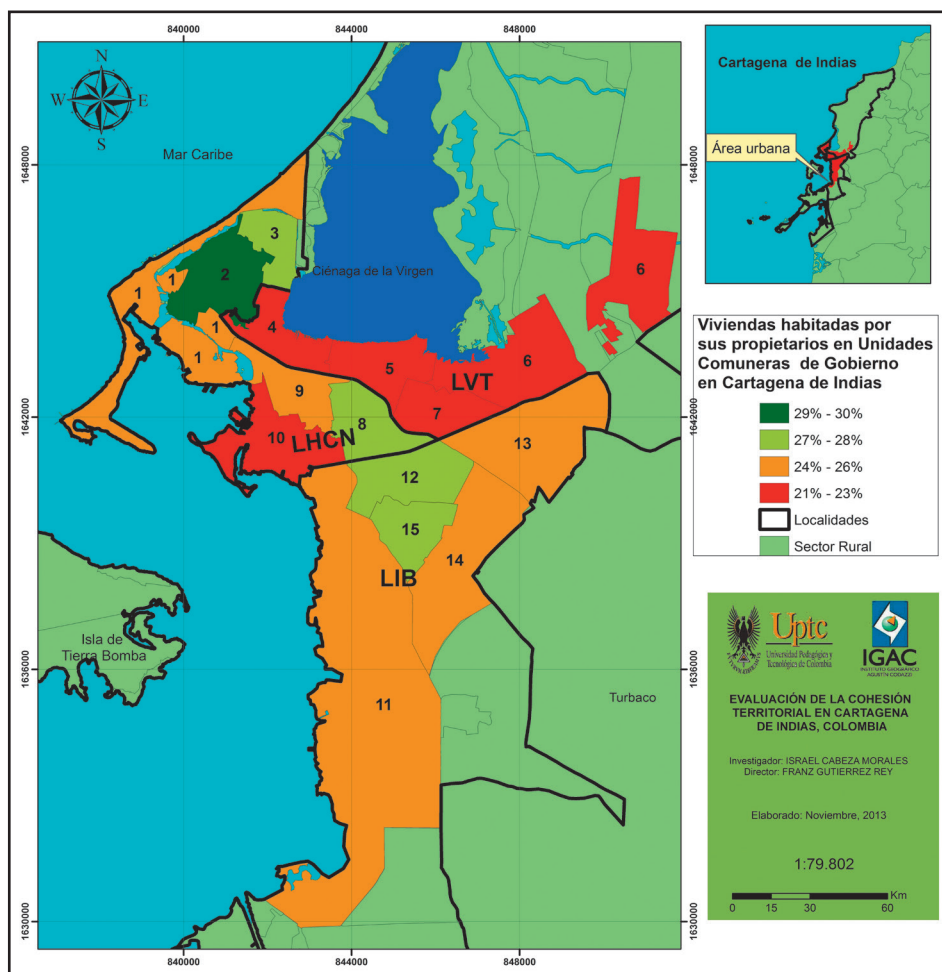


Figura 12. Porcentaje de vivienda en propiedad

Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

3.3.3 Promedio de hogares por vivienda

En la Figura 13 y la Tabla 19, se muestra como solo las Unidades Comuneradas de Gobierno 2 y 10, se encuentran cerca del ideal en la relación hogares-viviendas, el cual debería ser 1-1, una vivienda para cada hogar. Los resultados más bajos corresponden a las Unidades Comuneradas 1, 3, 5 y 9; seguidos por las Unidades 8, 13 y 15. Es de resaltar que el 40% de las Unidades Comuneradas restantes presentan resultados medianamente favorables, lo cual es bueno en términos de cohesión territorial.

En relación a las Localidades, resulta particular el hecho de que la mayor parte de los resultados más desfavorables correspondan a la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN), en el caso de los demás resultados de este nivel solo una Unidad Comunera lo registre (Unidad 5), la cual está al interior de la Localidad de la Virgen y Turística (LVT), mientras la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB) presenta los resultados más favorables en términos generales entre las Localidades de la ciudad. Lo cual debe ser entendido a partir de la estructura de las viviendas y su ubicación, ya que un gran número de viviendas de la LHCN corresponden a casonas antiguas de tradición familiar, mientras que en el caso de la LVT no se presenta esta situación.

Tabla 19. Promedio de hogares por vivienda.

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5		
4	2, 10	LHCN
3	4, 6, 7, 11, 12, 14	LVT, LIB
2	8, 13, 15	LIB, LHCN
1	1, 3, 5, 9	LHCN, LVT

Fuente: Elaboración propia.

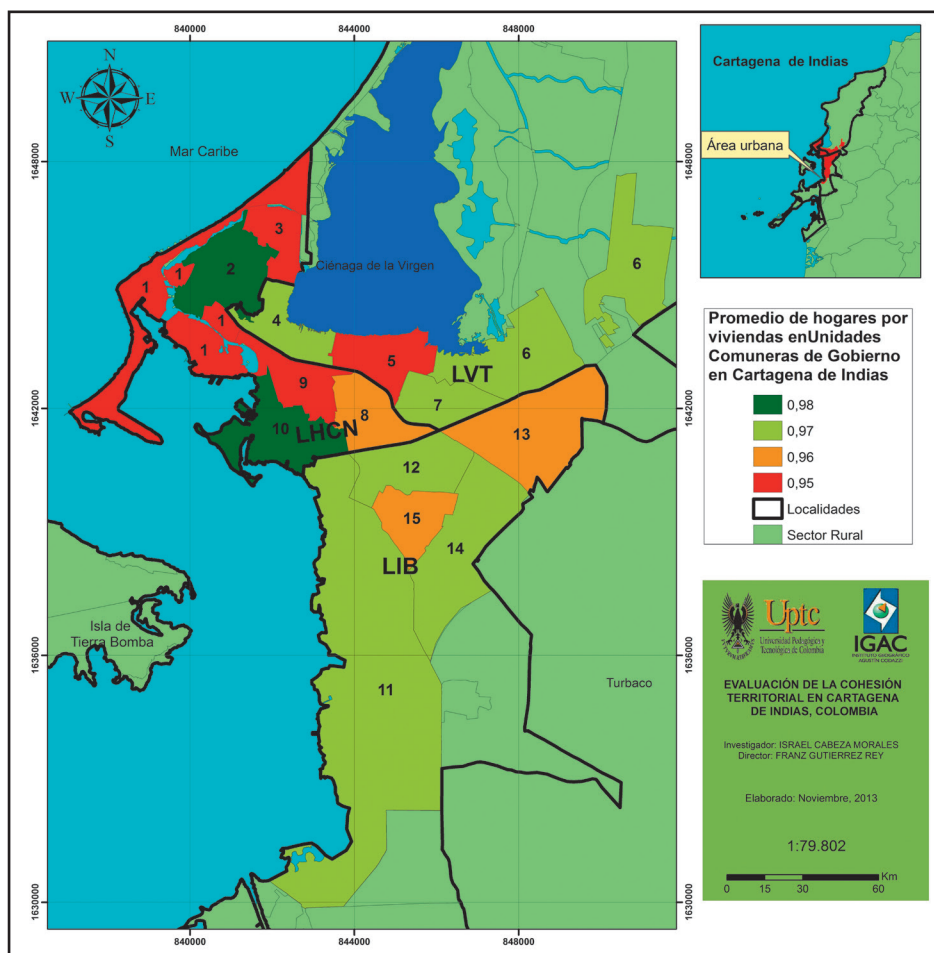


Figura 13. Promedio de hogares por vivienda

Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

3.3.4 Porcentaje de viviendas por estratos

La Tabla 20 y la Figura 14 muestran como en 4 Unidades Comunereras de Gobierno (2, 5, 6 y 11) predomina el estrato 1, mientras el estrato 2 es de mayor presencia en la ciudad ya que 7 de las Unidades Comunereras (3, 4, 7, 9, 10, 14 y 15) lo registran como predominante. Es de resaltar que solo la Unidad Comunerera 1 posee como predominante el estrato 5, lo cual da cuenta de una gran diferenciación de estratos al interior de la ciudad, ya que los estratos 1 y 2 ocupan el 73% de las Unidades Comunereras de gobierno.

En las Localidades la diferenciación no es tan marcada, la más homogénea en cuanto al predominio de algunos estratos es la Localidad de la Virgen y Turística (LVT), donde predominan los estratos 1 y 2, pues en la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB) predominan los estratos 2 y 3, y en la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN) pese al predominio del estrato 2, es claro el contraste entre el estrato 1 y el 5, dicho contraste es lo que busca identificar el indicador como una amenaza para la cohesión territorial.

Tabla 20. Porcentaje de viviendas por estratos.

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5		
4	1	LHCN
3	8, 12, 13	LIB, LHCN
2	3, 4, 7, 9, 10, 14, 15	LHCN, LIB, LVT
1	2, 5, 6, 11	LVT, LHCN, LIB

Fuente: Elaboración propia.

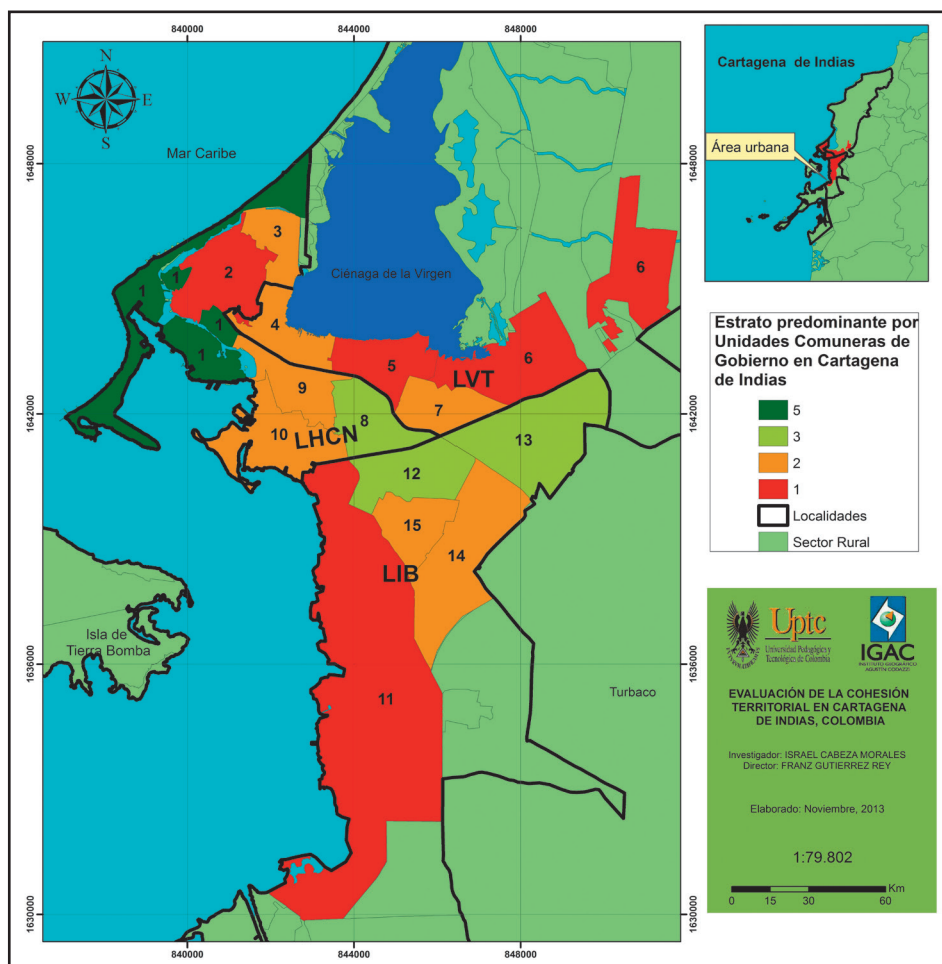


Figura 14. Porcentaje de viviendas por estratos
 Base cartográfica: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.
 Información: Secretaría de Hacienda Distrital.

3.3.5 Síntesis

Los 4 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 al área en la que predominan valores tanto favorables como desfavorables; aunque en relación a 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 (véase Tabla 21 y Figura 15).

Tabla 21. Síntesis dimensión económico-productiva.

Unidades Comuneras de Gobierno	Indicadores*				Total
	++**	++	+-	++	
	g.	h.	i.	j.	
8	4	3	2	3	72
12	2	3	3	3	54
15	3	3	2	2	36
1	4	2	1	4	32
2	2	4	4	1	32
10	4	1	4	2	32
3	3	3	1	2	18
4	3	1	3	2	18
9	4	2	1	2	16
7	2	1	3	2	12
13	1	2	2	3	12
14	1	2	3	2	12
11	1	2	3	1	6
5	3	1	1	1	3
6	1	1	3	1	3

* Indicadores: g. Proximidad a vías principales; h. Porcentaje de viviendas en propiedad; i. Promedio de hogares por vivienda; j. Porcentaje de viviendas por estratos.

**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; 2008; 2014) y SINCHI (2009).

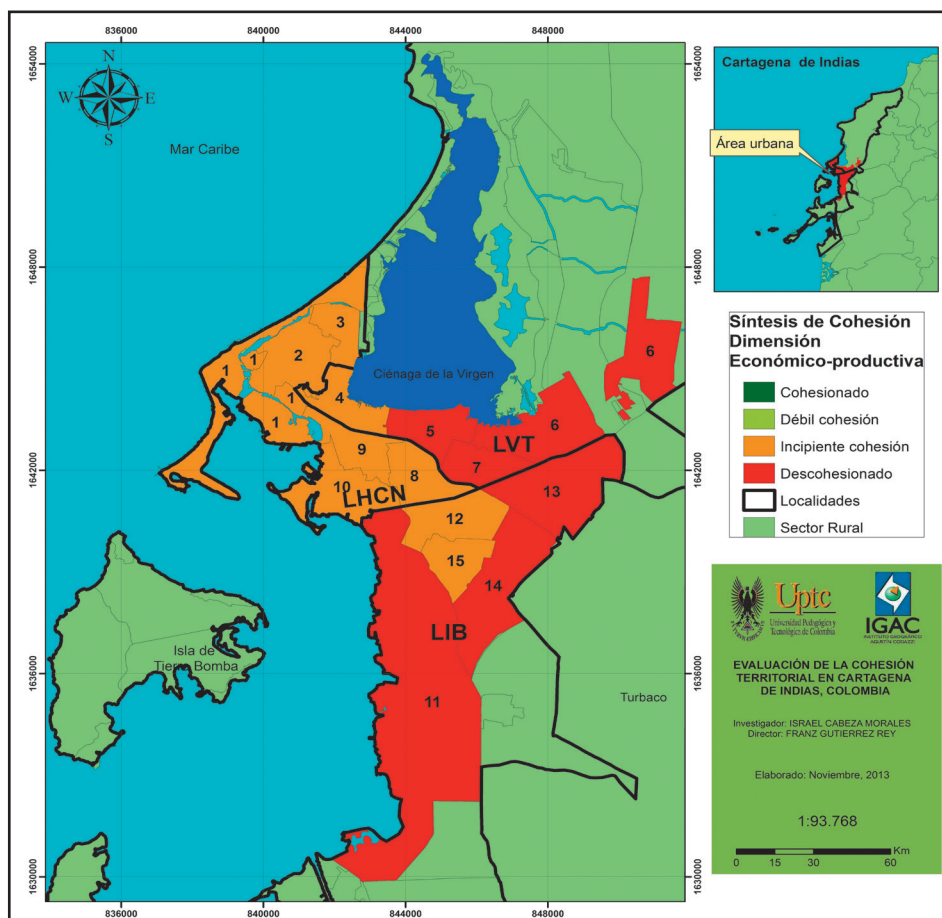


Figura 15. Síntesis dimensión económico-productiva por Unidades Comuneras de Gobierno

Base cartográfica: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

Información: Elaboración propia a partir de Secretaría de Planeación Distrital y Secretaría de Hacienda Distrital.

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 al interior de la ciudad, de la vivienda en propiedad y la estratificación de las mismas, denota que el *mejor estar* como premisa para para la cohesión territorial, en términos de esta dimensión está distante de los resultados actuales.

Al igual que los indicadores de la dimensión anterior, los empleados para esta dimensión pueden ser sustituidos por cualquier 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.

3.4 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 dichos indicadores 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.

3.4.1 Proximidad a centros de atención de la Alcaldía

La Tabla 22 y la Figura 16, muestran como los centros de atención de la Alcaldía se encuentran mayoritariamente en la Unidad Comunera 1, única que alberga más de 1 centro de atención, pues en su interior se encuentran 11 de estos; mientras las Unidades Comunerías 2, 5, 8 y 12, cuentan cada una con un centro de atención.

Visto a través de Localidades, la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN) se mantiene como centralidad a través de la concentración de los centros en la Unidad Comunera 1, además de ser la única localidad que cuenta con centros en más de 1 Unidad Comunera (1, 2 y 8), ya que tanto la Localidad de la Virgen y Turística (LVT) como la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB) poseen un centro de atención en una de sus Unidades Comunerías (5 y 12 respectivamente). Lo anterior reitera la poca descentralización al interior de la ciudad y al interior de sus Localidades, esto se constituye en un limitante para los procesos asociados a la cohesión territorial.

Tabla 22. Proximidad a centros de atención de la Alcaldía

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5	1	LHCN
4	2, 5, 8, 12	LHCN, LVT, LIB
3	7	LVT
2	3, 9, 13	LHCN, LIB
1	4, 6, 10, 11, 14, 15	LVT, LIB, LHCN

Fuente: Elaboración propia.

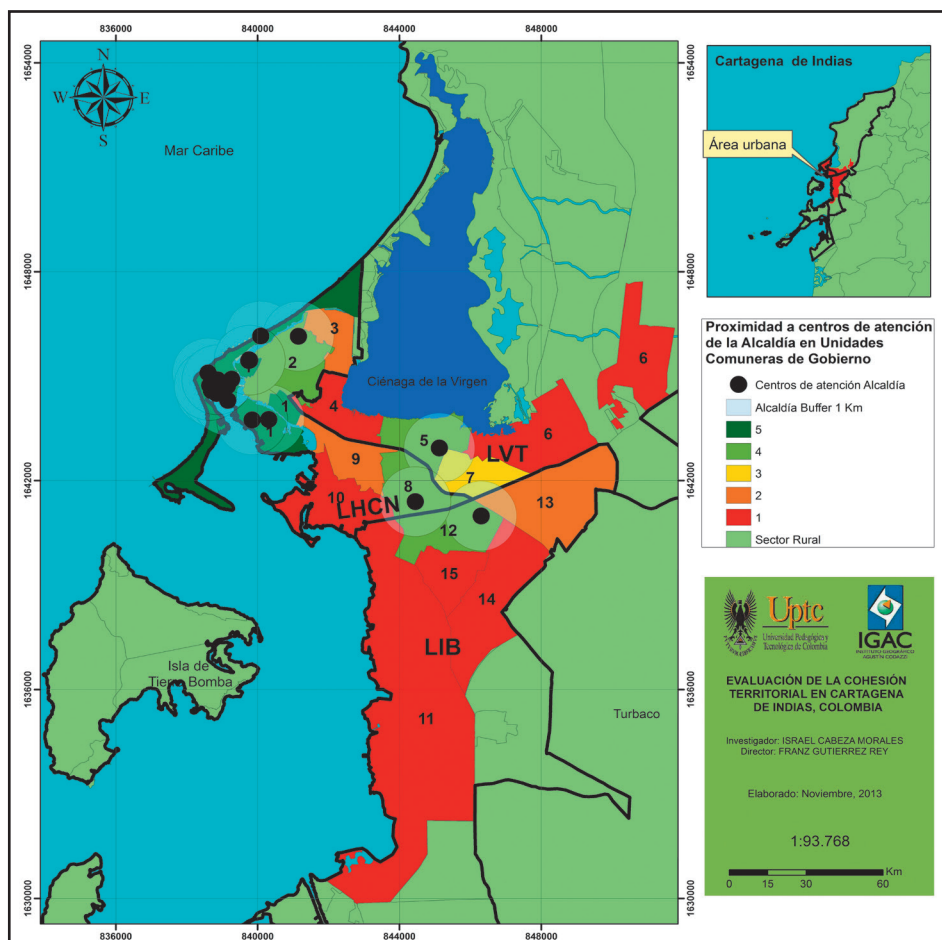


Figura 16. Proximidad a puntos de atención de la Alcaldía
Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

3.4.2 Proximidad a Notarías

En la Figura 17 y la Tabla 23, se muestra como las Notarías y su área de influencia es reducida respecto a la totalidad de la ciudad, la Unidad Comunera 1 alberga de manera muy cercana 4 de las 7 Notarías de la ciudad, mientras las Unidades 8, 10 y 13 albergan cada una 1 notaría. Este indicador contribuye a evidenciar la poca descentralización en la ciudad.

En el tema de centralidad al interior de las Localidades sigue predominando en la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN) por corresponder al centro administrativo y comercial de la ciudad, igualmente es necesario analizar la proximidad entre el centro de atención ubicado en la Unidad Comunera 8, también correspondiente a la LHCN, y el ubicado en la Unidad Comunera 13, correspondiente a la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB), pues lo ideal sería que dichos puntos estuvieran al interior de las Localidades, situación que no se presenta en ninguna Localidad. La Localidad de la Virgen y Turística (LVT) se continúa proyectando como la menos favorable de acuerdo con el indicador, debido a que no posee ninguna notaría en su interior.

Tabla 23. Proximidad a Notarías

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5	1	LHCN
4	8, 10, 13	LHCN, LIB
3	2, 5, 7, 9, 12	LVT, LHCN, LIB
2	6, 14	LVT, LIB
1	3, 4, 11, 15	LIB, LHCN, LVT

Fuente: Elaboración propia.

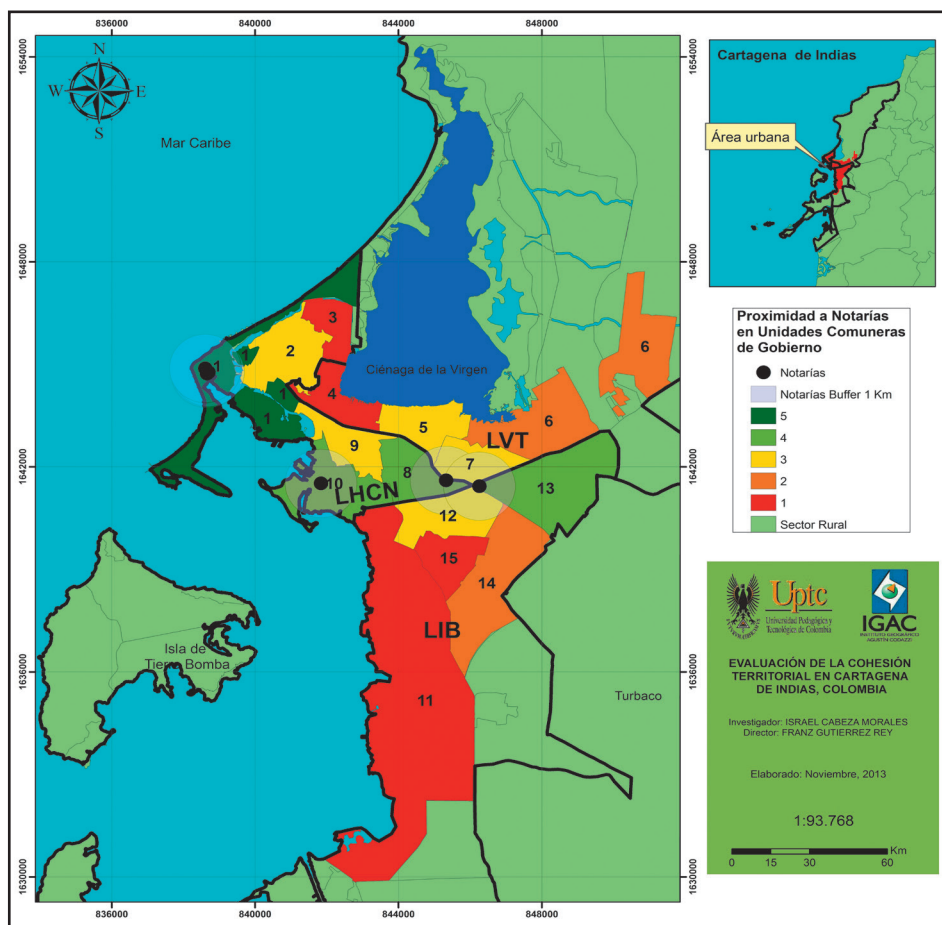


Figura 17. Proximidad a Notarías

Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

3.4.3 Proximidad a instituciones de gobierno local

En la Tabla 24 y la Figura 18, se espacializa cómo al interior de cada Unidad Comunera de Gobierno existe, al menos, una sede de gobierno local sean Unidades Administrativas Locales (para cada Unidad Comunera) o Gerencia Comunera (para cada Localidad), la dificultad reside en la ubicación exacta de estas instituciones respecto al área de su respectiva Unidad Comunera de Gobierno, de allí que para su ponderación se tomaron en cuenta los siguientes aspectos: el número de instituciones, dando mayor ponderación a los que tienen más de una; igualmente se ponderó mejor a las de menor área y mejor acceso vial.

Por ejemplo, en el caso de las Unidades Comuneras 6 y 7, así como 12, 15 y 13, se evidencia una distribución que no facilita el acceso de la comunidad a las mismas. Entre Localidades resulta ventajoso para la Localidad Industrial y de la Bahía al ser la única en contar con una Gerencia Comunera ubicada en una sede diferente a la sede de la Unidad Administrativa Local de una de sus Unidades Comuneras, como se evidencia en la Unidad Comunera 12, situación que no se presenta para la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN) ni para la Localidad de la Virgen y Turística (LVT).

Tabla 24. Proximidad a instituciones de gobierno local

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5	12	LIB
4	8, 4, 5	LVT, LHCN
3	9, 10, 13, 14, 15	LHCN, LIB
2	1, 2, 3, 7	LHCN, LVT
1	11, 6	LVT, LIB

Fuente: Elaboración propia.

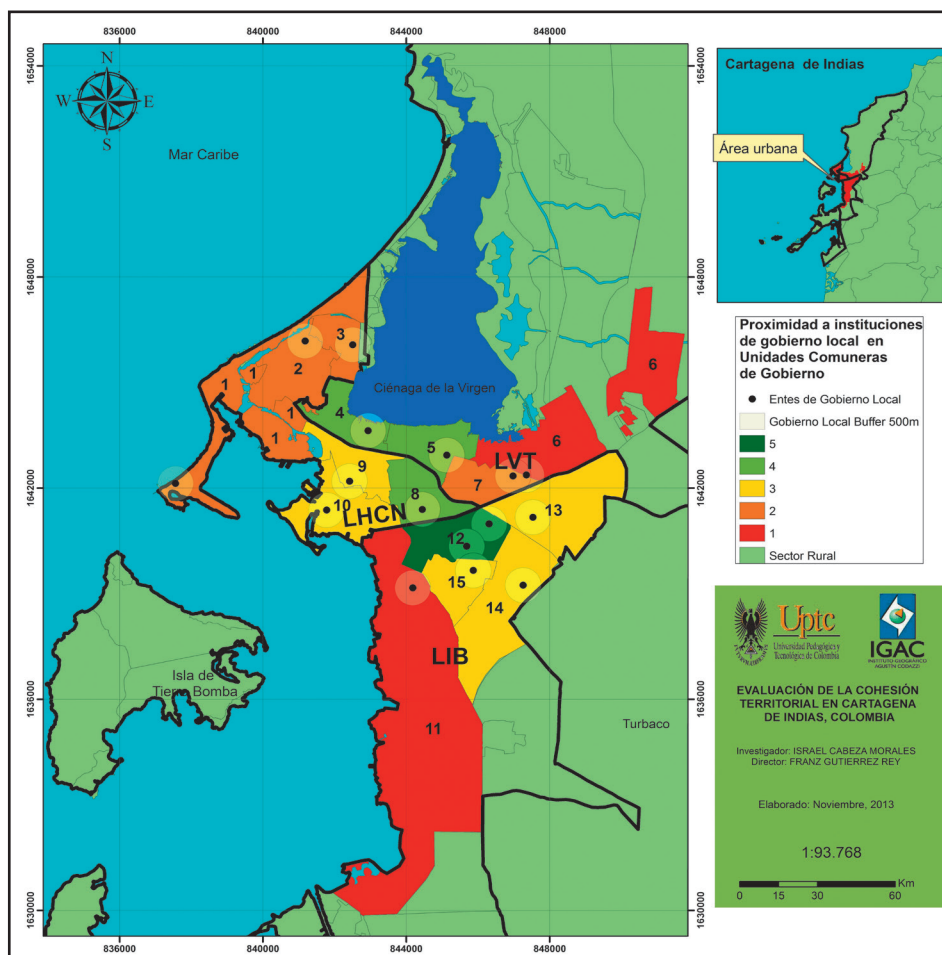


Figura 18. Proximidad a instituciones de gobierno local
Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

3.4.4 Proximidad a estaciones de Policía

La Tabla 25 y la Figura 19, muestran la desigual distribución de las estaciones de policía en la ciudad, para su ponderación se tomaron en cuenta los siguientes aspectos: el número de estaciones, dando mayor ponderación a los que tienen más de una; igualmente se ponderó mejor a las Unidades Comuner de menor área y mejor acceso vial. Se evidencia cómo la Unidad Comuner 1 cuenta con 5 estaciones, las Unidades Comuner 10 y 6 cuentan con una en su interior, y la Unidad Comuner 12 alberga 3 estaciones.

Debe resaltarse que junto con la estación de la Unidad Comunera 10, la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN) es la única en tener estaciones de policía en más de una de sus Unidades Comuneras de Gobierno, pues para el caso de la Localidad de la Virgen y Turística (LVT) y la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB) cada una de estas cuenta con estaciones en una sola Unidad Comunera de Gobierno, Unidad comunera 6 y 12 respectivamente.

Al igual que en otros indicadores la LVT se muestra rezagada frente a la presencia del estado al poseer solo 1 estación en la totalidad de sus Unidades Comuneras. La Figura 17 y la 15 son una muestra clara de los desequilibrios entre Localidades, que muestran a la LHCN como la poseedora de mayores ventajas y a la LVT como la más limitada en diferentes aspectos.

Tabla 25. Proximidad a estaciones de Policía

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5	1, 12	LHCN, LIB
4	7, 8, 10	LVT, LHCN
3	5, 6, 2	LVT, LHCN
2	9, 13, 15	LHCN, LIB
1	3, 4, 11, 14	LHCN, LVT, LIB

Fuente: Elaboración propia.

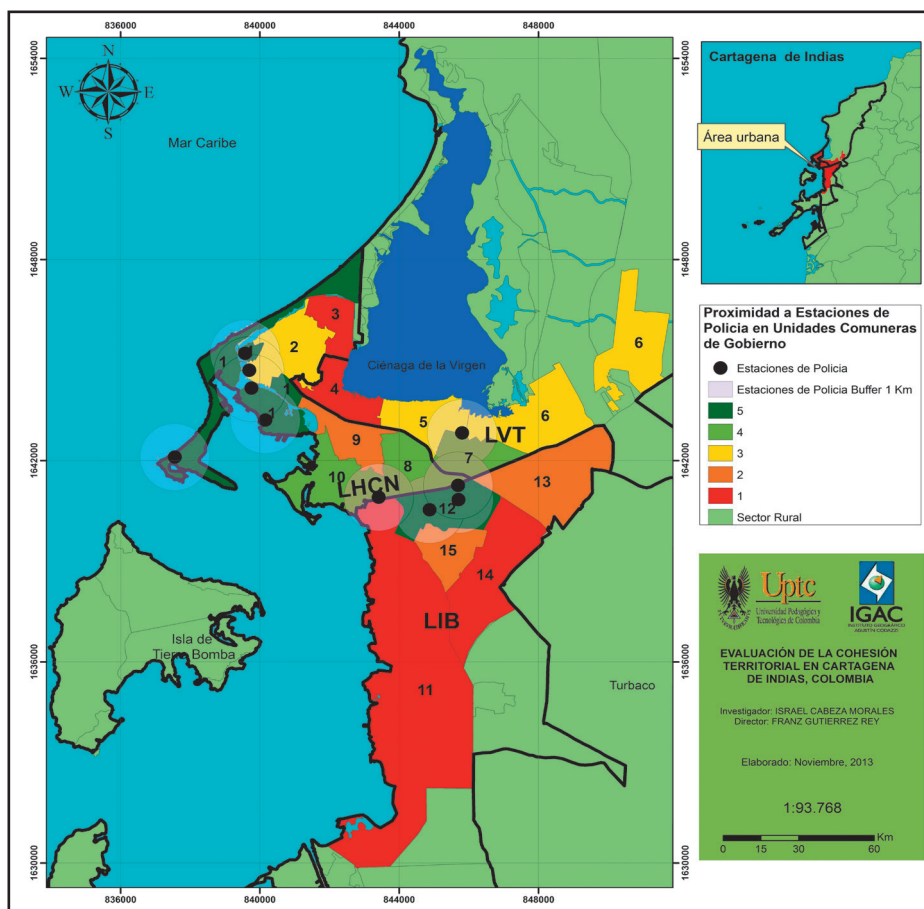


Figura 19. Proximidad a Estaciones de Policía

Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

3.4.5 Proximidad a Centros de Atención Inmediata (CAI)

En la Tabla 26 y la Figura 20, se evidencia el predominio de CAI en algunas zonas de la ciudad, para su ponderación se tomaron en cuenta los siguientes aspectos: el número de Centros de Atención, dando mayor ponderación a los que tienen más de uno; igualmente se ponderó mejor a las Unidades Comuneras de menor área y mejor acceso vial. Así se evidenció que Unidades Comuneras como la 9 cuenta con 3 CAI, mientras la Unidad 1 cuenta con cuatro, y las Unidades 3, 4, 6, 10 y 13, cuentan con 2 CAI en su interior. Lo cual explica el hecho de que algunas áreas de la ciudad difícilmente sean de fácil o directa influencia de dichos CAI.

Por Localidades se muestra cómo la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN) agrupa un mayor número de CAI respecto al resto de la ciudad, y si bien la Localidad de la Virgen y Turística (LVT) cuenta con un número menor, pero superior al de la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB). Cabe mencionar que a diferencia de la LHCN en la LIB y la LVT, predominan CAI ubicados en los perímetros de Unidades Comuneras, muchos de los que a su vez son perímetros de las Localidades, con la finalidad de tener mayor alcance en la prestación de sus servicios, aunque la ubicación en zonas perimetrales no es mala, resulta lamentable que queden por fuera del área de influencia directa de dichos CAI significativas extensiones de localidades como la LIB.

Tabla 26. Proximidad a Centros de Atención Inmediata CAI

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5	1, 3, 9	LHCN
4	4, 10	LVT, LHCN
3	2, 5, 7,	LHCN, LVT
2	6, 8, 12, 13	LVT, LHCN, LIB
1	11, 14, 15	LIB

Fuente: Elaboración propia.

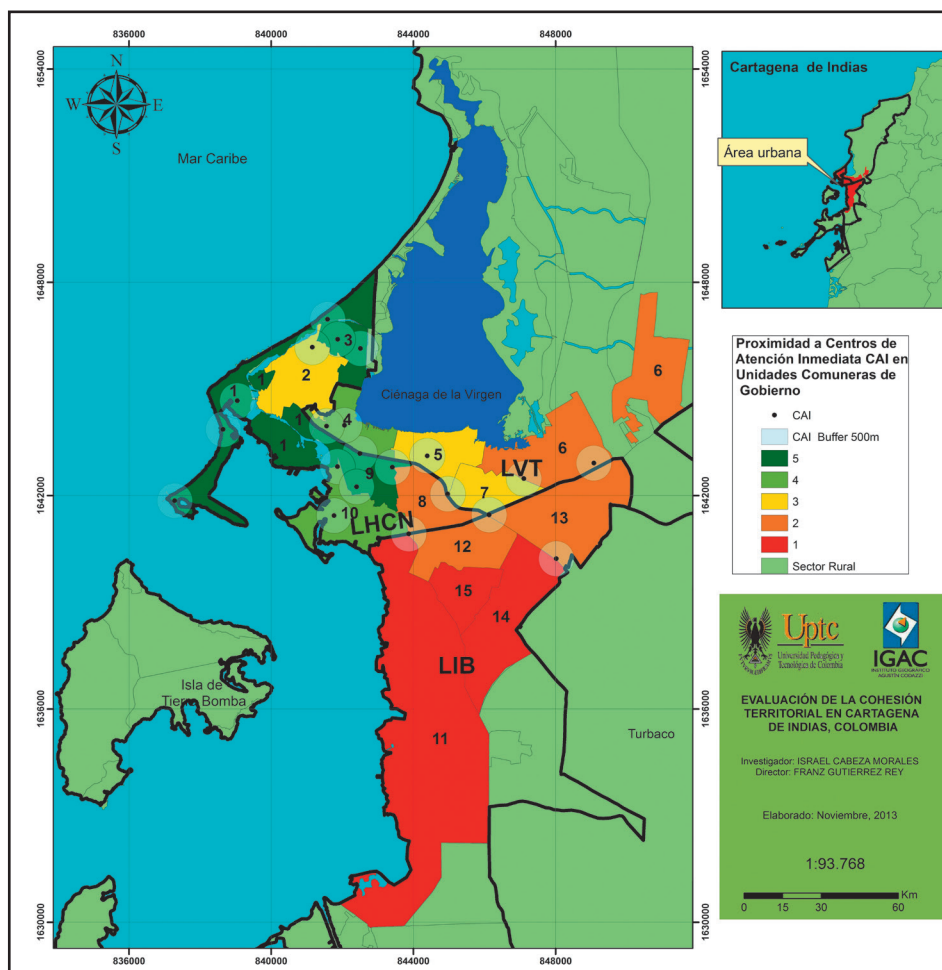


Figura 20. Proximidad a Centros de Atención Inmediata CAI
 Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

3.4.6 Síntesis

Los 5 indicadores contemplados para esta dimensión apuntaron a la *gobernanza*, entendida como la capacidad del estado de llegar a las comunidades, 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 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 Comuneradas 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) (véase Tabla 27 y Figura 21).

Tabla 27. Síntesis dimensión político-institucional.

Unidades Comuneradas de Gobierno	Indicadores*					Total
	++**	++	++	++	++	
	k.	l.	m.	n.	o.	
1	5	5	2	5	5	1250
12	4	3	5	5	2	600
8	4	4	4	4	2	512
5	4	3	4	3	3	432
7	3	3	2	4	3	216
2	4	3	2	3	3	216
10	1	4	3	4	4	192
9	2	3	3	2	5	180
13	2	4	3	2	2	96
3	2	1	2	1	5	20
4	1	1	4	1	4	16
6	1	2	1	3	2	12
14	1	2	3	1	1	6
15	1	1	3	2	1	6
11	1	1	1	1	1	1

* Indicadores: 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.

**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; 2008; 2014) y SINCHI (2009).

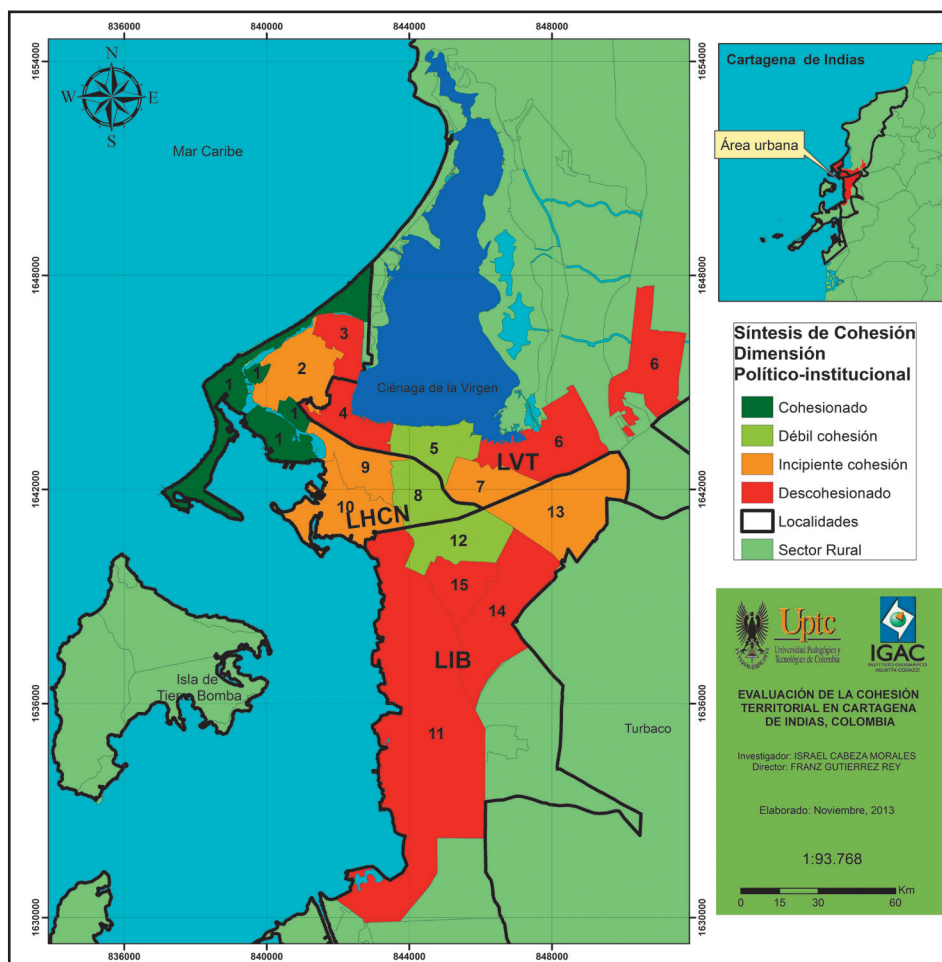


Figura 21. Síntesis dimensión político-institucional por Unidades Comuneradas de Gobierno

Base cartográfica: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

Información: Elaboración propia a partir de Secretaría de Planeación Distrital.

La disparidad de los resultados muestra el predominio de la LVCN 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 indicadores contemplados coinciden con lo expresado en la síntesis de las dimensiones sociocultural y económico-productiva, ratificando una prelación o preponderancia de la LVCN sobre el resto de la ciudad, lo cual es direccionado a través de los procesos asociados a la

gobernanza, que 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 remplazados por otros que cumpla dicha finalidad, entendida como la presencia del estado al interior del espacio de la ciudad, evidenciando o no niveles de descentralización, que son un requerimiento para la cohesión territorial.

3.5 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 dichos indicadores se pretendió 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.

3.5.1 Incidentes de afectación a flora y fauna

La Tabla 28 y la Figura 22, muestran la distribución de los incidentes con flora y fauna, donde se destacan los resultados más desfavorables en 6 de las 15 Unidades Comuneras de Gobierno de la ciudad (3, 5, 6, 8, 10 y 11); por otra parte solo 4 Unidades Comuneras presentan los resultados de los más favorables (1, 7, 14 y 15).

Entre Localidades los peores resultados corresponden a la Localidad de la Virgen y Turística (LVT), seguida por la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN) y finalmente la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB); dado que la distribución de los resultados no señala zonas críticas, se deja ver como la problemática se manifiesta indistintamente en diversas Localidades y Unidades Comuneras, lo que da cuenta de dificultades para el alcance de prácticas que armonicen la relación entre la sociedad y la naturaleza, requerimiento para la cohesión territorial.

Tabla 28. Incidentes de afectación a flora y fauna

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5		
4	1, 7, 14, 15	LIB, LHCN, LVT
3	4, 12	LVT, LIB
2	2, 9, 13	LHCN, LIB
1	3, 5, 6, 8, 10, 11	LHCN, LVT, LIB

Fuente: Elaboración propia.

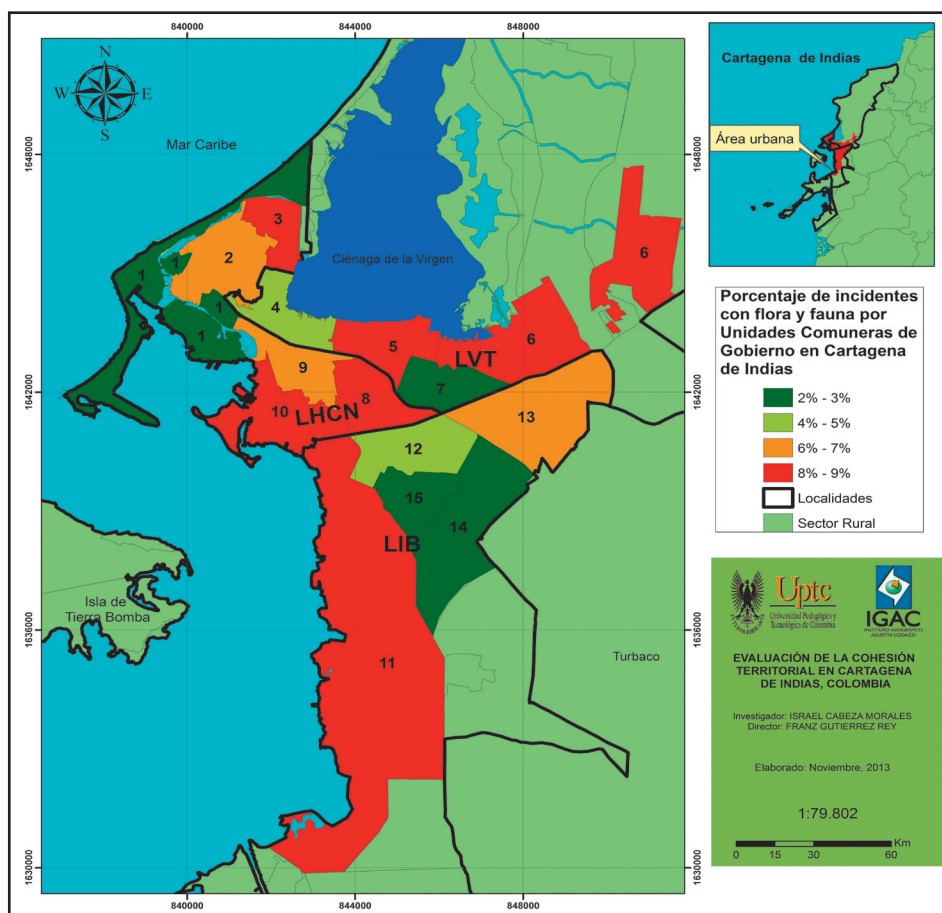


Figura 22. Incidentes de afectación a flora y fauna

Base cartográfica: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

Información: Establecimiento Público Ambiental EPA-Cartagena.

3.5.2 Incidentes de afectación por vertimientos

En la Tabla 29 y la Figura 23, se evidencia que las Unidades Comuneras con resultados más desfavorables en materia de vertimientos son próximas a espejos de agua (Unidades 3, 4, 6, 10 y 11); adicionalmente los resultados más favorables corresponden a las Unidades Comuneras 9, 8, 14 y 15. En términos generales los resultados coinciden con los de la Figura 19, salvo algunas diferencias entre las que son de destacar los resultados de las Unidades Comuneras 1, 4, 5, 9 y 13.

Desde las Localidades, la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB), presenta los mejores resultados al solo registrar una Unidad Comunera con resultados muy bajos, mientras que tanto la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN) como la Localidad de la Virgen y Turística (LVT) cuentan con 2 Unidades Comuneras con resultados desfavorables. Pese a que la LIB presenta los mejores resultados entre las Localidades, está junto con la LHCN cuenta con más de una de sus Unidades Comuneras con los mejores resultados, Unidades 9, 8, 14 y 15.

Al igual que el indicador anterior, este muestra una distribución poco diferenciada entre Unidades Comuneras de los resultados desfavorables desde lo físico-ambiental en la ciudad; los vertimientos cobran relevancia dado el rol que los espejos de agua desempeñan en Cartagena, por lo cual las relaciones armónicas con el entorno son importantes para el alcance de la cohesión territorial.

Tabla 29. Incidentes de afectación por vertimientos

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5		
4	8, 9, 14, 15	LHCN, LIB
3	1, 7, 12, 13	LIB, LVT, LHCN
2	2, 5	LHCN, LVT
1	3, 4, 6, 10, 11	LVT, LIB, LHCN

Fuente: Elaboración propia.

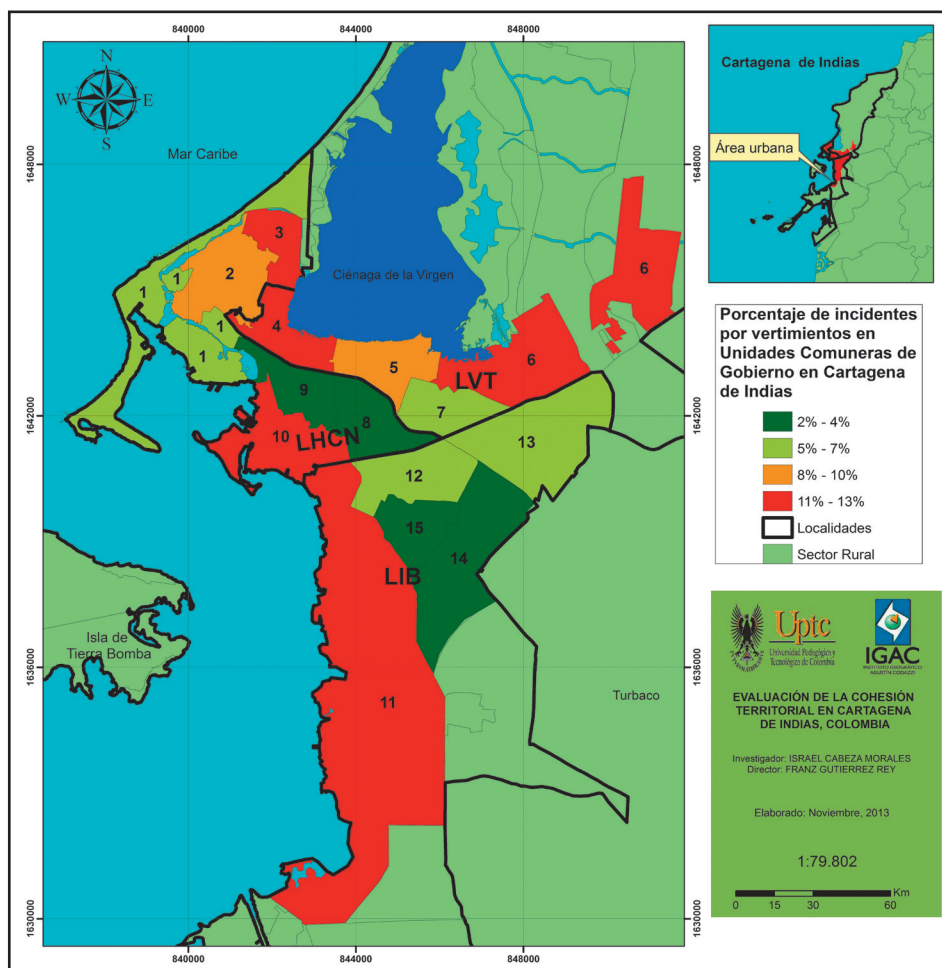


Figura 23. Incidentes de afectación por vertimientos
Base cartográfica: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.
Información: Establecimiento Público Ambiental EPA-Cartagena.

3.5.3 Incidentes de afectación por ruido

La Tabla 30 y la Figura 24, muestran en términos generales, resultados favorables para la ciudad ya que 6 Unidades Comunereras (1, 4, 7, 11, 14 y 15) registran un mínimo de incidentes por ruido, seguidas por los resultados medianamente favorables de las Unidades (2, 5, 8 y 12), mientras solo las Unidades 3 y 9 cuentan con la mayoría de incidentes, seguidas por las Unidades 6, 10 y 13, las que presenta resultados más favorables.

Resulta favorable que las tres Localidades cuenten con Unidades Comuneras con niveles muy bajos de incidentes de ruido, sin embargo la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB) presenta los mejores resultados, seguida por la Localidad de la Virgen y Turística (LVT) y finalmente la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN); la condición de centralidad de la LHCN puede explicar sus resultados para el caso de este indicador ya que las dinámicas de problemas asociados al ruido pueden obedecer al tipo de actividades que se desarrollan en su interior, como establecimientos de comercio (perifoneo), de diversión (bares, entre otros).

Tabla 30. Incidentes de afectación por ruido

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5		
4	1, 4, 7, 11, 14, 15	LIB, LVT, LHCN
3	2, 5, 8, 12	LHCN, LIB, LIB
2	6, 10, 13	LIB, LVT, LCN
1	3, 9	LHCN

Fuente: Elaboración propia.

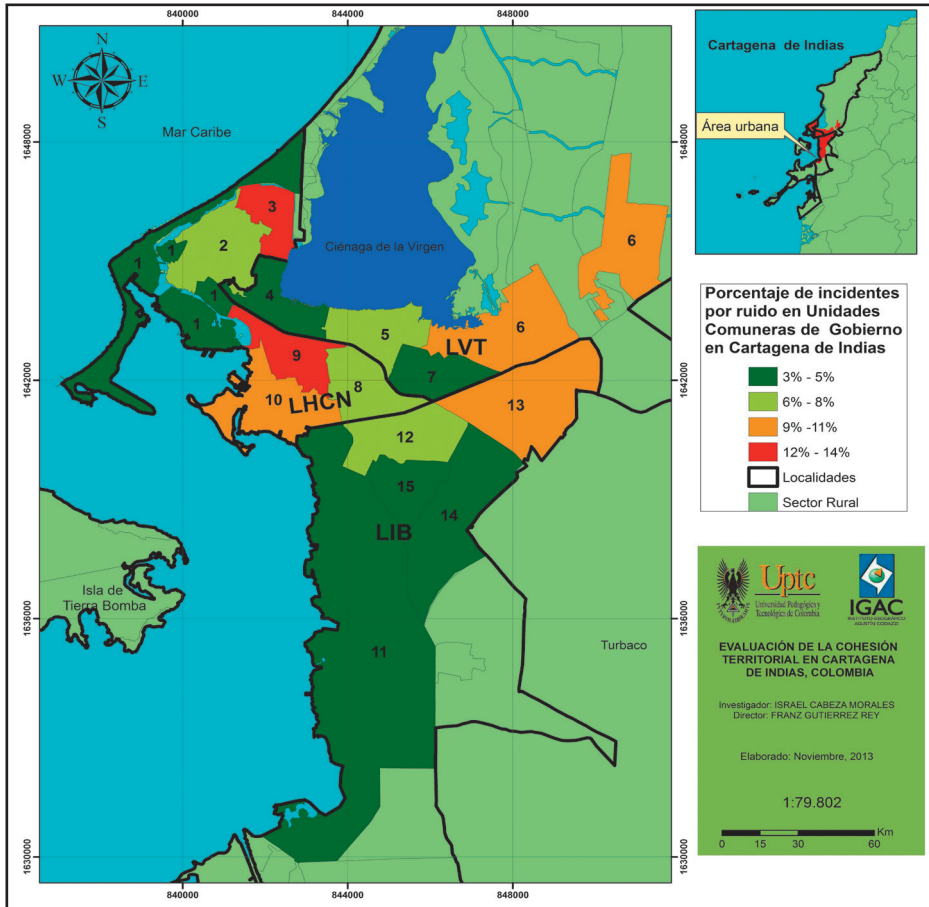


Figura 24. Incidentes de afectación por ruido
 Base cartográfica: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.
 Información: Establecimiento Público Ambiental EPA-Cartagena.

3.5.4 Proximidad a caños de drenaje

En la Tabla 31 y la Figura 25, se muestra la distribución de los caños de drenaje en la ciudad y su área de influencia, lo cual muestra una relación directa de los mismos con dos espejos de agua, la Ciénaga de la Virgen y la costa sur de la ciudad. Las Unidades Comunerías 1, 2, 9, 10 y 14, son las menos afectadas por los caños de drenaje. La asociación de los caños de drenaje con afectaciones o problemas se debe al uso de los mismos como depósito de basuras, a lo cual se suma el poco mantenimiento y el vertimiento constante de aguas residuales (contaminación).

Al igual que en indicadores anteriores la Localidad de la Virgen y Turística (LVT) es la más afectada ya que alberga mayor número de caños de drenaje, la LVT es seguida por la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB) que concentra la mayor parte de caños en la Unidad Comunera 11, mientras la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN) cuenta con el menor número de caños de drenaje. Si bien la concentración de caños en la LVT obedece a su cercanía con la Ciénaga de la Virgen, los problemas que de estos se derivan afectan a la comunidad de dicha Localidad, lo que aumenta los desequilibrios al interior de la ciudad.

Tabla 31. Proximidad a caños de drenaje

Ponderación	Unidad Comunera de Gobierno	Localidad
5	2	LHCN
4	1, 9, 10, 14, 15	LHCN, LIB
3	7, 8, 11	LVT, LHCN, LIB
2	6, 12, 13	LVT, LIB
1	3, 4, 5	LHCN, LVT

Fuente: Elaboración propia.

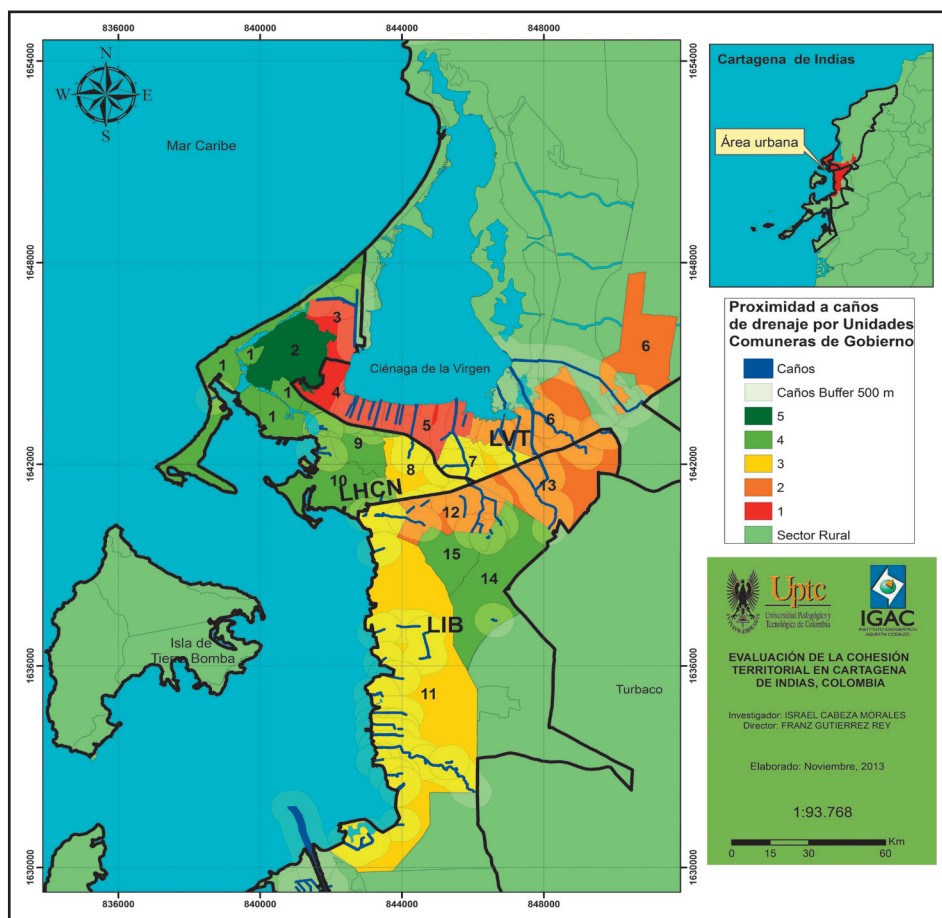


Figura 25. Proximidad a caños de drenaje

Base cartográfica e información: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

3.5.5 Síntesis

El resultado de los 4 indicadores muestra correspondencia con las síntesis de las dimensiones antes revisadas, la concentración de problemáticas por manejo de flora y fauna, vertimientos, así como de caños de drenaje, en las Unidades Comunereras de la Localidad de la Virgen y Turística (LVT) y de la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB); de esta manera se evidencia que las diversas afectaciones ambientales al interior de la ciudad afectan la *sostenibilidad* de la misma, 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 (véase Tabla 32 y Figura 26).

Tabla 32. Síntesis dimensión físico-ambiental

Unidades Comuneras de Gobierno	Indicadores*				Total
	+ -**	+-	+-	+-	
	p.	q.	r.	s.	
14	4	4	4	4	256
15	4	4	4	4	256
1	4	3	4	4	192
7	4	3	4	3	144
2	2	2	3	5	60
12	3	3	3	2	54
8	1	4	3	3	36
9	2	4	1	4	32
13	2	3	2	2	24
4	3	1	4	1	12
11	1	1	4	3	12
10	1	1	2	4	8
5	1	2	3	1	6
6	1	1	2	2	4
3	1	1	1	1	1

* Indicadores: 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; 2008; 2014) y SINCHI (2009).

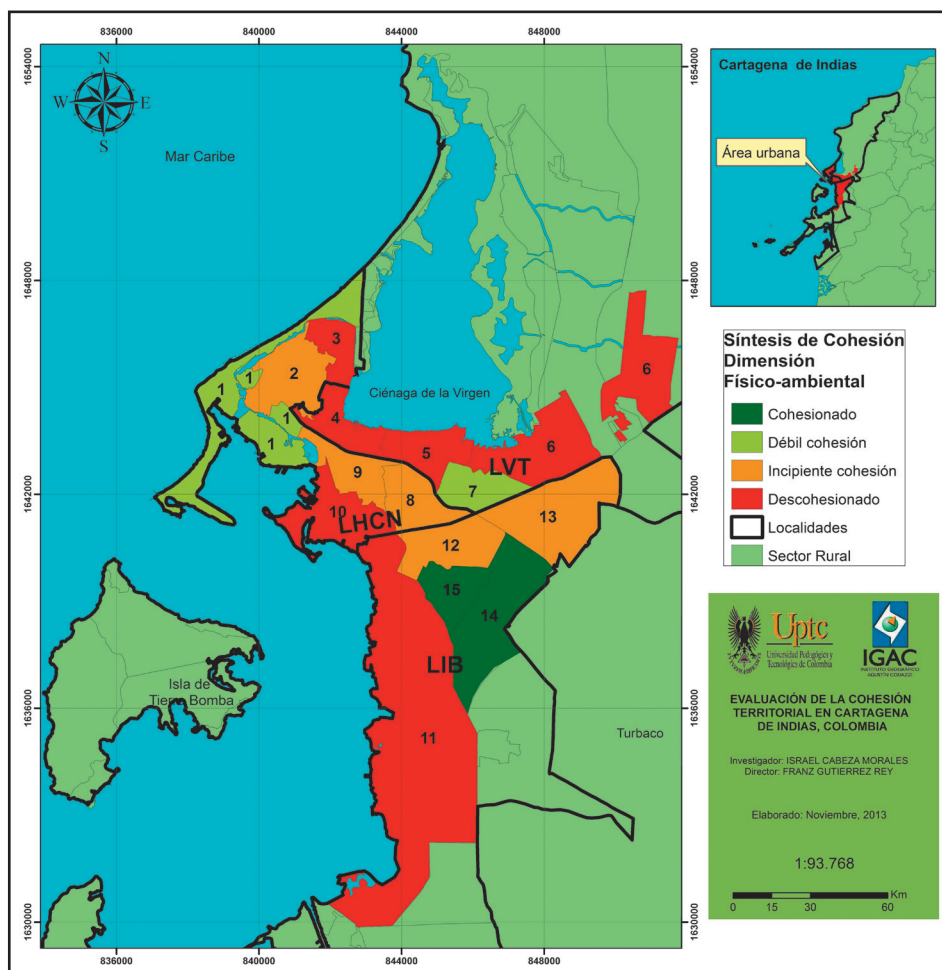


Figura 26. Síntesis dimensión físico-ambiental por Unidades Comuneras de Gobierno
 Base cartográfica: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

Información: Elaboración propia a partir de Secretaría de Planeación Distrital y Establecimiento Público Ambiental EPA-Cartagena.

Los desequilibrios en materia físico-ambiental se asocian con las prácticas socioculturales de las comunidades de algunas Unidades Comuneras de Gobierno, factores como la proximidad a zonas céntricas explican la presencia de problemáticas de ruido al interior de la LHCN, mientras para la LVT este tipo de problemáticas son de entender, 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 indicadores para el análisis de la dimensión físico-ambiental es posible, siempre y cuando se mantenga el objeto de las afectaciones ambientales, con miras a analizar elementos que den fe de la *sostenibilidad*, podrían contemplarse algunos como proximidad a basureros satélites, áreas verdes, entre otros.

3.6 Evaluación de la Cohesión Territorial: Ponderación de Indicadores

La evaluación de la Cohesión Territorial, como síntesis de lo realizado en correspondencia con lo consignado en el capítulo 2, así producto de la ponderación de los resultados de 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 la Figura 27.

Tabla 33. 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	3	4	2	1	4	5	5	2	5	5	4	3	4	4						
2	4	3	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						
4	3	2	2	1	4	3	1	3	2	1	4	1	4	1	4	3	1	4						
5	3	2	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	2	1	3	2	1	1	2	2						
7	2	4	4	4	3	2	1	3	2	3	3	2	4	3	4	3	4	3						
8	2	4	4	4	3	4	3	2	3	4	4	4	4	2	1	4	3	3						
9	4	3	3	3	2	4	2	1	2	2	3	3	2	5	2	4	1	4						
10	3	4	4	4	3	4	1	4	2	1	4	3	4	4	1	1	2	4						
11	2	2	2	2	1	1	2	3	1	1	1	1	1	1	1	1	4	3						
12	1	4	4	4	3	4	2	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	3	2	2						
14	2	3	2	2	2	3	1	2	3	2	1	2	3	1	4	4	4	4						
15	3	3	3	3	2	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 las mismas con el fin de establecer los niveles de cohesión territorial en las distintas Unidades Comuneras de Gobierno.

Tabla 34. Producto de Cohesión Territorial por Unidades Comuneras 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	DESCOHESIONADO
4	165.888	DESCOHESIONADO
3	103.680	DESCOHESIONADO
6	1.728	DESCOHESIONADO
11	1.152	DESCOHESIONADO

Posteriormente se genera el producto de la ponderación del total de los indicadores y con base en la Tabla 9 (Capítulo 2) se agrupan los resultados, como se muestra en la Tabla 35.

Tabla 35. 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	DESCOHESIONADO	3, 4, 5, 6, 11	LVT, LIB

Finalmente, se especializan los niveles de cohesión alcanzados por las diferentes Unidades Comuneras de Gobierno, analizando los elementos que explican dichos resultados (Figura 27).

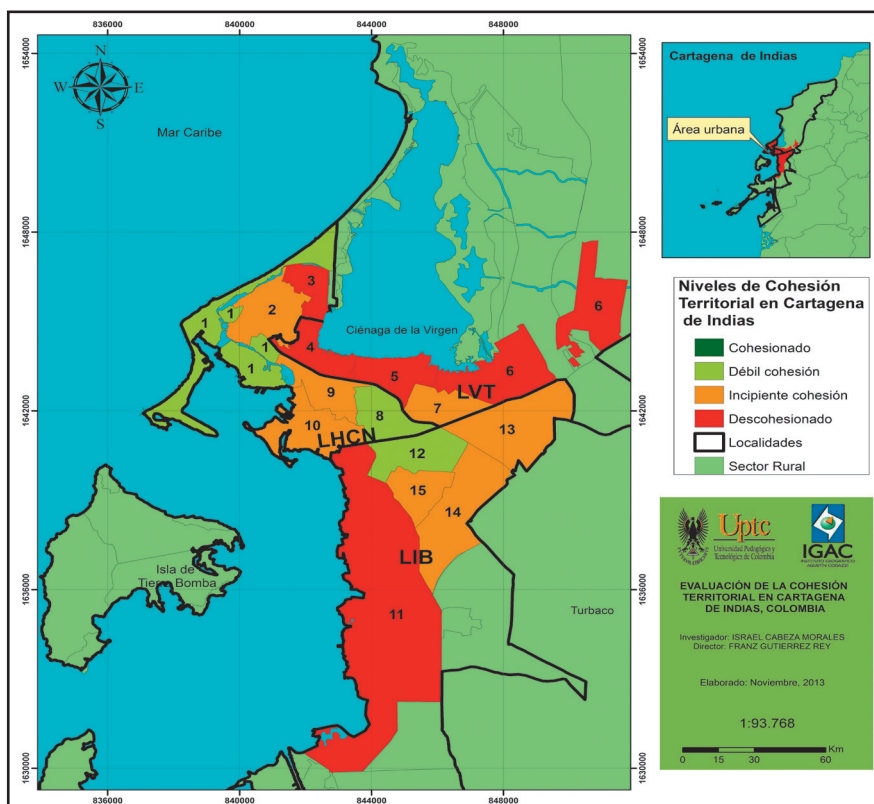


Figura 27. Niveles de Cohesión Territorial por Unidades Comunas de Gobierno en Cartagena de Indias

Base cartográfica: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

Información: Elaboración propia a partir de Secretaría de Planeación Distrital y Establecimiento Público Ambiental EPA-Cartagena.

Los resultados expresados en la Tabla 35 y la Figura 27, muestran como la ciudad de Cartagena está distante de alcanzar un nivel de cohesión territorial, ya que 5 de sus 15 Unidades Comunas 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 del mismo. 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 Comunas con este nivel (*descohesión*), correspondan a la Localidad de la Virgen y Turística (LVT), consolidándola como una 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 7 (Tabla 35), lo que constituye 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, presenta relaciones de disparidad significativa en diversas dimensiones de lo territorial, estos niveles 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 2 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, que están dadas por el carácter central de la Unidad Comunera 1 al albergar el núcleo de la ciudad, 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, que se explican 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 *cohesionada 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 de al 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 27, 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 las mismas. A continuación se busca analizar los elementos que explican tal diferenciación entre localidades y su relación con la cohesión territorial.

3.7 Las Localidades un Referente para Entender la Cohesión Territorial en Cartagena

Aplicando nuevamente la metodología planteada en el capítulo 2, se obtienen los niveles de cohesión territorial por Localidades (Figura 28), con la finalidad de alcanzar una mayor comprensión, para lo cual se realizan ponderaciones de las Unidades Comuneras de Gobierno (UCG) a través de los niveles de cohesión registrados por a cada una de estas en la Figura 27 y se establece la correspondencia entre valores y niveles de cohesión para cada Localidad, de acuerdo con el número de UCG que contenga cada una.

Pese a la diferenciación de niveles de cohesión territorial entre Unidades Comuneras de Gobierno (Figura 27), al aplicar la metodología para el caso de Localidades, todas registran *descohesión*, lo cual permite comprender que, pese a que existan UCG con mínimos de favorabilidad para la cohesión territorial, existe una marcada diferenciación entre ellas, lo cual soporta el carácter perentorio de intervención en pro de la cohesión en la ciudad de Cartagena de Indias.

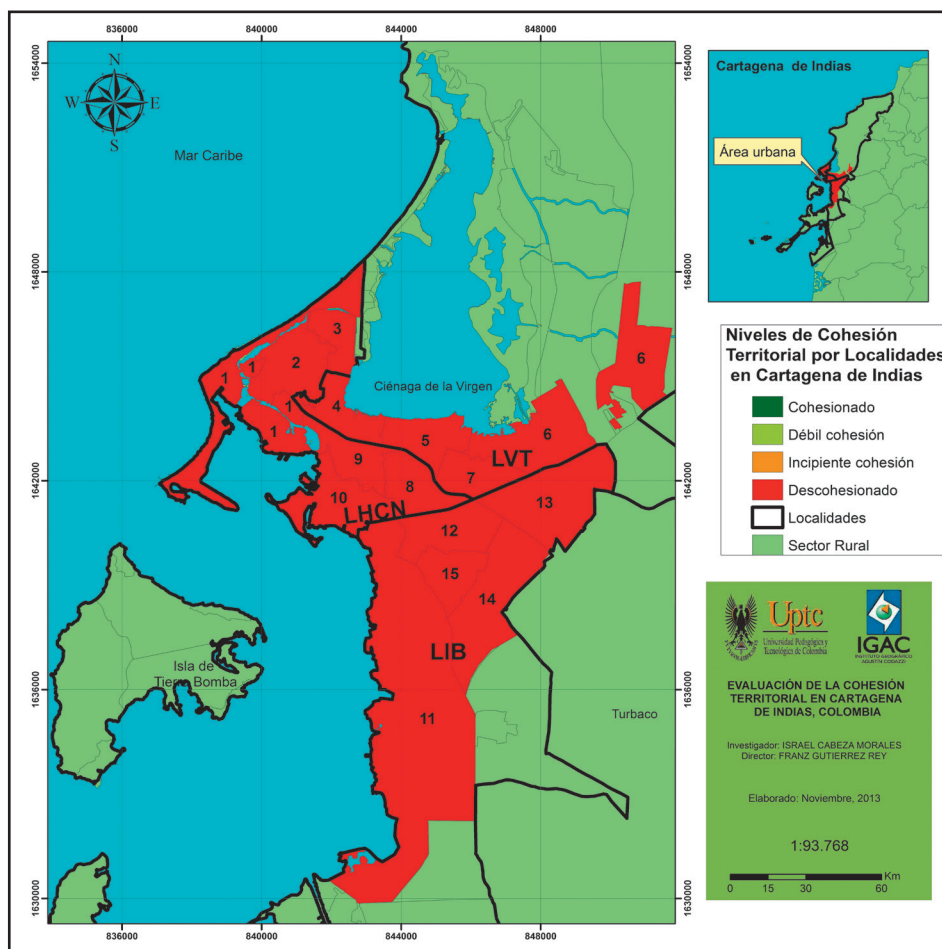


Figura 28. Niveles de Cohesión Territorial por Localidades en Cartagena de Indias

Base cartográfica: Secretaría de Planeación Distrital, 2011.

Información: Elaboración propia a partir de Secretaría de Planeación Distrital y Establecimiento Público Ambiental EPA-Cartagena.

A partir de esto, luego de la síntesis de la evaluación de la cohesión territorial en Cartagena de Indias, se analizan los equipamientos de las Localidades, con la finalidad de develar la funcionalidad de las mismas y establecer su incidencia en el alcance de la cohesión en la ciudad. Para este ejercicio se empleó información de equipamientos facilitada por la Secretaría de Planeación Distrital y se agruparon de la siguiente manera: Seguridad (Estaciones de Policía, Centros de Atención Inmediata CAI y

cámaras de seguridad), Desarrollo (Universidades, Estaciones de Servicio, Centros Comerciales, Antenas), Esparcimiento (Canchas deportivas, Parques e Iglesias); como lo muestra la Tabla 36.

Tabla 36. Distribución de equipamiento en la ciudad de Cartagena de Indias

Tipo de equipamiento/ Localidad	Localidad Histórica y del Caribe Norte LHCN	Localidad de la Virgen y Turística LVT	Localidad Industrial y de la Bahía LIB	Cartagena de Indias
Seguridad	72	19	15	106
	68%	18%	14%	100%
Esparcimiento	125	68	82	275
	45%	25%	30%	100%
Desarrollo	90	12	33	135
	67%	9%	24%	100%
Básicos	254	145	156	555
	46%	26%	28%	100%
Total	541	244	286	1071
	50%	23%	27%	100%

Datos: Secretaría de Planeación Distrital (2007).

Para explicar la particular dinámica de esta la LHCN, vale resaltar que en ella se concentra la principal zona de playa, el puerto aéreo, la bahía y la Ciénaga de la Virgen, principal cuerpo de agua dulce que separa al casco histórico y zonas ampliamente turísticas como Bocagrande y el Laguito, de zonas de aguda situación de disparidad concentradas al interior de la LIB y la LVT, esto puede corroborarse a partir de la Tabla 37:

Tabla 37. Población y viviendas por Localidades en Cartagena

Localidad	Población	Número de viviendas						Total de viviendas por Localidad
		Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	
Localidad Histórica y del Caribe Norte LHCN	388.489	10.680	17.590	13.895	5.686	6.154	5.842	59.847
Localidad de la Virgen y Turística LVT	334.383	25.873	13.561	3.576	1.225	0	0	44.235
Localidad Industrial y de la Bahía LIB	346.883	131.307	73.029	9.697	15	21		214.069
Total	1.069.755	167.860	104.180	27.168	6.926	6.175	5.842	318.151
	Porcentaje	52,8%	32,7%	8,5%	2,2%	1,9%	1,8%	100,0%

Datos: Secretaría de Planeación Distrital (2007).

En la Tabla 37, se pone en evidencia el gran desequilibrio que hay en la distribución de la población, dado que las viviendas de los estratos 1 y 2 constituyen el 85.5 % del total de las viviendas de la ciudad. Al analizar los datos correspondientes a la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN) tanto en la tabla 36 como en la 37, se muestra su preponderancia sobre las demás localidades, dado que existe un factor determinante que marca la dinámica de esta localidad de gran importancia para la ciudad, siendo el hecho de que en ella se encuentra el 50% del total de los equipamientos de la ciudad, y cuya distribución al interior de la localidad no alcanza a ser proporcional con la dimensión de la misma.

Lo anterior, se traduce en una presión exacerbada sobre la LHCN, que además de contener el casco histórico de la ciudad, aún funciona como principal centro de actividades socioculturales, económicas y políticas. En el interior de la LHCN se encuentra la zona del barrio el bosque “corredor de carga” (eje vial que conecta a la zona industrial de Mamonal con la

Sociedad Portuaria), por donde transitan más del 85% de los *containers* que salen o llegan a la ciudad a través del puerto, ubicado en la Isla de Manga, y donde se encuentra un peaje vial con el fin de mantener el corredor, lo cual transforma las condiciones de movilidad al interior de la ciudad para propios y visitantes; sin mencionar el riesgo que implica la presencia del corredor de carga al interior de una zona, que desde sus inicios era eminentemente urbana y que a la fecha a pesar de rodearse de algunas bodegas y empresas de diversa naturaleza, continua siendo un sector donde prima la propiedad residencial.

En el caso de la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB), esta cuenta con un mayor número de viviendas frente a Localidades como la Virgen y Turística (LVT) y un menor número de población incluida en el SISBEN¹⁶ (ver Figura 29). Esto se explica directamente por su nombre: Localidad Industrial y de la Bahía, ya que sirve tanto de canal o puente entre la LHCN y la LVT, como también se encarga de mantener un sector significativo de la economía local (industria). Debido a la consolidación de la zona como industrial, en esta localidad se han gestado iniciativas barriales a modo de invasión, generándose asentamientos cuya subsistencia a grandes rasgos se deriva de la tranquilidad de un obrero por residir cerca a su lugar de trabajo, como sucede el sector de Membrillal en el corregimiento de Pasacaballos y la zona de Henequén, donde hasta hace algunos años funcionaba un botadero de basura, que hizo las veces de relleno sanitario.

¹⁶ En Colombia, SISBEN es el Sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales.

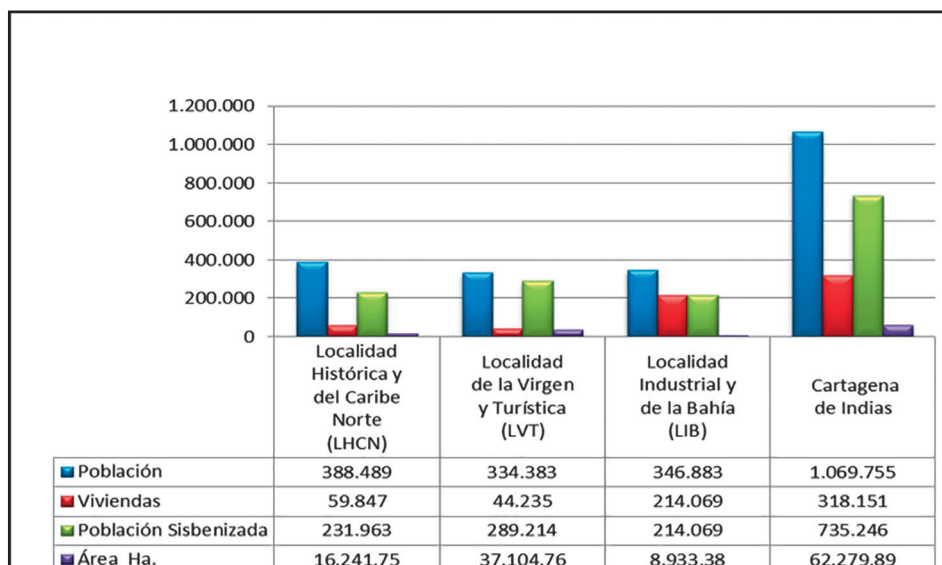


Figura 29. Diagnóstico poblacional de la ciudad de Cartagena de Indias

Datos: Secretaría de Planeación Distrital (2007).

Igualmente, la propagación de los barrios subnormales a través de invasión en las zonas aisladas de esta localidad, ha permitido la legitimación de las mismas en barrios como Arroz Barato y Puerta de Hierro; esto explica el hecho de que la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB) tenga mayor número de equipamientos básicos que la Localidad de la Virgen y Turística (LVT), así como en datos de equipamiento para el desarrollo, se dupliquen sus posibilidades con respecto a la LVT.

El bajo nivel de equipamiento de seguridad en la LIB, está sustentado en la tranquilidad de esta zona que se encuentra aislada del centro de la ciudad; tal situación es generada a partir de la conservación del carácter industrial de la misma y el rol que este sector económico ha propiciado, con la consolidación de zonas cercanas como espacios de residencia (Tabla 37).

Para el caso de la Localidad de Virgen y Turística (LVT), su resultados desfavorables (Figura 27), se explican en el corredor que esta constituye sobre el perímetro de la Ciénaga de la Virgen; si bien la colindancia con el espejo de agua antes mencionado se constituye en un problema más que una oportunidad para las comunidades que habitan dicha zonas, también lo es la presencia de caños de drenaje, entre otros que hacen de

las condiciones ambientales de dichas Unidades una determinante para su baja ponderación; el caso puntual de la Unidad Comunera de Gobierno 6, obedece a sus limitaciones en lo relacionado con los diagnósticos ambiental y sociocultural, lo cual se asocia con su ubicación sobre perímetro urbano de Cartagena y proximidad a la Ciénaga de la Virgen.

La presión ejercida por la población que se encuentra asentada el perímetro de la Ciénaga de la Virgen, afecta la misma como principal cuerpo de agua al interior de la ciudad que por estar cerca a la sociedad portuaria y tener un límite directo con la principal plaza de mercado de la ciudad, genera problemas de contaminación asociados al manejo de residuos sólidos, entre otros. Ello puede sobredimensionarse aclarando la magnitud poblacional de los principales barrios subnormales por los que circundan el conjunto de caños afluentes de la misma; así como las amplias zonas de contacto directo con el perímetro de la ciénaga, que forman parte de la Localidad de la Virgen y Turística (LVT). Allí debido al desplazamiento y los desequilibrios propios de la dinámica económica y social de la ciudad, crece la vivienda informal de tipo palafítica sobre la ciénaga, desencadenando problemas de asociados a la miseria, entre otros.

La LVT, se constituye en un referente de gran importancia para explicar el comportamiento de la relaciones sociedad-naturaleza, o el requerimiento de los recursos naturales que hacen sus habitantes. Cabe partir del hecho que los equipamientos de desarrollo y los básicos son mínimos para el caso de esta localidad, a pesar de que su diferencia en tamaño poblacional con la LHCN no es relevante, como si lo es su composición por estratos donde se logra constatar que, en caso de hablar de una localidad de obreros, sin duda alguna, es esta la que se destaca (ver Tabla 37).

Los datos de la Tabla 38, permiten una aproximación a la presión ejercida sobre la ciénaga, datos poblacionales de algunos de los barrios subnormales, particularmente aquellos que tienen mayor contacto con este cuerpo de agua.

Tabla 38. Barrios con mayor población LVT y LHCN, colindantes con la Ciénaga de la Virgen

Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN)		Localidad de la Virgen y Turística (LVT)	
San Francisco	23.415	Olaya Herrera (Sector 5)	45.924
Torices	19.199	El Pozón	47.644
Daniel Lemaitre	10.254	La María	18.323
Bosque	19.046		

Datos: Secretaría de Planeación Distrital (2007).

La Localidad de la Virgen y Turística (LVT) además de ser la de mayor límite o contacto directo con la Ciénaga de la Virgen, es una localidad predominantemente residencial, en la que no se cuenta con insumos suficientes para jalonar el avance de las comunidades; en su interior se albergan barrios como Boston, Olaya Herrera y el Pozón, entre otros cuya población es numerosa (Tabla 38), dificultando así una relación armónica con el medio. Un ejemplo puntual consiste en la relativa apropiación de la ciénaga, que se da en zonas colindantes con barrios subnormales -como los anteriormente mencionados- en donde debido a sus facilidades de acceso, llega mucha población indigente o desplazada que ocupan palafitos, lo cual altera cada vez el comportamiento de la ciénaga, desacelerando la extensión del mangle y aumentando los procesos de contaminación (dadas las condiciones de insalubridad a las que deben vivir).

Lo anterior ratifica la síntesis expresada en la Figura 27, demostrando que más allá de las diferencias entre los niveles de cohesión registrados en las Unidades Comuneras de Gobierno, la distribución de los desequilibrios territoriales que impiden el alcance de la cohesión territorial en la ciudad de Cartagena, trasciende a dinámicas relacionadas con las particularidades de cada Localidad.

3.8 Síntesis

Lo analizado hasta ahora, muestra una relación entre los niveles de cohesión territorial de las Unidades Comuneras de Gobierno (UCG) y las Localidades, con la caracterización de los desequilibrios entre estas últimas, que están ligados a una función económica particular, que permite evidenciar poca descentralización en la ciudad, lo cual dificulta el alcance de mejores niveles de cohesión.

Se valida la prevalencia de la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN), 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 en el caso de las otras dos Localidades, son mejores las condiciones de la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB), dado que esta última 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, que concentra el mayor número de problemas físico- ambientales y socioculturales de la ciudad.

Algunas de las consideraciones que permite, lo hasta ahora analizado, son:

- El hecho de que una la Localidad Histórica y del Caribe Norte (LHCN) concentre el 50% de los equipamientos de la ciudad, es la principal prueba del grado de desequilibrio de la ciudad y por ende las dificultades para hablar de cohesión en la misma; explicando a través de dicha situación, la mayor favorabilidad en materia de cohesión para las Unidades Comuneras que la componen (véase Figura 27).

- La Ciénaga de la Virgen como cuerpo de agua dulce, es determinante para la dinámica urbana y de la regulación de su perímetro depende el equilibrio de la ciudad, no solo en términos ambientales sino en principios de bienestar social.
- No se ha regulado la consolidación del sector industrial, al interior de la Localidad Industrial y de la Bahía (LIB) por lo cual este ha actuado de manera significativa en la redefinición de la urbanización en la ciudad, generando grandes desigualdades y focos de propagación de pobreza.
- La especificidad económica de las localidades ha marcado una estructura social diferente al interior de cada una de ellas, potencializando problemas derivados de la concentración desigual de algunas dinámicas al interior de las mismas.

En el caso de una ciudad como Cartagena, donde los procesos de fragmentación urbana son evidentes, es necesario reorientar aspectos como la distribución de los equipamientos a la tarea hacia un desarrollo territorial cohesionado, por lo cual urge ahondar en cuestionamientos sobre la pertinencia de que las Localidades conserven una funcionalidad particular para la actividad económica, así como en posibles lineamientos para que más allá de la distribución de los equipamientos y desde una escala inferior a la Localidad, se pueda garantizar mecanismos y escenarios de integración que permitan una construcción territorial conjunta, a través de estrategias para la mitigación de procesos de segregación, entre otros.

4. Conclusiones y Recomendaciones

La Cohesión Territorial, como construcción conceptual novedosa frente a la geografía y los procesos de planificación territorial, debe ser un reto para Europa, Latinoamérica y Colombia, con el propósito de consolidar interpretaciones propias de la misma, en concordancia con las dinámicas particulares de cada sistema territorial y no la adopción de un modelo impuesto que puede resultar nocivo a las realidades latinoamericanas.

La evaluación del grado o nivel de cohesión territorial debe adoptarse como una tarea sistemática y continua, cuyos instrumentos deben fluctuar ajustándose a las necesidades de los territorios, esta debe ser una preocupación para los geógrafos y demás interesados por los fenómenos socio-espaciales. Si en un momento primó el interés por el posicionamiento en el marco global, hoy la principal preocupación debe ser la búsqueda de estrategias conducentes a sociedades más equilibradas donde sea posible el bienestar. Por lo anterior, se debe reconocer la cohesión territorial como, el nivel de integración equilibrada de las dimensiones del territorio, es decir, una condición contraria a la fragmentación que trascienda a la integración funcional del territorio y la funcionalidad, de la que hasta ahora se ha venido hablando en los marcos de la competitividad.

En relación a la propuesta metodológica aplicada para evaluar niveles de cohesión, cabe desatacar su flexibilidad en lo referente a la posible sustitución e inclusión de indicadores en cada una de las dimensiones, con base en los insumos proporcionados por elementos como el expediente urbano municipal, entre otros contenedores de indicadores disponibles en las oficinas de planeación municipal pero reconociendo que dicha sustitución debe responder a las particularidades del ente territorial a diagnosticar en términos de cohesión. Las configuraciones generadas a partir de elementos sociales y económicos, político-institucionales, permiten la posibilidad del análisis particular de cada uno de estos ámbitos como generadores de escenarios o ambientes de integración, por lo cual es

válido hacer un análisis detallado en los niveles de cohesión que se gestan al interior de cada uno ellos, llegando así a la pertinencia de un abordaje integral para la comprensión de las dinámicas territoriales.

Sin embargo, para circunscribir tal comprensión en marcos más amplios desde la cohesión territorial es necesaria la inclusión detallada de aspectos relacionados con la actuación de las comunidades (más allá de lo político-institucional y principal reflejo de la gestión territorial), como determinantes en lo social y en lo económico, siendo hilos conductores de cualquier acción territorial. Para ahondar en estrategias conducentes a la construcción de territorios más cohesionados, resulta necesario adoptar el concepto como una herramienta que puede servir de norte en la formulación, evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenamiento territorial.

En el caso de una ciudad como Cartagena, donde los procesos de fragmentación urbana son evidentes, la tarea de orientar los procesos de planificación y gestión hacia la cohesión territorial, constituye una necesidad con grandes limitantes, por lo cual se hace necesario ahondar en cuestionamientos sobre la pertinencia de que las localidades conserven una función particular en relación a determinada actividad económica con la necesidad de generar cada vez más centralidades al interior de la cada una de ellas, así como en posibles lineamientos para que desde los procesos gestión territorial se puedan garantizar mecanismos y escenarios de integración que permitan una construcción territorial conjunta. Igualmente, se hacen pertinentes estudios de segregación al interior de una ciudad como Cartagena para ahondar en los factores que dificultan el alcance de niveles significativos de cohesión territorial en la misma, para lo cual las Unidades Comuneras de Gobierno (UCG) se constituyen en el nivel ideal que permite evaluar detenidamente las relaciones entre las Unidades que conforman una Localidad y entre estas.

Luego de la integración de los diagnósticos por unidad comunera de gobierno y localidad, para llegar a la ponderación de niveles de cohesión territorial, se evidencia que:

- La ciudad está marcada por las funciones económicas de las Localidades, lo cual legitima los desequilibrios territoriales que contribuyen a bajos niveles de cohesión territorial.

- Existen grandes desequilibrios en las dimensiones: ambiental y político institucional, lo cual está relacionado con la prelación que se tiene en la ciudad para lo referente a lo económico-productivo y lo sociocultural.

En términos generales, la ciudad requiere una redistribución de los núcleos económicos en su interior, generando nuevas centralidades al interior de cada Localidad, especialmente en las Localidades: Industrial y de la Bahía (LIB), y la de La Virgen y Turística (LVT), para que puedan establecerse relaciones de subsidiariedad, a través de las cuales se logre contrarrestar la polarización generada entre las diferentes Unidades Comuneras de Gobierno; la descentralización de los estamentos político-institucionales puede resultar de gran aporte a la ciudad, ya que la centralización actual contribuye a mantener ciertos desequilibrios del orden sociocultural. En cuanto a lo ambiental, se requiere regular el impacto de las actividades económicas sobre el entorno de la ciudad, así como generar dinámicas socioculturales distintas que incidan en dicha dimensión con miras a que la intervención desde las otras dimensiones se contribuya a la visión de la cohesión territorial.

Para el alcance de niveles de cohesión territorial, cada vez más armónicos al interior de la ciudad, deben impulsarse estrategias que propendan por equilibrar las condiciones sociales y económicas sobre cada Unidad Comunera y consigo sobre las diferentes Localidades. Igualmente, este ejercicio, permite validarse como un referente para cualquier pretensión de medición asociada al desarrollo territorial, para lo cual la mirada inter escalar resulta pertinente.

Finalmente, se espera que este trabajo de investigación contribuya a la apertura de espacios de discusión académica entorno a los elementos que permitan una mayor integración de territorios y comunidades, dejando abierta la posibilidad de analizar en detalle, desde la cohesión territorial, otros fenómenos y/o iniciativas concernientes a lo territorial. Igualmente, ojalá este ejercicio aporte a la construcción de nuevos y más sólidos escenarios que permitan integrar la base territorial a los procesos de planificación y gestión.

Bibliografía

Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo. (2004). *Informe Intermedio sobre la Cohesión Territorial*. Obtenido en octubre de 2012, desde: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/coheter/coheter_es.pdf

ANDESTAD (2008). *Décimo séptima reunión de expertos gubernamentales en encuestas a hogares - Desigualdad y exclusión social*. Proyecto de Cooperación Estadística Unión Europea – Comunidad Andina de Naciones. Obtenido en marzo de 2013, desde: http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Reuniones/DTrabajo/SG_REG_EH_SIEH_XVII_dt%203.doc

Báez, J. E. & Calvo, H. (1999). *La economía de Cartagena en la segunda mitad del siglo XX: Diversificación y rezago*. Obtenido el 12 marzo de 2010, desde: <http://caribe.utadeo.edu.co/dependencias/publicaciones/pdf/economiactgena.pdf>

Bervejillo, F. (1996). *Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Ciclo de Conferencias sobre conocimiento, globalización y territorio. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. Obtenido en mayo de 2011, desde: http://mail.interserviceuruguay.com.uy/NAS1/SILVIA2010/REVISION/Papers%20revision/bervejillo_desterglob.pdf

Biffarello, M. (2009). Sin calidad institucional no hay cohesión social. En J. Pascual & J. Pascual. (Eds.) *Cohesión social y gobernanza democrática*. (pp. 23-30) Obtenido en mayo de 2011, desde: <http://www.urosario.edu.co/competitividad/documentos/MaquetaLibroCohesionSocial/>

Boisier, S. (1999). *Desarrollo (Local). ¿De qué estamos hablando?* Documento Comisionado por la Cámara de Comercio de Manizales,

Colombia. Obtenido en marzo de 2014, desde: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/29-DesLo.pdf>

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure* Vol. XXX, N° 9), pp. 27-40. Obtenido en marzo de 2014, desde: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n90/art03.pdf>

Borja, M. (1999). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI – Universidad Nacional de Colombia.

Buitrago, A. (2006). Rodeados por las murallas. Conflictos por el territorio en la Boquilla, Cartagena. *Memorias*, año/vol. 3, 2006, numero 005. Obtenido en mayo de 2011, desde: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/memorias/article/.../286/125>

Cabeza-Morales, I. y Gutiérrez-Rey, F. (2015). Cohesión territorial: de los alcances a la conceptualización. *Revista Geográfica Venezolana*. Vol. 56(2) 293-308.

Centrángolo, O. & Goldschmit, A. (2010). Descentralización, cohesión social y afianzamiento de la democracia. Taller de trabajo “La política fiscal para el afianzamiento de la democracia en América Latina” CEPAL-PNUD. Obtenido en marzo de 2011, desde www.cepal.org/de/agenda/5/39285/Oscar_Cetrangolo.pdf

CEPAL, AECID, Secretaria General Iberoamericana. (2007). *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Obtenido en Marzo de 2011, desde: http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20070911_130945_Documento_Cohesion_Social_-_CEPAL.pdf

Congreso de la Republica de Colombia. (2002). *Ley 768 de 2002*. Obtenido en agosto de 2011 desde: <http://www.secretariasenado.gov.co>

Congreso de la Republica de Colombia. (2011a). *Ley 1450 de 2011*. Obtenido en agosto de 2011 desde: <http://www.secretariasenado.gov.co>

Congreso de la Republica de Colombia. (2011b). *Ley 1454 de 2011*. Obtenido en agosto de 2011 desde: <http://www.secretariasenado.gov.co>

Correa, E. & Vidal, G. (S.I). *Capítulo IV: Algunas reflexiones acerca del Concepto de Desarrollo*. Obtenido en agosto de 2012 desde: <http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/libros/tranasmformaciones%20de%20conceptos%20en%20la%20ciencia%20economica/Cap%EDtulo%20IV.pdf>

CRPM- Conférence des Régions Périphériques Maritimes D'euope. (2008). *Cohesión Territorial: Elementos para enfocar el concepto y hacerlo operativo*. Nota técnica de la secretaría general de la CRPM. Obtenido en Marzo de 2011, desde: http://www.crpm.org/pub/docs/180_nt_coh-sion_territoriale_final_espagnol.pdf

Cuervo, L. M. (2009). *Economía y territorio en América Latina: referentes para la elaboración de políticas de cohesión territorial*. En: Foro “Desarrollo territorial y estrategia nacional de desarrollo en El Salvador”. Obtenido en Marzo de 2011, desde: http://www.powershow.com/view/284d07-ZWZkN/Economa_y_territorio_en_Amrica_Latina_referentes_para_la_elaboracin_de_polticas_de_cohesin_territor_powerpoint_ppt_presentation

Cuellar, R. (2009). *Cohesión social y democracia*. Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral IDEA. Obtenido en Marzo de 2011, desde: http://www.idea.int/resources/analysis/upload/ES_Cuellar_low_2.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2005). Obtenido el 20 de agosto de 2011, desde: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/13001T7T000.PDF

De la Fuente, A. (2005). *Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas*. Obtenido el 20 de agosto de 2011, desde: http://www.falternativas.org/en/content/download/5726/164136/file/72af_12-09-05_Lab%2520%2520ALTERNATIVAS%252062_2005.pdf

Delgadillo Macías, J. & Cortes Yacila, H. (2009). *Desarrollo sostenible y cohesión territorial*. Obtenido el 15 agosto de 2011 desde: http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/Desarrollo_sostenible_y_cohesion_territorial_DELGADILLO_1.pdf

Elles Quintana, U. (1997). *La cátedra de historia y el patrimonio cultural de Cartagena de Indias*. Cartagena de Indias: Patrimonio cultural editores.

Espinosa Cuervo, J. O. (2009). La gobernabilidad y la gobernanza en Colombia. En H. Mazurek (Ed.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina* (pp. 269-289). Lima: IFEA.

Faludi, A. (2013). Territory, as in territorial cohesion. En I. Pálné; J. Scott & Z. Gál. (Eds.) *Territorial Cohesion in Europe*. (pp. 123-135). Obtenido el 11 octubre de 2014 desde: http://www.rkk.hu/rkk/conference/2013/DTI70/book/territorial_cohesion.pdf

Faludi, A. (2014). Territorial Cohesion Beyond State Territoriality. Obtenido el 11 octubre de 2014 desde: <http://www.gis-cist.fr/wp-content/uploads/2014/02/faludi.pdf>

Farah H., I. & Vasapollo, L. (Coord.) (2011). *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?* La Paz: Universidad Mayor de San Andrés UMSA.

Farínos Dasi, J. (2008). *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda*. *Boletín de la A.G.E.* N. 46, 11-32.

Farínos Dasi, J. (2009). Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción. En J. Farínos, 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*. Obtenido el 20 mayo de 2012, desde: http://www.eurosocalfiscal.org/uploads/documentos/20090403_130454_La_produccion_de_indicadores_-_Juan_Carlos_Feres.pdf

Fernández Tabales, A., Mendoza Bonet, A., Pedregal Mateos, B., & Zoido Naranjo, F. (2007). Relaciones entre cohesión, diversidad y desarrollo territorial. Aplicaciones en Andalucía. *XX Congreso AGE: "La Geografía en la frontera de los conocimientos"*. Obtenido en Junio de 2012, desde: <http://www.upo.es/ghf/giest/ODTA/documentos/MarcoTeorico/tabalesmendozapedregalzoido07.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* N° 43, 101-116.

Ferrão, J. (1998). Red urbana, instrumento de equidad, cohesión y desarrollo. *Eure.* Vol. 24, N° 071.

Fuentes, L. (2010). Competitividad urbana y cohesión social en Santiago de Chile: ¿Dos caras de la misma moneda? *Scripta Nova* Vol. XIV, núm. 331 (67) Obtenido en Octubre de 2014, desde: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-67.htm>

Godínez, V. & Máttar, J. (2009). Consideraciones sobre la cohesión territorial. En: *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*. Obtenido en Marzo de 2011, desde: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/37540/LBC-104-capIweb.pdf>

Gómez Orrea, D. (2007). Desarrollo Territorial Sostenible. *Revista de la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha* N. 12. Obtenido en Marzo de 2011, desde: <http://pagina.jccm.es/medioambiente/publicaciones/revistaps/macm12.pdf>

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*. (Tesis inédita). 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. (2010). Organización territorial, desarrollo sostenible y nuevas visiones sobre el territorio en Colombia (1991-2010). *Perspectiva Geográfica*, 15, p. 239-260.

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.

Guarocuya, F. (2010). Cohesión Territorial ¿Para qué? Obtenido en Marzo de 2011, desde: <http://www.guarocuyafelix.com/>

Hildenbrand, A. (2009). El modelo policéntrico y compacto- la apuesta de la planificación territorial por un desarrollo urbano sostenible (ppt). En: *Curso Modelo de ciudad desde la perspectiva de la planificación territorial y urbanística*. Universidad de Almería. Obtenido el 20 de enero de 2013 desde: www.ub.edu/.../Conferencia%20Andreas%20Hildenbrand.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2008). *Atlas básico de Colombia*. Tomos I y II. Bogotá: IGAC.

Jiménez B., W.; Ramírez, C. & Roncancio, P. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-.

Lévy, J. (1999). *Europa. Una geografía*. Torino [Italia]: Edizioni di comunità.

Massiris, Á. (Coord.). (2009a). *Geografía y territorio. Procesos territoriales y socioespaciales. Aproximación desde Iberoamérica*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC.

Massiris, Á. (2009b). Desarrollo territorial sostenible en América Latina. En J. Farinós, J. Romero & J. Salom (Eds.). *Cohesión e inteligencia territorial* (pp. 245-264). Valencia (España): Universitat de Valencia

Massiris, Á. (2011). Desarrollo, Territorio y Medio Ambiente en América Latina: una integración necesaria. En: *Revista Proyección Vol. 5*, diciembre. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza (Argentina).

Massiris, Á. (2012). *Gestión territorial y desarrollo: hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC.

Massiris, Á. (2013). *Cambios recientes en las políticas de ordenamiento territorial en América Latina*. En: Memorias III Workshop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial RIDOT.

Meisel Roca, A. & Aguilera Díaz, M. (2005). *La economía de Cartagena y los beneficios de la apertura* (ppt). Centro de Estudios Económicos (CEER). Cartagena de Indias: Banco de la República. Obtenido el 12 de marzo de 2010, desde: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/Cartagena-Economia-sigloXX.pdf>

Méndez, R.; Melero, A. & Calatrava, A. (2008). Desarrollo territorial policéntrico y ciudades intermedias: recursos productivos y dinámicas económicas locales en Andalucía. *Estudios Geográficos LXIX*, 265; p. 637-663. Obtenido el 12 de marzo de 2010, desde: <http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgeograficos/article/viewArticle/101>

Múnera López, M. C. (2007). *Resignificar el desarrollo*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Muñoz de Bustillo, R. (2002). La Cohesión territorial: Unión Europea y fondos estructurales. *Cuadernos Relaciones Laborales Vol. 20* Núm. 1; p. 57-96.

Navia, P. & Zimmerman, M. (Coord.). (2004). *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo [des] orden mundial*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD)*. Obtenido el 12 de marzo de 2013, desde: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement>

Pascual Esteve, J. M. (2011). *Resumen Ejecutivo del “Estudio sobre la Cohesión Territorial: La Reducción de las Desigualdades Territoriales”*. Obtenido el 15 de agosto de 2012, desde: http://www.observ-ocd.org/temp/actualidad-resum_Pascual.pdf

Pfeilstetter, R. (2011). El territorio como sistema social autopoietico. Pensando en alternativas teóricas al “espacio administrativo” y a la “comunidad local”. *Perifèria* No. 14, 1-17. Obtenido el 12 de agosto de 2011, desde: <http://ddd.uab.cat/pub/periferia/18858996v14a5.pdf>

Pillet, F. (2004). La geografía y las distintas acepciones del espacio geográfico. *Investigaciones geográficas* No. 34, 141-154.

Pillet, F. *et al* (2013). Los indicadores de la cohesión territorial en el análisis de la escala supramunicipal o subregional: policentrismo y áreas funcionales urbanas (FUAs). *Eria*, 90 (2013), pp. 91-106 .Obtenido en Diciembre de 2013, desde: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4198223.pdf

Pineda, S. (2008). Comentarios a las conclusiones. Grupo de Trabajo 1: Cohesión social y territorial (ppt). En *VI Conferencia del Movimiento AERYC*. Obtenido 20 de mayo de 2012, desde: http://www.urosario.edu.co/urosario_files/e7/e7dd66fe-9acb-47aa-b564-96025fcbbd42.pdf

Portocarrero, E. (2005). *¿Cohesión territorial?* Obtenido en Marzo de 2011, desde: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-04-11-2005/abc/Opinion/cohesion-territorial_612041164504.html

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) *et al.* (2009). *Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: Geo Cartagena*. Obtenido el 5 de junio de 2011, desde: <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/2009%20-%20GEO%20Cartagena.pdf>

Proyecto Cartagena Cómo Vamos. (2006). *Una mirada integral a la pobreza y la desigualdad en Cartagena*. Obtenido el 15 de enero de 2012, desde: http://www.cartagenacomovamos.org/temp_downloads/informe_pobreza01.pdf

RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2013). Programa de Cohesión Territorial para el Desarrollo. Obtenido el 20 de noviembre de 2013, desde: <http://www.rimisp.org/proyecto/programa-cohesion-territorial-para-el-desarrollo/>

Rincón López, H. (2001). *Organización espacial y funcional del municipio de Florencia-Caquetá*. (Tesis de Maestría inédita). Convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC – Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC. Bogotá.

Rodríguez, A. (2011). *Cohesión territorial en Uruguay: ¿Nuevo desafío del crecimiento?* Jornadas de Economía del BCU del Uruguay 2011. Obtenido en Marzo de 2011, desde: http://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economa/t_rodr%C3%ADguez_adrian%20a._2011_.pdf

Ruiz-Huerta, J. (2009). *Taller internacional sobre indicadores para la cohesión territorial*. Obtenido en Marzo de 2011, desde: http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20090403_130453_Indicadores_Políticas_Publicas_-_Jesus_Ruiz_Huerta.pdf

Sabatini, F. (1990). Planificación del desarrollo regional: desde los sistemas espaciales a los procesos sociales territoriales. *Revista Interamericana de Planificación*, N° 89, Enero Marzo 1990, pp. 42-75.

Sánchez, O. (2001). *Organización espacial del municipio de Facatativa como centro de relevo: una mirada a su región funcional* (Tesis de Maestría inédita). Convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC – Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC. Bogotá.

- Santos, M. (1990). *Por una nueva geografía*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Oikos-Tau.
- SINCHI - Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas. (2009). *Sistema urbano en la Región Amazónica colombiana*. Bogotá: SINCHI.
- Soja, E. (1989). *Postmodern Geographies*. Londres y Nueva York: Verso.
- Trinca, D. (2013). Justicia social... Justicia territorial: ¿Un dilema sin resolver en Venezuela? *Perspectiva Geográfica*. Vol. 18, N°1. pp.117-140.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN ESCAP). (2006) *¿Qué es gobernanza? ¿Y buen gobierno?* Obtenido en diciembre de 2013, desde: <http://www.casaasia.es/governasia/boletin2/3.pdf>
- Yory García, C. M. (2007). Desarrollo territorial integrado, ciudad difusa y nuevas ruralidades: Consideraciones propositivas para fortalecer el tema de la ciudad-región en el diseño y revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial. En: *Acta Geográfica*, Vol.1 pp.34 – 55.
- Zoido Naranjo, F. & Caballero Sánchez, J. V. (2001). Desarrollo y cohesión territorial en Andalucía. Metodología para una medición periódica de los desequilibrios territoriales intrarregionales. *Ería*, 54-55, pp. 53-76.
- Zoido, F; Pedregal, B.; Pita, M. F.; Torres, F. J. & Fernández- Tabales, A. (2009). Medición del desarrollo territorial en las escalas de detalle. Aplicación a Andalucía. En J. Farinós, J. Romero & J. Salom (Eds.) *Cohesión e inteligencia territorial* (pp. 245-264). Valencia (España): Universitat de Valencia.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de abril de 2018, en Editorial Jotamar Ltda. con un tiraje de 200 ejemplares.

Tunja - Boyacá - Colombia



Grupo de Investigación UPTC-COLCIENCIAS
Vida Territorial Sostenible (VTS)
"Volviendo a dar vida a los territorios"

Semillero: GEORDENA
Contacto: vts.oat@uptc.edu.co

El profesor Israel Cabeza-Morales, ha desarrollado su proceso formativo en el grupo de investigación *Vida Territorial Sostenible VTS (UPTC-Colciencias)*, pasando por las etapas de semillero, joven investigador, investigador y ahora asume en calidad de segundo líder la coordinación del mismo en compañía del Dr. Franz Gutiérrez-Rey.

En su quehacer se destacan los procesos de arbitraje de artículos y libros en el campo de la Geografía y las Ciencias Sociales como par evaluador de Colciencias, sus artículos en revistas indexadas nacionales y extranjeras, los capítulos de libro publicados, además de los trabajos de investigación orientados. En la actualidad es asesor de trabajos de investigación del programa de Maestría en Geografía (Convenio UPTC-IGAC) en las líneas de: *Ordenamiento y desarrollo Territorial, Sociedad y Territorio*.

La cohesión territorial se constituye como una elaboración que evidencia la necesidad de pensar en el desarrollo equilibrado de los territorios, de adoptar una herramienta que permita canalizar la gestión central y desglosarla a diferentes niveles, de manera que se pueda evitar la agudización de los monopolios territoriales, siempre vistos a través de grandes iniciativas comerciales al servicio de unos pocos, sino de elementos que se tornan en la base funcional de un territorio, al servicio de las mayorías.

A través de la cohesión territorial se reorientan las acciones derivadas de la aplicación de políticas de planificación, con el fin de que dejen de estar en función de la operatividad comercial e industrial, las vías y demás elementos que generalmente son proyectados desde la planificación del desarrollo tradicional (Múnera, 2007), y que apunten a la inclusión de elementos que permitan procesos de participación y/o apropiación para la construcción de un territorio, para así poder hablar de la justicia socio-espacial como insumo relevante al desarrollo territorial, haciendo de esta connotación un elemento sistémico, reconociendo las visiones locales y regionales, así como los potenciales de integración de áreas metropolitanas, entre otros elementos que pueden redimensionar el desarrollo territorial cohesionado.

Por lo anterior, con el ejercicio de investigación se obtuvo un diagnóstico que valida la pertinencia de implementar la cohesión territorial como herramienta que contribuye a la reducción de los desequilibrios en la ciudad; de esta manera, se dio muestra de la relevancia del concepto de cohesión territorial, con el objeto de trascender a las valoraciones de indicadores que solo hacen alusión al crecimiento económico, asumiendo el reto de darle un enfoque más territorial, integrado a los procesos asociados a la planificación, el ordenamiento y la gestión del territorio.

