

DIAGNÓSTICO DE CARTAGENA

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	3
4.1. RESEÑA GENERAL DE CARTAGENA	12
4.2. CONTEXTO AMBIENTAL	13
4.3. DEMOGRAFÍA	14
4.4. INDICADORES SOCIALES	19
4.5. ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO	26
2. DIMENSIÓN SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	28
4.1. AGUA	29
4.2. SANEAMIENTO Y DRENAJE	33
4.3. GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS	37
4.4. ENERGÍA	41
4.5. CALIDAD DEL AIRE	45
4.6. MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO	49
4.7. RUIDO	52
4.8. VULNERABILIDAD Y RIESGO	55
3. DIMENSIÓN SOSTENIBILIDAD URBANA	66
3.1. USO DEL SUELO / ORDENAMIENTO TERRITORIAL	67
3.1.1. Crecimiento Morfológico y Huella Urbana	67
3.1.2. Densidad Urbana	74
3.1.3. Vivienda	76
3.1.4. Espacio Público, Áreas Verdes y de Recreación	84
3.1.5. Planificación del Uso del Suelo	94
3.1.6. Conclusión	97
3.2. MOVILIDAD Y TRANSPORTE	99
3.2.1. Conectividad regional y nacional	100
3.2.2. Transporte aéreo	104
3.2.3. Infraestructura urbana	105
3.2.4. Caracterización del tráfico vehicular	108
3.2.5. Demanda de transporte	111

3.2.6. Oferta de transporte público colectivo	111
3.2.7. Transporte de carga	122
3.2.8. Transporte acuático	125
3.2.9. Seguridad vial	127
3.2.10. Accesibilidad: costos del transporte	129
3.2.11. Gestión de la demanda de transporte	130
3.2.11.1. Pico y Placa	130
3.2.11.2. Estacionamientos	130
3.2.12. Conclusión	131
4. DIMENSIÓN SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL	132
4.1. DESIGUALDAD URBANA.....	132
4.2. COMPETITIVIDAD.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
4.3. EMPLEO.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
4.4. EDUCACIÓN.....	164
4.5. SALUD.....	169
4.6. CONECTIVIDAD DIGITAL.....	174
4.7. SEGURIDAD CIUDADANA.....	177
4.8. INDUSTRIAS CREATIVAS Y CULTURALES.....	184
5. DIMENSIÓN SOSTENIBILIDAD FISCAL Y GOBERNABILIDAD	195
5.1. GOBERNANZA.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
5.1.1. GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA	Error! Bookmark not defined.
5.1.2. GESTIÓN PÚBLICA MODERNA	Error! Bookmark not defined.
5.1.3. TRANSPARENCIA	Error! Bookmark not defined.
5.2. FISCAL.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
5.2.1. IMPUESTOS Y AUTONOMÍA FINANCIERA	Error! Bookmark not defined.
5.2.2. GESTIÓN DEL GASTO	Error! Bookmark not defined.
5.2.3. DEUDA	Error! Bookmark not defined.
5.3. CONCLUSIONES.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
6. BIBLIOGRAFÍA	238

1. INTRODUCCIÓN

HACIA LA INTEGRACIÓN REGIONAL DEL EJE CARIBE

Reconocida por su vasto legado histórico y cultural, la Región Caribe es considerada una de las más significativas y ricas de Colombia. La región cuenta con una extensión de 132.270,5 km² que equivale al 11,6% del territorio nacional, abarca ocho (8) departamentos, una totalidad 197 municipios, y una población estimada de 10.301.982 habitantes. En ella se localizan tres (3) ciudades capitales (el Distrito turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito de Barranquilla y el Distrito de Santa Marta) que conforman el denominado Eje Caribe. En conjunto, las tres cuya población estimada alcanza los 3.100.000 de habitantes¹, han constituido un bloque estratégico de decisión para la estabilidad y el desarrollo de la región y del país, como quiera que de ellas se concentra un alto desempeño industrial, portuario, de comercio y de servicios.

La Región Caribe representa el 14,92% del PIB nacional, el 20,29% del total de ocupados del país y sus tres ciudades capitales generan en promedio un PIB [1] de aproximadamente COP \$13.000 mil millones. Sumado a esto las tres presentan una etapa de bono demográfico [2], factor relevante para la generación de valor agregado e incremento de productividad dentro de su estrategia integración. Ahora bien, al lado de estas oportunidades cabe anotar que frente a otras zonas del país, la región Caribe se encuentra rezagada en términos de la velocidad de reducción sostenida de pobreza, y la brecha en materia de desigualdad continua en aumento. En promedio, un 26,3% y un 4,3% de los habitantes de las ciudades capitales del Eje Caribe viven en condiciones de pobreza extrema, y a pesar de los innumerables esfuerzos que se han llevado a cabo, no han sido suficientes.

Antecedentes de las Políticas de Integración

Los esfuerzos que se han llevado a cabo por entender el territorio de la Costa Caribe como un gran activo para el desarrollo son varios, vale la pena señalar la conformación del Sistema Integrado de Planificación Urbano Regional (SIPUR) en el año 1974, cuyo propósito fue el de integrar las áreas urbanas y rurales de la región. Más adelante, los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES) que entraron en vigencia con la expedición de la Ley 76 de 1985, dentro del proceso de descentralización y cuya función era la de promover y desarrollar proyectos de interés regional a partir de la agrupación de varios departamentos. En el año 2000 los CORPES fueron liquidados.

Sumado a esto, la formulación del Plan de desarrollo de la Costa “Un viaje hacia el futuro” coordinado por la Corporación Regional Eléctrica (CORELCA), la creación de la Corporación para la Planificación de la Costa (CORPOCOSTA) y la Corporación para la Planificación del Caribe (CORPOCARIBE) abrieron la discusión en torno a la organización y administración del territorio, luego materializados con la Región Administrativa y de Planificación (RAP). Dichas iniciativas constituyeron una pieza fundamental en la aproximación de encuadre territorial hacia la administración y planificación de la región, sin embargo, la complejidad en la implementación de cada una de estas superó las expectativas iniciales. Finalmente, durante elecciones legislativas de marzo de 2010 se destaca la manifestación de apoyo a la propuesta pedagógica de

1 Esta población se encuentra distribuida así: Cartagena 900.000, Barranquilla 1.200.000 y Santa Marta 415.000

regionalizar el país, mediante la iniciativa Voto Caribe, la cual obtuvo 2,5 millones de votos, y logró presionar la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) (Guerra, 2011).

Hoy, la discusión por generar una visión de la región continúa vigente, y más aún la convocatoria para que tanto Gobierno nacional, como el regional y local, en asocio con los gremios, la sociedad civil, la academia y centros de investigación como el Observatorio del Caribe, se unan a este propósito.

Sistema de Ciudades y Diamante Caribe y Santanderes

Colombia es un país de ciudades, en efecto, durante los años 1951 a 2005, el país presentó un crecimiento acelerado con una alta concentración de la población en las áreas urbanas pasando de 39% a un 75%. Según proyecciones del DANE, en el 2020 Cartagena será la quinta ciudad en superar el millón de habitantes, junto con Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín. Dicha concentración de personas implica sobretodo prever las infraestructuras, servicios, y relaciones derivadas (sociales y económicas) que puedan generarse para garantizar bienestar y calidad. Teniendo en cuenta que hoy cerca del 85% del PIB nacional ocurre en las ciudades, el desafío no es sólo la generación de riqueza sino la distribución de la misma.

Ahora bien, según la Misión del Sistema de Ciudades del DNP señala que el Eje Caribe se encuentra compuesto por dos aglomeraciones urbanas (Cartagena y Barranquilla) y dos ciudades uninodales (Santa Marta y Ciénaga), con un total de 25 municipios y una población urbana estimada de 3.925.677 de habitantes. Dicha misión permite estudiar las características propias de urbanización como los son las: i) economías de aglomeración (tanto en la esfera productiva como administrativa), ii) costos de congestión, iii) las economías de escala en la prestación de servicios y la producción de bienes, iv) las relaciones y jerarquías entre las ciudades.

Asimismo, el programa Diamante Caribe y Santanderes de Findeter, Microsoft y la Fundación Metrópoli, propone una estrategia de caracterización territorial de la Región Caribe donde señalan dos hechos principales: i) el Eje Caribe se encuentra recostado sobre el occidente y es definido por los tres nodos económicos principales (Cartagena, Barranquilla y Santa Marta), y ii) el Triángulo Oriental que lo conforman Santa Marta, Valledupar y Riohacha. Desde el ámbito ambiental se la Sierra Nevada de Santa Marta proporciona una variedad de pisos térmicos y resalta por la alta fertilidad de sus suelos. Santa Marta juega además el rol de articulador entre el Eje Caribe y el Triángulo Oriental.

Figura 1.1 Encuadre territorial del Eje Caribe y Triángulo Oriental



Fuente: Elaboración propia (GIS), 2016

Desafíos regionales: conectividad y cambio climático del Eje Caribe

Recientemente el Gobierno Nacional definió algunas de las estrategias para enfrentar los desafíos de la región. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 le apuesta a un Caribe próspero y sin pobreza extrema, que aspira garantizar el establecimiento de las prioridades para la gestión territorial y promover el desarrollo. Asimismo la necesidad de una adecuada articulación entre gobierno central y los entes territoriales para identificar las posibles amenazas y sectores críticos. Dentro de la región, los contrastes marcados entre una robusta conexión entre capitales costeras y hacia el interior del país, a través de la Ruta del Sol y la Troncal de Occidente, y un desbalance significativo en la “integración intrarregional entre las franjas de la región, especialmente entre la zona costera de los departamentos especialmente entre Bolívar, Atlántico y Magdalena”. (DNP, PND 2014-2018).

Por último, la agenda del al Cambio climático es más que urgente dado que el 25,4% de la superficie es susceptible a inundaciones y según cálculos del BID y DNP entre 2010 - 2100 se estima que la producción ganadera se reduzca en promedio 2,6%, las toneladas pesqueras desembarcadas se reduzcan en promedio 12,16%, el sector forestal aumente su producción potencial en 22,3% en Magdalena y Bolívar (núcleos forestales comerciales) (DNP-BID, 2014). De esta manera, iniciativas de integración y la formulación de herramientas de ordenamiento integral del territorio se hacen cruciales en la medida en

que posibiliten una valoración de la biodiversidad para la conservación y la producción sostenible, y la restauración de ecosistemas terrestres y marinos, entre otros.

LA REGIÓN DEL DELTA DEL MAGDALENA

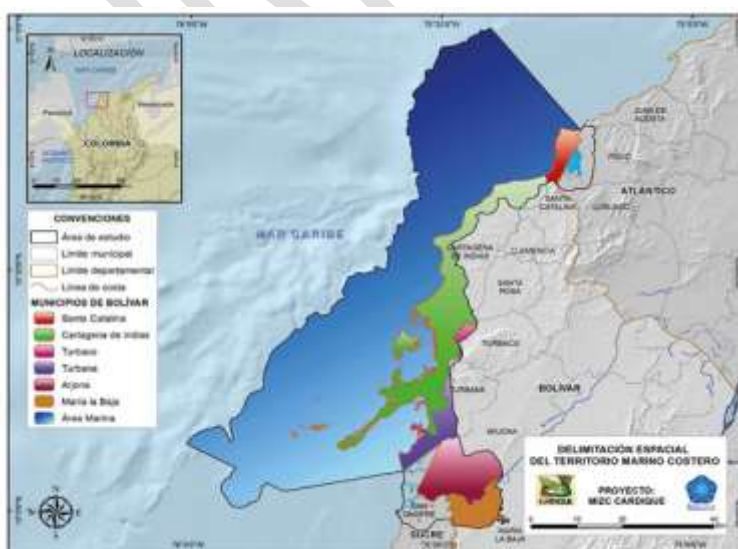
Las ciudades de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta hacen parte de un territorio denominado “Delta del Magdalena” en donde las relaciones de índole ambiental, se soportan entre otras, en la interacción de los regímenes de las aguas que provienen del río Magdalena y los cuerpos de agua que de forma discontinua se despliegan cuando las aguas se acercan al Mar Caribe en el municipio de Calamar hasta la Ciénaga Grande de Santa Marta.

Las descripciones que definen la región del delta del Magdalena desde el Canal del Dique hasta la Ciénaga Grande de Santa Marta, dividen el delta del Magdalena en dos Zonas. La Zona 1: fase constructiva cerca a la boca actual y donde se ubica el Distrito de Cartagena, compuesto por islas y penínsulas y cuerpos de agua, y la Zona 2: fase destructiva, determinada por el sistema lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta según el decreto 3888 de 2009.

Asimismo en desarrollo de lo establecido en el decreto 1120 de 2013, el INVEMAR desarrolló el documento “Lineamientos para el plan de ordenación y manejo integrado de la Unidad Ambiental Costera (UAC) río Magdalena complejo Canal del Dique–sistema lagunar Ciénaga Grande de Santa Marta” (ver Figura 1.2) que la describe como:

“...un espacio geográfico heterogéneo, con múltiples actividades económicas, recursos naturales, con áreas urbanas de importante concentración poblacional y de actividades industriales, portuarias y turísticas pero también con otros centros poblados de menor tamaño, con limitaciones de cobertura de servicios públicos básicos y dedicados principalmente a actividades agropecuarias”.

Figura 1.2 Delimitación espacial del territorio marino costero del departamento de Bolívar



Fuente: LabSIS, 2014

Dicho territorio se caracteriza por contener, sistemas marinos como arrecifes, manglares, humedales, bosque seco, además concentra recursos naturales que proveen bienes y servicios ambientales a sus habitantes y transeúntes en términos de alimento, agua, insumos, regulación del medio ambiente y paisajes. Las 356.681 ha que componen el área, contienen parte del territorio político-administrativo de los municipios de Cartagena de Indias, Santa Catalina, Turbaco, Turbaná, Arjona y María La Baja con la correspondiente área marina.

Las amenidades que caracterizan esta UAC, la convierten en una zona con un potencial para desarrollar actividades de turismo; de hecho en esa misma línea costera hacia el norte se ha venido conformando el denominado “Corredor Caribe” (DNP), que en el departamento del Atlántico continua con Barranquilla, Baranoa, Galapa, Juan De Acosta, Luruaco, Malambo, Piojó, Puerto Colombia, Sabanalarga, Soledad, Turbará y Usiacurí, para luego empalmar en el departamento del Magdalena con Santa Marta, Ciénaga, Pueblo viejo y Sitio nuevo, casi que de manera coincidente con la UAC río Magdalena complejo Canal del Dique–sistema lagunar Ciénaga Grande de Santa Marta”.

ECOREGIONES COLINDANTES A CARTAGENA: Una economía basada en la riqueza hídrica

Las ecorregiones son áreas cuyo valor esencial es la preservación de activos medioambientales que se caracterizan por compartir condiciones de ecología, clima suelos, flora y fauna hacen parte una misma unidad garantizando la funcionalidad en el largo plazo. Dentro del contexto regional de Cartagena se destacan a continuación dos de las tres ecorregiones que componen la jurisdicción de la Corporación Autónoma del Canal del Dique “Cardique”, i) la Zona Costera de La Virgen y ii) la del Canal del Dique. Ambas se consideran relevantes tanto por su cercanía con la ciudad de Cartagena como comparten amenazas de tipo natural como vendavales, inundaciones, remoción en masa y erosión (Ver Figura 1.3) “Plan Departamental de Gestión del Riesgo Bolívar” (Gobernación de Bolívar - UNGRD- PNUD).

Figura 1.3 Ecorregiones de Cardique

	CIÉNAGA DE LA VIRGEN/ ZONA COSTERA	CANAL DEL DIQUE
Población (hab)	1'018.578	202.098
Superficie (ha)	126.300 ha	240.000
Densidad (hab/km2)	806	84
Área de influencia	Ciénaga de la Virgen, Arjona, Arroyo Hondo, Pasacaballos, el cerro de Calamar, Mahates, María La Popa, los cerros la Baja, Soplaviento, San Marión, Zaragocilla y Estanislao de Kostka y Albornoz y los municipios Turbaná Cristóbal, San de Santa Catalina, Estanislao de Kostka y	

	Clemencia, Santa Rosa, Turbaná Turbaco y Villanueva	
--	--	--



Fuente: Gobernación del Bolívar. UNGRD. PNUD

Asimismo, amenazas como la acidificación del océano sobre las áreas marinas que bañan las zonas costeras y el crecimiento de centro poblados sobre las estructuras ecológicas que soportan la actividad socio-económica de la región son determinantes para la definición de estrategias de mitigación y adaptación tanto de la ecorregión Zona Costera de La Virgen y la ecorregión del Canal del Dique que cuenta con un amplio complejo de ciénagas que ocupan un total de 25.000 ha, cuya forma discontinua recuerda la fase de cuarto creciente de la Luna.

La historia misma, muestra la relación indisoluble entre la subregión del Canal del Dique y Cartagena la cual no solamente está fundamentada en su cercanía geográfica, sino que se resume las bondades de las aguas que después de recorrer gran parte del país, brindan soporte a la sostenibilidad ambiental y la competitividad de la capital del departamento de Bolívar y su región.

De hecho, en la actualidad, el río Magdalena deja aguas de su cauce principal para que ellas penetren el territorio desde el municipio de Calamar e inicia un recorrido de 113 kilómetros, para entregarlas finalmente al Mar Caribe. Lo anterior es fruto de esfuerzos iniciados desde la construcción del canal en el siglo XVI, así como de iniciativas como la de Mateo Rodríguez en 1571, que facilitaba la utilización del paso a personas y mercaderías, a cambio del pago de un real. En esas épocas los esquemas del orden de la concesión privada, servían para el mantenimiento del mismo.

En este sentido, los espacios que rodean y abastecen de bienes y servicios ambientales a la ciudad de Cartagena requieren ser considerados como una estructura ecológica de nivel regional, que como eje principal goce de acciones de conservación, recuperación, protección y manejo adecuado de las zonas que garantizan los componentes bióticos y abióticos para el desarrollo sostenible.

AGLOMERACIÓN Y ÁREA METROPOLITANA

Desde la aproximación territorial de Cartagena metropolitana y como consecuencia del rápido crecimiento y su condición de centro económico, ha visto como la ciudad ha desbordado sus propios límites administrativos. Esto se corrobora una vez se observa la fuerte relación que mantiene la ciudad con algunos de sus municipios aledaños.

Existen dos conceptos útiles para aproximarse a este fenómeno. Por un lado, la Misión Sistema de Ciudades acuñó el término de aglomeración para aquellas agrupaciones de municipios en las cuales se

identificara un relacionamiento productivo, y como punto de partida tomó la tasa de conmutación laboral diaria entre unos y otros. Así, se identificaron 18 aglomeraciones a nivel nacional conformadas por 113 municipios en las cuales, ciudades como Cartagena, actúan como núcleos centrales por su cualidad de centros económicos y productivos atractivos para las poblaciones cercanas.

Por otro lado, las áreas metropolitanas, a diferencia del primero se encuentran definidas por un marco normativo. Según la ley 1625 de 2013, las áreas metropolitanas se encuentran dotadas de un régimen político, administrativo y fiscal que le sirve de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones. De las seis (6) áreas metropolitanas constituidas administrativamente en Colombia sólo una se encuentra en la Región Caribe: Área Metropolitana de Barranquilla. En este caso, se puede decir que la ciudad de Cartagena y sus municipios vecinos conforman una aglomeración pero no cuentan con un área metropolitana.

Para identificar la aglomeración subregional de Cartagena, el Sistema de Ciudades establece que debe existir un mínimo de 10% de conmutación laboral diaria entre los municipios que la conformen y el núcleo (Cartagena). Bajo este orden de ideas, se identifican también dos niveles de relación entre Cartagena y sus municipios aledaños. Por un lado, en un primer nivel se encuentran Turbaco, Santa Rosa y Turbaná (20% y 55%) y en un segundo nivel Arjona, Clemencia y Villanueva (10% y 20%).

A su vez, desde el nivel local el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2001 manifestó su interés por “establecer y fortalecer relaciones con los municipios vecinos, con el fin de afianzar el desarrollo del territorio desde lo económico, social, ambiental, político y cultural”, lo anterior, por medio de estrategias como la construcción de equipamientos para el fomento de comercio e intercambio de bienes y servicios a nivel intermunicipal. También se delimitó la aglomeración identificada por el Distrito donde en un primer nivel de relación sitúa a Turbaná, Turbaco y Arjona; en un segundo nivel se encuentran los municipios de Clemencia, Santa Catalina, Santa Rosa, San Estanislao y Villanueva.

Figura 1.4 Tasa de conmutación laboral diaria del Distrito de Cartagena



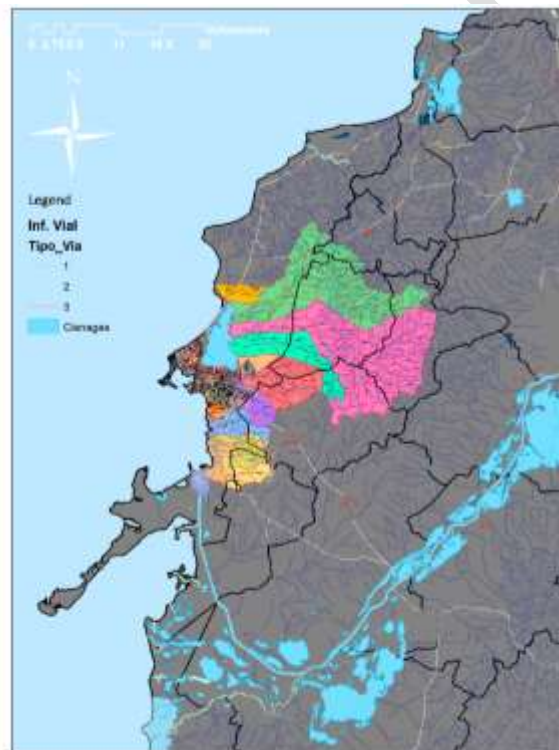
Fuente: Sistema de Ciudades y elaboración propia (GIS), 2016

Según lo establece el estudio Metrópolis de Colombia: aglomeraciones y desarrollo elaborado por las Naciones Unidas – CEPAL en el año 2013, “las ciudades gozan de los beneficios de las economías de aglomeración”, y el desarrollo de las mismas ha de ser descrito con base en la densidad y diversidad. Si bien, a mayor acumulación de estas dos variables la posibilidad de impactar la calidad de vida de los habitantes se incrementa, vale la pena preguntarse hasta qué punto la conformación de aglomeraciones generan desbalances bien sea en congestión, contaminación, conflictos de uso de suelo, u otros. Además, argumenta que los desafíos de las áreas metropolitanas son, en gran parte, de carácter político-administrativo y socio-espacial. La configuración espacial de las áreas metropolitanas es “una manifestación del desborde de una ciudad y la inclusión de los municipios aledaños hacia dicha ciudad” (CEPAL, 2013, p. 20). Analizadas estas variables el estudio plantea la necesidad de definir Cartagena “área metropolitana” conformada por Arjona, Turbaco y Turbaná.

Ahora bien, más allá de las dinámicas poblacionales, productivas existentes y potenciales entre Cartagena y algunos de sus municipios que puedan darse en términos de funcionalidad, el sistema de cuerpos de agua de la ciudad abarca los propios límites políticos del Distrito. Ejemplo de esto es la Ciénaga de la Virgen, uno de los hechos hídricos más importantes que actualmente representa una amenaza alta dado que sus aguas inundan los barrios asentados sobre sus bordes. Si bien el problema parte de la existencia

de estos asentamientos en dicho lugar, la ciudad se enfrenta al reto de mitigar este riesgo. Para lograrlo, resulta indispensable abordar el problema desde su escala subregional que entienda la totalidad de la Cuenca Hidrográfica de la Ciénaga de la Virgen. Los 500km² que conforman esta cuenca se encuentran distribuidos entre la ciudad de Cartagena y los municipios de Villanueva, Clemencia, Santa Rosa y Turbaco. Por otro lado, el Canal Ricaurte, uno de los más importantes de la ciudad y que actualmente representa una de las mayores amenazas de inundación para todos los barrios por los que realiza su recorrido, tiene su origen en el municipio de Turbaco.

Figura 1.5 Cartagena, complejo de ciénagas y cuerpos de agua



Fuente: Elaboración propia (GIS), 2016

Las dinámicas subregionales mencionadas anteriormente tienen una serie de consecuencias espaciales que se pueden evidenciar claramente en el territorio. En primer lugar, los corredores viales entre por un lado Cartagena y Turbaco y, por el otro, Cartagena y Santa Rosa, se convertirán en lugares de oportunidad para la localización de actividades residenciales suburbanas y servicios (Molina, 2015). En segundo lugar, se establecerá un área de expansión jalonada por el corredor de la Carretera del Mar hacia el Norte y sus áreas de influencia. Esta vía se vuelve un atractivo para inversiones destinadas a actividades turísticas, equipamientos o segundas viviendas (Molina, 2015).

4.1. RESEÑA GENERAL DE CARTAGENA

Cartagena de Indias, oficialmente Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y capital del departamento de Bolívar, se ubica al Norte del país sobre las orillas del Mar Caribe en la parte central de la costa colombiana.

A partir de su fundación en el siglo XVI y durante toda la época colonial española, Cartagena de Indias fue uno de los puertos más importantes de América, por lo que se presentaron numerosos ataques por parte de piratas provenientes de Europa que encontraron la ciudad. Ésta se convierte entonces en un lugar adecuado para saquear, lo que la hizo en su momento, convertirse en la ciudad más reforzada de América del Sur y el Caribe.

En la actualidad su arquitectura colonial se mantiene. Con el paso del tiempo, Cartagena ha desarrollado su zona urbana, conservando el centro histórico y convirtiéndose en uno de los puertos de mayor importancia en Colombia, el Caribe y el mundo, así como célebre destino turístico.

Los límites del Distrito son los siguientes: por el norte y occidente con el mar Caribe, por el oriente con los municipios de Santa Catalina, Clemencia, Santa Rosa, Turbaco y Turbaná, y por el sur con el municipio de Arjona.

Figura 1.6. Localización de Cartagena



Fuente: Alcaldía de Cartagena, 2014

Cartagena de Indias se encuentra a una distancia de 132 Km y 105 Km en línea recta de Barranquilla, 236 Km y 175 Km en línea recta de Santa Marta y a 100 km de la desembocadura del Río Magdalena.

Adicionalmente, la ciudad se encuentra dividida en tres localidades: Localidad Histórica y del Caribe Norte, Localidad Industrial de la Bahía y Localidad de la Virgen y turística. Entre estas tres zonas, el total de barrios con los que cuenta Cartagena asciende a 187 barrios, dentro de los cuales 172 pertenecen al área urbana y 15 a la rural.

4.2. CONTEXTO AMBIENTAL

La relación que Cartagena tiene con Rafael Núñez y la expedición de la Constitución de 1886 puede llevar implícita una representación de la génesis que hasta la Constitución de 1991 conlleva el concepto de propiedad. Este se remonta a un concepto absoluto desde 1886, el cual se reforma para brindarle una concepción de responsabilidad social, concepto que bajo el amparo de la Constitución Política de 1991 se remozaba nuevamente para acoger concepciones de tipo ambiental.

La historia del Canal del Dique y su importancia vital para los cartageneros es más que centenaria, y en su construcción y adecuaciones pudiera reflejarse lo que ha significado la evolución del concepto de la propiedad a lo largo de una gran parte de la historia constitucional en Colombia.

La relación indisoluble entre Cartagena y la subregión del Canal del Dique no está fundamentada solamente en su cercanía geográfica, pues en esta subregión, en un sentido figurado se resumen las bondades de las aguas que después de recorrer gran parte del país, brindan soporte a la sostenibilidad ambiental y la competitividad de la capital del departamento de Bolívar y su región.

La subregión Canal del Dique es un territorio de la Costa Caribe colombiana que se caracteriza por ser “una llanura aluvial conformada por un complejo de humedales que poseen una riqueza hídrica, compuesta por ciénagas que amortiguan el flujo del canal, presentando en gran parte de su extensión suelos inundables ricos en vegetación acuática y de gran biodiversidad de especies terrestres y piscícolas” (Aguilera, 2006).

Figura 1.7 Subregión Canal del Dique. Municipios que la conforman



Fuente: IGAC.

Fuente: IGAC, 2015.

La potencia de los recursos naturales de esta región está representada en la variedad de aguas marinas, subterráneas, lénticas y lólicas con las que cuenta. Asimismo, no puede ignorarse su significado funcional como fuente de agua para consumo humano y distritos de riego, así como la conectividad fluvial que brinda entre Cartagena y el interior del país.

Por otra parte, el Río Magdalena penetra el territorio del municipio de Calamar e inicia un recorrido de 113 kilómetros, fruto de esfuerzos iniciados desde su construcción en el siglo XVI. No obstante los beneficios en términos de bienes y servicios ambientales, el aumento de sedimentos que transporta el Río Magdalena afecta de forma negativa algunas de las actividades socio-económicas que suceden en la Bahía. De acuerdo con un estudio del Banco de la República, el Río Magdalena está permitiendo la entrada, por el municipio de Calamar, de un caudal que transporta cerca de 10 millones de metros cúbicos de sedimentos anuales, de los cuales 35% salen por la desembocadura del canal por Pasacaballos y se depositan en la Bahía de Cartagena (Aguilera, 2006). Adicionalmente, en unos años, la condición de puerto marítimo y fluvial de Cartagena se puede ver afectada dada la posible división de su bahía en dos, en razón a la pérdida de profundidad en el puerto y la formación de islas hacia la salida de Pasacaballos.

La combinación entre una región de gran actividad portuaria, industrial y turística, combinada con la riqueza ambiental hídrica, permite recordar en el estado de La Florida – USA, la relación entre Miami y sus zonas urbanas con el Parque Nacional Everglades² (Secretaría de Ramsar, 2012). En Cartagena, la relación podría buscarse con la declaratoria de parque nacional Santuario de Flora y Fauna El Corchal Jorge Hernández Camacho, conocido como “El Mono Hernández”.

4.3. DEMOGRAFÍA

Cartagena ha registrado un crecimiento poblacional notable, transformándose de la pequeña ciudad que era en 1905, a la ciudad turística, industrial y portuaria de la actualidad. Entre 1905 y 1951 la población de Colombia creció 178%, mientras la de Cartagena lo hizo en 532%, 3 veces por encima del crecimiento del

² El gran ecosistema de los Everglades es una parte vital de la economía del Estado de Florida en los Estados Unidos de América, ya que es la fuente principal del agua que se necesita en una gran parte del sur del Estado. El ecosistema tiene una extensión de aproximadamente 18.000 millas cuadradas (4,6 millones de hectáreas) y abarca una amplia gama de usos de la tierra, lo que incluye la agricultura, recreación, conservación, comercio minorista, uso industrial, conservación, uso residencial y necesidades de las comunidades en general. La extensión del Parque Nacional Everglades es de aproximadamente 2400 millas cuadradas (622.000 hectáreas) y se encuentra en el extremo sur de este vasto ecosistema.

país. Sin embargo, el incremento poblacional más alto ocurrido en Cartagena fue el registrado en el período intercensal 1951-1964, cuando la población del Distrito pasó de 111.300 a 217.900 habitantes con una tasa de crecimiento exponencial de 5,3% anual. A partir de este período, el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) registra un descenso en las tasas de crecimiento que es confirmado en los censos poblacionales subsiguientes 1965-1973, 4,3 %; 1973-1985, 3,80%, 1985-1993, 3,52%.

De acuerdo con las proyecciones del DANE, para el año 2016 la ciudad de Cartagena cuenta con una población total de 1.013.389 habitantes, de los cuales 971.592 viven en el casco urbano y los restantes 41.797 en la zona rural (DANE, 2005). La extensión total del territorio es de 609,1 km², de los cuales 54 km² corresponden al área urbana, presentando así una densidad poblacional urbana de 17.992,4 hab/km². El área urbana ocupa en sentido norte-sur la totalidad del terreno entre la Ciénaga de la Virgen y el Corregimiento de Pasacaballos y en profundidad hasta los límites de Santa Rosa, Turbaco y Turbaná.

Tabla 1.1 Población de Cartagena. 2005-2020

Año	Total	Cabecera
2005	893.033	842.632
2006	902.533	853.394
2007	912.498	864.522
2008	922.859	875.930
2009	933.541	887.565
2010	944.481	899.358
2011	955.709	911.345
2012	967.103	923.414
2013	978.600	935.496
2014	990.179	947.579
2015	1.001.755	959.594
2016	1.013.389	971.592
2017	1.024.882	983.391
2018	1.036.134	994.894
2019	1.047.005	1.005.981
2020	1.057.445	1.016.599

Fuente: DANE, Censo poblacional, 2005. Proyección de población.

La población cartagenera corresponde aproximadamente a un 47,7% de la población total de Bolívar, situación que se mantendrá durante los próximos 4 años (ver Tabla 1.2). De este modo, Cartagena continuará siendo el principal centro urbano, portuario, turístico e industrial del departamento y uno de los más influyentes en el Caribe colombiano.

Tabla 1.2. Proyección Población 2005 - 2020 Bolívar vs. Cartagena

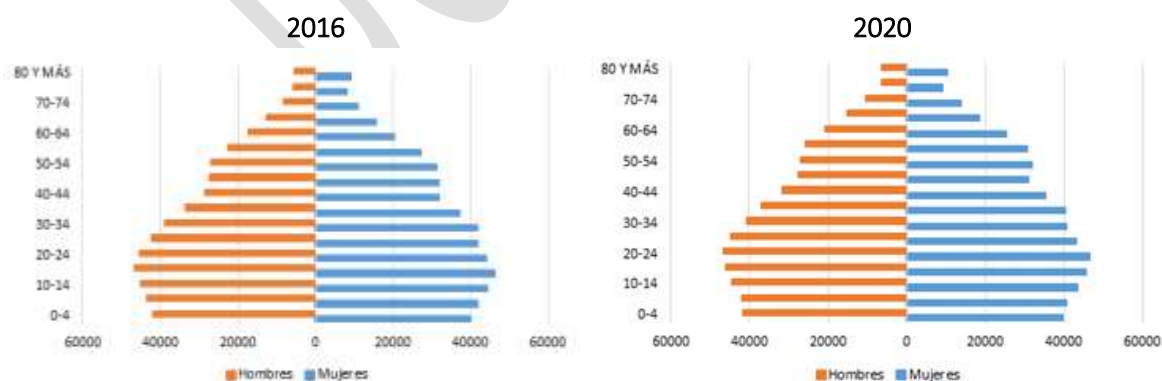
	2005	2010	2016	2020
BOLIVAR	1.879.480	1.980.012	2.121.956	2.219.139
CARTAGENA	893.033	944.481	1.013.389	1.057.445
% participación en el departamento	47,51%	47,70%	47,75%	47,65%

Fuente: DANE, 2005. Elaboración propia.

Ahora bien, la composición étnica de Cartagena es la resultante de la fusión de las tres etnias primigenias: la precolombina u originaria; la blanca, proveniente de España y de inmigrantes del Medio Oriente que arribaron a la ciudad hace años en busca de refugio; y, la negra traída esclavizada de África. La simbiosis de estas razas se manifiesta en una población predominantemente mestiza y negra. De acuerdo con las cifras presentadas en el Censo del 2005, la composición etnográfica de la ciudad es: blancos y mestizos (63,2%), afrocolombianos (36,1%), indígenas (0,2%), palenquero (0,1%), raizal (0,1%) y ROM (0,1%).

Como capital de departamento, la ciudad de Cartagena se ha visto afectada por el desplazamiento. Entre los años 2000 y 2002 se presentaron las cifras más altas que ha tenido la ciudad, pues durante este periodo ingresaron a Cartagena cerca de 156.620 personas (Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, 2016). Estas inmigraciones se mantuvieron en estado de alerta hasta el 2007, año en el cual el número de personas recibidas por la ciudad empezó a decaer significativamente. Asimismo, Cartagena se ha percibido como un importante centro generador de empleo, lo cual ha generado una población flotante o la movilidad de personas provenientes de diferentes zonas del país, situación que afecta la composición poblacional de la ciudad. En la Figura 1.8 se puede observar el cambio en las pirámides poblacionales de 2016 y 2020, en donde se aprecia claramente como aumentará la proporción de adultos y personas mayores, especialmente la población entre 30 y 60 años ensanchando la forma de la pirámide. Estas también ilustran el futuro escenario para el cual la ciudad deberá focalizar inversiones y políticas que respondan a la demanda de servicios de educación, servicios y protección social.

Figura 1.8. Pirámides poblacionales Cartagena. 2016-2020



Fuente: DANE, 2005. Proyección de población Cartagena 2016 y 2020.

De acuerdo con los estudios adelantados en el marco de la Misión del Sistema de Ciudades del Departamento Nacional de Planeación (DNP)³, Cartagena se clasifica como una ciudad grande y joven⁴ la cual presenta altas tasas de dependencia demográfica, especialmente de menores, es decir, donde inicia el bono demográfico⁵. Este tipo de ciudades se caracteriza, de igual forma, por presentar importantes deficiencias sociales, educativas, alta informalidad laboral, y niveles de pobreza entre intermedios y altos. Bajo estas condiciones, se identifica la necesidad de superar los déficits sociales, buscar el fortalecimiento institucional y promover en particular programas que busquen superar la pobreza. A la vez se deberán tomar medidas para reducir el déficit en vivienda y servicios públicos, así como definir rutas productivas y de empleo para la ciudad (CEPAL, 2014).

Para el caso de Cartagena, la ciudad se encuentra actualmente en situación de bono demográfico 1, es decir, la población en edad activa crece sostenidamente respecto a la población en edad inactiva la cual se caracteriza por ser principalmente menores de 15 años. El bono demográfico se presenta como una oportunidad para el aumento en la productividad laboral de las personas, un aumento en las posibilidades de ahorro e inversión en el crecimiento económico y una disminución en la presión presupuestal en sectores como educación y salud. No obstante, este llega a un punto en que refleja un envejecimiento de la población, lo que trae consigo un aumento en la demanda de servicios para la tercera edad.

Como factor clave para el aprovechamiento de las ventajas que otorga el bono demográfico, la ciudad debe entender, planear y adoptar políticas y acciones diferenciales en concordancia con las particularidades de la composición demográfica de su población. En este sentido, se podrán adoptar estrategias que incentiven la inversión en bienes que generen valor agregado, ayuden a capitalizar la tierra como un activo y aumenten las oportunidades de empleo, promoviendo el desarrollo de una sociedad inclusiva que cuente con acciones que puedan beneficiar de forma equitativa a cada uno de sus habitantes.

Desplazamiento

³ El estudio “Políticas sociales diferenciadas para las ciudades en Colombia. Una nueva generación de políticas sociales” realizado por la CEPAL en el marco de la Misión del Sistema de Ciudades, clasifica 23 ciudades colombianas y sus respectivas áreas metropolitanas en los casos en los que existe conurbación. Para el análisis multidimensional de las ciudades se tomaron siete dimensiones: estructura demográfica, situación del mercado laboral, educación, salud, pobreza monetaria, pobreza multidimensional y desempeño institucional. Esta clasificación permite focalizar las inversiones en cada ciudad teniendo en cuenta la edad de sus habitantes y aplicar políticas públicas que respondan a la demanda de servicios de educación, salud y protección social, de forma que se logre mejorar la calidad de vida de sus habitantes presentes y futuros.

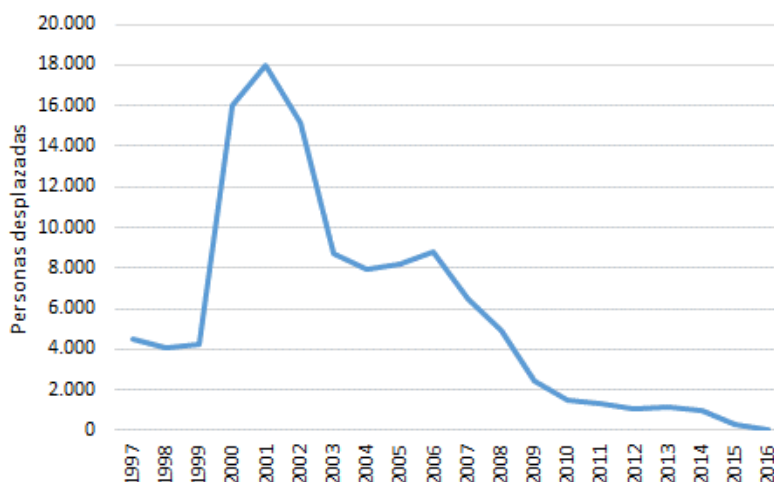
⁴ Los tipos de ciudades son: i) mayores, ii) maduras, iii) adultas, iv) jóvenes y grandes (Cúcuta AM, Barranquilla AM y Villavicencio), v) adolescentes, y vi) embrionarias.

⁵ El bono demográfico se define como aquél periodo en el que la dinámica de crecimiento poblacional favorece el aumento de productividad mediante la inserción al mercado laboral de un grueso de población mayoritariamente adulta, frente a una menor necesidad de expandir la oferta de servicios básicos. Esta situación refleja que en la ciudad, el grupo en edad productiva representa el grueso de la población, soportando favorablemente la carga de aquella población que no puede producir sus propios recursos.

La pobreza urbana se asocia con el incremento en los niveles de migración en los territorios, lo cual se ha dado en situaciones en las que los habitantes buscan mejorar su bienestar. Asimismo, cada vez son más evidentes los flujos migratorios del campo a la ciudad en búsqueda de nuevas y mejores oportunidades para la subsistencia, especialmente influenciados por problemas y desigualdades propias de las áreas rurales, como el desplazamiento forzado, que agudizan la crisis humanitaria a la que están expuestos los habitantes del área rural. Este fenómeno se percibe principalmente sobre los asentamientos humanos, ubicados en zonas periféricas y de borde urbano (cuerpos de agua, zonas protegidas, rurales o fuera del límite municipal) de la ciudad.

En el caso de Cartagena y de acuerdo con la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, el fenómeno de desplazamiento se incrementó significativamente entre el año 1999 – 2000, en el cual los desplazados recibidos por la ciudad pasaron de ser 4.204 a 16.027 personas. Sin embargo, el mayor pico de personas recibidas en Cartagena se presentó durante el 2001, año en el cual se registró el ingreso de 18.032 personas al territorio. Como se observa en la Figura 1.9, a partir del 2001 y durante los siguientes 5 años, las inmigraciones se mantuvieron en niveles elevados pero con una reducción que solo se intensificó a partir del año 2008 (Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, 2016).

Figura 1.9. Dinámica desplazamiento forzado en Cartagena: inmigraciones 1997-2015



Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, fecha corte 1-mayo 2016.

Es de resaltar que si bien Cartagena no forma parte del grupo de territorios altamente atractores de población, como ocurre con Bogotá, Atlántico o Valle; la ciudad como principal centro urbano del departamento y uno de los de mayor importancia en el Caribe, se ha convertido en un punto interesante que motiva a los nuevos inmigrantes a participar en el mercado laboral de Cartagena. Su crecimiento demográfico ha sido alterado notablemente por el fenómeno coyuntural de la violencia, principalmente en el sur y centro del Departamento, aspecto que implica para Cartagena una condición de ciudad receptora de población. Espacialmente, la población del Departamento se distribuye en Centros Poblados cuya localización ha seguido una distribución lineal a lo largo de las vías de comunicación y de los principales ríos que surcan el territorio.

Por otra parte, de acuerdo al Plan de Desarrollo 2013-2015, los grupos étnicos fueron gravemente afectados por el conflicto armado. En el 2013, un 20% del universo de población en situación de desplazamiento asentada en Bolívar se reconoce como afrodescendiente, mientras que el 1.3% se auto reconoce como indígena (principalmente de la etnia Zenú). A su vez, la población ROM y Raizal registra porcentajes inferiores al 1% del total de desplazados. Es de resaltar que el mayor porcentaje de las víctimas no manifiesta ningún tipo de identificación étnica; esto podría ser un indicador del temor de la población en cuanto a reconocerse como parte de grupos étnicos, dada la histórica discriminación de la cual han sido objeto los pueblos indígenas y afros.

4.4. INDICADORES SOCIALES

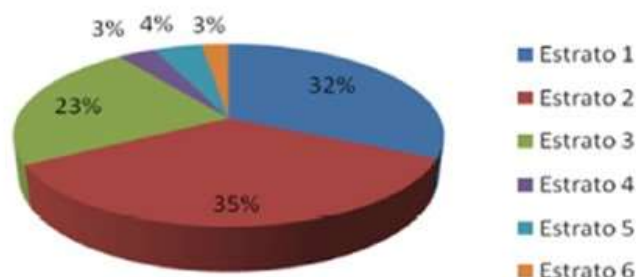
Necesidades Básicas Insatisfechas, Pobreza y Desigualdad

El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) global para 2012 fue de 26,01, jalonado principalmente por el observado en la zona rural (35,50) y el 25,45 en la cabecera municipal. Por su parte, las cifras de pobreza y desigualdad municipal, muestran que en Cartagena el índice de pobreza en 2015 fue de 26,2% encontrándose por debajo del promedio nacional (27,8%), el de pobreza extrema 4,0% el cual es significativamente bajo en comparación con el promedio nacional (7,9%), y el coeficiente de Gini que mide la desigualdad fue de 0.467, también por debajo de la cifra nacional (0.522).

Estratificación socioeconómica

La estratificación socioeconómica hace referencia a la clasificación por estratos de acuerdo a los inmuebles residenciales que reciben servicios públicos. Esta se realiza de manera que sea posible cobrar de forma diferenciada y se facilite la asignación de subsidios y cobro de contribuciones en determinadas áreas. Con esto, quienes tengan mayor capacidad económica no solamente pagan más por acceso a servicios públicos sino que también apoyan a los estratos bajos. Esta clasificación se da de la siguiente manera: estrato 1- Bajo-bajo; estrato 2- Bajo; estrato 3- Medio-bajo; estrato 4- Medio; estrato 5- Medio-alto y estrato 6- Alto. Para el caso de Cartagena, el porcentaje de población por estrato para el 2009 se observa en la Figura 1.10.

Figura 1.10 Distribución de la población por estratos socioeconómicos- 2009



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital; Universidad de Cartagena, 2010.

Ahora bien, de acuerdo a la estructura socioeconómica de Cartagena en el 2009 y teniendo en cuenta que son los estratos más bajos los beneficiarios de subsidios en servicios públicos domiciliarios, es posible observar que un 90% de estas personas se vieron favorecidas en Cartagena. Asimismo, los sectores 1,2 y 3 fueron los de mayor crecimiento poblacional con respecto al año 2000 y los de mayor atención en torno a estrategias orientadas a suplir necesidades básicas insatisfechas y mejoramiento de calidad de vida (Universidad de Cartagena, 2010).

Índice de Progreso Social (IPS)

Si bien Cartagena como importante centro industrial ha tenido un desempeño económico próspero, también es cierto que este crecimiento ha contrastado con un alto rezago social que hoy en día se encuentra latente. Además, una ciudad no puede ser considerada como sostenible y exitosa si, por una parte, su economía es competitiva, pero por otra no se logra satisfacer las necesidades básicas de su población ni se les garantiza una adecuada calidad de vida. Por este motivo, el desarrollo económico de un territorio debe ir de la mano con el progreso social, con el fin de generar un desarrollo inclusivo y por tanto una mayor equidad y bienestar para los ciudadanos (Red de Progreso Social Colombia, 2015).

En el 2014, la red de Progreso Social Colombia⁶ elaboró el primer Índice de Progreso Social (IPS) para un grupo de 10 ciudades colombianas. Este índice tiene en cuenta doce componentes temáticos⁷ que hacen referencia a tres dimensiones: Necesidades Humanas Básicas, Fundamentos de Bienestar y Oportunidades, a partir de las cuales se mide el progreso social en un territorio. Cartagena presentó un IPS de 53.6/100, siendo el factor de agua y saneamiento básico el de mejor desempeño y la dimensión de Necesidades Humanas Básicas, su principal desventaja. Por tanto, la ciudad se posicionó en el penúltimo lugar, quedando por encima de Valledupar y por debajo de Barranquilla y Cali.

Economía

Cartagena es reconocida como el puerto de entrada marítimo, fluvial, terrestre y aéreo del norte del país dada la posición geográfica que ocupa en el Caribe colombiano. Esto la ha posicionado como un importante destino turístico, empresarial, competitivo y de negocios nacionales e internacionales. Asimismo, Cartagena es la cuarta ciudad industrial más importante de Colombia pues cuenta con la refinería de petróleo más moderna de Suramérica y ha generado la mayor producción de sustancias químicas a nivel nacional, lo cual ha influenciado positivamente su desempeño económico. Es así como esta ciudad se ha encargado de consolidar una economía basada en una reconocida dinámica industrial, turística, comercial y de logística portuaria.

El Producto Interno Bruto para el 2013 fue de COP \$30.875 mil millones (USD \$16,520 millones) y COP \$18.092mil millones (USD \$9,680 millones) para Bolívar y Cartagena, respectivamente. Asimismo, la ciudad presentó un PIB per cápita de US \$9,892, encontrándose por encima de ciudades como

⁶ La Red de Progreso Social Colombia está conformada por: Fundación Corona, Universidad de los Andes, Red de Ciudades Como Vamos, Compartamos con Colombia, Llorente & Cuenca, Avina, Deloitte y Social Progress Imperative.

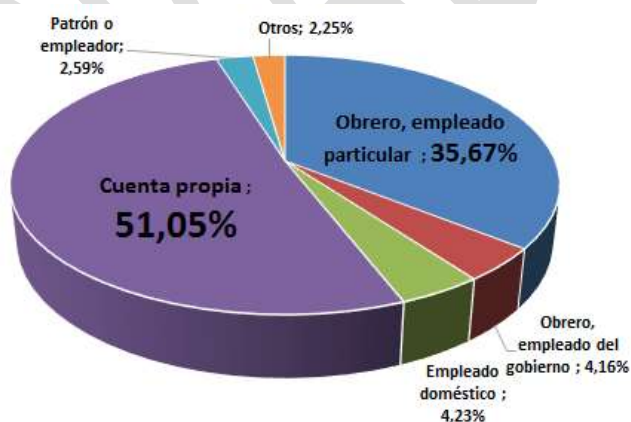
⁷ Los 12 componentes del Índice de Progreso Social son: Nutrición y Cuidados Médicos Básicos, Agua y Saneamiento, Vivienda, Seguridad Personal, Acceso a Conocimientos Básicos, Acceso a Información y Comunicaciones, Salud y Bienestar, Sostenibilidad del Ecosistema, Derechos Personales, Libertad Personal y de Elección, Tolerancia e Inclusión, y Acceso a Educación Superior.

Bucaramanga pero por debajo de Barranquilla y Ciudad de Panamá. Cartagena en su condición de capital y principal centro urbano, tiene una representación del 69,1% en el PIB de Bolívar, contando con el sector de industrias manufactureras como el principal sector contribuyente al PIB de la ciudad con un 42,1% de participación. A esta rama económica la siguen los sectores de construcción (13,3%), establecimientos financieros y actividades inmobiliarias (11,5%) y el de comercio, restaurantes y hoteles (9,6%).

Empleo

La ciudad presentó en el 2015 una tasa de desempleo anual de 8,7% y una informalidad del 55,31% de la población económicamente activa. De acuerdo a las ramas de actividad, durante este año Cartagena registró un total de 422.000 personas ocupadas, las cuales en su mayoría realizaban actividades por cuenta propia (51%) y empleo particular (36%). El resto de empleados se distribuían en empleados de gobierno (4%), labores domésticas (4%), patrones o empleadores (2,59%) y otro 2,25% constituido por trabajadores familiares sin remuneración y trabajadores sin remuneración en otras empresas (ver Figura 1.11). Por el lado de la demanda, el sector de comercio, restaurantes y hoteles fue la rama de actividad económica que tuvo mayor participación con 31,02%; a este le sigue el de servicios sociales y comunales con 24,27% y el de transporte y comunicación con 14,18%. Por su parte, la industria participó con un 9,93% y la construcción con un 8,56%, mientras que el sector de explotación de minas y canteras aportó el 1,42% del total de ocupados en Cartagena.

Figura 1.11. Distribución de ocupados según posición ocupacional, 2015



Fuente: DANE, 2015. Gran Encuesta Integrada de Hogares 2015.

Turismo

Cartagena es una ciudad que cuenta con inmensos atractivos arquitectónicos, urbanísticos y sociales, lo cual la ha posicionado como uno de los principales destinos turísticos tanto a nivel nacional como del Caribe. En la actualidad, Cartagena es la segunda ciudad receptora de turistas extranjeros, principalmente provenientes de Estados Unidos, Brasil y Argentina, con un 12,6% después de Bogotá (Corpoturismo, 2015). Además, la ciudad presentó una ocupación hotelera de 57,4%, cinco puntos porcentuales por encima al 2014 y dos puntos porcentuales por encima del promedio nacional para el 2015. Entre los

principales lugares visitados por los turistas se encuentran las playas de Bocagrande, las Islas del Rosario y Barú, el Centro Histórico y el Castillo de San Felipe.

Como epicentro turístico, Cartagena se ha visto beneficiada por su puerto, pues de acuerdo a Corpoturismo más del 97% de los visitantes que llegan en cruceros al país, ingresan por este puerto (Corpoturismo, 2015). Es así como en el periodo 2014- 2015 recalaron 224 cruceros a esta ciudad, lo cual representó la llegada de 472.463 visitantes siendo, 335.006 turistas y 137.397 tripulantes. Adicionalmente, en el 2015, los cruceristas gastaron USD\$25.8 millones, es decir un gasto de USD\$ 97,7 en promedio por crucerista. Sin embargo, se debe resaltar que la ciudad aún se encuentra distante de los principales destinos de cruceros en el Caribe, dentro de los cuales el favorito es Bahamas y el menos visitado, Trinidad y Tobago.

Con respecto a la importancia económica del sector turístico en la economía local hay que señalar que Cartagena y Bolívar han contado con una economía en crecimiento durante el período 2010 – 2014. En efecto, en el año 2014 el Departamento de Bolívar se consolida como el de mayor Producto Interno Bruto (PIB) en toda la región Caribe (DANE, 2015). Ese año el PIB de Bolívar sumó cerca de 31 billones de pesos, lo cual generó un PIB por habitante de \$15 millones, que también fue el más alto del Caribe colombiano. Esta buena dinámica de la economía es el resultado del comportamiento halagador de muchos sectores económicos, dentro del cual se identifica el turismo. En efecto, el sector del comercio, reparación, restaurantes y hoteles, sector dentro del cual se encuentra inmersa la actividad turística del departamento, participó con el 9% del PIB del departamento. Es decir, que de los 31 billones de pesos que sumó el PIB del departamento en 2014, este sector aportó 2,8 billones de pesos. Esto representa la importancia económica del sector en la economía local. (Novoa, Dairo, 2016, pág. 4).

En generación de empleo, de acuerdo a la Gran Encuesta Integrada de Hogares del Dane, en el trimestre móvil enero – marzo de 2016, la contribución del sector comercio, hoteles y restaurantes en la generación de empleo en Cartagena, fue del 32,7%, superior en 1,6 puntos porcentuales al registrado por este mismo sector en el total de las 13 ciudades y áreas metropolitanas (que registró una ocupación de 31,1%). En general, de los 426.225 ocupados en Cartagena durante este período, el sector del comercio, hoteles y restaurantes, generó 139.483 empleos, lo que lo identifica como el sector de mayor generación de empleo local. Con respecto al primer trimestre de 2015, hay que resaltar que en igual lapso de 2016, este sector ha ganado participación en la ocupación de la mano de obra local. En efecto, pasó de contribuir 29,8% en el primer trimestre de 2015, a 32,7% en el primer trimestre de 2016, lo que representó 16.472 nuevos empleos generados por el sector de un período a otro (Novoa, Dairo, 2016. Pág. 5).

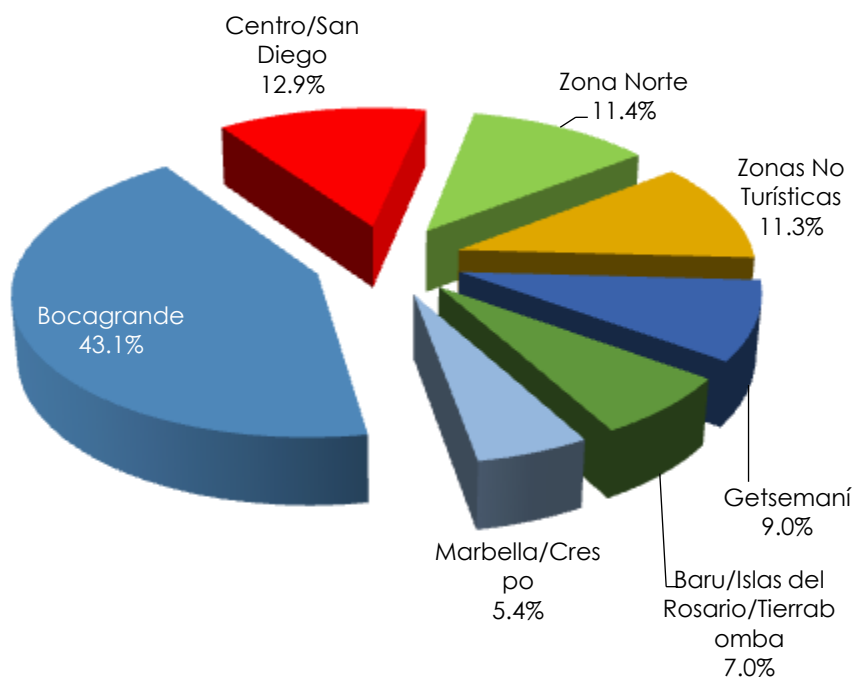
Por otro lado, es importante señalar que de acuerdo al Plan Sectorial de Turismo de Cartagena, 2014-2017, “La oferta de atractivos turísticos, de acuerdo con el inventario del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – Viceministerio de Turismo, la conforman un total de 258 atractivos entre culturales y naturales. El Patrimonio Cultural Material Inmueble, Grupo Arquitectónico, se desglosa en Arquitectura Militar con 38 Inmuebles, de los cuales se destaca la oferta del Recinto Amurallado con 23 Inmuebles. La Arquitectura Habitacional se compone de 16 inmuebles, la Arquitectura Religiosa comprende 18 inmuebles, destacándose los Templo y Conjunto Conventual con 7 inmuebles cada uno. La Arquitectura Institucional consta de 24 inmuebles para un total de 96 inmuebles catalogados en el Grupo Arquitectónico (Corpoturismo, et.al, 2014, pág.21).

“Dentro del Patrimonio Cultural Material Inmueble, Grupo Urbano, se encontraron 30 inmuebles dentro de los que se destacan los Elementos del Espacio Público – Plazas Institucionales con 7 inmuebles. Así mismo, el Patrimonio Cultural Material Mueble, comprende 59 muebles con 11 Bustos y Esculturas cada uno; Obras de Arte en Museos, colecciones o recintos cerrados y Obras de Arte en Espacio Público – Cabezas con 10 bienes muebles cada una”. (Corpoturismo, et.al, 2014, pág.21).

“El Patrimonio Cultural Inmaterial se compone por 30 bienes, dentro de los que se destacan las comidas típicas, bebidas típicas y expresiones dancísticas, por su mayor número, seguidas por las expresiones musicales y sonoras. Los sitios naturales participan con tan sólo el 4,3% de la oferta de atractivos (11 atractivos en total). Se destacan las tierras insulares – islas, las ciénagas y las zonas de playa”. (Corpoturismo, et.al, 2014, pág.21).

Con respecto a la oferta hotelera, hay que señalar que ésta “corresponde a los hoteles y la vivienda turística con el 85,29% del total de los establecimientos de alojamiento y hospedaje. Además se destaca la presencia de hostales, alojamientos rurales y albergues que quizás puedan reflejar tendencias en los viajeros a partir de investigaciones de la demanda que puedan realizarse para focalizar acciones en el mejoramiento del destino. En este sentido, La Corporación de Turismo de Cartagena de Indias identifica en la ciudad, 6 zonas turísticas: Bocagrande, Centro Histórico, Zona Norte, Zonas no turísticas, Getsemaní y Barú /islas del Rosario/ Tierrabomba y Marbella/Crespo. Lo anterior refleja una gama de oferta hotelera que a tiene a diferentes segmentos del mercado.

Oferta alojamiento y hospedaje por participación de # habitaciones por zona



Fuente: Tomado de Corpoturismo, SITCAR, 2016, Pág 32.

Es importante señalar que “Bocagrande representa el 43% de la oferta de habitaciones hoteleras y el 20% de los establecimientos de alojamiento y hospedaje de la ciudad. Por su parte el Centro Histórico representa el 12,9% de la oferta de habitaciones y el 30% de los establecimientos de alojamiento y hospedaje de la ciudad” (Corpoturismo; SITCAR, 2016, Pág.32).

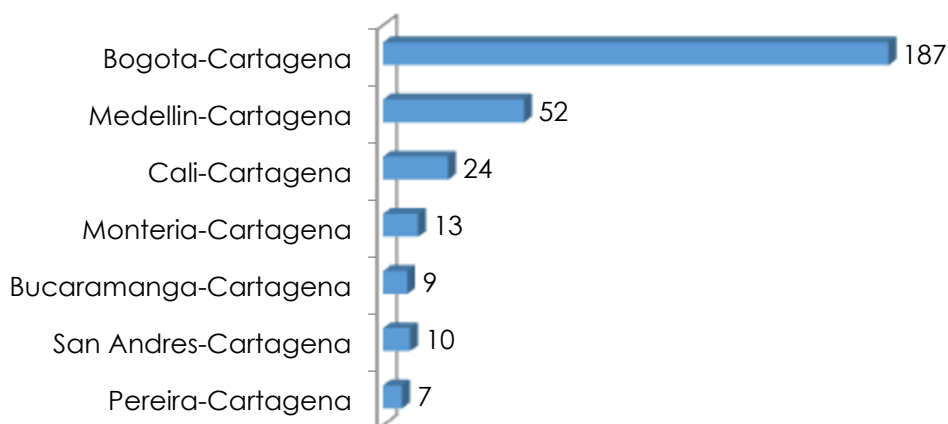
Según Corpoturismo, en la ciudad actualmente se adelanta la construcción de nuevos establecimientos hoteleros. Esto significa la entrada de 1.323 nuevas habitaciones en 2016, 1.295 en 2017 y 671 en 2018. En general, se espera que al terminar 2018, la ciudad cuente con 14.669 habitaciones hoteleras. (Corpoturismo; SITCAR, 2016, Pág.33).

Con respecto a los intermediarios y facilitadores de la industria turística de la ciudad, según el mismo Plan Sectorial de turismo, 2014-2017, “Los intermediarios y facilitadores de la industria en Cartagena están constituidos por 191 agencias de viajes inscritas en el Registro Nacional de Turismo. De estas, casi la mitad (94) son agencias operadoras cuya función facilita el reconocimiento del destino y son clave para contribuir en la satisfacción de las necesidades y motivaciones de los visitantes, pero también son relevantes las 13 agencias mayoristas que hacen el mayor esfuerzo por captar viajeros en los mercados de interés para la ciudad. El grupo restante de 84 agencias del tipo viajes y turismo, algunas de las cuales

desarrollan actividades de operación en el destino contribuyen en la intermediación de la industria en Cartagena” (Corpoturismo, et.al, 2014, pág 29).

Una de las principales metas para el desarrollo turístico de la ciudad ha sido “el incremento de la conectividad aérea especialmente la internacional. Para esto, se ha trabajado conjuntamente en una estrategia entre La Alcaldía Mayor, Corpoturismo, Sacs, los gremios hoteleros, Cotelco y Asotelca, Anato, el Cartagena Convention and Visitors Bureau, la Cámara de Comercio, Invest in Cartagena, Fenalco con el apoyo de Procolombia en la atracción de nuevas aerolíneas. Parte de la estrategia para incrementar la conectividad fue lograr también la reducción de la tasa aeroportuaria que se cobra a los pasajeros internacionales en el Aeropuerto Rafael Núñez, la cual pasó de 92 a 38 dólares consiguiendo reducir esa barrera que tanto afectaba la competitividad turística y desestimulaba la entrada de nuevas aerolíneas y rutas, esto se logró también gracias a la gestión conjunta ante el Gobierno Nacional” (Corpoturismo; SITCAR, 2016. Pág 5)

En materia de conectividad, según el Sistema de Información Turística de Cartagena de Corpoturismo, actualmente. Cartagena registra 302 frecuencias semanales domésticas desde siete ciudades en Colombia.



Fuente: Tomado de Sistema de Información Turística de Cartagena, 2016. Pág.5.

Con relación a la llegada de pasajeros en vuelos nacionales, hay que señalar que En los primeros cuatro meses de 2016, se registró un incremento del 17,3% en las llegadas de pasajeros en vuelos nacionales a la ciudad de Cartagena de Indias, lo que permitió alcanzar unos 566.914 visitantes nacionales. Esto, con respecto a igual período de 2015. La buena dinámica en la llegada de pasajeros nacionales a la ciudad es consecuente con el aumento en la capacidad en sillas en las rutas domésticas. Según la Aerocivil, los

pasajeros nacionales (domésticos) en todo Colombia crecieron en el período enero- abril de 2016, 6,7%. Cartagena creció nueve puntos porcentuales por encima del promedio nacional (+17,3%). Durante todo el año 2015, el crecimiento fue del 13,6% y llegaron a la ciudad 1.746.469 visitantes nacionales.

En cuanto a la conectividad internacional, Cartagena cuenta con 49 frecuencias internacionales directas lo cual representa solamente 4,8% del total de frecuencias internacionales semanales hacia Colombia. Bogotá concentra el 68,7% del total de frecuencias internacionales semanales hacia Colombia y el 74% de las sillas en rutas internacionales hacia el país (Corpoturismo, SITCAR, 2016, Pág. 9).

En relación a la llegada de pasajeros internacionales, hay que anotar que de enero a abril de 2016 la llegada de pasajeros internacionales a la ciudad se incrementó significativamente con respecto al mismo periodo de 2015 (30,3%), alcanzando en este lapso unos 108.557 visitantes. En el año 2015, llegaron a la ciudad 241.499 visitantes extranjeros, y el incremento fue del 29,2% en relación a 2014. Dentro de los factores que incidieron en esta buena dinámica de crecimiento, se puede mencionar la devaluación del peso frente al dólar, hecho que se constituye en un factor coyuntural de la competitividad del destino (Corpoturismo; SITCAR, 2016, Pág. 11).

Es importante señalar que los pasajeros internacionales en todo Colombia crecieron un 8% en el período enero – abril de 2016. Cartagena multiplicó por 3,7 veces ese registro, al alcanzar un crecimiento del 30,3% en el mismo período, lo que da muestras de la buena dinámica de la actividad turística internacional de la ciudad.

“Actuaciones para fortalecer los productos asociados con sus fortalezas, ampliar la conectividad aérea y la infraestructura urbana y de turismo, generar condiciones institucionales y de apropiación de ciudad con el concurso de diversos agentes del turismo integran las propuestas del Plan Regional de Competitividad Cartagena y Bolívar 2008-2032 que visualiza a Cartagena como líder de la oferta de productos turísticos en Colombia y el Caribe, como primer receptor de turistas internacionales en el país lo cual se soporta en la identidad cultural, la diversidad de atractivos, la innovación, calidad en los servicios y la armonía del entorno. En el ámbito regional la ciudad cuenta con el Plan Maestro para el Litoral Caribe Colombiano – DNP- 2003 enfocado a que el Litoral Caribe sea destino turístico sostenible, diferenciado cuyos efectos en la generación de rentas y empleo contribuyan a mejorar la calidad de vida de residentes junto con la valorización y preservación de su patrimonio natural y cultural” (Corpoturismo, et.al., 2014, pág.55).

4.5. ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

Según el Diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial vigente, Decreto 977 de 2001, el Distrito de Cartagena tiene una extensión de

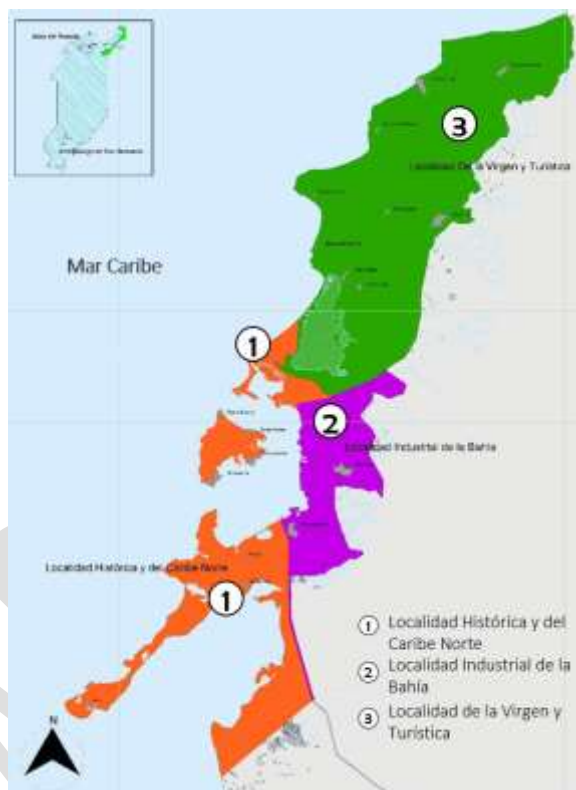
Figura 1.12. Localidades Distrito

609.1 Km², de los cuales 54 Km², equivalentes al 8.86%, corresponden al área urbana y los restantes 551.1 Km², que representan el 91.14%, conforman el área rural.

El Distrito de Cartagena de Indias está reglamentado por la Ley 768 de 2002. Según lo estipulado en dicha ley, como se muestra en Figura 1.12, el distrito fue dividido político-administrativamente en tres localidades, cada una con su Alcalde Local nombrado por el Alcalde Mayor de Cartagena.

A su vez, como se puede ver en la Figura 1.13, las tres localidades están divididas, conforme al Acuerdo 19 de 1997, en 15 Unidades Comuneras de Gobierno Urbanas y en 15 Unidades Comuneras de Gobierno Rurales.

De acuerdo con la división político administrativa del distrito, la población se encuentra distribuida mayoritariamente en La Localidad Histórica y del Caribe con 378.424 habitantes.



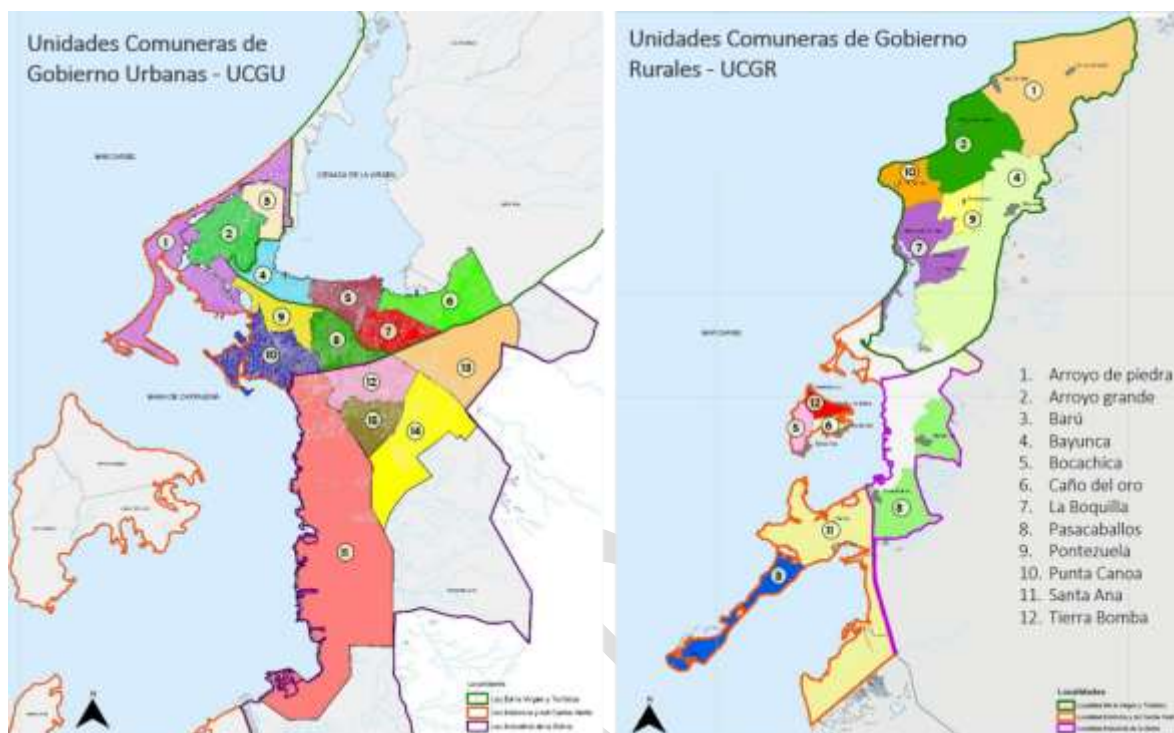
Fuente: Alcaldía de Cartagena, 2003. Secretaría de Planeación

Tabla 1.3. Distribución Localidades

	1. Localidad Histórica y del Caribe Norte	2. Localidad Industrial de la Bahía	3. Localidad de la Virgen y Turística
Ubicación	Sur	Centro	Norte
Área	174,53 Km ²	84,38 Km ²	371,03 Km ²
Hogares	77.469	66.802	64.045
Viviendas	74.344	62.155	59.343
Población (Hab.)	378.424	301.630	287.049
Barrios	82 (74 urbanos y 8 rurales)	65 (64 urbanos y 1 rural)	40 (34 urbanos y 6 rurales)

Fuente: Alcaldía de Cartagena, 2013.

Figura 1.13. Unidades Comuneras de Gobierno



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, 2013.

2. DIMENSIÓN SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

El territorio de la ciudad de Cartagena de Indias está bañado por las cálidas aguas del Mar Caribe. En el ámbito territorial del agua se destacan, además de su zona insular (las islas de Barú, Rosario, Múcura, Caño del Oro, Recreo, Tierra Bomba, Isla Fuerte, Punta Arena y Bocachica), las Bahías de Cartagena y la de Barbacoas, la Ciénaga de la Virgen, el Canal de Dique, arrecifes coralinos y otros ecosistemas, que además de facilitar conectividad con el mundo, brinda paisajes marinos dignos de preservar y entornos urbanos para valorar.

El territorio que contiene a la ciudad de Cartagena se sirve de las aguas del Río Magdalena, que nace en el Gran Macizo Colombiano y que recoge aguas de gran parte del territorio patrio. Los vientos marinos refrescan el calor del entorno urbano, y junto con su régimen de lluvias, amortiguan las condiciones que facilitan una mejor calidad de aire para respirar. En lo referente al ruido por tratarse principalmente de un tema urbano, los esfuerzos realizados por su autoridad ambiental; Establecimiento Público Ambiental (EPA), buscan mejorar los niveles de ruido, asunto sensible como se mencionará más adelante en las encuestas de percepción ciudadana.

Los territorios costeros, dentro de sus activos ambientales, están compuestos por arenas que “viajan por cientos a miles de kilómetros y por largos períodos de tiempo para conformar playas, cuya posición y morfología cambian en respuesta al movimiento de las olas, las corrientes, al nivel del mar y por supuesto al viento” (Posada, 2008), la intervención humana sobre ellas merece delicadeza en las transformaciones para el desarrollo.

La Ciénaga de La Virgen y los cuerpos de agua que la complementan son unos de los principales activos ambientales de Cartagena. En efecto la Ciénaga de La Virgen se localiza al norte de la ciudad con una superficie aproximada de 22 km² y una profundidad media de 1,2 metros (PNUMA, Alcaldía Cartagena de Indias, OCC, 2009) , posee manglares y fauna, con una gran riqueza paisajística que acompañada con lo que se denomina caños, lagos y lagunas interiores (ciénaga de Las Quintas, caño de Bazurto, laguna de San Lázaro, laguna de Chambacú, laguna del Cabrero y el Caño de Juan Angola), suman a la superficie de los espejos de agua 152 hectáreas más, estos últimos con una longitud de 12 kilómetros que le sirven como comunicante entre la Ciénaga de La Virgen y la Bahía de Cartagena.

No se puede dejar de mencionar dentro de los activos ambientales, la generosidad de la biodiversidad que representa para el departamento de Bolívar, incluida su capital Cartagena, las 2.526 especies biológicas registradas (IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERIA, 2015); esta cifra permite brindar un acercamiento a la riqueza ambiental que se puede ofrecer en términos de calidad y cantidad a los cartageneros y sus visitantes.

A manera más amplia, vale mencionar como la complejidad en la dinámica entre suelo, mar, protección de la biodiversidad y fenómenos asociados al cambio climático, se encuentra presente en la agenda territorial ambiental de Cartagena. Por lo tanto, para la sostenibilidad de este territorio, se requiere el equilibrio entre el fomento del crecimiento y el aseguramiento de la provisión de los bienes naturales necesarios para el bienestar de los habitantes y transeúntes cartageneros. Con estas breves reflexiones se busca ilustrar un marco en la aplicación de los ocho capítulos indicadores de la metodología de Ciudades Sostenibles y Competitivas –CSC-, referidos a agua, saneamiento básico, residuos sólidos, energía, aire, mitigación del cambio climático, ruido y vulnerabilidad ante amenazas naturales en el entorno de cambio climático, alineados con los postulados que fundamentan el crecimiento verde contemplado en el Plan de Desarrollo “Todos por un nuevo País”.

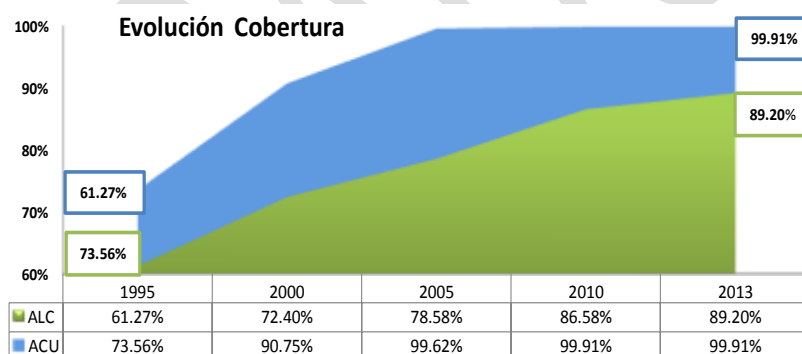
4.1. AGUA

El agua es un elemento fundamental para lograr realizaciones de bienestar y competitividad, en favor de la sociedad pensada como un todo. El abastecimiento del recurso hídrico de las poblaciones en sus distintos usos requiere de una gestión compleja, exigente de trabajo mancomunado entre los distintos niveles de gobierno, la sociedad civil y las organizaciones pertenecientes a los distintos grupos de interés.

Un enfoque integral para la planificación hídrica, significa reflexiones desde la conservación de las fuentes de abastecimiento y como lo expresan los Objetivos de Desarrollo Sostenible, debe contemplarse la garantía para la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. Por lo tanto, las acciones que las administraciones realicen respecto al consumo en armonía con los recursos hídricos, las mejoras en el suministro y cambios en los patrones de consumo, confiabilidad en el suministro, redundan necesariamente en beneficio de la calidad de vida y reducción de enfermedades asociadas a la calidad del agua.

La empresa Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. (ACUACAR) es la encargada de efectuar la operación del sistema de acueducto y alcantarillado del Distrito. Es de resaltar que en 1995 la cobertura del servicio de acueducto en el área urbana del municipio era de 73,56% y a junio de 2013 se logró incrementar una cobertura del 99,91% (ver Figura 2.1). Esto, en términos porcentuales, significa un aumento de 26% en un periodo de tiempo de 18 años (Aguas de Cartagena, 2016). El incremento en el cubrimiento para el área urbana es significativo. No obstante las cifras del área rural no son objeto de análisis bajo la metodología CSC (Ciudades Sostenibles y Competitivas), sin embargo los datos arrojados reportados indican que la cobertura en zonas rurales es de 4% (Cartagena Cómo Vamos, 2015) Mientras tanto, en lo que respecta a la cobertura de las zonas rurales esta es de 4%.

Figura 2.1 Evolución de la Cobertura de Acueducto y Alcantarillado



Fuente: ACUACAR, 2013

Respecto al cubrimiento del servicio de agua y de acuerdo a la encuesta de opinión del 2014⁸, un 48% de los cartageneros encuestados percibe que la mayoría de la población cuenta con servicio de agua, cifra que puede indicar que existe una conciencia y percepción realista, por parte de los encuestados, sobre la situación en los sectores marginados de la ciudad. La situación de las personas que están por fuera del servicio de acueducto se explica principalmente por su ubicación en zonas de alto riesgo, como resultan casos en los sectores del Cerro Albornoz, Cerro de la Popa, Villa Hermosa, Pasacaballos, Barú para mencionar algunos.

Por otra parte, ACUACAR es la entidad encargada de realizar controles de calidad de agua, a la salida de la Planta de Tratamiento El Bosque y en diferentes puntos de la red de la ciudad. Además, la Planta de

⁸ Esta encuesta de opinión corresponde a una de las etapas de la metodología de Ciudades Sostenibles y Competitivas. Fue realizada en el 2014 por la firma Ipsos Napoleón Franco.

Tratamiento para la potabilización “El Bosque” fue recuperada en su totalidad y complementada con medidores continuos de control de calidad y dispositivos que mejoran su desempeño, lo cual permitió optimizar la calidad y producción del agua distribuida. Es de resaltar que hoy esta planta posee un laboratorio de Control de Calidad, el cual garantiza la seguridad e higiene en el campo de trabajo. Hoy día, la capacidad instalada de tratamiento es de alrededor de 270.000 m³ diarios, permitiendo cubrir la demanda actual y la de los próximos años.

El canal del Dique es la fuente abastecedora del Distrito (Bajo Canal del Dique en la ciénaga de Juan Gómez), el cual cuenta con un caudal promedio de 450 m³/s, lo que permite ofrecer un caudal suficiente para las necesidades actuales (2,5 m³/s) y futuras de largo plazo.

No obstante lo anterior, los fenómenos de sedimentación y la vulnerabilidad del Canal del Dique frente a fenómenos de índole climático extremo, pueden significar un reto en las decisiones de prospectiva frente al abastecimiento del recurso hídrico para consumo humano.

En este orden de ideas, cobra relevancia el hecho de que si bien el Canal del Dique genera bondades para la ciudad, también le genera impactos negativos y riesgos que merecen ser administrados y controlados. Esta afirmación es manifestada por parte de la Alcaldía Distrital, en los siguientes términos: “[El Canal del Dique] hace que el Distrito sea receptor de los problemas originados por los cambios en el ciclo hidrológico de la cuenca del Magdalena, en el que se alternan períodos de crecidas y sequías extremas, cada una de las cuales le confiere amenazas que se convierten en emergencias o desastres a nivel regional” (Alcaldía de Cartagena de Indias, Cámara de Comercio de Cartagena, CDKN, INVEMAR y MADS, 2011).

En esta relación entre Cartagena y el Río Magdalena, la intervención del Fondo de Adaptación en la “Restauración Sistema Canal del Dique” busca cumplir con objetivos relacionados con control de sedimentos entre el canal y la bahía de Cartagena y Barbacoas, control de inundaciones y control de niveles de agua en el canal y aseguramiento del recurso hídrico del canal para agua potable. Adicionalmente, otro de los objetivos del proyecto se basa en encontrar resultados regionales que favorezcan actividades de riego, pesca, ganadería y escenarios para la adaptación al cambio climático.

Respecto a las reservas de agua potable para los usuarios, mediante la construcción de nuevos tanques del acueducto, hoy en día existe una capacidad de almacenamiento equivalente a 60.000 m³, volumen que garantiza la demanda actual y asimismo la continuidad y presión del servicio.

En lo que refiere al consumo actual de agua per cápita en la ciudad de Cartagena, este es de 101 lts/ persona /día y el servicio de acueducto prácticamente se presta de manera continua en promedio 23,8 hr/día.

Una mirada sobre la situación en ciudades comparables con Cartagena, muestra que la ciudad presenta un consumo menor que ciudades como Ciudad de Panamá (280 lts/ persona/día) y Bucaramanga (222,41 lts/persona/día) y similar al de Barranquilla (101,47 lts/ persona/día).

En ese mismo orden de ideas los 101 lt/día de consumo per cápita que reporta la ciudad de Cartagena resultan meritorios respecto a la cultura de consumo de agua, lo que puede significar un entorno apropiado como factor para mayor competitividad, dado el menor estrés sobre las fuentes abastecedoras. Esta cifra para Cartagena permite colocar el respectivo el indicador en verde, situación distinta se presenta en este aspecto la Ciudad de Panamá, con ciclos económicos también dependientes para su competitividad y sostenibilidad del recurso hídrico, pero el indicador CSC marca rojo en consumo de agua.

La encuesta de percepción ciudadana indica como las campañas de ahorro de agua son más eficientes en los hogares cartageneros (el 86 % realiza prácticas en ese sentido), mientras que en los lugares de trabajo en Cartagena sólo el 49% realiza prácticas de ahorro en el consumo de agua.

De acuerdo con el reporte de la Alcaldía Mayor del Distrito, la calidad del agua se encuentra dentro de los estándares nacionales clasificándola como “sin riesgo”, dado que el Índice de Riesgo de Calidad de Agua (IRCA) reportado por el Instituto Nacional de Salud (INS) es de 0% (Ver figura ----XXX)), después de la realización de 402 muestras en el periodo comprendido entre los años 2012-2014; por lo anterior el indicador registra en verde.

figura XXXX. Índice de agua no contabilizada – Cartagena como vamos 2015



En lo concerniente a la estimación de agua no contabilizada, en el 2015 se reportó un valor de 32,09% (Cartagena Cómo Vamos, 2015), con lo cual su nivel de cumplimiento se acerca al exigido por la regulación nacional (30%). Lo reportado en 2009 equivalía a un 43% por este concepto, lo cual evidencia un esfuerzo que durante los últimos años ha permitido el avance por parte de la Empresa prestadora del servicio en Cartagena.

Para finalizar, la cantidad remanente de años de balance hídrico positivo se estima en 21 años (2014-2035), cifra que ubica a Cartagena en un estado óptimo de acuerdo con la metodología de Ciudades Sostenibles y Competitivas (CSC). No obstante, la situación de los sedimentos que se arrastran en el caudal del Canal del Dique, inciden en la disponibilidad del líquido para el consumo humano, afectando significativamente el bienestar de los cartageneros.

Tabla 2.1 Indicadores de Agua

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia	Cartagena	Fuente
-----------	-------------	-------	-----------------------	-----------	--------

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Porcentaje de hogares con conexiones domiciliarias de agua por red	Porcentaje de hogares con conexiones domiciliarias de agua por red	%	95-100	85-95	<85	99,91%	ACUACAR 2013
Consumo anual de agua per cápita	Consumo anual de agua per cápita de las viviendas que tienen una conexión de agua	L/persona/día	80 - 140	140 - 180	>180	101,00	ACUACAR 2013
Continuidad del servicio de agua	Horas al día con servicio continuo	hrs/día	>20	12-20	<12	23,8	ACUACAR 2013
Calidad de agua	Índice de riesgo de calidad de agua potable (Puntaje IRCA)	%	< 5	5,1 - 35	> 35	0,00	INS
Agua no contabilizada	(Agua producida menos agua facturada) / Agua producida	%	0-30	30-45	>45	32,09	ACUACAR 2013.
Número de años remanente con balance de agua positivo	Número de años remanente con balance de agua positivo, considerando oferta de agua disponible (teniendo en cuenta ciclos hidrológicos) y la demanda de agua (usos proyectados, incluyendo población, sector industrial, caudales ecológicos, etc.)	años	>20	20-10	<10	21	ACUACAR 2013

4.2. SANEAMIENTO Y DRENAJE

El agua, una vez le sirve a los ciudadanos, requiere de una gestión exigente y en algunas ocasiones no es una gestión apreciada en su justa dimensión por la ciudadanía. Las consecuencias de la ausencia de gestión se aprecian cuando los ríos y cuerpos de agua empiezan a perder sus condiciones ecológicas de equilibrio. Asimismo, una inadecuada gestión puede tener como efecto la presencia de fenómenos de inundación que inciden en el patrimonio de los pobladores, y en varias de las ocasiones, en grupos de personas vulnerables desde la perspectiva socio-económica.

Los planteamientos de crecimiento verde contemplados en el Plan de Desarrollo Nacional “Todos por un Nuevo País” y los enfoques contemplados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) referidos al saneamiento básico, contemplan cómo las inversiones en infraestructura de calidad en el saneamiento básico pueden disminuir la presión sobre los presupuestos gubernamentales de salud, facilitar un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres, dado que muchos de los peligros de inundación están asociados a sistemas de drenaje inadecuados o inexistentes.

SANEAMIENTO:

La ciudad de Cartagena, en su área urbana, cuenta con una cobertura del servicio de alcantarillado del 93,6% (Cartagena Cómo Vamos 2015). A nivel de organización institucional, las responsabilidades frente al saneamiento y gestión de drenajes se encuentra dividida. La responsabilidad frente a la gestión del alcantarillado la ejerce Acuacar, mientras que la referente a drenajes pluviales, la realiza la administración del Distrito (Empresa de Desarrollo Urbano y Departamento Administrativo de Valorización Distrital).

De acuerdo a la encuesta de opinión (Fundación Corona, 2014) frente al servicio de alcantarillado, se ha encontrado que un 62% de las personas perciben que nunca o de manera poco frecuentemente ocurren casos de rebosamiento de las aguas negras de las alcantarillas, mientras que un 38% considera que esta situación es algo frecuente y muy frecuente. Asimismo, la opinión se divide en dos tendencias respecto a la calidad del servicio de alcantarillado, pues un 53% calificó el servicio de alcantarillado como bueno frente a un 47% que lo calificó como regular y malo (Fig. 4.1). Esta percepción negativa del servicio puede relacionarse directamente con el efecto de las aguas lluvias sobre el alcantarillado que a su vez afecta la vida de las personas. Así, en la gráfica se resume la percepción ciudadana con respecto a la calificación del alcantarillado:

Figura 4.1 Percepción Ciudadana alcantarillado en Cartagena, 2014

Fuente: Cartagena Cómo Vamos, 2014.

De hecho, resulta de primera importancia identificar y ejecutar acciones frente a la situación para el tratamiento de las aguas residuales que no cuentan con conexión al sistema de alcantarillado y que generan efectos negativos en la Ciénaga de la Virgén y en el sistema de caños y lagos de Cartagena de Indias, pues es una situación en la que los ciudadanos se encuentran directamente relacionados.

En lo referente al saneamiento de aguas, se resalta que está en operación el Telecontrol en las Estaciones de Bombeo de Aguas Residuales -EBAR- de El Paraíso, el cual recoge todas las aguas servidas de la ciudad, así como también funciona en Blas de Lezo, Ceballos, El Oro, La Matuna, El Bosque, Hospital Naval, Bocagrande, Pastelillo, Puente Jiménez y Torices. En complemento a lo anterior, se pusieron en servicio las nuevas Estaciones de Bombeo de alcantarillado de Tabú y María Auxiliadora, como también sus redes

aferentes, que junto con las estaciones de Ricaurte y Paraíso, permiten prestar el servicio de alcantarillado a toda la zona Suroriental de la ciudad.

Por otra parte, respecto al tratamiento de aguas residuales, desde octubre del 2012, la ciudad cuenta con un programa de gestión ambiental aplicado por Aguas de Cartagena, a través de un nuevo sistema de disposición de aguas servidas de la ciudad de Cartagena de Indias. Este se extiende desde la estación de Bombeo de Aguas Residuales, Paraíso, y a través de una conducción terrestre de 19 kilómetros, hasta la Planta Preliminar de Tratamiento de Punta Canoas en donde se integran al Emisario Submarino y al Mar Caribe, conformando un Macro bioreactor que recoge, trata y dispone finalmente en el Mar Caribe. Este proceso se realiza de manera adecuada y para el 100% de las aguas residuales de Cartagena (indicador en verde) , siendo la primera ciudad en colombiana en lograr este tipo de infraestructura (Aguas de Cartagena, 2016). En lo referente al funcionamiento, y a la calidad del agua en la zona de descarga del emisario submarino, se reporta el correcto funcionamiento del sistema (Cartagena como vamos 2015). No obstante tanto el seguimiento al Plan de Manejo Ambiental y los objetivos de calidad no deben descuidarse para lo cual la autoridad ambiental mantiene un estricto control.

Finalmente, aunque los datos indican que en la ciudad ha existido avance en la expansión de la cobertura de alcantarillado, aún se hace evidente la existencia de una brecha de cobertura entre la zona urbana y rural, en cuanto a oferta de servicios. De igual forma, información del Sisbén ha presentado la existencia de algunas zonas de la ciudad con baja disponibilidad de agua potable y conexiones sanitarias, tales como Villa Fanny, Torices, Nariño, Pasacaballos, Policarpa, La Candelaria, Palestina, Arroz Barato, La Esperanza, Olaya Herrera (UCG 5), El Pozón y Bosque, Barú, Tierra Bomba, entre otros.

DRENAJES:

Como ya se ha mencionado en diversos estudios y documentos, como es el caso de “Perspectivas del Medio Ambiente Urbano GEO Urbano 2009” publicado por el Observatorio del Caribe Colombiano, la contaminación de los cuerpos de agua constituye un reto de la gestión pública en Cartagena, asunto que parece claro para la administración distrital. La elaboración del documento “Sistema Ambiental Inteligente Caños y Lagos” (Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA, 2015) así como la profundidad de los estudios realizados por el INVEMAR, permiten vislumbrar lo que puede llegar a constituir una oportunidad para el desarrollo sostenible de la ciudad y sus ciudadanos

En el Distrito de Cartagena de Indias, la caracterización de las microcuencas urbanas mencionadas en el estudio “Sistema Calidad Ambiental Inteligente de Caños y Lagos” contratado por la Secretaría de Planeación Distrital y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena (EPA), permitió identificar las siguientes vertientes: vertiente Ciénaga de la Virgen, vertiente de las cuencas que drenan a caños y lagunas internas y la vertiente Bahía de Cartagena, la cual incluye los caudales que drenan provenientes del sector industrial (EPA - Secretaria Planeación Distrital de Cartagena, 2015).

Datos referentes al drenaje de aguas lluvias indican que, de acuerdo con lo reportado por la Alcaldía, únicamente el 12 % de la ciudad cuenta con drenajes de aguas lluvias, situación intimamente relacionada con que las precipitaciones afecten al 69% de hogares. Este porcentaje indica serios problemas al respecto, pues una afectación superior al 3% es considerada alta y de acción prioritaria, conforme a lo establecido dentro de la metodología de CSC. Como caso de mayor relevancia se menciona el área del canal de las Flores, con afectaciones del 99% (EPA- Universidad de Cartagena, 2015, pág. 30)

correspondiente a los barrios Olaya Sector Ricaurte, Olaya sector 11 de Noviembre y Olaya Villa Olímpica. Situación similar se presenta en el área del Canal del Barrio La María Sector Los Corales. Sin embargo es importante aclarar que estas cifras no representan realidades de parte de todos los corregimientos que conforman el territorio del Distrito de Cartagena de Indias.

En este orden de ideas, es importante mencionar que desde el 2009 se cuenta con el Plan Maestro de Drenajes, el cual fue desarrollado por el Consorcio Consultores Cartageneros para el Departamento Administrativo en mención. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, realizó el estudio de las rondas hídricas de las cuencas de la ciudad, de donde se destaca la necesidad de intervención en el Canal Ricaurte el cual limita al norte con la Ciénaga de la Virgen y se encuentra en la zona de influencia del Barrio Nelson Mandela.

La Dirección Administrativa de Valorización Distrital cuenta con estudios y diseños de detalle definitivos de los canales pertenecientes a la cuenca del Ricaurte, con lo cual se busca beneficiar a 137.864 habitantes y de los cuales se mencionan a continuación:

- Canal Emiliano Alcalá, Longitud: 825,63 metros.
- Canal Alameda, Longitud: 362,26 metros.
- Canal Villarrubia, Longitud: 257,11 metros.
- Canal Juan Jose Nieto, Longitud: 1.128,63 metros
- Canal San Fernando, Longitud: 1.860,73 metros.
- Canal Chiamaria, Longitud: 1.523,97 metros.

Como punto importante a mencionar se encuentra que en la Ciénaga de La Virgen se eliminó el vertimiento masivo de aguas residuales, junto a la circulación del agua producida por La Bocana, lo que ha derivado en el mejoramiento de este sistema y ha llevado a que los parámetros de calidad estén en mejoría para el cumplimiento de los límites legales, y que los problemas de olores mostrarán notoria mejora. No obstante, los vertientes puntuales que generan contaminación difusa por acción de las descargas ilegales, que aún se presentan por influencia de los acentamientos humanos con presencia en los bordes de la Ciénaga, como lo menciona el informe Cartagena Como Vámos 2015 (Idem), respecto a la persistencia de la problemática respecto de coliformes fecales en los cuerpos de agua.

Que la ciudad de Cartagena reporte un 69% de hogares afectados por acción de las lluvias intensas, dista desde un nivel muy superior al de las ciudades que se emplean para la comparación, en Ciudad de Panamá este indicador marca 0%, en Barranquilla 0,79% y en Bucaramanga 0,48%. Por lo tanto, se hacen necesarias gestiones tendientes a mejorar la situación, pues las diferencias en cuanto a la afectación de hogares por precipitaciones en las ciudades tomadas de referencia para Cartagena son significativamente grandes, aun cuando tengan realidades urbanas comparables. El indicador en rojo para la ciudad de Cartagena puede significar afectación respecto a la competitividad y sostenibilidad, dados el significado que pueda tener la incertidumbre respecto a la trazabilidad en las inversiones y la resiliencia de la ciudad frente al acaecimiento de lluvias intensas.

Tabla 2.2. Indicadores de Saneamiento y Drenaje

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Porcentaje de	Porcentaje de la	%	>95	95 - 85	<85	93,60	Cartagena Como

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
hogares con acceso a servicio de saneamiento por alcantarillado	población con acceso a recolección de aguas servidas						Vamos 2015
Porcentaje de aguas residuales que reciben tratamiento de acuerdo a normas nacionales	Porcentaje de aguas residuales que reciben tratamiento de acuerdo a normas nacionales aplicables	%	>70	40-70	<40	100%	ACUACAR 2016
Porcentaje de hogares afectados durante precipitaciones con frecuencia de ocurrencia igual a 5 años	Porcentaje de hogares afectados durante precipitaciones con frecuencia de ocurrencia igual a 5 años	%	<0,5	0,5-3	>3	69	Plan Maestro de Drenajes 2009
Porcentaje del área de la ciudad que cuenta con sistema de drenaje de aguas lluvias	La ciudad cuenta con una cobertura para el sistema de drenaje de aguas lluvias (puede ser separado o combinado con las aguas residuales) en términos del área, este servicio comparado con la totalidad del área ocupada por la ciudad y expresado en %	%	>70	40-70	<40	12%	Alcaldía

4.3. GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS

El documento CONPES 3819 de 2014 recoge de manera integral la realidad colombiana en lo concerniente al sistema de ciudades en Colombia, y promueve reflexiones que pueden ser tenidas en cuenta en la necesidad de adecuación de la gestión de residuos sólidos. Las ciudades se encuentran aisladas, presentando poco intercambio y economías poco especializadas, en el que la urbanización ha superado la escala eminentemente municipal. En efecto, la regionalización de servicios relacionados con el aseo es una situación que merece evaluaciones de mayor profundidad, no sólo por la posibilidad de emplear economías de escala a favor del servicio a los ciudadanos, sino también por la mayor facilidad en la administración de riesgos sociales y ambientales de la gestión.

Es así como cada vez se hace más evidente la regionalización en los procesos de disposición de residuos sólidos, pues según el Informe Nacional de Disposición de Residuos Sólidos (Superintendencia de

Servicios Públicos de Colombia, 2013), el 67% de los 1.102 municipios disponen en sistemas regionales, y en ellos se dispone el 90% de los residuos sólidos.

La planificación de la gestión de residuos sólidos en Colombia se realiza a través de los PGIRS (Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos), que contemplan horizontes de tiempo amplios para la ejecución de las iniciativas, asunto que facilita la incorporación de nuevos sistemas y tecnologías que complementen las acciones hacia conceptos de basura cero. Es así como estrategias como el compostaje, el reciclaje y la generación de energía, ayudan en la mitigación de las consecuencias negativas de la inadecuada disposición final y el aprovechamiento de residuos.

En la actualidad la herramienta de planificación PGIRS, se encuentra en proceso de revisión y ajuste a la nueva regulación vigente. Espacio apropiado para el análisis de prospectiva de los nuevos paradigmas de la gestión de residuos sólidos. Contar con un PGIRS actualizado cobra importancia en una ciudad del tamaño de Cartagena pues ésta genera 850 ton/día de residuos sólidos con un potencial de 40% de material reciclable. De este porcentaje se aprovecha un 20%, es decir 17 ton/día, conformado así: cartón 13,9%, vidrio 15,4%, plástico 10%, papel 3%, metales 3,4% y aluminio 0,5%, el resto es material no recuperable (Aguilera, El Canal del Dique y su subregión: Una economía basada en la riqueza hídrica, 2006). Estas cifras con más de 10 años de antigüedad se emplean a nivel indicativo, pues Cartagena hoy cuenta con una población estimada por la proyección del DANE en 1.013.454 habitantes, la actualización del PGIRS redundará en mejor calidad de la información.

Conforme al reporte de Cartagena Como Vamos 2015, en la ciudad de Cartagena de Indias, las toneladas de residuos sólidos producidas en el 2013 fue de 352.284 ton/año, mientras que en el 2015 fue de 406.417 ton/año, un aumento porcentual de 13,3%. Conforme al mismo reporte, en 2013 se producía 1,0 Kg/día por persona y en el 2015, fue de 1,12 kg /día, mostrando un incremento porcentual de 10,7%.

De conformidad con lo establecido en el Decreto 2981 de 2013 y normatividad complementaria, la ciudad de Cartagena realiza planteamientos ajustados a las nuevas condiciones locales para la prestación del servicio público de aseo a través de la actualización del Plan de Gestión de Residuos Sólidos (PGIRS).

Asimismo, la profundización respecto a la formulación de políticas públicas locales para la profundización de la integración de sectores relacionados con el reciclaje y aprovechamiento dentro del sistema de gestión de residuos sólidos, acompañado de esquemas tendientes al fortalecimiento empresarial. El proyecto de micro-franquicias sociales de recolección de aceite de cocina usado que se desarrolla con el patrocinio del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), vale resaltar como ejemplo de acción de política pública que debe profundizarse.

La adopción de decisiones encaminadas a la profundización del aprovechamiento de residuos sólidos armonizada con el empleo eficiente de la actual capacidad instalada en la prestación del servicio público de aseo, es un reto que puede coincidir con la realidad de otras regiones del País, en similares circunstancias.

De acuerdo con lo reportado por el Consorcio Aseo Cartagena (Interventor Integral a la Prestación del Servicio Público y Domiciliario de Aseo a la Ciudad de Cartagena-2014), la ciudad cuenta con una cobertura del 100%, atendiendo la zona urbana, los corregimientos, zona insular y barrios no normalizados del Distrito.

En adición, la disposición final del 100% de los residuos sólidos recolectados por los consorcios de aseo se realiza en el Relleno Sanitario Loma de los Cocos. No obstante lo anterior, se reporta la existencia de

sectores de la ciudad que, debido a su proximidad a los caños, presentan dificultad en el acceso de los carros recolectores, situación que no facilita la correcta disposición de los residuos por parte de la población. Así, los residuos arrojados en puntos críticos de arrojo clandestino ya identificados, son recolectados periódicamente por los consorcios mediante operativos especiales y dispuestos en el relleno sanitario, de acuerdo con lo reportado en el 2014, por el Consorcio Aseo Cartagena 2006 (AFA-BM² Ingeniería Eléctrica).

En la actualidad el relleno sanitario “Loma de los Cocos” cuenta con 12 años de vida útil (Superintendencia de Servicios Públicos de Colombia, 2013), el cual es considerado un tiempo corto con respecto a la metodología de CSC, la cual considera como óptimo un horizonte de tiempo 30 años de servicio. Evidentemente, mayores horizontes de tiempo facilitan las relaciones de costo-eficiencia, respecto a los esfuerzos de orden financiero a favor de la trazabilidad de las decisiones de orden medio-ambiental. Ahora bien, este Relleno Sanitario presta servicio regional y recibe 956,33 ton/día (2012-2013), de las cuales 909,8 ton/día (2012-2013) provienen de la ciudad de Cartagena (Superintendencia de Servicios Públicos de Colombia, 2013). A partir de esto, puede generarse algunas reflexiones acerca de los niveles de consumo y el número de habitantes de Cartagena en comparación con los municipios que disponen en este relleno, adicional a su potencial para aumentar la cobertura del mismo en otros municipios aledaños.

Por otra parte, en el relleno Sanitario se ha implementado un proceso de captura y quema de gases por parte de la compañía Carbón BW. Los pozos que se construyeron para la extracción del gas se encuentran en funcionamiento, así como también lo hace la antorcha para la quema del gas. Si bien, actualmente se quema un flujo promedio de 600 m³/hr con metano del 40%, (Consorcio Aseo Cartagena 2006) no existen reportes oficiales sobre el aprovechamiento de este gas energéticamente.

Asimismo, aunque no existe un reporte exacto del porcentaje de residuos que son dispuestos en vertederos a cielo abierto o en cuerpos de agua, son de público conocimiento los problemas que se presentan por la disposición de residuos sólidos en los canales que sirven al drenaje pluvial de la ciudad de Cartagena, así como sobre en los cauces naturales de la red de drenaje rural de la misma.

En términos generales se puede hablar de dos factores importantes como causantes de este problema: por un lado, existe un problema cultural que se refleja en la ausencia de conciencia ciudadana para disponer los residuos sólidos domésticos en sitios adecuados para facilitar su recolección, y por otro, la limitación en el alcance del objeto de los contratos de servicio bajo los cuales se presta la operación de la recolección de los residuos.

Adicional a lo anterior, se evidencian casos en los cuales la construcción de viviendas ha avanzado hasta la ronda misma de los canales pluviales, sin dejar espacio para una vía de acceso a los vehículos de recolección y en muchos casos las vías paralelas a los canales se encuentran en deficiente estado de operación, dificultando la prestación del servicio recolección.

Respecto al porcentaje de residuos sólidos que son compostados en la ciudad, se reporta el 0%, lo cual fundamenta lo crítico de este indicador, de acuerdo a la metodología de CSC. Ahora bien, el indicador de referido a las prácticas de separación y clasificación para reciclaje no presenta información disponible que permita determinar dicho porcentaje respecto a la totalidad de los residuos sólidos presentados.

La encuesta de percepción (IPSOS Napoleón Franco, 2014) permite la hipótesis de que no existe una cultura frente a la correcta disposición de los residuos lo suficientemente arraigada en la población, pues únicamente un 37% de los encuestados manifestó realizar prácticas de reciclaje en el 2014, frente a un 63% que no lo realiza.

La persistencia en problemas de inadecuada disposición de residuos sólidos en los bordes de las Ciénagas y cuerpos lagunares del entorno urbano, evidencia espacios para cambios de tipo cultural e inclusión social. De hecho el conocimiento de los encuestados respecto de programas para evitar la contaminación de las fuentes hídricas de la población es bajo, pues el 37% de los encuestados manifestó conocer de estos programas mientras que el 63% respondió negativamente, lo que indica una oportunidad de mejora en este sentido.

Las decisiones alrededor de la gestión de los residuos sólidos suelen ser de gran sensibilidad en la vida cotidiana de los hogares; en la medida que los ciudadanos estén mejor informados respecto a los servicios que reciben, su percepción respecto la gestión mostrará una tendencia más considerada con la realidad.

El registro de 73% de la percepción de los encuestados respecto a la bondad del servicio, contrasta con el 27% que lo califica entre regular y malo, lo cual se puede explicar por la persistencia de la práctica de verter residuos sólidos en zonas públicas, como ciénagas y cuerpos de agua. No obstante, esto se presenta a pesar de la ejecución de acciones por parte de la autoridad ambiental, lo cual es muestra de que la ciudadanía percibe las consecuencias de una incorrecta disposición. La ciudadanía con el menor nivel de satisfacción con la frecuencia de los servicios de recolección se encuentra en el sector “De la Virgen y Turística”, zona del Distrito que contiene mayores áreas de caños y ciénagas, donde se reporta un 61% de insatisfacción.

Tabla 2.3. Indicadores de Gestión de Residuos

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Porcentaje de la población de la ciudad con recolección regular de residuos sólidos	Acceso regular: al menos una vez por semana. Ver metodología GCIF.	%	95-100	80-95	<80	100%	AFA
Porcentaje de residuos sólidos de la ciudad dispuestos en relleno sanitario	Porcentaje de la residuos sólidos que se disponen adecuadamente, considerando dentro de estos residuos los domésticos, industriales (Grandes generadores) y verdes (residuos vegetales de plazas de mercado, mantenimiento de zonas verdes y parques y limpieza de calles).	%	95-100	80-95	<80	100%	AFA
Vida remanente del predio en el cual está instalado el relleno sanitario	Vida útil del relleno sanitario o controlado en función de las proyecciones de generación de residuos	años	>40	20 - 40	<20	12 (2013)	SSP

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Porcentaje de residuos sólidos de la ciudad dispuestos en vertederos a cielo abierto, vertederos NO controlados, cuerpos de agua y quemados	Porcentaje de residuos sólidos de la ciudad dispuestos en vertederos a cielo abierto, vertederos NO controlados, cuerpos de agua, quemados u otros métodos	%	<5	5-10	>10	ND	Oficina de Valorización
Porcentaje de residuos sólidos de la ciudad que son compostados	Porcentaje de residuos sólidos de la ciudad que son tratados por compostaje	%	> 10	5-10	<5	0	Alcaldía
Porcentaje de residuos sólidos de la ciudad que son separados y clasificados para reciclado	Se considera tanto el reciclado de fuentes formales como informales.	%	>10	5-10	<5	ND	Alcaldía
Porcentaje de los residuos sólidos de la ciudad dispuestos que son utilizados como recurso energético y/o se controla la generación de gases de efecto invernadero	Porcentaje de los residuos sólidos de la ciudad dispuestos donde se recupera y utiliza el gas de relleno sanitario para generación de energía / calor.	%	>70	40-70	<40	ND	

4.4. ENERGÍA

De acuerdo al estudio de “Cobertura Eléctrica en América Latina y el Caribe” elaborado por la Organización Latinoamericana de Energía –OLADE (BID-OLADE, 2012), la forma en que ha evolucionado la cobertura eléctrica en países latinoamericanos indica un cubrimiento de alrededor del 95%. En el caso de Colombia, el registro se encontró en 95,41% para el año 2010, presentando un aumento en 5,15 p.p desde el año 2000, en el cual contaba con un nivel de cubrimiento del 90,26% (BID-OLADE, 2012). Los objetivos de desarrollo sostenible trazados en el tema de energía, mencionan la necesidad de asegurar el acceso a energías asequibles fiables, sostenibles y modernas para todos, sin embargo, el crecimiento en la cobertura exige importantes inversiones. No obstante, esos esfuerzos pueden significar avances en el apalancamiento de actividades tendientes a elevar los ingresos de los más pobres. Por lo tanto, las acciones de eficiencia para el correcto uso de la energía y la incursión en fuentes alternativas de energías

en sintonía con los progresos tecnológicos no pueden ser ajenas a la gestión de las políticas públicas de las ciudades.

En lo que respecta a la cobertura del servicio de energía eléctrica, Cartagena reporta un 100% de cubrimiento (Cartagena Cómo Vamos, 2015), encontrándose por encima del promedio obtenido en otros municipios⁹. Asimismo, la red de gas natural con conexión autorizada se reporta en 99,77% de acuerdo al reporte de Cartagena Cómo Vamos 2015. En este mismo año, el servicio de gas domiciliario de Cartagena contaba con 192,696 usuarios¹⁰, servicio prestado por la empresa Surtigas y calificado como un servicio de excelencia por la ciudadanía¹¹.

Por otra parte, el número de interrupciones año/cliente en la prestación del servicio de energía eléctrica registró 44,92 interrupciones/año/cliente, un índice significativamente alto con respecto a la metodología de CSC; de acuerdo a esta, un estado óptimo se presentaría con un índice inferior a 10 interrupciones. Situación similar se presenta en lo referente a la duración de dichas interrupciones en horas al año (42, 4 horas/año/cliente), valor considerado alto teniendo en cuenta que un valor óptimo sería nuevamente un índice inferior a 10 horas año/cliente. La Ineficiencia energética se deriva en el incremento de costos y pérdida en la productividad y competitividad del sector empresarial de Cartagena.

Si se compara este indicador con la ciudad de Barranquilla se encuentra que ésta presentó un índice de 5,3 interrupciones al año por cliente con una duración de 7 horas cliente y en la ciudad de Bucaramanga 3,44 interrupciones por cliente al año con una duración de 1,4 horas cliente. Asimismo, las interrupciones para Ciudad de Panamá son 9 al año por cliente y con una duración de 1,56 horas cliente, lo cual ubica a las interrupciones en servicio de energía eléctrica como un reto de Cartagena frente a otras ciudades pues la competitividad de las ciudades requieren de servicios de energía altamente confiables, y con certeza en la prestación.

El consumo per cápita de energía eléctrica reportado es de 1.118 KWh/persona/año, un valor muy cercano al promedio nacional reportado para el 2011 (1.123 KWh/persona/año)¹². En cuanto al uso de energía de fuentes renovables no convencionales, el porcentaje presentado por Cartagena respecto al total de la energía es del 5%.

Los esfuerzos por la implementación de “Distritos Térmicos” promovido por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, se plantean como una estrategia que puede converger con los planteamientos del 4C “Cartagena Competitiva y Compatible con el Clima”. Lo anterior en el sentido de la existencia de una línea de acción con el sector hotelero comprometido con el cambio climático, al buscar establecer este sector dentro de un NAMA (National Appropriate Mitigation Action), para lograr una mayor eficiencia.

⁹ Estudio de mercado sobre eficiencia energética en el sector alumbrado público en Colombia desarrollado por Findeter y el BID, 2013. Municipios encuestados: Montería, Sincelejo, Cartagena, Barranquilla, Galapa, Magangué, Santa Marta, Valledupar, Rioacha, Cúcuta, Bucaramanga, San Gil, Manizales, Pereira, Pasto, Cali, Florencia, Quibdó

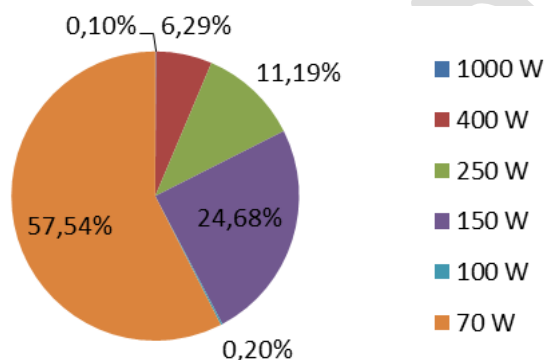
¹⁰ Empresa Surtigas, 2014

¹¹ Encuesta de percepción ciudadana 2005 y 2006 de Cartagena Cómo Vamos. En los años 2005 y 2006 el servicio de gas natural recibió una calificación de 4,5 sobre un máximo de 5 siendo el servicio domiciliario mejor calificado en esos dos años.

¹² <http://datos.bancomundial.org/indicador/EG.USE.ELEC.KH.PC>

Ahora bien, en referencia a la gestión de los alumbrados públicos, además de constituir una oportunidad como amenidad para el espacio público, puede ser factor que redunde en beneficios para la eficiencia energética y financiera de las ciudades. Por lo tanto, en alumbrado público, Cartagena cuenta con 43 luminarias por cada 1000 habitantes, índice que se encuentra por debajo del promedio de 55 luminarias en otros municipios del país. La Figura 2.2 permite observar la distribución general por potencia, en donde el mayor peso en las luminarias lo tienen las lámparas de 70 W con una participación del 57,54% y seguido por las luminarias de 150 W.

Figura 2.2. Distribución general por Potencia de Luminarias



Fuente: Findeter-BID 2014.

Adicionalmente, de acuerdo al estudio de mercado sobre eficiencia energética en el sector alumbrado público en Colombia desarrollado por Findeter y el BID (2013), el consumo de energía de estas lámparas instaladas actualmente en Cartagena se estima en 30.227 MWh/año, mientras que las emisiones de CO₂ por este concepto se estiman en 3.627 Ton/año. Asimismo, este estudio ha estimado el potencial de sustitución de tecnología de vapor de sodio por LED, teniendo en cuenta que no todas las luminarias pueden ser cambiadas dado que muchas de ellas no han cumplido su vida útil. En este sentido, cerca del 30% de las lámparas podrían ser cambiadas en una etapa inicial de modernización, equivalente a 12,600 luminarias, lo que generaría un ahorro de 3,627 MWh/año para la ciudad (equivalente a \$559,377 dólares/año) y un potencial de reducción de 1,016 Ton CO₂/año.

En lo concerniente a la prestación del servicio de energía eléctrica en Cartagena, el 48% de los encuestados lo calificó como bueno en el 2014, 40% como regular y 12% como malo (IPSOS Napoleón Franco, 2014). En cuanto a la satisfacción por la continuidad del servicio, los ciudadanos no demuestran sentirse satisfechos a tal punto que coincide con lo crítico de los indicadores de número de interrupciones y duración de las mismas obtenidos en los indicadores CSC.

Tabla 2.4. Indicadores de Energía

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia	Cartagena	Fuente
-----------	-------------	-------	-----------------------	-----------	--------

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Porcentaje de la población de la ciudad con acceso autorizado a energía eléctrica	Proporción total de la población que tiene acceso a fuentes legales de energía en su residencia. A partir de datos de facturación de la empresa eléctrica. Ver metodología GCIF	%	95-100	70-95	<70	100%	Cartagena Cómo Vamos 2015
Porcentaje de la población de la ciudad con acceso a gas por red domiciliaria	Porcentaje de la población en viviendas con acceso autorizado a gas por red domiciliaria	%	>80	50-80	<50	99,77%	Cartagena Cómo Vamos 2015
Número promedio de interrupciones eléctricas al año por cliente	Número promedio de interrupciones eléctricas al año por cliente	#/año /cliente	<10	10-13	>13	44.9	Electricaribe
Duración promedio de interrupciones eléctricas	Promedio de duración de las interrupciones eléctricas, medido en horas	hrs/cliente	<10	10-18	>18	42.4	Electricaribe
Consumo anual de energía eléctrica per cápita	Consumo total anual de energía eléctrica dividido por la población	kWh/persona/año	<5.000	5.000-25.000	>25.000	1118	Electricaribe
Intensidad energética de la economía	Cantidad de energía consumida por unidad de PIB	millones de Joules/US\$ de PIB	< 4,2	4,2 a 7,4	>7,4	ND	Electricaribe
Existencia, monitoreo y cumplimiento de regulaciones de eficiencia energética	Existencia de mecanismos gubernamentales de eficiencia energética en funcionamiento, incluyendo: (i) regulación térmica de edificio; (ii) normativa para alumbrado eficiente; (iii) regulación para gestión municipal	Sí/No	Regulaciones aprobadas, monitoreo frecuente, cumplimiento adecuado	Regulaciones aprobadas, monitoreo inconsistente, cumplimiento limitado	Regulaciones no efectivas, o sin monitoreo o cumplimiento	ND	Electricaribe

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
	de energía; (iv) normas para compras corporativas eficientes; (v) normas para uso de energías no convencionales en edificios (solar térmico, solar fotovoltaico, otros)						
Porcentaje de energías renovables sobre el total del consumo eléctrico	Porcentaje de generación de energía eléctrica mediante fuentes de generación renovable sobre el total del consumo (incluyendo grandes represas hidroeléctricas, en años hidrológicos promedio)	%	>50	20-50	<20	ND	
Uso de energía de fuentes renovables no convencionales	Porcentaje de la provisión de energía proveniente de fuentes renovables no convencionales (incluyendo mini-hidros, calentadores solares, fotovoltaica, biomasa renovable, etc.)	%	>15	5-15	<5	ND	

4.5. CALIDAD DEL AIRE

De acuerdo con la información contenida en el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), el indicador que concentra mayor atención en la Nación, respecto a la contaminación atmosférica, es el material particulado inferior a 10 micras (PM_{10}) debido a que en muchas ocasiones, este sobrepasa el límite máximo permisible establecido por la norma y se ha comprobado que afecta la salud de la población expuesta (SIAC, 2015). Hoy en día, la tendencia se inclina hacia fijar patrones de medición para Material particulado inferior a 2.5 micras ($PM_{2.5}$). Es bien sabido que los efectos de la falta de acción frente a la contaminación del aire es un factor asociado al incremento de enfermedades cardíacas y pulmonares en los habitantes y por ende en el incremento de costos en la salud pública. En este sentido, una gestión eficiente requiere de equipos de medición y programas de control, el ejercicio de la autoridad ambiental y, en general, un cumplimiento cabal de las regulaciones de calidad del aire.

El Establecimiento Público Ambiental (EPA) es la autoridad ambiental en el área urbana del Distrito de Cartagena de Indias, quienes en el momento operan un Sistema de Vigilancia de Calidad del aire (SVCA) el cual monitorea principalmente material PM_{10} , sin embargo a la fecha de elaboración del presente

diagnóstico no se cuenta con informes recientes que puedan evidenciar el estado actual del recurso aire en la ciudad.

No obstante lo anterior, la entidad en el año 2010 contrató el diseño con la empresa K2 ingeniería; contrato que tenía dentro de sus alcances: “recopilación y análisis de la información existente; diseño y operación de una campaña de monitoreo de 2 meses; creación de una base de datos de emisiones, modelación de los niveles de Material particulado (MP), dióxido de Nitrógeno (NO_2), Dióxido de azufre (SO_2) y Monóxido de carbono (CO) y Ozono (O_3); análisis de los resultados de monitoreo y modelación; diseño del Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire” (EPA, 2010).

Dentro de la campaña realizada durante 2 meses se tuvo en total 5 puntos en los cuales se monitoreó PM_{10} , 5 puntos de monitoreo CO, 26 puntos de monitoreo tanto de NO_2 , como de SO_2 , 12 puntos donde se monitoreó O_3 y finalmente 2 estaciones donde se realizó mediciones de Benceno, Tolueno y Xileno (BTX); con el fin de verificar el estado de los niveles de concentración de cada uno de los parámetros dentro de la jurisdicción del Distrito de Cartagena.

Como resultados de dicha campaña se obtuvo que: en lo que corresponde a PM_{10} , se presentaron excedencias para un tiempo de exposición de 24 horas en los puntos establecidos como El Bosque, Bocagrande y Mamonal; como promedio de las mediciones realizadas se presentaron concentraciones entre los $15.25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (estación de fondo ubicada en La Bocana) y los $73.37 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en la estación el Bosque punto de alta concentración de población.

Además de lo anterior, se concluyó para el parámetro de PM_{10} , que en la ciudad se cuentan con tres áreas importantes con altas concentraciones de PM_{10} (ver Figura XXX).

- Al este de la ciudad entre la calle 31 con 39 hasta la calle 32 con 92.
- Zona entre la Avenida Pedro Heredia y la Transversal 54
- Y Zonas el Alto Bosque, el refugio y la diagonal 22

Figura XXX. Zonas de alta concentración de PM_{10} .

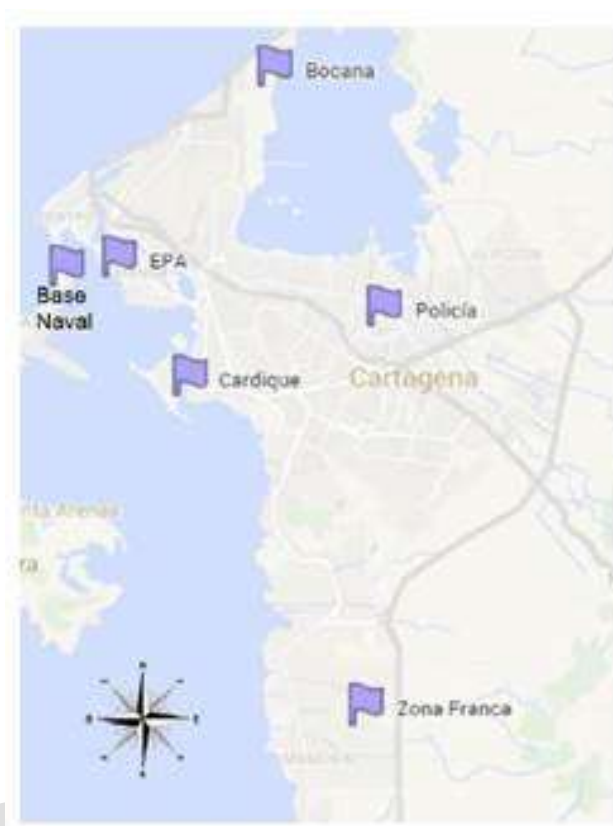


Fuente: (EPA, 2010)

Por otra parte, se puede indicar que como segundo parámetro de relevancia por sus excedencias a nivel nacional es el ozono, el cual dentro de la campaña de monitoreo, presentó concentraciones promedio entre los $21.2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en el caso del punto Alcibia y los $71.6 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en El Laguito.

Finalmente, como resultado de la labor realizada para establecer el diseño correcto del SVCA de Cartagena, se determinó que dentro de la ciudad son necesarios un total de 6 puntos de monitoreo (Ver figura 2.4), los cuales se mantienen en la actualidad, constituidos por cuatro estaciones fijas llamadas GT1, GT2, GT3 y GT4, las cuales se encuentran ubicadas en Bocana, Bocagrande, Bosque y Mamonal, respectivamente, y dos estaciones móviles denominadas indicativas 1 y 2, (ver Tabla 2.5).

Figura 2.4. Localización de las estaciones de monitoreo del SVCA en Cartagena de Indias



Fuente: EPA, 2015.

Tabla 2.5. Estaciones del SVCA de Cartagena

Estación	Parámetros monitoreados
La Bocana	Monitoreo de PM ₁₀ con equipos manuales y estación meteorológica Esta estación será la encargada de presentar los niveles de concentración de fondo de la ciudad
Bocagrande	Monitoreo de PM ₁₀ y PM _{2.5} con equipos manuales, monitoreo de Ozono (O ₃) con estación automática y una estación meteorológica
El Bosque	Monitoreo automático de PM ₁₀ y PM _{2.5} y una estación meteorológica
Mamonal	Monitoreo de PM ₁₀ y PM _{2.5} con equipos manuales, monitoreo de Ozono (O ₃) con estación automática y una estación meteorológica
Estaciones indicativa	Monitoreo de PM ₁₀ y PM _{2.5} con equipos manuales, monitoreo de Ozono (O ₃) con estación automática y una estación meteorológica. Estas estaciones tendrá la posibilidad de ser transportadas

Fuente: EPA, 2015.

Pese a los esfuerzos de la autoridad ambiental y la existencia del SVCA de Cartagena, en la actualidad éste no cuenta con la acreditación por parte del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia – IDEAM, ni reporta al Subsistema Sobre información de calidad del aire – SISAIRE; no ajustándose a todos los requerimientos establecidos en el Manual de Operación de Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire, establecido por la Resolución 2154 de 2010 del MAVDT hoy día MADS. Por todo lo expuesto anteriormente, respecto al indicador referido a la existencia de monitoreo y cumplimiento de regulaciones de calidad de aire de la metodología de CSC, Cartagena se ubica en un nivel medio, reportando un cumplimiento limitado.

Para finalizar, la percepción de la población respecto a la calidad de aire que se respira en la ciudad de Cartagena, muestra que un 39% la califica como buena, un 38% como neutral y un 23% como mala. Sin embargo, en lo que respecta a la percepción de la realización de programas para controlar la contaminación del aire, el 49% considera que no se desarrollan. Por otra parte, el 45% de los encuestados identifica como principal causa la contaminación los vehículos y en segundo lugar las fábricas con un 24%.

Tabla 2.6. Indicadores de Calidad del Aire

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Existencia, monitoreo y cumplimiento de regulaciones sobre calidad de aire	Existencia, monitoreo y cumplimiento de regulaciones sobre calidad de aire	Sí/No	Regulaciones aprobadas, monitoreo frecuente, cumplimiento adecuado	Regulaciones aprobadas, monitoreo inconsistente, cumplimiento limitado	Regulaciones no efectivas, o sin monitoreo o cumplimiento	Regulaciones aprobadas, monitoreo inconsistente, cumplimiento limitado	EPA /Cardique
Air quality index	Presencia de contaminantes dañinos a animales y humanos en el aire, medidos según los parámetros del air quality index	#	0-50	51-100	>100	60	EPA
Concentración de PM 10	Cantidad de material particulado en suspensión menor a 10 µm de diámetro, promedio 24 hrs	µg/m ³	<50	50-150	>150	100	EPA

4.6. MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Las acciones de mitigación que buscan reducir la emisión de gases efecto invernadero (GEI) a la atmósfera están dirigidas a reducir el impacto negativo del calentamiento global y aunque este fenómeno es global, los efectos del calentamiento afectan localmente. Colombia en general no puede considerarse como un país que genera grandes cantidades de emisiones GEI. Sin embargo, el que un territorio tenga conocimiento respecto a los efectos del cambio climático, facilitará la comprensión respecto a la capacidad de los territorios para actuar de manera preventiva, así como reactiva ante eventos naturales.

El cumplimiento de los estándares internacionales en esta materia, puede convertirse en un factor relevante en las decisiones para atracción de inversión extranjera, así como de emprendimientos públicos y privados; el que los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) contemplen la necesidad de tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, puede servir de fundamento de las tendencias públicas y privadas en este aspecto.

Asimismo¹³, marca relevancia frente al tema que las prioridades acogidas por el Gobierno Nacional sobre los compromisos mundiales en materia de cambio climático, COP21 bajo el UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change), en el que las empresas pueden emprender esfuerzos en concordancia con los esfuerzos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): negocios y emprendimientos verdes, incentivar acciones de mitigación de efectos del cambio climático, con una meta de reducción para el País del 20% de gases de efecto invernadero al 2030.

Actualmente, la ciudad de Cartagena carece de un inventario o seguimiento a las emisiones de gases efecto invernadero (GEI), y por consiguiente de cifras correspondientes a las emisiones de GEI per cápita y emisiones GEI sobre PIB (Producto Interno Bruto), situación que es igual para la ciudad de Panamá, pero diferente para Barranquilla y Bucaramanga, ciudades que disponen del respectivo inventario. La carencia de esta información implica la imposibilidad de contar con perfiles de emisiones GEI y de realizar el respectivo seguimiento a su evolución en el tiempo. En gran medida, la trazabilidad requerida para el cumplimiento de los objetivos que se adopten podrá constituirse en un elemento para la concientización y la adopción de acciones concretas en beneficio de la sociedad considerada en su totalidad.

En materia de planificación y ordenamiento se destaca la inclusión del Plan 4C dentro del plan de desarrollo de la ciudad de Cartagena de Indias; se busca asegurar su articulación con los instrumentos que facilitan el funcionamiento y desarrollo de la ciudad. El reto planteado por el Plan 4C es que el mismo sea un instrumento de soporte en las decisiones para la formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial.

Finalmente, dentro de la encuesta de percepción (Ipsos-Findeter 2014) se le consultó a la ciudadanía, sobre que tanto se sentían afectados por el cambio climático. En esta, el 53% manifestó que este fenómeno los afectaba mucho, el 35% poco y el 12% restante respondió que nada afectados. Las respuestas de percepción sobre la afección son apenas mayoritarias, por lo cual acciones educativas enfocadas a la ciudadanía, pueden mejorar la disposición frente al tema, de manera que la cifra del 51% de los encuestados que manifestaron su sensibilidad acerca de la mayor frecuencia en la ocurrencia de los eventos climáticos extremos mejore, con una mejor disposición ciudadana frente al tema (Fig. ____).

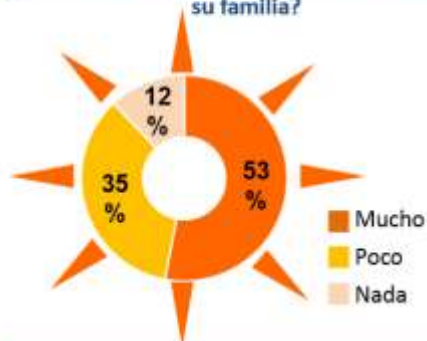
Figura ____: Resultados de la encuesta Ipsos-Napoleón Franco 2014, tema cambio climático

¹³ http://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2016/06/SDG_Compass_Spanish-one-pager-view.pdf > OSD, 2016

Medio ambiente



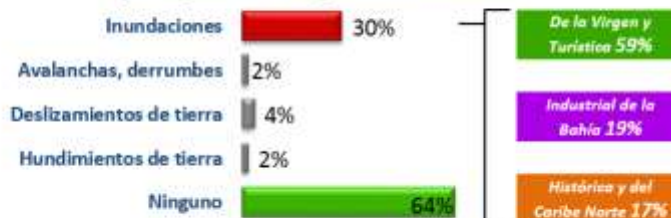
¿Qué tanto afecta el cambio climático a usted y su familia?



57% Considera que no se toman medidas para minimizar efectos de desastres naturales

Base: 624 encuestas ponderadas; total muestra

¿Algún sector de su barrio, se encuentra amenazado por alguno de los siguientes fenómenos?



Los eventos climáticos extremos se presentan con...



Tabla 2.5. Indicadores Adaptación al Cambio Climático

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Existencia y monitoreo de inventario GEI	Se ha desarrollado un sistema de medición para el desarrollo de inventarios.	Sí/No	Existencia de inventario específico para la ciudad, con monitoreo frecuente y sistema de actualización periódica	Existencia de inventario a partir de fuentes nacionales, o inventario local sin sistema de actualización periódica	No hay inventario o monitoreo no existe	No hay inventario o monitoreo no existe	EPA
Emisiones GEI per cápita	Medida de la intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero por persona basada en censo e inventario de	tonelada anual per cápita	<5	5-10	>10	ND	

Indicador	Descripción GEI	Unid.	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Emisiones GEI / PIB	Medida de la eficiencia de la economía de la ciudad en términos de carbono. Se basa en el PIB de la ciudad y el inventario de GEI	kg/US\$ de PIB	< 0,35	0,35-0,8	>0,8	ND	
Existencia de planes de mitigación con metas de reducción sectoriales y sistema de monitoreo	Capacidad de la ciudad para definir, reglamentar y operacionalizar medidas de mitigación de GEI en los diversos sectores y áreas de infraestructura	Sí/No	Existe un plan de mitigación adoptado formalmente, con metas cuantitativas y un sistema de monitoreo y cumplimiento en funcionamiento	Existe un plan pero no ha sido adoptado, no tiene metas cuantitativas o tiene monitoreo y cumplimiento limitado	No existe un plan de mitigación	Existe un plan de mitigación adoptado formalmente, con metas cuantitativas y un sistema de monitoreo y cumplimiento en funcionamiento	INVEMAR /CDKN

4.7. RUIDO

La normatividad expedida por el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible hace explícita referencia a los estándares máximos permisibles de emisión de ruido y de ruido ambiental para todo el territorio nacional. La normatividad en sí es un instrumento que busca regular la exposición continua al ruido de manera que con su adecuado cumplimiento, la ciudadanía tenga mejor calidad de vida y se encuentre menos expuesta a niveles que puedan causar daño a la salud. Esto es confirmado por el artículo de la Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia, el cual alerta respecto al estrés, pérdida de sueño, cambios de comportamiento etc., en los que puede verse afectada la salud pública (Mariela Ortega B, July/Dec 2005).

Para mejorar la satisfacción de los ciudadanos respecto a la exposición al ruido, se busca relacionar de manera apropiada los grados de molestia que puedan causar las distintas actividades con los usos del suelo que identifique cada municipio. Lo anterior sumado con el cumplimiento de la regulación específica

en términos de fuentes estacionarias, contaminación acústica, medición y regulación de la exposición, genera mejores posibilidades de bienestar para los habitantes.

En Cartagena de Indias la afectación por ruido es evidente principalmente en las intersecciones de elevado flujo vehicular, pero puede localizarse en diversos sectores destinados a actividades hoteleras, turísticas y sociales, principalmente en el horario nocturno en diversos locales donde se usan equipos de sonido de elevada potencia.

Se ha estimado que tan solo entre el 19 y 31% de los puntos de aglomeración vehicular y fuentes fijas cumplen con los límites máximos permisibles para horario diurno establecidos en Colombia y entre 12 y 17% en el horario nocturno (Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA, 2015).

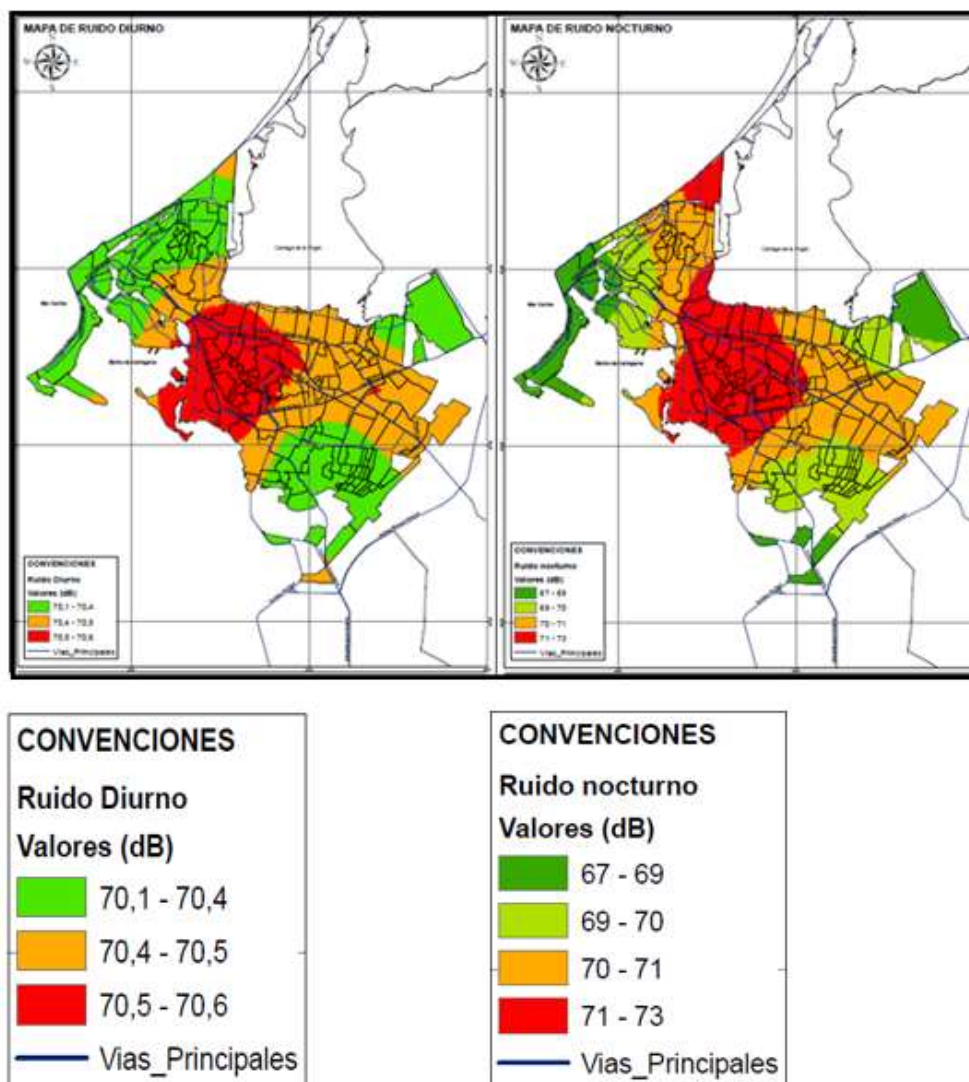
El índice de la metodología de CSC relacionado con la existencia, monitoreo y cumplimiento de regulaciones sobre polución acústica Cartagena se posiciona en un estado medio pues, aunque existen las regulaciones, su monitoreo resulta inconsistente y el cumplimiento limitado. La situación de la heroica es similar a la de Ciudad de Panamá y Barranquilla, pero menos satisfactoria que la de Bucaramanga, ciudad que cumple con todas las regulaciones exigidas de polución acústica.

En Cartagena se ha identificado que el ruido se presenta debido principalmente a situaciones relacionadas con riñas y peleas, así lo percibe el 65% de los encuestados, seguido por la congestión vehicular con un 40% de la percepción (IPSOS Napoleón Franco, 2014). Por otra parte, el 20% de los encuestados manifestaron que el ruido en la ciudad es bajo, el 38% ni alto ni bajo y un 42% que lo considera alto. Mientras tanto, el 59% de los ciudadanos encuestados siente que en la ciudad no se toman las medidas necesarias para controlar el nivel de ruido. (IPSOS Napoleón Franco, 2014).

En el año 2010 la Universidad de Cartagena publicó “Valoración de los Niveles de Riesgos Ambientales en el Distrito de Cartagena”, elaborado por el Instituto de Hidráulica y Saneamiento (IHSA), en el cual se presentó el mapa de ruido diurno y nocturno (ver Figura 2.3), con base en las mediciones sonoras realizadas, donde concluyeron que tanto para el día como la noche los niveles de ruido superaban lo permitido por la regulación en la mayor parte de los sectores, constituyéndose así una situación de ruido excesivo. La mayor contaminación se presentó en la zona del aeropuerto Rafael Núñez y en la zona central del Distrito.

Ahora bien, durante el proceso de construcción del Plan de Gestión del Ruido Ambiental (PGRA) de noviembre del 2013, el EPA de Cartagena realizó un proceso conjunto entre la comunidad y representantes de los sectores Transporte, Industria, Comercio y Estatal. Como resultado se obtuvo la elaboración de los mapas digitales de ruido ambiental del perímetro urbano de la localidad 3 del distrito de Cartagena, herramienta que permitió diseñar estrategias preventivas y de control dirigidas a los responsables de la contaminación acústica.

Figura 2.3 Mapa de ruido diurno y nocturno Cartagena, 2010



Fuente: (EPA - Secretaria Planeación Distrital de Cartagena, 2015)

La situación del ruido en la ciudad de Cartagena de Indias se evidencia en el número de quejas radicadas en 2010 ante el EPA (EPA- Universidad de Cartagena, 2015). De las 1.322 quejas recibidas referentes a olores ofensivos, ruido, escombros y demás, el 39% corresponden a ruido, es decir, 522 casos, siendo el 49% procedente de la Localidad 1, 25% de la Localidad 2 y 26% de la Localidad 3 (Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, 2011). Es así como en el documento “Bases para el Plan de Desarrollo de Cartagena” se incorporó la necesidad de conformar en un 100%, el sistema integrado de monitoreo ambiental urbano, en donde se incluye el componente ruido. Por lo tanto, como conclusión, a pesar de la existencia de regulación, existe un cumplimiento limitado que posiciona la polución acústica como un reto para la ciudad de Cartagena de Indias.

Tabla 2.6. Indicador de Ruido

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Existencia, monitoreo y cumplimiento de regulaciones sobre contaminación acústica	Existencia de mecanismos de regulación para reducir la contaminación acústica	Sí/No	Regulaciones aprobadas, monitoreo frecuente, cumplimiento adecuado	Regulaciones aprobadas, monitoreo inconsistente, cumplimiento limitado	Regulaciones no efectivas, o sin monitoreo o cumplimiento	Regulaciones aprobadas, monitoreo inconsistente, cumplimiento limitado	EPA

4.8. VULNERABILIDAD Y RIESGO

El entendimiento de las autoridades y de los pobladores sobre el significado de la exposición ante los riesgos que enfrentan las áreas urbanas facilita las acciones de planificación dirigidas a la reducción en la exposición a las consecuencias de los desastres naturales (costo - eficacia de las medidas). La necesidad de brindar respuestas eficaces ante la ocurrencia de desastres naturales se entiende mejor cuando esto puede constituir la diferencia entre la vida y la muerte, o la ruina económica ex post a la ocurrencia de los eventos. Por lo tanto, facilitar que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles es el objetivo de desarrollo sostenible que se centra en este aspecto de la gestión.

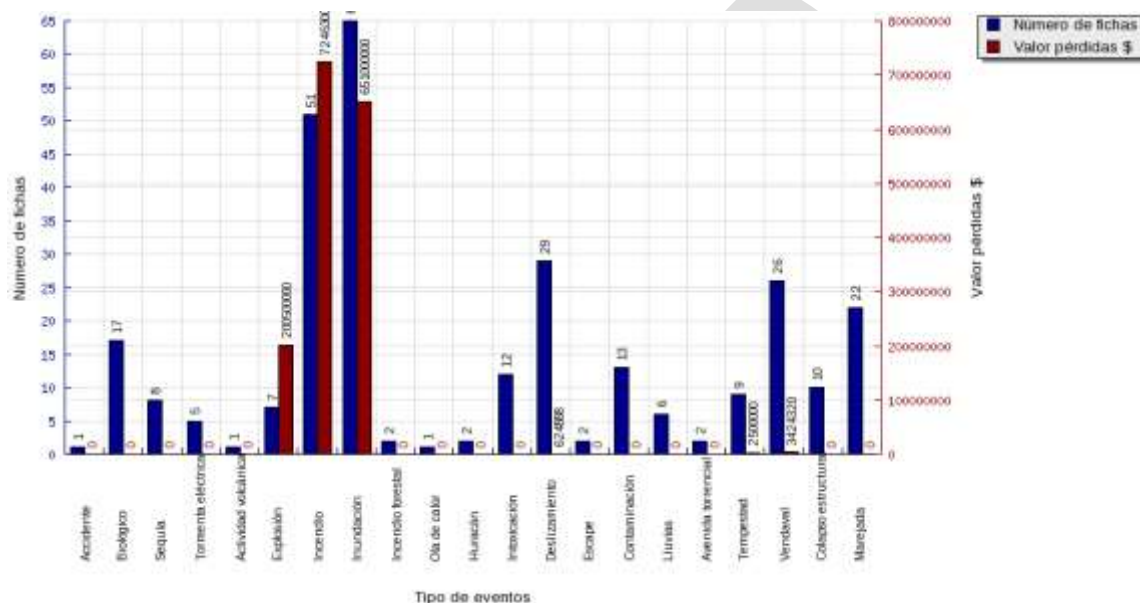
La ciudad de Cartagena cuenta con una Oficina Asesora de Gestión y Manejo del Riesgo y el Fondo para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Distrito de Cartagena de Indias (Acuerdo 001 de 2016), al igual con el Consejo Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres, el cual está conformado por entidades del Distrito y Nacionales, empresas de servicios públicos y universidades, el cual se encarga de definir acciones conjuntas a desarrollar en cuanto al manejo y gestión del riesgo.

Se resalta que recientemente con el auspicio del PNUD, la oficina de planeación Distrital facilitó la expedición del acto administrativo 655 de junio 3 de 2014, en el cual se decreta la adopción del Plan Distrital para la Gestión del Riesgo de Desastres (PDGR) y cuyo objetivo principal es establecer acciones orientadas hacia el conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres. De forma similar, se debe resaltar que dentro del Decreto 655 de 2014 respecto a las amenazas y vulnerabilidad, se contempla el análisis y evaluación del riesgo, caracterización de escenarios y el monitoreo de fenómenos. Asimismo, se plantea la integración de la gestión del riesgo en la planeación y desarrollo territorial, junto con la apropiada divulgación respecto a la preparación y manejo ante eventuales desastres.

Hoy en día, aunque se dispone de la cartografía sobre mapas de riesgo de la ciudad que incluye amenazas naturales (geofísicas e hidro meteorológicas) y análisis de vulnerabilidad, ésta se encuentra desactualizada pues corresponde a información correspondiente al año 2001. Asimismo, existen mapas de riesgo y vulnerabilidad al cambio climático a escala 1:20.000 que se encuentran igualmente desactualizados. Sin embargo, se debe mencionar que en la actualidad el Distrito adelanta trabajos con Cardique para llevar a cabo la actualización de la cartografía de riesgos.

De acuerdo con el Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Cartagena de Indias y una vez efectuado el análisis de la información cronológica, se concluyó que los eventos naturales de origen hidrometeorológico son los que se presentan con mayor frecuencia, con un porcentaje de 50.1%. Estos han ubicado los eventos de inundación como los de mayor importancia para la ciudad (22.3%) junto con los deslizamientos (10.0%). La Figura 2.4, muestra el tipo de evento y el valor en pérdidas económicas por cada uno de ellos¹⁴. Asimismo, el Plan Maestro de Drenajes preparado para el Departamento Administrativo de Valorización Distrital, contiene estudios y diseños con presupuestos de obras a 2009.

Figura 2.4. Tipo de Eventos y Valor en Pérdidas Reportados para Cartagena D.T.C.



Fuente: DesInventar, 2013.

La ubicación geográfica de la ciudad de Cartagena, así como las condiciones geológicas y geomorfológicas presentes en el área, la hacen vulnerable a amenazas naturales que sumadas a las actividades antrópicas, en algunos casos, son potencializadas por la ausencia de acciones sin una planificación estructurada para el desarrollo urbanístico.

La condición de los suelos y las intervenciones inadecuadas de los pobladores sobre los taludes y laderas influyen drásticamente para que en épocas de invierno se agraven los impactos. Es así como las áreas de mayor susceptibilidad a fenómenos de remoción en masa se ubican alrededor de los diferentes cerros y lomas del distrito. Entre estos se destacan los costados del Cerro de La Popa, Cerro Marión, Cerro Albornoz, Loma del Peyé, Mirador de Zaragocilla, Lomas del Sector del Espinal. Así como también los sectores de Nuevo Bosque (Las Colinas, Manzanares), Nueve de Abril, San Pedro Mártir, San Francisco, Nariño, Sinaí y Piedra de Bolívar.

Periódicamente existen perturbaciones tropicales que evolucionan a tormenta tropical, sin embargo, pocas se convierten en huracanes. Por fortuna para Colombia, son contadas las tormentas que llegan a las

¹⁴ Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Cartagena de Indias. 2013

costas directamente. Sin embargo, algunas veces los coletazos de los huracanes alcanzan a afectar la región caribe originando fenómenos tales como el mar de leva, marejadas e inundaciones. Por otra parte, las fuertes lluvias pueden traer consigo repentinas inundaciones y crecientes en ríos y quebrados¹⁵ que pueden afectar la seguridad de los cartageneros.

Las inundaciones ocasionadas por el fenómeno de la niña de los años 2010 y 2011 en Cartagena dejaron en evidencia el hecho de que la ciénaga de La Virgen, -que no sólo ocupa la jurisdicción político administrativa del Distrito de Cartagena de Indias- y los drenajes que llegan a ella, generan inundaciones con cierto tiempo de recurrencia en su área de influencia.

Los aspectos de mayor relevancia para que este fenómeno se presente también están relacionados directamente con la intervención antrópica sobre la cuenca de la ciénaga en cuestión. No obstante, el comportamiento ante eventos extremos puede afectar las tres vertientes del Distrito: vertiente Ciénaga de la Virgen, vertiente de las cuencas que drenan a caños y lagunas internas y la vertiente Bahía de Cartagena. Por otra parte, el Distrito de Cartagena identificó entre las causas que actuaron en las inundaciones lo siguiente: “La extracción de materiales de fondo de los cauces, la modificación de la topografía de la corriente, la construcción de estructuras dentro del cauce, invasión de las orillas o zonas de retiro, los vertimientos de aguas residuales, los cambios hidrológicos debidos a los procesos de urbanización, la deforestación de las cuencas, el aumento en el nivel de las mareas, cotas y niveles de las calles, acumulación de basuras y escombros, sedimentación por aporte de material de las cuencas y la falta de mantenimiento de canales y cauces (Alcaldía Distrital, 2013)”.

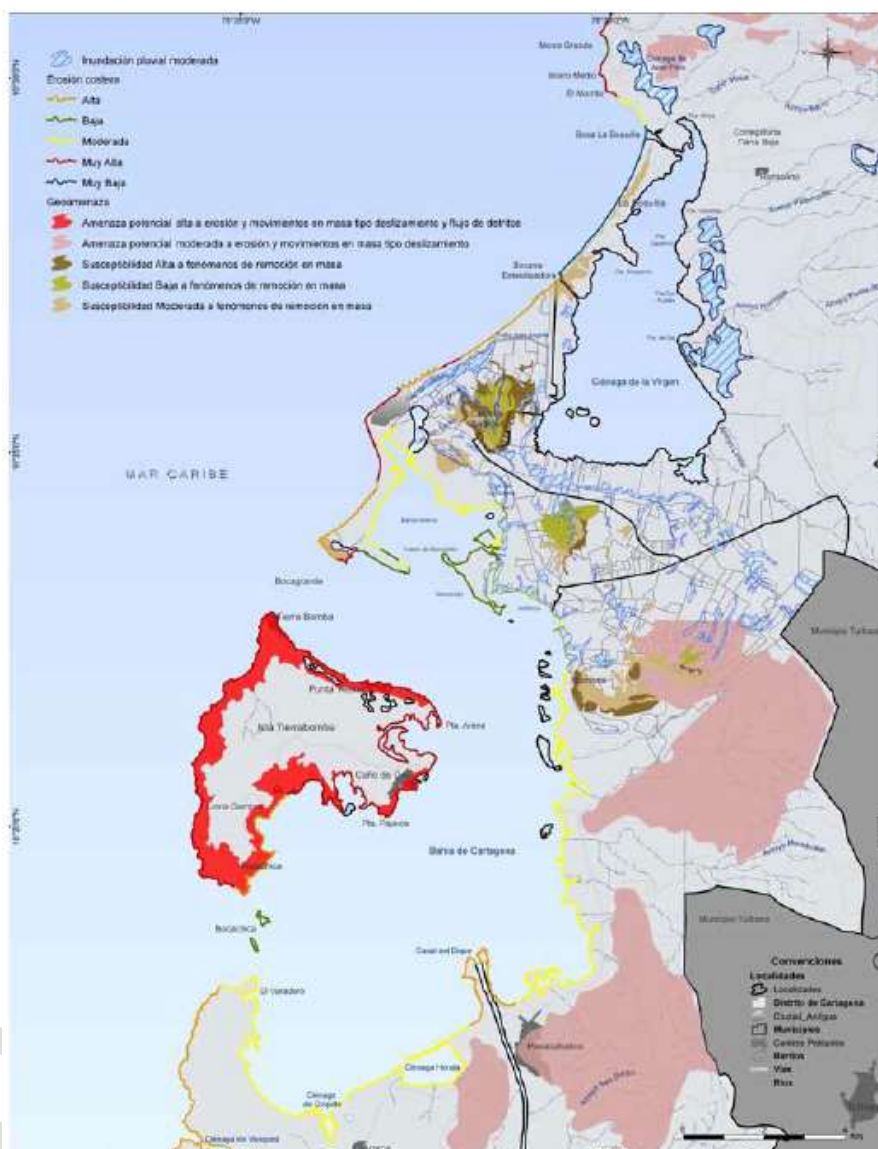
Es de resaltar como en el Informe del Estado de los Ambientes Marinos y Costeros en Colombia -2004 (Pág. 133), se mencionan los cambios en la cobertura del bosque manglar, sobre todo en las áreas donde la expansión urbana sucede. Asimismo en las orillas sur oriental y sur occidental de la Ciénaga de La Virgen, donde las coberturas se han reducido por efecto de la tala y la disposición de basuras.

La afectación de las comunidades asentadas sobre el margen perimetral de este cuerpo de agua, suele ser casi que cíclica, no obstante las soluciones se encuentran en implementación en el marco del Plan 4C - Cartagena Competitiva y Compatible con el Clima-; Se destaca la iniciativa para adaptar el barrio Boston (una de las comunidades más vulnerables del Distrito) a través de una propuesta con soluciones costo-efectivas, que busca establecer parámetros de referencia para barrios adaptados en zonas costeras de Colombia, alrededor de temas que consideran de manera integral la construcción de vivienda, la infraestructura (vial, alcantarillado, acueducto, drenaje), el manejo paisajístico y de áreas verdes, la salud pública y la creación de oportunidades económicas para sus habitantes.

En este mismo orden de ideas, las áreas de inundación en el Distrito corresponden a las zonas bajas de llanuras inter-mareales (orillas del mar y de cuerpos de agua internos) y partes bajas de canales y drenajes, que por sus condiciones inherentes se encuentran con mayor exposición a cambios en el nivel de las aguas por Oleaje, vientos, mares de leva, mareas, o por el desborde de canales de drenaje y cauces naturales por lluvias intensas (Fig ____). Mientras tanto, el 57% de los encuestados durante el 2014 considera que no se toman medidas para minimizar efectos de desastres naturales, comparado con el 51% de ellos que considera que los eventos climáticos ocurren con mayor frecuencia.

Figura ____ : Mapa de riesgo del Distrito de Cartagena por amenazas naturales

¹⁵ Plan de Contingencia contra Huracanes del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo.



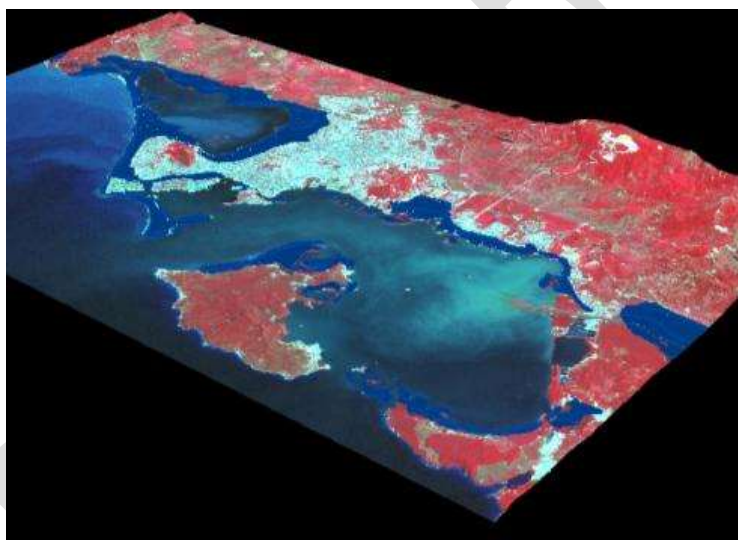
Fuentes: formulación de los lineamientos de adaptación al Cambio climático en Cartagena de indias .mapa de geoamenazas, mapa de inundación pluvial moderada(Universidad de Cartagena-Ac, 2010)

Si bien Cartagena ha presentado grandes avances en la última década en los servicios de acueducto y alcantarillado así como en la habitabilidad de la vivienda y las mejoras en la calidad de vida de la población, aún se ve enfrentada a múltiples retos ambientales. Ejemplo de estos son la contaminación de la bahía, el deterioro del suelo en algunos sectores del área urbana (por contaminación industrial y urbanización) y la erosión de la línea de costa que aumenta la vulnerabilidad frente a efectos del cambio climático, como lo puede ser el aumento en el nivel del mar.

En la ciudad de Cartagena, se han adelantado estudios por parte de INVEMAR en convenio con la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN) y con la participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Alcaldía Mayor de Cartagena y Cámara de Comercio de Cartagena, titulados “Formulación de los Lineamientos de Adaptación al Cambio Climático en Cartagena de Indias”. En este se establece la fase I del

proyecto “Integración de la adaptación al Cambio Climático en la planificación territorial y sectorial de Cartagena de Indias”. De acuerdo con INVEMAR, Cartagena de Indias es una de las siete áreas identificadas como críticas por su alta vulnerabilidad al cambio climático, por efectos del aumento en el nivel del mar (ANM) (INVEMAR, 2003). Por este motivo, desde el año 2007 la ciudad ha venido trabajando para fortalecer su capacidad de adaptación a este fenómeno. Al respecto se destaca el proyecto ANM II “Construcción de capacidades para mejorar la capacidad de adaptación al ascenso en el nivel del mar en dos áreas vulnerables de las zonas costeras de Colombia (Tumaco-Pacífico, Cartagena de Indias-Caribe)” (INVEMAR, 2008) (ver Figura 2.5).

Figura 2.5. Imagen de Satélite Áster. Modelo de Áreas de Inundación por 1 m de Aumento del Nivel del Mar



Fuente: INVEMAR, 2008 – CDKN 2014

Los principales impactos identificados por ANM en Cartagena son: La erosión costera y el retroceso de las playas, daños en la Vía al Mar, afectación del Centro Histórico, cambios en la dinámica del sistema de humedales costeros e intrusión marina en el Canal del Dique¹⁶. Estos impactos pueden incrementarse teniendo en cuenta factores de índole social y económica, tales como el crecimiento demográfico, el incremento de la pobreza y las deficiencias en infraestructura de vivienda y saneamiento básico.¹⁷

La estrategia diseñada para la adaptación está dirigida a garantizar la protección de la economía de la ciudad y al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, primando en las comunidades de bajos recursos. Es así como se ha planteado concretamente dirigir los esfuerzos hacia establecer medidas mitigación y adaptación desde sus gobernantes, así como la sensibilización de la comunidad sobre los impactos y respuesta a las amenazas climáticas.

Referente a lo anterior, es importante mencionar el impacto que tuvo la construcción de la Vía Perimetral que bordea el sur de la Ciénaga de la Virgen, la cual dentro de su concepción aparte de su trascendencia en los aspectos sociales y mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes del sector, incluyó

¹⁶ (IDEAM, 2010).

¹⁷ Lineamientos de Adaptación al Cambio Climático en Cartagena de Indias (2012)

aspectos dirigidos a mitigar las consecuencias de las acciones de relleno contra el espejo de agua de la Ciénaga, frenando el asentamiento informal y evitando el crecimiento desordenado de la huella urbana de la ciudad, se resalta que en el 2006 se construyeron 3,5 km de los 14 km proyectados, obra que fue complementada con la construcción de la Bocana de Marea estabilizada, con el ánimo de coadyuvar a la oxigenación de la ciénaga.

Adicionalmente, los estudios identifican la necesidad de trabajar en la adaptabilidad de manglares y humedales como ecosistemas estratégicos, en la búsqueda de posicionar a Cartagena como líder en la adaptación al cambio climático.

Ahora bien, los fenómenos climáticos de mayor importancia para la ciudad de Cartagena son: las variaciones en el nivel del mar (mar de leva, los eventos extremos a través de lluvias torrenciales (que incrementan indirectamente los deslizamientos de tierra), y los veranos intensos. De este modo, se proyecta un aumento en la temperatura entre 2 y 4 °C y se calcula un aumento en el nivel del mar entre 80 cm y 1,0 m para el año 2100. Estos cambios traerían consigo impactos tales como inundaciones tanto por lluvias como por el mar, pérdida de playas y erosión costera, afectación del patrimonio ecológico y la pesca y aumento de morbilidad por vectores. La Figura 2.5 muestra la proyección a 2040 de la población afectada por el fenómeno de inundación. Con base en lo anterior, uno de los principales retos de la ciudad radica en la implementación de planes, acciones y estrategias dirigidas a la adaptación al cambio climático teniendo en cuenta los planes de desarrollo.

En la Ciénaga de La Virgen, por su intercesión de áreas urbanas con áreas rurales y zonas costeras, convergen tanto autoridades ambientales locales (Establecimiento público Ambiental EPA), regionales (Cardique) y nacionales (Unidad de Licenciamiento Ambiental), al igual que las autoridades marinas, representadas por la Capitanía de Cuerpo de Cartagena, y como autoridad policiva, la Alcaldía Distrital de Cartagena. Fue así como Cardique elaboró el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca Ciénaga de la Virgen, aprobado mediante Resolución No. 0768 del 20 de septiembre de 2005. (Contraloría General de la República, 2005)

La exposición de la ciudad de Cartagena a consecuencias negativas por ocurrencia de fenómenos relacionados con el cambio climático ha traído consigo acciones responsables por parte de sus autoridades, tal y como puede ser la “Formulación de los lineamientos de adaptación al cambio climático en Cartagena de Indias (INVEMAR, 2011)”, que en su capítulo “Informe técnico final” contiene los siguientes lineamientos:

- “Dentro de los procesos de ordenamiento, se deberán incluir los lineamientos de adaptación en el marco de la gestión integrada de la zona costera (Plan de Manejo de la UAC).
- Incorporar las medidas de adaptación en la planificación pública, a través de tres instrumentos fundamentales: i) los Planes de Desarrollo en sus diferentes escalas (Departamental y local); y ii) revisión ordinaria del POT y usos del suelo; y iii) los Planes de Manejo y Ordenación de Cuencas - POMCAs.
- La recuperación y ordenamiento de los suelos de protección de las playas del Distrito
- Definir acciones para la densificación del suelo urbano para generar propiedad horizontal
- Proponer los lineamientos ambientales de uso del suelo (Permitidos Prohibidos y Restringidos/compatibles y Complementarios
- Establecer una políticas de vivienda planificada y ajustada con las limitaciones del cambio climático

- Creación de parques y zonas verdes como iniciativas que en conjunto intervienen en la planeación urbana y rural y disminuyen los impactos de las inundaciones y deslizamientos.
- En las zonas periféricas a los cuerpos de agua, y sectores marginales se requerirá trabajar para crear futuros barrios adaptados mediante opciones como la reubicación de asentamientos, establecimiento de zonas verdes protectoras, fácil acceso y servicios básicos etc.
- La proyección de la expansión urbana de la ciudad con criterios de adaptación a las nuevas condiciones climáticas es un reto en donde las Alianzas Público Privadas - APP serán necesaria.
- Integración de la adaptación en las normas de urbanismo, del sector de la construcción, inmobiliario y de desarrollo de obras de infraestructura (por ejemplo, en la construcción de nuevas calles, edificios, o posibilidades de transporte) para aumentar la solidez de los diseños y garantizar las inversiones a largo plazo, frente a las amenazas climáticas.”

Los lineamientos propuestos por el INVEMAR a la administración Distrital en el 2011, han servido de orientación en la adopción de políticas públicas de largo plazo, en la implementación de ellas, existe coherencia en la gestión como lo demuestra la articulación con las acciones concretas recogidas en el documento “Cartagena Competitiva y Compatible con el Clima 4C”, documento elaborado de manera participativa con la comunidad, grupos de interés y las autoridades correspondientes, que recoge las siguientes propuestas de acción (Plan 4C Cartagena de Indias Competitiva y Compatible con el Clima-2014):

- “Impulsar una zona portuaria e industrial compatible con el clima: Coordinar e impulsar acciones climáticas innovadoras para reducir el riesgo e implementar medidas de adaptación y mitigación que proyecten su competitividad futura.
- Promover un sector turístico compatible con el clima: Involucrar al sector hotelero, operadores y turistas en el entendimiento y la creación de medidas de adaptación y mitigación que permitan a la ciudad seguir siendo el mayor atractivo turístico del Caribe colombiano.
- Preparar barrios adaptados al clima del futuro: Impulsar medidas de adaptación que incluyan temas de agua, saneamiento básico, construcción, energía, transporte y conocimiento climático ciudadano, para lograr preparar gente y barrios adaptados ante el clima del futuro.
- Restablecer el equilibrio ecológico de Cartagena: Restaurar los ecosistemas y la estructura ecológica de Cartagena a nivel de playas, humedales y ciénagas, para asegurar la resiliencia de la ciudad y sus habitantes.
- Proteger nuestro patrimonio histórico y nuestros bienes de interés cultural: Realizar acciones de restauración y protección, para mantener su valor como Patrimonio Histórico de la Humanidad al servicio de los cartageneros y visitantes”.

Basados en los riesgos identificados la estrategia que tiene Cartagena para adaptarnos y mitigar los efectos del cambio climático ahora y en el futuro es el plan 4C con su “Eje de adaptación integrada al desarrollo económico de la ciudad”, “Eje de restauración ecológica Agua y vida”, “Eje los ciudadanos y la adaptación al clima”.

Aunque la ciudad cuenta con la caracterización y gestión respecto de los principales escenarios de riesgo en los planes distritales y departamentales de gestión del riesgo, aún no existen sistemas de alerta

temprana efectivos para las principales amenazas. Adicionalmente, el 12,3% de las viviendas están expuestas a riesgos no mitigables, lo cual representa uno de los principales retos para la sostenibilidad social y ambiental de Cartagena, por lo que este indicador ubica a la ciudad en un estado medio o reto.

Para finalizar, los indicadores relacionados con la existencia de mapas de riesgo de la ciudad que incluyan las principales amenazas naturales y vulnerabilidad al cambio climático presentan un desempeño medio de acuerdo a la metodología CSC. Esto en razón a que se encuentran basados en información histórica únicamente y/o requiere un proceso de actualización. Situación que para las ciudades de Panamá y Barranquilla se encuentra en estado crítico, mientras que para la ciudad de Bucaramanga este indicador se encuentra en verde.

La percepción de los cartageneros encuestados frente a la sensación de amenaza por la ocurrencia de fenómenos como la inundación es del 30%, mientras la sensación de que no se encuentran amenazados por ningún fenómeno relacionado con inundaciones, avalanchas, deslizamientos o hundimientos de tierra fue del 64% en el 2014.

Tabla 2.7. Indicadores de Vulnerabilidad ante Desastres Naturales

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Existencia de mapas de riesgo de la ciudad a escala de al menos 1:10000 que incluyan información sobre amenazas naturales (geofísicas e hidrometeorológicas) y análisis de vulnerabilidad	Existencia de mapas de riesgo de la ciudad que incluyen amenazas naturales (geofísicos e hidrometeorológicos) y análisis de vulnerabilidad	Sí/No	Existencia de mapas de riesgo a escala 1:10.000 que incluyen un análisis de las principales amenazas y de la vulnerabilidad basados tanto en información histórica como en cálculo probabilístico	Existencia de mapas de las principales amenazas naturales en escala 1:10.000, basados en información histórica	No hay mapas de las principales amenazas a escala 1:10.000	Existencia de mapas de las principales amenazas naturales en escala 1:10.000, basados en información histórica	Alcaldía
Existencia de mapas de riesgo y vulnerabilidad al cambio climático	Existencia de mapas de riesgo y vulnerabilidad al cambio climático	Sí/No	Existen mapas completos y actualizados	Existen mapas incompletos o desactualizados	No existen mapas de riesgos / vulnerabilidad al cambio climático	Existen mapas incompletos o desactualizados	Oficina Distrital de Gestión y Manejo del Riesgo

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Existencia de planes de contingencia adecuados para desastres naturales	La ciudad ha preparado un plan de respuesta adecuado (o plan de contingencia) a la ocurrencia de distintos tipos de amenazas naturales	Sí/No	Completo, actualizado y puesto a prueba por medio de simulacros por lo menos 1 vez al año	No está completo, no está actualizado o no se han hecho simulacros en los últimos 12 meses	Incompleto, desactualizado o no puesto a prueba en los últimos 24 meses	Incompleto, desactualizado o no puesto a prueba en los últimos 24 meses	Alcaldía
Existencia de sistemas de alerta temprana efectivos	La ciudad posee sistemas operativos de alerta temprana	Sí/No	Sistema de alerta temprana para las principales amenazas naturales puesto a prueba al menos 1 vez al año	Sistema de alerta temprana para las principales amenazas naturales puesto a prueba mediante al menos 1 simulacro en los últimos 24 meses	Inexistencia del sistema de alerta temprana o existencia de solo un modo de notificación sin pruebas periódicas (simulacros)	Inexistencia del sistema de alerta temprana o existencia de solo un modo de notificación sin pruebas periódicas (simulacros)	Servicio Geológico colombiano
Existencia de plan efectivo de gestión del riesgo de desastres	La ciudad ha preparado planes de gestión del riesgo de desastres (PGRD) para reducir su vulnerabilidad a las amenazas naturales. El PGRD incluye reducción de la vulnerabilidad ex-ante, plan de respuesta a desastres y define una estrategia de	Sí/No	La ciudad cuenta con un plan de gestión de riesgo actualizado (menos de 36 meses de antigüedad) y ha sido aprobado por las instancias competentes (vigente)	La ciudad tiene un plan de gestión de riesgo vigente, pero no ha sido actualizado en los últimos 36 meses	La ciudad no tiene plan de gestión de riesgo, o está incompleto / desactualizado (más de 36 meses de antigüedad), o no ha sido aprobado por las autoridades competentes	La ciudad no tiene plan de gestión de riesgo, o está incompleto / desactualizado (más de 36 meses de antigüedad), o no ha sido aprobado por las autoridades competentes	Oficina Distrital de Gestión y Manejo del Riesgo y Establecimiento Público Ambiental (EPA)

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
	gestión financiera del riesgo						
Existencia de plan efectivo de adaptación al cambio climático	La ciudad ha preparado un plan de adaptación al cambio climático, que se encuentra aprobado por las autoridades competentes	Sí/No	La ciudad cuenta con un plan de adaptación al cambio climático ((menos de 36 meses de antigüedad) y ha sido aprobado por las instancias competentes (vigente)	La ciudad tiene un plan de adaptación al cambio climático vigente, pero no ha sido actualizado en los últimos 36 meses	La ciudad no tiene plan de adaptación al cambio climático, o está incompleto / desactualizado (más de 36 meses de antigüedad) , o no ha sido aprobado por las autoridades competentes	La ciudad no tiene plan de adaptación al cambio climático, o está incompleto / desactualizado (más de 36 meses de antigüedad), o no ha sido aprobado por las autoridades competentes	Oficina Distrital de Gestión y Manejo del Riesgo y Establecimiento Público Ambiental (EPA)
Porcentaje de medidas implementadas de los planes de gestión del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático	Porcentaje de acciones que se definen en los planes de gestión de riesgos y de la adaptación al cambio climático que se han implementado	%	>50	20-50	<20	ND	

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
			La ciudad tiene acceso a recursos para la atención de emergencias y la reducción de vulnerabilidad ex-ante, y además cuenta con un esquema de transferencia del riesgo (e.g. seguros)	La ciudad tiene acceso a recursos para la atención de emergencias y la reducción de vulnerabilidad ex-ante	La ciudad tiene acceso únicamente a recursos para atender emergencias	La ciudad tiene acceso únicamente a recursos para atender emergencias	Oficina de Gestión del Riesgo y Planeación
Asignación de presupuesto municipal a la gestión del riesgo de desastres	Recursos financieros disponibles para atender emergencias, reducir vulnerabilidad ex-ante y existencia de esquemas de transferencia del riesgo (e.g. seguros)	Sí/No					
Los principales instrumentos de planificación de la ciudad incorporan el análisis de riesgos	El Plan de Desarrollo Urbano y el Plan de Ordenamiento Territorial toman en cuenta el análisis de riesgo a las principales amenazas naturales	Sí/No	Ambos planes son vinculantes y toman en cuenta los resultados del análisis de riesgo a las principales amenazas naturales	Una de las herramientas de planificación es vinculante y toma en cuenta los resultados del análisis de riesgo a las principales amenazas naturales	Ninguna de las herramientas de planificación toma en cuenta los resultados del análisis de riesgo a las principales amenazas naturales, o los toman en cuenta pero no son vinculantes	Una de las herramientas de planificación es vinculante y toma en cuenta los resultados del análisis de riesgo a las principales amenazas naturales	Secretaría de Planeación Distrital
Infraestructura crítica (ej. agua, energía, etc.) en riesgo debido a construcción inadecuada y/o ubicación en áreas con riesgo no mitigable	Porcentaje de infraestructura pública crítica susceptible de ser impactada por amenazas naturales	%	0	0-10	>10	>15	Planeación y Oficina de Gestión del Riesgo

Indicador	Descripción	Unid.	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Porcentaje de viviendas en riesgo debido a construcción inadecuada	Porcentaje de viviendas en riesgo debido a paredes, techos o pisos inadecuados, sobre viviendas totales	%	0	0-10	>10	12.30%	Corvivienda (Plan Maestro de Vivienda 2007, proyecciones de Corvivienda a 2012) Plan Maestro de Vivienda 2007 y elaboración propia Corvivienda 2012.

3. DIMENSIÓN SOSTENIBILIDAD URBANA

La sostenibilidad urbana tiene que ver con la forma en que las ciudades se integran al entorno económico nacional e internacional como resultado del ordenamiento y la planificación de sus dinámicas de crecimiento y del equilibrio que están en capacidad de lograr con la creación de oportunidades para el trabajo, la inversión, el estudio, el turismo y la convivencia en sociedad. En suma, la sostenibilidad urbana hace referencia al logro de condiciones adecuadas de habitabilidad vistas como el progreso urbano que provee soluciones de vivienda y servicios públicos accesibles y de calidad, infraestructura vial, entornos para la recreación, y oportunidades de vivir en un espacio público amable y seguro.

Las administraciones recientes han impulsado la planeación del territorio desde el Plan de Ordenamiento Territorial - POT, y la implementación de la política Nacional de “Ciudades Amables” con el Sistema Estratégico de Transporte – SETP. En la actualidad la administración del Distrito, a través de la Secretaría de Planeación Distrital, está a la espera de realizar la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial.

El modelo de ordenamiento en revisión tiene el reto de enfrentar, entre otros aspectos, la dualidad existente de la ciudad. Por un lado, se han fortalecido áreas asociadas a actividades económicas tales como los puertos, las áreas productivas, las zonas francas, las zonas turísticas como los inmuebles del

Centro Histórico y por otro, se ha aumentado la densidad y la extensión de áreas informales de uso residencial en zonas de riesgo alto y medio por inundación y remoción de masas, incrementando el déficit de vivienda cualitativo y cuantitativo en la ciudad y poniendo en riesgo zonas de protección ambiental tales como los cuerpos de agua.

En relación con el espacio público, la ciudad presenta condiciones deficitarias en cuanto a cantidad y calidad. Su uso ha sido relegado por el interés privado sobre lo público, siendo ocupado y transformado de manera irregular en el proceso de expansión de la ciudad. Del mismo modo, presenta fenómenos de congestión y sobredemanda por lo limitado de estos espacios y por la ocupación tanto de las áreas al interior de la ciudad como de las pocas áreas naturales remanentes.

Finalmente, el sistema de transporte público aún no está consolidado y la reciente apertura de Transcaribe ha generado desafíos en la actual administración que deben ser afrontados en el corto plazo, sumado a los retos frente al transporte informal y a las deficiencias de infraestructura vial en términos de su articulación y calidad.

3.1. USO DEL SUELO / ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El territorio del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias está compuesto por una serie de islas, penínsulas y cuerpos interiores de agua que conforman un área insular y un área continental. Estas condiciones y la presencia de los cuerpos de agua, la hacen una ciudad con características morfológicas especiales y un exquisito paisaje natural pero, al mismo tiempo, la vuelven un sistema de gran fragilidad ambiental (Alcaldía de Cartagena, 2001). Pese a lo anterior, su territorio urbano se ha densificado en los últimos años debido en parte al acelerado crecimiento de huella urbana. Dos fenómenos han facilitado éste proceso, por un lado la informalidad desatendida que va ocupando los suelos de protección y/o de valor ambiental y por el otro, la ausencia de rigor urbanístico desde donde se han otorgado licencias de construcción sobre estas zonas para apoyar nuevos desarrollos.

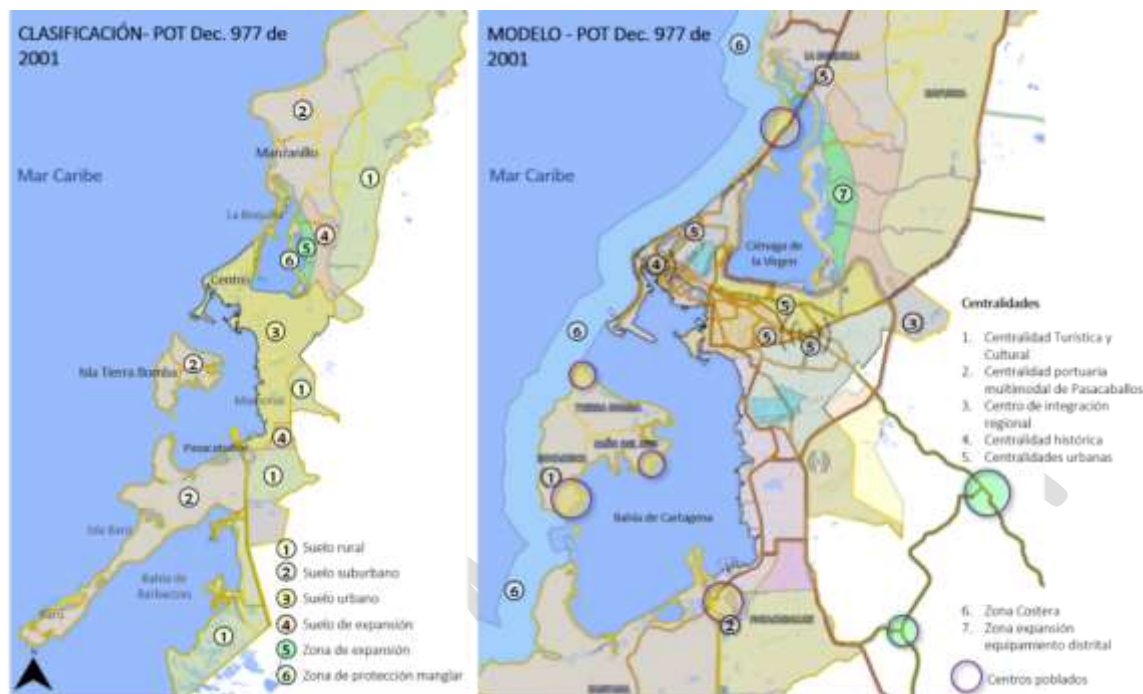
Una de las zonas que presenta algunos de los niveles más altos de densificación, es la zona adyacente a la Ciénaga de la Virgen y aquella ubicada en el sentido sur-este de la carretera de la Cordialidad. De forma paralela, en el tejido urbano del centro expandido construyéndose han construido conjuntos habitacionales tanto verticales como horizontales de alta densidad.

3.1.1. Crecimiento de Huella Urbana y densidad

Clasificación y Usos del Suelo:

La clasificación del suelo define las diferentes vocaciones del territorio y es así como se ejerce un control y se saca el mejor provecho sobre él. El plan de Ordenamiento Territorial es la herramienta normativa que regula la clasificación de los suelos y establece una visión, políticas y estrategias de desarrollo a corto, mediano y largo plazo. De conformidad con la Ley, el suelo en el Distrito de Cartagena se clasifica en las siguientes categorías: suelo urbano, suelo de expansión y suelo rural (POT, 2001). Dentro del último se comprende el suelo suburbano. En la Figura 3.1 se puede observar la clasificación del suelo de la ciudad y su ubicación en el territorio.

Figura 3.1. Clasificación del Suelo y Modelo del Plan de Ordenamiento Territorial – Dec. 977 de 2001

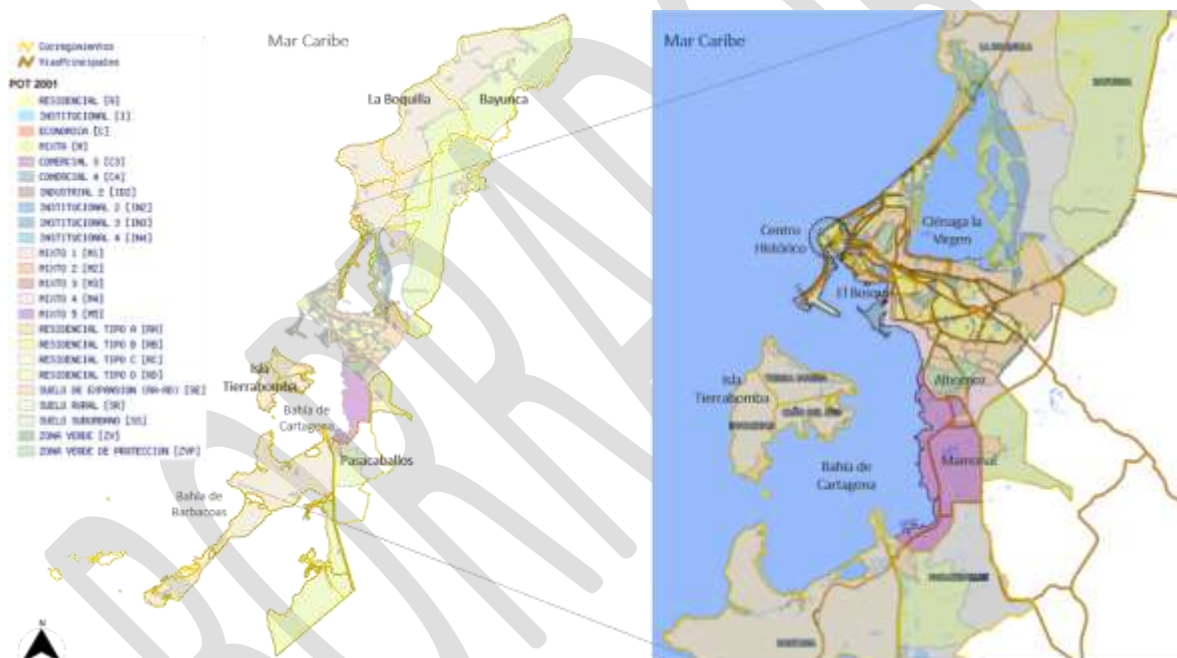


Fuente: (Secretaría de Planeación)

La estructura urbana y territorial de Cartagena se alimenta de actividades portuarias, industriales y turísticas que especializan la ciudad fundamentalmente por el empleo que generan estos sectores. La distribución de los usos de suelo del Distrito, establecida por el POT vigente, se da de la siguiente manera:

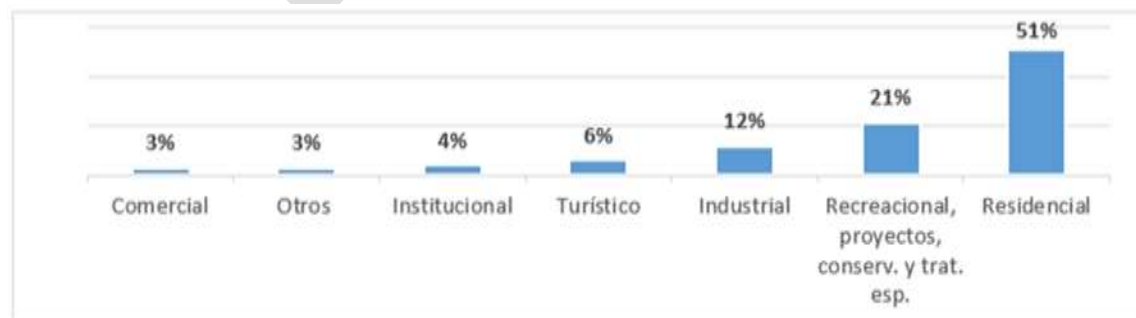
- El Centro Histórico declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO, está conformado por los barrios del Centro, San Diego y Getsemaní y presenta usos mixtos.
- El ámbito zona norte (corregimientos Arroyo Grande, Bayunca, Arroyo de Piedra, Pontezuela y Punta Canoas), es la mayor área del Distrito en uso agropecuario y ganadería extensiva. Se considera según el POT vigente zona potencial para desarrollo turísticos y/o recreativos.
- El ámbito Ciénaga de la Virgen, con zonas de altas densidades de población y uso residencial, ejerce una presión sobre el espacio, reduciendo las áreas libres y generando conflictos con la estructura ambiental.
- El ámbito de la Bahía de Barbacoas y Canal del Dique presenta usos rurales, actividades agropecuarias y pesqueras de tipo artesanal.
- El ámbito insular concentra el turismo recreativo.
- El uso comercial se distribuye a lo largo de la ciudad. El comercio de la localidad Histórica está orientado al turismo y a la población de altos ingresos; en tanto, en la localidad de la Virgen el comercio se orienta a las clases populares. La mayor parte del comercio formal e informal se localiza a lo largo de la Av. Pedro de Heredia.
- El uso industrial se concentra en la localidad Industrial y de la Bahía (Mamonal) y en la localidad Histórica y Turística (Bosque).

- Figura 3.2. Uso del Suelo POT 2001



Fuente: (Secretaría de Planeación)

Figura 3.3 Distribución de los Usos del Suelo en Suelo Urbano



Fuente: Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: GEO Cartagena (2009)

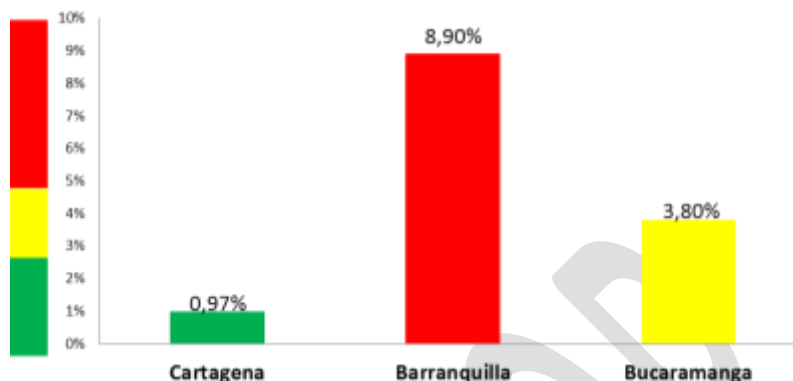
Huella Urbana

El crecimiento territorial se mide a partir de la observación de la expansión de la huella urbana en un tiempo determinado. Su conocimiento es relevante no solo para medir el impacto ambiental por uso del suelo, sino también para establecer las necesidades de nueva infraestructura y áreas de oportunidad. Debido a que las dinámicas de desarrollo económico traen consigo la conformación de aglomeraciones urbanas, y por tanto una alta demanda de nuevo suelo, es de resaltar que la ausencia de control y planificación puede resultar en una expansión del territorio con implicaciones ambientales, sociales y financieras inviables e insostenibles en el tiempo. Es ahí, donde radica la pertinencia del estudio del modelo de crecimiento a lo largo de los últimos 30 años de la ciudad.

Desde su período colonial, la ciudad de Cartagena se ha caracterizado por ocupar el suelo por medio de procesos espontáneos. Esto ha sido resultado de procesos urbanos y rurales caracterizados por un crecimiento rápido y sin planificación. Dicha forma de ocupación del territorio resulta insostenible en la medida en que genera agotamiento de los recursos y proliferan los asentamientos, tanto formales como informales, en zonas de fragilidad ambiental. Este modelo de crecimiento de la ciudad, de mantenerse, podría comprometer la supervivencia de las actividades y de la población misma. Sin embargo, en respuesta a esto, el Plan de Ordenamiento Territorial, propone un modelo de ciudad que parte de una concepción integral del territorio distrital en el cual los componentes ambientales son determinantes para un desarrollo sostenible (POT, 2001).

La ciudad presenta una tendencia a la compactación donde, de acuerdo con información de la Secretaría de Planeación, el promedio de la tasa de crecimiento anual de la huella urbana es de 0.97%. Esto se debe en gran parte a que el crecimiento de la ciudad se ha visto contenido por sus barreras naturales conformadas por lagos, bahías internas, manglares y ríos. Lo anterior se hace más evidente aún al comparar la tasa de crecimiento anual de la huella urbana con ciudades como Barranquilla (8.9%) y Bucaramanga (3.8%), donde se puede observar que Cartagena (0.97%) se encuentra en un rango bajo (verde) de acuerdo con la metodología ICES. Sin embargo, con el paso de los años, las barreras naturales de la ciudad han ido desapareciendo para darle paso a la nueva huella urbana.

Figura 3.4 Tasa de Crecimiento Anual de la Huella Urbana



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena; Urban Dashboard - BID

Si bien Cartagena presenta una dinámica principalmente de atracción más que de expansión, en el POT se contempló que para el año 2011, de acuerdo con las proyecciones de población con las que se contaba en el momento de su elaboración, se requerirían aproximadamente 1.700ha de suelo adicional. De este suelo adicional requerido, la ciudad sólo contaba con 380ha dentro del perímetro urbano lo cual llevó a que se determinarían las actuales zonas de expansión. Como se puede observar en la Figura 3.5, se ubicaron principalmente en los bordes sur oriental y norte de la Ciénaga de la Virgen y, en menor proporción, en los corregimientos de Pasacaballos y Bayunca. .

Figura XXXX Clasificación del Suelo POT. 2001 (en construcción)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del POT 2001

En adición a lo anterior, por medio de las Resoluciones 2362 del 18 de diciembre de 2008 y 0361 del 13 de julio de 2012, se incorporaron al perímetro urbano de la ciudad las áreas correspondientes al Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad del Bicentenario (16,84ha). Por otro lado, durante el periodo administrativo 2012-2015, se elaboró el Proyecto de Acuerdo mediante el cual se proponía modificar el POT 2001-2011¹⁸. En él se reafirman las áreas de expansión propuestas por el POT vigente y se hace énfasis en la necesidad de incorporar al perímetro urbano las zonas aledañas al Aeropuerto Rafael Núñez (predios entre el Aeropuerto, Bocana y la Ciénaga de la Virgen) y las áreas desarrolladas por planes parciales en el sector los Pozones (ver Figura 3.6).

Figura XXXX Clasificación del Suelo MEPOT. 2015 (en construcción)

Fuente: Elaboración propia con datos del MEPOT

¹⁸ Esta modificación excepcional no se adoptó por lo cual el instrumento de planificación vigente sigue siendo el POT 2001-2011. Sin embargo, se utilizan los productos realizados en el marco de este proceso debido a su pertinencia y a que contiene información mucho más actualizada.

Si bien el POT se encuentra desactualizado, los suelos de expansión establecidos en el momento de su elaboración aún parecieran ser suficientes para satisfacer las necesidades de la ciudad a corto plazo. Sin embargo, esto deberá ser estudiado en una eventual revisión general del POT para garantizar el cumplimiento de las necesidades de crecimiento de la ciudad a largo plazo. Lo anterior es particularmente evidente en lo que concierne al crecimiento de la actividad industrial y portuaria, y a las necesidades futuras de vivienda para disminuir los déficits cuantitativo y cualitativo.

Con base en lo anterior, en la medida en que Cartagena se ha perfilado como uno de los principales centros industriales y portuarios del país, la demanda de suelo destinado al desarrollo de estas actividades ha aumentado significativamente. Un reflejo de esto es el hecho de que hoy en día ocupa 18 km lineales de suelo, distancia considerable si se tiene en cuenta que equivale a un poco más de la mitad de la longitud total de Bogotá en sentido Norte – Sur (33 km). Actualmente, estos usos se encuentran asociados al borde costero de la Bahía de Cartagena¹⁹, principalmente, por la ventaja geográfica que representa esta ubicación en términos de conectividad nacional e internacional. Sin embargo, el suelo destinado para el desarrollo de esta actividad en el POT del 2001 se ha ido agotando debido al crecimiento acelerado de la misma. Una de las consecuencias que esto ha traído es que, en los últimos años, la industria se ha localizado mayoritariamente en municipios aledaños como Arjona, Turbaná y Santa Rosa. Si bien resulta difícil medir la demanda asociada a esta actividad a largo plazo, sí se puede afirmar que seguirá aumentando (Fernando Montenegro, 2015). Por esta razón, uno de los aspectos claves que se deberá evaluar en la revisión general del POT, es la oferta de suelo de expansión para este tipo de actividades que le permita a la ciudad garantizar su crecimiento a largo plazo.

El desarrollo inmobiliario de Cartagena se ha volcado hacia las zonas suburbanas, principalmente, hacia la zona norte donde, además, la ciudad está planteando su crecimiento futuro. La zona norte de la ciudad se perfila como una nueva centralidad en la medida en que distintos equipamientos y obras de infraestructura de gran escala (ej. Aeropuerto) se están proyectando allí. Por otro lado, se ha constituido como el lugar para desarrollar grandes proyectos inmobiliarios que suplan la demanda de vivienda de temporada y de estratos medio-alto y alto. Sumado a esto, ante un posible traslado de la Base Naval, la Sociedad Portuaria y el Aeropuerto, los suelos que se liberarían también representan una gran oportunidad para el desarrollo urbano de la ciudad.

Figura 3.5 Crecimiento Urbano

Figura 3.6 Fotografía Aérea

¹⁹ Lo comprendido entre Contecar y el Canal del Dique



Fuente: IGAC



Fuente: Diamante del Caribe y los Santanderes

Tabla 3.1. Indicador Huella Urbana

Indicador	Descripción	Unidad de medida	Benchmark Teórico - Nacional			Cartagena	Fuente
Huella urbana	Promedio de la tasa de crecimiento anual de la huella urbana dentro de los límites oficiales de la ciudad (como mínimo los últimos cinco años o el último periodo de tiempo disponible)	%	<3%	3-5%	> 5%	0.97%	Secretaría de Planeación

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena

3.1.2. Densidad Urbana

La densidad poblacional en el área urbana de una ciudad determina las condiciones de habitabilidad que ésta ofrece como resultado del crecimiento de la población en relación al crecimiento del área ocupada, es un factor que repercute directamente en el paisaje urbano construido y en consecuencia en el crecimiento de la huella urbana de las ciudades.

Según las proyecciones poblacionales del censo llevado a cabo por el DANE en el 2005, el Distrito de Cartagena para el 2016 albergaría en su cabecera una población de 971.592 habitantes que corresponden al 95.8% de la población total y 41.797 que equivalen al 4.2%, en zona rural. La extensión total es de 609.1 km², de las cuales 54 km², corresponden al perímetro urbano (8,86% de la superficie). Esto da como resultado una densidad poblacional urbana adecuada de 17.992,4 hab/km² aproximadamente.

Respecto a la distribución de densidad en los barrios, el promedio de población para 2009 fue de 5.247 habitantes por barrio, con un crecimiento promedio de 5% entre el 2005 y el 2009. Dentro de los barrios que concentran un mayor número de población se encuentran el barrio Olaya Herrera, El Pozón y San Fernando 118.976 habitantes estimados (ver tabla 3.2). Durante este mismo periodo, barrios como el Olaya Herrera presentaron una alta tasa de crecimiento debido, entre otras razones, a los asentamientos originados alrededor de la Ciénaga de la Virgen. Otros barrios como Blas de Lezo, Torices, El Pozón, y San Fernando se destacan. Asimismo, el POT determinó el barrio la Castellana como un polo de desarrollo.

Tabla 3.2. Barrios más Poblados de Cartagena. 2010

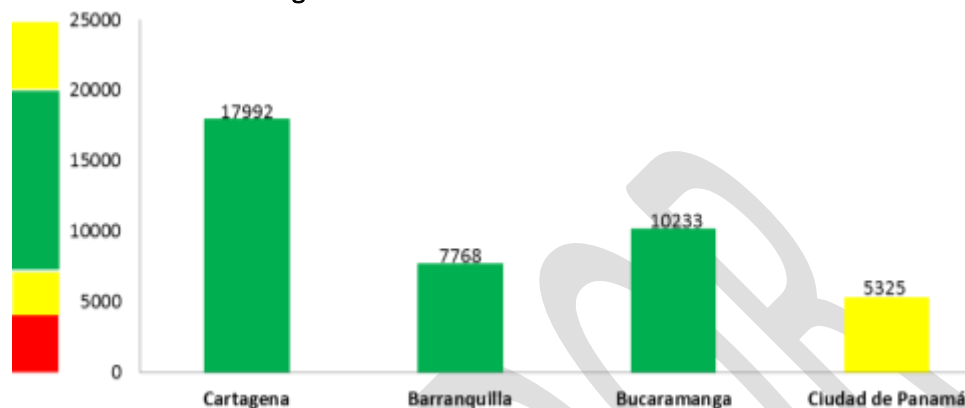
Barrio	2005	2009	Crecimiento
Olaya Herrera	47.401	52.752	11.3%
El Pozón	37.976	39.468	3.9%
San Fernando	25.478	26.756	5.0%
Torices	20.534	21.647	5.4%
Blas de Lezo	19.157	20.308	6.0%
Nelson Mandela	18.490	19.186	3.8%
San José de los Campanos	17.673	18.455	4.4%
Daniel Lemaitre	16.778	17.517	4.4%
San Francisco	16.360	17.043	4.2%
La María	16.208	16.921	4.4%

Fuente: Universidad de Cartagena

De acuerdo con el semáforo de la metodología Cartagena se ubica en verde con una densidad adecuada. Sin embargo, vale la pena resaltar que su comportamiento frente a ciudades como Bucaramanga es muy superior (10.233 hab/km²), y que en el caso de Barranquilla y Ciudad de Panamá, más que duplica y triplica su nivel de concentración. En el caso de Ciudad de Panamá la densidad es tres veces menor a la de Cartagena, factor que se según lo señala el estudio de Cambio climático, Resiliencia y Crecimiento – BID & Idom (2016) se encuentra directamente relacionado con los altos grados de conurbación que llevaron a la ciudad a crecer de manera “difusa”. En contraste con esta última, Cartagena aún cuenta con la posibilidad de definir los límites de su crecimiento antes de llevar a cabo prácticas que redunden en la invasión de

áreas productivas y naturales, la congestión y expansión de la huella. Asimismo si bien el estudio concluye resaltando la necesidad de aumentar la densidad poblacional en Panamá, para el caso de Cartagena lo ideal sería no superar los 20.000 hab/km².

Figura 3.7 Densidad Población Urbana



Fuente: POT 2001; Urban Dashboard

Por otro lado, surge un desarrollo en la periferia de la ciudad, tanto industrial como residencial; un desarrollo urbano acelerado que se concentra en los barrios residenciales tradicionalmente de estratos altos como lo es el caso de El Laguito, Castillogrande y Bocagrande. Allí, se ha multiplicado la densidad poblacional superando, en algunos casos, la capacidad de carga de suelo de estas zonas. Este crecimiento se ha visto determinado por los flujos poblacionales de la segunda vivienda y una población atraída por la actividad portuaria e industrial. Como parte de la hipótesis de aproximación, el alto nivel de turismo: cultural, de diversión, y de negocios que allí se genera, ha facilitado de una u otra manera la presión sobre el suelo y la proliferación de nuevos desarrollos.

Uno de los desafíos es entonces, el de mantener en equilibrio a Cartagena como ciudad compacta y densa mediante la gestión adecuada del suelo, la mixticidad de usos y el crecimiento controlado en altura en zonas aptas de la ciudad. Entender dichas dinámicas es importante en la medida en que se facilite la toma de decisiones, y la formulación articulación de políticas que fomenten inversión en infraestructura de largo plazo en beneficio de los cartageneros.

Tabla 3.3. Indicadores Densidad Urbana

Indicador	Descripción	Unidad de medida	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Densidad (neta) de la población urbana	Personas que viven en el área urbanizada del municipio, por km ² de área urbanizada	Hab./ km ²	7.000-20.000	4.000-7.000; 20.000-25.000	<4.000; >25.000	17.992 Hab/Km ²	Secretaría Distrital de Planeación

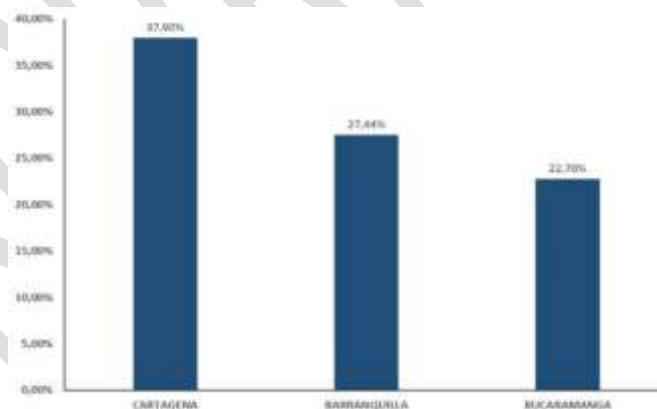
Fuente: POT 2001

3.1.3. Vivienda

Las condiciones de vivienda del municipio se miden a partir de niveles cuantitativos y cualitativos, entendiendo el déficit cuantitativo como el número de unidades de vivienda que hacen falta para suplir las necesidades del número de hogares existentes, y el déficit cualitativo como las condiciones físicas de la vivienda, en cuanto a la calidad constructiva y estructural de la edificación. Por otro lado, el déficit cualitativo también evalúa si se encuentra en zonas de alto riesgo, si cuenta con conexiones a la infraestructura de servicios públicos y si las personas que la habitan se encuentran en condiciones de hacinamiento.

De acuerdo con las mediciones del DANE del año 2005, el municipio de Cartagena contaba con un total de 183.255 viviendas y 195.056 hogares. En relación con la media nacional que corresponde al 36,2% de déficit convencional de vivienda²⁰, Cartagena se encuentra en un rango similar con 37.9%, para un total de 78.407 viviendas en déficit. Sin embargo, con respecto a ciudades como Bucaramanga y Barranquilla que poseen déficits de vivienda de 22,7% y 27,44% respectivamente, Cartagena refleja un déficit significativamente mayor (Figura 3.8). Por otro lado, en relación con las 14 ciudades incluidas en el análisis del Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional – CENAC (2013), dentro de las cuales se encuentran las dos ciudades mencionadas anteriormente, Cartagena se ubica en el segundo puesto después de Montería. Además, las mediciones sobre el promedio de hogares por vivienda, indican que el departamento de Bolívar se encuentra por debajo del promedio nacional y presenta una disminución frente al periodo censal anterior (1993). De lo anterior se puede concluir que el reto que esto le representa a la ciudad de Cartagena es significativamente mayor al de otras ciudades en el contexto nacional.

Figura 3.8 Comparación Déficit de Vivienda. 2005



Fuente: Censo DANE 2005

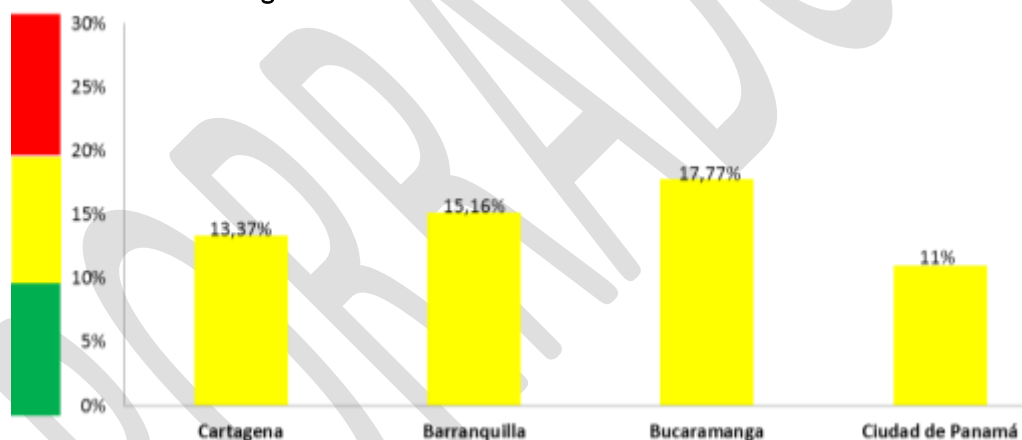
²⁰La medición convencional correspondiente al déficit habitacional indica un dimensionamiento basado en la diferencia resultante entre el número de hogares y de viviendas bajo el supuesto que, para determinado número de hogares, debe existir igual número de viviendas independientes. La medición cualitativa del déficit habitacional surge como complemento de la medición cuantitativa al considerar, más allá del faltante de unidades de vivienda requerido respecto al número de hogares, la proporción de hogares afectados por carencias o privaciones en sus viviendas (servicios públicos, espacio, materiales de la estructura). (Torres R., 2007)

De acuerdo con mediciones del DANE, el tipo de vivienda predominante en Cartagena para el año 2005, tanto para los hogares deficitarios como para aquellos que no presentan carencias habitacionales, era la casa. El 85,5% de los hogares con problemas de vivienda ocupa soluciones de este tipo, el 9% apartamento y el 5,4% registra vivienda tipo cuarto en inquilinato o en otro tipo de estructura. La proporción más alta de hogares que habita en apartamento se encuentra en la localidad 1 (14,2%); la de hogares residentes en cuartos en estructura diferente de inquilinato en la localidad 3 (5,3%) y la de habitantes en cuartos de inquilinato en la localidad.

Déficit Cuantitativo

Tomando las proyecciones del DANE, Cartagena se ubica en el escalafón intermedio de la semaforización de la metodología ICES con 13,37% de déficit cuantitativo de vivienda. En comparación con la media nacional de 12,37% y con Ciudad de Panamá como referente internacional (11%) (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015), valores que los ubican en el escalafón intermedio de la semaforización, la ciudad de Cartagena no presenta una diferencia significativa. Por otro lado, en comparación con Barranquilla, ciudad cercana que presenta un déficit cuantitativo de 15,16% y Bucaramanga con 17,77%, Cartagena se encuentra en mejor condición.

Figura 3.9 Déficit Cuantitativo de Vivienda. 2005

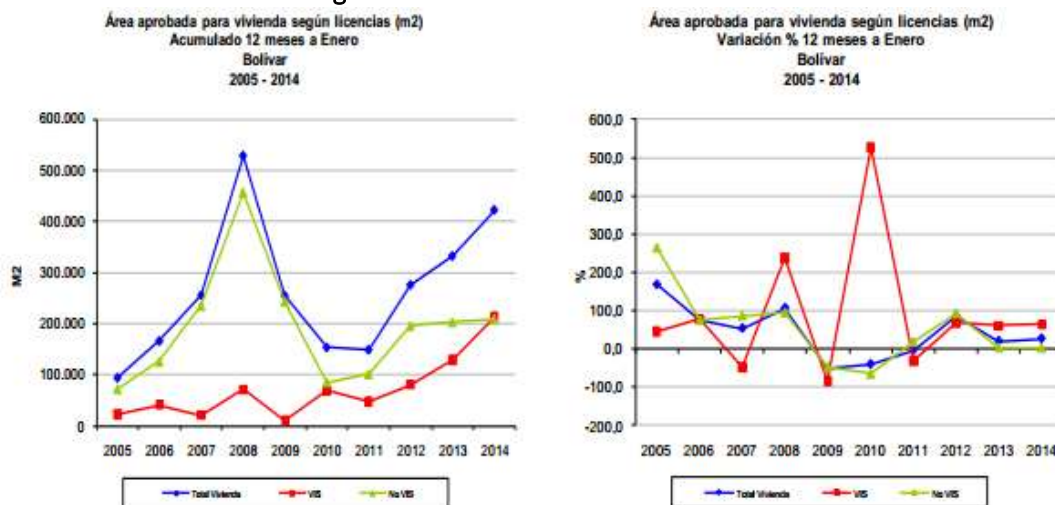


Fuente: Censo DANE 2005

En contraste con esto, se ha presentado una recuperación en el sector de la construcción desde el año 2010, luego del fuerte descenso presentado en el año 2009 como consecuencia de la crisis inmobiliaria que se desencadenó en el 2008. En el departamento de Bolívar, por ejemplo, se observa un crecimiento promedio anual en metros cuadrados aprobados a través de licencias de construcción de 21,6% (ver Figura 3.10). Según el documento de formulación del Plan Maestro de Vivienda (CENAC; Comfamiliar; Corvivienda; Fundación Mario Santodomingo; Fundación San Agustín, 2007) para el 2007 se registraron 657.488 m2 en licencias de construcción, cifra que triplica a la del 2005. La mayoría de las edificaciones fueron para el sector de vivienda.

Sin embargo, a pesar de que lo anterior pareciera indicar un esfuerzo por disminuir la brecha de déficit cuantitativo, la mayor parte de las licencias otorgadas a vivienda se han concentrado en los estratos 5 y 6 (42,8%) (Banco de la República, 2013). Esto no responde a las necesidades de la ciudad con respecto al déficit cuantitativo de vivienda, en la medida en que las mayores deficiencias se concentran en los estratos 1, 2 y 3 que a su vez conforman el 84% de la población de la ciudad (CENAC; Comfamiliar; Corvivienda; Fundación Mario Santodomingo; Fundación San Agustín, 2007).

Figura 3.10. Licencias de Construcción



Fuente: DANE. Licencias de construcción

Por otro lado, como estrategia para reducir el déficit de vivienda en el territorio colombiano, en el año 2012 el gobierno nacional lanzó el Programa 100.000 Viviendas Gratis, esquema de inversión sobre lotes privados en el que se reubican a las familias asentadas en las zonas de alto riesgo y las familias desplazadas. Paralelamente, el programa nacional para adquisición de vivienda Mi Casa Ya – Ahorradores (VIPA), fomenta la compra de vivienda por parte de familias que obtengan hasta dos (2) salarios mínimos mensuales. En lo que concierne a la ciudad de Cartagena, de acuerdo al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, hasta diciembre del 2015 se le habían asignado a la ciudad 3.921 (Ministerio de Vivienda, 2015) cupos en el marco del Programa 100.000 Viviendas Gratis, dentro de los cuales se hicieron efectivos 3.734 reflejados en los proyectos de Ciudadela Bicentenario, Ciudad Bicentenario Manzana 76ª y Villas de Aranjuez. Es decir que las 187 viviendas previstas para el proyecto Bicentenario no han sido adjudicadas. Por otro lado, en el marco del programa Mi Casa Ya – Ahorradores (VIPA) se le han asignado a la ciudad 1988 cupos reflejados en el proyecto de Viviendas de Interés Prioritario Portales de Alicante. Contrario a esto, la construcción de vivienda No VIS ha presentado una reducción desde el año 2012.

Si bien los esfuerzos realizados en el marco de los programas nacionales de vivienda mencionados anteriormente han permitido identificar un aumento en la oferta de vivienda formal en los últimos años, aún existe un desbalance que surge de la diferencia entre la formación anual de nuevos hogares y la producción anual de vivienda formal. La segunda, al no crecer al mismo ritmo que la formación de hogares, no logra satisfacer las necesidades de vivienda formal de la ciudad (expresadas por las viviendas culminadas reportadas por el CEED del DANE). La tabla a continuación, compara ambas variables para los últimos seis años. Para realizar la comparación se tiene en cuenta el umbral de producción de vivienda

formal que le corresponde formular a la política de vivienda. Para poder detener el crecimiento del déficit cuantitativo de vivienda en la ciudad, la producción de vivienda formal debería crecer de acuerdo con la formación de hogares.

Tabla 3.4 Formación anual de hogares vs. Producción anual de unidades de vivienda

Año	Proyección formación anual de nuevos hogares. Área urbana de Cartagena		Estructura general del censo de edificaciones. Unidades de vivienda. Área urbana de Cartagena	
	Hogares particulares	Formación anual de nuevos hogares	Obras culminadas	Obras nuevas
2010	221.637	5.438	1.485	556
2011	227.027	5.390	2.306	984
2012	232.295	5.268	907	1.689
2013	237.399	5.104	3.933	4.750
2014	242.336	4.937	2.011	3.885
2015	247.082	4.746	3.991	5.904

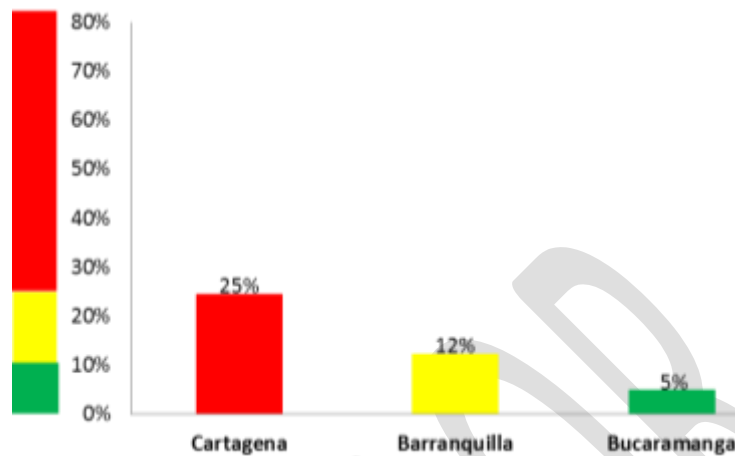
Fuente: CENAC; DANE

Déficit Cualitativo

Aproximadamente una cuarta parte de las viviendas en la ciudad de Cartagena presentan déficit cualitativo. Esto es reflejo de una serie de condiciones sociales como el alto número de población en condición de desplazamiento, la presencia de asentamientos en zonas ambientalmente sensibles que además representan un riesgo para sus habitantes y malos procesos de autoconstrucción.

Según mediciones del DANE (2005) el déficit cualitativo de la ciudad de Cartagena se encontraba en 24,58% que al compararlo con la media nacional 23,84%, se observan comportamientos similares, mientras que contrastado con ciudades como Barranquilla (12,28%) y Bucaramanga (4,92%) se puede ver que Cartagena presenta un comportamiento negativo. Lo anterior representa un reto importante para la ciudad en la medida en que debe sobreponerse a una situación significativamente más problemática que la de otras ciudades en el contexto nacional.

Figura 3.11 Déficit Cualitativo de Vivienda. 2005



Fuente: Censo DANE 2005

En el año 2007, como respuesta a lo estipulado por el Plan de Ordenamiento Territorial, se formuló el Plan Maestro de Vivienda -PMV-, en el que se analizó la problemática de la ciudad en cuanto a déficit habitacional, haciendo énfasis en la Vivienda de Interés Social-VIS. El Plan estima que en el Distrito de Cartagena, de los 213.453 hogares existentes, el 29,5% presenta carencias en alguno de los atributos de la vivienda: espacio (hacinamiento crítico), estructura (materiales inadecuados de la vivienda) o servicios públicos domiciliarios (carencia de servicios básicos), proporción que equivale a 63.011 hogares. El mayor número de hogares en situación deficitaria se localiza en la cabecera distrital, 57.450 hogares, que representan el 28,5% del total del área. A nivel rural el déficit asciende a 5.472.

Tabla 3.5 Déficit Cuantitativo y Cualitativo de Vivienda 2007

CARACTERÍSTICA	Cabecera		Resto		Total	
	No	%	No	%	No	%
	201.714	100	11.739	100	213.453	100
Hogares sin déficit	144.174	71,5	6.267	53,4	150.442	70,5
Hogares con Déficit	57.540	28,5	5.472	46,6	63.011	29,5
Déficit Cuantitativo	29.560	14,7	2.587	22	32.147	15,1
Estructura	13.290	6,6	1.965	16,7	15.255	7,1
Cohabitación	16.270	8,1	622	5,3	16.892	7,9
Déficit Cualitativo	27.980	13,9	2.855	24,6	30.865	14,5
Solo espacio	5.148	2,6	199	1,7	5.347	2,5
Solo servicios	18.298	9,1	1.666	14,2	19.964	9,4
Solo estructura	621	0,3	448	3,8	1.069	0,5
Espacio y servicios	2.071	1,0	99	0,8	2.170	1,0
Espacio y estructura	175	0,1	50	0,4	225	0,1
Servicios y estructura	1.241	0,6	348	3,0	1.589	0,7
Espacio, servicios y estructura	426	0,2	75	0,6	501	0,2

Fuente: (Alcaldía de Cartagena, 2007)

En los últimos años, dadas las condiciones socioeconómicas de la población y su desequilibrio, los desplazamientos forzados por violencia y la intervención de los ciudadanos en zonas no adecuadas para su urbanización, se visualiza un incremento de asentamientos en zonas de riesgo, principalmente ubicados en la Ciénaga de la Virgen, con un total de 15.000 familias ubicadas en zonas de riesgo (Secretaría Distrital de Planeación, 2012). En complemento a lo anterior, se registraron 5.200 damnificados en las olas invernales de los años 2004, 2007, 2010, y 2011, 936 damnificados por la falla geológica ocurrida en el Barrio San Francisco y numerosas familias que aún se encuentran en el proceso censal para ser clasificadas como damnificadas (Oficina de Gestión del Riesgo, 2012), lo cual hace ver que los estratos 0, 1 y 2 son los más vulnerables en la ciudad.

Lo anterior se ve reflejado si se tiene en cuenta que la mayor proporción de hogares con carencias habitacionales se encuentra en la Localidad 2, presentando casi el doble de lo registrado en las Localidades 1 y 3. Únicamente en la Localidad 2 se ve afectada el 41.7% de la población principalmente por deficiencias en servicios y estructura de la vivienda. Se observa que en esta Localidad se encuentran los barrios de periferia sobre los cuales se ubica la población más vulnerable. En cuanto a déficit habitacional, le sigue en cantidad la Localidad 3. Entre la Localidad 2 y 3, albergan los niveles más altos de pobreza y miseria. Esto muestra que son los barrios de periferia y aquellos más pobres, los que concentran los niveles más altos de déficit habitacional en el Distrito.

Segunda Vivienda y gentrificación

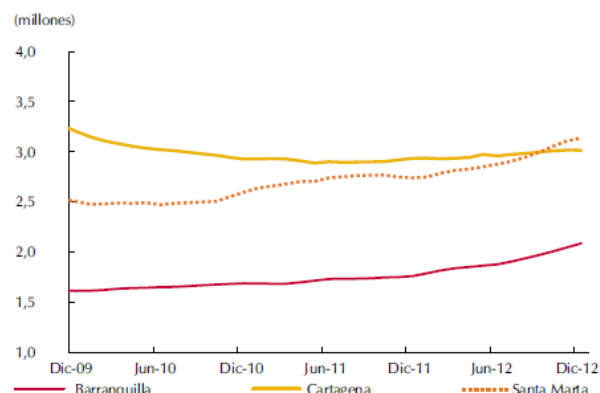
Este capítulo presenta un análisis del comportamiento tendencial del mercado de la vivienda en Cartagena en el marco del contexto nacional y de otras ciudades principales del Caribe colombiano (Santa Marta y Barranquilla), con el propósito de sumar variables al análisis de las presiones que han sido generadas sobre el valor del suelo para esta ciudad. Según el *Informe Especial de Estabilidad Financiera, Análisis de la cartera y del mercado de vivienda en Colombia* realizado por el Banco de la República en 2013, el precio promedio del metro cuadrado de la vivienda nueva en algunas ciudades del Caribe, es aproximadamente un 30% superior, que en ciudades principales del país como Cali y Medellín (Banco de la República, 2013).

Este es el caso del índice de precios de vivienda nueva (IPVNBR)²¹ en Cartagena en donde a 2012 había alcanzado un nivel de (\$3,0 m), sólo inferior a Santa Marta (\$3,1 m) y a Bogotá (\$3,3 m) que poseen los más altos índices del país, fenómeno que llama la atención dado que ni siquiera ciudades con gran participación financiera en el sector inmobiliario como Medellín (\$2,3 m), Barranquilla (\$2,1 m), o Cali (\$1,5 m) presentan un índice tan elevado. A pesar de que Cartagena presenta un nivel alto respecto al índice de precios de vivienda, la valorización presentó una tasas de crecimiento más bajas del índice (2,1%), en contraste con ciudades como Barranquilla (11,2%) que marcó el mayor ritmo de la región

²¹ El índice de precios de la vivienda nueva (IPVNBR) mide la evolución mensual de los precios de la vivienda nueva en diferentes ciudades de Colombia. La metodología empleada consiste en un índice de precios superlativo de Fisher con base fija, para el cual se utilizan los precios y áreas de todos los inmuebles nuevos disponibles para la venta en un determinado período. El cálculo e implementación del índice es realizado por el Banco de la República con información de La Galería Inmobiliaria.

(Banco de la República, 2013). Por lo anterior, ajustar medidas de aplicación de mecanismos como la valorización como herramienta de generación de mayor recaudo y financiación para obras de interés público en Cartagena se hace necesario.

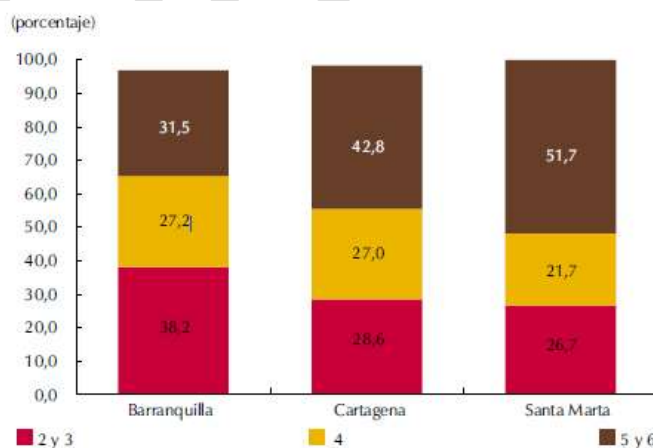
Figura 3.12 Índice de precios de vivienda nueva para las ciudades de la región Caribe



Fuente: Galería Inmobiliaria; cálculos del Banco de la República, 2013
Promedio anual con relación al IPC

Por otro lado, al observar el índice por estratos, nuevamente Cartagena y Santa Marta presentan comportamientos similares con una participación mayoritaria en oferta de vivienda en los estratos más altos. Si bien Santa Marta resalta con un 51,7% en los estratos 5 y 6 (por encima de las demás), en Cartagena la composición de la oferta de la vivienda en materia de estratos socioeconómicos presentó una participación predominante en esos mismos estratos con 42,8%, y tan solo un 28,6% en los estratos 2 y 3, fenómeno que de manera parcial explica la diferencia en los índices de precios y del valor de los inmuebles de estas dos ciudades frente a las del resto del país.

Figura 3.13. Oferta de vivienda por estratos en la región Caribe (promedio 2010-2012)



Fuente: Banco de la República, 2013; Galería Inmobiliaria

Para entender la transformación reciente de la ciudad de Cartagena, es necesario entender qué eventos ocurrieron para que esta ciudad pasara a ser el centro y foco de interés de la clase dirigente y de la elite mundial para sus viviendas de recreación. Hasta bien entrado el siglo XX, la ciudad de Cartagena aún pasaba desapercibida en el panorama mundial como destino turístico. No obstante, la declaración de su centro histórico como patrimonio de la humanidad por parte de la UNESCO en 1984 la convirtió en un objeto de deseo. Además, a principios de la década de los 2000, el Gobierno Nacional junto con diversos actores del sector privado, le apostaron a una estrategia de marca país que buscaba construir una imagen positiva que promoviera turismo e inversión.

Esta nueva apuesta de ciudad, si bien representó nuevas oportunidades económicas, también produjo un fenómeno de gentrificación, o como algunas veces se traduce, elitización. La gentrificación alude al proceso complejo en donde una población original es desplazada por otra población con un nivel adquisitivo más alto. Esto resulta en la transformación del paisaje urbano que se ve tanto en el cambio de los usos de los suelos como una transformación sobre el tejido social que se ha traducido en el deterioro del patrimonio social y a la pérdida de las tradiciones en el sector. En la medida en que ciertas zonas de la ciudad se volvían más atractivas, los cartageneros que vivían en esas zonas iniciaron a abandonar sus casas dadas las nuevas dinámicas económicas del sector, i.e. altos costos de servicios públicos domiciliarios y de mantenimiento de las casas, aumento en el impuesto predial, finalización de contratos de alquiler por venta de la propiedad y valorización del suelo.

El caso de la ciudad amurallada- la paradoja de la inversión del patrimonio material contra el patrimonio inmaterial

Si bien es difícil cuantificar el alcance de los efectos de la gentrificación en el tejido social, existen unos cambios sociales evidentes que demuestran dichas transformaciones. En el caso de Cartagena dos variables son visibles: el precio de la vivienda y el creciente número de comercio destinado al turismo en reemplazo del comercio local y tradicional. El caso de San Diego es un ejemplo claro de cómo la gentrificación ha cambiado las dinámicas urbanas, pero a la vez, las actividades y relaciones sociales llevadas en estos espacios; y el caso de Getsemaní, que está pasando por un periodo similar, pero a diferencia del centro histórico, su población se ha organizado para luchar en contra de las presiones inmobiliarias y entender los procesos y efectos de dichos procesos en su barrio.

En los años noventa el turismo cartagenero estaba volcado hacia Bocagrande y no hacia su centro amurallado. Con la llegada de nueva inversión a principios de la década del 2000 al Corralito de piedra se inició un proceso de transformación del paisaje urbano. Éste fenómeno tomó fuerza con la aparición de los hoteles boutique para un turismo exclusivo, y surgió un nuevo tipo de comercio que comenzó a suplantar el comercio local preexistente. Los precios de las propiedades adecuadas para recibir la nueva demanda aumentaron de manera drástica.

Es preciso entender que la presión sobre suelo generada desde el mercado inmobiliario es un fenómeno que viene ocurriendo no solo en las nuevas zonas de desarrollo sino en zonas consolidadas como las del Centro Histórico, donde por ejemplo la especulación sobre la vivienda usada (restaurada- estilo colonial o republicano) alcanza cifras de hasta COL\$12 o COL\$15 millones metro cuadrado (Secretaría de Planeación de Cartagena, 2016). Este hecho llama la atención en la medida en que se hace comparable únicamente

con el precio del metro cuadrado en la zona más exclusiva de Bogotá, en donde el promedio al año 2015 estaba entre los COL\$5 millones a COL\$6 millones de pesos (MetroCuadrado, 2015).

El caso de Getsemaní

Getsemaní, a diferencia del Centro amurallado y San Diego, ha tenido un proceso de gentrificación menos veloz. Esto se debe, en gran parte, al nivel de arraigo que tienen sus habitantes con el sector. Sin embargo, aquella autenticidad que lograron conservar los getsemanicenses se convirtió en un atractivo más para los turistas que venían en búsqueda de algo genuinamente cartagenero. Lo anterior, junto con la ya escasa oferta de inmuebles en la ciudad vieja amurallada, desencadenó la transformación gradual del barrio. Poco a poco, Getsemaní se transformó en el barrio *mochilero* por excelencia de la ciudad. Si bien el tipo de turismo que llegó a Getsemaní sirvió para revitalizar el barrio, la vivencia de este se volvió cada vez más excluyente. De igual manera, la presencia de un alto número de turistas en el barrio representa una actividad invasiva en la medida en que demanda espacios para el ocio de quienes la visitan, lo cual generalmente ocurre en los espacios públicos del sector (i.e. parques, plazas, andenes, etc.).

A pesar de esto, el sentimiento de arraigo hace que en el barrio exista el potencial de llevar a cabo iniciativas que le permitan a la población tradicional permanecer en el sector. Actualmente existen varias de ellas, tanto locales como internacionales, que trabajan activamente para conservar la tradición cultural del sector y sus habitantes. Ejemplo de ello son fundaciones como Lanceros de Getsemaní, Tucultura y los estudios realizados por Subliminal (Memorias de Libertad) que por medio de la cultura, la recuperación de la memoria, el fortalecimiento del sentimiento de identidad y una serie de intervenciones urbanas, han intentado revertir el deterioro del tejido social nativo del barrio. Si bien la gentrificación ha precipitado una serie de rupturas en el tejido social de la ciudad vieja, Getsemaní y la Boquilla, la discusión en torno a ella cobra cada vez más fuerza y ha permitido que las comunidades de dichos sectores se movilicen para ejercer su derecho a la ciudad.

3.1.4. Espacio Público, Áreas Verdes y de Recreación

Espacio Público Efectivo

El espacio público general se compone por aquellas áreas que hacen parte del bien común, compuesto por los elementos construidos (parques, plazas, plazoletas y senderos), así como por los elementos naturales (fuentes hídricas y sus zonas de protección, las laderas y escarpes). La identificación de las zonas de protección, la apropiada articulación con los demás sistemas urbanos y la adecuada y oportuna planificación, contribuye al enriquecimiento de la vida pública en el espacio abierto ofreciéndoles a los habitantes una oportunidad de accesibilidad.

La medición de los índices de espacio público por habitante resulta determinante en la planificación del territorio. No obstante, si bien los índices son una forma de entender qué tanto espacio público hay en una ciudad, en ellos no necesariamente vemos reflejada la calidad de estos. Lo anterior, es un aspecto clave al hablar de espacio público ya que este no se puede entender como todo aquello que se encuentra vacío dentro del tejido urbano de la ciudad, sino que se debe tener en cuenta la calidad y accesibilidad que permitan su uso y disfrute permanentes.

Con el fin de garantizar unas áreas mínimas de espacio público por habitante, se incluyó en el Decreto N° 1504 de 1998, el cual reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, el Artículo 14 estableciendo que el índice ideal de espacio público debe ser de 15 m² por habitante. Del mismo modo, como referencia internacional, se encuentran los estándares de la Organización Mundial de la Salud – OMS, que establecen un índice mínimo de espacio público por habitante de 10 m² y un índice deseable de 15 m².

Si bien la ciudad de Cartagena presenta un déficit cuantitativo de espacio público con respecto a los índices deseados, con 7.7 m²/hab se encuentra en mejores condiciones que otras ciudades vecinas, como Santa Marta que presenta un índice de 2.8 m²/hab, y que el promedio regional de 2.6 m²/hab.

En el año 2011, la Gerencia de Espacio Público y Movilidad de Cartagena publicó el libro “Cartagena de Indias: Indicadores de Espacio Público” (Villarreal, 2011), el cual realiza un diagnóstico sobre el estado del espacio público y define los conceptos de espacio público total urbano y efectivo urbano. En términos comparativos, la localidad con mayor cantidad de Espacio Público Urbano²² es la Localidad Histórica y del Caribe Norte con 3.327.186 m² (41%), seguida por la Localidad Industrial de la Bahía con 2.472.462 m² (30%) y la Localidad de la Virgen y Turística con 1.974.973 m² (29%). No obstante, por criterio de la Gerencia, se incluye el dato de playas urbanas y los paseos peatonales por ser espacios públicos accesibles y propios de la ciudad al espacio público efectivo y se estipula que este es de 7.772.222 m². El Espacio Público Total Urbano de la ciudad para el año 2012 está representado en 8.748.918 m²; y en los últimos 5 años, con base en los datos de la Gerencia de Espacio Público, se han recuperado más de 160.000 m², con riesgo de re-invasión en muchos de estos (ver Tabla 3.6).

²² Se concibe el espacio público total urbano como aquel que agrupa las zonas verdes, plazas, plazoletas, parques, canchas deportivas, paseos peatonales, playas, andenes renovados, cesiones registradas y reportadas y ciclo-rutas.

Tabla 3.6 Espacio público total urbano de Cartagena de Indias. 2010

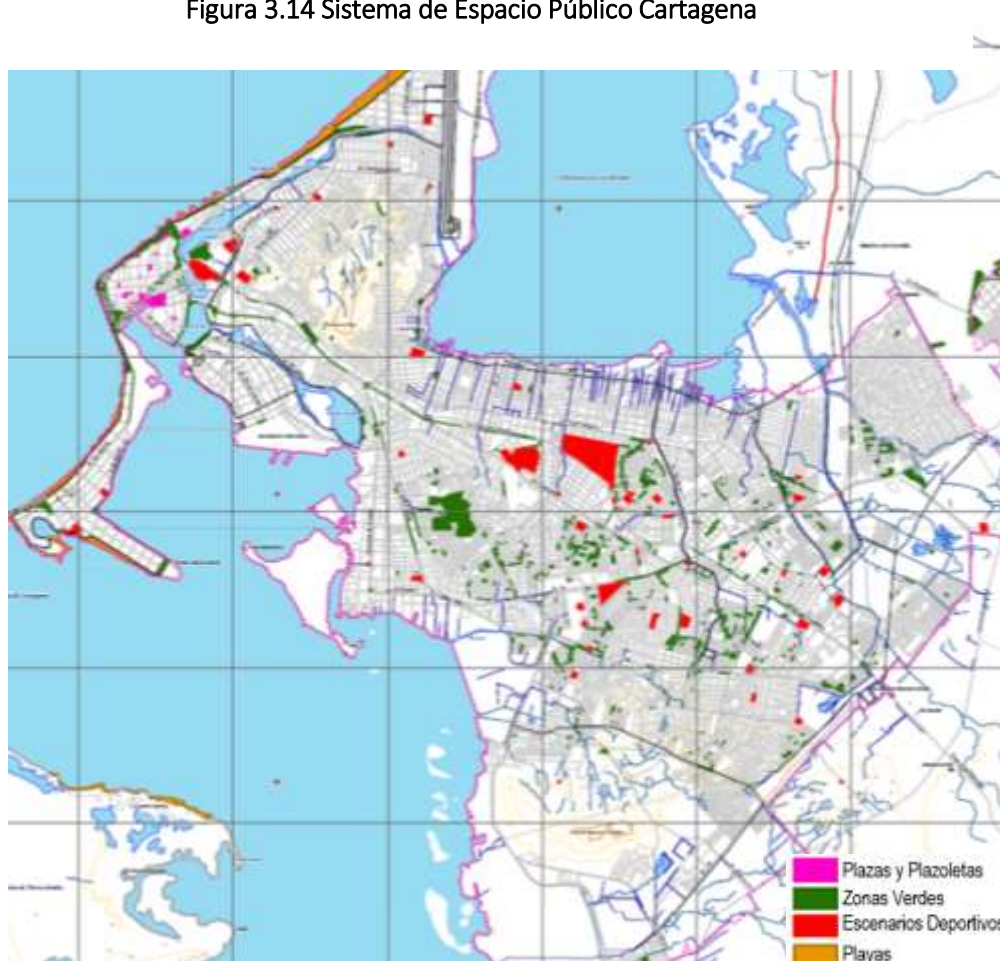
DESCRIPCIÓN	LOCALIDAD 1	LOCALIDAD 2	LOCALIDAD 3	ESPACIO PÚBLICO TOTAL URBANO
Z. VERDES (m²)	2'617.103	1'904.156	2'400.355	6'921.614
PLAZAS (m²)	87.197	—	—	87.197
PLAZOLETAS (m²)	5.977	2.059	3.215	11.251
PARQUES (m²)	181.184	33.938	69.393	284.515
CANCHAS DEPORTIVAS (m²)	169.786	293.618	122.742	586.146
PASEOS PEATONALES (m²)	52.400	33.920	—	86.320
PLAYAS (m²)	383.325	—	—	383.325
ANDENES RENOVADOS (m²)	63.916	31.763	5.290	100.969
CESIONES (m²)	2.743	266.008	—	268.751
CICLO RUTAS (m²)	3.780	15.050	—	18.830
TOTAL (m²)	3'567.411	2'580.513	2'600.994	8'748.918

Fuente: Gerencia de Espacio Público y Movilidad

Las denominadas zonas verdes conforman la mayor parte del total del espacio público de la ciudad comprendiendo el 79% del total de m² identificados en el Distrito. Gran parte de estos espacios cumplen funciones paisajísticas o fueron incluidos en el cálculo por estar declarados oficialmente como zonas verdes en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente. Sin embargo, resulta indispensable mirar en profundidad cada una de estas zonas ya que, en muchos casos, estas cifras incluyen suelos que han sido intervenidos u ocupados por invasiones o asentamientos informales. Quizás el ejemplo más crónico es el del Cerro de la Popa, con 1.957.100 m² (GEPM, 2010) declarados en el P.O.T. como zona verde e incluidos en el cálculo del Espacio Público Urbano, solo 840.000 m² (EPA, 2009) se encuentran sin invadir ni intervenir. Sin embargo, la importancia de definir las zonas verdes del territorio yace en identificar lugares de oportunidad para generar espacio público y en delimitar aquellas zonas que presentan usos que entran en conflicto con su naturaleza. Por otro lado, las playas y los manglares, aun cuando perceptivamente no son consideradas zonas verdes por el común de los ciudadanos, aumentan considerablemente este indicador cuantitativo al ser incluidos.

Debido a la inadecuada distribución de los espacios públicos de la ciudad en el territorio, existe una parte importante de la población que no cuenta con el acceso óptimo a estos. Un ejemplo de ello, es el caso de las plazas y plazoletas que únicamente existen en el Centro Histórico (ver Figura 3.14). Si bien son un elemento característico de una zona de la ciudad por su carácter histórico, resulta deseable que se repliquen en los demás barrios y que así fomenten la interacción y los encuentros entre un mayor número de ciudadanos.

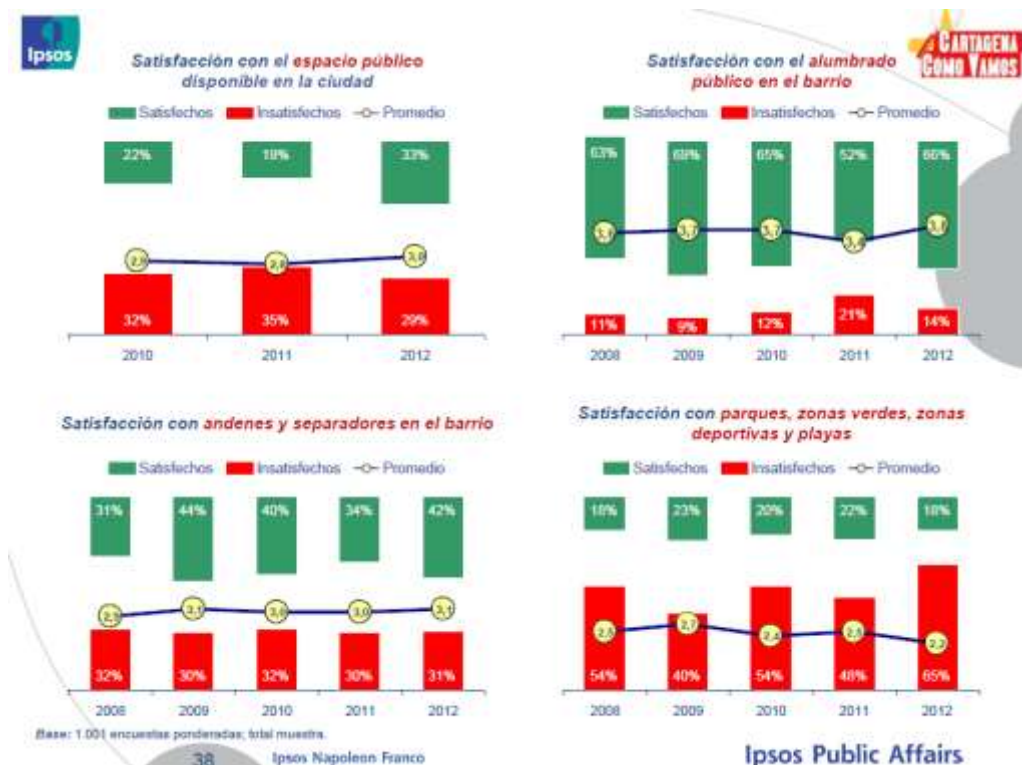
Figura 3.14 Sistema de Espacio Público Cartagena



Fuente: Diagnóstico del Sistema de Equipamientos del Distrito Especial de Cartagena. Montenegro, 2014

En cuanto a la percepción ciudadana frente a la satisfacción de espacio público, según el informe de Cartagena Cómo Vamos, se puede ver que en general ésta es baja (33%), sin embargo presenta mejores niveles durante 2009 y 2010. A pesar de que la mayoría de los cartageneros se encuentran satisfechos con el barrio en el que viven, existen diferencias por temas específicos; por un lado, mientras el alumbrado público obtiene buenas calificaciones y se recupera en 2012 de la caída que había tenido en 2011, los andenes y separadores muestra niveles de satisfacción más moderados, y por el otro, crece la insatisfacción con los parques, zonas verdes, zonas deportivas y playas.

Figura 3.15. Percepción Condiciones Espacio Público



Fuente: Cartagena cómo Vamos. 2012

Finalmente, para poder hablar de un sistema de espacio público integral es necesario tener en cuenta aquellos espacios vinculados a la red vial, y a las áreas verdes y de recreación, esto con el fin de implementar programas y proyectos que consoliden y complementen el sistema general de espacio público. Asimismo, se sugiere implementar las normas para el correcto desarrollo e integración de estas áreas de espacios públicos con los diferentes usos del suelo del municipio. Normas en las que se formulen las cesiones correspondientes a los procesos de desarrollo urbano. Lo anterior con el fin de recuperar el espacio público construido y generar mecanismos de creación y dotación de los sectores deficientes en este recurso y de esta manera fortalecer las condiciones para el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de los cartageneros.

Equipamientos

El Distrito, desde diversos instrumentos de planificación, ha hecho esfuerzos por generar políticas de mediano y largo plazo dirigidas a la definición y consolidación de un sistema de equipamientos que permita “dotar a la ciudad de los servicios necesarios para articular las áreas residenciales con las demás actividades, usos y funciones, así como proveer el soporte social para lograr una adecuada calidad de vida integral en el conjunto de la ciudad”.

A pesar del interés por parte del Distrito por conformar un Sistema de Equipamientos, no es posible afirmar en este momento que la ciudad cuenta con un sistema consolidado de equipamientos. Esto se debe a diversas razones entre las cuales se destacan: a.) la falta de definición clara de la clasificación de los equipamientos existentes, sus componentes, jerarquías y escala, b.) la falta de articulación de los equipamientos de la ciudad con los sistemas de movilidad y espacio público.

La distribución inequitativa de los equipamientos en el territorio también representa un problema para la ciudad en la medida en que dificulta la accesibilidad de los ciudadanos a ellos. Esto se ve reflejado, en los porcentajes de equipamientos por categoría en cada localidad. De la tabla a continuación se puede concluir que la Localidad de la Virgen y Turística es la que presenta mayores carencias en cuanto a disponibilidad de equipamientos mientras que la Localidad Histórica y del Caribe Norte es la que más equipamientos de todas las categorías alberga.

Tabla 3.7 Porcentaje de equipamientos por localidad según su función

Tipo de equipamiento según función	Localidad Histórica y del Caribe Norte	Localidad Industrial y de la Bahía	Localidad de la Virgen y Turística
Educativo	38%	32%	30%
Salud	68%	20%	12%
Recreación	47%	28%	25%
Cultura	53%	28%	19%

Fuente: Diagnóstico del Sistema de Equipamientos del Distrito Especial de Cartagena. Montenegro, 2014

De lo anterior también se puede concluir que existe una relación inversamente proporcional entre el grado de accesibilidad a los equipamientos y los niveles de pobreza²³. Un reflejo claro de esto está en que la Localidad de la Virgen y Turística es la que menos número de equipamientos posee y al mismo tiempo es la que presenta los mayores niveles de pobreza y miseria entre sus habitantes. Seguida por la Localidad Industrial y de la Bahía en índices de pobreza y baja disponibilidad de equipamientos, se refuerza este planteamiento. Por último, la Localidad Histórica y del Caribe Norte es la que mayor número de equipamientos posee y, a su vez, la que alberga la mayoría de la población de estratos 5 y 6 (Pérez & Salazar Mejía, 2007). Lo anterior se puede entender por la presencia de barrios como el Centro y Bocagrande en la Localidad Histórica y del Caribe Norte ya que en ellos se concentra la actividad turística de la ciudad lo cual aumenta la demanda por estos equipamientos.

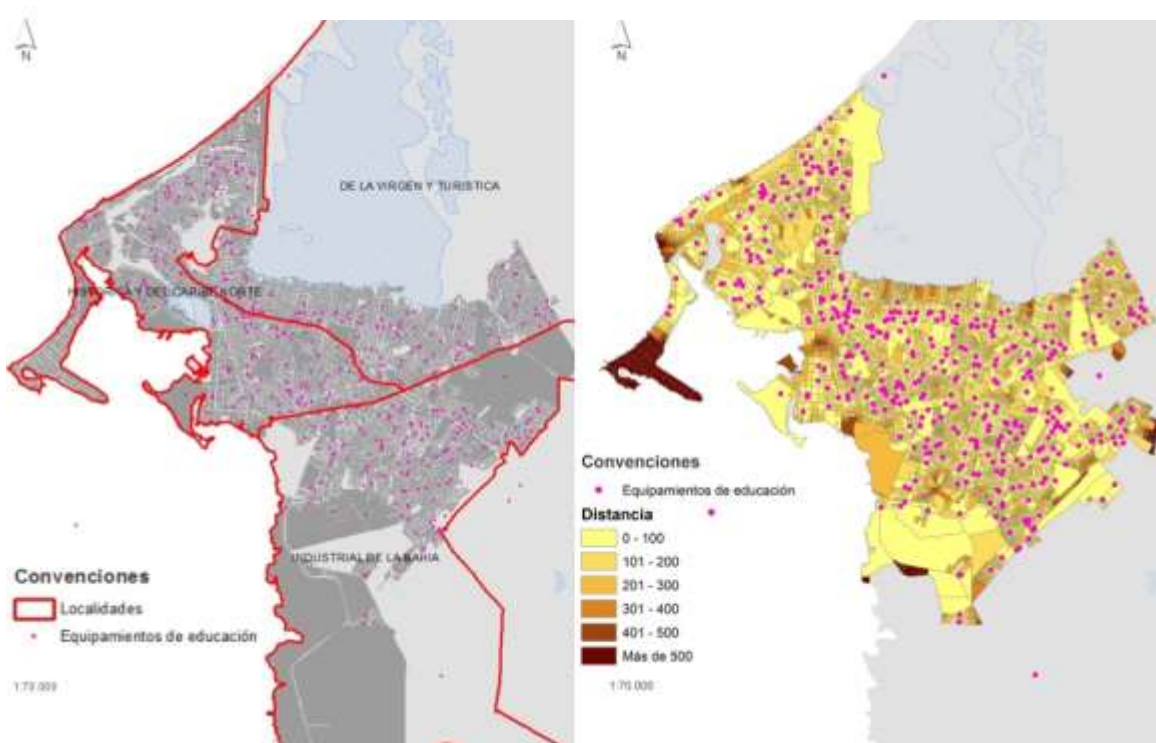
La misma conclusión se obtiene al establecer la relación entre el grado de accesibilidad a equipamientos y el nivel de calidad de vida de la población. Un ejemplo de esto se observa con respecto a los equipamientos de salud en donde en la población en condición de calidad de vida baja el 89,9% no tiene acceso a ellos mientras que, en la población en condición de calidad de vida alta, la cifra disminuye al 61%. Si bien el déficit de cobertura en materia de salud es alto para ambos, este se acentúa en la población en

²³ Según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

condición de calidad de vida baja. Esta tendencia se observa en todas las categorías de equipamiento identificadas en este diagnóstico.

En cuanto a equipamientos de educación, la ciudad cuenta con 483 instituciones educativas según información de la Secretaría de Educación del año 2009. Esta categoría es la que menos brechas refleja de una localidad a otra. Su distribución es mucho más equitativa y en general se refleja un nivel de accesibilidad bueno en todos los niveles socioeconómicos. Por otro lado, la distancia promedio de acceso de la población a estos equipamientos es buena ya que no representa desplazamientos largos (130mts). En los planos a continuación esto se puede ver reflejado (Montenegro, 2014).

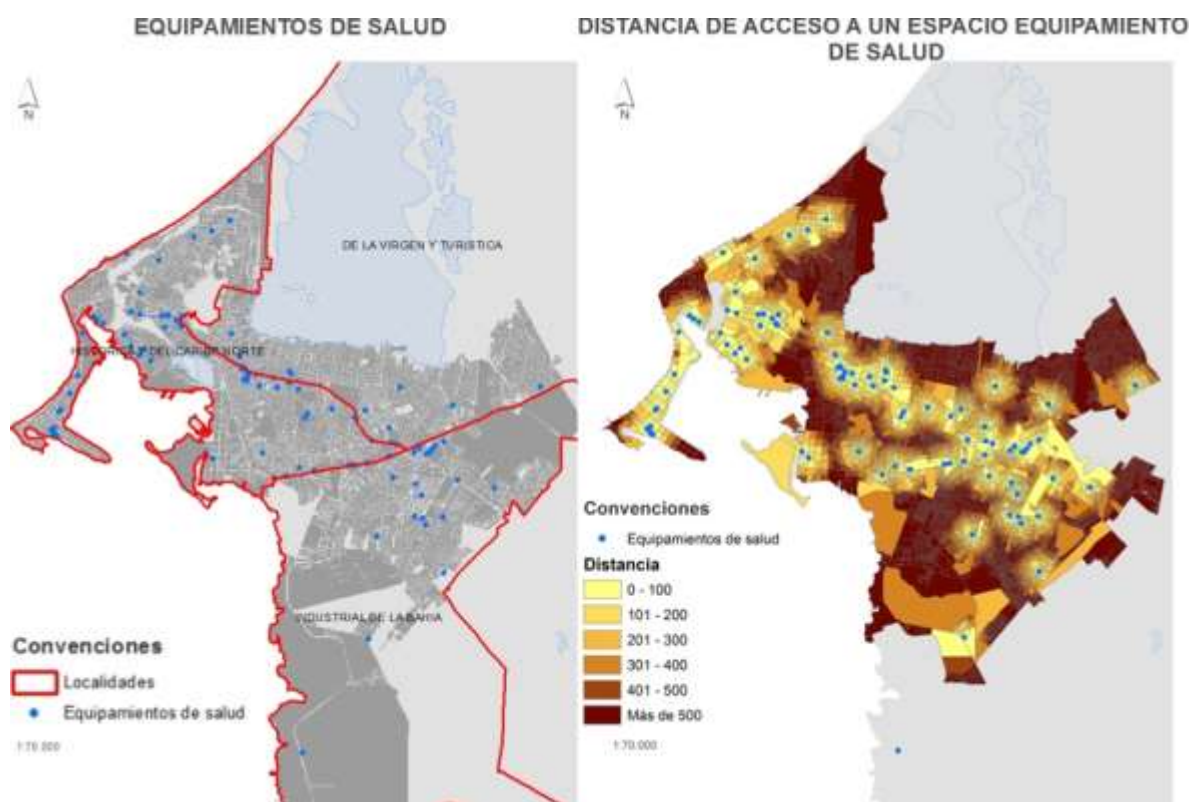
Figura 3.16 Equipamientos de Educación



Fuente: Diagnóstico del Sistema de Equipamientos del Distrito Especial de Cartagena. Montenegro, 2014

Por otro lado, de acuerdo con información de la Secretaría de Salud, la ciudad cuenta con 101 equipamientos de salud. En esta categoría la distribución es menos equitativa ya que se refleja una concentración de más de la mitad de los equipamientos en la Localidad Histórica y del Caribe Norte (68%) mientras que el 32% restante se reparte entre las Localidades Industrial de la Bahía y de la Virgen y Turística. Esto representa un problema de cobertura para la ciudad en la medida en que la mayoría de la ciudadanía no tiene acceso a estos equipamientos. Además, como se puede observar en el plano de equipamientos, la mayoría de estos se concentran en los bordes de la Avenida Pedro de Heredia dejando desprovistos a los barrios que se encuentran alejados de ella (Montenegro, 2014).

Figura 3.17. Equipamientos de Salud



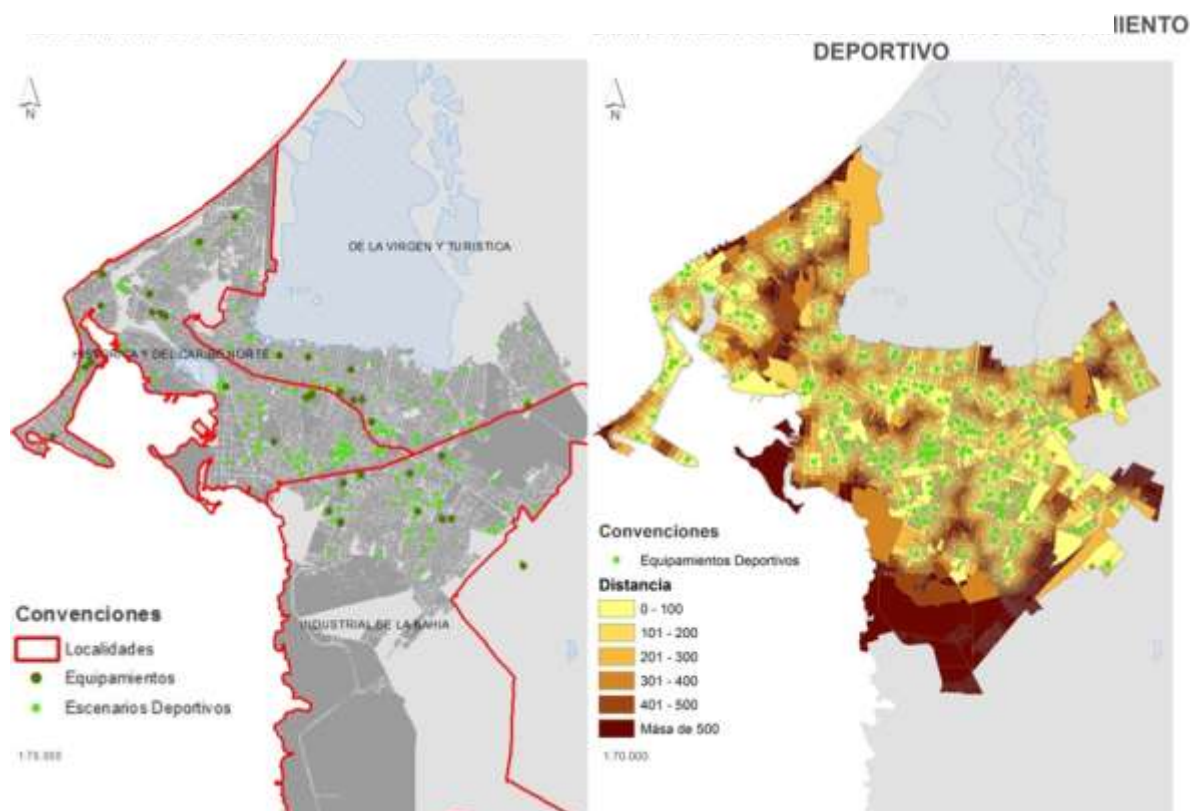
Fuente: Diagnóstico del Sistema de Equipamientos del Distrito Especial de Cartagena. Montenegro, 2014

Con respecto a los escenarios de recreación y según bases geográficas de la ciudad, el Distrito cuenta con 199 escenarios deportivos de los cuales 35 se pueden considerar equipamientos. Se hace aquí la diferenciación entre escenarios y equipamientos ya que no todos los clasifican como equipamientos debido a que muchos forman parte del sistema de espacio público de la ciudad por su carácter de escenario al aire libre. En esta categoría también se evidencia una distribución desigual de los equipamientos entre localidades con la Localidad Histórica con el mayor porcentaje (47%) seguida por las localidades Industrial de la Bahía (28%) y de la Virgen y Turística (25%). Nuevamente se trata de la población con los niveles más altos de pobreza siendo la que menos acceso tiene a estos equipamientos. El 81% de la población con calidad de vida baja habita en sectores sin escenarios de recreación, mientras en que aquellas con calidad de vida alta el porcentaje de personas que habitan en sectores sin acceso a este tipo de escenarios es significativamente menor (56%) (Montenegro, 2014).

La ciudad cuenta con un buen número de escenarios deportivos, la mayoría en buen estado, legados de la realización de los XX Juegos Centroamericanos y del Caribe entre el 15 y el 30 de julio de 2006. En el marco de la construcción de los nuevos escenarios deportivos para los XX Juegos Centroamericanos del año 2016, la ciudad se vio beneficiada por la construcción de cinco nuevos escenarios: el Coliseo de Deportes de Combate y Gimnasia, el Complejo Acuático, el de voleibol, el Parque de Atletismo y el Parque

de Raquetas. Además, el Estadio Pedro de Heredia fue remodelado. Esta fue una de las razones por las cuales el Departamento de Bolívar fue elegido sede de los próximos Juegos Nacionales.

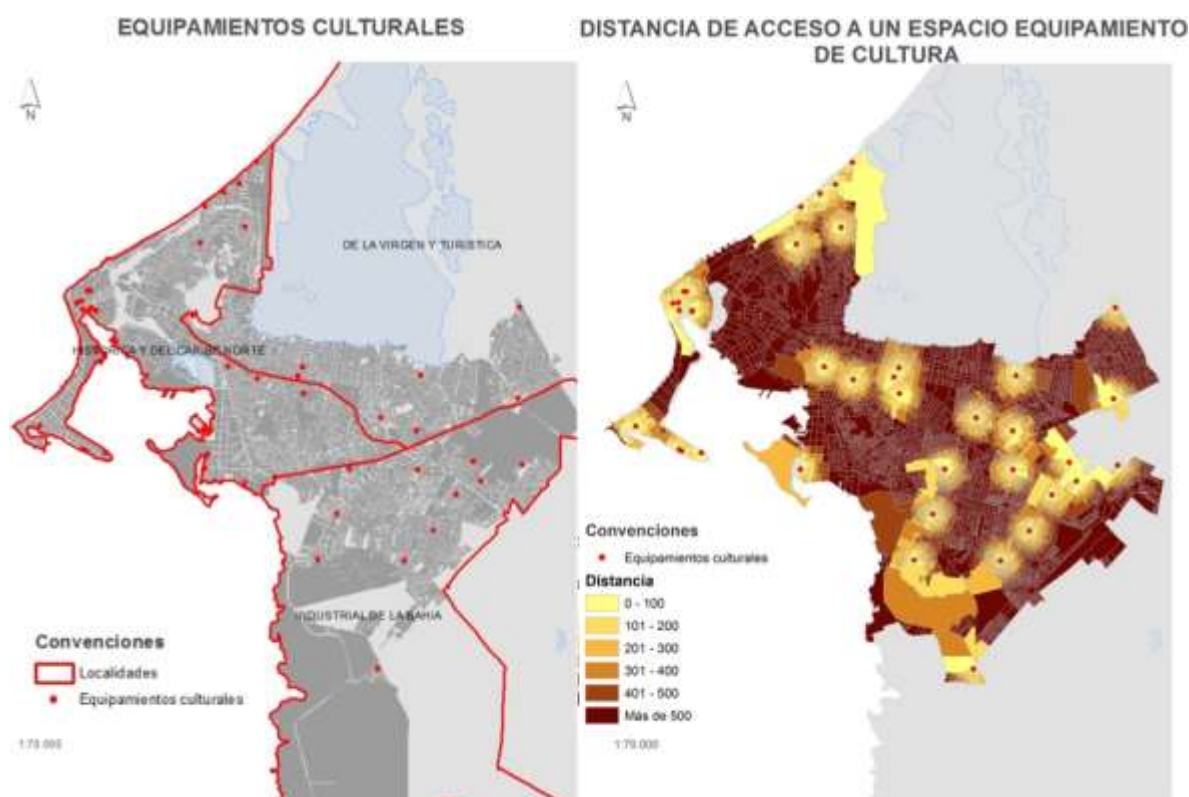
Figura 3.18 Escenarios Deportivos



Fuente: Diagnóstico del Sistema de Equipamientos del Distrito Especial de Cartagena. Montenegro, 2014

Por último según la base predial del IGAC del año 2014 la ciudad de Cartagena cuenta con 40 equipamientos culturales. Aquí es nuevamente la Localidad Histórica la que posee el mayor número de equipamientos de este tipo con el 53%. Esto cobra sentido en la medida en que la Localidad Histórica es la que concentra la actividad turística, cultural y de negocios. Sin embargo, el porcentaje de población que habita en sectores sin acceso a equipamientos culturales es significativamente alto en todos los niveles de calidad de vida (Montenegro, 2014).

Figura 3.19. Equipamientos de Cultura



Fuente: Diagnóstico del Sistema de Equipamientos del Distrito Especial de Cartagena. Montenegro, 2014

Como conclusión, Cartagena presenta un alto potencial para consolidar un Sistema de Equipamientos sin embargo es algo que aún no se ha logrado. Para poder lograrlo, la ciudad deberá garantizar lo siguiente: la articulación el sistema de equipamientos actuales y futuros con el sistema de espacio público y movilidad de la ciudad, una distribución más equitativa de los equipamientos en el territorio para así mejorar la cobertura de estos y la información actualizada de titularidad, usuarios efectivos, servicios ofrecidos y escala de los equipamientos.

Tabla 3.8 Indicadores Espacio Público y Zonas Verdes

Indicador	Descripción	Unidad	Valores de Referencia			Resultado	Fuente
Áreas verdes por cada 100.000 habitantes	Hectáreas de espacios verdes permanentes por cada 100.000 habitantes de la ciudad	Ha. / 100.000 Hab.	>50	20-50	<20	45,7 Ha. /100.000 Hab.	Áreas zonas verdes = 45.71 Ha. Población perímetro urbano 935.496 (2011). = $(45,71/3935.496)*100.00$ 0. SIG POT - Cuaderno Diagnostico Revisión POT (2013)

Espacios públicos de recreación por cada 100.000 habitantes	Hectáreas de espacios de recreación al aire libre y de acceso público por cada 100.000 habitantes	Ha. / 100.000 Hab.	>10	7-10	< 7	6,32 Ha. / 100.000 Hab.	Áreas de espacio público = 34,03 Ha. Población perímetro urbano 590.876m ² . = (34,03/354808)*100.000. SIG POT - Cuaderno Diagnóstico Revisión POT (2013)
---	---	--------------------	-----	------	-----	-------------------------	--

3.1.5. Planificación del Uso del Suelo

Desde el año 2009 la Secretaría de Planeación Distrital ha adelantado el Diagnóstico del Distrito de Cartagena en materia de Ordenamiento Territorial, con el fin de contar con un insumo y soporte técnico para la revisión y el ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial vigente del 2001 y la actualización del expediente urbano.

• Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

Adoptado mediante Decreto 0977 del 20 de noviembre de 2001, con una modificación excepcional realizada en el año 2007 estipulada en el Acuerdo 033 de 2007²⁴, el POT, acorde al desarrollo económico y social, al mejoramiento de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, protección del medio ambiente y la utilización racional y diferenciada del suelo, plantea como visión al año 2011 lo siguiente:

Una ciudad con prosperidad colectiva, con una sociedad comprometida con la conservación de su patrimonio natural, histórico y cultural. Una ciudad construida para la gente, con una gestión pública transparente y descentralizada, y reconocida internacionalmente como centro turístico, portuario, industrial y de negocios del área del caribe.

Los objetivos del componente general son los siguientes:

1. Integración territorial.
2. Fortalecimiento e integración de la identidad cultural.
3. Integración de la dimensión ambiental al sistema construido del Distrito.
4. Bienestar social y prosperidad colectiva.
5. Articulación entre los distintos sectores económicos.
6. Descentralización, participación y modernización de la gestión de la Administración Distrital.

• Revisión Plan de Ordenamiento Territorial

²⁴ Si bien esta modificación fue adoptada, actualmente se surte un proceso contencioso administrativo en el cual se pretende la nulidad del Acuerdo 033 de 2007 por medio del cual se modificó excepcionalmente el Plan de Ordenamiento Territorial

En el año 2015, se adelantó por parte de la Alcaldía Mayor de Cartagena, el proceso de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial, con el objeto de presentar ante el Concejo Distrital el Proyecto de Acuerdo a efectos de modificarlo excepcionalmente, teniendo como fin principal actualizar, modificar o ajustar los contenidos que dificultan la construcción efectiva del modelo de Desarrollo del Distrito de Cartagena.

Dentro de las razones que llevaron a adelantar la actuación administrativa se tiene la necesidad de planificar adecuadamente el territorio Distrital frente a los fenómenos ambientales asociados al cambio climático y su efecto en términos de vulnerabilidad, amenazas y riesgos; los cambios sufridos por la ciudad en los últimos años, principalmente relacionados con el crecimiento de los barrios de origen informal, el déficit de vivienda social, el crecimiento de los desarrollos turísticos y la suburbanización. Lo mencionado anteriormente ha generado alteraciones profundas en las dinámicas urbanas y rurales, lo cual es claro indicativo de la necesidad urgente de revisar y actualizar el Plan vigente, tanto en su componente infraestructural como en su dimensión normativa estructural y general (usos, tratamientos urbanísticos y edificabilidad).

Asimismo se tuvo en cuenta la necesidad de ajustar, después de 13 años, la regulación distrital a nuevas normas o determinaciones derivadas de las políticas nacionales, dentro de las que destacan por su trascendencia las relacionadas con el ordenamiento de los suelos rurales y suburbanos, las nuevas estrategias territoriales asociadas a la vivienda social y prioritaria, la nueva definición dimensional de las vías nacionales y departamentales y la necesidad de articular el ordenamiento distrital a parámetros de regionalización, en el marco de lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011).

Actualmente la Alcaldía Mayor de Cartagena se encuentra trabajando para adelantar un nuevo POT, debido a que se vencieron los términos para modificación excepcional.

- **Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico (PEMP)**

En cumplimiento de la Ley 1185 de 2008, la cual determina la obligatoriedad de contar con un instrumento de gestión de los bienes declarados de interés cultural, la Alcaldía de Cartagena a través de la Secretaría Distrital de Planeación, ha adelantado los ajustes al documento presentado en el año 2012 (y luego rechazado en el 2014) al Ministerio de Cultura de Colombia.

Como visión, el documento en curso concibe el centro histórico de Cartagena y su área de influencia como un escenario óptimo para el encuentro plurisocial al servicio de la ciudadanía y sus visitantes, con el propósito de preservar su identidad como parte del Patrimonio Cultural Nacional y Bien de Interés Cultural (Consejo de Monumentos Nacionales, 1959), inscrito en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO, con actividades sostenibles relacionadas con su valor histórico.

Figura 3.20 Estrategia Territorial Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP)



Fuente: Plan Especial de Manejo y Protección Centro Histórico de Cartagena de Indias (2014)

Como objetivo general del Plan Especial de Manejo y Protección Centro Histórico de Cartagena (PEMP) se planteó la adopción de instrumentos de gestión y normativos necesarios para la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, revitalización, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural del Centro Histórico de Cartagena de Indias y su área de influencia, la delimitación del centro y su área de influencia y las medidas

Dentro de los retos se encuentran la utilización de mecanismos como los incentivos tributarios para garantizar la presencia de población local, la utilización de herramientas urbanísticas para promover la vivienda en sectores de Getsemaní y la Matuna, la reorganización del espacio público y el adecuado uso del suelo ante los altos índices de informalidad, garantizar una adecuada movilidad en la zona centro, resolver la incorporación de la zona de la Base Naval a nivel de las competencias actuales entre la Nación y el Distrito, y por último el ejercicio efectivo desde el gobierno local con facultades para intervenir obras en estado de deterioro.

- **Plan Maestro de Vivienda (PMV)**

En el año 2007, como respuesta a lo exigido por el POT de Cartagena de Indias, se formuló y aprobó el PMV 2007, el cual diagnosticó la dimensión cuantitativa y cualitativa del problema habitacional, con énfasis en la Vivienda de Interés Social en Cartagena. Este tuvo como propósito identificar, a partir de un

diagnóstico sobre la problemática habitacional, elementos de actuación que permitieran orientar la gestión pública, concentrando su esfuerzo en acciones de alto impacto social.

El PMV fue desarrollado por el Fondo de Interés Social y de Reforma Urbana Distrital, CORVIVIENDA, la Fundación Julio Mario Santo Domingo, la Fundación San Agustín, COMFAMILIAR y el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional, CENAC. En general, teniendo en cuenta la atención efectiva de las necesidades habitacionales de los hogares de Cartagena, estipula una política de vivienda y hábitat que propone objetivos, metas y plazos, como la gestión de los recursos económicos desde la vivienda y el entorno urbano.

Como instrumento de gestión, el PMV consideró cuatro niveles de atención, cada uno de los mismos constituido por programas relativos a soluciones puntuales. Para efectos de este Plan de Acción se considera que la ciudad deberá continuar dando respuesta principalmente a los **Programas 1. y 3.**

- **Programa básico prioritario de atención Distrital (I) Hogares en condición socioeconómica y habitacional crítica**
 - i) Erradicación por riesgo: dentro de los sectores cartográficos con registro de presencia de factores de riesgo alto son: Ciénaga de la virgen sector oriental y suroriental, Doña Manuela, El Laguito, El Pozón, Manga centro-norte, y Villa Rosita por movimiento en masa, licuación y en su gran mayoría por inundación.
 - ii) Adquisición de vivienda
 - iii) Mejoramiento de vivienda
 - iv) Mejoramiento integral de barrios
- **Programas de atención Distrital – Tercer nivel de prioridad (III) Nuevos hogares que hacen parte de la población objeto de VIS**
 - i) Formación de nuevos hogares objeto VIS

Por último, en relación al modelo de implementación para la puesta en marcha de los Programas Prioritarios, el estudio plantea cinco temas centrales: la gestión del suelo, la financiación del hábitat, la organización de la demanda, la calidad en los programas de vivienda y el reasentamiento de la población por riesgo.

3.1.6. Conclusión

Una vez estudiados y evaluados los indicadores correspondientes al tema de uso del suelo y ordenamiento territorial, el resultado ponderado indica que el semáforo es verde. No obstante, se considera crítico el tema relacionado con el Plan de Ordenamiento Territorial en la medida en que, si bien este se encuentra vigente, está desactualizado. Resulta urgente realizar una revisión general de este instrumento que permita el crecimiento planificado de la ciudad que a su vez responda a las necesidades actuales y futuras, y la adecuada articulación de los diferentes sistemas urbanos. Por otro lado, los temas de vivienda y espacio público se consideran urgentes dado que se observa una marcada segregación socio espacial en ambos casos. En lo que concierne a la vivienda, se encuentran grandes zonas de

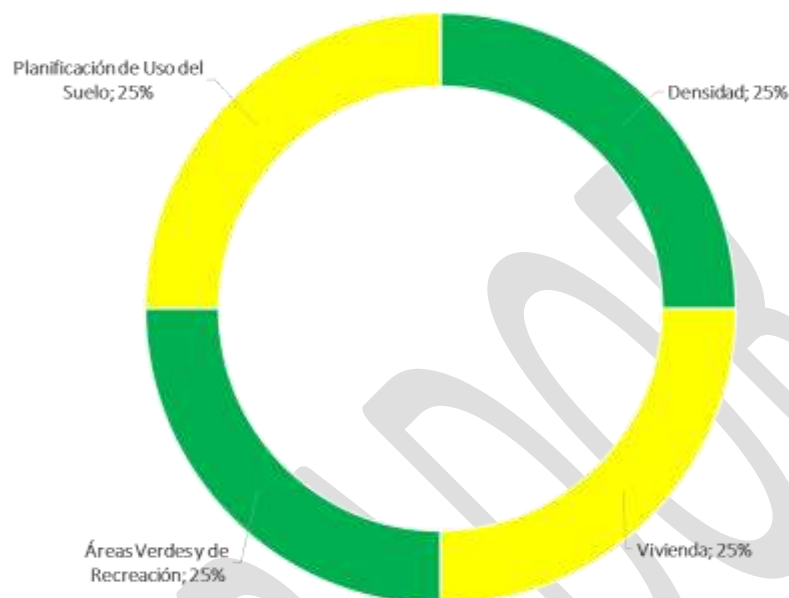
asentamientos precarios en la periferia de la ciudad que deberán ser sujeto de acciones puntuales que busquen su mejoramiento integral. Por otro lado, con respecto al espacio público, a pesar de que en términos cuantitativos este da un resultado positivo, en términos cualitativos se observa un rezago importante tanto en la calidad misma de los espacios como en la poca accesibilidad a ellos por parte de la totalidad de la población debido a su distribución inequitativa en el territorio.

Tabla 3.9 Indicadores de uso de suelo y ordenamiento territorial de Cartagena de Indias

Indicador	Descripción	Unidad	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Existencia e implementación de un plan activo de uso de suelo	La ciudad tiene un plan de uso de suelo que incluye zonificación con zonas de protección ambiental y de preservación, y está implementado activamente	Sí/No e implementación	La ciudad tiene un único plan maestro con componentes ecológicos y lo implementa de forma activa	La ciudad tiene un plan maestro pero sin componentes ecológicos; no se toman medidas para su implementación	La ciudad no tiene un plan maestro o el plan tiene más de 10 años de antigüedad	La ciudad tiene un único plan maestro con componentes ecológicos y lo implementa de forma activa	Alcaldía Dsitrital de Cartagena

Indicador	Descripción	Unidad	Valores de Referencia			Resultado	Fuente
Plan maestro actualizado y vinculante legalmente	Existencia e implementación activa de un plan maestro completo y legalmente vinculante creado o actualizado durante los últimos 10 años	'Si a ambos criterios / Si a un criterio / No a ambos criterios	La ciudad tiene un Plan de Ordenamiento Territorial que ha sido actualizado en los últimos 10 años, y lo implementa de forma activa	O bien: i) la ciudad tiene un Plan de Ordenamiento Territorial pero no ha sido actualizado en los últimos 10 años; o ii) la ciudad tiene un plan maestro que ha sido actualizado en los últimos 10 años pero que no es legalmente vinculante	La ciudad no tiene un plan maestro, o tiene un plan maestro pero no es legalmente vinculante ni se ha actualizado en los últimos años	O bien: i) la ciudad tiene un Plan de Ordenamiento Territorial pero no ha sido actualizado en los últimos 10 años; o ii) la ciudad tiene un plan maestro que ha sido actualizado en los últimos 10 años pero que no es legalmente vinculante	Alcaldía Dsitrital de Cartagena

Figura 3.21 Distribución del “semáforo” en los indicadores de uso del suelo y ordenamiento territorial de Cartagena de Indias



3.2. MOVILIDAD Y TRANSPORTE

Las soluciones de movilidad comprenden la distribución espacial equilibrada de actividades, servicios y personas, la asignación justa del derecho de vía en el espacio público, las estrategias de gestión de la demanda, la operación de los diferentes sistemas modales de transporte y la provisión y mantenimiento de la infraestructura que los soporta. Dependiendo de las soluciones planteadas, estas posibilitarán relaciones económicas, así como condiciones de habitabilidad que son compatibles con un desarrollo social justo, una ejecución económica óptima, un medio ambiental funcional y saludable que pueda sostener los recursos a ejecutar y una institucionalidad transparente, sinérgica, plural, universal y participativa que es transversal a todo lo anterior. Cuando esto es así, las soluciones de movilidad planteadas pueden considerarse sostenibles. Cuando no, pueden considerarse poco o no sostenibles.

La movilidad sostenible no entra en conflicto con la competitividad urbana, ya que al sostener un desarrollo social justo, evita caos en las interacciones humanas y en la institucionalidad, permitiendo una mayor realización de las potencialidades individuales. Así mismo, al estar relacionada con una ejecución óptima de los recursos urbanos, minimiza pérdidas y costos sociales, lo cual incentiva mayor intercambio de servicios, habilidades, conocimientos e ideas. Por otro lado, al buscar mantener un medio ambiental funcional y saludable, busca mantener la capacidad de los sistemas ecológicos de sostener los recursos utilizados por la sociedad, que son base de su economía. Por último, al depender de una institucionalidad transparente, sinérgica, plural, universal y participativa, posibilita la existencia de confianza generalizada, lo cual potencia la fundación de negocios y la ejecución de inversiones.

3.2.1. Conectividad regional y nacional

En busca de mejorar la conectividad y el transporte en el país, el Gobierno Nacional ha venido desarrollando varias herramientas de planificación que brindan los lineamientos de acción y ejecución que se debe realizar en las regiones por diferentes actores. A continuación se mencionan las iniciativas o planes detonantes para la región en la que se encuentra Cartagena:

- Plan Nacional de Desarrollo: es la base de las políticas del Gobierno Nacional es cual tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada. Una de sus estrategias transversales está enfocada en la competitividad e infraestructura estratégica para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo humano que se derivan de una mayor integración y conectividad entre los territorios y la nación.
- Plan Maestro de Transporte Intermodal: es una apuesta del Estado colombiano para organizar en forma eficiente y estratégica el crecimiento del país, a través de una red de infraestructura que logre conectar a las ciudades, las regiones, las fronteras y los puertos, priorizando los proyectos que mayor impacto tendrán para la economía nacional. Uno de los proyectos más ambiciosos del Plan son las Olas 1, 2 y 3 de proyectos estructurados en la Cuarta Generación de concesiones (4G) por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Los proyectos incluidos reducen los costos de transporte al aumentar la capacidad vial en segmentos críticos de congestión de la red. En Cartagena sobresale la concesión del Caribe, que conecta a la ciudad con Barranquilla.
- Plan Maestro de Transporte Fluvial: este plan permite rehabilitar la navegación por vías navegables extendidas para la integración de las regiones y el sistema de ciudades, impulsando la movilización de carga y pasajeros y promoviendo su articulación con otros modos de transporte. Una de las vías fluviales seleccionadas en el Plan es el Canal del Dique el cual presenta conflicto en su conexión con Cartagena, y se propone la instalación de esclusas en el canal.

- Plan Nacional de Dragados: es un plan estratégico para la programación coordinada y conjunta de los dragados en los puertos en Colombia, con el propósito de formular acciones que fortalezcan la posición competitiva de los puertos más importantes del país.
- Plan Maestro de Desarrollo del Aeropuerto Rafael Núñez: define las pautas de ordenación y desarrollo del aeropuerto, delimitando su ámbito y teniendo en cuenta todos y cada uno de los factores que, de algún modo, afecten o puedan afectar al normal funcionamiento de la operación aeroportuaria durante la vida útil.

Ahora bien, recordando que Cartagena es la cuarta ciudad industrial del país y la primera de la Región Caribe, presenta varias características que resalta su importancia a nivel nacional y regional: en ella se encuentra ubicada la sede de la segunda refinería de petróleo más importante del país, es el principal productor y exportador de sustancias químicas de Colombia, es ciudad Patrimonio Histórico de la Humanidad por la UNESCO y primer destino de turismo del país, cuenta con el puerto marítimo más eficiente de Colombia y el Caribe, es uno de los centros para eventos y negocios más importantes y es la sede de la industria de construcción de barcos más importante del país.

La ciudad es la puerta de entrada del comercio de Colombia, manejando el 77,4% de la carga contenerizada del país. Cuenta con ventajas comparativas dadas por la cercanía a las rutas de comercio marítimo (canal de Panamá), condiciones de puerto profundo y con poco impacto climático. Su ubicación estratégica le permite conectarse con gran facilidad con los principales mercados a nivel mundial en ambos océanos; además, posee ventajas competitivas desarrolladas por los puertos públicos, reconocidos entre los primeros del Caribe.

Debido a su importancia a nivel nacional y regional, dos importantes corredores terrestres conectan la ciudad con la región y el país como se observa en la figura a continuación:

- la Ruta Nacional 90 es el corredor más importante de la región Caribe conectando las poblaciones de Turbo (Antioquia) cerca de la frontera con Panamá y a Paraguachón (La Guajira) en la frontera con Venezuela, por medio de este corredor Cartagena conecta hacia la costa occidental y hacia la costa norte del mar caribe. Cuenta con aproximadamente 1.153 kilómetros de longitud, los viajes de pasajeros totales generados y atraídos en el corredor es de 10.457 viajes diarios y se movilizan 19 millones de toneladas anualmente entre las regiones que son atravesadas por el modo terrestre sobre el corredor. Actualmente, la Agencia Nacional de la Infraestructura (ANI) reporta varias concesiones en la Ruta, donde se destaca la Concesión de Caribe por 20 años que inicia desde el municipio de Arjona hasta Barranquilla. Por otro lado, la Ruta Nacional 90A se conoce como la autopista del Caribe e inicio concesión para la elaboración de estudios y diseños definitivos, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación y mantenimiento del corredor por 25 años.
- la Ruta 25 es la Troncal del Occidente, el cual parte del Puente Rumichaca en la frontera con Ecuador y termina en la ciudad de Barranquilla. Es la principal vía del Occidente del país y hasta el momento la única vía que bordea el Pacífico. Cuenta con aproximadamente 1.980 kilómetros de longitud, los viajes de pasajeros totales generados y atraídos en el corredor es de 37.572 viajes diarios y se movilizan 62,3 millones de toneladas al año entre las regiones que son atravesadas por el modo terrestre sobre el corredor.

Figura 3.22 Conectividad nacional y regional de Cartagena



Fuente: elaboración propia

En cuanto a sus corredores marítimos y fluviales, Cartagena cuenta con varias rutas de cabotaje que representa otra alternativa de comunicación entre la ciudad y otras regiones. Por otro lado, está el Canal del Dique como vía de comunicación fluvial de 113 kilómetros, desde Calamar hasta la bahía de Cartagena. Dicho Canal fue construido en 1650 por los españoles para facilitar la navegación entre Cartagena y el Río Magdalena, importante arteria fluvial que fluye del sur al norte del país.

Hoy en día el Canal del Dique es la principal vía de transporte de hidrocarburos en Colombia. Durante la última década, el 67% de la carga movilizada por el canal fue de derivados del petróleo, desde el interior del país hacia las industrias petroquímicas de la zona industrial del Mamonal. El carbón mineral es otro de los productos que llega a Cartagena por esta vía.

En el periodo 2000-2004, el promedio anual de carga transportada por el Canal del Dique fue de 1,7 millones de toneladas con un crecimiento promedio anual de 1,9% inferior al del total de la carga fluvial del país (2,5%). Estos porcentajes son bajos si se comparan con los de otros modos de transporte, como el carretero que en igual período creció en 5,1% promedio anual, el férreo (10%) y el aéreo (7,8%). A través del Canal del Dique se moviliza el 46,5% de la carga del Río Magdalena y este sirve de conexión multimodal a los tres mayores centros de producción y consumo colombianos (Bogotá, Medellín y Cali).

Actualmente, en el Canal del Dique se han venido desarrollando estudios que buscan mantener condiciones de navegabilidad favorable garantizando una profundidad óptima por medio de dragados, con el fin de garantizar el ingreso y navegación de embarcaciones.

Por otro lado, está el Puerto de Cartagena, el cual se ha constituido en el motor del comercio exterior de Colombia por el Caribe y uno de los gestores del cambio social y económico que actualmente vive la ciudad. Gracias a la plataforma logística que ha consolidado, el Puerto conecta con 595 puertos en 136 países.

Ahora bien, para un análisis más detallado se puede observar el Tráfico Promedio Diario (TPD) por los principales corredores del departamento. En la Figura 3.23 se puede observar la magnitud de los volúmenes que transitan por los corredores que atraviesan la ciudad de Cartagena. Donde sin duda, los corredores de mayor impacto son los que se direccionan al norte del país (Barranquilla y Santa Marta), como la Ruta Nacional 90A con volúmenes de tráfico de 6.351 vehículos al día de los cuales 32% son camiones, 10% buses de pasajeros y 58% vehículos livianos, calificándose en rango naranja según las convenciones, y la Ruta Nacional 90 con 6.943 en su primer tramo, donde el 25% son camiones, 37% buses de pasajeros y 38% vehículos livianos, mientras que en el segundo tramo hay una reducción importante del flujo se aumenta considerablemente la participación de los vehículos de carga, pasando del 25% a un 61%. De estos dos corredores se puede deducir, que el primero se caracteriza por la influencia turística teniendo un mayor transporte de vehículos livianos, mientras que el segundo corredor se caracteriza por tener un mayor transporte de camiones, debido a la importancia de la Ruta Nacional 90 en términos de carga, donde moviliza alrededor de 19 millones de toneladas al año.

En el corredor que conecta con el sur del departamento (Cartagena - Carreto), se encuentran volúmenes de tráfico alrededor de los 3.000 vehículos al día, donde el porcentaje de camiones es predominante. Al conectar con el Ruta Nacional 25, entre Puerta de Hierro y Calamar se observa un incremento en el flujo de vehículos, donde alrededor del 50% son camiones debido a la importancia logística de este corredor, donde se transportan alrededor de 62,3 millones de toneladas al año.

Sin embargo, analizando las vías terciarias de la región se evidencia su mal estado en términos de infraestructura, siendo una barrera para incentivar la integración territorial, por lo cual desde el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) se ha identificado la necesidad de mejorar las condiciones de la superficie de rodadura de la red nacional terciaria como apuesta para el desarrollo regional y la consolidación de la paz, por medio del Plan Maestro de Rehabilitación de Vías Terciarias del País que se está desarrollando.

En cuanto a la infraestructura de transporte aéreo, la ciudad cuenta con el Aeropuerto Internacional Rafael Núñez, ubicado en el área urbana de Cartagena de Indias, al norte del centro histórico de la ciudad, exactamente en el barrio de Crespo. Es uno de los principales aeropuertos de Colombia por el movimiento turístico en la zona, el terminal aéreo cuenta con capacidad para recibir 4 millones de pasajeros, generando más de 220 vuelos nacionales directos cada semana, los cuales permiten conexión a más de 700 vuelos internacionales. Hoy en día el aeropuerto cuenta con 4 rutas internacionales y 7 rutas nacionales.

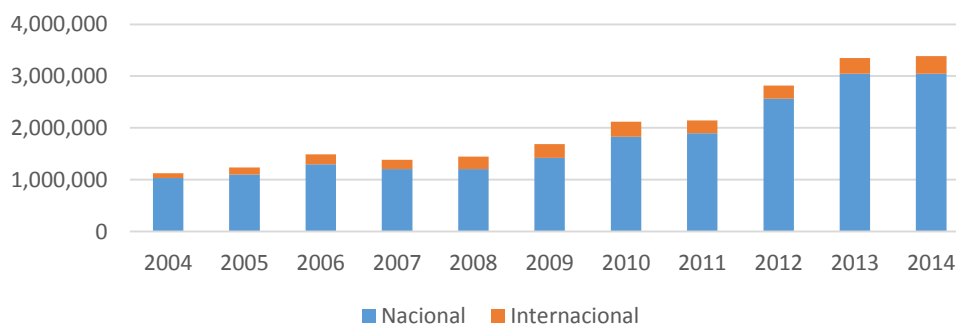
Figura 3.24. Rutas nacionales e internacionales aeropuerto Rafael Núñez



Fuente: Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A.

En la Figura 3.25, se observa que entre el 2004 y 2014 se registra un crecimiento de aproximadamente el 200% en el movimiento anual de pasajeros, este incremento traduce la importancia de esta terminal durante los últimos años donde se ha incursionado con más rutas tanto nacionales como internacionales y se ha hecho una ampliación en la infraestructura física del aeropuerto.

Figura 3.25. Crecimiento pasajeros transportados del aeropuerto Rafael Núñez



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Aeronáutica Civil

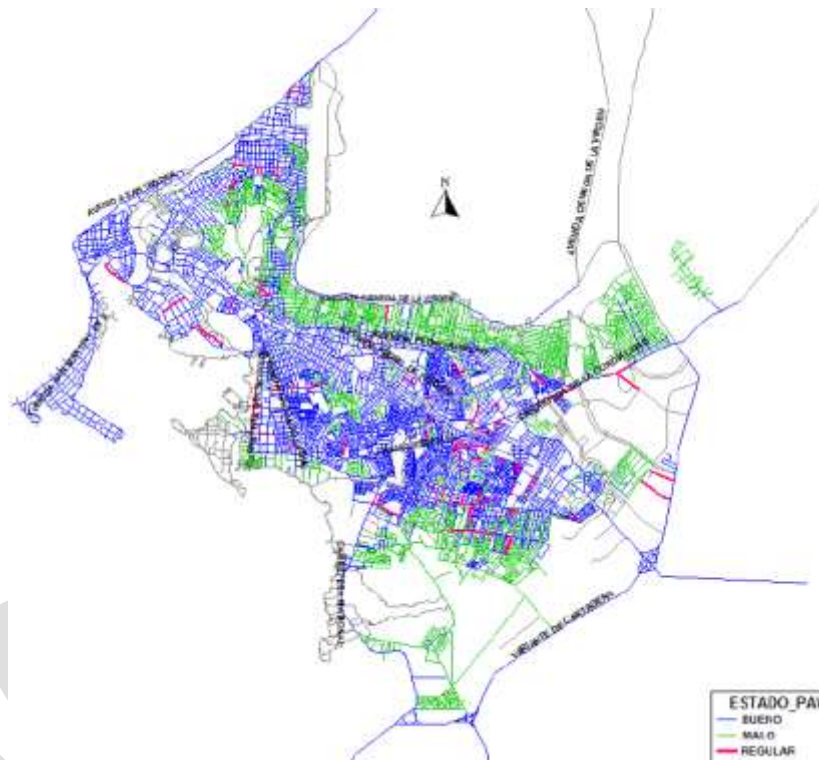
Finalmente, el aeropuerto cuenta con el instrumento de planeación Plan Maestro Desarrollo realizado por la Aeronáutica Civil, el cual plantea las estrategias inmediatas y proyectadas a diferentes horizontes de tiempo, que permiten responder ante las necesidades mínimas futuras que satisfagan los niveles de demanda proyectada del aeropuerto. Como acciones inmediatas se destaca el mejoramiento de infraestructura para los campos de vuelo, para la plataforma principal para estacionamiento de aeronaves comerciales, ampliación para el edificio terminal de pasajeros y de parqueaderos, entre otro.

3.2.3. Infraestructura urbana

En términos de infraestructura, la ciudad registra 1834 kilómetros por carril de malla vial de los cuales 67,6% de las vías se encuentran en buen estado, seguido de un 2,5% regular y de un 29,9% malo. En la Figura 3.26 se puede observar el estado de las vías georreferenciadas, del cual se puede decir que en la zona sur oriental se presentan tramos de vía que están en regular estado en comparación con otros

sectores, mientras que en la zona norte de la ciudad prevalece el pavimento en mal estado. Cabe resaltar que un pavimento en mal estado y sin planes de mantenimiento o reparación puede contribuir a la producción de material particulado, con el incremento en la producción de emisiones, con el mayor consumo de combustible y con el deterioro del estado físico de los vehículos que trae consigo una mayor producción de residuos inorgánicos y peligrosos; todo esto asociado a la presencia de huecos y ausencia de asfalto.

Figura 3.26. Estado del pavimento de la malla vial de Cartagena de Indias



Fuente: Plan Maestro de Movilidad 2012

Con respecto a vías peatonales, la ciudad cuenta con varios tramos oficiales y permanentes como las calles de La Matuna con una longitud total de 377 metros como se detalla en la Figura 3.27. No obstante, vale resaltar que diariamente algunas Calles del Centro Histórico se peatonalizan desde las 6PM hasta media noche, lo cual podría agregar una longitud de 1.135 metros. Sin embargo, en temas de andenes y conociendo los perfiles de la malla vial en la ciudad y haciendo un análisis enfocado en espacio para el peatón, se observa que los andenes para al menos un tercio de la malla vial tiene 1 metro de ancho, lo que va en contravía del manual de “Accesibilidad al medio físico y al transporte” donde se expresa que el andén debe tener como mínimo 1,2 metros. Se denota entonces la falta de espacio para el peatón en los corredores pedestres y una vulnerabilidad implícita por falta de sección en los andenes.

Figura 3.27. Estado del pavimento de la malla vial de Cartagena de Indias



Fuente: Elaboración propia a partir de Google Maps

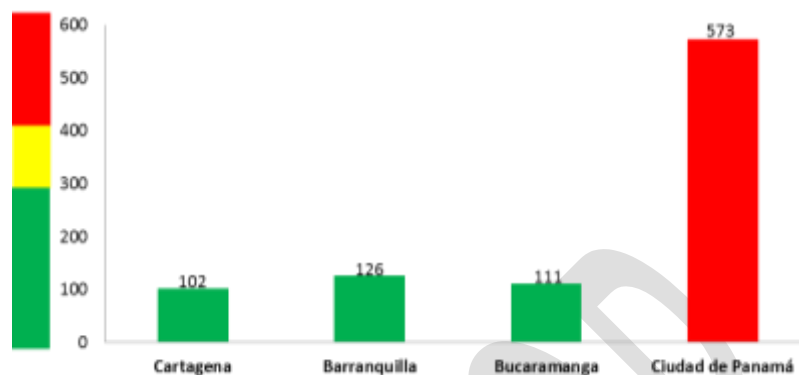
Finalmente, siguiendo la metodología del programa la cantidad de kilómetros de vía pública per cápita dedicada al transporte particular es bajo, esto, no necesariamente se debe a una adecuada planeación de la red vial, sino a la gran cantidad de asentamientos informales en la ciudad que no cuentan con servicios viales y por ende carecen de una adecuada accesibilidad al sistema de movilidad de la ciudad. En cuanto a la oferta para el modo pedestre, a pesar de los esfuerzos de la ciudad se denota la falta de senderos peatonales en cuanto a kilómetros lineales, y también de forma espacial con andenes, denotando perfiles de 1 metro o menos de sección transversal.

Tabla 3.10 Indicadores de kilómetros de vías públicas y paseos peatonales

Indicador	Descripción	Unid.	Benchmark Teórico - Nacional			Cartagena
Kilómetros de vías públicas	Kilómetros de vías públicas por cada 100.000 habitantes	kms cada 100.000 habitantes	<300	300-400	>400	102,4
Kilómetros de paseo dedicados a la vía peatonal	Kilómetros de paseo dedicados a la vía peatonal por cada 100.000 habitantes	kms cada 100.000 habitantes	Más de cuatro veces la longitud de la red de carreteras	Entre dos y cuatro veces la longitud de la red de carreteras	Menos de dos veces la longitud de la red de carreteras	Entre dos y cuatro veces la longitud de la red de carreteras

Ahora bien, en la siguiente figura se puede comparar los resultados de la ciudad con respecto a Barranquilla, Bucaramanga y Ciudad de Panamá, donde las tres ciudades colombianas se encuentran dentro de los estándares óptimos mientras que Ciudad de Panamá registra un valor que es alarmante a la hora de planeación de ciudad.

Figura 3.28. Comparación de Kilómetros de vías cada 100.000 habitantes

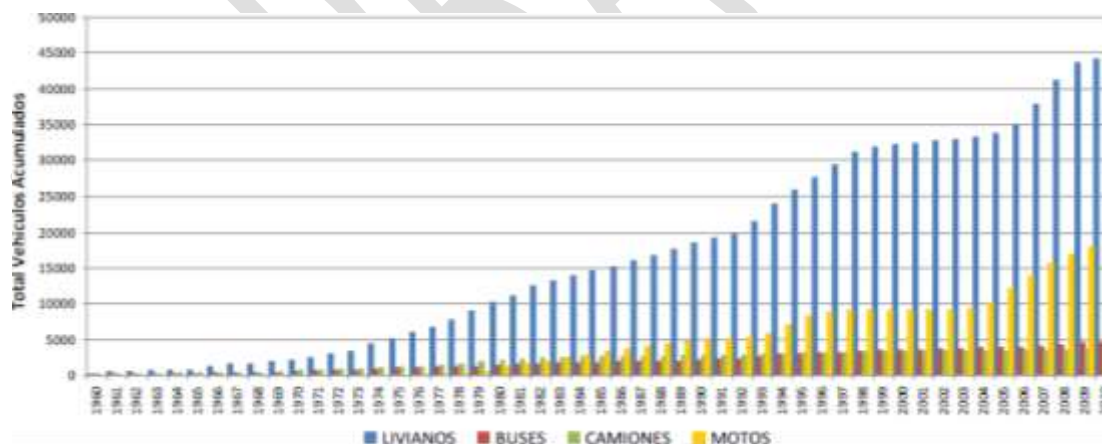


Fuente: Elaboración propia.

3.2.4. Caracterización del tráfico vehicular

Como ocurre en otras ciudades del país y el mundo, el parque automotor de la ciudad de Cartagena ha venido incrementando. Según la base de datos del Ministerio de Transporte, el parque automotor de la ciudad ha tenido un crecimiento pronunciado en el número de vehículos livianos y motos (Figura 3.29). Haciendo énfasis entre los años 1990 y 1998 y 2004 y 2008. Durante el periodo entre 1999 y 2004 hay un decrecimiento del nivel de adquisición de vehículos, lo cual refleja la situación económica por la que se atravesaba en la época.

Figura 3.29. Parque automotor matriculado en Cartagena



Fuente: Plan Maestro de Movilidad 2012

Ahora bien, con datos más actualizados para el 2014 del total de vehículos matriculados en Cartagena, el 40% corresponde a vehículos livianos, 55% a motocicletas, 3% a buses y 1% a camiones. Por lo cual, la cantidad de automóviles per cápita considerando para vehículos livianos es de 0,044 y para motocicletas 0,05 vehículos por persona, aunque son valores bajos, comparado con otras ciudades del mundo, se debe considerar que la existencia de transporte informal en la ciudad genera que, una porción de dichos vehículos, sean utilizados para el transporte público informal, lo que genera una dinámica muy diferente

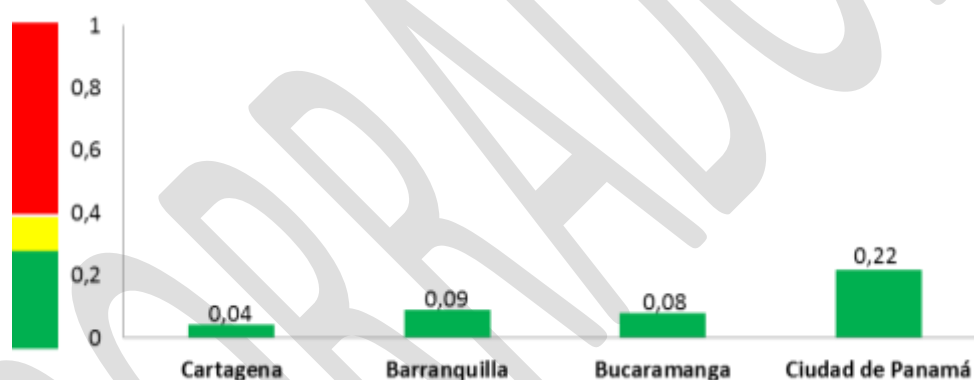
de niveles de utilización de los vehículos; mientras que un vehículo particular se utiliza principalmente para viajes obligados en hora pico, con el transporte informal, un vehículo se utiliza durante todo el día para realizar carreras de viajes informales. Este fenómeno contribuye a que la congestión se incremente debido a que el grado de utilización de los vehículos es mayor sin importar que su cantidad sea baja.

Tabla 3.11 Indicador cantidad de vehículos per cápita

Indicador	Descripción	Unid.	Benchmark Teórico - Nacional			Cartagena
Número de automóviles per cápita	Cantidad de automóviles per cápita	vehículos per cápita	< 0.3	0.3-0.4	> 0.4	0,04

En la Figura 3.30, se observa el número de vehículos per cápita en diferentes ciudades. A nivel general Cartagena es la que menor valor tiene, y se encuentra en el rango verde al igual que las otras ciudades colombianas y Ciudad de Panamá.

Figura 3.30. Comparación entre ciudades del número de vehículos per cápita

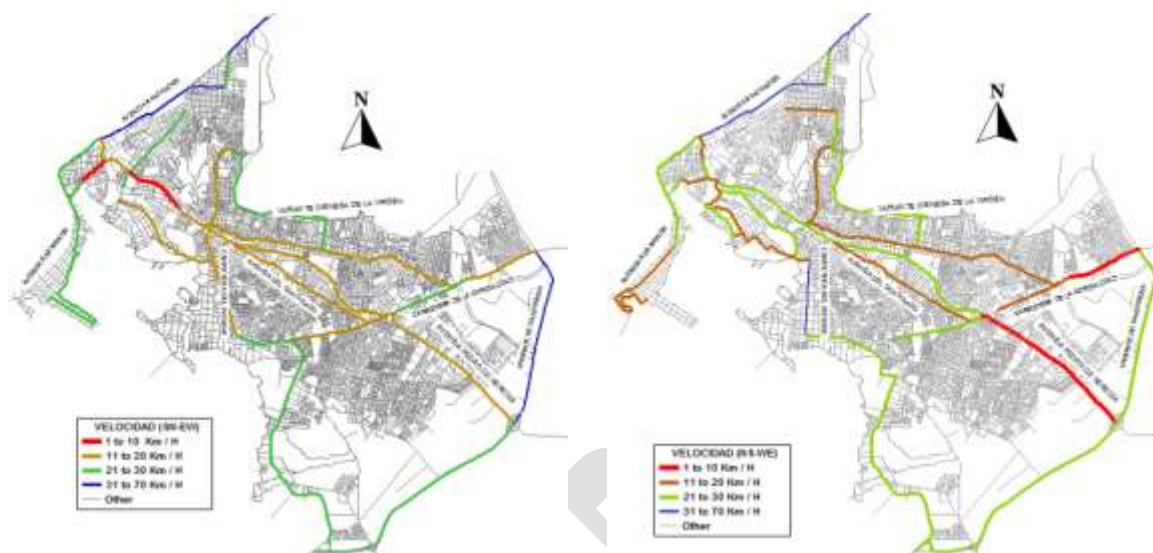


Fuente: Elaboración propia.

En términos de velocidad, el Plan Maestro de Movilidad identifica con el fin de identificar problemas de congestión y fallas en la red vial determina que las altas velocidades se concentran en la Avenida Santander y la Avenida las Américas, alcanzando un promedio de 44 km/h, corredores perimetrales que están al borde de la ciudad. Corredores del centro de la ciudad como la Avenida Venezuela, la Carrera 17, la Calle 26, la Calle Media Luna y la Calle 28 alcanzan una velocidad de 12 km/h. Aunque la velocidad de la ciudad se promedia en 22 km/h, cabe resaltar que en los nodos de mayor atracción de viajes la velocidad promedio es de 14,9 km/h.

En la Figura 3.31 se observa el comportamiento de las velocidades de los principales corredores según el sentido, destacando que de sur a norte la velocidad oscila entre 11 y 20 km/h en los corredores que atraviesan la ciudad, mientras que las vías perimetrales son las que tienen velocidad más alta.

Figura 3.31 Velocidades de recorrida por sentidos: A) S-N-E-W y B) N-S-W-E



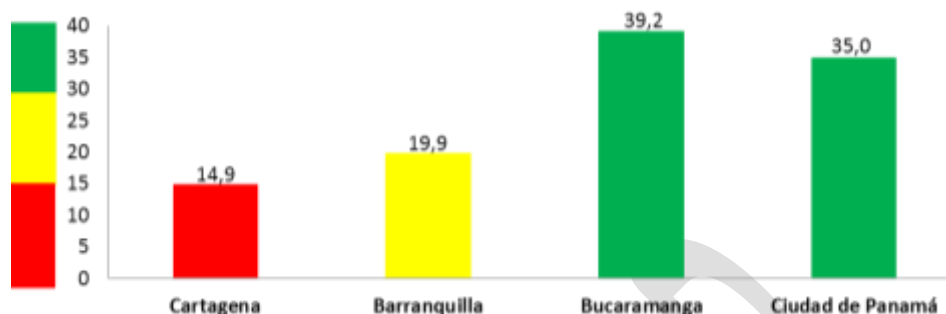
Fuente: Plan Maestro de Movilidad 2012

Tabla 3.12 Indicador velocidad promedio de viaje

Indicador	Descripción	Unid.	Benchmark Teórico - Nacional			Cartagena
Velocidad media en vías principales	Velocidad promedio de viaje de todos los vehículos motorizados en vías principales	km/h	>30	15-30	<15	14,9

Comparando con Barranquilla, Bucaramanga y Ciudad de Panamá, Cartagena se encuentra en peor estado, ya que es la única que se encuentra en rango rojo. Este indicador corrobora la congestión que se da en los principales corredores de la ciudad en hora pico, siendo una consecuencia de diversos factores como el transporte informal y el poco orden del sistema de transporte público.

Figura 3.32 Comparación entre ciudades sobre la velocidad promedio



Fuente: Elaboración propia.

3.2.5. Demanda de transporte

Según la encuesta de opinión pública, la población de Cartagena pertenece principalmente a estratos bajos y medios, con una minoría en estratos altos como se observa en la Figura 3.33. Esto, en parte, puede explicar que existan bajas tasas de movilidad (84% realiza tres trayectos o menos al día). Tener una tasa baja de movilidad en la ciudad no es una fortaleza, pues es un indicio de que los ingresos de las personas son bajos y de que su acceso a oportunidades y servicios de la ciudad es considerablemente limitado. No obstante lo anterior, esto representa una oportunidad para anticiparse al futuro crecimiento de la demanda de transporte de las personas, a medida que aumenten sus ingresos, y así construir una ciudad que permita satisfacerla con modos más sostenibles de transporte (bus, bicicleta, caminata, entre otros). A partir de la Encuesta de Hogares, se conoce que la tasa promedio de viajes es de 1.69 y 1.22 viajes por persona para viajes motorizados, corroborando lo dicho anteriormente. Dicho valor puede indicar que cierta parte de la población no realiza viajes o realiza pocos viajes.

Figura 3.33 Resultados encuesta de opinión pública: caracterización de la población y frecuencia de los viajes



Fuente: Encuesta de opinión pública

3.2.6. Oferta de transporte público colectivo

Hoy en día, la oferta de transporte público urbano se encuentra operada por 11 empresas con una flota de aproximadamente 1.650 vehículos que tienen una edad promedio de 12,7 años, el sistema cuenta con

35 rutas en operación. Sin embargo, según la Dirección Administrativa de Tránsito y Transporte (DATT) la cobertura de las rutas no es suficiente para la ciudad, sobre todo en los barrios que se ubican al norte de la ciudad.

Por otro lado, los resultados del estudio de actualización de la demanda de transporte público señalan que zona histórica de la ciudad es la gran atractora de viajes, dichos viajes son generados en su mayoría gracias a la vocación turística de la ciudad y sobretodo de dicha zona, hecho que genera una dinámica diferente a la mayoría de las ciudades colombianas que carecen de dicha demanda turística. Debido a todo lo anterior, la ciudad planeó desde el 2003 la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo – TransCaribe, el cual tuvo algunos problemas en su proceso de ejecución por varios años causándole demoras aunque gran parte de la infraestructura se haya llevado a cabo. Sin embargo, para finales del 2015 la ciudad inició un proceso de transición para el cambio del sistema de transporte público en la ciudad, donde se empezó con una operación pedagógica del sistema para educar a los usuarios.

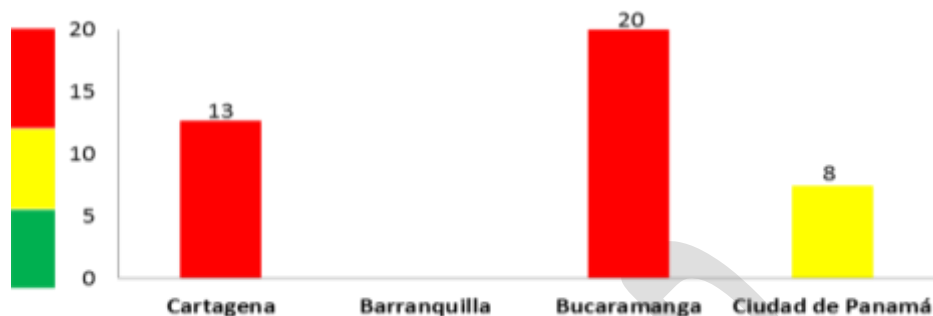
Actualmente, el sistema TransCaribe tiene tres operadores (dos privados y otro es el ente gestor), cuenta con 10,3 kilómetros de troncal, 17 estaciones una estación de transferencia y el portal el gallo, el sistema inició su operación comercial el 27 de marzo de 2016, con 9 estaciones en servicio, con 18 articulados y 36 padrones, con una demanda de 32.000 pasajeros en promedio al día, con un valor de \$2.000 pesos por viaje. El sistema tendrá por los siguientes 3 años una transición mientras cumplen con los planes de chatarrización de la flota existente. Cabe resaltar que a la fecha, se han chatarrizado y/o salido del sistema 300 vehículos por vencimiento de fecha de vida útil y por voluntad de los propietarios.

Tabla 3.13 Indicadores del número de kilómetros dedicados a transporte público y la edad promedio de viaje

Indicador	Descripción	Unid.	Benchmark Teórico - Nacional			Cartagena
Kilómetros de vías dedicado exclusivamente a autobuses y trenes de pasajeros	kilómetros de vías dedicado exclusivamente a autobuses y trenes de pasajeros por cada 100.000 habitantes	Kms cada 100.000 habitantes	>40	10-40	<10	1,0
Antigüedad del TPC	Antigüedad promedio de la flota del transporte público (en años)	años	<6	6-12	>12	12,7

En la Figura 3.34 se observa la comparación entre Cartagena, Bucaramanga y Ciudad de Panamá en cuanto a la edad de la flota, reflejando que la Cartagena y Bucaramanga cuentan con una flota precaria y contaminante. Mientras que Ciudad de Panamá registra un valor medio.

Figura 3.34 Comparación entre ciudades sobre la antigüedad promedio de la flota de transporte público



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, con respecto al número de kilómetros dedicados exclusivamente al transporte público se conoce que las 4 ciudades reportan kilómetros de troncales en sus sistemas de transporte público de pasajeros, sin embargo sus indicadores no son suficientes según el benchmark de la metodología clasificándolos en el rango rojo, como se observa en la Figura 3.35.

Figura 3.35 Comparación entre ciudades sobre la cantidad de Km exclusivos dedicados al transporte público cada 100.000 habitantes



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, según la encuesta de opinión pública el 39% de la población opina que la calidad del servicio público colectivo es mala, mientras que el 15% lo cataloga como un buen servicio. Aunque, el 46% se encuentra en una posición neutra. Estos resultados, indican que es necesario seguir mejorando las condiciones del servicio para mejorar su calidad y eficiencia, y así poder trasladar en gran parte el 85% de la posición neutra y negativa, a una posición positiva.

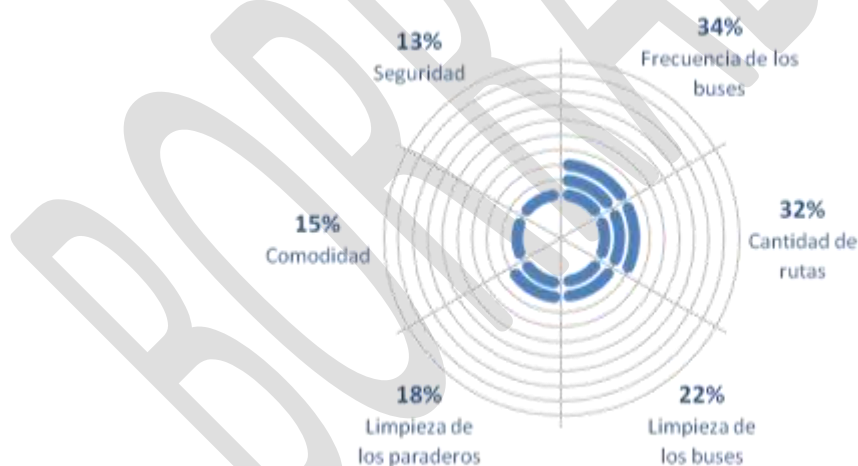
Figura 3.36 Resultados encuesta de opinión pública: calidad del servicio de público colectivo



Fuente: Encuesta de opinión pública

Para otros aspectos, el 34% de los encuestados están satisfechos con la frecuencia de la flota y 32% con la cantidad de rutas, esto refleja la falta de cobertura del actual sistema de transporte. Por otro lado, el 15% está satisfecho con la comodidad y el 22% con la limpieza de los buses, finalmente, sólo el 13% que está conforme con la seguridad de los buses. Con estos indicadores se evidencia que el actual sistema de transporte de la ciudad no satisface a los usuarios en diferentes aspectos, por lo que se espera que con la transición del sistema TransCaribe sea posible mejorar la calidad del sistema y así prestar un mejor servicio para los usuarios.

Figura 3.37 Resultados encuesta de opinión pública: satisfechos con diferentes aspectos del transporte público



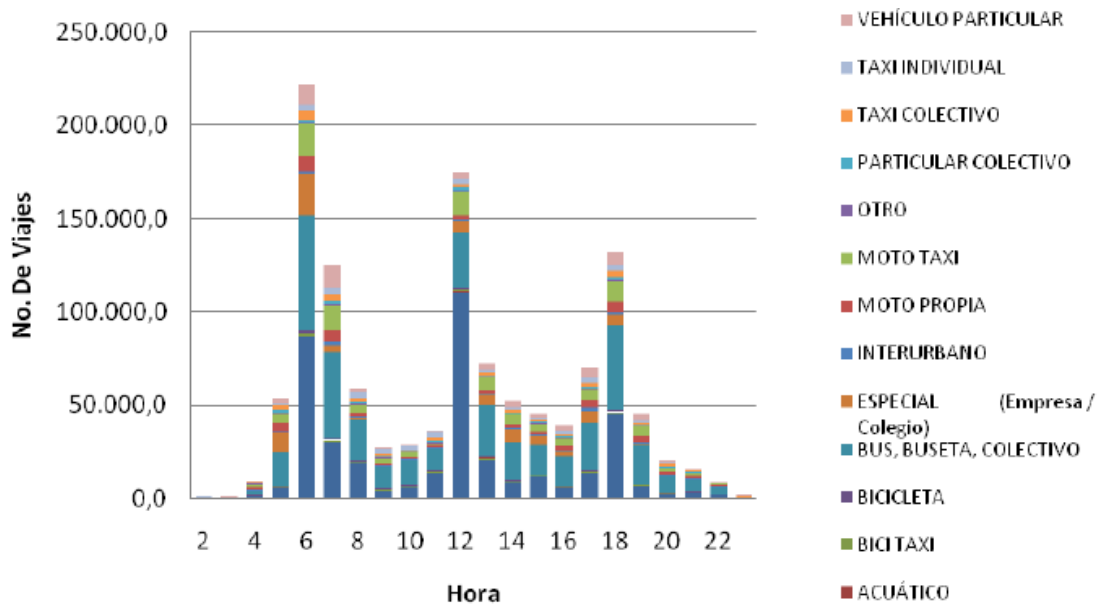
Fuente: Encuesta de opinión pública

Con respecto a la infraestructura existente como los paraderos formales, sólo 54% de los encuestados conocen los paraderos pero únicamente el 29% los conoce y los utiliza, mientras que el 25% no utiliza los paraderos, el 46% restante no tiene conocimiento de los paraderos. Estos resultados, traducen la necesidad de consolidar el Sistema Integrado de Transporte Masivo con toda la infraestructura necesaria y una estrategia solida de información al usuario para que sea de su conocimiento el funcionamiento del sistema.

¿Cómo se mueven los cartageneros?

En Cartagena, según el Plan Maestro de Movilidad (SIGMA GP, 2012) se producen en un día típico un total de 1'451.022 viajes que se distribuyen a lo largo del día, donde se puede establecer tres horas pico como se observa en la Figura 3.38, donde en la mañana durante 06:00 – 07:00 se registran 336 mil viajes que corresponde al mayor del día, al medio día entre las 12:00 y las 13:00 horas, 245 mil viajes, y en la tarde durante 17:00 – 18:00 con 205 mil viajes.

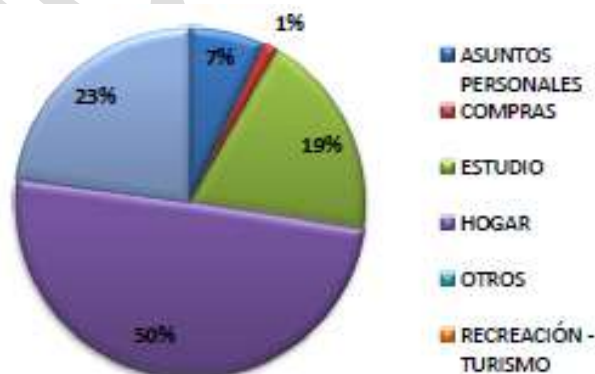
Figura 3.38 Comportamiento de los viajes en un día típico en Cartagena



Fuente: Plan Maestro de Movilidad 2012

Del total de los viajes registrados, cerca del 50% de los viajes es regreso a casa, lo que significa que la mayoría de los viajes son basados en el hogar. El propósito “ir al Trabajo” representa el 23% de los viajes, mientras que “ir al estudio” es el 19%. Por asuntos personales se realizan el 7% y compras el 1% de los viajes durante un día hábil.

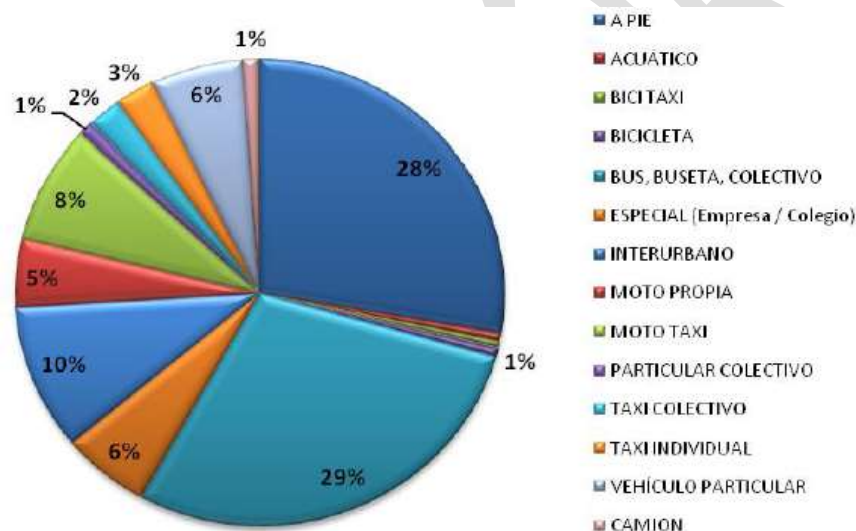
Figura 3.39 Motivo de viaje en un día típico de Cartagena



Fuente: Plan Maestro de Movilidad 2012

A su vez, del total de viajes, el 71% son motorizados y el 29 % son no motorizados. Según la distribución modal que se observa en el **Error! Reference source not found.**, el 28.7% de los viajes se realizan en transporte público colectivo, mientras que el 27.7% de los viajes usan el modo A Pie. El Mototaxi tiene una participación del 8.1%, mientras que el interurbano atiende el 10.1% de la demanda. Los vehículos particulares atienden el 6.1% de la demanda, mientras que taxi individual representa el 2.6%. Esto significa que casi un 60% de la población se mueve en transporte público y a pie, sin embargo la oferta vial y de infraestructura de servicios está volcada al vehículo particular, lo que demuestra un abandono a los modos más utilizados y de mayor demanda. Esta situación genera una necesidad de migración desde los modos mencionados (Transporte público y pedestre) a modos particulares como el automóvil y la moto.

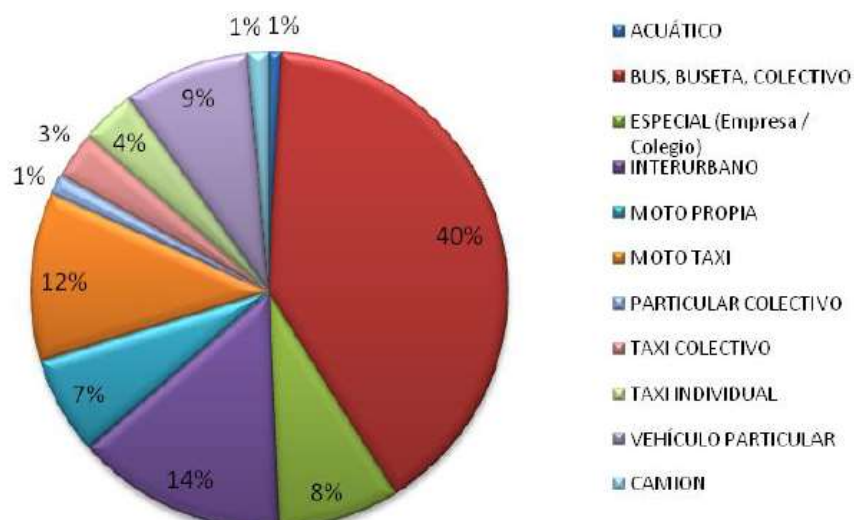
Figura 3.40 Distribución modal de Cartagena



Fuente: Plan Maestro de Movilidad 2012

Ahora bien, teniendo en cuenta sólo los viajes motorizados el transporte público e interurbano representan el 54% de los viajes, el 12% el mototaxi y el 8% de la demanda es atendida por el transporte especial. El 7% de los viajes se realizan en moto propia mientras que el 9% de la demanda usa vehículos particular.

Figura 3.41 Distribución modal de Cartagena – vehículos motorizados



Fuente: Plan Maestro de Movilidad 2012

En cuanto al tiempo promedio de viaje, según la encuesta de opinión pública (Figura 3.42), se registra que alrededor del 34% de los encuestados dedican menos de 30 minutos en trasladarse. Aunque es un valor positivo, aún existe un 47% que gasta más de 30 minutos en trasladarse desde su origen hasta su destino.

Figura 3.42 Tiempos de viaje según la encuesta de opinión pública



Fuente: Encuesta de opinión pública

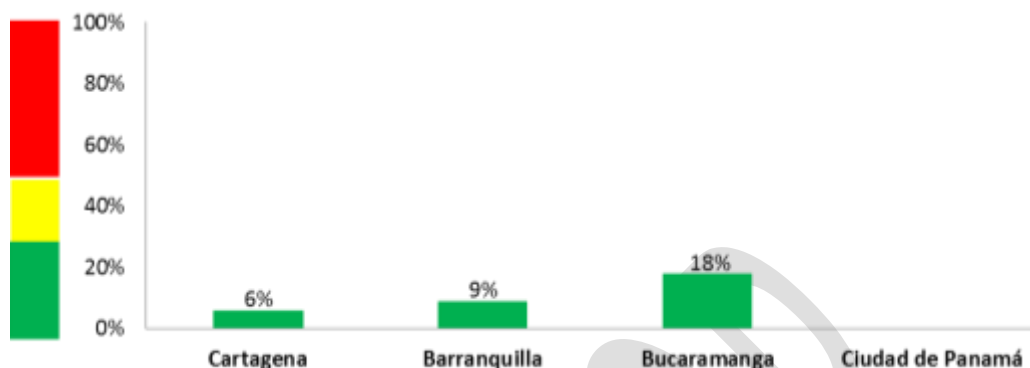
Tabla 3.14 Indicadores modal Split de Cartagena

Indicador	Descripción	Unid.	Benchmark Teórico - Nacional			Cartagena
Modal split - Vehículo motor privado	Desglose de los porcentajes correspondientes a los distintos modos de transporte que la gente utiliza en la ciudad	%	< 35%	35% - 50%	>50%	6%

Modal split - Transporte público (incluyendo taxi)	Desglose de los porcentajes correspondientes a los distintos modos de transporte que la gente utiliza en la ciudad	%	>65%	50-65%	<50%	35%
Modal split - Bicicleta	Desglose de los porcentajes correspondientes a los distintos modos de transporte que la gente utiliza en la ciudad	%	>5%	5-2%	<3%	1%
Modal split - A Pie	Desglose de los porcentajes correspondientes a los distintos modos de transporte que la gente utiliza en la ciudad	%	<10%	10-15%	>15%	28%
Modal split - Motocicletas	Desglose de los porcentajes correspondientes a los distintos modos de transporte que la gente utiliza en la ciudad	%	<10%	10-15%	>15%	13%

Ahora bien, en la Figura 3.43 se observa la comparación entre las ciudades establecidas, donde Cartagena es la que registra menor valor. Todas las ciudades se encuentran dentro del rango óptimo establecido por la metodología.

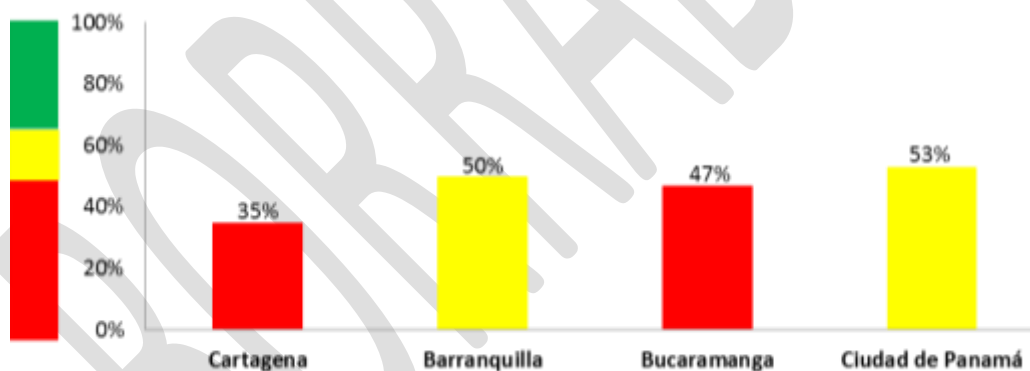
Figura 3.43 Comparación entre ciudades: modal Split vehículo motor privado



Fuente: Elaboración propia.

Con respecto al transporte público incluyendo taxi, en la Figura 3.44 se presentan los resultados donde Cartagena y Bucaramanga se encuentran en el rango rojo, traduciendo la necesidad de fortalecer este modo de transporte para evitar la migración de los usuarios. Por otro lado, Barranquilla y Ciudad de Panamá se mantienen en rango medio, aunque es importante que estas ciudades destinen esfuerzos para evitar el desincentivo de uso.

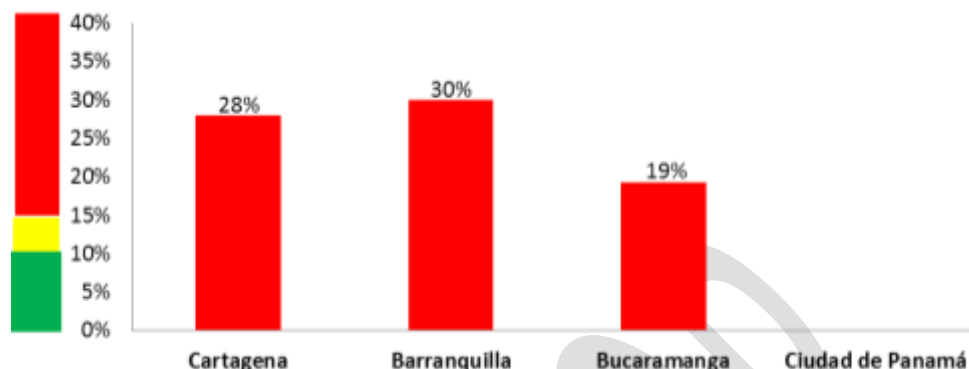
Figura 3.44 Comparación entre ciudades: modal Split del transporte público incluyendo taxi



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al modo peatón, la Figura 3.45 presenta que las ciudades están en condiciones críticas siendo Cartagena la segunda después de Barranquilla. Por lo cual se hizo un análisis más detallado donde se determina que el alto porcentaje de este modo puede ser un indicio, en ciertas zonas de la ciudad, de la falta de cobertura del transporte público y del alto porcentaje de gasto en transporte en los habitantes de bajos recursos, por lo que su modo de elección es el pedestre, sin importar el tiempo de viaje, ya que el costo de viaje representa una mayor importancia para estos.

Figura 3.45 Comparación entre ciudades: modal Split a pie

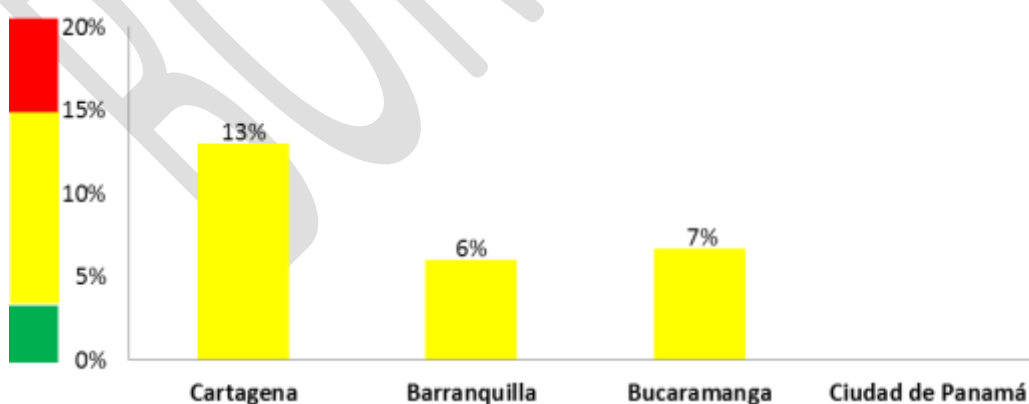


Fuente: Elaboración propia.

La motocicleta es uno de los principales actores de la ciudad, teniendo 13% del total de viajes en la ciudad, este valor asume los viajes que se realizan tanto en moto propia (5%) como en mototaxismo (8%), siendo los de transporte informal más influyentes, pues por su función el número de viajes es superior a los que se realizan en moto propia. Según el Plan Maestro de Movilidad se conoce que en el sector de Bazurto se presenta el mayor número de pasajeros en transporte público informal, los cuales representan el 25% del total de la hora pico de la mañana. Mientras que sobre la Avenida Santander se registra el menor número de pasajeros que utilizan el servicio informal, alcanzando un total del 7% del total de la demanda de este tipo de servicio. Sobre la Carretera de la Cordialidad se observa un alto uso del mototaxi, en donde a la altura de la Avenida Pedro de Heredia (Bomba del Amparo), representan el 72% de los pasajeros de transporte informal.

Con respecto a las otras ciudades, todas se encuentran en un nivel intermedio quedando catalogado con color amarillo.

Figura 3.46 Comparación entre ciudades: modal Split en motocicleta



Fuente: Elaboración propia.

En tema de bicicletas, en Cartagena cerca del 1% de los viajes se hacen en bicicleta. A pesar de tener la topografía a su favor, las condiciones climáticas y la falta de infraestructura desincentivan el uso de este

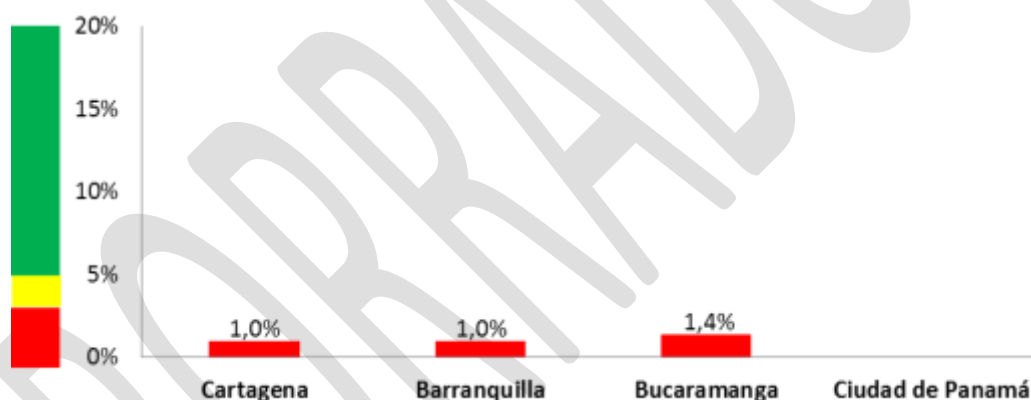
modo como medio de transporte, ya que sólo se registra 4,98 kilómetros de ciclo rutas en la ciudad, aunque se localizan de manera desarticulada.

Comparando estos datos con las demás ciudades, se conoce que todas presentan valores en el rango rojo de la metodología, tanto en la cantidad de viajes que se realizan en este modo como la infraestructura dedicada a este mismo.

Tabla 3.15 Indicador de infraestructura dedicada a la bicicleta

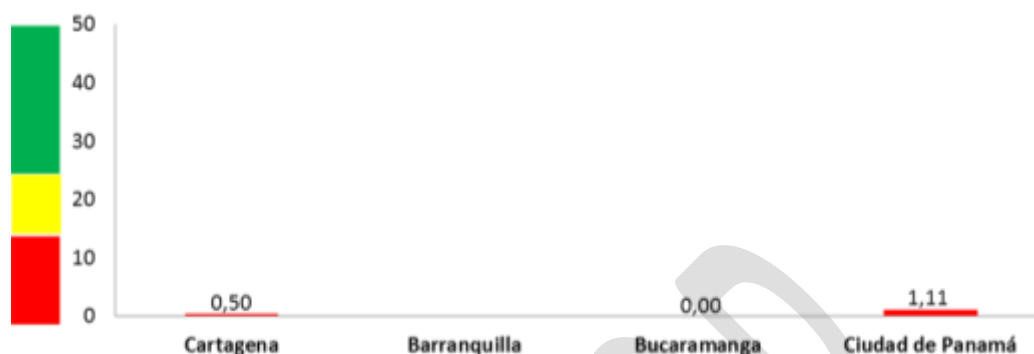
Indicador	Descripción	Unid.	Benchmark Teórico - Nacional			Cartagena
Kilómetros de caminos dedicados a bicicletas	Kilómetros de caminos dedicados a bicicletas por cada 100.000 habitantes	kms cada 100.000 habitantes	>25	15-25	<15	0,50

Figura 3.47 Comparación entre ciudades: modal Split en bicicleta



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3.48 Comparación entre ciudades: kilómetros de sendas para bicicletas cada 100.000 habitantes



Fuente: Elaboración propia.

3.2.7. Transporte de carga

Cartagena de Indias cuenta con una zona industrial ubicada en el suroccidente de la ciudad, en donde se realiza el manejo de la carga local, nacional e internacional. La existencia de este sector industrial permite la operación logística general, sin afectar el centro urbano de la ciudad.

Figura 3.49 Ubicación zona industrial Cartagena de indias



Fuente: Elaboración propia a partir de Google Maps

A su vez, Cartagena cuenta con un importante desarrollo portuario, especialmente por el puerto ubicado en la isla de Manga, sobre la bahía interna de Cartagena, el cual es administrado en concesión por la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena – SPRC, quien también administra el terminal de contenedores de Cartagena (Contecar) ubicado en la bahía de Cartagena en la zona industrial de Mamonal, en donde se prestan servicios portuarios asociados con la carga contenerizada, general y granel sólido. Según sus registros, del total de carga que maneja, el 35% corresponde a carga doméstica y el 65% transbordo de carga internacional. A nivel nacional, Cartagena maneja el 35% de la carga doméstica nacional.

Transporte de carga por carretera

Las tipologías de vehículos que transportan la mayoría de la carga por la carreteras entrantes y salientes de la ciudad se reducen básicamente a vehículos de carga pesada y configuración grande, como camiones y tracto mulas, lo que demuestra la vocación industrial de la carga transportada. Durante la hora pico de la mañana el 50% de los vehículos de carga ingresan por el corredor de la zona industrial, correspondiente a la Carretera a Mamonal y la Calle 3. Para ese mismo periodo, por la carretera de la Cordialidad, accede el 28% de los vehículos de carga, seguido de la Avenida Pedro de Heredia por donde ingresa el 16% de los vehículos de carga. En la Figura 3.50 **Error! Reference source not found.** y Figura 3.51, se observa el comportamiento de los vehículos de carga cuando entran y salen de la ciudad, observando que por el norte su movimiento es mínimo, debido a la restricción que hay en ese corredor.

Figura 3.50 Total de carga movilizada en hora pico AM

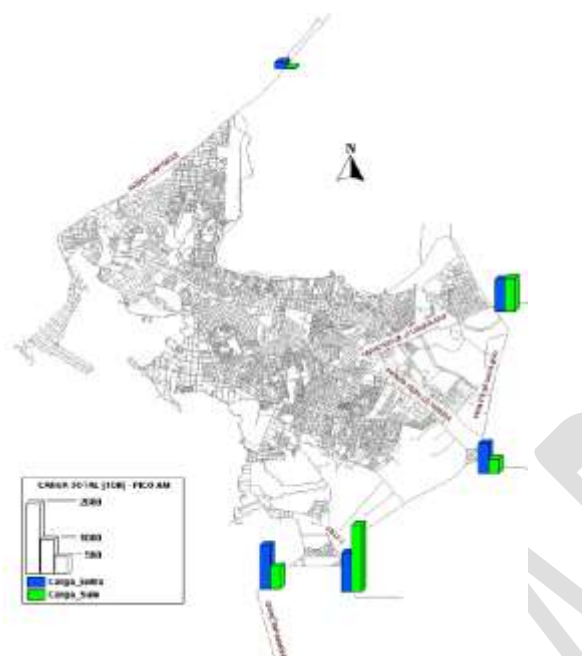
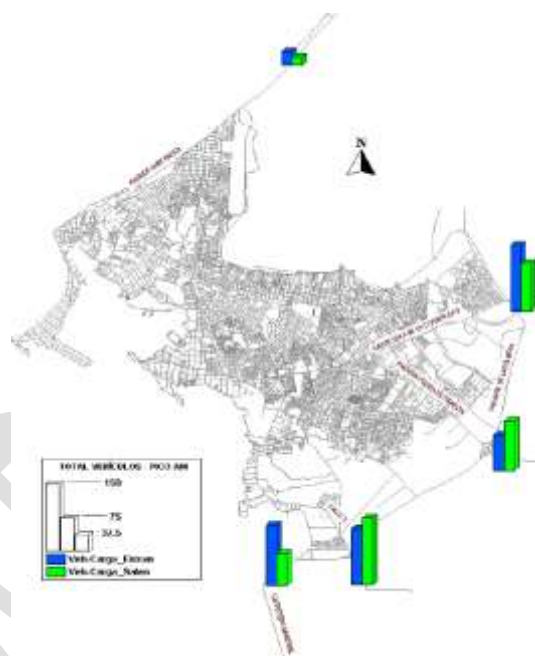


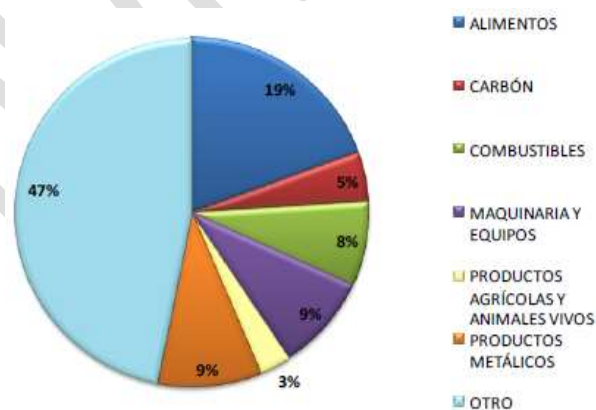
Figura 3.51 Total de vehículos de carga en hora pico AM



Fuente: Plan Maestro de Movilidad 2012

Analizando por tipo de carga transportada, se encuentra que los alimentos representan el 19%, seguido por maquinaria y productos metálicos con el 9% cada uno. El 47% de la carga que ingresa y sale de la ciudad se encuentra dentro del rango “otro”, en el cual se destaca material granular, productos químicos y productos procesados (Figura 3.52).

Figura 3.52 Distribución de carga por tipo.



Fuente: Plan Maestro de Movilidad 2012

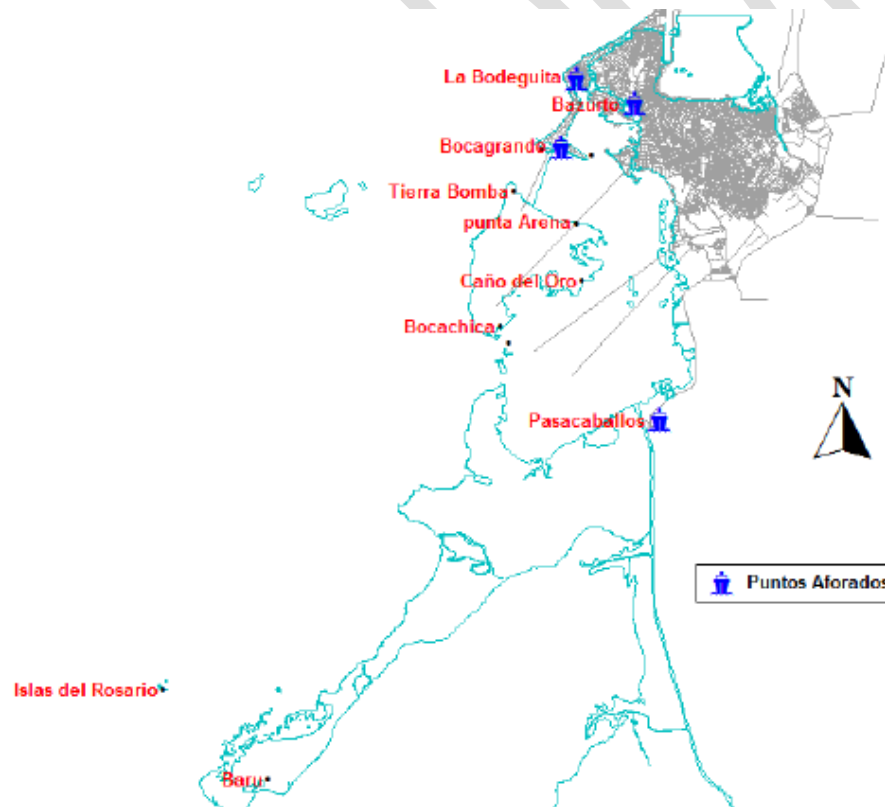
3.2.8. Transporte acuático

El modo de transporte acuático tiene tres modalidades relevantes en la ciudad de Cartagena, se puede encontrar como servicio público regular de pasajeros hacia y desde las islas, Servicios turísticos, especialmente entre los diferentes atractivos de la ciudad y los cruceros.

Servicio público regular de pasajeros y servicio turístico

Para la formulación del Plan de Movilidad del Distrito Cartagena, se hizo un análisis en los 4 terminales acuáticos más importante de la ciudad, teniendo en cuenta la necesidad de los viajes locales, tanto para los residentes como para el traslado de los turistas a los diferentes puntos de la ciudad. En la Figura 3.53 se observa la ubicación de los 4 terminales acuáticos y los principales destinos de los usuarios. De los 4.628 viajes que se registraron para el modo acuático, el punto con la mayor proporción de los viajes atendidos corresponde a la Bodeguita con el 34.8% de los viajes. En Pasacaballos se realizaron el 33.9% de los viajes, mientras que Bocagrande atiende el 24.3%; finalmente a la terminal de Bazurto llegan y se despachan el 13.9% de los viajes.

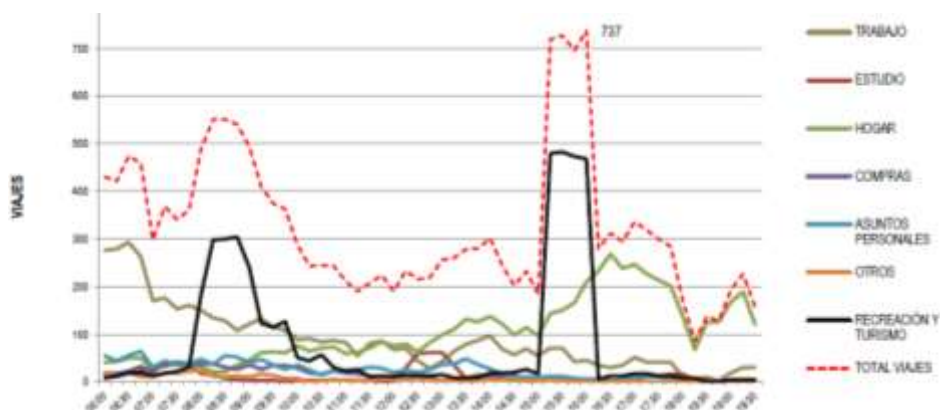
Figura 3.53 Puntos de aforo acuático



Fuente: Plan Maestro de Movilidad 2012

Teniendo en cuenta el propósito de viaje, el 32% tiene como objetivo el regreso al hogar, 28% de los viajes se realizaron con el propósito de trabajo, seguido del 23% por recreación o turismo, luego el 7% por asuntos personales y el 4% restante se realizan con propósito de estudio. La hora pico de los viajes se estableció entre las 4PM y 5PM con 737 viajes, según la Figura 3.54.

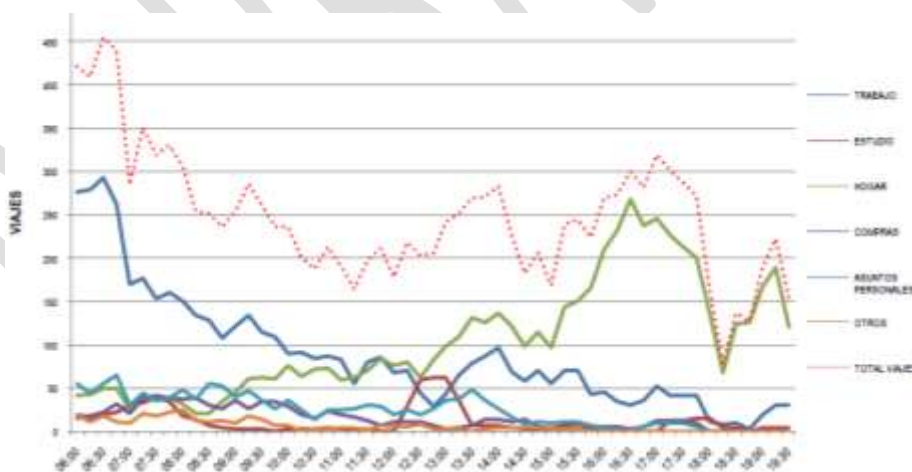
Figura 3.54 Distribución horaria de viajes por propósito – modo acuático



Fuente: Plan Maestro de Movilidad 2012

Ahora bien, analizando el comportamiento de los viajes realizando principalmente por los residentes de la ciudad, es decir excluyendo los que se realizan por motivo turístico, se encontró que el muelle correspondiente a La Bodeguita, disminuye el porcentaje de participación hasta el 21.4%, mostrando su especialización es la atención de los viajes turísticos y de recreación. La hora pico se presenta entre las 6:30 y 7:30 de la mañana, y la distribución de viajes se redistribuye teniendo el 64% de los viajes con propósito de trabajo, seguido por el 12.1% para atender asuntos personales, el 4.2% para el estudio y el 10.8 % con propósito regreso al hogar.

Figura 3.55 Distribución horaria de viajes por propósito (sin recreación y turismo) – modo acuático



Fuente: Plan Maestro de Movilidad 2012

Cruceros

Los viajes provenientes de los cruceros que visitan la ciudad tienen como principal motivo el turismo, teniendo como principal destino el Centro Histórico y algunos otros sitios de interés de Bocagrande, así como el Castillo de San Felipe. Según la Sociedad Portuaria, llegan 24 cruceros en promedio al mes con

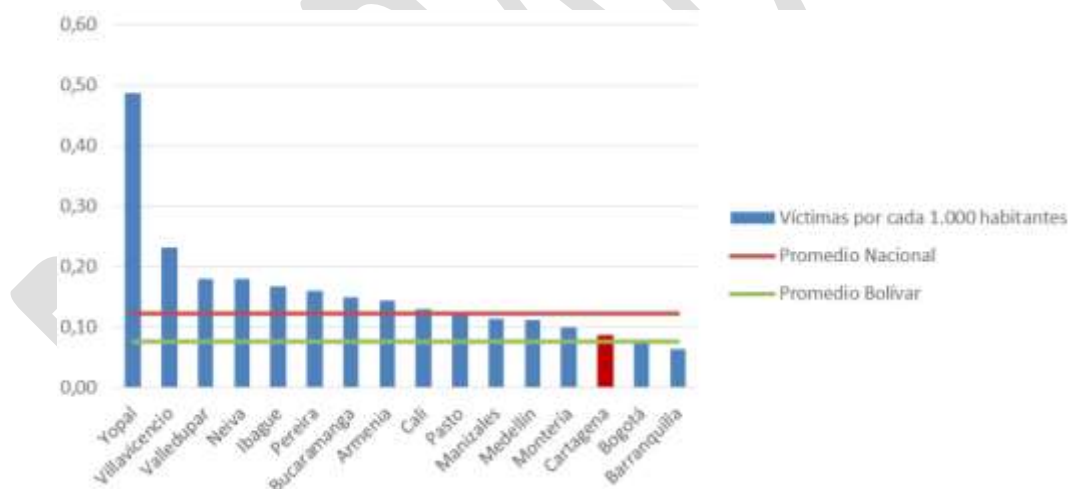
aproximadamente 2.500 personas a bordo, en un día. La mayor concentración de cruceros es de cuatro, reportando la llegada de alrededor de 9.000 ocupantes, donde cerca del 60% salen a recorrer la ciudad, lo que corresponde que alrededor de 5.500 viajes se generan en promedio en un día. Esta cantidad de viajes, incide en la movilidad de la ciudad puesto que el centro histórico de la ciudad es uno de los mayores atractores de viajes.

El Plan de Movilidad del Distrito Cartagena reporta que el principal medio de transporte usado por los turistas que llegan en el crucero es la buseta de transporte especial, modo que representa el 51% de los viajes realizados, siguiendo en nivel de participación el bus de transporte especial con un 17%, el taxi con un 15%, vans especial con un 7% y finalmente vehículos particulares, microbús y motos con un 3%. Cabe destacar que el 7% de los turistas salen caminando del puerto. El comportamiento de los cruceros en un día sábado es similar, con la diferencia de que en este día hay una mayor llegada de pasajeros, pero su preferencia modal sigue mostrando la misma distribución.

3.2.9. Seguridad vial

En términos de seguridad vial, en la Figura 3.56 se observa que Cartagena en cuanto a víctimas fatales por cada 1.000 habitantes está por debajo del promedio nacional pero arriba del promedio departamental. Sus datos reflejan que los índices de accidentalidad en Cartagena son bajos, comparados con el resto de las ciudades importantes del país, ocupando la posición 14 entre las capitales de departamentos.

Figura 3.56 Distribución horaria de viajes por propósito (sin recreación y turismo) – modo

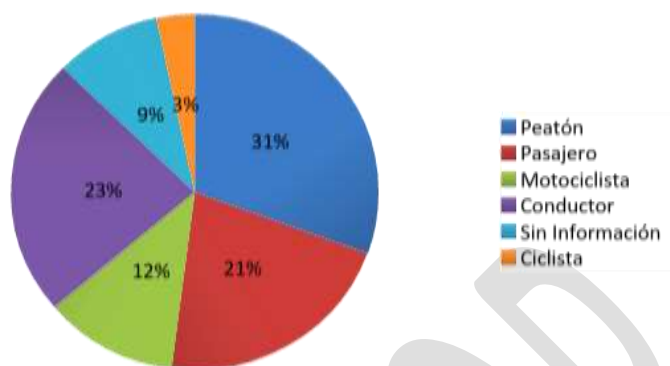


Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del Fondo de Seguridad Vial 2012

Haciendo un análisis más detallado para Cartagena, en la Figura 3.57 se conoce que los usuarios más afectados en los accidentes de tránsito en la ciudad son los peatones, seguidos por el conductor del vehículo y los pasajeros. Es importante mencionar que la participación de motociclistas es relativamente baja, mientras que los menos afectados resultan ser los ciclistas.

Ahora bien, siguiendo el benchmark de la metodología, la tasa de mortalidad se encuentra en nivel óptimo “verde”, sin embargo la meta de la ciudad debe seguir reduciendo el número de fatalidades hasta lograr un valor nulo en la ciudad.

Figura 3.57 Víctimas fatales por tipo de usuario



Fuente: Plan Maestro de Movilidad 2012

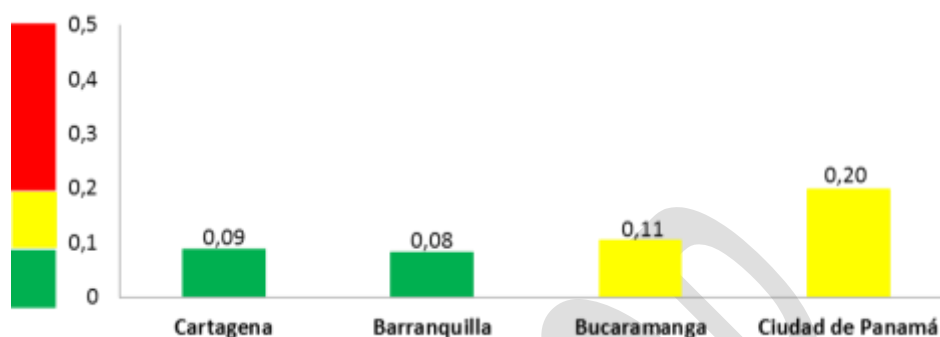
Tabla 3.16 Indicador de víctimas mortales en accidentes de tránsito

Indicador	Descripción	Unid.	Benchmark Teórico - Nacional			Cartagena
Víctimas mortales en accidentes de tránsito	Víctimas mortales en accidentes de tránsito por cada 1.000 habitantes	Víctimas cada 1.000 habitantes	<0,10	0,10-0,20	>0,20	0,09

Es destacable la tasa de mortalidad que tiene la ciudad de Cartagena en cuanto a accidentes de tránsito, aunque aún le queda por mejorar al compararla con las principales ciudades del país, sus números la convierten en una de las más favorecidas. Sin embargo en cuanto a la tipología de víctimas, el mayor porcentaje de los accidentados son peatones, denotando una falta de cultura ciudadana frente al volante y una falta de respeto hacia el peatón.

Ahora bien, realizando la respectiva comparación Cartagena en conjunto con Barranquilla se encuentran clasificadas de color verde demostrando que sus índices se encuentran en un rango óptimo, sin embargo Bucaramanga y Ciudad de Panamá se encuentran en el rango medio, donde sin duda debe ser una prioridad para las autoridades locales realizar acciones para disminuir este índice.

Figura 3.58 Comparación entre ciudades: víctimas mortales por accidentes de tránsito cada 100.000 habitantes



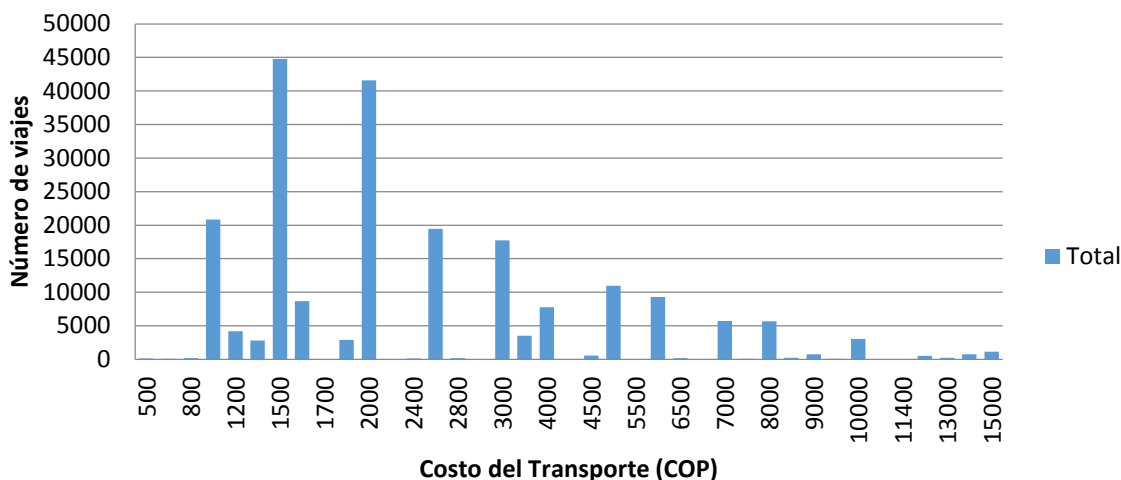
Fuente: Elaboración propia.

3.2.10. Accesibilidad: costos del transporte

La accesibilidad en términos de costos de transporte hace referencia a la disponibilidad que tienen los individuos de asumir el costo del servicio del transporte según el ingreso económico del hogar. Este costo de oportunidad, especialmente para personas de bajos ingresos, determina la cantidad de viajes que pueden realizar en función de aspectos como la obligatoriedad del viaje (estudio, trabajo) o la necesidad de asignación de recursos al consumo de otros bienes o servicios (alimentos, medicinas).

Según la encuesta de hogares realizada para el desarrollo del Plan Maestro de Movilidad, en la Figura 3.59 se observa la frecuencia del número de viajes según el costo de transporte al usuario, del cual se puede observar que los costos más comunes son 1500 o 2000 pesos, lo que significa, que una persona que tan solo realiza dos viajes diarios en transporte público (formal o informal), tendrá que invertir 4.000 pesos diarios; 20.000 pesos semanales; 80.000 pesos mensuales, lo que equivale al 13% del ingreso de una persona que gana el Salario Mínimo. Entendiendo que la pobreza monetaria en la ciudad es de aproximadamente el 33% (ver dimensión económica y social), y tomando un núcleo familiar en el que tan solo tres personas requieren de desplazamientos diarios, el costo del transporte se aproxima al 40% del ingreso del hogar, lo que demuestra una baja accesibilidad al transporte por parte de más de un tercio de la población.

Figura 3.59 Comportamiento de viajes según el costo de viaje para los habitantes de Cartagena



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Hogares 2012

La accesibilidad al transporte se ve limitada por los altos costos del transporte en la ciudad, lo que incentiva aún más el transporte informal y la necesidad de las personas a movilizarse a pie. En la actualidad la población en situación de pobreza carece de alternativas de transporte, más cuando los modos más económicos como la bicicleta no son incentivados desde su oferta de infraestructura.

3.2.11. Gestión de la demanda de transporte

3.2.11.1. Pico y Placa

Una medida, asumida por el gobierno local como gestión de la demanda consiste en una restricción en la circulación de vehículos particulares mediante el pico y placa. Desde el 31 de agosto de 2015 se comenzó a regir la restricción por 12 horas (de 7:00 am a 7:00 pm) según los dos números de la placa al día, haciendo una rotación trimestral de las placas. Los vehículos que ingresan a la ciudad tendrán dos (2) horas para llegar a su destino, para ello deben presentar el tiquete del último peaje cancelado en las vías nacionales.

Finalmente, la restricción para motocicletas consiste en la prohibición en la circulación de 11 pm a 5 am y comprende adicionalmente cuatrimotos, tricimotos y motocarros. Existe también la medida denominada “Viernes sin motos”, que se aplica los segundos y últimos viernes de cada mes. Para complementar estas medidas, existe una restricción adicional, que consiste en que las motocicletas de placa par solo pueden transitar los días pares, mientras que las de placa impar, los días impares.

3.2.11.2. Estacionamientos

En la ciudad, los estacionamientos funcionan de dos maneras diferentes. En primer lugar, existen los estacionamientos sobre la vía pública, adyacentes al andén, que reducen la capacidad vial por el espacio que ocupan los vehículos y por las maniobras de entrada y salida. Según el Plan Maestro de Movilidad, en los sectores del Centro, Manga y Bocagrande se identificaron un total de 155 tramos con estacionamiento

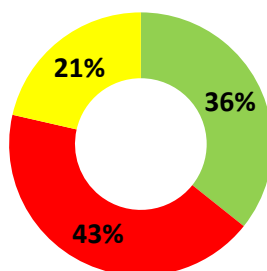
en vía que corresponden a aproximadamente 1775 cupos, de los cuales el 92% no tienen restricción alguna. El 50% de estos cupos de estacionamiento en vía se encuentran en el sector de Bocagrande. Estos estacionamientos, no tienen cobro regulado, y su costo oscila entre \$1.000 y \$2.000 pesos sin importar el tiempo de permanencia.

En segundo lugar, se encuentra el parqueadero público fuera de vía. En los sectores anteriormente mencionados, se identificaron nueve parqueaderos públicos, con ninguno ubicado en el sector de Manga. El cobro se realiza por hora o fracción, y oscila entre \$1.000 y \$2.200 lo que corresponde a un rango de cobro por minuto entre 17 y 42 pesos. El valor anterior, corresponde a un 50% del valor reglamentado para la ciudad de Bogotá que se encuentra entre 35 a 87 pesos por minuto. Se evidencia que la ocupación promedio de los parqueaderos es del 90% con permanencia de ocho horas. Finalmente, se establece que el total de cupos de parqueadero es de 2433, de los cuales el 73% se encuentran en vía.

3.2.12. Conclusión

Una vez estudiados y evaluados los indicadores correspondientes al tema de movilidad, el resultado ponderado indica que el semáforo es amarillo. No obstante lo anterior, se deja el semáforo en color **rojo** debido a la falta de un sistema de transporte público consolidado, tanto en la parte operativa, de infraestructura y tecnológica; así como, por el poco control y bajas medidas con respecto a la circulación del transporte informal como mototaxismo o taxi colectivo, que ayudan al incremento de las externalidades asociadas, como los niveles de congestión, la accidentalidad, el ruido y la contaminación. A su vez, por el aumento crítico del parque automotor tanto de vehículos particulares como de motocicletas, incentivando un uso irracional de estos; y finalmente, por la apatía con los modos de transporte activo. A pesar de existir un uso visible de estos, hay deficiencias de infraestructura adecuada y articulada.

Figura 3.60 Distribución del “semáforo” en los indicadores de transporte y movilidad de Cartagena de Indias



4. DIMENSIÓN SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL

El desarrollo está pensado para las personas, como diría Mahbub Ul Haq en el primer informe sobre Desarrollo Humano “(...) la verdadera riqueza de una nación está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa” (1990); esto implica impulsar el aumento de las capacidades de los individuos, el fortalecimiento de las oportunidades a través de las instituciones de los sistemas socio –económicos, movilización de la autogestión del desarrollo, sin perder la perspectiva de derechos y libertades.

En este sentido, la dimensión socio –económica aborda temas capitales que se convierten en capacidades básicas para lograr un desarrollo sostenible. Es decir, condiciones sustanciales para lograr sentar bases en la construcción de desarrollo. Por esta razón, la lucha contra la desigualdad, la superación de la pobreza, el acceso a la educación y la salud con calidad y unas condiciones de seguridad, son las bases fundamentales de un territorio que desea lograr un desarrollo sostenible. Estas variables acompañadas de altos niveles de productividad y empleo con calidad, generen bienestar social.

Cartagena es una ciudad representativa, cuyo protagonismo histórico y devenir intelectual, cultural y simbólico marca algunas de las decisiones estratégicas de Colombia como nación. Cartagena no solo es un importante destino turístico, sino que también se constituye como un lugar con crecimiento empresarial y de negocios nacionales e internacionales, así lo han revelado las cifras de Corpoturismo, quien afirmó que durante el año 2015 aumentó en 24% de las visitas de ciudadanos extranjeros y en 13% la de los ciudadanos nacionales (2015, Corpoturismo Cartagena). Se ha posicionado como la cuarta ciudad industrial con mayor importancia económica y comercial del país. Es evidente su potencial merced de su ubicación geográfica, desarrollo de puertos, atractivos naturales y patrimonio histórico y cultural, que le otorgan una ventaja comparativa frente a otras ciudades.

No obstante la potencialidad de Cartagena, presenta condiciones socio – económicas que afectan condiciones básicas para el desarrollo sostenible. Razón por la cual, el Plan de Desarrollo Primero la Gente 2016-2019 busca principalmente el bienestar de los cartageneros a partir del cierre de brechas, generación de oportunidades y una mayor movilidad social, armonizando estas metas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

Es así como el presente capítulo aportará al diagnóstico de la ciudad a través del análisis de temas fundamentales como la desigualdad urbana, salud, educación, seguridad, competitividad, empleo, conectividad, y se finaliza con el estado de las industrias creativas y culturales de la entidad territorial.

Para lograr los objetivos, se trabajó junto con la ciudad, en una serie de indicadores cuyos datos provienen mayoritariamente del sector público (ministerios, departamentos administrativos, entidades de control y las diferentes secretarías de la alcaldía), que se complementaron con el desarrollo de análisis y estudios provenientes del Observatorio del Caribe, Cámara de Comercio de Cartagena, Observatorio del Caribe y Profamilia. También aportaron instituciones internacionales, entre ellas el Banco Mundial. Además, se realizaron reuniones tanto individuales como grupales con los responsables de las diferentes instancias del gobierno local y organizaciones representativas de la ciudad, cuya contribución fue determinante en las distintas temáticas aquí planteadas.

4.1. DESIGUALDAD URBANA

La metodología diseñada por el Banco Interamericano de Desarrollo BID, sugiere medir la desigualdad urbana a través de los datos sobre pobreza monetaria, pobreza monetaria extrema e índice de pobreza multicausal –IPM-; porque dichas mediciones contienen información sobre ingreso, condiciones de entorno, vivienda y segregación socio – espacial, lo cual facilita establecer el nivel de brechas sociales.

La pobreza es un factor determinante en el camino del desarrollo, se trata de una condición básica para lograr capacidades, *“la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como una falta de ingreso”* (Sen, 2000, p.114). Resulta obvio, que el ingreso sea un factor determinante, pero no es el único. La superación de la pobreza implica lograr no solo niveles de bienestar, sino lograr la libertad y la justicia social. Así las cosas, implica temas como salud, la educación, acceso a servicios públicos domiciliarios, seguridad alimentaria, condiciones de la vivienda, acceso a la justicia, entre otros.

Como condición básica, los cartageneros tendrán que pensar en este tema como el primer aporte al fortalecimiento de capital humano canal imprescindible para la movilización socio –económica en torno a lograr los objetivos de desarrollo propuestos.

Durante el 2015, la situación de pobreza en la ciudad de Cartagena afectó al 26,2% de la población, disminuyendo en 0,4 puntos porcentuales con respecto al 2014. Para ese mismo año, el país presentó un índice de pobreza del 27,8% y aunque la ciudad se encuentra por debajo de este, aún sobrepasa el margen crítico para las ciudades ICES (>25%). De este modo, Cartagena cuenta con la segunda pobreza más alta dentro del grupo de 13 ciudades principales, situación que afecta directamente la calidad de vida de la población, impactando estrategias claves para el desarrollo de su capacidad productiva.

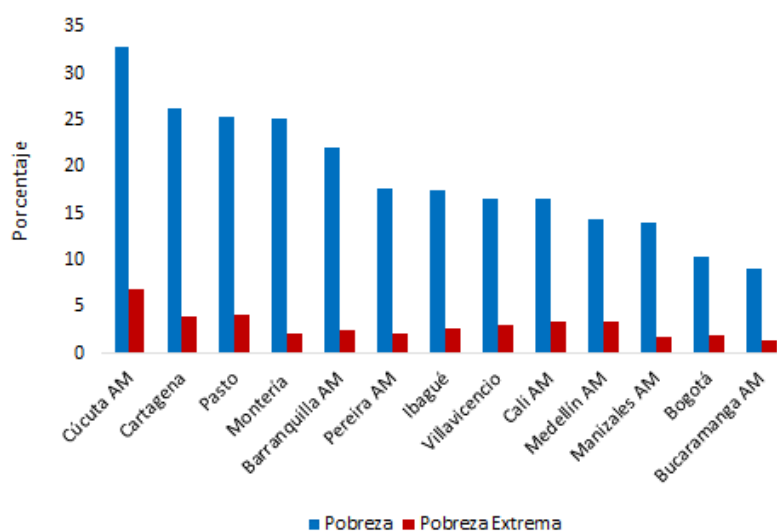
La necesidad de superar la pobreza está en el hecho que ésta funciona como un círculo que se reproduce luego en espiral. Es decir, las condiciones que hacen a una familia pobre, se reproducen en las generaciones siguientes por causa de las privaciones que tienen en las necesidades más básicas, que restringen las posibilidades de superar el círculo de pobreza. Por lo tanto, superar dichas condiciones, se convierte en una premisa fundamental del desarrollo.

Ahora bien, la pobreza es un factor que afecta no solo la calidad de vida de quienes tienen esta condición sino de la ciudad en general, restringe las oportunidades en materia de competitividad, producción, tecnología e innovación.

Ahora bien, la incidencia de pobreza extrema²⁵ durante el 2015 en la ciudad de Cartagena fue del 4,0%, presentando una reducción de 0,3 puntos porcentuales con respecto al año inmediatamente anterior. Como se puede observar en la Figura 4.1, Cartagena presenta la tercera tasa de pobreza extrema más alta dentro del grupo de 13 ciudades principales, después de Cúcuta y Pasto.

Figura 4.1
Pobreza y Pobreza Extrema en las principales ciudades. 2015

²⁵ Este indicador se entiende como el porcentaje de personas que no puede satisfacer sus necesidades básicas (Sachs, 2014)



Fuente: DANE, 2015.

De acuerdo al índice de pobreza multidimensional, proporcionado por el Departamento Nacional de Planeación DNP, para diciembre del 2015 ascendía al 42,6% de los cartageneros. Si bien este dato es significativamente alto, se encontró por debajo del nivel nacional (49%) y departamental (62,8%). Para el caso de Cartagena, se encontró que las capacidades humanas hacen referencia a la dimensión de mayor incidencia de pobreza, en comparación con medidas como las condiciones materiales o el ingreso de las personas (Secretaría de Planeación, 2016). Adicionalmente, la población que vive bajo situación precaria ha presentado una alta concentración espacial, especialmente en zonas como el cerro de la Popa, el entorno de la Ciénaga de la Virgen y, en menor medida, en torno a la zona industrial de Mamonal y Pasacaballos.

Algunas de las principales causas de pobreza en Cartagena se atribuyen a diferencias entre los ingresos laborales, nivel educativo de los trabajadores, condiciones laborales, entre otros (Banco de la República, 2007). Adicionalmente, de acuerdo con el programa Cartagena Cómo Vamos, para la población que se encontraba viviendo en condiciones de pobreza monetaria durante el 2014, el ingreso mensual por persona alcanzó los COP \$211.807, los cuales se destinaban a la adquisición de vivienda, servicios públicos, transporte y alimentación. Mientras tanto, el ingreso para adquirir estos bienes y servicios para la población viviendo en pobreza extrema fue de COP \$94.103 mensual por persona. Este dato coincide con el hecho de que Cartagena presentara la segunda línea de indigencia²⁶ más alta dentro de un grupo de 13 ciudades²⁷, después de Cúcuta y encontrándose por encima de Barranquilla y Bucaramanga (Fundación Corona, 2014). Por su parte, la encuesta de opinión del 2014 indicó que un 69% de los entrevistados consideraban que las diferencias entre personas con altos y bajos ingresos aumentaron o permanecieron igual, además el 55% de personas que afirmaron que en Cartagena no se dan las

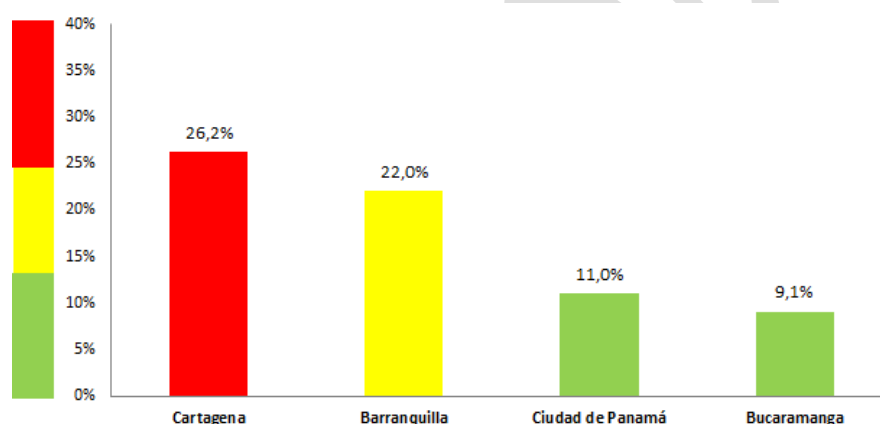
²⁶ Línea de indigencia hace referencia a las personas con ingresos inferiores a los COP \$94.103

²⁷ El grupo de Ciudades comparado por el Cómo Vamos de la Fundación Corona es: Bucaramanga AM, Montería, Bogotá, Manizales AM, Ibagué, Pereira AM, Medellín AM, Villavicencio, Cali AM, Barranquilla AM, Pasto, Cartagena y Cúcuta AM.

oportunidades para salir de la pobreza, cuestión que refleja los datos sobre el tema (Ipsos Napoleon Franco, 2014).

Dentro de las ciudades comparables con Cartagena se puede observar que en referencia al porcentaje de personas viviendo en condiciones de pobreza, tanto Bucaramanga como Barranquilla presentaron un nivel inferior, siendo estos 9,1% y 22% respectivamente. A nivel internacional, Ciudad de Panamá presentó una tasa del 11% para el 2014, con una mejor situación que la presentada por Cartagena (ver Figura 4.2). Con respecto al nivel de pobreza extrema, la situación sigue siendo mejor en Barranquilla (2,4%) y en Bucaramanga (1,3%) que en Cartagena.

Figura 4.2 Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI, 2015



Fuente: DANE, 2015; Instituto Nacional de Estadística y Censo Panamá, 2014.

Frente al indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), para Cartagena fue del 26,16%, indicador que se encuentra por debajo del promedio nacional, el cual se ubicó en 27,28%. De acuerdo al censo de 2005, señala que el alto porcentaje en hacinamiento (12,6%), es lo que más influyó en el NBI, seguido de las condiciones de vivienda y servicios.

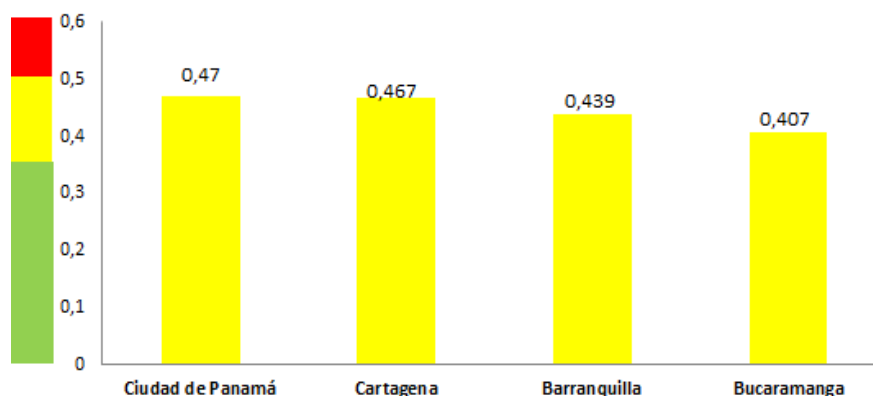
En materia de desigualdad, durante el 2015 la ciudad presentó un índice de Gini²⁸ de 0,467, reduciéndose en 0,016 desde el 2014. Cartagena ocupa el quinto puesto con el Gini más alto dentro del grupo de 13 ciudades principales²⁹, lo que la ubica como una de las ciudades capitales con más desigualdad en Colombia. Este indicador se encuentra por debajo del nivel nacional (0,522) y del presentado por Ciudad de Panamá en el 2012 (0,47), pero por encima de Barranquilla (0,439) y Bucaramanga (0,407) como se observa en la Figura 4.3. Al realizar una comparación entre el PIB per cápita vs el índice Gini para el periodo 2011-2013, se encuentra que a medida que se ha reducido la desigualdad, el valor agregado

²⁸ Este índice expresa los niveles de inequidad de ingresos de una población, en un rango de 0 a 1; donde valores más altos caracterizan sociedades más inequitativas.

²⁹ Las 13 ciudades principales son: Barranquilla AM, Bogotá, Bucaramanga AM, Cali AM, Cartagena, Cúcuta AM, Ibagué, Manizales AM, Medellín AM, Montería, Pasto, Pereira AM, Villavicencio.

generado por persona ha mejorado. Razón por la cual, es importante subrayar que cerrar las brechas de desigualdad tiene repercusiones positivas en el crecimiento económico de la ciudad.

Figura 4.3 Coeficiente Gini, 2015



Fuente: DANE, 2015. Dato Ciudad de Panamá 2012, BID, Urban Dashboard.

Como podemos observar, el coeficiente de Gini, señala que Cartagena presenta concentración de su riqueza, lo que la convierte en una ciudad desigual. Aunque la cifra que presenta se encuentra por debajo del resultado del Gini nacional 0,53; está a muy poca distancia de una situación crítica en materia de desigualdad y justicia social.

Dentro de los esfuerzos de Cartagena por convertirse en una ciudad competitiva y compatible con el Clima se encuentra el Plan 4C. Este, además de ser una hoja de ruta que asume el clima como una oportunidad para el desarrollo de la ciudad, ha ilustrado cuales son las zonas de mayor urgencia de intervención de acuerdo a aspectos de carácter social, económico y ambiental.

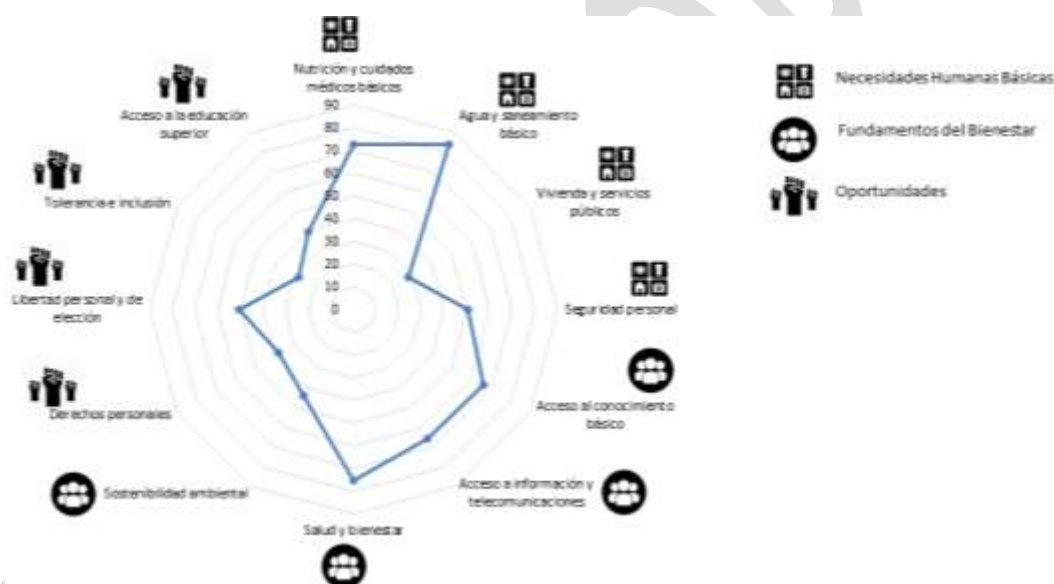
Por un lado, se encuentra el caso de Tierrabomba y la Boquilla, en las cuales persiste una baja cobertura de servicios públicos y una alta vulnerabilidad ambiental debido a los constantes riesgos por erosión costera o inundaciones. En segundo lugar, la localidad de La Virgen y Turística, específicamente los barrios alrededor de la ciénaga de la Virgen, se han convertido en la zona de mayor pobreza y vulnerabilidad social y ambiental en términos de riesgos por inundación en Cartagena. Por último, si bien la zona conformada por Bocagrande, Manga, Centro Histórico y Zona Industrial cuenta con buenas condiciones sociales, de cobertura de servicios públicos y de ingresos por habitante, es una de las zonas de mayor vulnerabilidad por exposición a fenómenos climáticos y eventos extremos dada su ubicación.

Como se ha mencionado anteriormente, una ciudad no puede ser considerada como sostenible y exitosa si, por una parte, su economía es próspera y altamente competitiva, pero por otra no se logra satisfacer las necesidades básicas de su población ni se les garantiza una adecuada calidad de vida. Esto ha puesto en evidencia la necesidad de que el éxito y desarrollo económico de un territorio vaya de la mano con el progreso social, con el fin de generar un desarrollo inclusivo y por tanto una mayor equidad y bienestar para los ciudadanos (Red de Progreso Social Colombia, 2015).

Por tanto, para el 2014, la red de Progreso Social Colombia³⁰ elaboró el primer Índice de Progreso Social (IPS) para un grupo de 10 ciudades colombianas, de manera que este concepto sea adoptado por todos los territorios y para que estos no busquen medir únicamente su desempeño económico sino también su desempeño social. Este índice tiene en cuenta doce componentes temáticos³¹ que hacen referencia a tres dimensiones: Necesidades Humanas Básicas, Fundamentos del Bienestar y Oportunidades, y a partir de las cuales se mide el progreso social en un territorio (ver

Figura 4.4). De las 10 ciudades analizadas, Cartagena presentó un IPS de 53.6/100 y se posicionó en el penúltimo lugar quedando por encima de Valledupar y por debajo de Barranquilla y Cali.

Figura 4.4 Resumen posición de Cartagena en ranking de Índice de Progreso Social. 2014



Fuente: Red de Progreso Social, 2014.

Por otra parte, la encuesta de percepción aplicada para la ciudad de Cartagena muestra que durante el 2014, un poco más de la mitad de los ciudadanos cartageneros percibieron que la calidad de vida era buena con un 55% de favorabilidad, mientras que el 42% consideró que su calidad de vida era regular y por último un 3% de sus ciudadanos la consideraron como mala. En referencia al nivel de vida actual con respecto al de hace 5 años, el 58% de los ciudadanos indicó que mejoró, frente al 14% que consideró que empeoró, lo cual permite inferir un positivismo en los cartageneros, a pesar de que el 61% de estos manifestó que el ingreso de sus hogares únicamente cubría los gastos mínimos, el 19% afirmó que estos

³⁰ La Red de Progreso Social Colombia está conformada por: Fundación Corona, Universidad de los Andes, Red de Ciudades Como Vamos, Compartamos con Colombia, Llorente & Cuenca, Avina, Deloitte y Social Progress Imperative.

³¹ Los 12 componentes del Índice de Progreso Social son: Nutrición y Cuidados Médicos Básicos, Agua y Saneamiento, Vivienda, Seguridad Personal, Acceso a Conocimientos Básicos, Acceso a Información y Comunicaciones, Salud y Bienestar, Sostenibilidad del Ecosistema, Derechos Personales, Libertad Personal y de Elección, Tolerancia e Inclusión, y Acceso a Educación Superior.

cubrían algo más que los gastos mínimos. Datos más recientes indican que el 20% de la población se consideró pobre durante el 2015. Sin embargo, esta auto-percepción se ha reducido desde el 2001, pues existe un 36% de la población que coincide en que la situación económica ha mejorado durante los últimos 15 años.

Ahora bien, es importante que la ciudad se empiece a apropiarse de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, dentro del cual se incorpora como objetivo mundial “*poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*”. Este tiene como meta que para el 2030 se erradique la pobreza extrema para todas las personas en el mundo y se reduzca al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en pobreza en todas sus dimensiones (Naciones Unidas, 2016). Con este objetivo en mente, Cartagena cuenta con entidades como Corvivienda, la cual ha diseñado su plan de acción 2016-2019, el cual propenderá por mejorar las condiciones de vida de los cartageneros en situación de mayor vulnerabilidad a través de la reducción en el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda. Por su parte, también se encuentra la Secretaría de Participación y Desarrollo Social, la cual cuenta con programas de inclusión social y desarrollo productivo que benefician a niños, jóvenes, mujeres y en general a la población vulnerable de Cartagena.

A nivel regional, la ciudad cuenta con la presencia del Departamento de Prosperidad Social regional Bolívar y el Observatorio del Caribe. Este último desarrolló un Plan Prospectivo y Estratégico de la Región Caribe Colombiana junto a Ecopetrol, el cual contempla como una de sus estrategias, la superación de pobreza y reducción de la desigualdad en esta zona del país. Asimismo, el Distrito de Cartagena cuenta con el Plan Emergencia Social- Pedro Romero, el cual tiene como objetivo articular, focalizar y gestionar proyectos que busquen superar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los cartageneros. El reto se encuentra en la articulación de estos planes y esfuerzos en pro de ejecutar estrategias de alto impacto y que generen un verdadero cambio en la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la mayoría de la población de la Heroica.

Tabla 4.1 Resumen resultados indicadores de desigualdad

Indicador	Unidad	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza	%	< 12%	12 -25%	>25%	26,2%	DANE, 2015. Pobreza Monetaria.
Coefficiente de Gini de ingresos	%	< 0,35	0,35 - 0,5	>0,5	0,467	DANE, 2015. Pobreza Monetaria.

4.2. COMPETITIVIDAD

De acuerdo con el World Economic Forum (Foro Económico Mundial), la competitividad es entendida como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un territorio (World Economic Forum, 2015). Así, la competitividad se encuentra relacionada con la productividad, la cual establece el nivel de prosperidad que puede obtener una economía y con la

conectividad territorial, como la capacidad de un territorio para relacionarse con el resto del mundo, expandiendo así el potencial de crecimiento de una economía.

Adicionalmente, el Índice de Competitividad Global elaborado por el WEF para el 2015-2016 indicó que Colombia ocupa el puesto 61 de 144 países evaluados; este índice se basa en el análisis de 12 pilares fundamentales de la competitividad en ámbitos medio ambientales, económicos y sociales, dependiendo de esto los países son clasificados en diferentes etapas de desarrollo competitivo.

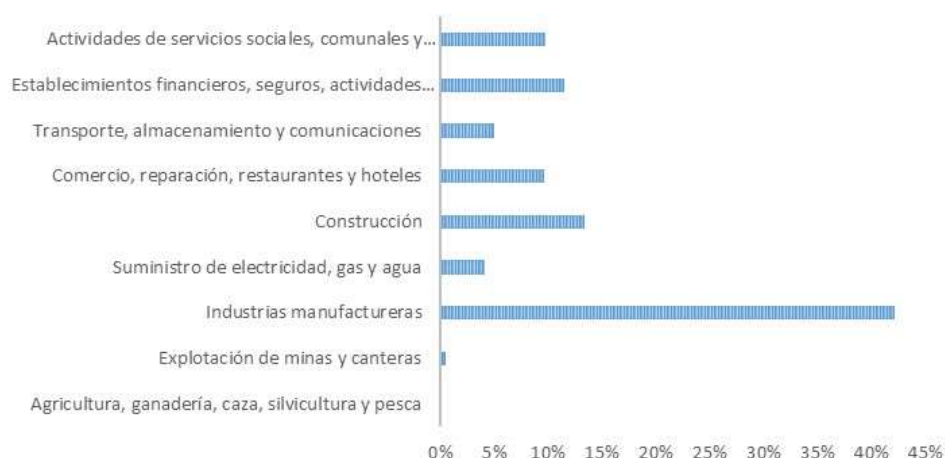
En el caso de Colombia, el país está en la segunda etapa de desarrollo conocida como Economías Impulsadas por la Eficiencia, en esta etapa el país debe enfocarse en la educación superior, la disponibilidad de tecnologías, las instituciones públicas, la corrupción y la seguridad. De igual manera para definir la etapa, el WEF ha determinado dos criterios fundamentales para identificar la etapa de desarrollo: el primero el nivel de PIB per cápita como proxy para identificar el salario, y segundo la importancia y dependencia en la explotación de recursos naturales.

En el año 2012, el PIB del departamento de Bolívar presentó una tasa de crecimiento del 2,5% encontrándose por debajo del promedio nacional el cual alcanzó un 4%. Entre dicho año y el 2013, el departamento presentó una recuperación y creció en un 9,9%, superando en 5 puntos porcentuales al comportamiento nacional. Sin embargo, durante el 2014, el departamento no presentó un crecimiento positivo sino que cayó en 0,7 puntos porcentuales siendo este muy inferior al presentado por Colombia en ese año (4,6%). La economía de Bolívar tuvo una contribución del 4% en el PIB nacional durante el año 2013, en donde la actividad económica con mayor participación fue la industria manufacturera con un 31%; construcción con un 12,8%; establecimientos financieros, actividades inmobiliarias con un 11,8%; y, servicios sociales, comunales y personales con un 11,3%. Por su parte el sector de comercio, restaurantes y hoteles contribuyó un 10% y el transporte con un 6,8%. De estas ramas de actividad, las que mayor crecimiento presentaron fueron construcción (21,8%) y la industria con un 14,9%.

Teniendo en cuenta que los registros del PIB en Colombia se realizan a nivel departamental, para calcular el municipal, el DANE proporciona el indicador de Importancia Económica Municipal (IEM). En este sentido, para el 2013, el PIB para el departamento de Bolívar fue de COP \$30.875 mil millones (USD \$16,520 millones) y el indicador IEM para Cartagena fue de COP \$18.092 mil millones (USD \$9,680 millones). Adicionalmente, la ciudad presentó un PIB per cápita de US \$9,892, encontrándose por encima de Bucaramanga pero por debajo de Barranquilla y Ciudad de Panamá para el 2013.

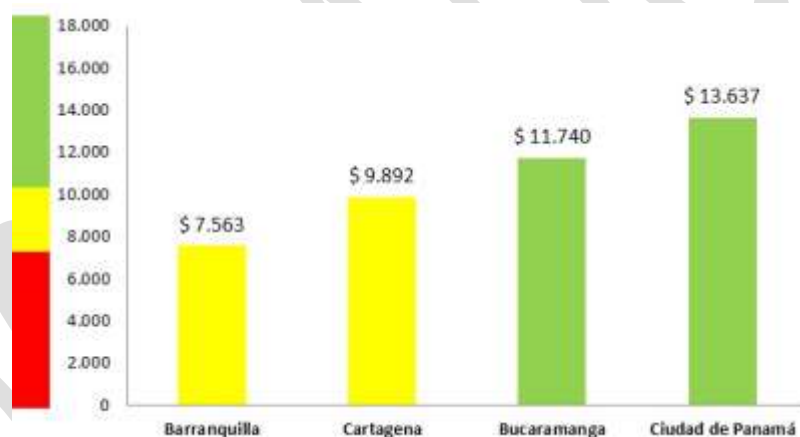
Cartagena en su condición de capital y principal centro urbano, tiene una representación del 69,1% en el PIB de Bolívar y su principal sector contribuyente al PIB fue el de industrias manufactureras (42,1%), seguido por construcción (13,3%) y establecimientos financieros y actividades inmobiliarias con un 11,5%. Mientras tanto, el sector de servicios sociales comunales y personales y el de comercio, restaurantes y hoteles participaron con un 9,7% y un 9,6% respectivamente (ver **Error! Reference source not found.**). Si bien el IEM muestra que el sector líder de la economía son las industrias manufactureras, Cartagena ha sido reconocida principalmente por su turismo, dados los grandes atractivos naturales, ubicación geográfica, internacionalización y patrimonio histórico y cultural, los cuales le generan a esta ciudad una enorme ventaja comparativa frente a otras ciudades del país.

Figura 4.5 Índice de importancia económica de Cartagena. 2013



Fuente: DANE, 2013. Índice de Importancia Económica Municipal Cartagena a 2013.

Figura 4.6. PIB per cápita municipal (USD). 2013



Fuente: DANE, Índice de Importancia Económica Municipal, 2013. Ciudad de Panamá: BID, Urban Dashboard, 2013.

En la **Error! Reference source not found.** es posible observar que durante el 2013, Cartagena presentó un IEM per cápita de USD \$9.892, el cual fue superior al valor agregado de Barranquilla (USD \$7.563). Sin embargo, Bucaramanga como ciudad capital que contaba con cerca de la mitad de la población de Cartagena para el 2013, presentó un agregado de US \$11.740 por persona. Esta situación se replica en el caso de Ciudad de Panamá, la cual cuenta con el liderazgo de sectores económicos similares a los de Cartagena, sin embargo al contar con una menor población su PIB per cápita es significativamente superior. Por lo tanto, este indicador muestra la oportunidad de aumentar su productividad por medio de estrategias de diversificación económica y encadenamiento productivo, no solo con el objetivo de aumentar su PIB per cápita, si no también robustecer la actual industria y encontrar incentivos para

generar bienestar en la población por medio de la generación de empleo e ingresos para sus habitantes. Si bien el sector de comercio participa con un 9,6% del PIB total de Cartagena, es precisamente este sector el que mayor cantidad de ocupados tiene (31%) actualmente.

El auge industrial en el Distrito ha traído consigo un conflicto en las zonas de ubicación y expansión industrial, debido a visiones encontradas sobre la vocación de ese suelo. Inversionistas han identificado oportunidades de proyectos empresariales en zonas de Cartagena que no han sido definidas aun, como lo son la zona Norte de la ciudad y la Isla de Barú (Cámara de Comercio de Cartagena, 2015) taratyendo consigo oposiciones entre las comunidades nativas, los pobladores ancestrales y los representantes de los proyectos. De igual forma, esta limitante del suelo disponible para uso industrial ido disminuyendo el crecimiento industrial y nuevas inversiones en el municipio. Por lo tanto, se deberán generar espacios con los municipios que limita Cartagena y así determinar conjuntamente la zona de expansión del mismo, cabe resaltar que también debe hacerse un análisis de los parques industriales existentes y la actividad económica que estos se encuentran impulsando.

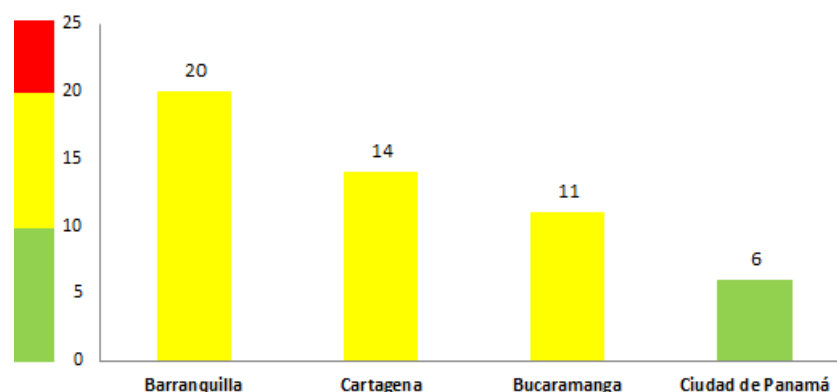
4.2.1. AMBIENTE DE NEGOCIOS Y RANKINGS COMPETITIVIDAD

El Banco Mundial cuenta con el proyecto Doing Business³² el cual se encarga de medir las normas que regulan la actividad empresarial y su aplicación en diferentes economías del país. Dentro de este se encuentra la medición del componente relacionado con la facilidad de hacer negocios³³ y de acuerdo con su medición del 2013, Cartagena de Indias se ubica en el puesto número 18 entre 23 ciudades evaluadas. A pesar de que la ciudad se encuentra dentro de los últimos puestos del ranking, el tiempo que se requiere para abrir un negocio es de 14 días, encontrándose no muy lejos del nivel óptimo de acuerdo a la metodología de Ciudades Sostenibles y Competitivas (<10 días) como lo muestra la **Error! Reference source not found..** Este indicador ilustra la eficiencia de cada ciudad para facilitarle a sus habitantes la apertura de un negocio, por lo cual Cartagena se encuentra 8 y 3 días por encima de Ciudad de Panamá y Bucaramanga (6 y 11 días respectivamente), pero en una mejor condición que Barranquilla en la cual se requerían 20 días.

Figura 4.7 Días para abrir un negocio. 2013

³² El índice es una medición de las normas que regulan la actividad empresarial, la cual es aplicada en 189 economías y ciudades seleccionadas a nivel subnacional y regional. Los componentes evaluados en este índice son: apertura de un negocio, manejo de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de los inversionistas minoritarios, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos y resolución de la insolvencia (Banco Mundial, 2014). Al hablar de nivel subnacional, el Doing Business se refiere a las diferencias en regulaciones de negocio y su respectiva implementación en diferentes localizaciones dentro de un mismo país.

³³ El índice de facilidad para hacer negocios clasifica a las economías del 1 al 23 (dentro de un grupo de 23 ciudades evaluadas); el primer lugar corresponde a la mejor. Una calificación alta significa que el ámbito regulador es propicio para hacer negocios. La clasificación en cada tema es el promedio simple de los percentiles clasificados por los indicadores que lo componen.



Fuente: Banco Mundial, 2013. Doing Business a 2013.

Para el mismo año de medición del Doing Business, la CEPAL presentó el escalafón de desarrollo de las metrópolis (IDM) para Colombia. Este se construyó a partir de cuatro factores: i) bienestar social y hábitat; ii) densidad; iii) diversidad y iv) institucionalidad y sustentabilidad de la gestión pública local. Los resultados de este reafirman a Colombia como un país de ciudades con 7 de las 18 metrópolis analizadas presentando un desarrollo medio alto o alto en este índice. Cartagena junto a su aglomeración, se ubicó en el puesto número 12, con un índice de desarrollo de 43.7/100 (Ramírez & Parra, 2013).

Por su parte, en el 2014, la Cámara de Comercio de Cartagena presentó su índice Global de Competitividad (IGC), el cual busca medir la competitividad de un grupo de 22 ciudades desde una perspectiva multidimensional a través de 53 indicadores constitutivos de 8 factores de competitividad del IGC: capital humano, ciencia y tecnología, infraestructura, finanzas públicas, medio ambiente, fortaleza económica, internacionalización y finanzas públicas. De acuerdo con este indicador, Cartagena obtuvo un IGC de 61,09/100, posicionándose como la decimotercera ciudad más competitiva y encontrándose por debajo de Barranquilla (77,38) y Bucaramanga (95,89). Dentro de las principales fortalezas de la ciudad se resalta el factor de internacionalización como el de mayor relevancia competitiva, lo cual va acorde con su posición estratégica e infraestructura logística y portuaria. Mientras tanto, las principales debilidades de Cartagena se encuentran en los factores de finanzas privadas, finanzas públicas, infraestructura y medio ambiente.

Ahora bien, en el marco de una alianza público-privada entre la Alcaldía de Cartagena, la Gobernación de Bolívar y la Cámara de Comercio de Cartagena, se construye en el 2008 el Plan de Competitividad de Cartagena y Bolívar 2009-2032, bajo los lineamientos del Gobierno Nacional y con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Estos esfuerzos buscaron construir una hoja de ruta con la visión de que para el 2032 Bolívar sea uno de los cinco departamentos más competitivos del país y el primero en la región Caribe colombiana, además de posicionar a Cartagena como el principal centro logístico del país y con una industria turística, naval, marítima y fluvial reconocida mundialmente.

De forma complementaria, en el 2014, la Fundación ProCartagena adelantó la estrategia Visión Cartagena como uno de los ejercicios de planeación territorial más ambiciosos durante los últimos años en la región, buscando principalmente incentivar la participación ciudadana para la elaboración de un plan de acción cuya razón de ser fuera: “Ser una Cartagena educada, amada por sus ciudadanos, con gobernanza y una mejor calidad de vida”. Por tal motivo, la integración entre este plan y el de competitividad 2009-2032

será una herramienta invaluable para el desarrollo de estrategias de competitividad económica y desarrollo social en donde esté Primero la Gente.

De acuerdo al IGC 2014, Cartagena fue la décima ciudad más competitiva en el factor de capital humano, el cual sugiere que si bien se encuentra en la media del ranking, aún tiene un desafío importante en temas de calidad de educación, informalidad y cobertura en salud. Adicionalmente, la falta de complementariedad entre las habilidades de la mano de obra a través de la educación y la demanda del sector productivo son factores que reducen la posibilidad de inserción laboral y productiva de la población, por lo que la comunicación entre los entes académicos y empresariales deben ser constantes. Situación similar se presentó en el ranking de ciencia y tecnología, en el cual Cartagena ocupó el doceavo puesto, ubicándose por debajo de Bucaramanga (3), Barranquilla (8) y manteniéndose en el mismo lugar de años anteriores.

Los grupos de investigación en el territorio son fundamentales para dar a conocer la consolidación de un capital humano interesado en superarse a sí mismo por medio del análisis e innovación. En el departamento de Bolívar se registraron 6,8 grupos de investigación por cada 100.000 habitantes en el 2014. Este índice coincide con la baja posición de la ciudad en el ranking de ciencia y tecnología, y que tanto el departamento como la ciudad cuentan con una falta de semilleros de investigación. La importancia de estos recae en que por medio de estos espacios es posible no solo generar nuevo conocimiento sino también contribuir al sector de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i), por lo cual la ciudad debe fomentar el ambiente de investigación existente. Adicional a los grupos de investigación, el número de doctorados y profesionales altamente calificados se relaciona con los 32 matriculados en programas de doctorado y los 14 graduados en este nivel de posgrado. Estos índices evidencian la necesidad de que la ciudad incentive la entrada de profesionales y jóvenes a estudios de mayor especialización con el fin de conformar una comunidad académica, científica y de desarrollo sólida, al igual que la apertura de nuevos programas de maestrías y especializaciones que se requiera en el territorio.

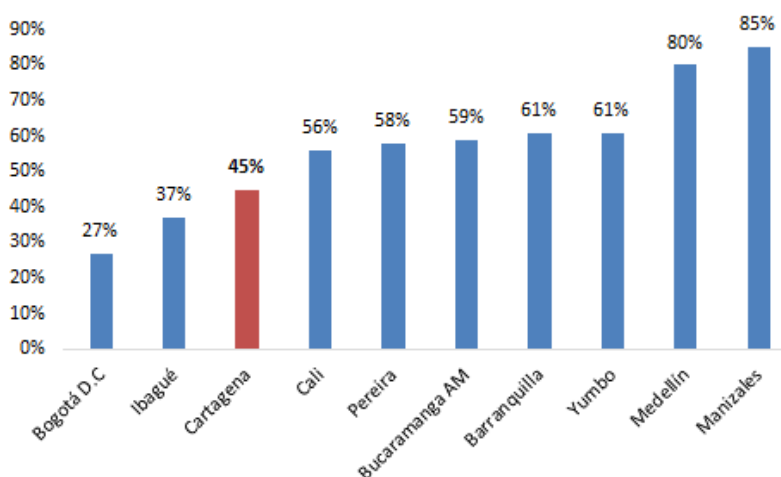
Otro de los estudios nacionales realizados en competitividad durante el 2015 por ONU-Hábitat fue el Índice de Prosperidad Urbana, en el cual Cartagena fue incluida dentro de un grupo de 23 ciudades para ser analizadas³⁴. De acuerdo con este, Cartagena se posicionó por encima del promedio de las 23 ciudades, alcanzando un Índice de Prosperidad de 51,47/100, el cual la clasifica como una ciudad con moderadamente sólidos factores de prosperidad. Esto gracias a que sus instituciones, marcos legales, regulatorios y prácticas de gestión urbana se encuentran en proceso de consolidación, aunque ya cuentan con las funciones necesarias para avanzar en términos de prosperidad (ONU HABITAT, 2015).

La productividad laboral de un municipio, entendida como el alto valor agregado generado por persona ocupada y que hace referencia a un mecanismo para alcanzar una mayor competitividad, se encuentra un indicador de COP \$566.651 para el 2013, sobrepasando el promedio nacional fue de COP \$ 116.464. Por lo tanto, a pesar de que algunos indicadores de la metodología CSC muestran que Cartagena presenta un nivel medio de competitividad, la ciudad cuenta con una alta productividad por persona ocupada de acuerdo a la Encuesta Anual de Manufactura (EAM). Esto indica que la ciudad ha buscado mejorar sus procesos productivos y esto se ha evidenciado en un alto valor agregado dentro de la industria manufacturera. Durante la encuesta de percepción del 2014, el 54% y 43% de personas consideraron a

³⁴ Este indicador busca medir la prosperidad a partir de las dimensiones de productividad, infraestructura, calidad de vida, equidad y sostenibilidad ambiental, con un elemento transversal articulador de políticas públicas que es la gobernanza urbana.

Cartagena como una buena ciudad para hacer negocios y trabajar, respectivamente. Sin embargo, en esta encuesta se hace evidente la necesidad de mejorar la percepción de los cartageneros en torno al optimismo sobre el camino por el que va su ciudad (45%), pues esto la ha calificado como la tercera ciudad menos optimista dentro de la red de ciudades Como Vamos (ver **Error! Reference source not found.**).

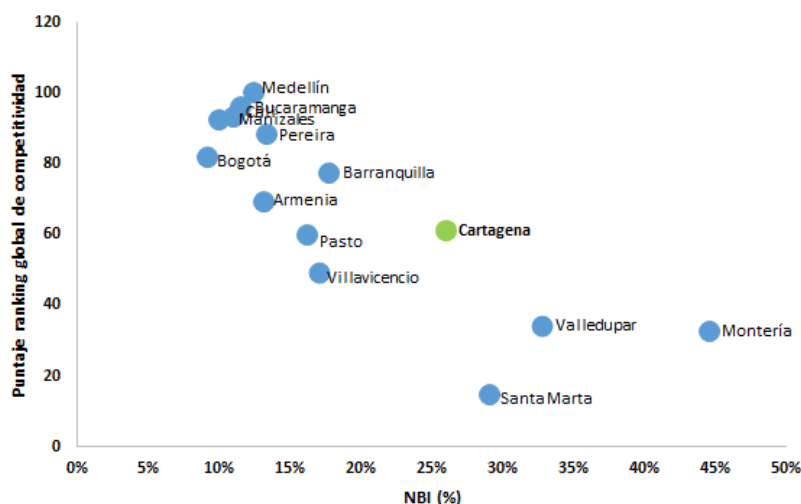
Figura 4.8 Porcentaje de personas que creen que su ciudad va por buen camino, 2015



Fuente: Fundación Corona, 2015. Red de Ciudades Cómo Vamos.

La importancia de que la Heroica se enfoque no solo en potenciar su desarrollo económico, sino también en buscar el bienestar de sus habitantes se ilustra en la **Error! Reference source not found.**. Esta presenta la relación entre la productividad, expresada en términos de competitividad, y la calidad de vida de las personas, pues a mayor porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), menor competitividad en la ciudad. Para el caso de Cartagena, el índice de NBI es del 26% y el puntaje obtenido en el escalafón de competitividad del 2014 fue de 61,09/100. Esta medida ubicó a la ciudad en una situación menos favorable que la presentada por Bucaramanga y Barranquilla, ciudades que en el 2014 tenían un menor índice de NBI y una mayor competitividad que Cartagena.

Figura 4.9 Indicador Global de Competitividad (2014) vs Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas



Fuente: Elaboración propia basada en Cámara de Comercio Cartagena (2014) y DANE (2005).

Cartagena Destino Empresarial y de Inversión

Otro de los grandes atractivos de Cartagena de Indias es su ambiente de negocios, el cual ha llamado la atención de grandes, medianos y pequeños empresarios nacionales e internacionales que ven en ella una oportunidad invaluable para posicionar sus bienes y/o servicios. A nivel nacional, la dificultad que tienen las empresas del interior del país para llegar a los puertos ha generado que estas se trasladen hacia la zona norte del país. Adicionalmente, las ciudades principales del Eje Caribe (Cartagena, Santa Marta y Barranquilla) reciben constantemente recursos, que ya superan los USD \$10.000 millones, para la creación de nuevas plantas y ampliación de las ya existentes. Esto se ha convertido en un incentivo más para que inversionistas nacionales e internacionales piensen en la capital del Bolívar como destino empresarial.

Dado lo anterior, la ciudad cuenta entonces con su propia agencia de promoción de inversiones de Cartagena y Bolívar, Invest In Cartagena. Esta entidad, fruto de una alianza público-privada entre la Alcaldía, la Gobernación de Bolívar, la ANDI y la Cámara de Comercio, ofrece a todos los inversionistas, servicios que les facilitan la llegada de sus negocios a la ciudad, así como el acompañamiento y seguimiento para los que ya se encuentran instalados. De acuerdo a ésta, los sectores a los que más le apuntan los inversionistas son: industria manufacturera con un 28%, turismo con un 18%, construcción con un 12% y BPO & IT con un 11%. Además, la agencia anunció que con la llegada de empresas como Pirelli, Bayer, Air Port Plaza, Centro Comercial Bocagrande, Ecosientes, Nao Sun Casino, Dentix, entre otras, se generaron cerca de 2.169 nuevos empleos en el 2015.

Ahora, dentro de los esfuerzos de esta entidad por seguir dando a conocer la Heroica a nivel internacional y diversificar su economía, se resalta que a principios de 2016 Invest in Cartagena, la Agencia de Inversiones de Cartagena y The Colombia Texas Chamber of Commerce, firmaron un Acuerdo de Alianza Estratégica, en el marco del evento The Offshore Technology Conference 2016 (OTC), donde se comprometen a trabajar por la promoción del destino como Hub para el desarrollo de nuevos proyectos de inversión. Por esta razón la invitación de convierte en una oportunidad para promocionar al destino como Hub estraté-

gico de la industria Offshore, permitiendo ampliar las oportunidades para la cadena de proveeduría del sector como, agencias marítimas, astilleros, servicios de tubería, herramientas tecnológicas, equipos técnicos, servicios petroleros entre otros (Invest In Cartagena, 2016).

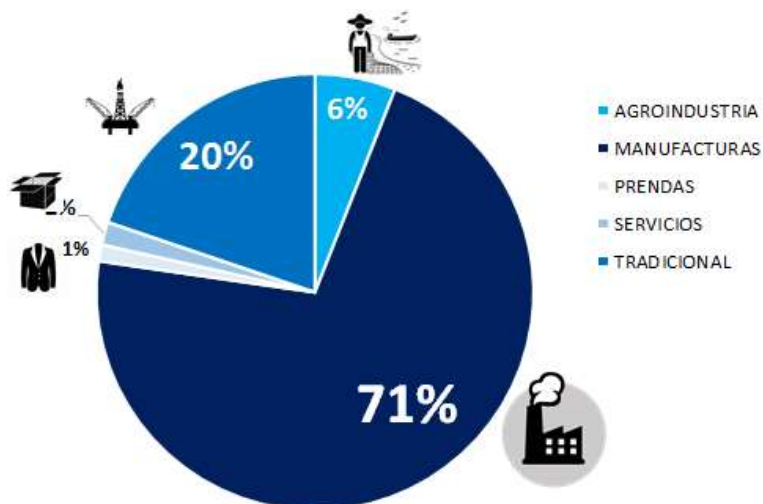
4.2.2. EXPORTACIONES

El departamento de Bolívar cuenta con importantes ventajas comparativas a nivel nacional gracias a sus buenas condiciones agroecológicas, recursos de agua y suelos aptos para el desarrollo de diferentes productos agroindustriales (PROEXPORT, 2013). De igual manera, presenta oportunidades en el sector industrial pues cuenta con los recursos necesarios para tomar ventaja de la amplia zona franca de Cartagena, lo cual ha posicionado a su capital como la cuarta ciudad con mayor producción industrial y la primera del Caribe colombiano. En este sentido, tanto Bolívar como Cartagena cuentan con las condiciones necesarias para internacionalizar aún más su economía, aprovechando los Tratados de Libre comercio del país y mejorando su oferta exportable de manera que la ciudad se convierta en un activo atractivo para compra de productos e inversión extranjera.

Durante el año 2014, el departamento de Bolívar alcanzó unas exportaciones de USD \$2,031.4 millones, reduciéndolas en un 45,9% con respecto al 2013 y representando un 3,7% del total de exportaciones nacionales. De este total de exportaciones a 2014, el 71% hizo referencia a productos del sector manufacturero, seguido por el sector tradicional (café, carbón, petróleo y sus derivados) con un 20% y el agroindustrial con un 6%. En la **Error! Reference source not found.** se puede observar que el sector manufacturero es el que ha liderado las exportaciones en Bolívar, lo cual coincide con el alto valor agregado que está generando el sector industrial en el PIB municipal de Cartagena, el cual durante el 2013 aportó un 42,1% al total agregado.

Dentro del sector manufacturero, los productos de mayor exportación fueron el plástico y el caucho, productos químicos y maquinaria industrial, entre otros. Mientras tanto, el sector agroindustrial, siendo el tercer sector de mayores exportaciones en el departamento, exportó principalmente productos acuícolas, pesqueros y animales vivos (bovinos) (PROCOLOMBIA, 2016). Por otra parte, es de resaltar que el sector que mayor variación presentó entre el 2013 y 2014 fue el tradicional, el cual presentó una reducción del 81% de exportaciones, siendo el petróleo y sus derivados los de mayor reducción (-81%). Además, durante los últimos 3 años no se presentó un crecimiento sustancial en los sectores de manufactura, agroindustria y servicios, por lo cual existe la necesidad de fortalecerlos con el fin de diversificar sus exportaciones y mantener un control sobre ellas (PROCOLOMBIA, 2016).

Figura 4.10. Exportaciones Bolívar por sector. 2014



Fuente: PROCOLOMBIA, 2014. Exportaciones Bolívar a 2014.

Por otro lado, la refinería de Cartagena, Reficar, juega un papel indispensable dentro del proceso de diversificación y potencialización de las exportaciones regionales y nacionales. El complejo no solo alcanza para abastecer toda la demanda nacional y exportar lo restante, sino también procesará otros productos y materias primas derivadas del petróleo necesarias para el desarrollo del sector de plásticos del país. De esta manera, empresas internacionales inmersas en la industria del plástico y la petroquímica, verán un destino de inversión competitivo en Cartagena al contar con una de las plantas más modernas de América latina como proveedora, y un puerto capaz de exportar cualquier tipo de carga a más de 114 países.

Finalmente, como entidad ejecutora de las políticas del Gobierno Nacional, PROCOLOMBIA (antes Proexport) es la encargada de promover las exportaciones no minero-energéticas, el turismo internacional y la inversión extranjera en el país. Como parte de sus estrategias se encuentra la Ruta Exportadora, proyecto en alianza con la Cámara de Comercio de Cartagena, que busca ser un apoyo para los empresarios para analizar los mercados y tomar ventaja de las oportunidades de negocio en el exterior. Esta también brinda información sobre perspectivas económicas, diseño de estrategias y promoción de inversiones que generen encadenamientos productivos (Proexport, 2013).

4.2.3. ZONA PORTUARIA

La posición geoestratégica de Cartagena como una de sus ventajas comparativas es su principal oportunidad para continuar insertándose en el mercado internacional y posicionando a Colombia como país atractivo y con alto potencial de desarrollo. En torno a la ventana de posibilidades que le puede brindar dicha ubicación, es de resaltar, el esfuerzo de Cartagena por convertirse en una de las ciudades pioneras dentro del sector de infraestructura logística y portuaria, a lo cual se le atribuye la internacionalización que ha tenido y el alto potencial que tiene en materia comercial y de apertura a mercados mundiales. Esta internacionalización portuaria se evidencia en el ranking 2015 de rendimiento de contenedores portuarios de América Latina y el Caribe de la CEPAL, en el cual Cartagena ubica la cuarta posición, después de los puertos de Santos en Brasil) y Colón y Balboa en Panamá. De igual forma, la

Revista AmericaEconomía en su medición del Índice de Calidad Portuaria (ICP)³⁵ del 2015, encontró que Cartagena presenta el quinto mejor ICP (73,9/100), siendo superado por los puertos de Santos, Balboa, Colón y Miami.

De acuerdo a estudios desarrollados para la iniciativa Diamante del Caribe y como se observa en la **Error! Reference source not found.**, la relación de Cartagena en el Caribe Colombiano es más fuerte con ciudades como San José de Costa Rica, México D.F. y nueva Orleans. Mientras tanto, las ciudades con las que es más débil la relación son Tampa y Veracruz. En este sentido, Cartagena y su puerto se posicionan como un importante nodo logístico, cuyas ventajas competitivas se resaltan gracias a la localización privilegiada de la ciudad en relación con el Canal de Panamá y la posibilidad de impulsar el comercio local a una escala internacional. Este factor hace de Cartagena un lugar idóneo para fortalecer el reconocimiento de su puerto, turismo y asimismo para atraer grandes inversiones en el sector industrial y comercial.

Figura 4.11. Relación Cartagena con otras ciudades del Caribe, 2015.



Fuente: Fundación Metrópoli, 2015. Diamante del Caribe.

Actualmente, la ciudad cuenta con la principal Zona Portuaria de la región Caribe en donde se cuenta con una plataforma logística, por lo cual en esta se llevan a cabo actividades de logística, distribución de mercancías, llegada de cruceros y transporte para el tránsito internacional. La zona portuaria es multi-propósito teniendo la capacidad de movilizar carga a granel líquido o sólido, general y contenerizada. Este cuenta con terminales nacionales e internacionales como VOPAK S.A., COMPAS (ARGOS S.A.), la Empresa Colombiana de Petróleos, entre otros (ver **Error! Reference source not found.**).

³⁵ El Índice de Calidad Portuaria mide los servicios portuarios a través de cinco dimensiones de análisis: Actividad portuaria, infraestructura, conectividad, marco social y político y contexto económico, siendo este el orden de mayor a menor ponderación.

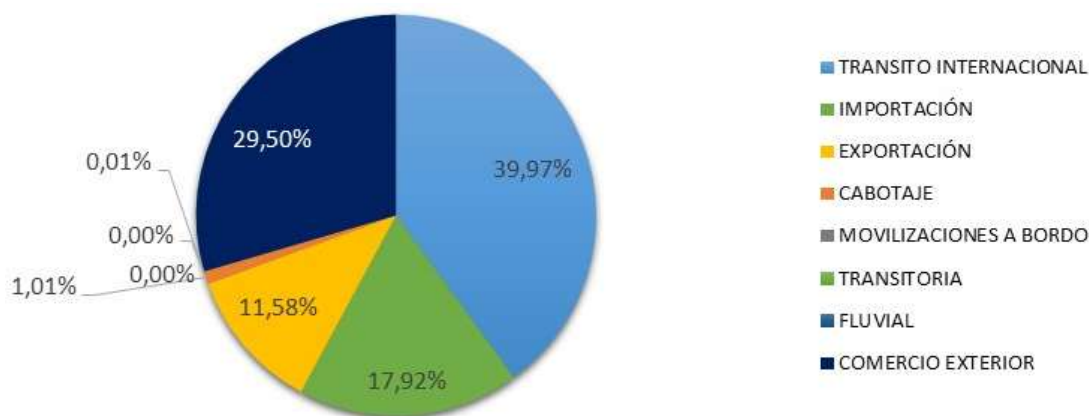
Tabla 4.2 Tráfico Portuario Cartagena 2015

TERMINAL	TOTAL CARGA MOVILIZADA 2015 (Unidades Ton.)
TERMINAL DE CONTENEDORES DE CARTAGENA	15.627.797
SPR CARTAGENA	9.079.064
EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5.331.396
COMPAÑIA DE PUERTOS ASOCIADOS S.A.	1.719.362
SOCIEDAD PORTUARIA OLEFINAS Y DERIVADOS S.A.	809.376
SOCIEDAD PORTUARIA PUERTO BAHIA S.A.	463.055
ARGOS S.A.	428.985
PUERTO DE MAMONAL S.A.	301.982
SOCIEDAD PORTUARIA BAVARIA S.A.	251.886
PUERTO BUENAVISTA S.A.	229.244
OILTANKING COLOMBIA S.A.	219.656
ALGRANEL S.A.	161.597
VOPAK S.A	117.221
SOCIEDAD PORTUARIA DEL DIQUE	102.238
TRANSMARSYP	62.529
MOBIL DE COLOMBIA S.A.	43.695
SOCIEDAD PORTUARIA DEXTON S.A	35.561
SOCIEDAD PORTUARIA CENTRAL DE CARTAGENA SA	2.771
REFINERIA DE CARTAGENA	1.517
TRANSPETROL S.A.	723
TOTAL ZONA PORTUARIA CARTAGENA	34.989.655

Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte, 2015.

La Zona Portuaria de Cartagena se encuentra localizada en el sector de Manga, y está conformada por 20 concesiones portuarias de las que podemos resaltar las tres principales terminales que ofrecen servicios a terceros: la Sociedad Portuaria de Cartagena, Contecar, y Edurbe Muelle Turístico. Estas ofrecen 11 posiciones de atraque con capacidad de recibir buques de hasta 6.000 TEU, con conexiones a más de 432 puertos en 114 países (El Tiempo, 2015). Durante el 2015, la Zona Portuaria de Cartagena se posicionó como la tercera en más movilizar carga de Colombia con 35 millones de toneladas (72% del total nacional). Esta se distribuyó según su tipo de carga de la siguiente manera: 72,64% contenedores, 20,9% granel líquido, 3,3% carga general y 3,13% granel sólido. De acuerdo al principal tipo de carga movilizada por los puertos, la Sociedad Portuaria de Cartagena y Contcar se posicionan como los principales puertos de contenedores del país y uno de los más importantes en el Gran Caribe por ser hub logístico de la naviera Hamburg Sud. Por tal motivo, el puerto se diferencia de los otros de Colombia por ser un puerto de tránsito internacional donde el 40% de su carga no tiene destino final Cartagena como se puede observar en la Error! Reference source not found..

Figura 4.12 Tráfico Portuario Marítimo en Cartagena, 2015



Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte. Informe Consolidado y Acumulado a Diciembre 2015
Movimiento de carga en los puertos marítimos colombianos.

Al ser un puerto de tránsito internacional, los operadores logísticos ven la oportunidad de realizar procesos de ensamble, etiquetado, y consolidación, para luego volver a exportar la carga con un valor agregado. A raíz de esto, empresas como la agencia de carga marítima suiza Kuehne + Nagel, han instalado en la ciudad cerca al puerto centros de distribución logístico no solo para Colombia sino también para Latinoamérica. Por otro lado, analizando en detalle la carga contenerizada del puerto de Cartagena, se evidencia del potencial de la ciudad para apuntalar a ser el principal puerto de exportación del país (a excepción del carbón y petróleo) puesto que a 2015 el puerto se encontraba exportando más de 90 mil contenedores (43%) vacíos sin carga de compensación. (Superintendencia de Puertos y Transporte, 2016)

Por su parte, CONTECAR hace referencia a la principal terminal especializada en contenedores del país, la cual fue desarrollada por la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena. Esta cuenta con la infraestructura y eficiencia necesaria para recibir barcos de hasta 5.500 unidades de contenedores de 20 pies (TEU), por lo cual se ha mantenido conectado con diferentes economías y puertos internacionales. Hoy en día este puerto busca consolidarse como un “Centro Logístico Integrado y de Transbordo Internacional para el Caribe”, de manera que Cartagena cuenta con un valor agregado que pocas economías tienen y que permite generar el ambiente necesario para que la ciudad mejore su competitividad internacional y desarrollo regional.

El puerto de Cartagena se diferencia de otros puertos del Caribe no solamente por su ubicación estratégica, dada su cercanía al Canal de Panamá, sino también por su excelencia operativa. Esto debido a

inversiones en tecnología³⁶ que han dado como resultado bajos tiempos de espera, así como tarifas competitivas y personal altamente calificado (Fedesarrollo, 2014). Este último factor le otorgo al puerto el premio “Great Place to Work” para el 2012 y 2013. Por lo tanto, la meta siempre se ha centrado en contar con un puerto capaz de aprovechar las ventajas de este medio de transporte de carga, un puerto ubicado dentro del triángulo de transbordos del Caribe y asimismo dentro del mayor nodo de conectividad a nivel mundial. Ahora bien, con la ampliación del Canal de Panamá, el puerto de Cartagena se posicionará como el nodo marítimo de conectividad de mayor importancia a nivel mundial, incluso llegando a encontrarse por encima de sistema de rutas como el canal de El Suez, Shanghai y Singapur (Fedesarrollo, 2014).

Por otro lado, el departamento de Bolívar cuenta con 17 Zonas Francas, de las cuales 13 se encuentran ubicadas en Cartagena en el sector industrial de Mamonal. De estas 13 zonas, 10 son calificadas como permanentes (uniempresariales), mientras que las otras 3 ofrecen servicios como complejos industriales a diferentes sectores y tienen lotes disponibles. Estas 3 zonas francas de carácter público son: Zona Franca la Candelaria, Zona Franca Parque Central y Zofranca S.A. De este modo, Cartagena cuenta con las condiciones necesarias para fomentar el sector industrial de bienes y prestación de servicios, además de grandes oportunidades de crecimiento económico en áreas como la Zona Industrial de Mamonal y la zona turística. El reto se encuentra en atender las necesidades de las zonas más vulnerables, buscar generar una mayor conectividad con la red nacional de infraestructura y asimismo consolidar un capital humano robusto, con el fin de posicionar a Cartagena como un destino de inversión atractivo para empresas internacionales (Cámara de Comercio de Cartagena, 2015).

Dentro de los productos en los cuales la ciudad ha desempeñado un papel importante en la historia nacional, se encuentran los hidrocarburos. Por tanto, desde el año 1957 Cartagena cuenta con uno de los complejos industriales más importantes de Suramérica, como lo es la Refinería de Cartagena S.A. Este complejo se encuentra ubicado en la Zona Industrial de Mamonal centrándose principalmente en la generación de derivados de petróleo y combustibles. Reficar fue construido con el fin de atender la demanda de combustibles del norte del país y de igual forma tener acceso a nuevos mercados internacionales desde el terminal portuario de Mamonal, siendo entonces la segunda refinería más importante del país después de la de Barrancabermeja (ECOPETROL, 2015).

Luego de pasar por un proceso de modernización y expansión de su capacidad refinadora, Reficar inició operaciones a principios del 2016, centrando su producción en la generación de combustibles limpios y bajos en azufre, lo cual la posiciona como uno de los equipamientos más estratégicos y de mayor impacto para la economía cartagenera y colombiana. En términos generales, la industria cartagenera se concentra principalmente en actividades petroquímicas y de fabricación de cemento, las cuales representan un 85% de la producción total. Además, estas industrias de gran dimensión se han localizado a lo largo del eje de Mamonal, contando con muelles propios que les ha permitido expandirse sobre el litoral sin profundidad hacia el interior.

Cartagena y su Hinterland

En la actualidad, los puertos han dejado de ser recintos para albergar, intercambiar o recepcionar mercancías, y han pasado de ser lugares de entrada para convertirse en puntos de una red global de carácter competitivo. En este sentido, un factor que evidencia la competitividad de Cartagena como

³⁶ De acuerdo a Fedesarrollo en su estudio del 2014, entre el 2013 y 2019 la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena, SPRC-Contecar, tiene un monto para invertir de 600 millones de dólares en la ampliación de su capacidad y de su tecnología logística.

centro industrial y logístico es su puerto. La zona portuaria de Cartagena ocupa el cuarto lugar en América Latina en cuanto a importancia y su infraestructura es la más eficiente, segura y moderna de Colombia (Revista Semana, 2015).

Por otra parte, la integración de espacios económicos y la articulación de las áreas geográficas determinan el entorno próximo a los recintos portuarios en el que se desarrollan las actividades económicas relacionadas con la entrada y salida de mercancías de un puerto. Por lo tanto, la economía relacional y de proximidad está determinada por la capacidad de integración en las diferentes escalas del proceso económico. Asimismo, las redes de transporte son las que hacen que un territorio sea más apropiado que otro, tanto en la dotación de infraestructuras como en la cobertura de la misma. Incluso, una de las prioridades de los territorios, se centra en la calidad de la cadena de transporte multimodal, en la intermodalidad espacial y en la accesibilidad, lo que hace que la interconectividad, la interoperabilidad y la aplicabilidad sean conceptos claves a la hora de generar una competitividad alrededor de un puerto de tan alta importancia nacional y en el Caribe como lo es el de Cartagena.

Se ha evidenciado la necesidad de que Cartagena aborde estrategias, acciones e iniciativas para que su puerto y área de influencia avancen en su transformación y desarrollo. De esta manera podrá alcanzar cuotas de comercio y competitividad que permitan fortalecer el posicionamiento de Cartagena y su hinterland³⁷ como un punto estratégico dentro del comercio nacional e internacional. La delimitación del hinterland suele estar determinado por factores exógenos que llevan a los usuarios a la utilización de un puerto, como la existencia de líneas regulares y oficinas que presten servicios al comercio exterior o presencia de agentes portuarios.

El sistema vial nacional cuenta con la red suficiente de salida desde la ciudad de Cartagena hacia los municipios vecinos, la región y la Nación. El puerto de Cartagena maneja cerca del 54% del tránsito marítimo de Colombia, el 50% de la carga exportable, el 35% de la carga importada del país y asimismo moviliza carga por las vías terrestres primarias del departamento de Bolívar. Ahora bien, dada la importancia de la industria y del puerto de esta ciudad, se ha identificado que el nivel de desarrollo de su infraestructura vial no es la más eficiente. En el 2014, por medio de la carga movilizada entre Cartagena y Bogotá D.C. se trasladaron aproximadamente 2.027.237 de toneladas y en sentido contrario 1.301.582., es decir 2% del total de carga estimado para el año 2013. Como se observa en la **Error! Reference source not found.**, la ciudad de Bogotá se destaca como la principal ciudad de recepción de carga desde los diferentes puertos con una participación del 28% del total estimado entre estos pares Origen-Destino (O-D), seguida por Cali y Medellín, lo cual da una aproximación al ámbito geográfico nacional en el cual se desenvuelve el puerto de Cartagena (Ministerio de Transporte, 2014).

³⁷ El Hinterland se define como la zona de influencia terrestre, en este caso del puerto de Cartagena. A través de este se promueve la competitividad del puerto de acuerdo a la presencia y desarrollo de los servicios multimodales y a la capacidad de este para atraer mercancías y flujos y a conexiones interoperativas.

Tabla 4.3 Toneladas generadas y atraídas entre pares O-D más representativos

Origen\Destino	BARRANQUILLA	BOGOTA D.C.	BUENAVENTURA	CALI	CARTAGENA	MEDELLIN	SANTA MARTA	TOTAL
BARRANQUILLA		974,357	39,272	472,122	695,144	1,131,363	141,118	3,453,376
BOGOTA D.C.	1,167,150		674,745	1,525,541	1,301,582	850,985	246,559	5,766,561
BUENAVENTURA	97,133	2,487,171		2,149,435	74,582	1,014,160	13,139	5,835,620
CALI	672,179	1,873,929	782,638		527,662	1,022,133	102,407	4,980,948
CARTAGENA	831,903	2,027,237	46,460	692,902		2,061,820	99,952	5,760,274
MEDELLIN	594,009	825,515	239,666	791,435	1,132,400		314,615	3,897,639
SANTA MARTA	399,416	446,748	11,393	92,469	55,033	252,841		1,257,900
TOTAL	3,761,790	8,634,956	1,794,174	5,723,904	3,786,403	6,333,302	917,789	30,952,318

Fuente: Ministerio de Transporte, 2014

De este modo, una primera aproximación a la escala nacional del hinterland del puerto de Cartagena permite identificar que de acuerdo a la matriz de carga nacional, este se encuentra conformado por los Departamentos de Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca, como se observa en la **Error! Reference source not found.**

Figura 4.13 Ámbito nacional del hinterland de Cartagena



Fuente: Ministerio de Transporte, 2014

Por otra parte, de acuerdo a la aglomeración definida por el Sistema de Ciudades del DNP y como se puede observar en la **Error! Reference source not found.**, la mayor cantidad de toneladas transportadas dentro de la región Caribe y desde el puerto de Cartagena se da hacia el área de Barranquilla. En este

sentido, la escala regional del hinterland del puerto de Cartagena es el departamento del Atlántico con Barranquilla como el principal puerto con potencial de interconectividad e interoperabilidad con la Heroica.

4.2.4. TURISMO

Desde 1991, año en que Cartagena empieza a ser considerada como Distrito y Cultural, ésta se ha convertido en un importante punto industrial, comercial, portuario y turístico del país. Gracias a sus atractivos turísticos, ubicación e infraestructura, la ciudad se posiciona como el principal destino turístico del Caribe colombiano y lugar de encuentro de grandes eventos locales, nacionales e internacionales. En este sentido, como se muestra en la **Error! Reference source not found.**, Cartagena es la segunda ciudad receptora de turistas extranjeros, principalmente provenientes de Estados Unidos, Brasil y Argentina, con un 12,6% después de Bogotá (Corpoturismo, 2015).

Tabla 4.4 Viajeros extranjeros no residentes por ciudades. Enero- Noviembre 2015

Ciudad	Número de viajeros	Participación
Bogotá D.C.	1.108.525	51,59%
Cartagena	270.725	12,60%
Medellín	246.731	11,48%
Cali	142.828	6,65%
San Andrés	82.341	3,83%
Barranquilla	58.013	2,70%
Cúcuta	37.768	1,76%
Santa Marta	23.880	1,11%
Otras ciudades	177.927	8,28%
Total	2.148.738	100%

Fuente: Migración Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores

Para el 2013, el sector de la hotelería y restaurantes agregó el 4,73% de valor al IEM y junto al sector comercial ocupó en promedio a 121.000 personas durante el mismo año. Por otra parte, en el 2015, Cartagena tuvo una ocupación hotelera de 58,8%, dos puntos porcentuales por encima al 2014 y cinco puntos porcentuales por encima del promedio nacional para el 2015. La tarifa promedio anual fue de

COP\$ 361.031 (USD\$ 131)³⁸ y un ingreso por habitación disponible de COP \$286.476 (USD\$104), posicionándose como el mercado con los precios más atractivos para los inversionistas del sector en toda Colombia, e ilustrando la consolidación de un turismo de lujo. Actualmente, existen 331 establecimientos de alojamiento que se han localizado en diferentes zonas de la ciudad siendo el Centro Histórico, Bocagrande, Laguito, Castillo Grande, la Zona Norte y la Zona Insular (Islas) los principales focos. De manera similar, la Asociación Hotelera de Colombia (COTELCO) cuenta con un capítulo Cartagena, a través del cual atiende la demanda laboral creciente, el sostenimiento de las empresas hoteleras y espera contribuir a la competitividad del sector turístico en el Distrito.

Con respecto a la infraestructura de transporte aéreo turístico, Cartagena cuenta con el Aeropuerto Internacional Rafael Núñez que durante el 2015 movilizó 3,4 millones de pasajeros manejando el 6% del tráfico nacional. Con respecto al año anterior, tuvo una variación positiva del 15% con una distribución equitativa de llegadas y salidas (Aeronáutica Civil de Colombia, 2015). Como se ha mencionado anteriormente, el turismo de Cartagena cuenta con una gran participación de turistas internacionales por lo que cuenta con 4 rutas hacia Miami, Nueva York y Fort Lauderdale en Estados Unidos, y una hacia Ciudad de Panamá movilizándolo el 10% de los pasajeros que llegan al Aeropuerto Internacional Rafael Núñez. Sin embargo, por medio de los aeropuertos de Bogotá D.C., Ciudad de Panamá, Miami, y Nueva York la ciudad se conecta con el resto del mundo puesto que estos aeropuertos son *hubs* de grandes aerolíneas internacionales como Avianca, Copa Airlines, Jet Blue, Spirit y American Airlines.

Otra gran fuente de turistas llega a Cartagena por medio de cruceros provenientes del Gran Caribe que atracan en el puerto de Cartagena. En el periodo 2014- 2015 recaló 224 cruceros representando la llegada de 472.463 visitantes siendo, 335.006 turistas y 137.397 tripulantes. Estos turistas pasan alrededor de 6 horas en la ciudad, recorriendo sus playas, comprando en sus tiendas, y participando en excursiones turísticas donde, según un estudio realizado por la Asociación de Cruceros y la Florida, gastan alrededor de \$USD 112.00 cada uno. Para el caso de Cartagena, haciendo los cálculos cerca de USD\$ 40 millones le dejó a la ciudad esta actividad económica, requiriendo aproximadamente de 300 guías turísticos, 90 empleos de servicios en la terminal, y a estos se suman conductores y pilotos para el transporte terrestre y acuático (Revista Semana, 2015). Sin embargo, dentro de los 27 principales destinos de cruceros del Caribe, Cartagena ocupa la posición 21, por lo cual aún tiene el reto de posicionarse como un importante centro turístico en el Caribe, sin dejar de lado la necesidad de llevar a cabo una eficiente integración con las demás ciudades del Eje Caribe.

En términos de los principales actores del sector turístico de Cartagena, se encuentra que el principal es Corpoturismo, una entidad encargada de coordinar un comité³⁹ en pro del fortalecimiento y desarrollo del sector turístico, gestionando el direccionamiento, la promoción y la competitividad de la actividad turística de la ciudad. Por otro lado, a nivel nacional y con el objetivo de coordinar un corredor de 22 municipios⁴⁰ para potencializar los nichos de turismo de naturaleza, cultural y eventos, el Departamento

³⁸ La TRM promedio del 2015 fue de \$2.743,39. Banco de la República, 2015.

³⁹ Este comité está conformado por la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, Anato Noroccidente, Cootaxcontucar, Cámara de Comercio de Cartagena, Cotelco, Asotelca, Fenalco, Sindicato Único de Guías Profesionales de Turismo, Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A., Sociedad Portuaria de la Costa S.A, Asojocan, Asocarcoch y Cartagena de Indias Convention Bureau.

⁴⁰ El Corredor Caribe comprende los siguientes municipios: Cartagena, Santa Catalina, Clemencia, Santa Rosa, Turbaco, Turbana, Barranquilla, Baranoa, Galapa, Juan De Acosta, Luruaco, Malambo, Pío Jairo, Puerto Colombia, Sabanalarga, Soledad, Tubará, Usiacurí, Santa Marta, Ciénaga, Pueblo Viejo y Sitionuevo.

Nacional de Planeación, el Banco Mundial y el Observatorio del Caribe Colombiano, lideraron en el 2014 el proyecto Corredor Caribe. Se trata de una estrategia de integración a partir del desarrollo turístico, cuya visión es que las ciudades de Cartagena, Barranquilla, Santa Marta y los municipios de potencial turístico se integrarán para ampliar su oferta de valor y promoverán la especialización en segmentos de naturaleza, aventura, cultura y reuniones; la competitividad y el encadenamiento productivo con sectores y municipios de la aglomeración urbano-rural (Banco Mundial; DNP; Observatorio del Caribe, 2014).

De manera similar, en el 2014, Corpoturismo inició su estrategia de reactivación de la certificación del Centro Histórico como destino turístico sostenible, como una estrategia para continuar con el mejoramiento y sostenibilidad turística del Distrito. Para esto se conformó un comité de sostenibilidad que involucra entidades como la EPÁ, la Fundación Universitaria Tecnológica Comfenalco, el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena (IPCC), el Colegio Mayor de Bolívar, Corpoturismo y Fundación Tu Cultura. Finalmente, el Plan de Desarrollo Primero la Gente 2016-2019 cuenta con un Plan Sectorial de Turismo, en el cual la visión de la ciudad se enfoca en que para el 2019 Cartagena se posicione como el primer destino turístico colombiano y de la región Caribe, además de contar con un riguroso y competente clúster Turístico. Asimismo, este Plan se encuentra en concordancia con el Plan Regional de Competitividad Cartagena y Bolívar² para hacer de esta ciudad, epicentro del turismo regional.

Tabla 4.5 Resumen resultados indicadores de competitividad

Indicador	Unidad de medida	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Días para obtener licencia de funcionamiento	# de días	<10	10 a 20	>20	14	Banco Mundial, 2013. Doing Business Cartagena, 2013.
Existencia de plataforma logística	Sí/No	Existe una plataforma logística diseñada e implementada para transportes marítimos, aéreos y terrestres	Existe una plataforma logística diseñada para al menos un tipo de transporte (marítimo, aéreo o terrestre)	No se ha diseñado una plataforma logística	Existe una plataforma logística diseñada e implementada para transportes marítimos, aéreos y terrestres	Plataforma logística ZILCA S.A. www.zaldecartagenadeindia.com .
PIB per cápita de la ciudad	US\$ per cápita	>10000	7500 - 10000	< 7500	9.893	DANE, 2015. Índice de Importancia Económica Municipal Cartagena, 2013.

Número de grupos de investigación por cada 100 mil habitantes	#	>14	8 A 14	<8	6,8	COLCIENCIAS, 2014. Dato departamental a 2014.
Número de universitarios matriculados en un programa de Doctorados,	#	>32	18 y 32	<18	32	MEN, 2015. Informe educación superior Bolívar. Dato Cartagena corte a abril 2015.
Número de científicos y de profesionales altamente calificados en diferentes áreas del conocimiento	#	>120	65 a 120	<65	14	MEN, 2015. Informe educación superior Bolívar. Dato Cartagena, 2015.
Productividad laboral	#	>207000	entre 116000 y 207000	<116000	304.509	DANE, 2013. Encuesta Anual Manufacturera 2013. Dato Cartagena.

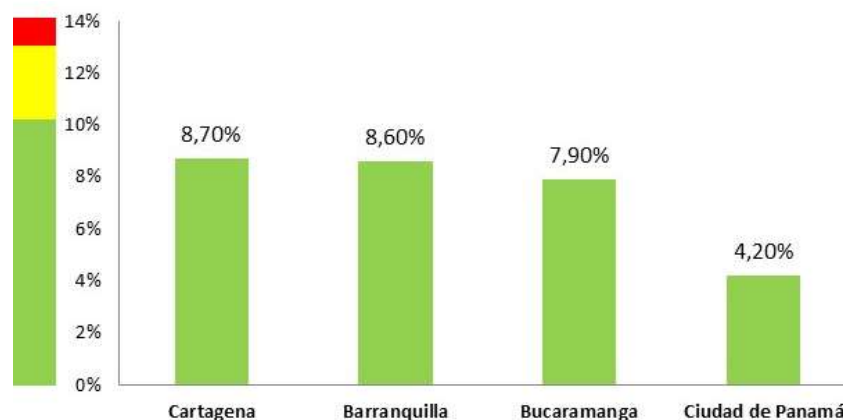
4.3. EMPLEO

El mercado laboral contempla como principales variables macroeconómicas la tasa de desempleo y la informalidad de la ciudad. El nivel de empleo representa entonces una de las principales fuentes de ingreso y está asociada al poder adquisitivo de las personas, lo cual a su vez influye en la calidad de vida de las mismas. En este sentido, si bien Cartagena ha realizado un avance significativo al reducir la tasa de desempleo de 17% en el 2001 a 8,2% en el 2014, entre el 2014 y el 2015 este indicador aumentó en 0,5 puntos porcentuales (8,7%) (Ver **Error! Reference source not found.**). Es de resaltar que desde el año 2012 la ciudad cumplió con el objetivo de política nacional de lograr la disminución de esta tasa a un solo dígito; sin embargo, el tema de la informalidad debe ser considerado pues es un síntoma de alerta local en este rubro.

De este modo, en cuanto al desempleo, Cartagena se ubica en la posición 19 de 23 ciudades⁴¹ y con una tasa por encima de ciudades con modelos similares como lo son Barranquilla (8,6%), Bucaramanga (7,9%) y Ciudad Panamá a nivel internacional (4,2%), pero encontrándose por debajo del promedio nacional (8,9%). La percepción de los cartageneros ha indicado que un 47% de los encuestados percibía que el nivel de desempleo en la ciudad era alto frente a un 33% que lo consideraba bajo.

⁴¹ La tasa de desempleo a 2015 fue publicada por el DANE, en el cual se presentan los indicadores del mercado laboral para un grupo de 23 ciudades y áreas metropolitanas. Estas ciudades son: Quibdó, Cúcuta AM, Ibagué, Armenia, Popayán, Pereira AM, Riohacha, Neiva, Cali AM, Medellín AM, Pasto, Valledupar, Tunja, Villavicencio, Florencia, Bogotá DC, Manizales AM, Sincelejo, Santa Marta, Montería, Barranquilla AM, Cartagena y Bucaramanga AM.

Figura 4.14 Tasa de desempleo. 2015

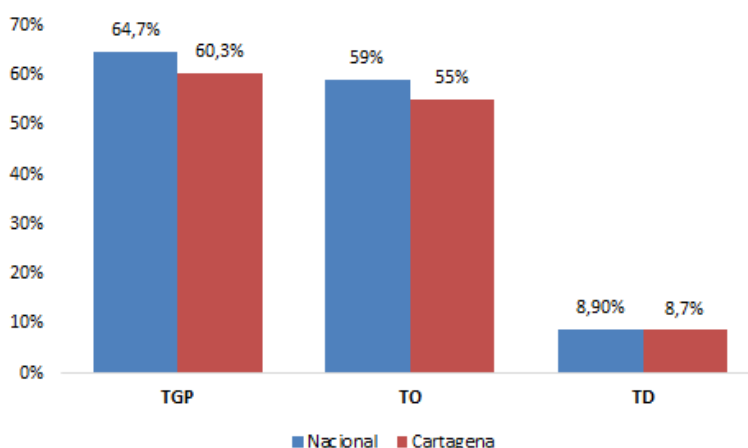


Fuente: DANE, 2015 (promedio anual); Instituto Nacional de Estadística y Censo Panamá, 2015.

Ahora bien, adicional al comportamiento volátil del desempleo, la ciudad aumentó su oferta laboral al incrementar su Tasa Global de Participación (TGP) de 60,2% a 60,3% en el 2015. Pese a esto, entre el 2014 y el 2015, la Tasa de Ocupación (TO) se redujo en 0,3 puntos porcentuales ubicándose en un 55% de la Población en Edad de Trabajar (PET), la cual para el último año alcanzó el 79,8%. Por tanto, Cartagena se ubica como la tercera ciudad con la ocupación más baja, superando a Quibdó y Popayán. Con respecto a la a cantidad de personas que se encuentran en edad de trabajar, esta se ha mantenido en constante crecimiento y con una variación promedio anual de 0,42% durante los últimos 5 años. Esta situación puede obedecer a una mayor incorporación de mujeres y jóvenes a la fuerza laboral de Cartagena debido a una reducción en el ingreso de los hogares, lo cual indica que la ciudad debe buscar alternativas para atender este aumento de oferta en el mercado de trabajo. La **Error! Reference source not found.** muestra entonces que no solo el desempleo se encuentra por debajo del promedio nacional, sino que lo mismo ocurre con la PET, la TO y la TGP.

En cuanto al mercado laboral por género en Cartagena, se encuentra que en promedio entre el 2011-2014, la proporción de mujeres en edad de trabajar (79,9%) fue mayor a la de hombres (77,8%). A pesar de esto, la participación de los cartageneros dentro del mercado laboral fue mayor a la de las mujeres (DANE; Banco de la República, 2014), por lo cual el desempleo de mujeres para el 2014 se ubicó en 10,9%, mientras que el de hombres en 6,1%.

Figura 4.15 Indicadores mercado laboral. 2015



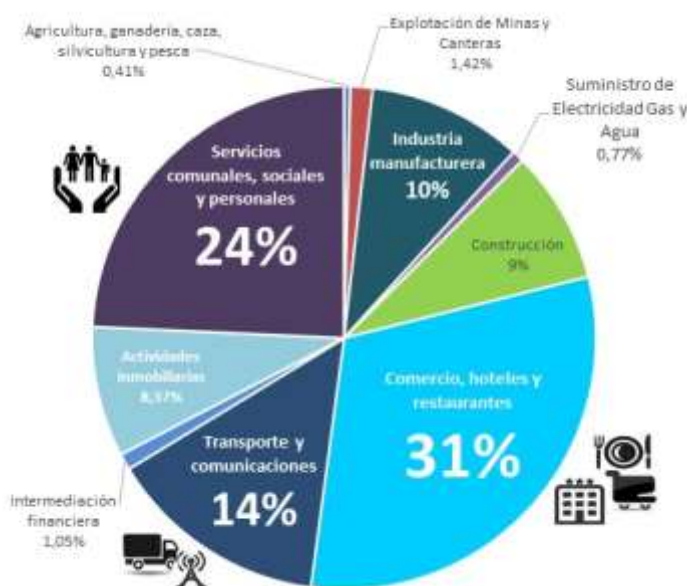
Fuente: DANE, 2015. Mercado Laboral Cartagena 2015.

Con respecto a la ocupación por ramas de actividad se encuentra que, durante el 2015, el 51,05% fue empleado por cuenta propia, el 35,67% empleado particular, el 4,23% y el 4,16% fueron empleados domésticos y empleados del gobierno respectivamente y el 2,59% empleador, entre otros (DANE, 2015). Por el lado de la demanda, el sector de comercio, restaurantes y hoteles fue la rama de actividad económica que tuvo mayor participación con 31,02%; a este le sigue el de servicios sociales y comunales con 24,27% y el de transporte y comunicación con 14,18%. Por su parte, la industria participó con un 9,93% y la construcción con un 8,56%, mientras que el sector de explotación de minas y canteras aportó el 1,42% del total de ocupados en Cartagena (ver **Error! Reference source not found.**) (DANE, 2015). En cuanto a la población inactiva de Cartagena, esta se encuentra representada principalmente por estudiantes y personas dedicadas a oficios del hogar, entre otros.

De este modo, la distribución de ocupados en la ciudad refleja que las fuentes de trabajo en el municipio están directamente relacionadas con actividades de comercio, servicios y transporte y que el empleo se está generando en sectores que no demandan un nivel de formación muy avanzado, en comparación con el requerido para la industria y el sector terciario⁴². Ahora, es evidente que si bien la mayor cantidad de empleo se genera en la rama mencionada anteriormente, el mayor valor agregado de Cartagena no lo está aportando dicho sector, sino el de industrias manufactureras con un 42% de peso sobre el PIB de la ciudad. Esto indica que el 10% de los empleos generados por parte de la industria manufacturera pueden estarse refiriendo a una porción de la población con una alta productividad laboral, en contraste con la situación del sector de comercio, hoteles y restaurantes, el cual a pesar de contar con un alto número de empleados aporta un 9,6% del PIB total de la ciudad.

Figura 4.16 Ocupados según rama de actividad. 2015

⁴² La anterior situación, tiene graves implicaciones tanto económicas como sociales. En primera instancia, en términos económicos, el análisis puede centrarse en relación a la baja productividad de estos empleos y el escaso valor agregado que representa para la economía. De otro lado, las mismas condiciones socioeconómicas de estos trabajadores, le imprimen precariedad a la situación de los hogares en términos de ingresos insuficientes, inestabilidad laboral, no acceso a seguridad social e informalidad; esto último es demostrado ampliamente por Alvis (2012), en su trabajo sobre informalidad en las áreas urbanas en Colombia, donde concluye que los niveles más altos de este fenómeno se presentan en las ciudades que no se encuentran en el trapecio formado por Bogotá, Cali, Medellín y Bucaramanga.



Fuente: DANE, 2015. Mercado Laboral Cartagena a 2015.

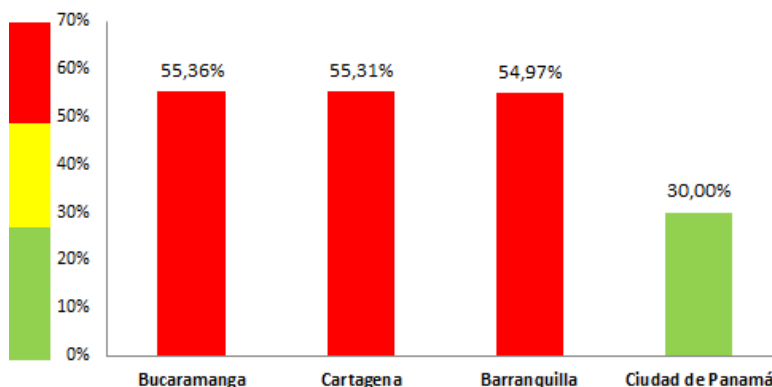
Si bien el panorama de empleo es alentador, la mejoría en este indicador se debe en parte a los altos niveles de informalidad, los cuales se evidencian en empleos de baja productividad, el trabajo por cuenta propia y empleo familiar sin remuneración. Esta situación, usual en las ciudades colombianas, representa un cuello de botella en el proceso de desarrollo empresarial y económico, pues así como existen grandes empresas y multinacionales con altos índices de productividad, asimismo existen empresas de subsistencia que operan bajo condiciones de informalidad (CCC). En este sentido, siendo el comercio, hoteles y restaurantes, el sector de mayor ocupación en la ciudad, un 60% de estos establecimientos comerciales operan bajo término informal, lo cual indica que el buen desempeño laboral de la ciudad no se está reflejando en la calidad de vida de sus habitantes.

Adicionalmente, el sistema educativo de la ciudad tiene cierta influencia en el fenómeno de la informalidad pues los perfiles ocupacionales de los cartageneros no suelen ser los requeridos por grandes empresas para poder vincularse a sectores como el industrial o portuario. De este modo, los habitantes con perfiles que no son altamente calificados, deciden emplearse por cuenta propia contribuyendo a no solo afectar el mercado laboral de la ciudad, sino también a mantenerse en una trampa de pobreza que afecta la calidad de vida de los mismos y conforma la llamada economía popular de la ciudad. De acuerdo a la percepción de los cartageneros, el 51% de los encuestados perciben que la calidad de los empleos no es ni buena ni mala, frente a un 19% que los considera malos.

Respecto a la actividad económica informal en Cartagena, a 2014, el 54,57% de la PEA se dedicó a ello, la cual presentó un aumento en 0,74 puntos porcentuales en el 2015 ubicándose en 55,31% y manteniéndose dentro de un margen crítico (>55%). Este indicador que para el 2015 se encontró por

encima del promedio de un grupo de 23 ciudades principales⁴³ (49,2%), muestra que si bien Cartagena presenta una alta informalidad, dentro de este grupo de ciudades ocupa el octavo puesto encontrándose en una mejor situación que Bucaramanga (55,36%), pero en peor situación que Barranquilla (54,97%) y la de Ciudad de Panamá en el 2014 (30%). Al igual que Cartagena, Barranquilla aumentó su tasa de informalidad en 0,98 puntos porcentuales, mientras que Bucaramanga la redujo en 0,20 puntos porcentuales, las cuales ocuparon los puestos 7mo y 9no respectivamente en el 2015 (ver **Error! Reference source not found.**).

Figura 4.17. Tasa de informalidad. 2015



Fuente: DANE, 2015. Mercado Laboral, 2015.

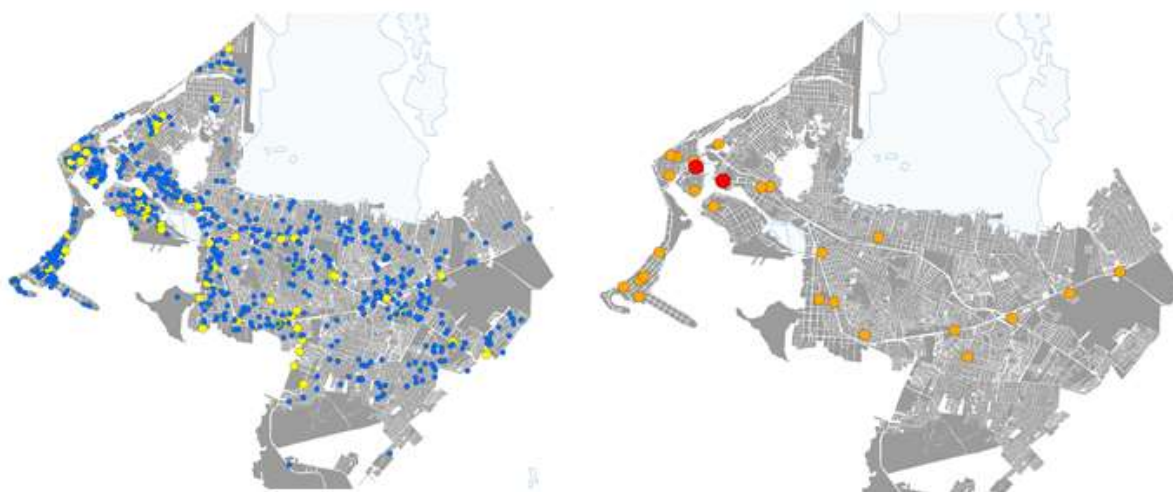
En Cartagena se ha hecho evidente el surgimiento de una economía popular que ha dado lugar al desarrollo de actividades y emprendimientos locales, en los cuales los habitantes encuentran oportunidad de emplearse por cuenta propia y así poder subsistir en una urbe como lo es esta ciudad. Los subsectores más comunes en los que surgen este tipo de oportunidades son el comercio de productos alimenticios, las ventas callejeras, servicios personales, reparación de vehículos, construcción y pequeñas industrias artesanales, entre otros. Esta situación se relaciona directamente con la generación de empresas aglomeradas en ciertas zonas de la ciudad, dependiendo del tipo de empresa que se constituya. Es el caso de las micro y pequeñas industrias, las cuales van de acuerdo con la expansión de actividad residencial y el de las medianas y grandes empresas que, por el contrario, se ubican estratégicamente cerca de corredores principales (ver **Error! Reference source not found.**).

Figura 4.18. Localización industrias por tipo de industria. 2015

a. Micro y Pequeña Industria

b. Mediana y Gran Industria

⁴³ Las 23 ciudades principales son: Quibdó, Cúcuta AM, Ibagué, Armenia, Popayán, Pereira AM, Riohacha, Neiva, Cali AM, Medellín AM, Pasto, Valledupar, Tunja, Villavicencio, Florencia, Bogotá DC, Manizales AM, Sincelejo, Santa Marta, Montería, Barranquilla AM, Cartagena y Bucaramanga AM.



Fuente: Modificación Excepcional POT Cartagena, 2015.

Por otra parte, las dinámicas de desarrollo territorial y de la subregión aledaña dentro del departamento de Bolívar han estructurado a Cartagena como una ciudad núcleo. Esto se ha dado en parte por su amplia oferta de servicios y por el mercado laboral cartagenero que atrae población de los municipios cercanos en búsqueda de mejores oportunidades de vida. En efecto, del conglomerado definido por el sistema de ciudades del DNP se han identificado los municipios de Turbaco, Santa Rosa y Turbana como aquellos en los que una mayor parte de sus residentes se desplazan a Cartagena u otro municipio a trabajar. Esta dinámica puede estar influyendo por un lado en la persistencia de una economía popular e informal en Cartagena pero por otro en la generación de nuevas dinámicas económicas en la ciudad que no necesariamente son informales. Sin embargo, la ciudad no cuenta con estudios que identifiquen el perfil de las personas que se desplazan a la Heroica a ejercer sus labores diarias, ni que describan cuales son aquellos sectores atractivos para los municipios aledaños a esta.

Previamente, un análisis del Distrito y su sistema urbano regional para el POT 2001 identificó una realidad en los municipios que lo conforman y es que Cartagena tiene una deuda social con estos, pues si bien ellos aportan a su desarrollo económico y productivo, no es claro que exista un crecimiento paralelo para sus vecinos (Paez, 2011). A modo de ejemplo, el sustento de la gran mayoría de la población de Turbana depende de su trabajo en la zona industrial de Mamonal, y sin embargo en Turbana un 62,02% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas y por lo tanto una baja calidad de vida. Esta aproximación permite inferir la necesidad de mejorar las relaciones funcionales en este conglomerado de manera que exista un gana-gana y en donde las principales beneficiadas sean las personas.

En cuanto al tejido empresarial de Cartagena y los municipios de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cartagena, durante el 2015, este se encontraba constituido por 30.492 empresas activas, es decir, 2.359 unidades productivas adicionales con respecto al 2014, representado en una tasa de crecimiento del 7,6%. Dentro de este total de empresas, Cartagena concentra el 86,6% del tejido empresarial, con 26.397 empresas y aporta cerca del 92% del empleo generado en la región, generando el 97% de activos e ingresos por ventas (Cámara de Comercio de Cartagena, 2015).

Adicionalmente, del total de empresas activas en el norte de Bolívar⁴⁴, el 91,2% fueron microempresas, mientras que el 8,3% se constituyeron como PYMES y el 0,5% como grandes empresas. Estas últimas aportaron el 29% de los empleos totales, mientras que el 42% y el 29% fueron generados por PYMES y microempresas, respectivamente. Ahora, si bien en el 2015 se crearon cerca de 7.575 empresas, al finalizar el año salieron del mercado 1.641 unidades productivas de las creadas durante el mismo año, es decir, 114 más que las cerradas en el 2014 principalmente del sector comercial y de alojamiento. Esta situación es indicio de que la mortalidad empresarial puede darse dada la alta competencia en el sector comercial, el fenómeno de informalidad o bien sea por la baja rentabilidad que estas unidades productivas pueden estarle representando a los emprendedores cartageneros. Ahora, como apoyo a la protección de los intereses del comercio y fomentar el desarrollo de la iniciativa privada dentro de un criterio de bienestar, tanto Cartagena como el departamento cuenta con la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) Bolívar.

Desde el 2010 y de acuerdo con la Cámara de Comercio de Cartagena, los lugares con mayor presencia de informalidad fueron los barrios El Pozón y Centro con una concentración de más de 400 establecimientos informales; y aquellos con mayor presencia de vendedores ambulantes fueron: playas de Bocagrande, centro histórico, mercado de Bazurto, sector Bomba del Amparo y el terminal de transporte. Por lo tanto, las ventas informales en el espacio público de la ciudad han afectado la productividad de los sectores turístico y comercial, así como lo ha hecho la presencia de actividad de transporte colectivo informal (Cámara de Comercio de Cartagena, 2014).

Finalmente, la Cámara de Comercio de Cartagena como institución que promueve el desarrollo regional, la formalización empresarial y el fortalecimiento del sector empresarial, ha desarrollado estrategias en pro de convertir la ciudad en un próspero escenario empresarial y territorio competitivo. Sus estrategias han sido el Centro de Arbitraje y Conciliación, la red de emprendimiento con el Centro de Emprendimiento Pedro Romero (Cemprende), el programa Cartagena Como Vamos, el Centro de Pensamiento, Invest In Cartagena y la Agencia de Promociones e Inversiones de Cartagena y Bolívar, entre otras. Asimismo, esta ha trabajado de la mano con el Observatorio del Caribe, entidad que cuenta con un Sistema de Indicadores de Desarrollo para la Región Caribe y que se encarga de hacer seguimiento a las condiciones de vida de los habitantes de esta zona del país, para así elaborar planes como el Plan Prospectivo y Estratégico de la Región Caribe.

Tabla 4.6 Resumen resultados indicadores empleo

Indicador	Unidad	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Tasa de desempleo (promedio anual)	%	<10%	10% - 13%	>13%	8,7%	DANE. 2015. Gran Encuesta Integrada de Hogares. Tasa de desempleo Cartagena, promedio anual (enero-diciembre 2015).
Empleo informal como % del	%	<30%	30%-55%	>55%	55,31%	DANE, 2015. Gran Encuesta Integrada de Hogares 2015.

⁴⁴ Además del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, la Cámara de Comercio presta sus servicios a 18 municipios del norte del Departamento de Bolívar: Arjona, Arroyohondo, Calamar, Carmen de Bolívar, Clemencia, El Guamo, Mahates, María La Baja, San Cristóbal, San Estanislao de Kostka (Arenal), San Jacinto, San Juan Nepomuceno, Santa Catalina, Santa Rosa, Soplaviento, Turbaco, Turbana y Villanueva.

empleo total						Promedio anual, cálculo propio.
--------------	--	--	--	--	--	---------------------------------

4.4. EDUCACIÓN

La educación es un factor determinante en el desarrollo. Constituye un movilizador en el mejoramiento de la calidad de vida, potencializa habilidades y habilita oportunidades, mejorando aspectos relacionados con la salud, la dinámica familiar, fecundidad, etc. Promueve una convivencia pacífica, pero especialmente la educación es una estrategia fundamental para que un individuo pueda efectivamente ejercer sus derechos y su libertad y pueda ser gestor de su propio desarrollo.

Como condición básica, adicionalmente, la educación permite un mejor ejercicio en la distribución de las oportunidades de bienestar, promueve la competitividad y la productividad. Aportando fehacientemente a los objetivos de desarrollo sostenible.

La ciudad de Cartagena se distingue porque en el año 2011, fue declarada por la UNESCO como territorio libre de analfabetismo. No obstante, en el año 2013, el analfabetismo funcional fue de 19,3%, además del 63,3% de adultos mayores de 18 años que presentó niveles educativos menores a los 12 años de educación (Secretaría de Educación Distrital, 2013). Razón por la cual la ciudad ha centrados sus esfuerzos en el pos alfabetización, promoviendo alcanzar logros en las áreas de comprensión y competitividad.

Durante el 2015, Cartagena presentó cobertura neta en transición del 66,98%, cobertura neta educación primaria del 95,31%, cobertura neta en educación secundaria de 80,98% y cobertura neta en educación media vocacional del 48,65%. En comparación con el año anterior se presentó aumento de coberturas en educación primaria y media vocacional. Mientras que descendió las coberturas de transición y secundaria.

Uno de los fenómenos frecuentes asociado al análisis de coberturas educativas, es el ingreso de estudiantes repitentes y extra edad, lo que implica en el cálculo de asistencia escolar porcentajes por encima del 100%, para el caso de Cartagena la asistencia escolar en básica primaria es de 107% en el año 2013., lo que indica que el número de estudiantes matriculados en este nivel es superior al número de estudiantes que por edad deben estar cursando.

Durante el 2015 se encontró un 14,2% de estudiantes en condición de extraedad, 4,12% habían desertado, 9,15% reprobaron y el 9,49% repitieron el año. s más importantes en el sector educativo es evitar la deserción por cualquier causa (Alcaldía de Cartagena, 2013).

Uno de los mayores esfuerzos están concentrados en evitar la deserción escolar, motivar la continuidad de la educación y lograr la máxima cobertura en todos los niveles.

Tabla 4.7 Tasa de cobertura neta Cartagena y Colombia. 2012-2014

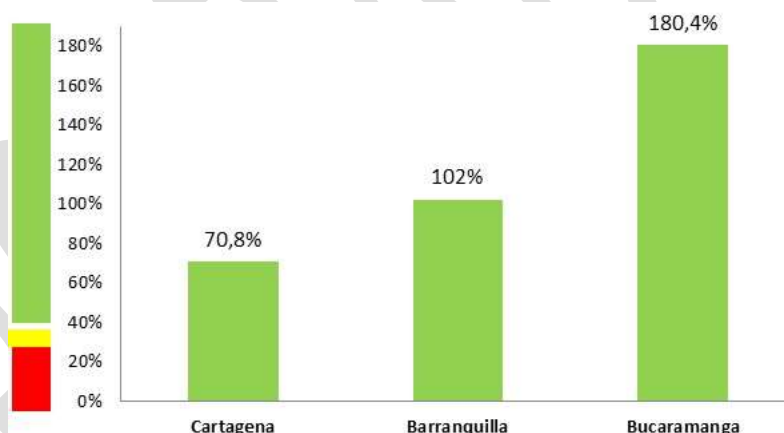
Nivel	2012	2013	2014
-------	------	------	------

	Cartagena	Colombia	Cartagena	Colombia	Cartagena	Colombia
Transición	67,97	63,39	68,78	58,94	65,0	55,96
Primaria	93,74	87,1	93,74	85,39	82,0	84,14
Secundaria	79,38	71,48	81,14	72,14	75,0	71,87
Media	49,1	40,98	49,14	41,29	57,0	40,52
Total	95,7	88,31	96,11	87,55	90,0	86,22

Fuente. Ministerio de Educación Nacional, 2012-2014.

Con respecto a la educación superior, la ciudad presentó una tasa de cobertura bruta del 70,75% durante el 2015, lo cual indica que Cartagena cuenta una alta capacidad del sistema para atender la población en edad de ingresar a la educación superior (ver Figura 4.19).. Es importante tener en cuenta que la administración se ha sumado a la política de articulación entre la educación media y la superior con el fin de garantizar la continuidad de egresados del sistema educativo oficial al técnico, tecnológico y profesional (Alcaldía de Cartagena, 2013).

Figura 4.19 Tasa de cobertura bruta en educación superior. 2015



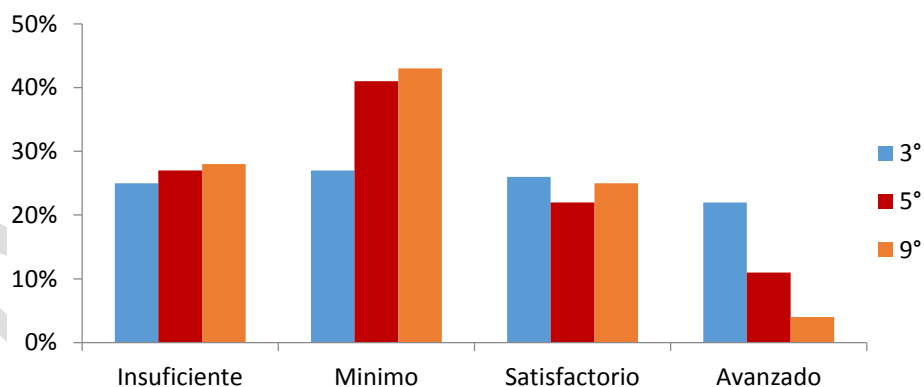
Fuente. Ministerio de Educación Nacional, 2015. Educación superior. Datos corte abril 2015.

Una vez los estudiantes egresan del sistema educativo, en ocasiones se dificulta su acceso a la educación superior. Algunos de los factores que se han encontrado como influyentes en este fenómeno son la falta de pertinencia de educación media técnica a nivel distrital, problemas socioeconómicos en jóvenes entre 15 y 17 años quienes deben ingresar a trabajar para poder subsistir y sustentar sus hogares, entre otras (Alcaldía distrital, 2016). Por tanto, la ciudad requiere fortalecer el proceso de paso de los estudiantes del colegio a universidad, con el fin de preparar a sus habitantes en los sectores fuertes de la ciudad y formar trabajadores altamente calificados y capaces de acceder al mercado laboral de grandes empresas.

De acuerdo a la encuesta de opinión en temas de cobertura de educación, el 82% de los encuestados manifiesta que en Cartagena cualquier persona tiene la posibilidad de matricular a su hijo o hija en un

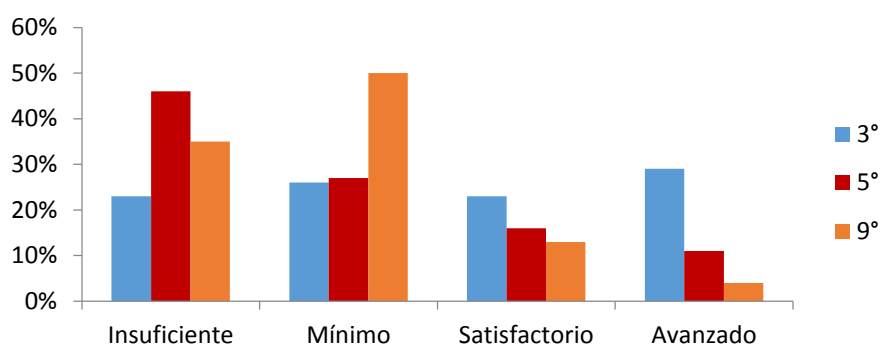
colegio. Mientras tanto, la percepción frente al acceso a educación superior es menos optimista puesto que un 69% de la población percibe que cualquier bachiller que quiera acceder a ésta puede hacerlo. En cuanto a la oferta de programas técnicos o universitarios, el 77% de los encuestados considera que es adecuada para la oferta laboral. Sin embargo, se debe resaltar que únicamente el 48% de las personas encuestadas han acabado bachillerato junto al 16% que manifestaron haber completado estudios de pregrado o posgrado. Por lo tanto, es necesario apostarle a mejorar el acceso a educación superior, lo cual está estrechamente relacionado con aumentar la competitividad de la ciudad. Ahora bien, en materia de calidad, son dicentes los resultados en las pruebas SABER. Esta evaluación se aplica periódicamente a los estudiantes de los grados tercero, quinto y noveno de la totalidad de planteles educativos en el país con el fin de evaluar las competencias adquiridas en matemáticas y lenguaje. Tal como se puede observar en la Figura 4.20, en el que se observa que solo el 33% de los estudiantes de grado quinto alcanzaron un nivel satisfactorio y avanzado, mientras que el 41% tuvo un desempeño mínimo, es decir, estos estudiantes cuentan con una comprensión textual condicionada a la forma en cómo se les presenta la información en los textos. Asimismo, de los estudiantes de grado noveno únicamente el 29% alcanzó resultados satisfactorios en las pruebas de lenguaje, mientras que el 43% obtuvo el puntaje mínimo. Cabe también resaltar que el 27% de los estudiantes de quinto y el 28% de los estudiantes de noveno obtuvieron un desempeño insuficiente en las pruebas, es decir, no superaron las preguntas de menor dificultad.

Figura 4.20 Nivel de desempeño en lenguaje. Grados 3°, 5° y 9°. 2015



Fuente: ICFES-SABER. Resultados pruebas, 2015

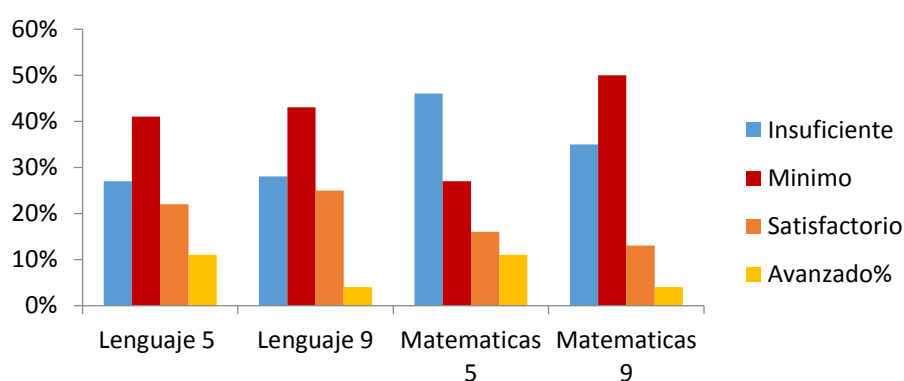
Figura 4.21 Nivel de desempeño en matemáticas. Grados 3°, 5° y 9°. 2015



Fuente: ICFES-SABER. Resultados pruebas, 2015

Los resultados de las pruebas de matemáticas señalan que el 27% de los estudiantes de quinto grado obtuvo desempeño satisfactorio y avanzado; mientras que el 46% tuvo desempeño insuficiente en las pruebas, es decir, casi la mitad de los estudiantes de quinto grado no superó las preguntas de menor dificultad. Los estudiantes de grado noveno tuvieron también un bajo desempeño en las pruebas, 50% obtuvo desempeño mínimo y 35% se ubicó en el nivel insuficiente de las pruebas, tan solo el 17% alcanzó nivel satisfactorio y avanzado. Tal como se puede ver en la **Error! Reference source not found.**, la ciudad de Cartagena tiene grandes retos en los resultados saber, que de una u otra forma miden calidad y competencia de los estudiantes, especialmente en el área de matemáticas. La importancia de apostarle a la calidad educativa radica en que la falta de educación es una de las principales fuentes de desigualdad en Colombia, dado que la acumulación de capital humano se ve fuertemente afectada por este ámbito, y conlleva a la perpetuación de ciclos de pobreza.

Figura 4.22 Nivel de desempeño comparación por áreas y grados. 2015



Fuente: ICFES-SABER. Resultados pruebas, 2015

En Cartagena existen 97 instituciones oficiales que presentaron las pruebas Saber 11, de este total, el 81% se ubicó en los niveles más bajos y ninguna de estas obtuvo la máxima calificación. De esta manera se

presenta como un reto indispensable, estructurar estrategias en materia de coberturas en educación y aumentar la calidad de la misma, representada en los resultados de las pruebas y el acceso a la educación superior.

Según la percepción ciudadana, el 53% de los encuestados durante el 2014 calificó como buena la educación primaria y básica, mientras que el 37% no la consideró ni buena ni mala. Si bien la población considera que Cartagena ofrece una buena educación, los indicadores son muestra de que lo indispensable es mejorar la calidad educativa si se pretende cerrar brechas de desigualdad. La educación es la principal estrategia para fortalecer el capital humano, que en el futuro, será el que conducirá a Cartagena hacia el desarrollo. Por su parte, la educación superior distrital indica que de las 13 instituciones universitarias existentes, únicamente dos se encuentran acreditadas como de calidad superior.

Para finalizar, la percepción ciudadana del 2014 indicó que el 70% de los encuestados considera que en general Cartagena es una buena ciudad para estudiar, además del 81% y 69% que se encuentra satisfecho con la educación privada y pública respectivamente. Ahora bien, alineados con el cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible que busca *“Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”*, es posible identificar que Cartagena presenta retos importantes en materia de cobertura y calidad. Con base en el Sistema de georreferenciación distrital MIDAS, en el cual se identifican las instituciones educativas en el territorio, se requiere un diagnóstico en el que sea posible identificar las deficiencias educativas en términos de infraestructura, calidad de infraestructura, dotación, oferta vs demanda, personal docente cualificado, entre otras., en cada una de las zonas del Distrito. Se destaca la necesidad de hacer énfasis en aquellas de mayor vulnerabilidad social como lo son los barrios Olaya Herrera, Nelson Mandela, el Pozón y en general los circundantes a la Ciénaga de la Virgen.

Tabla 4.8. Resumen resultados indicadores educación

Indicador	Unidad	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Tasa de alfabetismo entre los adultos	%	>95%	90-95%	<90%	99,46%	Secretaría de Educación Distrital, 2015. Plan Sectorial de educación "Ahora SI Cartagena". Tasa de alfabetización Cartagena.
Porcentaje de estudiantes de grado 5 que se encuentran en nivel satisfactorio en pruebas estandarizadas nacionales de lenguaje.	%	>83%	83% - 74%	<74%	33%	ICFES, 2015. Resultados pruebas SABER año 2015.
Porcentaje de estudiantes de grado 5 que se encuentran en nivel satisfactorio en pruebas estandarizadas nacionales de matemáticas.	%	>85%	76% - 85%	<76%	27%	ICFES, 2015. Resultados pruebas SABER año 2015.

Porcentaje de estudiantes de grado 9 que se encuentran en nivel satisfactorio en pruebas estandarizadas nacionales de lenguaje.	%	>83%	83% - 74%	<74%	29%	ICFES, 2015. Resultados pruebas SABER año 2015.
Porcentaje de estudiantes de grado 9 que se encuentran en nivel satisfactorio en pruebas estandarizadas nacionales de matemáticas.	%	>85%	76% - 85%	<76%	17%	ICFES, 2015. Resultados pruebas SABER año 2015.
Ratio estudiantes /docentes// Proxy: Ratio estudiantes - Docentes (Educación básica y sector oficial)		<10:1	10:1-20:1	>20:1	34	Observatorio de la educación, 2014. Relación alumno-docente Cartagena 2014.
Tasa de cobertura neta en Transición	%	>90%	65% - 90%	<65%	65%	MEN, 2014. Estadísticas educativas dato Cartagena a 2014.
Tasa de cobertura neta en Primaria	%	>95%	89% - 95%	< 89	82%	MEN, 2014. Estadísticas educativas dato Cartagena a 2014.
Tasa de cobertura neta en Secundaria	%	>90%	75% - 90%	< 75%	75%	MEN, 2014. Estadísticas educativas dato Cartagena a 2014.
Tasa de cobertura neta en Media	%	>70%	51% - 70%	< 51%	57%	MEN, 2014. Estadísticas educativas dato Cartagena a 2014.
Tasa de cobertura bruta en la educación superior	%	> 40%	40% - 30%	<30%	70,75%	MEN, 2015. Sistema Nacional de Información de Educación Superior. Dato corte abril 2015.

4.5. SALUD

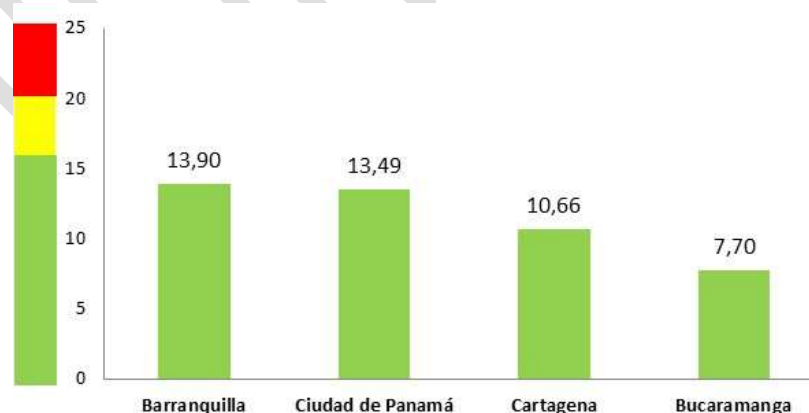
La Organización Mundial de la Salud (OMS) define el derecho a la salud como “*un estado de completo bienestar físico, mental y social*” que “*consiste no solamente del acceso a la atención médica, sino también del acceso a todos los bienes y servicios que son esenciales para una vida saludable o que conducen a ella*”. De manera que la salud está totalmente ligada al concepto de bienestar que se define como el estado de la persona cuyas condiciones físicas y mentales le proporcionan un sentimiento de satisfacción y tranquilidad (RAE). De acuerdo con el World Economic Forum (WEF), el nivel de competitividad tiene una relación directa con la capacidad de las naciones para el desarrollo de su bienestar. Por ello, la salud es uno de los elementos que hace a las ciudades más competitivas.

El Distrito ha avanzado en la organización de los servicios de salud que influyen en el desarrollo social de la ciudad, en la que los problemas de enfermedades transmisibles y salud reproductiva mantienen su predominio. En primer lugar, la esperanza de vida al nacer en Bolívar es de 74 años en promedio, lo cual es un buen indicio en términos generales de salud. Aun así, este índice se encuentra en un rango medio de acuerdo a la metodología de CSC y es menor al presentado por Santander, Atlántico y Ciudad de Panamá. También se debe resaltar que en Bolívar, las mujeres, en promedio, viven mayor tiempo (77 años) que los hombres (71 años).

Por otro lado, el análisis de la situación de salud en el distrito involucra indicadores relacionados con mortalidad infantil. Así pues, el desarrollo de un territorio también se mide a través de los avances en términos de bienestar y equidad entre la población, por lo cual se debe atender la vulnerabilidad de la población infantil desde el momento en que nacen. En este sentido, la ciudad ha realizado avances en cuanto a la tasa de mortalidad fetal distrital, la cual pasó de ser 4,3 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en el 2012, a 3,5 en el 2014. Mientras tanto, la posibilidad de que menores de 1 año fallezcan se ha reducido, pues de 16,44 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en el 2010, se pasó a 9,59 casos en el 2014. Esto indica que los esfuerzos que ha invertido la ciudad en el cuidado de la primera infancia han tenido resultados que se reflejan en mejores oportunidades de vida para este grupo de la población.

Ahora bien, con respecto a la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, esta corresponde a 10,66 por cada mil nacidos vivos, ubicándose por debajo de la tasa nacional que fue de 11,15 para el 2015. Este índice es muestra de que la niñez en Cartagena tiene mayor probabilidad de morir antes de los 5 años que la que tienen los niños en Bucaramanga (7,69), pero menor a la de la niñez en Barranquilla (13,89) (ver Figura 4.23). De este modo, la ciudad cumplió con la meta de los Objetivos del Milenio para el 2015 que buscó mantener esta tasa por debajo de 18,9 muertes por 1.000 nacidos vivos. Además, esta cifra es alentadora de acuerdo a una de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionada con *“reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años”* (Naciones Unidas, 2016).

Figura 4.23 Tasa de mortalidad niños menores de 5 años. 2015



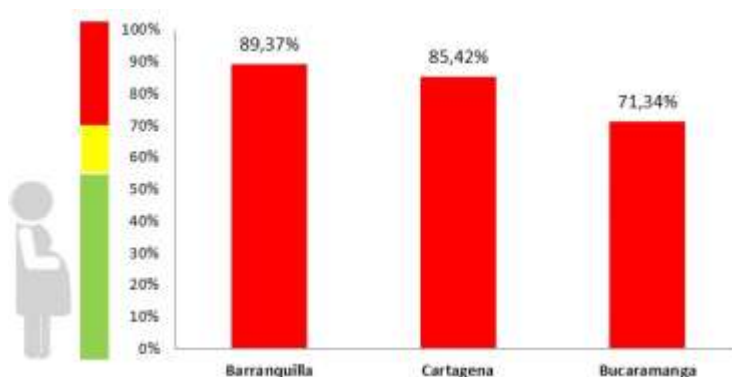
Fuente: DANE, 2015. Estadísticas vitales a agosto 2015. BID, Urban Dashboard, 2011.

Como ya se pudo observar, la ciudad ha mejorado su tasa de mortalidad infantil de acuerdo a la metodología CSC, situación que se presenta también con respecto a la tasa de desnutrición crónica (DNTC) de menores de 5 años. Para el 2015, Cartagena presentó 8 casos de menores de 5 años con DNTC, de un total de 54.184 menores de este grupo de edad, reportando una tasa de 0,15 casos de DNTC, por cada 1000 menores de 5 años. Mientras tanto, analizando la DNTC para menores de 6 años, Cartagena tuvo 100.758 infantes de este grupo, de los cuales 16.484 presentaron casos de desnutrición crónica, es decir, una tasa de 16,3 para el año 2013. El 34% del total de infantes en este rango de edad vivía en condiciones de pobreza extrema y el 37% de los menores habitaba en viviendas que no contaban con los servicios públicos básicos completos como energía, alcantarillado, acueducto y recolección de basuras (Fundación Corona, 2013). Por lo tanto, si bien la DNTC de menores de 5 años presenta un resultado alentador en términos de la metodología CSC, se hace necesario reducir la pobreza para los grupos más vulnerables y especialmente mejorar la calidad de vida de la población infantil de la ciudad. Igualmente, resulta relevante ponerle atención a los casos de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años, pues para el 2014, esta tasa fue de 0,15 por 1.000 nacidos vivos, aumentando en 0,06 casos desde el año inmediatamente anterior. Proteger la primera infancia es de vital importancia si se quiere reforzar la acumulación de capital humano para cerrar círculos de pobreza y desigualdad a futuro en la ciudad.

Ahora bien, en cuanto al bienestar materno durante el 2015, se encuentra que el número de muertes maternas debido a complicaciones en el embarazo o parto fue de 26 mujeres por cada cien mil nacidos vivos. Esta cifra se redujo en 21 casos con respecto al 2013, año en el cual el riesgo de que una mujer muriera durante el embarazo, parto o puerperio era muy alto, encontrándose por encima de ciudades como Barranquilla (22,01) y Bucaramanga (10,77). Por lo tanto, la ciudad ha logrado avances en cuanto a las acciones para contrarrestar las condiciones que pueden afectar a las madres desde momentos previos al parto. De manera similar, la ciudad presentó un excelente resultado con respecto a la atención institucional del parto, la cual fue del 100% para el 2015, indicando que las instituciones de salud cuentan con buen servicio y tecnología adecuada para atender la totalidad de los partos y sus diferentes complicaciones durante y después del mismo. Sin embargo, se debe resaltar que el porcentaje de mujeres con cuatro controles prenatales fue del 90,1%, porcentaje que si bien es significativamente alto, aún tiene el reto de mejorar su desempeño hasta alcanzar un mínimo de 97% de mujeres atendidas como lo ha establecido la metodología ICES.

Con respecto al embarazo adolescente, la ciudad de Cartagena registró 85,42 nacidos por cada mil mujeres en el 2014, ubicándose en el rango crítico de la metodología CSC. Esto indica que del total de nacidos vivos en el 2014, 3.901 estuvieron a cargo de niñas entre 15 y 19 años y que con respecto al 2013, la ciudad redujo en 3 casos el número de nacimientos en mujeres entre este rango de edad. Durante el 2013, Cartagena fue más propensa a presentar casos de jóvenes en embarazo que en Bucaramanga (71,34), pero menos probable que en Barranquilla (89,37), por lo cual se observa que si bien hubo una reducción, los embarazos a temprana edad continúan siendo un indicador alarmante en la ciudad (ver Figura 4.24). Es necesario mantener estos indicadores estables pues el embarazo adolescente puede entenderse como una trampa de pobreza, en donde no solo se interrumpe la formación académica de las mujeres sino que también se restringe su participación laboral y en ese sentido se reduce significativamente sus capacidades básicas y restringe las posibilidades de generación de ingresos. Todo esto puede verse reflejado en perpetuación de ciclos de pobreza y desigualdad.

Figura 4.24 Tasa de fecundidad adolescente. 2014



Fuente: DANE, 2015. Estadísticas vitales, 2014.

Finalmente, el porcentaje de niños de cinco años de edad que han recibido el esquema completo de vacunas fue de 79,7% para el 2015. Lo anterior indica que la atención a la primera infancia en cuanto a cobertura de vacunas no está siendo cubierta en su totalidad con intervenciones eficaces en la salud pública infantil. Mientras tanto, un 109,5% y un 108,7% de los niños menores de 1 año están recibiendo las vacunas correspondientes a 3 dosis de DPT3 y Triple Viral, respectivamente. Estas coberturas se encontraron por encima de las presentadas por Barranquilla y el promedio nacional, pero por debajo de las de Bucaramanga. Por lo tanto, la cobertura de vacunación para menores de 1 año ha incidido en el mejoramiento de los indicadores de mortalidad infantil y atención a la primera infancia en Cartagena, sin embargo la ciudad debe mejorar la cobertura para la población entre 1 y 5 años de edad.

En cuanto a infraestructura para la salud, se encuentra que para el 2012, la red hospitalaria de Cartagena estaba compuesta por la Empresa Social del Estado Maternidad Rafael Calvo y el Hospital Universitario del Caribe. En ese mismo año, la ciudad reportó 11 centros de atención de urgencias de baja complejidad públicos y 3 privados. Asimismo, existen 47 centros y puesto de salud, de los cuales el 41% se encuentran ubicados en la zona de la Virgen y Turística, el 37% en la zona Histórica y del Caribe Norte y el 21,7% en la zona Industrial y de la Bahía (Alcaldía de Cartagena, 2013). Datos más recientes indican que en el 2015 el distrito de Cartagena contaba con 2.473 camas, de las cuales el 54,5% correspondía a cuidado adulto, el 10% para pediatría, un 7,7% para obstetricia y un 6,7% para cuidado neonatal, entre otros. Con respecto a salas y ambulancias disponibles, la ciudad cuenta con un total de 172 salas y 90 vehículos disponibles para urgencias y atención a la población (Ministerio de Salud y Protección, 2015).

A partir de los resultados de la encuesta de opinión pública, se puede decir que se debe prestar mayor atención a la calidad en general de los servicios de salud ya que solo el 26% de los encuestados considera que es buena, con respecto al 34% que la considera mala. Además de esto, un 60% de los encuestados considera que cualquier persona en Cartagena puede acceder a servicios de salud y un 50% siente que efectivamente se le está garantizando su derecho a la salud. Esta situación coincide con el 27% de los encuestados que consideraba que el servicio de salud era malo, sumado al 20% de quienes no lo percibieron como ni buena ni mala. Por tanto, la ciudad debe buscar mejorar la cobertura del servicio de salud, de manera que se garantice este derecho y se promueva el bienestar para todos los cartageneros.

Así pues, la ciudad ha logrado cumplir metas en cuanto a la efectividad de la prestación de salud, ya que cifras como las presentadas en temas de bienestar materno y mortalidad infantil, muestran los logros

alcanzados de acuerdo a los pasados objetivos del milenio de la ONU, dentro de los cuales se buscaba “reducir a un 75% la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015” y “reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años”. Ahora bien, la ciudad tiene el reto de cumplir con las metas planteadas dentro del tercer Objetivo de Desarrollo Sostenible que busca “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”, de manera que se enfoquen esfuerzos en reducir la desnutrición crónica de niños menores de 5 años y algunas de las causas de muerte más comunes relacionadas con la mortalidad infantil y materna.

Finalmente, de manera similar al tema de educación y pese a la existencia del Sistema de georreferenciación distrital MIDAS, en el cual se identifican las instituciones de salud en el territorio, se requiere contar con un diagnóstico en el que sea posible identificar las deficiencias en salud en términos de calidad de infraestructura, salas de urgencias, personal médico capacitado, entre otras., en cada una de las zonas del Distrito. Se destaca la necesidad de hacer énfasis en aquellas de mayor vulnerabilidad social como lo son los barrios Olaya Herrera, Nelson Mandela, el Pozón y en general los circundantes a la Ciénaga de la Virgen.

Tabla 4.9 Resumen resultados indicadores salud

Indicador	Unidad	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Esperanza de vida al nacer	años	>76	70 - 76	<70	74,44	DANE, 2015. Indicadores Demográficos por departamentos. Proyección para 2015-2020 para Bolívar.
Esperanza de vida al nacer masculina	años	> 75	70 - 75	< 75	71,8	DANE, 2015. Indicadores Demográficos por departamentos. Proyección para 2015-2020 para Bolívar.
Esperanza de vida femenina	años	> 79	70-79	< 70	77,22	DANE, 2015. Indicadores Demográficos por departamentos. Proyección para 2015-2020 para Bolívar.
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años	muerres/1.000 nacidos vivos	<15	15 - 20	>20	10,66	DANE, 2015. Defunciones de niños menores de 5 años según área de residencia. Cálculos propios, dato Cartagena a Agosto de 2015.
Tasa de desnutrición crónica de niños menores de 5 años	niños/1.000	<6	6 - 15	>15	0,15	Oficina estadística ESE, 2015. Tasa de desnutrición crónica niños menores de 5 años, 2015. Cartagena

Indicador	Unidad	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Tasa de mortalidad materna	muerter/1.000 nacidos vivos	<40	40 - 80	>80	31	DADIS, 2015. Boletín Epidemiológico del Subprograma de Vigilancia de la Maternidad Segura-Año 2015. Dato para Cartagena.
Tasa de fecundidad adolescente	nacidos/1.000 mujeres	<55	55 - 70	>70	85,42	DANE, 2015. Nacimientos por grupos de edad de la madre, según municipio de residencia de la madre. Cálculos propios, dato Cartagena 2014.
Atención institucional del parto	%	>99%	99% - 95%	<95%	100%	DADIS,2015. Oficina Asesora de Planeación, 2015.
Controles prenatales	%	>99%	97% - 99%	<97%	90,1%	DADIS,2015. Oficina Asesora de Planeación, 2015.
Coberturas de vacunación en niños menores de 5 años	%	>95%	95% - 90%	<90%	79,7%	DADIS,2015. Programa PAI DADIS, 2015.

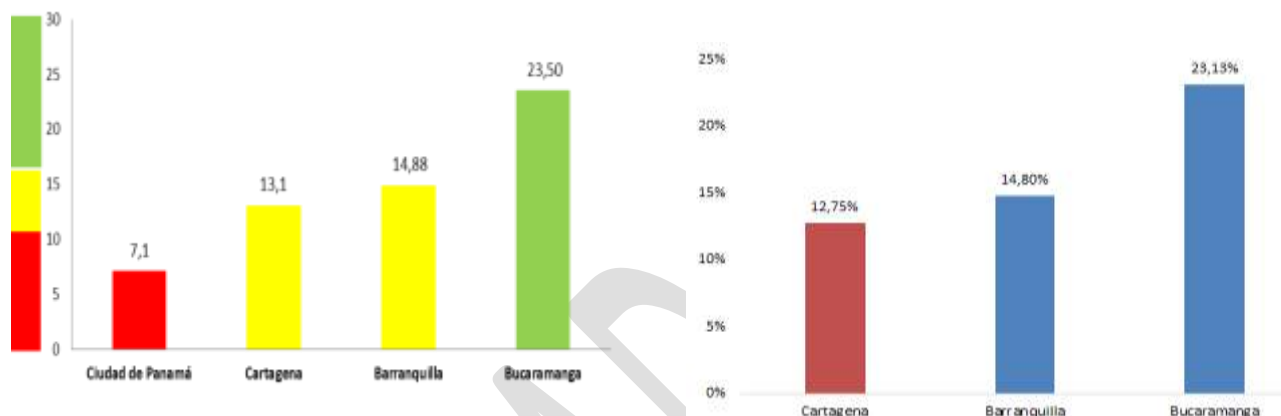
4.6. CONECTIVIDAD DIGITAL

Los avances y desarrollos tecnológicos que han aparecido durante los últimos años han permitido que las economías adopten las tecnologías existentes en pro del mejoramiento de la productividad de las industrias, de los procesos de eficiencia y de la innovación para la competitividad. Además, mejoras en la infraestructura tecnológica o digital otorgan una mayor eficiencia y democratiza el acceso a la información, lo cual a su vez contribuye a una mayor participación e igualdad en la ciudad (Cominetti, 2002). De igual manera, el contar con una adecuada infraestructura y apropiación de las Tecnologías de Información y Comunicación permite la generación de una ciudad digital que cuente con entornos de acceso a internet, teléfonos, conexiones electrónicas, kioscos de información y el fomento de un mayor intercambio de información que integre a la ciudad con el resto del mundo (Alva, 2010).

En primer lugar, en términos de acceso a internet se encuentra que Cartagena presenta un nivel medio de conectividad pues el número de suscripciones de acceso fijo a internet de banda ancha por cada cien habitantes fue de 13,1 suscripciones durante el 2014. Este indicador se encuentra 6 puntos por encima del presentado en el 2012 por Ciudad de Panamá (7,1) y el promedio nacional del 2014 (11), pero cerca de 2 y 10 puntos por debajo de Barranquilla y Bucaramanga, respectivamente. Adicionalmente, el total de suscriptores a internet durante el primer trimestre del 2015 fue de 129.916, representando un incremento de 6.082 suscriptores con respecto al mismo periodo del año 2014 y un 2,47% del total de suscriptores a internet de banda ancha a nivel nacional. Por otra parte, el porcentaje de penetración total de internet en Cartagena (13%) fue inferior al de Barranquilla (15,2%), Bucaramanga (23,6%) y al promedio nacional durante el 2014 que fue de 22,3%. Sin embargo, de acuerdo a encuesta del programa

Como Vamos Cartagena, el 73% de la población manifestó estar satisfecho con el servicio de internet en la ciudad, percepción que se ha mantenido con respecto al 2014.

Figura 4.25 Suscriptores a internet de banda ancha. 2014 **Figura 4.26 Porcentaje de penetración de internet. 2014**



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación, 2014. Dato Ciudad de Panamá, Urban Dashboard 2012.

Los suscriptores a internet fijo de banda ancha han presentado un crecimiento, aunque no muy significativo, pues desde finales del 2014 al primer trimestre de 2015, hubo un incremento del 0,9% en el total de registrados. Mientras tanto, a nivel nacional, el incremento en las suscripciones de banda ancha para el mismo periodo analizado fue de 6,4%, es decir un mayor crecimiento al presentado por Cartagena. Con respecto a banda angosta, se debe resaltar que entre el segundo y tercer trimestre del 2014, los inscritos a este servicio pasaron de ser 24.261 a 146 en total, lo cual sugiere que un número significativo de Cartageneros están prefiriendo acceder a internet por medio de banda ancha (MINTIC, 2014). Por otro lado, la velocidad de conexión a internet hace referencia a un factor determinante en la evolución del sector de Tecnologías de la Información y la Comunicación. En Colombia se considera banda ancha a partir de una velocidad de conexión de 1.024 kbps (Sánchez, 2014). Por tanto, se encuentra que para el 2012, Cartagena presentó una velocidad de 4,17 Mbps, por debajo de ciudades como Bucaramanga (5,48 Mbps) y Barranquilla (4,38 Mbps), pero por encima del promedio nacional de 3.68 Mbps (Sánchez, 2014).

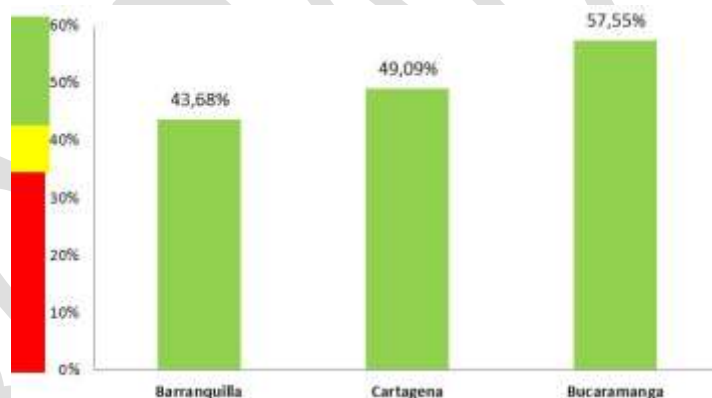
En cuanto a los principales operadores de internet dedicado en Cartagena, se encuentra que durante el 2014, la mayoría de los suscriptores se vincularon a través de TELEFONICA TELECOM con una participación del 48,28% (62.039 suscriptores) y de UNE E.P.M con un total de 51.781 inscritos. Para el primer trimestre del 2015, los operadores de internet dedicado líderes en Cartagena se mantuvieron, mientras que TELEFONICA presentó un aumento de 2,29% en el número de personas que cuentan con este servicio.

Con respecto a los suscriptores por tipo de tecnología, se encuentra que al término del primer trimestre del 2015, la tecnología más empleada fue XDSL (48,60%), seguida por la tecnología CABLE (47,04%), otras tecnologías con un 1,84% y WIMAX con 1,42% de participación (MINTIC, 2015). Mientras tanto, el internet por fibra óptica, el cual permite transmitir grandes cantidades de información y a una más alta velocidad que otras tecnologías, es utilizado por un 1,03% del total de suscriptores a este servicio. El estrato

socioeconómico con mayores suscripciones fue el estrato 2 (39,45%), seguido por el estrato 3 con un 18,71% del total en el segmento residencial, mientras que las menores suscripciones se presentaron en los estratos 5 y 6 (4,59% y 3,52%) (MINTIC, 2015). En adición, la ciudad cuenta con el servicio de Wifi gratuito en siete zonas del Centro Histórico: Plaza de la Trinidad de Getsemani, Plaza de los coches, Parque Centenario, Plaza de la Paz, Plaza de la Aduana, Plaza Santo Domingo y Plaza San Diego. Este proyecto ha sido denominado “Corralito Digital”, por medio del cual se buscó generar un nuevo servicio de internet inalámbrico gratuito que beneficiara tanto a la población local como a turistas y formara parte de la transformación tecnológica de Cartagena.

De acuerdo a la Gran Encuesta Integrada de Hogares del 2015, el porcentaje de hogares que cuentan con computador en la ciudad fue de aproximadamente 49,09% del total de hogares encuestados entre septiembre y noviembre del 2015 (ver Figura 4.27). Por lo tanto, cerca de la mitad de los hogares existentes en Cartagena cuenta con computador, lo cual ubica a la ciudad en un estado óptimo con respecto a los valores de referencia establecidos por la metodología de CSC, pues el indicador es superior al 43%. Con respecto a la interrelación conectividad-educación, el 52% de las escuelas disponen de computadores, pero solo el 32% de los estudiantes tienen acceso a estos. De acuerdo a la encuesta de percepción del 2014, el 44% de los encuestados manifestaron contar con al menos 1 computador en su hogar y de este porcentaje el 51% cuenta con internet, con una velocidad neutral y calificando el servicio como costoso (43%).

Figura 4.27 Porcentaje de hogares con computador. 2015



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). DANE, 2015.

Por otro lado, según el reporte de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) del 2015, por cada 100 habitantes se registraron 11,82 suscripciones a TV cable o satelital, lo cual es muestra que a pesar de que gran parte de la población cuenta con televisor en su hogar, no todos cuentan con este servicio. Este indicador se encuentra por debajo del presentado en Barranquilla (14,73) y Bucaramanga (19,1). Sin embargo, según la encuesta de opinión del 2014, el 79% de las personas manifestó contar con televisión por suscripción en su hogar, lo cual no coincide con el bajo número de suscripciones de acuerdo al reporte de la ANTV. Mientras tanto, las personas que se suscribieron lo hicieron principalmente a través de los operadores UNE EPM Telecomunicaciones S.A, DIRECTV Colombia LTDA y Colombia Telecomunicaciones S.A E.S.P.

Dado lo anterior, la ciudad tiene el reto de mejorar la conectividad digital en cuanto al acceso a internet de banda ancha por parte de la población de manera que puedan aprovechar el potencial de las herramientas TIC y tener un mejor acceso a la información. Asimismo, mejoras no solo en la conectividad digital sino en la territorial, son condiciones necesarias para aumentar la productividad de las personas y potenciar las actividades económicas en miras a un incremento de la competitividad de Cartagena. Como parte de los retos que tiene Cartagena en términos de conectividad, se encuentra la apropiación y ejecución del Plan Estratégico y Prospectivo de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico del Departamento de Bolívar. Este tiene como visión que, en el marco del Plan Regional de Competitividad, para el 2032, Bolívar cuente con un sistema de ciencia, tecnología e innovación con altas capacidades humanas en diferentes industrias propias del territorio bolivarense, con el objetivo de elevar la calidad de vida de sus habitantes.

Uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas se basa en “*construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación*”, el cual está relacionado con aprovechar las inversiones en infraestructura, incluyendo tecnologías de la información, para lograr el desarrollo sostenible y empoderar a las comunidades en los territorios (Naciones Unidas, 2016). En este sentido, las metas de la ciudad se deberán estar orientadas para que hacia el 2030 se aumente significativamente el acceso a las TICs y especialmente en facilitar el acceso para toda la población a internet a más tardar en el 2020. Además, si bien es cierto que con un aumento del ingreso las personas pueden acceder a beneficios derivados de los avances tecnológicos, también es cierto que estas tecnologías son instrumentos de desarrollo humano que permiten que las personas eleven sus ingresos y puedan disfrutar de mejores niveles de calidad de vida en las ciudades (PNUD, 2012).

Tabla 4.10 Indicadores conectividad

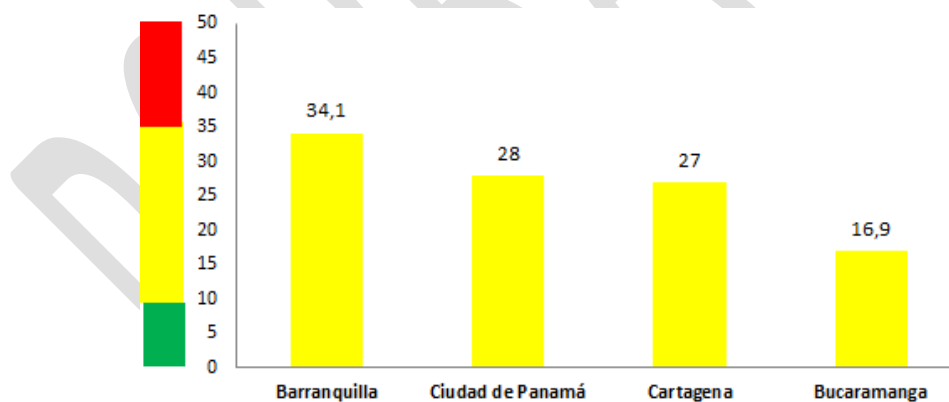
Indicador	Unidad	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Subscripciones a Internet de Banda Ancha Fija (para cada 100 habitantes)// Proxy:: internet conmutado + dedicado	# de suscripciones para cada 100 habitantes	> 15	10-15	< 10	13,12	MinTIC, 2014. Estadísticas sectoriales TIC Cartagena. Suscripciones de internet fijo por ancho de banda. Dato a diciembre de 2014.
PROXY: Porcentaje de hogares con computador	porcentaje de hogares con computador	>43%	Entre 35% y 43%	<35%	49,09%	DANE, 2015. Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH. Cálculos propios en base a microdatos vivienda.
PROXY: Número de suscripciones por TV cable o Satelital, por cada 100 habitantes	# de SUBSCRITOS a TV CERRADA O SATELITAL por cada 100 habitantes	>80	Entre 75 y 80	<69	11,82	Autoridad Nacional de Televisión, 2015. Informe de operadores de suscripción a diciembre de 2015.

4.7. SEGURIDAD CIUDADANA

De acuerdo con la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se entiende por seguridad ciudadana la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad (DNP, 2011). Los altos niveles de delincuencia, las recurrentes violaciones de derechos humanos, las desigualdades crecientes en el acceso a recursos, los problemas de convivencia, la ineficiente provisión de servicios sociales y demás inseguridades económicas y sociales que afectan la calidad de vida y el pleno desarrollo de los individuos; han convertido la seguridad ciudadana en uno de los temas principales del debate público así como una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos. La inseguridad no puede reducirse únicamente a los problemas de criminalidad. La inseguridad es una problemática compleja: está atada a los problemas de sanidad, de medio ambiente, de urbanismo, de formación; pone en juego conflictos de intereses, sobre todo con respecto a la división y al uso del espacio y de los ritmos de la ciudad; en este sentido, la inseguridad es un riesgo urbano al que hace falta darle respuestas civiles (Nápoles, 2000).

Durante los últimos años, uno de los temas que más ocupa la mente de los ciudadanos de Cartagena es la inseguridad y convivencia. De acuerdo al Centro de Observación y Seguimiento del Delito (COSED), uno de los principales indicadores de la inseguridad que se vive en la ciudad de Cartagena es el número de homicidios. Durante el 2015 se registró una tasa de 27 casos por cada 100.000 habitantes, encontrándose 1 punto por encima del promedio nacional para el mismo año (25,8 casos). Sin embargo, esta tasa se redujo con respecto a lo ocurrido en el 2014 (29), se encuentra en condiciones similares a Ciudad de Panamá en el 2013 (28), pero en una mejor situación que la situación de Barranquilla (34,1).

Figura 4.28 Homicidios por cada 100.000 habitantes. 2015



Fuente: Policía Nacional, 2015. Urban Dashboard, BID, 2013.

Se puede observar que la ciudad presentó un aumento significativo en el primer semestre, entre el 2008 y el 2015 (ver Figura 4.29). Durante este periodo y de acuerdo al COSED, el mes durante el que se presentaron más casos de este tipo de delito fue en diciembre, aunque el número registrado en noviembre del 2015, representó el mayor registro para un mes de noviembre durante los últimos 8 años. Con respecto al año 2015, se presentaron un total de 423 muertes por causas externas, dentro de las cuales el 65% de los casos se dieron por homicidio. A esta causa, le siguen las muertes por accidentes de

tránsito con un 17% y las muertes no intencionales con un 12% de los casos. Por su parte, los suicidios se presentaron en 26 ocasiones durante el periodo evaluado (ver Figura 4.29). En este sentido, se encuentra una alta incidencia de homicidios en la ciudad durante los últimos años, lo cual pone en evidencia la necesidad de invertir esfuerzos en proteger la salud integral de la población, especialmente en las zonas más vulnerables de la ciudad. Como se puede observar en la

Figura 4.31, las zonas de la ciudad en las cuales se registraron mayores casos de homicidios son los territorios con población más vulnerable, es decir, barrios como El Pozón, Olaya Herrera, Nelson Mandela y la Esperanza. Estas zonas no solo son las más afectadas por casos de violencia e inseguridad, sino que coinciden con ser los que concentran una alta pobreza y altas tasas de deserción estudiantil en niveles intermedios y superiores (Alcaldía Distrital, 2015).

Figura 4.29 Homicidios I semestre. 2008-2015

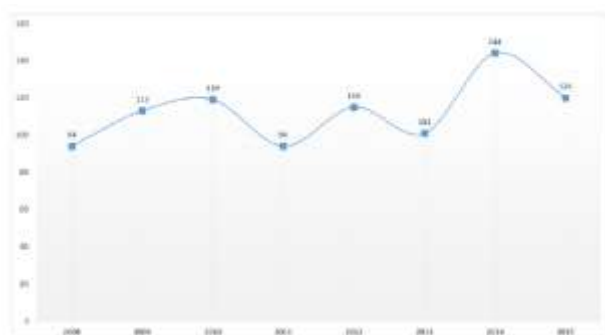
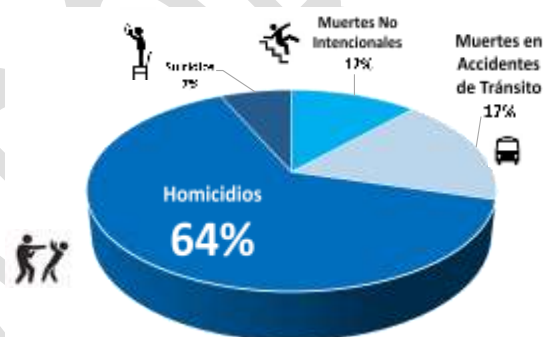


Figura 4.30 Muertes por causa externa. 2015



Fuente: COSED, 2015.

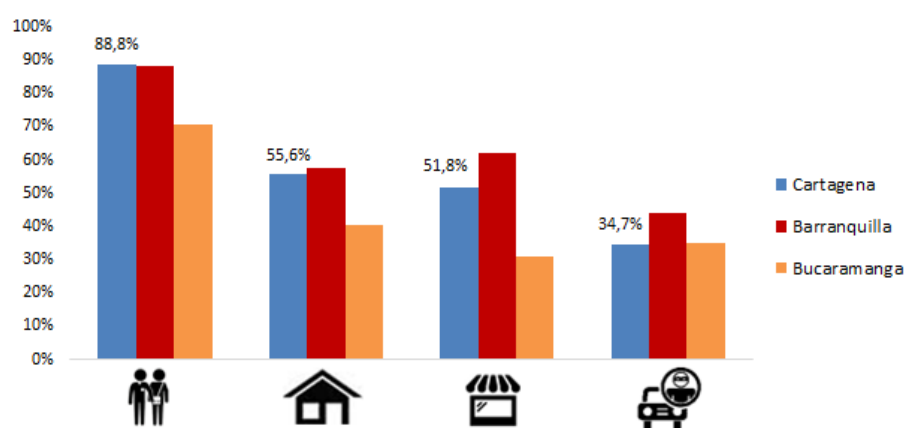
Figura 4.31 Geolocalización homicidios Cartagena. 2015



Fuente: COSED, 2015.

Por otro lado, respecto al número de robos con violencia o amenaza de violencia, Cartagena se encuentra en una situación preocupante pues para el 2014 presentó 3.325 casos por cada 100 mil habitantes. A este indicador se suma la configuración de grupos de delincuencia organizada, el trazo de fronteras imaginarias que causan enfrentamiento entre bandas y proliferación de microtráfico. (Alcaldía Distrital, 2015). El número de hurtos de modalidad no violenta por cada 100 mil habitantes fue de 1.174, lo cual ubica a la ciudad en una posición positiva de acuerdo a la metodología de CSC. De acuerdo a la ECSC 2014, la modalidad de hurto más frecuente en la ciudad es el hurto a personas (88,8%) como se observa en la Figura 4.32.

Figura 4.32 Problema de seguridad por modalidad de hurto. 2014



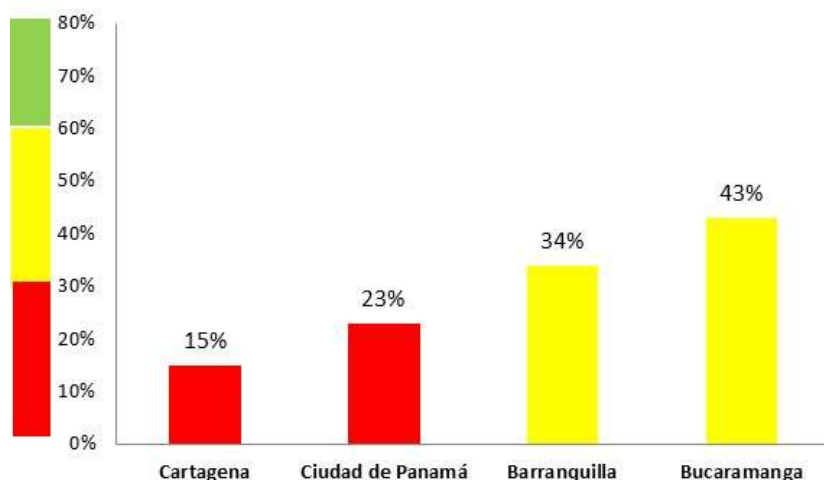
Fuente: DANE, Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2015.

Mientras tanto, la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana para el 2014 indica que la tasa de victimización de personas entre 15 y 24 años de edad fue de 6,8%, representando una reducción de 4,3 puntos porcentuales respecto al año 2013 (11,1%) y encontrándose por debajo del promedio nacional (17,3%) para el 2014. Es importante resaltar que este dato resulta útil para medir la criminalidad no denunciada dada la inexistencia de una cultura de denuncia. En efecto, de las 49 personas que manifestaron haber sido víctimas de algún delito, solo 11 presentaron denuncia. En cuanto al número de personas que han sido víctimas de algún delito, la ciudad presenta un desempeño positivo de acuerdo a la metodología CSC, sin embargo, este resultado se ha visto afectado por la baja cultura de denuncia de la ciudad.

Esta situación se refleja en el aumento de la sensación de inseguridad en la ciudad, pues de acuerdo al programa Cartagena Como Vamos, únicamente el 15% de la población se siente segura en Cartagena, cifra que ha venido aumentando si se tiene en cuenta lo registrado para el 2013 (51,9%) y el 2014 (62,3%). De acuerdo a La ECSC del 2014, la mayor sensación de inseguridad se da en la vía pública (79,7%), seguido por el transporte público- incluyendo paraderos y estaciones (72,4%), las plazas de mercado y/o calles comerciales (57,9%) y los parques públicos, espacios recreativos o deportivos (51,6%). Esta percepción de inseguridad también se da por delitos por causa de la presencia de pandillas o combos ajustes de cuentas por micro tráfico, además de la poca presencia de la fuerza pública en la ciudad. De acuerdo a la encuesta

del Cómo Vamos del 2015 y como lo indica la Figura 4.33, los ciudadanos que se sienten seguros en Cartagena, son significativamente menos que los que se sienten seguros en Bucaramanga (43%), Barranquilla (34%) y a Ciudad de Panamá en el 2014 (23%). Esta situación pone en evidencia la necesidad de llevar a cabo acciones no solo para reducir el número de delitos en la ciudad sino para fortalecer la presencia de fuerza pública que genere una mayor sensación de seguridad dentro de la población.

Figura 4.33 Ciudadanos que se sienten seguros, 2015



Fuente: Fundación Corona, 2015. Red de Ciudades Como Vamos.

La encuesta Como Vamos del 2015 ha indicado igualmente que las principales razones por las cuales los ciudadanos se sienten inseguros en la ciudad son los constantes atracos en las calles, el alto número de ladrones que se localizan en distintos sectores y los grupos de pandillas. En general la sensación de inseguridad ha mantenido un rango alto y constante tanto en la ciudad como a nivel sectorial como se observar en la Figura 4.34. De acuerdo a la Alcaldía Distrital, otra de las expresiones de violencia y conflicto en la ciudad es el desplazamiento forzado interno pues deja en evidencia la situación de vulnerabilidad en la que viven muchos cartageneros.

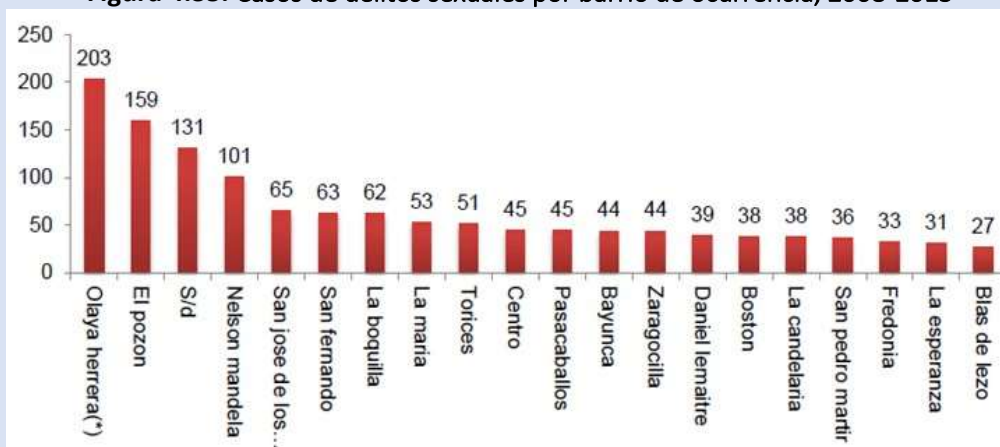
Figura 4.34 Sensación de inseguridad Cartagena. 2015



Fuente: Cartagena Como Vamos, Encuesta de percepción 2015

Con respecto a la violencia intrafamiliar, específicamente contra la mujer, un 32,6% de las mujeres entre 15 y 49 años de edad que alguna vez han tenido pareja en la ciudad, manifestaron haber sufrido de violencia física por parte de su pareja en el 2010. La ciudad se encontraba en una peor situación que la presentada en el 2009 por Ciudad de Panamá en donde la violencia contra la mujer se presentó para un 15% de las mujeres entre 15 y 49 años de edad. Datos más recientes indican que esta violencia ha persistido en el tiempo pues en el año 2014, 891 mujeres sufrieron de violencia interpersonal. Adicionalmente, entre el 2013 y el 2014, el número de mujeres afectadas aumentó en 116 casos, de manera que la violencia contra la mujer continúa siendo un tema crítico para la ciudad, el cual no solo ha sido reconocido y registrado en medicina legal sino que también es asunto de denuncia por parte de la población femenina. Esta situación coincide con la encuesta de opinión del 2014 en la cual un 74% y un 70% de los encuestados percibían que la violencia contra las mujeres y contra niños (as) en Cartagena ha aumentado, respectivamente.

Figura 4.35. Casos de delitos sexuales por barrio de ocurrencia, 2008-2015

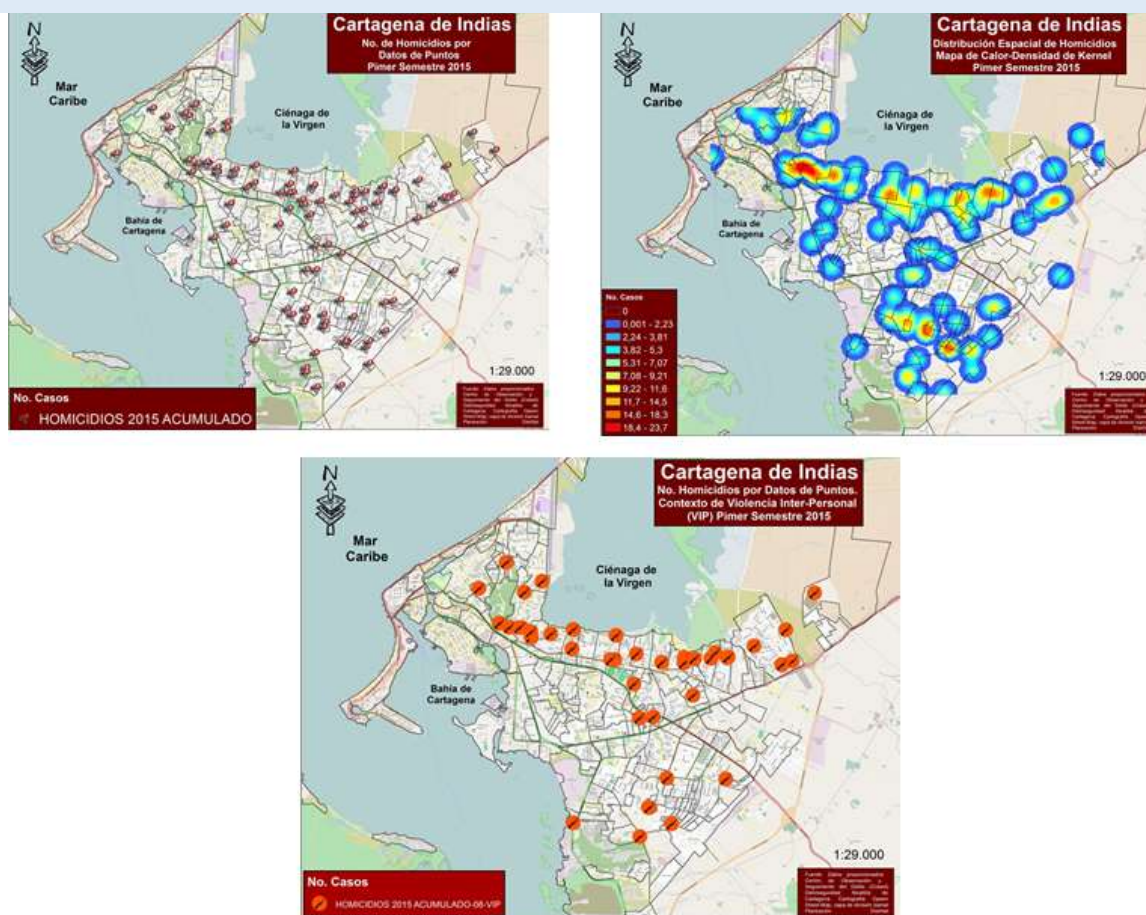


Fuente: COSED, 2015.

La encuesta de percepción del 2014, señaló que el 6,8% de la población manifestó haber sido víctima de un delito. De acuerdo a esta población, los principales delitos fueron atraco, raponazo o robo en la calle (54%) y en la zona de la Virgen y turística (64%). Además, casi la mitad de los encuestados aseguro sentirse inseguro en la ciudad y un 38% inseguro en su barrio, lo que sumado a la poca confianza de la población en las autoridades (41%), generó una baja sensación de que realmente se estuviera trabajando en este tema durante dicho año.

La ciudad debe apostarle a buscar reducir considerablemente todas las formas de violencias,

Figura 4.36 Principales zonas afectadas por homicidios y violencia interpersonal Cartagena, 2015



especialmente aquellas contra mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Fuente: COSED, 2015.

Tabla 4.11 Resumen resultados indicadores de seguridad

Indicador	Unidad	Valores de Referencia			Cartagena	Fuente
Homicidios cada 100.000 habitantes	# cada 100.000 habitantes	<10	10 - 35	>35	27	Policía Nacional de Colombia, 2015. Red de Observatorios. Dato Cartagena 2015.
Porcentaje de mujeres que han sufrido violencia física de parte de una pareja o ex pareja alguna vez en la vida	%	<14%	14-25%	>25%	32,60	PROFAMILIA, 2010. Encuesta Nacional de Demografía y Salud
Robo con violencia (rapiña) cada 100.000 habitantes	Cantidad por cada 100.000 habitantes	<300	300 - 700	>700	3.325	DANE, 2015. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2014. Cálculos propios, dato Cartagena.
Hurtos por cada 100.000 habitantes	Cantidad por cada 100.000 habitantes	<3.000	3.000-5.000	>5.000	1.175	DANE, 2015. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2014. Cálculos propios, dato Cartagena
Ciudadanos que se sienten seguros	%	> 60%	30%-60%	< 30%	15%	Cómo Vamos, 2015. Encuesta de percepción comparada. Dato Cartagena a 2015.
Tasa de victimización de homicidios de personas entre 15 y más años de edad.	%	<10%	10-30	>30%	6,8%	DANE, 2015. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana -Boletín Técnico Cartagena. Dato a 2014

4.8. INDUSTRIAS CREATIVAS Y CULTURALES

Aunque las industrias culturales y creativas tienen particulares diferentes acorde a las características de cada país alrededor del mundo, en general, se puede decir que estas industrias son aquellas que combinan la creación, producción y comercialización de bienes, servicios y actividades de contenido cultural, artístico o patrimonial, es decir, que este tipo de industrias se basa en el conocimiento y la creatividad y en la generación y explotación de la propiedad intelectual, derechos de autor y marcas (Organización para las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura, 2010). Según el manual metodológico de la cuenta satélite de cultura para Latinoamérica, la industrias culturales y creativas se categorizan en, creación (literaria, musical, teatral, entre otras), artes escénicas y espectáculos, artes plásticas y visuales, libros y publicaciones, audiovisual, música, diseño, juegos y juguetería, patrimonio

material, patrimonio natural, patrimonio inmaterial y formación cultural (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Convenio Andrés Bello, 2009).

A la economía que se genera de estas industrias se le denomina, economía creativa, o también se le conoce como economía naranja. Ésta se ha empezado a consolidar como motor para el desarrollo y generación de empleo en todos los países, en especial en aquellos, como Colombia, donde hacen falta recursos para la creación de empresas tradicionales, adicionalmente, debido a la desaceleración económica es importante encontrar modelos económicos alternativos. Es por eso que es de vital importancia el dividir a la industria en sectores o categorías ya que así se puede identificar el alcance y aporte de cada uno para construir mensajes en común con otros sectores económicos con el fin de lograr encadenamientos productivos, que articulen la oferta y la demanda de productos o servicios culturales y creativos, puesto que la relación entre cultura y economía no es evidente y sus oportunidades aun no son desconocidas.

Patrimonio Histórico

Cartagena tiene asociado a su dinámica y a su ADN urbano, la dignidad de ser patrimonio histórico y cultural de la humanidad, de acuerdo con la declaratoria de la UNESCO de 1984. Esa declaratoria tiene implicaciones: desde la necesidad de salvaguardar el patrimonio universal, hasta la manera en que se hace factor transversal en la planificación de acciones que la hagan ciudad viva, y que capitalice el valor simbólico de su arquitectura histórica y su oferta cultural propia y adaptada que son los factores que hacen que cada espacio de la ciudad amurallada tenga un sentido y una motivación de ser habitado, de ser ocupado creativamente. Sin embargo, la percepción ciudadana en relación con el comportamiento de los cartageneros frente al cuidado y respeto en el uso de los bienes públicos es preocupantemente negativa, siendo, junto al respeto por las mujeres, la conducta frente a la que existe el peor comportamiento. Apenas el 4% de los cartageneros cree que los habitantes de la ciudad hacen parte de la salvaguardia de los bienes públicos que constituyen la riqueza patrimonial cultural de Cartagena. Sin embargo, durante la gestión de la administración distrital del 2012-2015 se llevaron a cabo esfuerzos por realizar una modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)⁴⁵, el Centro Histórico fue un tema que se dejó al margen, dada la necesidad de establecer acciones enmarcadas en el instrumento funcional pertinente que es el Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP), el cual se encuentra aún en proceso de construcción y que por años se ha mantenido como deuda con la ciudad y su patrimonio histórico material. Se deriva de esta falta de la herramienta estratégica el consecuente comportamiento de no apropiación y respeto por los bienes públicos, pues no hay mecanismos que operen a favor de la cultura ciudadana en relación con este tema sensible y de implicaciones urbanas mayores.

RESPONSABILIDAD Y CONVIVENCIA

La ciudad no posee una infraestructura cultural adecuada que permita un amplio nivel de promoción de las diversas áreas artísticas, circulación artística o formación de públicos, y por ende de la consolidación de una industria cultural desarrollada. Los escasos escenarios existentes su públicos y privados. Los privados, dedicados especialmente al turismo de convenciones e industria del matrimonio. De acuerdo

⁴⁵ En la actualidad, las acciones realizadas durante el 2015 para una modificación excepcional del POT no se encuentran aprobadas.

con información suministrada por el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena en 2016, se sabe que dieciséis de estos espacios se encuentran bajo la custodia del ente rector de la cultura del Distrito (Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena - IPCC), los cuales no poseen las condiciones necesarias para el cabal cumplimiento de los lineamientos establecidos por la política pública nacional de infraestructura cultural, de Lectura y Bibliotecas y de Casas Culturales. Adicionalmente, se puede establecer que los equipamientos existentes se encuentran inequitativamente distribuidos, en malas condiciones y si equipamiento necesario.

Figura 4.37 Cuidado espacio público y respeto por las mujeres Cartagena. 2011-2015



Fuente:XX

Espacio público para la cultura

De acuerdo con la encuesta de percepción ciudadana, en 2015, el 26% de los cartageneros se siente satisfecho con el espacio público disponible en la ciudad. Este aspecto en 2012 llegaba al 33% de satisfacción de los ciudadanos consultados. Contrasta el resultado, con el adelantamiento de obras de infraestructura en el espacio público, referidas a ampliación y mejoramiento, y algunos proyectos parciales se han encargado de brindar mejores condiciones de acceso a esos espacios a través de su utilización eficaz.

La cultura y la creación juegan un papel importante en esta percepción, debido a que cada vez más el espacio público es escenario de las principales acciones culturales, y es a través de la cultura que más fácil apropiación del espacio público se genera. Eventos como el Hay Festival, el Festival de Cine, el Mercado Cultural del Caribe, el Festival de Música, el Festival Voces del Jazz, el Festival de Danza Periferia Móvil, los corredores culturales realizados en los fuertes y murallas mensualmente, el Festival Summerland, la Feria de Artesanías con calidad de exportación – FAREX,, entre otros, cada vez más se han tomado los espacios públicos a favor del ciudadano, lo que genera que la cultura se dinamice y sea de fácil acceso para cartageneros y turistas.. Sin embargo, dicha situación tiene pros y contras: Pros como los anteriores, y contras que las producciones suelen ser muy costosas, que el tipo de programación que se suele hacer es solo de música, danza y en el mejor de los casos de teatro, y expresiones como la literatura, las artes plásticas o visuales no entran en dichos circuitos. De igual manera, para los artistas resulta ser en muchas ocasiones frustrante no poder acceder a escenarios profesionales, con condiciones adecuadas de sonido, iluminación, tarima, camerinos, etc. Se debe tener en cuenta que los espectáculos al aire libre en espacios públicos funcionan durante ciertas épocas del año, en el periodo comprendido entre diciembre y mediados de abril, pero el resto del año el calor, la humedad y la lluvia no favorece la realización de actividades al aire libre. No obstante, cabe como anotación para análisis, que la encuesta de percepción ciudadana de 2015 apunta a que la participación ciudadana en actividades culturales y recreativas revela

los mayores porcentajes para aquellas actividades que se llevan a cabo en espacios que no son precisamente públicos, como visitar centros comerciales, leer periódicos o revistas, ir a restaurantes, ir al cine, leer libros. Con excepción de la actividad recreativa de ir a la playa, cuyo escenario de participación si es claramente público, se puede inferir también que los ciudadanos que integran la muestra de esta encuesta permiten plantear una cuestión relevante y es la necesidad de generar políticas de habitación, disfrute y apropiación de los espacios públicos aptos para la actividad cultural y recreativa, en vista de todas las tendencias son crecientes en los aspectos consultados en los ítems –actividades culturales en las que participó y –actividades recreativas en las que participó, con respecto a las cifras de 2014.

Política cultural en Cartagena

El plan de desarrollo de Cartagena, tiene un elemento de soporte en los esfuerzos adelantados para una modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), en donde ha quedado plasmado el interés y coincidencia interinstitucional y la voluntad administrativa por seguir impulsando y fortaleciendo el turismo en la ciudad, enfatizando en la necesidad de ampliar la oferta turística y la necesidad de establecer normatividad más flexible en términos de la densidad asociada a las zonas de expansión con vocación turística. De manera transversal, se tiene en cuenta desde el IPCC que Cartagena se constituye en un referente cultural del Caribe colombiano y del país en general, de manera que anota recogiendo algunas apreciaciones del Plan de Desarrollo del gobierno distrital 2012-2015, “Cartagena ha desperdiciado su gran ventaja competitiva en este campo. Las políticas culturales y las acciones puntuales se han restringido a apoyar algunas iniciativas, pero no se ha definido una clara inversión pública que permita contar con una oferta cultural amplia y contundente”.

La visión de la ciudad en relación con la generación y estímulo de una clase creativa que jalone el emprendimiento de industrias amparadas en la propiedad intelectual, que además cohesione socialmente los bloques dispersos y segregados de diversidad cultural de la ciudad, está plasmada en las reflexiones fundamentales sobre cultura planteadas en el anterior plan de desarrollo, y le reconocen un espacio necesario a la clase creativa, de manera que se perciban y se asuman como parte de una industria productiva y generadora de riqueza y como un estilo de vida. La actual administración ha manifestado desde su ente rector de la cultura y el patrimonio, el IPCC, la intención de revertir algunas acciones contradictorias implementadas por anteriores administraciones, y que acumularon descontento, atomización, y satanización de algunos subsectores de la cultura de la ciudad. Por el momento puede verificarse que están siendo llevadas a cabo algunas intervenciones a través de las cuales se quiere manifestar inclusión como impronta de la política pública de cultura; es así como por ejemplo la Plaza de los Coches, está albergando a algunos colectivos de artesanos en un mercado alternativo cuyas condiciones estéticas seguramente están generando controversia en los sectores que han participado en la planificación del Centro Histórico.

Por el momento, el documento radicado para Plan de Desarrollo 2016 - 2019⁴⁶, debería permitirnos contrastar las estrategias que se vienen poniendo en marcha para el sector cultural desde la política pública, con la hoja de ruta que determinará el nivel de desarrollo del sector creativo y cultural de la ciudad, a la luz de la visión que se ha planteado, y poder desde allí plantear el acompañamiento a través

⁴⁶ Este documento se encuentra pendiente de aprobación por parte del Concejo.

de algunas acciones puntuales estratégicas que alteren la desenfrenada priorización del turismo que aún no es sostenible.

CARTAGENA ESCENARIO NATURAL PARA EL ARTE, LA CULTURA Y EL PATRIMONIO

De acuerdo al Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “Primero la Gente, para una Cartagena Sostenible y Competitiva”, una reflexión que contiene mucho de la relevancia que encuentra la administración distrital en el fortalecimiento de los programas de desarrollo cultural, en permanente diálogo con la construcción de un modelo educativo pertinente que será la principal estrategia de superación de la pobreza. “Un componente que busca la restitución y garantía de los derechos de la población desde la perspectiva del enfoque de curso de vida”.

Dentro del eje estratégico Cartagena Incluyente, se ha incorporado como línea estratégica “Cartagena, escenario natural, para el arte, la cultura y el patrimonio”, por medio de la cual se plantea no solo contemplar las necesidades de la ciudad en temas de política cultural, sino hacer un salto a hablar sobre prioridades recurrentes en todo el territorio nacional y así hacer una alineación con el Ministerio de Cultura, teniendo en cuenta temas de patrimonio material e inmaterial, salvaguardia del patrimonio de las poblaciones y registro y difusión del mismo, fomento al arte, profesionalización artística, programas de circulación, formación de públicos y emprendimiento cultural, etc. De esta manera el plan de desarrollo para cultura basa su carta de navegación en cuatro programas importantes, robustos y tendientes a ser el factor de reinversión permanente de este eje estratégico, por ser el que se abastece de insumos creativos y en permanente desarrollo, como simbiosis del ejercicio natural de apropiación del territorio que los mismos ciudadanos van permeando culturalmente:

PROGRAMA PATRIMONIO, IDENTIDAD Y MEMORIA

Este programa tiene como objetivo proteger difundir y salvaguardar el patrimonio cultural material e inmaterial y su apropiación social para el fortalecimiento de las identidades y la memoria en el Distrito de Cartagena de Indias. Cuenta con los siguientes subprogramas Patrimonio Material e Inmaterial, Diversidad e interculturalidad: Contextos poblacionales y Cartagena investiga y divulga su patrimonio cultural.

PROGRAMA FOMENTO AL ARTE Y CULTURA PARA LA VIDA

Tiene como objetivo fomentar la cultura, es decir, propiciar un desarrollo positivo en las prácticas artísticas y culturales de la ciudad, acompañando la labor de las entidades culturales, de los gestores y creadores culturales, propendiendo por el fortalecimiento de estrategias artísticas, valoración social de la cultura y la formación de públicos en el Distrito de Cartagena. Sus subprogramas son Leer para crecer, Creación artística, Formación y fortalecimiento a artistas, Cartagena, escenario de arte (Agenda Cultural) y Escenarios para las artes (Administración y mantenimiento infraestructura).

PROGRAMA ECONOMÍA CULTURAL Y CREATIVA

Este programa tiene como objetivo promover y fortalecer el emprendimiento creativo y cultural, propiciando la formación, formalización y circulación de las empresas culturales, integrándolas a la cadena productiva de la economía local. Creando así, capacidades gerenciales en los artistas y gestores culturales, fortaleciendo los productos y servicios creativos y encadenamientos productivos con otros sectores de la

economía, con miras a un desarrollo social y económico donde los artistas se conviertan en gestores de iniciativas competitivas, innovadoras y sostenibles.

PROGRAMA FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD CULTURAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este programa tiene como propósito fortalecer técnica y administrativamente el sector, generar procesos estratégicos para el desarrollo de las áreas; medir, documentar, sistematizar y difundir buenas prácticas y la oferta cultural; consolidar procesos de políticas culturales y establecer cooperación, integración y desarrollo. **Sus subprogramas son Hagámoslo bien, Institucionalidad Cultural Pública, Sistema Distrital de Cultura, Formación en Gestión Cultural y Sistema de Información en Cultura.**

No se han tenido en cuenta los informes técnicos de seguimiento y evaluación del anterior Plan de Desarrollo 2013 - 2015, ya que al confrontar las realizaciones consignadas en los informes, con el estado del arte referenciado por la dirección de planeación del Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena, había bastantes inconsistencias, que en el ejercicio de diagnóstico resultan irrelevantes, en tanto el ejercicio metodológico apunta a la prospectiva, y dicho Plan de Desarrollo pierde vigencia con la implementación del actualmente formulado y en proceso de aprobación.

Oferta cultural

Cartagena ha visto en las últimas décadas, y de manera vertiginosa en la última, como se ha vuelto epicentro de una oferta cultural que en gran parte viene de fuera, y que con la evidencia del desarrollo turístico, soporta su incremento. Este fenómeno, que en términos de desarrollo de su potencial turístico es favorable, lo cual tiene incidencia directa en la competitividad de un sector estratégico de la ciudad, y en el desarrollo económico de la misma, se presenta como amenaza en primera instancia, pero como indudable oportunidad de visibilidad de las expresiones artísticas locales. Cartagena es sede de grandes eventos nacionales e internacionales, gran centro de convenciones de élite, que en ocasiones generan, de acuerdo con la denuncia pública, segregaciones territoriales y restricciones incómodas para la población de la ciudad. Con respecto a la generación de empleo local, claramente la infraestructura hotelera dispuesta y la oferta gastronómica de la ciudad, genera cada vez más empleos y más capacidad instalada para el continuo desarrollo de la oferta turística y su plataforma competitiva; no es el caso de los eventos y espectáculos que tienen a Cartagena como locación, y que no pertenecen a la creatividad de las instituciones y organizaciones culturales de la ciudad, tal es el caso del Hay Festival, Los premios India Catalina, El Festival de Música de Cartagena, el Summerland, entre otros, que se conciben en otras ciudades, y llevan a Cartagena los insumos artísticos y aún los técnicos, y en muchos casos también los públicos. Esta dinámica, vista por muchos como colonial, genera que lo que se presenta como una amplia y variada oferta turística y cultural para el gran público, sea escasa y de bajo impacto para la población cartagenera, y restringida a la ciudad amurallada, Getsemaní, Bocagrande, y otras pocas zonas revaluadas de la ciudad.

El proceso de revitalización de las Fiestas de la Independencia de Cartagena que se ha venido desarrollando durante los últimos años ha permitido enaltecer y visibilizar el patrimonio inmaterial de la ciudad, el cual aún requiere una mayor consolidación para lograr su institucionalización y sostenibilidad en el tiempo a partir de la generación de planes estratégicos desde el cual se manifieste como un proceso de convivencia ciudadana propia de los habitantes de la ciudad y de sus tradiciones a lo largo del año, y no como las acciones de la ciudadanía para el disfrute de los foráneos.

De acuerdo con el análisis de la iniciativa Cívica “Cartagena cómo vamos”, la ciudadanía de Cartagena, se encuentra mayoritariamente aislada de la dinámica cultural, al menos en lo relativo a eventos, espectáculos artísticos y pleno disfrute de los espacios culturales que mejor representan su cultura, como museos, galerías, bibliotecas y fiestas populares, en el último año de encuesta (2015), solamente el 17% de los cartageneros visitó los museos y bibliotecas, apenas el 18% asistió a actividades de las Fiestas de Noviembre. La firma consultora evalúa como aspecto bien calificado el de la precepción de la oferta cultural, y concluye “73% de las personas ha participado en alguna actividad cultural en el último año. 83% ha participado de alguna actividad recreativa o deportiva”. Sin embargo, no puede eludirse un dato relevante y es el que señala que ese 73% está nutrido estadísticamente por el 47% de encuestados que manifestaron que la actividad cultural en la que participaron fue leer periódicos o revistas. Esta radiografía, aunque solamente refleja un momento, tiene un análisis, mediante el cual se puede concluir que los cartageneros no se sienten contenidos en la vocación de los eventos que tienen lugar en la ciudad, pues pese a que las asistencias son masivas a la mayoría de ellos, los porcentajes de cartageneros haciendo parte de estos públicos es bastante bajo, si se tiene en cuenta que los eventos tienen generalmente muy buena calidad. La oferta y agenda pública y privada en cultura, no refleja las demandas de la ciudadanía, y en cambio sí atraen al gran público foráneo, que de manera transitoria dinamiza la economía de la ciudad. La ciudad se encuentra a la expectativa de dar alcance a los proyectos de inclusión de la clase creativa, que en línea con la Política de Inclusión Productiva, espera dar cabida a los artistas y creadores de la ciudad, de manera que exista un equilibrio entre la competitividad que se fortalece en el sector turístico y las actuales condiciones del sector creativo y cultural de Cartagena.

Figura 4.38 Participación en actividades culturales en Cartagena, 2014-2015



Fuente: XX

La mayor cantidad de eventos artísticos y culturales de trascendencia local y nacional, se llevan a cabo en sectores del centro y el norte de la ciudad, lo que genera que durante épocas especiales del año, exista una mayor concentración de pie de fuerza en esas zonas, en detrimento de la seguridad de los barrios localizados en el resto de la ciudad, especialmente los de estratos 1 y 2, en donde la percepción de

inseguridad es más alta. Las autoridades culturales del distrito han esgrimido en los últimos años como alternativa a la resolución de problemas de seguridad, la democratización de la cultura, sus acciones más representativas y la ocupación productiva de los tiempos de ocio de la niñez y la juventud, que contrasta con la precariedad de la oferta en formación artística y creativa en los tiempos de jornada extendida en el sistema educativo de la ciudad. Barrios creativos serán entonces barrios más seguros, desde la perspectiva de la institucionalidad cultural de la ciudad, que soporta sus teorías en la evidencia que presenta entre otros análisis, la encuesta de percepción ciudadana.

Proyecto de economía creativa

Entre el año 2011 y 2015 se desarrolló un proyecto piloto que hace parte de la batería de experiencias locales que marcan un referente y posibilidad de réplica y crecimiento, a pesar de que en este momento no se encuentra ningún convenio local vigente que permita la continuidad: Cartagena Emprende Cultura realizado en la ciudad por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID y la Cámara de Comercio de Cartagena, cuyo objetivo fue impulsar la formalización de la industria cultural, la creación de capacidades gerenciales en los emprendedores y la promoción de espacios que permitan encadenamientos productivos, entre ellos y con otros actores del sector de la economía.

Tras el levantamiento de la línea base y los posteriores diagnósticos anuales del proyecto -que fueron la base de informe final de la Metodología para Emprendimientos Culturales realizada por la UTB y el Ministerio de Cultura- quedó demostrando que las industrias culturales, son un importante renglón de la economía local que apunta directamente a mitigar la pobreza, la desigualdad y son capaces de crear riqueza colectiva que contribuye al desarrollo social y económico de la ciudad.

Así favorecer la circulación y consolidar el intercambio comercial de bienes y servicios culturales fortalece nuestras identidades, logrando generar valor simbólico, a través de apuestas transformadoras que nos permitan hacer de Cartagena un mejor lugar para vivir y visitar.

El grupo de beneficiarios inicial, compuesto por 653 artistas y gestores culturales, se capacitó en temas de emprendimiento con especialistas nacionales e internacionales, asesores del SENA, la Universidad Tadeo, Cámara de Comercio y Cemprende. Se diseñó una ficha basada en metodologías del BID, la UNESCO, la APC Colombia y el Proyecto Industrias Culturales de Cali – PRIC; se realizó la línea base de las personas que ingresaron al proyecto y sus posteriores seguimientos anuales, a través de esta evidencia se mostró que en 2011 el 21% ganaba aproximadamente 1 SMLV y para 2014 solo el 5% y en 2011 ninguno ganaba más de 4 SMLV y para diciembre de 2014, el 25% de emprendimientos que percibían esta cifra. Y que uno de los problemas más fuerte para el desarrollo de la cultura, es la ausencia de espacios adecuados para el desarrollo de su actividad.

Cartagena Emprende Cultura, se constituye en el fruto más notable de la alianza público–privada en la ciudad en el sector cultural, ya que además logró vincular 23 entidades: Cámara de Comercio de Cartagena (ejecuta- cofinanciación), la Administración Distrital (apoyo -cofinanciación), Banco Interamericano de Desarrollo – BID (financiación) y el Ministerio de Cultura (apoyo-cofinanciación), más aliados locales del sector de la cultura, el turismo y la educación.

Además de los resultados ya citados y un camino marcado para acelerar empresas de base creativa, nos queda claro 3 aspectos claves para que se pueda hablar de inclusión productiva en materia de cultura en Cartagena y que además sea sostenible: 1. Es indispensable trabajar en la profesionalización de nuestros artistas y en la calidad del servicio o bien con el fin de tener una oferta innovadora y de calidad. 2. Es urgente desarrollar mecanismos y políticas que propendan por la formación de públicos, canales de distribución y creación de mercados. 3. Con miras a lograr una real articulación entre la oferta y la demanda, es indispensable consolidar alianzas con emprendedores, artistas, managers, operadores turísticos, bookers, para expandir las redes de trabajo y lograr el compromiso de los distitos renglones de la economía.

Desde el campo teórico, la posibilidad de generar alternativas de productividad y economía emergente a partir de las ciencias sociales humanas, y no solamente las llamadas ciencias “duras”, tiene referentes en Cartagena, cuyo germen puede definirse en esta ciudad; como lo indica el informe final de la Metodología para Emprendimientos Culturales en Clave de Desarrollo realizado por los investigadores Aarón Espinosa Espinosa, Gina Ruz Rojas y Jorge Alvis Arrieta para la Universidad Tecnológica de Bolívar y el Ministerio de Cultura; a partir de la PIP (Política de Inclusión Productiva), que propone como primera estrategia la referenciación de la población pobre y vulnerable hacia oportunidades de empleo y generación de ingresos a partir de la apertura de los *Centros de Emprendimiento Pedro Romero* (Cemprende), los cuales se inspiran en la experiencia del programa *Bogotá Emprende* (convenio entre la Secretaría de Desarrollo Económico de la Alcaldía Distrital de Bogotá y la Cámara de Comercio de Bogotá), y estos, a su vez, de *Barcelona Activa* (España).

Esta misma metodología plantea que “El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias muestra en lo económico y social dos perfiles que contrastan entre sí. Por un lado, la expansión productiva de la última década, impulsada especialmente por las actividades industrial, portuaria, turística y comercial, se encuentra entre las más notables de las principales ciudades colombianas; y por el otro, en el mismo lapso, la ciudad mantiene a un alto porcentaje de la población con amplias privaciones. La pobreza, la informalidad y las desigualdades en el ingreso y en la distribución de activos, constituyen un marco de vulnerabilidad que restringe el potencial de crecimiento individual y colectivo de los miembros de esta sociedad”.

“En este sentido, la inclusión productiva permite orientar los esfuerzos público-privados que procuran la transformación de la realidad local en los ámbitos sociocultural y económico (donde el emprendimiento juega un rol esencial), a fin de lograr la autonomía efectiva basada en la agencia individual y colectiva de las personas en estos procesos. Para ello, la generación de capacidades en los grupos sociales excluidos, en condiciones de desventaja en los mercados, debe corresponderse con la creatividad en procesos y proyectos que fortalezcan la identidad (cultura como fin del desarrollo) en los ámbitos del ser y del hacer, y también mejorar las condiciones de vida y las de sus comunidades (cultura como recurso y medio del desarrollo)”.

En relación con la Metodología para Emprendimientos Culturales en clave de desarrollo, el Laboratorio de Investigación en Innovación y Desarrollo en Cultura de la Universidad Tecnológica de Bolívar, fue invitado por Colciencias y Mincultura para hacer su transferencia (parcial) al programa *Emprende Cultura*, cultura para la prosperidad que se desarrolla en 50 municipios del país (actualmente en fase de Aceleración)⁴⁷. Participaron en el acompañamiento en varios municipios, hicieron recomendaciones en

⁴⁷ <http://emprende-cultura.mincultura.gov.co:8060/>

las diferentes fases, diseñaron una encuesta que se aplicó a los participantes para ver el impacto del programa en sus capacidades (línea base, seguimiento y evaluación) y analizaron y presentaron sus resultados.

Este año esperamos hacer una actualización del estudio de Cartagena con los mismos emprendedores que participaron del proceso (Iniciativas Culturales en Clave de Desarrollo y Cartagena Emprende Cultura), la primera medición se hizo en 2012 y queremos ver cómo han evolucionado sus capacidades (formación, gestión y acción) y sus ingresos. Este estudio está incluido en un nuevo proyecto de Iniciativas Culturales en Clave de Desarrollo del que esperamos concretar la financiación pronto.

La atracción segmentada de la clase creativa de la ciudad, y de gestores que han llegado de otros lugares, a la luz del vigor turístico de la ciudad, va generando que en Cartagena se puedan ir definiendo puntos clave de localización de esa clase creativa, con un propósito fundamental, que es acompañar la oferta turística de una alternativa estética, y cultural, fácilmente reconocible para los diversos segmentos de población, bien sea local, foránea o estacional. Procesos como el del barrio Getsemaní, que ha ido migrando de barrio tradicional en deterioro, a un barrio activo con oferta artística permanente, vida nocturna temática, hostales y hoteles boutique, que refrendan la idea de que en torno a los distritos creativos en las ciudades se va generando cohesión social.

Getsemaní es un ejemplo de cluster creativo, o mejor aún, de distrito creativo nutrido por múltiples emprendimientos creativos de muchas áreas, lo que facilitaría el desarrollo de clusters importantes, jalonados por la innovación, la revitalización del sector, y por la atracción de la clase creativa que ha ido instalándose allí en el barrio, inclusive cambiando los usos de áreas urbanas anteriormente destinadas exclusivamente a vivienda urbana. Pero son cambios que han favorecido la posibilidad de economía creativa para la ciudad, y para un segmento de población que con emprendimientos creativos locales, están contribuyendo a que la oferta artística y cultural local tenga mayor espacio de visibilización.

De manera casi opuesta, en Cartagena hay sectores creativos, referidos a las artes tradicionales, localizados en zonas de la ciudad que están siendo literalmente desplazadas por la dinámica turística, que se presenta prospera en términos generales, pero que tiene un vacío social severo. Sectores como La Boquilla, entre otros, han sido tomados por la industria turística en detrimento del desarrollo cultural e identitario de sus habitantes. Sin embargo, la ciudad permanece a la expectativa de lo que pueda suceder en relación de la protección de estos sectores vulnerables, que constituyen un componente fundamental en la salvaguarda del patrimonio inmaterial de los cartageneros.

Inclusive aquellos proyectos a los que los antecede la trayectoria y el arraigo popular, han sido afectados por el desarrollo de la zona norte, y en la discusión del ordenamiento territorial, la cultura ha sido una gran perdedora en Cartagena. Por esta y otras razones que apuntan de manera contundente a la sostenibilidad del territorio, es que el estímulo al componente creativo y de industria cultural en Cartagena, debe rodear sin ambages aquellos hitos que refrendan su importancia con los informes anuales de evaluación pedagógica, y otras evidencias que trascienden lo documental. El más importante probablemente es El Colegio del Cuerpo (eCdC).

El Colegio del Cuerpo versus el contexto de la Zona Norte de Cartagena

La ubicación de la sede de eCdC en la Zona Norte, actual polo de desarrollo urbanístico y socio – económico de Cartagena de Indias, donde viven y vivirán en estrecha proximidad geográfica poblaciones

vulnerables afro-mestizas y personas de altos estratos socio-económicos, se constituye en una oportunidad ideal para la generación de procesos de inclusión y democratización de la educación artística y humana. Niños de comunidades marginales aledañas como lo es Pontezuela, están rodeados por aquellos que estudian en colegios privados de estratos 5 y 6 como lo son: Jorge Washington, Británico, Altair, Cartagena de Indias, Gimnasio Cartagena, International School, además de los jóvenes de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Paulatinamente, la construcción desenfrenada de ambiciosos, lujosos y excluyentes conjuntos residenciales han implicado la evacuación de los terrenos de comunidades de pescadores, como es el caso de los pobladores de La Boquilla y Manzanillo del Mar, cediéndole el espacio - y la forma de vida ancestral - a los nuevos habitantes en un proceso acelerado, excluyente y sin retorno. Factor que ha contribuido en la agudización de la brecha social.

El eCdC ha beneficiado con su trabajo pedagógico a niños y adolescentes de otras comunidades de la zona norte como Manzanillo del Mar y Punta Canoa, aledañas a su sede, así como al Corregimiento de Pontezuela. En 2013, con el apoyo del Ministerio de Cultura a través del Plan Nacional de Danza, 20 adolescentes habitantes de Punta Canoa participaron en una fase de sensibilización e iniciación a la Danza, que no se pudo continuar por falta de recursos. Durante 4 años (2010 – 2013), eCdC contribuyó con la formación de 80 niños de Manzanillo del Mar con el apoyo de la Fundación Carlos y Sonia Haime; proceso que también se suspendió por falta de recursos.

En 2013 eCdC le presentó el proyecto Semillero Estrato Talento al Programa Nacional de Concertación Cultural del Ministerio de Cultura, que en 2014 se implementó con 70 niños de Pontezuela, cuyo impacto ha sido positivo y profundo, no sólo en los niños, sino en los padres de familia, el rector y los profesores de la Institución Educativa de Pontezuela IEP, así como en los habitantes del corregimiento. Como valor agregado al proyecto, entre Septiembre y Noviembre de 2014, 21 niños adicionales de la IEP entre los 11 y los 13 años, se vincularon al proceso pedagógico, siendo aceptados por su interés en participar, ya que inicialmente no lo hicieron por ser mayores al grupo de edad objetivo: 8 a 10 años. En el 2015, eCdC continúa la formación de los 70 niños, ampliando la cobertura a 75, con el apoyo del mismo programa del Ministerio de Cultura y le ha presentado a la Fundación Endesa la propuesta para incluir a 90 niños adicionales, interesados en vincularse al proyecto, entre los que se encuentran los 21 mencionados del 2014 (11 a 13 años).

El Corregimiento de Pontezuela está ubicado en la Zona Norte de Cartagena de Indias sobre la carretera que conduce a Bayunca y a la carretera de La Cordialidad, a 5 minutos de la sede de eCdC, situada en el campus de la Universidad Jorge Tadeo Lozano Seccional Caribe. La carretera fue reconstruida y entregada a la comunidad en Diciembre de 2014. Tierra productora del Totumo, Pontezuela se ha caracterizado por su vocación y producción artesanal de objetos elaborados con el fruto de esta prolifera planta que crece aún en tiempos de sequía prolongada. (Ver fotos en la página anterior.). De acuerdo a uno de sus artesanos, miembro del Consejo Comunitario y padre de dos niñas participantes en 2014 y 2015 en el proceso de formación de eCdC, entre el 50% y el 60% de los ingresos de Pontezuela provienen de las artesanías. Es más, este Corregimiento cuenta con el Festival de La Maraca que se celebra anualmente, en cuya celebración del 2014, participó eCdC con una presentación de los niños del proyecto y los bailarines de la Compañía del Cuerpo de Indias (núcleo profesional de eCdC). Según El Universal: *“A través de esta celebración cultural también se promueven los productos artesanales que se elaboran en totumo, beneficiando directamente a unos 150 artesanos e indirectamente a más 2 mil*

personas.”⁴⁸ En el marco de la Alianza público – privada que está consolidando eCdC para fortalecer la comunidad de niños, jóvenes y padres de familia de Pontezuela, se propondría a mediano y largo plazo, desarrollar un proyecto de arte-artesanía de lámparas elaboradas con totumas con el apoyo de Artesanías de Colombia.

5. DIMENSIÓN SOSTENIBILIDAD FISCAL Y GOBERNABILIDAD

El objetivo del diagnóstico de la dimensión Fiscal y de Gobernanza es medir el estado de avance de Cartagena en aspectos relacionados con la gestión de la administración local, los niveles de transparencia que exhibe la ciudad, el manejo de los impuestos y su autonomía o dependencia financiera, y la gestión fiscal del municipio; frente a unos valores de referencia teóricos que indican si la ciudad en estos aspectos está bien, regular o mal.

En general, las ciudades deben facilitar los canales de participación ciudadana y éstos deben alinearse con los procesos de planificación, ejecución y control. Con base en una gestión pública moderna se deben priorizar programas o proyectos que den solución a las necesidades de la ciudadanía, se definan las fuentes de financiación, se monitoree constantemente el cumplimiento de metas y se rindan cuentas efectivas a la ciudadanía, todo lo anterior con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

El presente capítulo se estructura en dos secciones correspondientes a la dimensión de gobernanza y a la fiscal. En la primera, se presentan los temas de gestión pública participativa, gestión pública moderna y transparencia. La segunda sección, corresponde a los temas fiscales y se analizan aspectos relacionados con impuestos, autonomía financiera, gestión del gasto y deuda.

CARTAGENA

Como hemos visto en capítulos anteriores, la ciudad se ha constituido en una de las zonas portuarias más importantes del país; en uno de los principales destinos turísticos receptivos y de convenciones de Colombia y cuenta con una producción industrial importante a nivel nacional; sin embargo, en la ciudad se observan altos niveles de pobreza e informalidad urbana y elevados niveles de contaminación de los cuerpos de agua que la circundan. Mantener las primeras vocaciones y corregir las deficiencias sociales, económicas y ambientales, se ha constituido para la administración local en uno de sus principales retos hacia el futuro.

La ciudad ha sido testigo de una alta inestabilidad en su administración pública: en los últimos 12 años Cartagena ha tenido 7 alcaldes. Dicha inestabilidad no ha permitido darle continuidad de mediano y largo

⁴⁸ <http://m.eluniversal.com.co/cartagena/local/comienza-vi-festival-cultural-y-artesanal-de-la-maraca-en-pontezuela-24048>

plazo a los programas de Gobierno y con ello se ha visto afectada la eficiencia y eficacia en la ejecución de los principales proyectos de desarrollo de la ciudad.

De la lectura de este componente se puede concluir que a pesar de que la ciudad cuenta con recursos importantes, éstos aún no son suficientes para los niveles de inversión que demanda la ciudad, y que Cartagena podría avanzar mejorando aspectos relacionados con participación ciudadana, en el monitoreo y seguimiento de las inversiones, y en ganar espacios importantes de autonomía financiera, mejorando la eficacia del recaudo de sus principales tributos, entre otros.

5.1 GOBERNANZA

5.1.1 GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA

La administración del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena formuló el Plan de Desarrollo “*Primero la Gente para una Cartagena Sostenible y Competitiva*”, para el periodo 2016-2019, documento que fue discutido y aceptado por el Concejo Distrital, siendo aprobado el 28 de mayo de 2016. En cumplimiento de la Ley 152 de 1994, el proyecto de Plan de Desarrollo fue concertado con diversos sectores de la comunidad y sometido a revisión por parte del Consejo Territorial de Planeación.

En la formulación del Plan de Desarrollo se evidencia la implementación de mecanismos de planificación con participación ciudadana. De acuerdo con información proporcionada por la Secretaría de Planeación del Distrito, la administración local convocó a la sociedad civil a mesas de trabajo, divididas bajo tres enfoques: Territorial, poblacional y sectorial. En el primer enfoque, la Alcaldía buscó la participación de ciudadanos urbanos y rurales de las tres localidades de la ciudad (Histórica y del Caribe, de la Virgen y Turística e Industrial de la Bahía).

En el enfoque poblacional se convocó a grupos sociales organizados por intereses poblacionales, como mujeres, comunidades afrocolombianas, población desplazada, población LGBTI, entre otros actores de la sociedad civil. Por último, en las mesas de enfoque sectorial participaron los sectores organizados por los siguientes intereses: ambiental, cultural, comercial, industrial, portuario y turístico. En total se realizaron 27 mesas de trabajo, 10 territoriales, 8 poblacionales y 12 sectoriales en las que participaron 2,730 personas.

Adicionalmente, en el Plan de Desarrollo quedó plasmado el esfuerzo por parte de la administración de fortalecer la participación ciudadana, donde la ciudadanía se empodere y se vincule efectivamente al ejercicio de la gestión pública. La cuarta línea estratégica del Plan de Desarrollo “*Participación y fortalecimiento a la descentralización*”, establece el programa Fortalecimiento de Organizaciones de Participación Ciudadana y Comunitarias, el cual busca brindar a las Juntas de Acción Comunal y demás organismos de participación, capacitación, asesoría y apoyo logístico para el desarrollo de sus actividades.

Por esta razón, se evidencia la existencia de un proceso de planificación participativa, específicamente en la formulación del Plan de Desarrollo, donde la sociedad civil y el sector privado participaron y plasmaron sus visiones de ciudad en la hoja de ruta de Cartagena para los próximos cuatro años.

Además de la participación ciudadana en el proceso de planificación y formulación del Plan de Desarrollo, los últimos tres gobiernos del Distrito de Cartagena han incluido en su Plan de Desarrollo un porcentaje del presupuesto definido de manera participativa por parte de la comunidad. Dicho proceso participativo inició en 2006, con colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la ejecución del *PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL Y PAZ CON ACTIVOS DE CIUDADANÍA DE CARTAGENA*. Una de las fases del programa consistió en un diagnóstico participativo, mediante la realización de una encuesta a los hogares residentes en tres áreas de la ciudad. Posteriormente, y con base a la información recolectada, se identificaron proyectos que dieran respuesta a las necesidades detectadas. Es por esta razón que en 2007, la Administración local destinó COP \$ 5.000 millones del presupuesto distrital para la ejecución de 172 proyectos priorizados por la comunidad en 2006, con el acompañamiento del PNUD.

En 2008, bajo el Plan de Desarrollo *“Por una sola Cartagena”*, la Administración local propuso destinar en el cuatrienio COP \$ 21.000 millones de los ICLD para ejecutar proyectos priorizados mediante el proceso participativo de 2006-2007. Adicionalmente, el Decreto Distrital 228 de 2009 estableció el procedimiento y delegó en la Secretaría del Interior y Convivencia (SICC) la distribución de los recursos destinados del presupuesto para proyectos priorizados. Específicamente, y de acuerdo con la información proporcionada por la Alcaldía, la SICC ejecutó un total de 43 proyectos por un valor total de COP \$ 3.442 millones; en los que se destaca 23 proyectos de infraestructura, 7 de generación de ingresos y 7 de dotación de herramientas tecnológicas.

En el Plan de Desarrollo 2016-2019 *“Primero la Gente”*, quedó plasmada la necesidad de fomentar los espacios de participación ciudadana y continuar el proceso de ejecución del presupuesto participativo, acorde con lo establecido en el Acuerdo 003 de 2009 y el Decreto reglamentario 0761 de 2009. Específicamente, la Administración local propuso destinar para el cuatrienio de gobierno \$ 3.347 millones, distribuidos de la siguiente forma: COP \$ 800 millones en 2016; COP \$ 814 millones en 2017; COP \$ 849 millones en 2018; y COP \$ 879 millones en 2019. De acuerdo con los valores de referencia de la metodología ICES, la destinación de recursos para presupuesto participativo es inferior al 10%, situación que sitúa a Cartagena en Amarillo de acuerdo con el benchmark definido para el componente.

No obstante, aunque se observan esfuerzos institucionales tendientes a promover la participación ciudadana en los procesos de planeación, la percepción ciudadana muestra que la población no está conociendo los procesos realizados. En efecto, de acuerdo con los resultados de la encuesta de IPSOS Napoleón Franco (2014), el 79% de los cartageneros considera que las opiniones de la ciudadanía no son tenidas en cuenta por la administración a la hora de tomar decisiones, mientras que el 21% considera que sí. Adicionalmente, se observa que no existe conocimiento efectivo de los mecanismos de participación ciudadana. El 66% de los encuestados aseguró no conocer los mecanismos de participación en las

decisiones del gobierno en Cartagena, y tan solo el 14% conoce los mecanismos y los ha utilizado. Estas cifras evidencian un área de acción prioritaria en la formulación de políticas públicas para los próximos años, y serán importantes para mejorar aspectos relacionados con la promoción de cultura ciudadana, la confianza en las instituciones y la propensión a la tributación.

La administración local, elegida en las elecciones de octubre de 2015, llevó a cabo un proceso de rendición de cuentas de los primeros cien días de gobierno. Mediante el Decreto No. 0514 de 2016, la Alcaldía convocó a una audiencia pública de rendición de cuentas para ser realizada el 20 de abril de 2016, con el propósito de informar sobre la gestión y los logros alcanzados por la Administración Distrital a partir de tres ejes temáticos: 1. Superar la desigualdad, 2. Adaptar el territorio para la gente, y 3. Seguridad integral. El Alcalde realizó una exposición sobre dichos componentes informándole al público el estado de cada uno. Adicionalmente, se permitió una ronda de preguntas para los asistentes al evento.

Las Administraciones anteriores, siguiendo lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, convocaron y realizaron audiencias públicas de rendición de cuentas con el objetivo de presentar los informes de gestión llevados a cabo por la Alcaldía. De acuerdo con la información facilitada por la Administración local, se evidencia la realización de al menos una audiencia pública al final de cada año para presentarle a la comunidad los logros y avances de las metas del plan de gobierno, en los últimos 7 años. La información sobre los procesos de rendición de cuentas en el 2016, así como los procesos realizados desde el año 2008, se encuentra disponibles en la página web del Distrito.

Con relación al proceso participativo de rendición de cuentas, el artículo 10 del Plan de Desarrollo “*Primero la Gente*”, establece como meta la realización de ocho audiencias públicas en el cuatrienio, con el objetivo de acercar la administración pública a todas las unidades comuneras de gobierno de la ciudad de Cartagena.

En adición, con el propósito de identificar el estado del proceso de rendición de cuentas en el Distrito utilizamos el Índice de Gobierno Abierto (IGA), el cual forma parte del Sistema de Monitoreo y Evaluación del Cumplimiento de Normas Estratégicas Anticorrupción, de la Procuraduría General de la Nación, con el objetivo de generar alertas tempranas sobre irregularidades administrativas, promover el cumplimiento normativo y buenas prácticas, pero sobre todo, prevenir sanciones disciplinarias y la ocurrencia de actos de corrupción. Uno de los componentes de este índice es Rendición de Cuentas, el cual evalúa los mecanismos que permiten la participación ciudadana, en éste, Cartagena obtuvo un puntaje de 92,2 (en una escala de 0 a 100), situando al Distrito en la posición 91 entre 1.102 municipios.

En la encuesta de opinión a los cartageneros se les preguntó sobre el proceso de rendición de cuentas de la gestión pública. Al respecto, se observa un desconocimiento generalizado sobre estos mecanismos de participación ciudadana. Al responder la pregunta ¿Cuál es la mejor opción para que el gobierno rinda cuentas?, el 42% de los encuestados aseguró no conocer opciones, mientras que el 36% identificó la radio y la prensa como medio para rendir cuentas; y el 18% reconoce a las Audiencias Públicas como la mejor

opción. En cuanto a la pregunta ¿Usted cree que los informes de rendición de cuentas permiten conocer los resultados de la gestión?, el 27% de los cartageneros informó no saber de la existencia de los informes, mientras que el 35% aseguró no saber dónde consultarlos. Se observa un desconocimiento importante, razón por la cual la administración debe trabajar en las herramientas que permitan dar a conocer y divulgar los procesos de rendición de cuentas.

En la Tabla 5-1 se presentan los resultados de los indicadores de la ICSC relacionadas con la participación ciudadana.

Tabla 5-1. Indicadores Gestión Pública Participativa

SUBTEMA	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	UN. MEDIDA	VALORES DE REFERENCIA			Resultado
				VERDE	AMARILLO	ROJO	
Participación ciudadana en la planeación de la gestión pública de gobierno	Existencia de proceso de planificación participativa	Se lleva adelante un proceso de planificación participativa en cooperación con organizaciones comunitarias y con participación ciudadana.	Sí/ Sí calificado/ No	La planificación es participativa y: a) es parte del marco legal nacional o subnacional; b) se consulta a la sociedad civil, al sector privado y al sector académico; c) las opciones se recogen de forma metodológica; d) los resultados se difunden públicamente; e) los resultados se incorporan a los objetivos y metas del plan	La planificación no es completamente participativa: a) es parte del marco legal nacional aunque no es parte del marco legal subnacional; b) no se consulta a todos los grupos de interés; c) las opiniones no se recogen de forma metodológica; d) los resultados se difunden parcialmente; e) algunos resultados se incorporan a los objetivos y metas del plan	La planificación no es completamente participativa: a) no existe marco legal; b) no se consulta a los grupos de interés por lo tanto; c) no se recogen opiniones; d) no hay difusión; e) no hay información nueva para incorporar a los objetivos y metas del plan	Sí
Participación ciudadana en la planeación de la gestión pública de gobierno	Existencia de presupuesto participativo	Participación de la sociedad civil en la programación presupuestaria municipal	Sí/No y % del presupuesto	Se cuenta con un esquema de presupuesto participativo igual o superior al 10% del presupuesto anual.	Se cuenta con un esquema de Presupuesto participativo inferior a 10% del presupuesto anual.	No se cuenta con esquemas de presupuesto participativo.	Sí, inferior al 10%

Rendición pública de cuentas	Sesiones públicas de rendición de cuentas por año	Número de sesiones anuales en las que el municipio rinde cuentas públicamente sobre su gestión	#	Existe un marco institucional y se realiza por lo menos un ejercicio anual de rendición pública de cuentas del PDM y del presupuesto, que deben estar disponibles en internet.	Existe un marco institucional pero no se aplica regularmente, los ejercicios de rendición de cuentas son ad hoc y no están disponibles al público en internet.	No existe un marco institucional de rendición de cuentas y no se realizan ejercicios de este tipo.	8
------------------------------	---	--	---	--	--	--	---

De manera complementaria, es pertinente analizar los resultados de otras ciudades similares intervenidas en el marco de la ICES: Barranquilla y Bucaramanga en Colombia, y Ciudad de Panamá (Panamá). Así, al comparar a Cartagena con dichas ciudades, se observa una situación similar a la de las ciudades colombianas, y en mejor posición que Ciudad de Panamá. Ninguna de las 4 ciudades tiene un esquema de presupuesto participativo.

En cuanto a planificación participativa y rendición de cuentas, debido a que dichas actividades están reglamentadas en Colombia, se observa que en las tres ciudades del país existe un marco institucional y se cumple con los parámetros deseables establecidos por la metodología. Panamá por el contrario no lleva a cabo un proceso de planificación participativa (Tabla 5-2).

Tabla 5-2 Indicadores de gestión pública participativa, cuatro ciudades ICES

Ciudad Indicador	Planificación participativa	Presupuesto participativo	Rendición de cuentas
Cartagena	Sí	No	Sí
Barranquilla	Sí	No	Sí
Bucaramanga	Sí	No	Sí
Panamá	No	No	Sí

Fuente: BID, Urban Dashboard 2016

5.1.2 GESTIÓN PÚBLICA MODERNA

El Distrito de Cartagena programa y ejecuta el presupuesto de forma anual en cumplimiento del principio de anualidad establecido en el Decreto 111 de 1996.⁴⁹ Por esta razón, la existencia de un presupuesto plurianual no se prevé en el sistema presupuestal de Colombia, salvo para los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR) que se rigen por un presupuesto bienal. A modo de conclusión dicho indicador no es aplicable para el caso colombiano.

Sin embargo, la Ley colombiana sí establece mecanismos de planificación financiera. El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) constituyen mecanismos de planificación financiera que permite articular anualidades y sus correspondientes fuentes de financiación, con los objetivos estratégicos, metas, programas, subprogramas y proyectos que se ejecutarán en el Plan de Desarrollo. El MFMP tiene un horizonte de 10 años, no obstante el Distrito cumple y ejecuta su presupuesto anualmente, como lo establece la Ley.

Respecto al PPI, contenido en el Plan de Desarrollo de la ciudad, la Administración planificó un presupuesto que asciende a COP \$ 4.062.132 millones para ser ejecutado en el cuatrienio 2016 - 2019. Sin embargo, en el Plan de Desarrollo el gobierno Distrital manifestó que en el PPI no se incluyó la estimación de recursos no recurrentes o convencionales; pero sí se compromete a gestionar recursos procedentes del SGR, de crédito público, de las Alianzas Público Privadas, de cooperación internacional, entre otros, para financiar los siguientes programas priorizados: Paz (postconflicto), Sistema de Lagos y Caños, Plan de Drenajes pluviales, cambio climático y vías para la competitividad y movilidad.

En cuanto al indicador de existencia de un sistema de estímulos al personal, la administración local aseguró no contar con un sistema de indicadores de desempeño que esté asociado a estímulos a los funcionarios públicos. No obstante, manifestaron que desde 2005 Cartagena cuenta con un Sistema de Gestión de Calidad para la rama ejecutiva, como una herramienta de gestión sistemática y transparente, con el objetivo de dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios públicos. Para el año 2008, la ciudad adoptó y amplió el Sistema Integrado de Gestión de Calidad y el Modelo Estándar de Control Interno de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. En dicha modificación, se incluyó el manual de procedimientos, un programa de inducción y reinducción, y el código del Buen Gobierno, entre otros.

Ahora bien, respecto a la existencia de sistemas electrónicos para el seguimiento de la gestión del municipio, el Distrito de Cartagena cuenta y participa en los siguientes sistemas electrónicos de seguimiento a la gestión pública a nivel nacional:

- SUI (Sistema único de información)

⁴⁹ “Por la cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.”

- SISBEN (Sistema de identificación de beneficiarios potenciales para los programas sociales)
- SIMAT (Sistema integrado de matrículas educativas)
- SIHO (Sistema de información hospitalaria)
- FUT (Formulario Único Territorial)
- SGR (Sistema General de Regalías)

Adicionalmente, la Alcaldía Distrital cuenta con tres sistemas de información propios para hacer seguimiento presupuestal a las finanzas del Distrito. MATEO, Es el sistema tributario del Distrito. Conecta a la base del mismo nombre y lleva la información detallada del recaudo y la cartera de los impuestos Predial e industria y Comercio de la ciudad, sus corregimientos y áreas rurales aledañas. Contiene la base de datos de los contribuyentes del Distrito de Cartagena en los impuestos Predial, Industria y Comercio y Retenciones de Industria y Comercio. En este, se realiza toda la gestión de liquidación, facturación y registro de pagos de los respectivos impuestos, y se obtienen los datos de recaudo y cartera para tomar las decisiones de fijar incentivos para el pago de los impuestos. Cuenta con información histórica de varios años que permite hacer seguimiento del comportamiento del recaudo, del crecimiento por estratos y actividad comercial. Permite la interfaz con sistemas de página web, con los bancos y otras aplicaciones que extraen e insertan datos de la misma.

Adicionalmente, existe el PREDIS, el sistema presupuestal del Distrito. Dicho sistema de información lleva el registro de todo el proceso presupuestal desde la apropiación inicial de los recursos, las modificaciones al presupuesto, hasta su ejecución registrando cada uno de los documentos necesarios para su correcta gestión. Cuenta con un módulo de órdenes de pago y planillas en el cual pagaduría hace su gestión. Es un sistema multicompañía y multiunidad donde se pueden llevar separadamente los registros de cada una de las secretarías, los entes descentralizados y las alcaldías locales. Hace interfaz con el sistema de seguimiento de cuentas para que el mismo reporte en tiempo real la actividad que tienen las cuentas en el sistema de información.

Por último se encuentra el sistema de información LIMAY utilizado para llevar la contabilidad del Distrito. Lleva los registros contables necesarios para que la información del Distrito repose adecuadamente en las base de datos y cuente con los elementos necesarios para reportar ante los entes de control los aspectos relacionados con su ejercicio.

Al indagar a la ciudadanía sobre los sistemas de información para consultar sobre las metas de la ciudad, el 54% de los encuestados aseguró no conocer dichos sistemas de información, el 18% manifestó conocerlos pero no utilizarlos y tan sólo el 8% informó que los conoce y utiliza para consultar sobre el desarrollo de las metas de la ciudad.

Para la publicación de los procesos de contratación, en cumplimiento de la Ley 1150 de 2007, la Alcaldía de Cartagena utiliza el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), sistema al que ciudadanos y empresas pueden ingresar a través de la página web de la Alcaldía, y permite conocer e interactuar con los procesos de selección y contratación de proveedores. El anterior procedimiento es evaluado por la Procuraduría General de la Nación, quien verifica que los procesos de contratación estén sujetos a los principios legales a través del indicador de Visibilidad en la contratación del IGA. En el informe 2014 – 2015, Cartagena mejoró sus resultados al obtener una calificación de 75.8 frente a la calificación de 65.9, obtenida en el periodo 2013-2014.

En la encuesta de opinión, al indagarle a la ciudadanía sobre los sistemas de información para consultar sobre contratación pública, el 47% de los encuestados afirmó conocer el sistema de contratación pública. Por el contrario, el 53% aseguró no conocer o saber sobre dicho mecanismo de contratación. Es importante de la administración divulgue de manera más efectiva los procesos de contratación pública, para que de esta manera dichos procesos sean más transparentes e incluyentes.

En la Tabla 5-3 se presentan los resultados de los indicadores de la ICSC relacionadas con Gestión Pública Moderna.

Tabla 5-3. Indicadores Gestión Pública Moderna

SUBTEMA	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	UN. MEDIDA	VALORES DE REFERENCIA			RESULTADO
				VERDE	AMARILLO	ROJO	
Procesos modernos de la gestión pública del presupuesto municipal	Existencia de un presupuesto plurianual	La ciudad tiene presupuesto plurianual con una planificación de ingresos y gastos de al menos dos años y se lo utiliza para establecer requisitos de presupuestos futuros para servicios existentes, evaluar los efectos de futuros cambios en las políticas y nuevos programas sobre los recursos y distribuir recursos con restricción	Sí/No y años	La ciudad cuenta con un presupuesto proyectado para los próximos tres años	La ciudad cuenta con un presupuesto proyectado para los próximos dos años	El presupuesto solo contempla un año	Presupuesto a 1 año

		fiscal					
Procesos modernos de gestión pública del presupuesto municipal	Existencia de Sistema de Estímulos al personal establecido mediante un sistema de indicadores de desempeño	Existe un Sistema de Estímulos al personal que abarque planes de incentivos y programas de bienestar	Sí/No	Existe un sistema de estímulo, establecido mediante un sistema de indicadores de desempeño	Existe Sistema de Estímulos al personal, e indicadores de desempeño, pero no se encuentran co-relacionados	No existe sistema de estímulos ligado a indicadores de desempeño	NO
Sistemas modernos de gestión pública del gobierno municipal	Existencia de sistemas electrónicos para el seguimiento de la gestión de la municipalidad	Existen sistemas electrónicos instalados para hacer seguimiento del cumplimiento de los objetivos y las metas de la municipalidad	Sí electrónico/ Sí manual/ No	Existe un sistema electrónico que mide el progreso y los resultados de la gestión municipal.	Existe un sistema que mide el progreso y los resultados de la gestión municipal pero es manual.	No existe un sistema de rendición de cuentas que mida el progreso ni los resultados de la gestión municipal.	Sí
Sistemas modernos de gestión pública del gobierno	Existencia de sistemas electrónicos de adquisiciones	La municipalidad dispone de un sistema electrónico para realizar las adquisiciones y contrataciones	Sí/ Sí calificado/ No	Existe un sistema electrónico de adquisiciones en línea abierto al público y que, al menos, difunde públicamente las solicitudes de propuestas y los resultados de las licitaciones públicas.	Existe un sistema electrónico de contrataciones pero no difunde los resultados de las licitaciones públicas.	El gobierno municipal no cuenta con un sistema electrónico de contrataciones	Sí

En términos comparativos, en la Tabla 5-4 se observa que Bucaramanga es la ciudad con mejores indicadores de gestión pública moderna, mientras que Ciudad de Panamá se encuentra en situación crítica respecto a este componente. La ciudad de Cartagena obtiene un resultado que debe alertar a la administración local, en orden para avanzar hacia un sistema de estímulos basado en resultados para los funcionarios públicos, así como un sistema de seguimiento a la gestión efectivo y no manual.

Tabla 5-4. Indicadores de gestión pública moderna, cuatro ciudades ICES

Ciudad Indicador	Presupuesto plurianual	Sistema de estímulos	Sistema de seguimiento de la gestión	Sistema de adquisiciones en línea
Cartagena	No	No	Sí, pero manual	Sí
Barranquilla	No	No	Sí	Sí
Bucaramanga	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	No	N.A.	No	No

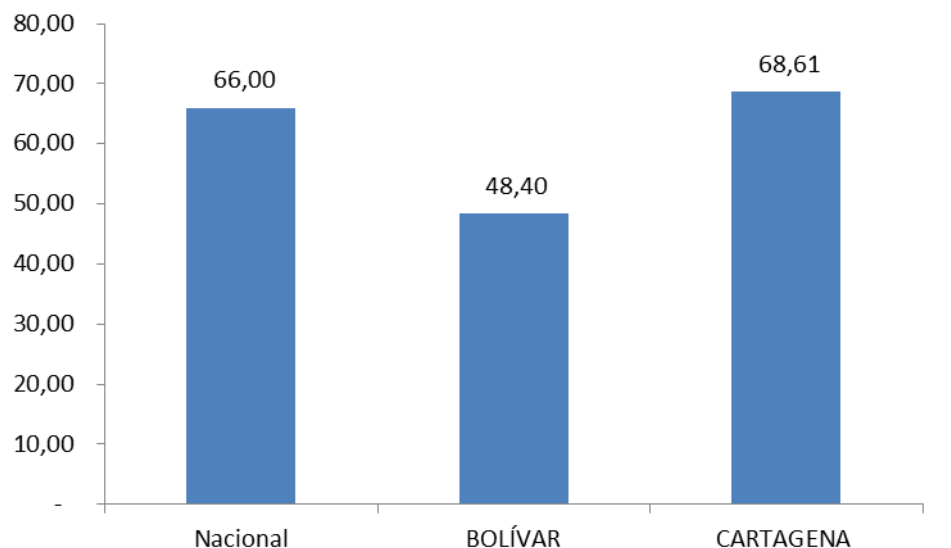
Fuente: BID, Urban Dashboard 2016

5.1.3 TRANSPARENCIA

Para verificar la transparencia y auditoría de la gestión pública del gobierno local se utilizó el Índice de Transparencia Municipal de la Corporación Transparencia por Colombia, el cual agrupa tres factores de medición: Visibilidad, Institucionalidad y Control y Sanción. De acuerdo con los resultados obtenidos en el 2013, Cartagena obtuvo un puntaje de 63.3, situando a la ciudad en el puesto 13 entre 41 alcaldías evaluadas. No obstante lo anterior, dicho resultado, de acuerdo con Transparencia por Colombia, ubica al distrito en riesgo medio de incurrir en actos de corrupción, indicando la existencia de retos institucionales para mitigar la ocurrencia de estos actos. De acuerdo a la metodología CSC, los valores de referencia, sitúan a la ciudad en nivel amarillo, en el rango de 60.0 a 89.4. Comparativamente, Cartagena obtuvo un puntaje total menor que Bucaramanga y Barranquilla, quienes registraron 65.3 y 77.5, respectivamente.

Adicionalmente, para identificar las condiciones institucionales y prácticas de la administración local en cuanto a la transparencia de la gestión pública, se utiliza el Índice de Gobierno Abierto (IGA). Para la evaluación de 2014-2015, Cartagena registró un IGA de 68.6, evidenciando una disminución respecto al puntaje para el periodo 2013-2014 en el que obtuvo 74 sobre 100. Dicho resultado situó al distrito de Cartagena en el puesto 516 entre 1101 municipios del país, perdiendo 103 posiciones respecto al puntaje registrado en 2013-2014.

Figura 5–1 Índice de Gobierno Abierto. 2014-2015



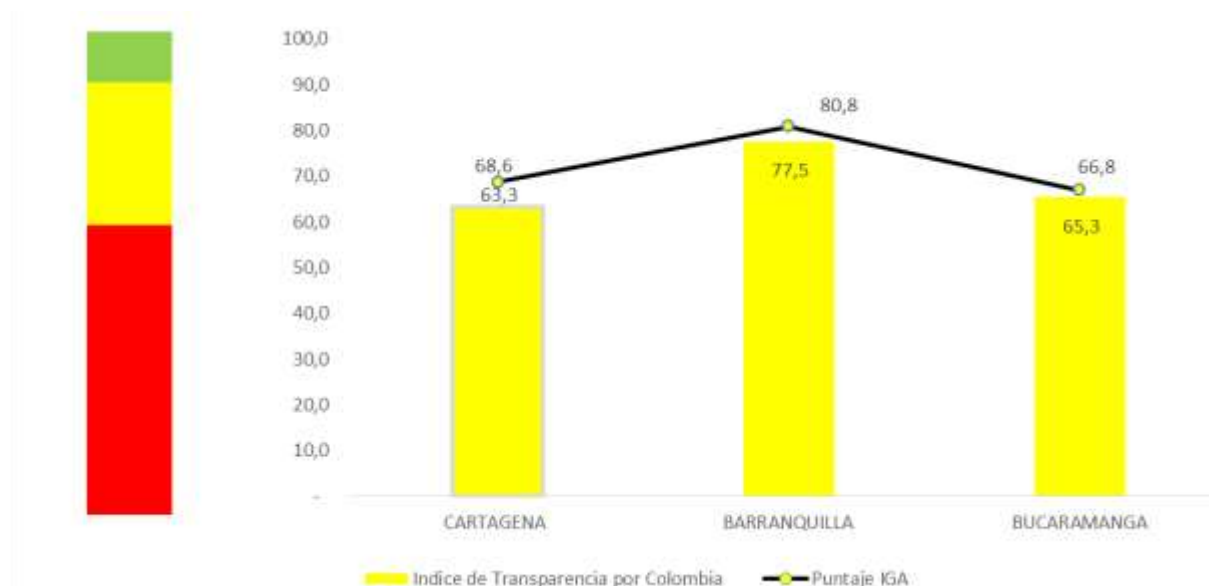
Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2015

La Figura 5–1 presenta el resultado del IGA a nivel nacional, nivel departamental (Bolívar) y nivel municipal (Cartagena). Se observa en primera medida, que Cartagena obtuvo un puntaje significativamente superior al registrado por el departamento de Bolívar y ligeramente superior al promedio nacional.

De los tres componentes que integran el IGA, es de destacar el puntaje obtenido en Exposición de la Información, el cual fue del orden de 81.7, lo que muestra una fortaleza de la administración local en proveer información a la ciudadanía. Sin embargo, es en el componente de Organización de la Información en el que la ciudad obtiene su puntaje más bajo, registrando un 50.3, constituyendo un reto para la administración en términos de gestión pública. Por último, con respecto al componente de Diálogos de la Información, Cartagena registró 59 puntos. Sobre esta situación es útil mencionar que para el periodo 2013-2014, el distrito obtuvo 82,8 puntos, evidenciando una disminución significativa en el puntaje de dicho componente. Por esta razón, estos resultados son una alerta temprana para la administración local en aras de mejorar el desempeño de su gestión.

La Figura 5–2 presenta y compara el Índice de Transparencia Municipal y el puntaje IGA para las tres ciudades, en la cual se observa que en general los municipios estudiados tienen resultados aceptables en transparencia en su gestión pública, sin embargo existen componentes en los que se deben trabajar para mejorar la calidad de la administración.

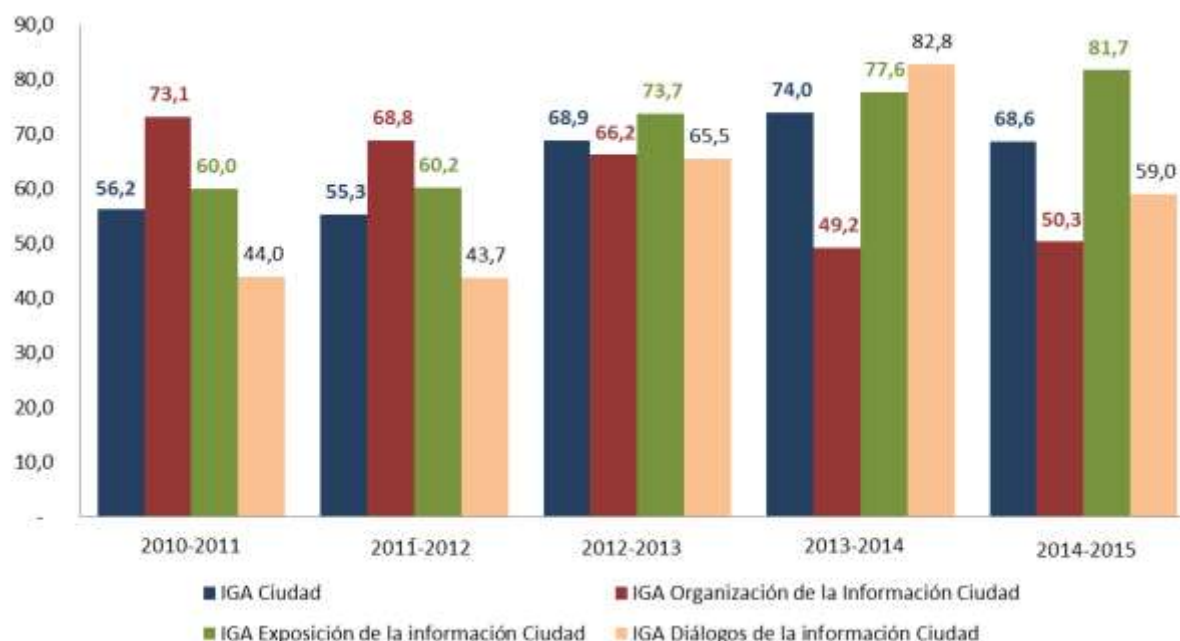
Figura 5–2. Índice de Transparencia Municipal, 2013. Índice de Gobierno Abierto, 2014-2015.



Fuente: Índice de Transparencia Municipal. Corporación Transparencia por Colombia, 2013.
Índice de Gobierno Abierto. Procuraduría General de la Nación, 2014-2015.

Ahora bien, la Figura 5–3 presenta la evolución del IGA para el distrito de Cartagena, en los cinco informes presentados por la Procuraduría General de la Nación. En primer lugar, se observa que el resultado del índice ponderado ha mejorado, pasando de 56.2 en 2010-2011 a 68.6 en el último bienio. En segundo lugar, analizando el comportamiento de cada uno de los componentes del IGA, se observa que el distrito ha empeorado su calificación en cuanto a Organización de la Información. En el primer bienio obtuvo 73.1 y en el último pasó a 50.3. En tercer lugar, se observa el esfuerzo positivo del distrito en la Exposición de la Información a la ciudadanía, obteniendo un puntaje de 81,7 en 2014-2015, significativamente superior a los 60 puntos registrados en el bienio 2010-2011. Por último se genera una alerta en el componente de Diálogos de la Información, debido a que para el periodo 2013-2014 la ciudad obtuvo 82.8 sobre 100, y para el bienio siguiente bajó la calificación a 59 puntos.

Figura 5-3. Índice de Gobierno Abierto Histórico Cartagena. Total y tres componentes. 2010-2015



Fuente: Índice de Gobierno Abierto. Procuraduría General de la nación.

La encuesta de opinión, buscó indagar sobre la transparencia de la administración local de Cartagena, a la pregunta: ¿Qué tan transparente ha sido la administración de Cartagena?, el 46% de los ciudadanos encuestados afirmó que era poco transparente, en contraposición al 16% quien aseguró que era muy transparente; mientras que el 38% consideró que la administración tenía un comportamiento neutral.

Por último, el componente de Transparencia incluye la forma cómo las cuentas del municipio son auditadas. Para el caso de Cartagena, la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias realiza auditoría a todas las dependencias de la Alcaldía, así como a todas las entidades descentralizadas. De esta manera, la Contraloría hace una evaluación de la ejecución de contratos, proyectos y metas de los planes de desarrollo de cada entidad pública de la ciudad. Es pertinente resaltar que en la Página web de la entidad se encuentran disponibles los informes de control de la gestión fiscal.

En la Tabla 5-5 se presentan los resultados de los indicadores de la ICSC sobre *Transparencia*.

Tabla 5-5. Indicadores de Transparencia

SUBTEMA	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	UN. MEDIDA	VALORES DE REFERENCIA			Resultado
				VERDE	AMARILLO	ROJO	
Transparencia y auditoría de la gestión pública de gobierno	Índice de Transparencia	Puntuación de la municipalidad en un índice de transparencia nacional	#	89.5-100	89.4-60.0	59.0 - 0	63,30

Transparencia y auditoría de la gestión pública de gobierno	Porcentaje de cuentas de la municipalidad que son auditadas	Las cuentas del municipio son auditadas con independencia del grupo de auditoría interna, obteniendo conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.	SI/NO	SI	N/A	NO	Sí
Transparencia y auditoría de la gestión pública de gobierno	Porcentaje de empresas municipales cuyas cuentas son auditadas por terceros	Numerador: empresas municipales cuyas cuentas son auditadas por terceros independientes Denominador: cantidad total de empresas municipales	%	Del 80% al 100% de las empresas municipales es auditado por una organización independiente	Del 80% al 100% de las empresas municipales es auditado, aunque no por una organización privada independiente, o bien entre el 50% y el 80% de las empresas municipales es auditado por una organización independiente	Menos del 50% de las empresas municipales es auditada	De 80% al 100% de las empresas municipales cuyas cuentas son auditadas por terceros independientes

En la Tabla 5-6 se presentan los resultados de los indicadores de transparencia de Cartagena con las tres ciudades de referencia. En términos comparativos, se observa que la ciudad de Cartagena obtiene indicadores de transparencia similares a Barranquilla y Bucaramanga, situándolas en el rango intermedio o color amarillo de acuerdo con los valores del benchmark. Sin embargo, de las cuatro ciudades Cartagena sobresale por el hecho de que el 100% de sus cuentas municipales son auditadas por terceros, en este caso por la Contraloría Distrital de la ciudad.

Tabla 5-6. Indicadores de transparencia, cuatro ciudades ICES

Ciudad Indicador	Indicador Índice de	Porcentaje de cuentas	Porcentaje de cuentas
--------------------	---------------------	-----------------------	-----------------------

	Transparencia	auditadas	auditadas por terceros
Cartagena	63,3	100%	100%
Barranquilla	77,5	100%	0%
Bucaramanga	65,3	100%	0%
Panamá	N.A.	0%	0%

Fuente: BID, Urban Dashboard 2016

5.2 FISCAL

5.2.1 IMPUESTOS Y AUTONOMÍA FINANCIERA

Para la vigencia fiscal de 2015 los ingresos totales de Cartagena ascendieron a COP \$1.727.807 millones, mostrando un aumento de 1% en términos reales frente a los resultados de 2014, año en el que totalizaron COP \$1.704.362 millones. Al observar la estructura de ingresos para el 2015, los ingresos propios (ingresos tributarios más no tributarios sin transferencias) representaron el 36% de los ingresos totales, mientras que las transferencias alcanzaron el 40% y los ingresos de capital⁵⁰ el 24%. La

Tabla 5-7 presenta los principales indicadores para el periodo 2010 a 2015, en la cual se observa para este periodo una variación promedio de 6% en los ingresos totales, 8% en los ingresos propios y 5% en las transferencias. Es importante resaltar que la tasa de crecimiento más alta en el periodo estudiado fueron los recursos de capital, con una variación promedio de 13% en los últimos seis años.

Tabla 5-7. Ingresos totales Cartagena. 2010-2015

Concepto	Valores a precios constantes 2015= 100	Variación 2015	Variación	Participación	Promedio de
----------	--	----------------	-----------	---------------	-------------

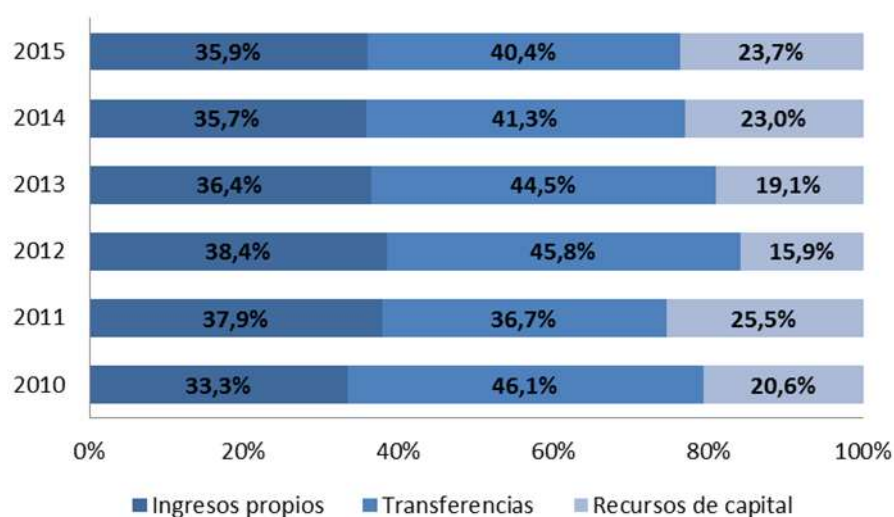
⁵⁰ De acuerdo al Artículo 31 del Decreto 111 de 1996, los ingresos de capital están compuestos por: "(...) los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.

	A 2010	A 2011	A 2012	A 2013	A 2014	A 2015				
Ingresos Totales (1+2+3)	1.298.857	1.251.843	1.278.159	1.553.060	1.704.362	1.727.807	1%	6%	100%	100%
1. Ingresos Propios	432.838	473.828	490.809	565.323	609.074	620.286	2%	8%	36%	36%
2. Transferencias	598.796	458.936	584.758	690.731	703.609	698.295	-1%	5%	40%	42%
3. Recursos de Capital	267.223	319.079	202.592	297.006	391.678	409.226	4%	13%	24%	21%

Fuente: Construcción propia con base en la información reportada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS. Formulario: REPORTE_INFORMACION. Periodo: OCT A DIC – 2010 a 2015, cuyos valores están a precios corrientes. Valores: Millones de pesos a precios constantes de 2015

La Figura 5–4 presenta la participación de los ingresos propios, las transferencias y los recursos de capital, sobre el total de ingresos de Cartagena, para los últimos seis años. A la luz de la gráfica, la participación ha sido estable durante el periodo estudiado, en el que se resalta la primacía de la participación de las transferencias. Para 2015, las transferencias representaron el 40.4% de los ingresos totales, mientras que los ingresos propios y los recursos de capital el 35.9% y 23.7%, respectivamente.

Figura 5-4. Participación de los ingresos propios, las transferencias y los recursos de capital en los ingresos totales. 2010-2015.



Fuente: CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS. Formulario: REPORTE_INFORMACION. Periodo: OCT A DIC – 2010 a 2015.
Precios constantes de 2015.

Al desagregar los resultados obtenidos con antelación por fuentes de ingresos (i.e. ingresos propios, Transferencias e ingresos de capital), nos permite realizar un diagnóstico más integral de la gestión fiscal y de la gestión financiera de la ciudad de Cartagena. La Tabla 5-8 muestra, en concordancia con lo observado en la figura anterior, la alta dependencia que tiene la ciudad hacia los ingresos no tributarios, específicamente hacia los recursos procedentes de las transferencias nacionales y departamentales. Sin embargo, el comportamiento fiscal de los ingresos propios ha tenido una tasa de crecimiento anual en términos reales del 6,6%, mientras que los recursos de capital lo han hecho a una tasa anual de 24%, en los últimos trece años.

Tabla 5-8. Desagregación de los ingresos totales.

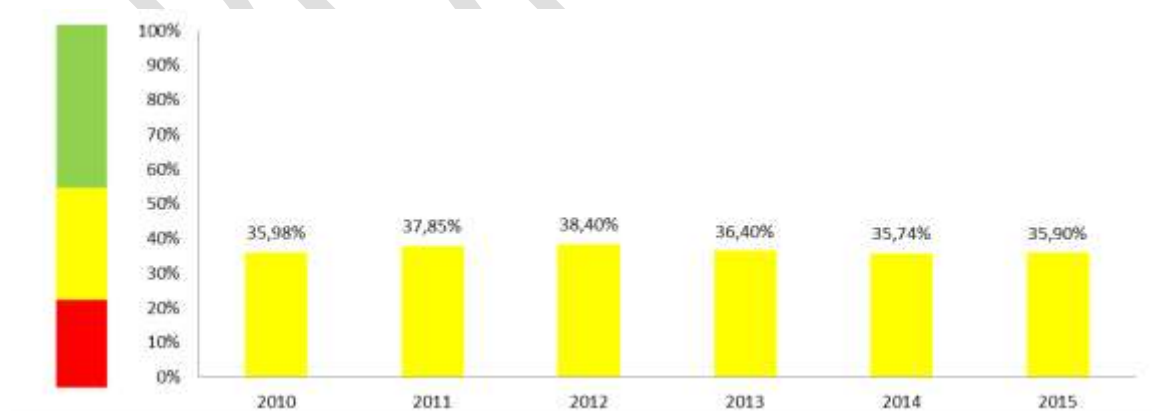
Año	Ingresos Propios	Transferencias	Recursos de Capital
2003	271.213	373.140	26.253
2004	304.764	391.704	66.192
2005	342.255	382.366	121.107
2006	347.459	344.604	175.247
2007	347.101	447.791	299.434
2008	337.072	568.623	329.526

2009	356.563	579.913	392.207
2010	432.838	598.796	222.930
2011	473.828	458.936	276.106
2012	490.809	584.758	179.578
2013	565.323	690.731	268.353
2014	609.074	703.609	366.839
2015	620.286	698.295	409.226
Δ% anual 2003 - 2008	4%	6,5%	52%
Δ% anual 2009 - 2015	6,2%	2,6%	1%
Δ% anual 2003 - 2015	6,6%	4,9%	24%

Fuente: CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS. Formulario: REPORTE_INFORMACION. Periodo: OCT A DIC – 2010 a 2015. Valores: Millones de pesos a precios constantes de 2015

El porcentaje de ingresos propios sobre el total de ingresos mide el grado en que la ciudad tiene poca o mucha dependencia de los ingresos proporcionados por otros niveles de Gobierno para prestar sus servicios públicos y sociales. Para la vigencia 2015, el porcentaje de ingresos propios fue del 35,9%, resultado que sitúa a la ciudad en amarillo de acuerdo con los valores de referencia de la metodología CSC. Es recomendable y totalmente viable que Cartagena fortalezca su gestión institucional para aumentar los ingresos propios y así mejorar las finanzas públicas del distrito. Dicha situación se ha mantenido constante en los últimos 6 años, como se observa en la Figura 5–5, la cual presenta el histórico de ingresos propios como porcentaje de ingresos totales entre 2010 y 2015.

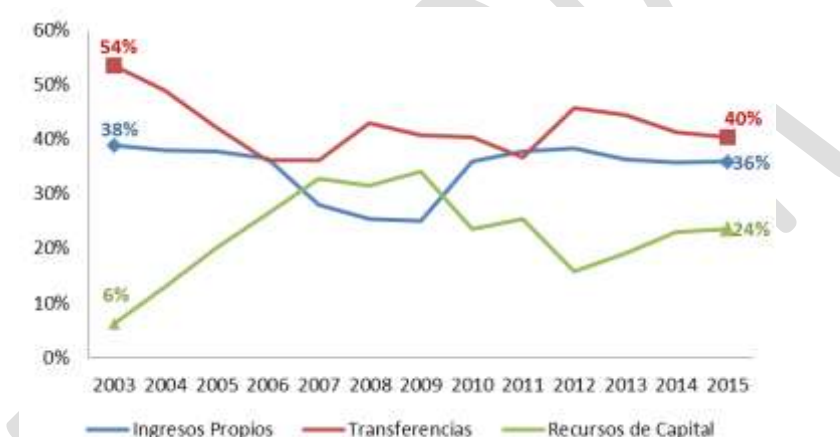
Figura 5–5. Ingresos propios como porcentaje de ingresos totales. Cartagena 2010-2015



Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS. Formulario: REPORTE_INFORMACION. Periodo: OCT A DIC – 2010 a 2015.

Para ampliar el análisis, la Figura 5–6 presenta la evolución de la composición por tipo de ingresos, entre el 2003 y el 2015. Aunque como se afirmó anteriormente Cartagena depende en gran medida de las transferencias, se observa que su participación en los ingresos totales ha disminuido significativamente, pues pasó de representar el 54% de los ingresos totales en 2003 al 40% en 2015.; mientras que la participación de los recursos de capital se ha incrementado en casi 20 puntos porcentuales, llegando a representar el 24% en el 2015. Respecto a los ingresos propios su participación no ha variado significativamente, pues tanto al inicio como al final del período su participación sobre el total de los ingresos ha rodeado el 37%.

Figura 5–6. Composición de los ingresos, 2003-2015.



Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS.

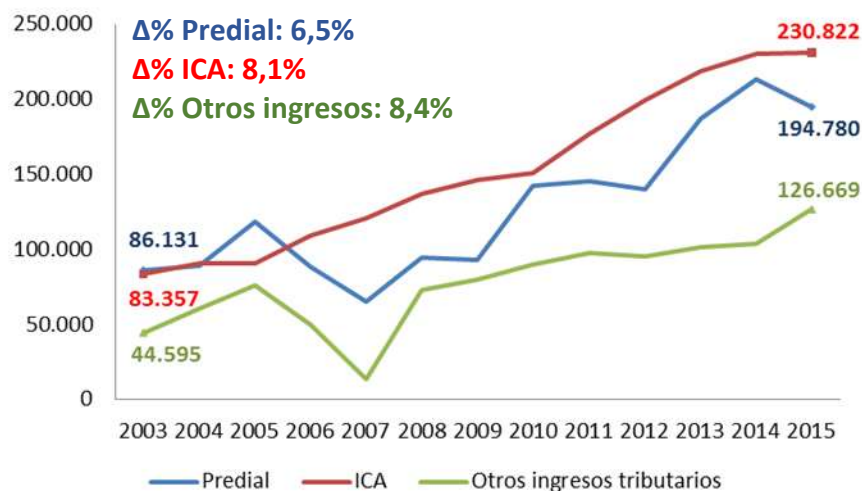
Formulario: REPORTE_INFORMACION. Período: OCT A DIC – 2010 a 2015.

Valores: Millones de pesos a precios constantes de 2015

Para observar la evolución de los impuestos de mayor importancia para las finanzas distritales la

Figura 5–7 presenta el comportamiento del impuesto predial, ICA y el resto de los ingresos tributarios, para el periodo comprendido entre los años 2003 y 2015. Se observa, en primer lugar, el predominio e importancia del Impuesto de Industria y Comercio, el cual ha tenido un crecimiento anual promedio del 8%, tasa superior a la registrada por el impuesto predial (6% anual). De esta forma, mientras en 2003 el recaudo del predial era mayor al del ICA, para el 2015 el recaudo del predial fue COP \$36.042 millones menor que lo obtenido por concepto de ICA.

Figura 5-7. Ingresos tributarios por tipo de tributo. 2003-2015.



Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS.

Formulario: REPORTE_INFORMACION. Periodo: OCT A DIC – 2010 a 2015.

Valores: Millones de pesos a precios constantes de 2015.

El impuesto predial es un rubro fundamental en las finanzas municipales. Por esta razón, la eficiencia en el recaudo tributario es clave para entender las fortalezas y retos en los que la administración local debe trabajar para mejorar el recaudo. La Tabla 5-9 presenta la evolución del impuesto predial en los últimos seis años. Se observa que la ciudad de Cartagena tiene unos niveles de eficiencia, medida como el valor recaudado en la vigencia sobre el valor facturado en la vigencia, de alrededor del 50%. Específicamente, para la vigencia de 2015, la eficiencia del recaudo fue del orden de 53%. Situación más crítica es la eficiencia del recaudo de vigencias anteriores, donde el nivel de eficiencia en el recaudo fue del 4,7% en 2015. Adicionalmente, en la tabla también se presenta la recuperación de la cartera del Distrito de Cartagena.

Dada la importancia relativa de este tributo, es probable que la ciudad deba adelantar cinco procesos tendientes a mejorar el recaudo del predial: (i) Actualización Catastral Permanente; (ii) mejoramiento de la nomenclatura inmobiliaria de la ciudad; (iii) actualización de la estratificación socioeconómica de la ciudad; (iv) fortalecimiento del cobro coactivo; y (v) fortalecimiento de la facturación, con énfasis en la facturación de vigencias anteriores.

Tabla 5-9. Evolución impuesto predial. 2010-2015

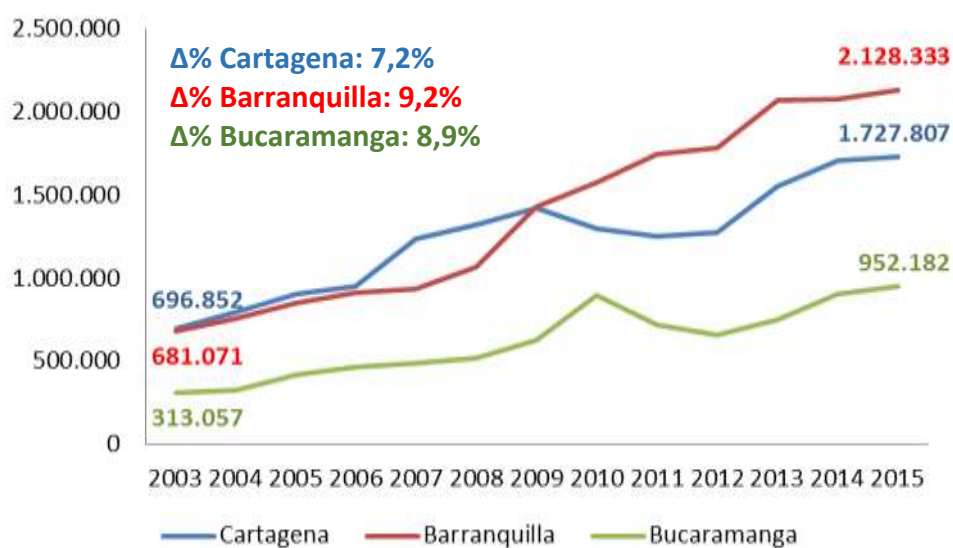
Año	Valor facturado en la vigencia 1=(2+4)	Recaudo vigencia 2	Recaudo vigencias anteriores 3	Cuentas por cobrar de la vigencia 4	Cuentas por cobrar vigencias anteriores 5	Eficiencia en el recaudo de la vigencia 6=(2/1)	Eficiencia en el recaudo de vigencias anteriores 7=(3/(5+3))
2010	196.821	88.710	27.804	108.110	314.018	45,1%	8,1%
2011	219.374	97.197	28.805	122.177	403.152	44,3%	6,7%
2012	206.648	104.754	19.184	101.894	506.147	50,7%	3,7%
2013	287.269	124.455	44.190	162.814	558.146	43,3%	7,3%
2014	367.058	175.559	23.787	191.499	697.187	47,8%	3,3%
2015	288.677	152.925	41.856	135.752	846.834	53,0%	4,7%

Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS e INFORMACIÓN CONTABLE SALDO FINAL. Periodo: OCT A DIC – 2010 a 2015.

Valores: Millones de pesos a precios constantes de 2015.

Es importante comparar a Cartagena con municipios con características socioeconómicas parecidas para establecer la situación financiera de la ciudad. La Figura 5–8 presenta la evolución de los ingresos totales a precios constantes de 2015, para el período 2003 a 2015. En términos comparativos Cartagena presentó la menor dinámica de crecimiento en ingresos de las tres ciudades. Mientras los ingresos de Cartagena crecieron a una tasa de 7.2% anual, los de Barranquilla y Bucaramanga crecieron al 9.2% y al 8.9%, respectivamente.

Figura 5–8. Ingresos totales, tres ciudades. 2003-2015

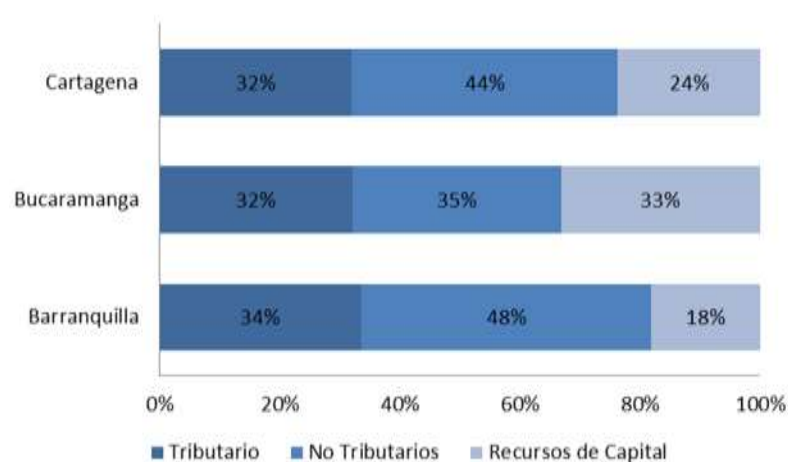


Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS
Periodo: OCT A DIC – 2003 a 2015.

Valores: Millones de pesos a precios constantes de 2015.

Comparativamente, las tres ciudades tienen una participación de los ingresos tributarios similar, representando cerca del 30% de los ingresos totales para la vigencia de 2015. Sin embargo, en la Figura 5-9 también se observa la dependencia de las ciudades por los ingresos no tributarios, específicamente por las transferencias. Los ingresos no tributarios representaron el 48% de los ingresos totales en Barranquilla, el 44% en Cartagena y el 35% en Bucaramanga.

Figura 5–9. Composición de los ingresos totales. Tres ciudades. 2015

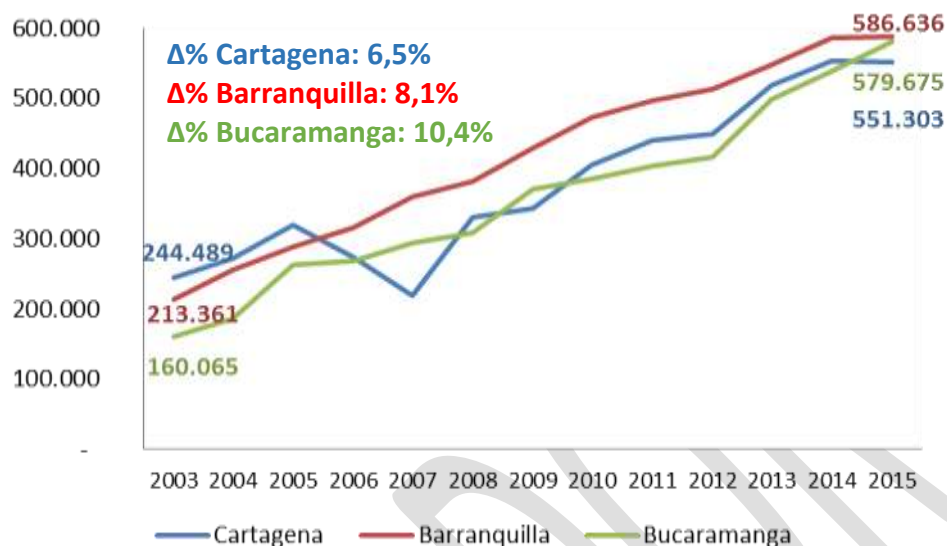


Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS Periodo: OCT A DIC – 2003 a 2015.

Específicamente, para analizar el comportamiento tributario de las tres ciudades estudiadas, la

Figura 5–10 presenta el recaudo tributario per cápita comparativo para el periodo 2003-2015. Aunque las tres ciudades presentan valores muy similares en términos de recaudo tributario per cápita en 2015, sobresale Bucaramanga por presentar una dinámica de crecimiento mucho más alta que Barranquilla y Cartagena en los últimos 13 años. En efecto, mientras la tasa de crecimiento anual observada en Bucaramanga fue del orden del 10,4%, en Barranquilla y Cartagena fueron del 8.1% y del 6.5% respectivamente.

Figura 5–10. Recaudo tributario total per cápita. Tres ciudades. 2003-2015.

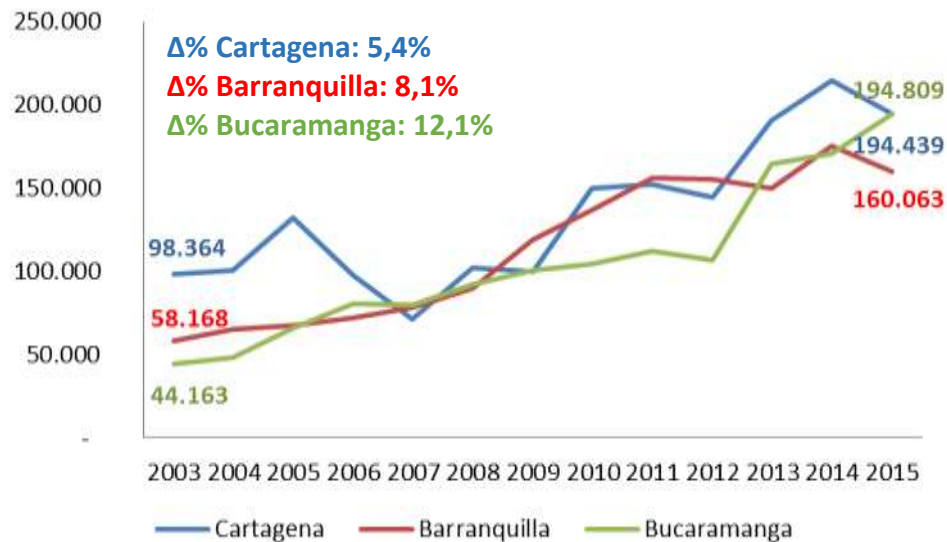


Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS
Periodo: OCT A DIC – 2003 a 2015.

Valores: Miles de pesos a precios constantes de 2015.

La Figura 5–11 presenta para las tres ciudades el recaudo tributario per cápita por concepto de impuesto predial entre 2003 y 2015. Se observa que para la vigencia de 2015, Bucaramanga y Cartagena recaudaron un valor similar por habitante, del orden de COP \$194.809 y COP \$194.439, respectivamente; mientras que Barranquilla recaudó un cifra menor (COP \$160.063). Es útil reseñar que comparativamente, la tasa promedio de crecimiento anual del recaudo per cápita en Cartagena fue de 5,4%, tasa significativamente menor que la observada en Bucaramanga y Barranquilla quienes registraron una tasa promedio de 12,1% y 8,1% respectivamente.

Figura 5–11. Recaudo per cápita impuesto predial. Tres ciudades. 2003-2015

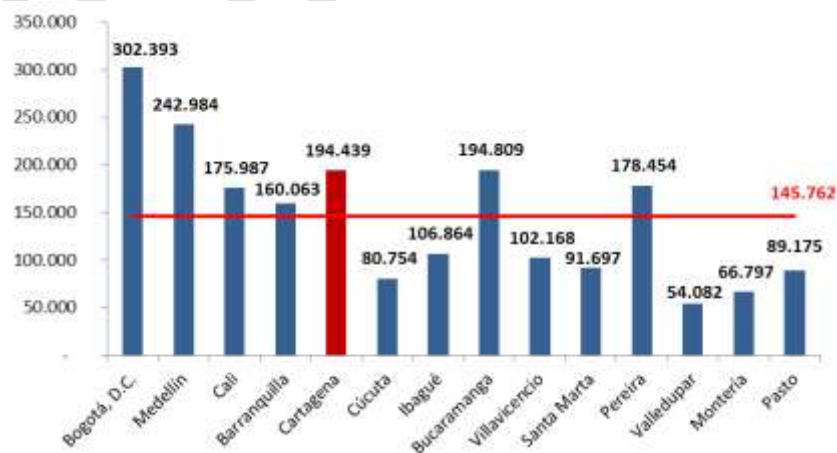


Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS
Periodo: OCT A DIC – 2003 a 2015.

Valores: Miles de pesos a precios constantes de 2015.

Es importante ampliar el análisis y observar el comportamiento del recaudo tributario del impuesto predial en las principales ciudades del país. Por esta razón, la Figura 5–12 presenta el recaudo per cápita del predial para 14 ciudades con población mayor a 400.000 habitantes. En primer lugar, se observa que en promedio se recaudaron COP \$145.762 por habitante en las 14 principales ciudades del país, por concepto de impuesto predial. Cartagena cuenta con un recaudo per cápita por encima del promedio, y solamente es superado por Bucaramanga, Medellín y Bogotá.

Figura 5–12. Recaudo per cápita impuesto predial en 14 ciudades y promedio. 2015

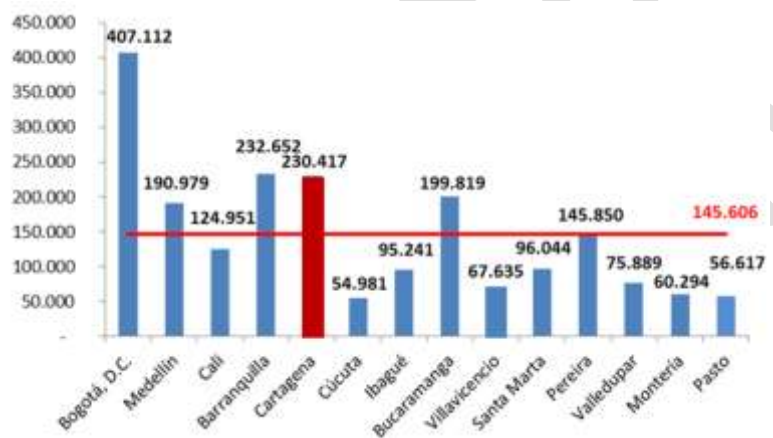


Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS
Periodo: OCT A DIC – 2015.

Valores: Miles de pesos a precios constantes de 2015.

Al realizar un ejercicio similar pero con el comportamiento del recaudo tributario per cápita del Impuesto de Industria y Comercio para las principales ciudades del país, se observa que el recaudo de Cartagena está por encima del promedio nacional en alrededor de COP \$ 50.000, y que sólo es superado por el recaudo de Barranquilla y Bogotá tal y como se observa en la Figura 5–13.

Figura 5–13 Recaudo per cápita Industria y Comercio en 14 ciudades y promedio. 2015

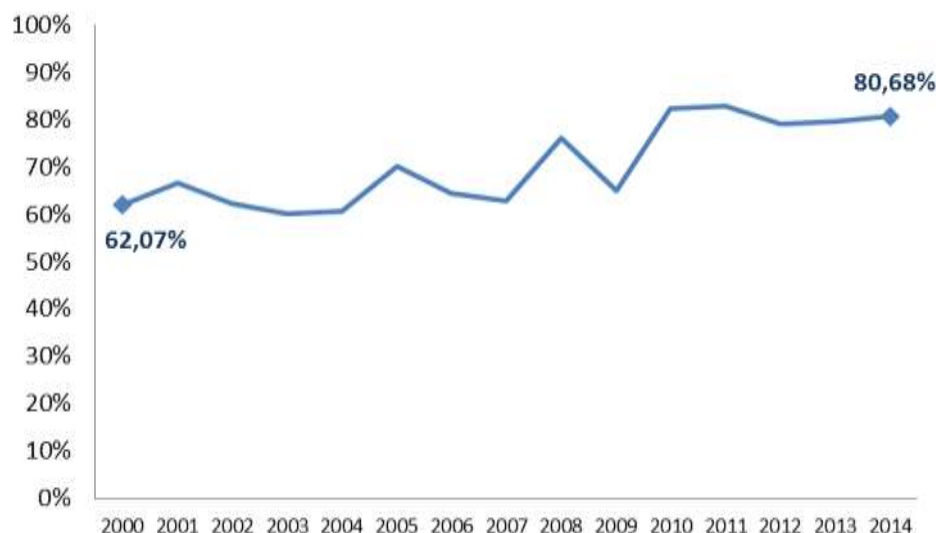


Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS
Periodo: OCT A DIC – 2015.

Valores: Miles de pesos a precios constantes de 2015.

En la Figura 5–14 se presenta la evolución histórica del IDF, donde se observa un mejoramiento sustancial en el desempeño fiscal del distrito de Cartagena. A comienzos del siglo 21, la ciudad obtuvo un IDF de 62.07%, nivel de desempeño que clasificaba a la ciudad como vulnerable, de acuerdo con la categorización del DNP. Sin embargo, el distrito con el paso del tiempo mejoró sus indicadores fiscales y financieros, llevando a que al cierre de la vigencia 2015, obtuviera un puntaje de 80.68% situando al distrito en un nivel de desempeño solvente, categoría a la que pertenecen solo 71 municipios, quienes obtuvieron 80% o más en el IDF. Lo anterior demuestra un manejo adecuado de las finanzas públicas, que ha venido mejorando en los últimos años.

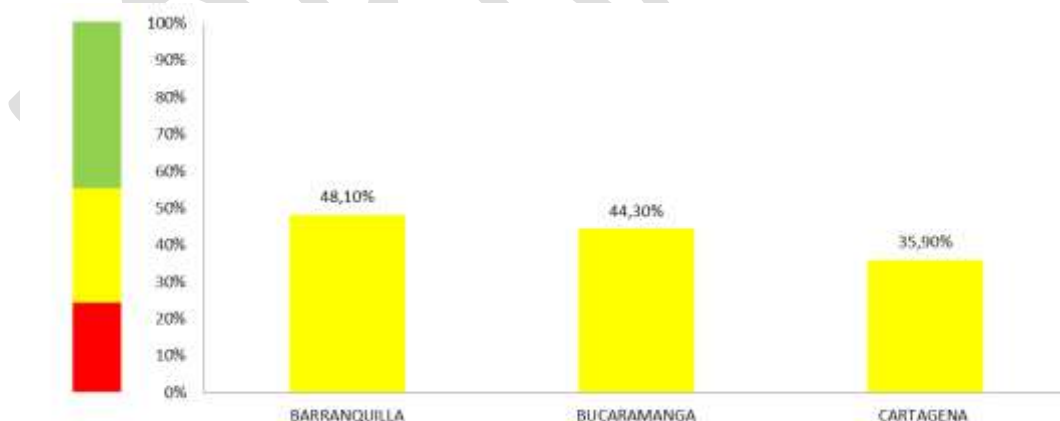
Figura 5–14. Índice de Desempeño Fiscal. Cartagena 2000-2015



Fuente: Construcción propia a partir de la información publicada por el DNP. Categoría: Índice de Desempeño Fiscal
Periodo: 2000-2015

En comparación con Bucaramanga y Barranquilla, Cartagena presenta un porcentaje menor de ingresos propios del orden de 35.9%, mientras que Bucaramanga registró 44.3% y Barranquilla 48.1% al final de la vigencia de 2015. (Figura 5–15)

Figura 5–15. Ingresos propios como porcentaje de ingresos totales, Cuatro ciudades.

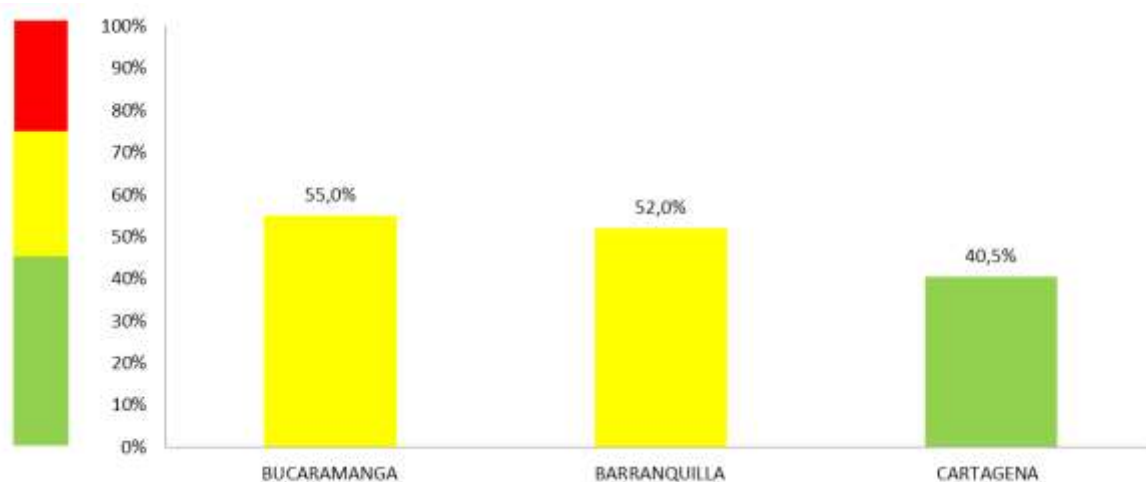


Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS.
Formulario: REPORTE_INFORMACION. Periodo: OCT A DIC – 2010 a 2015.

Otro indicador que permite medir el grado de dependencia, y que resulta inverso al anterior, es el coeficiente de transferencias sobre los ingresos totales cuyo resultado para Cartagena al cierre de la vigencia de 2015, fue del 40,4% del total de ingresos. Este resultado es positivo para la ciudad debido a que se encuentra por debajo del 45,1%, valor de referencia que establece la metodología CSC, situando a

la ciudad en verde de acuerdo al benchmark. Dicho resultado también es positivo si se compara con la situación de Barranquilla y Bucaramanga, quienes registraron un indicador de 52% y 55% respectivamente, al cierre de la vigencia de 2015 como se observa en la Figura 5–16.

Figura 5–16. Coeficiente de transferencias sobre ingresos totales. Tres ciudades.



Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESO.
Urban Dashboard, 2016

Por último, la eficiencia en el recaudo en Cartagena fue del 53% en la vigencia 2015, valor que ubica al distrito en rojo de acuerdo con los valores de referencia de la metodología CSC al ser inferior al 69.9%, y que muestra una oportunidad de mejora en el sistema de recaudo tributario de la ciudad. Este es un tema crucial para las finanzas municipales porque la ciudad está dejando de recaudar cerca de la mitad de lo que factura, lo que significa una pérdida de recursos importantes que pueden ser destinados a mejorar el desarrollo económico de la ciudad. En la Figura 1.7 se presenta gráficamente el histórico del valor facturado y el valor efectivo recaudado por concepto de impuesto predial. En promedio, en los últimos seis años la ciudad ha recaudado tan solo el 47,4% del valor facturado.

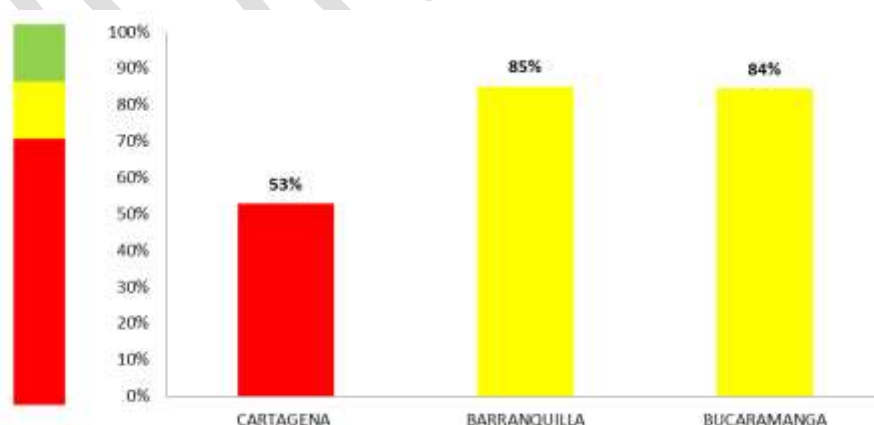
Figura 5–17. Histórico Valor facturado y valor recaudado impuesto predial. 2010-2015



Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS e INFORMACIÓN CONTABLE SALDO FINAL. Período: OCT A DIC – 2010 a 2015.
Valores: Millones de pesos a precios constantes de 2015.

Al comparar la eficiencia del recaudo del impuesto predial con Barranquilla y Bucaramanga (Figura 5–18), se observa que Cartagena se encuentra en una situación crítica con una eficiencia significativamente menor al 85% y 84% de eficiencia registrado en Barranquilla y Bucaramanga respectivamente. Dicho resultado, como se mencionó anteriormente, es de especial atención para la administración local debido a que la ciudad está dejando de percibir una suma importante de recursos que pueden ser invertidos para el desarrollo social y económico de Cartagena. La Tabla 5-10 presenta el resultado del diagnóstico del componente fiscal y autonomía financiera.

Figura 5–18 Eficiencia en el recaudo. Tres ciudades



Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el Urban Dashboard, 2016

CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS.

Tabla 5-10. Indicadores del componente fiscal y autonomía financiera

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	UN. MEDIDA	VALORES DE REFERENCIA			RESULTADO
			VERDE	AMARILLO	ROJO	
Ingresos propios como porcentaje de ingresos totales	Ingresos propios como porcentaje de ingresos totales	%	>54,75%	23,98% - 54,74%	< 23,97%	35,90%
Transferencias totales como porcentaje del ingreso total	Transferencias/ingreso total	%	<45,10%	Entre 45,11% y 75,76%	>75,77%	40,48%
Transferencias con uso específico asignado como porcentaje del total de transferencias.	Transferencias con uso específico asignado como porcentaje del total de transferencias	%	Este indicador no aplica a la realidad colombiana ya que en los municipios del país más del 95% de las transferencias son de uso específico. No es posible construir el benchmarking para este indicador.			99,81%
Ingresos de otras fuentes (donantes externos) como porcentaje del ingreso total	Ingresos por fuente: Otros (donantes externos) / ingresos totales	%	Este indicador no aplica a la realidad colombiana ya que los donantes externos operan directamente sus recursos a nivel territorial sin que éstos sean transferidos a las entidades territoriales, por lo que el peso de los ingresos por otras fuentes como porcentaje del ingreso total es menor al 0,1% en todos los municipios del país. No es posible construir el benchmarking para este indicador.			0,00%
Impuestos recaudados como porcentaje de los impuestos facturados	La relación entre los impuestos recaudados sobre el total de impuestos facturados	%	Entre 85% y 100%	Entre 70% y 85%	Menor a 70%	53%

5.2.2 GESTIÓN DEL GASTO

Al cierre de la vigencia 2015 los gastos totales de Cartagena (Tabla 5-11) alcanzaron los COP \$1.277.582 millones, mostrando un crecimiento de 8,4% con respecto a los resultados de 2014. Al desagregar la composición del gasto, se observa que los gastos de funcionamiento representaron el 15%, los gastos de inversión el 79% y el servicio de la deuda el 6%. En el periodo 2010-2015, los gastos totales crecieron a una tasa promedio de 7%, donde los de funcionamiento crecieron a una tasa promedio de 4%, seguido por los gastos de inversión con un crecimiento promedio del 7%. Sin embargo, el gasto de mayor expansión fue el servicio de la deuda con una variación promedio del 13%.

Tabla 5-11. Gastos totales. 2010-2015

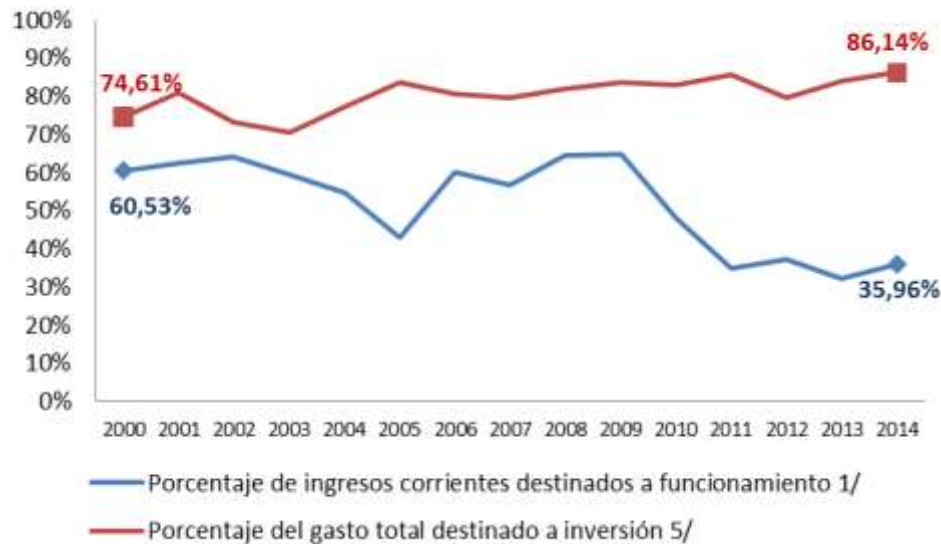
Concepto	Valores a precios constantes 2015 = 100						Variación 2014 / 2015	Variación Promedio de 2010 a 2015	Participación 2015	Promedio de Participación de 2010 a 2015
	A 2010	A 2011	A 2012	A 2013	A 2014	2015				
Total de gastos (1+2+3)	974.226	1.096.999	940.667	1.214.649	1.179.098	1.277.582	8,4%	7%	100%	100%
1. Funcionamiento	157.929	156.849	173.870	188.560	216.193	191.668	-11,3%	4%	15%	16%
2. Inversión	769.618	891.715	711.091	973.046	982.519	1.007.631	2,6%	7%	79%	80%
3. Servicio de la deuda	46.679	48.435	55.705	53.043	51.285	78.283	52,6%	13%	6%	5%

Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_GASTOS FUNCIONAMIENTO Periodo: OCT A DIC – 2010 a 2015.

Valores: Millones de pesos a precios constantes de 2015.

Específicamente, y en concordancia con el componente de Gestión del Gasto, el IDF mide el grado de autofinanciación de los gastos de funcionamiento y la magnitud de la inversión. El primer indicador mencionado mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar la nómina y gastos generales de la administración local; y resulta del cociente entre gastos de funcionamiento e Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, 2016). Respecto a este indicador, el distrito de Cartagena ha evidenciado una evolución positiva en los últimos 15 años. En el año 2000, el 60.53% de los ICLD fueron destinados a gastos de funcionamiento, mientras que al cierre de la vigencia 2015 el porcentaje fue del orden de 35.96%, cifra significativamente menor, lo cual significa que en la actualidad el distrito está destinando menos recursos de libre destinación a funcionamiento, lo que en principio ha permitido invertir los recursos disponibles en mayor proporción en proyectos que demanda la ciudad.

Figura 5-19. Indicador 1 y 5 Índice de Desempeño Fiscal. Cartagena 2000-2015



Fuente: Construcción propia a partir de la información proporcionada por el DNP. Índice de Desempeño Fiscal y Periodo: 2000-2015

En efecto, la disminución del porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento ha venido acompañada por el aumento en la magnitud de los recursos de inversión de la ciudad. Este indicador, cuantifica el grado de inversión (formación bruta de capital más inversión social) que realiza la entidad territorial, respecto del gasto total. De acuerdo con el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, se espera que el porcentaje del gasto total destinado en estos rubros sea superior a 70%. El comportamiento de Cartagena evidencia un aumento de más de 10 puntos porcentuales en el gasto destinado a inversión en los últimos 15 años, alcanzando el 86,14% en 2015, como se observa en la Figura 5-19.

Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) han tenido un crecimiento sostenido en los últimos seis años producto de mayores ingresos propios. Lo anterior ha permitido que el indicador de la Ley 617, de gastos de funcionamiento sobre los ICLD, se encuentre por debajo del límite establecido para su categoría presupuestal. Para la vigencia 2015, el recaudo de ingresos de libre destinación alcanzó COP \$404.500 millones, y al tiempo se ejecutaron gastos de funcionamiento de la administración central por COP \$190.681 millones. Como se aprecia en la Tabla 5-12 el resultado del indicador se ubicó en 47,14%, en la vigencia de 2015.

Tabla 5-12. Indicador de gastos de funcionamiento de la administración/ Ingresos corrientes de libre destinación – Ley 617 de 2000

Fuente	Concepto	A 2015
CGR Presupuestal	a. Ingresos Corrientes de Libre Destinación	404.500
CGR Presupuestal	b. Gastos de la Administración	190.681

	Central	
Indicador Ley 617 (b / a)		47,14%

Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS y
Periodo: OCT A DIC – 2015

Valores: Millones de pesos a precios constantes de 2015.

Un componente importante para el diagnóstico de la ciudad y futuras recomendaciones, es el estado del gasto público social. La Tabla 5-13 presenta el gasto social y desagrega por principales sectores de inversión: Educación, Salud, Agua Potable y Vivienda. En primer lugar, se evidencia que el gasto público social participó en 2015 con el 76,02% de los gastos de inversión de la ciudad. De igual forma, los sectores de educación y de salud son aquellos con mayor participación con un 36,83% y 34,37%. En los últimos seis años, en promedio Cartagena ha destinado el 41% de los gastos de inversión a educación, 32% a salud, 3% a agua potable y 2% a vivienda.

Tabla 5-13. Gasto público social. 2010-2015.

Concepto	Valores a precios constantes 2015 = 100						Variación 2015/2014	Variación promedio de 2010 a 2015	Participación en el total del gasto de Inversión 2015	Participación promedio en el total del gasto de Inversión 2010 a 2015
	A 2010	A 2011	A 2012	A 2013	A 2014	2015				
Total del gasto público (a+b+c+d)	611.575	684.053	571.380	809.451	737.345	766.010	3,89%	6,41%	76,02%	78,46%
a. Educación	341.120	353.484	326.549	450.528	362.647	371.110	2,33%	3,36%	36,83%	41,65%
b. Salud	246.166	245.832	234.773	318.341	341.631	346.314	1,37%	7,93%	34,37%	32,40%
c. Agua potable	9.904	70.007	573	32.528	6.342	30.630	382,98%	1277,63%	3,04%	2,71%
d. Vivienda	14.385	14.730	9.485	8.054	26.724	17.955	-32,81%	30,14%	1,78%	1,70%

Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS
Periodo: OCT A DIC – 2010 a 2015.

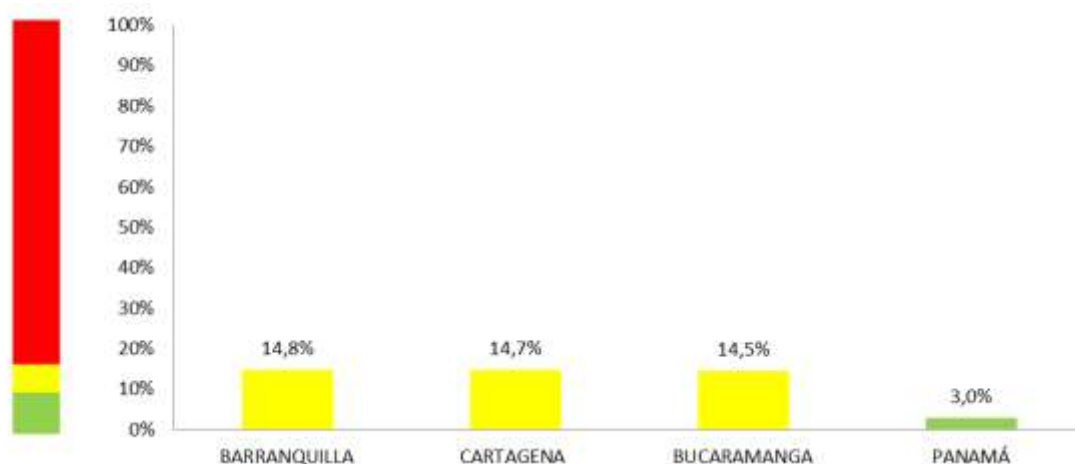
Valores: Millones de pesos a precios constantes de 2015.

Una vez hecho un breve diagnóstico de los principales componentes de la gestión del gasto de la ciudad de Cartagena, se procede a verificar los indicadores propuestos por la metodología CSC. En primer lugar, Cartagena sí cuenta con la existencia de indicadores de desempeño y metas para el seguimiento de la ejecución física del presupuesto. Comparativamente, Cartagena, al igual que Barranquilla y Bucaramanga sí incorporan un sistema de indicadores y metas para acompañar la ejecución del presupuesto, y que garantice que los recursos se gastan de manera oportuna y adecuada.

Al analizar la calidad del gasto se busca dar a conocer si los municipios están gastando una porción importante de sus recursos en costos operativos, lo que en principio impide la ejecución de proyectos de

inversión que apoyan el crecimiento y desarrollo futuro de la ciudad. Para ello, se calcula el indicador de Gasto Corriente sobre Gasto Total. En 2015, Cartagena obtuvo un indicador de 14,7%, que sitúa al municipio en rojo, de acuerdo con los valores de referencia de la metodología CSC. Comparativamente, la ciudad se encuentra en una situación peor que Barranquilla, Bucaramanga y Ciudad de Panamá, quienes de acuerdo con el benchmark registraron unos porcentajes del orden de 14,8%, 14,5% y 3%, respectivamente como se observa en la Figura 5-20 .

Figura 5-20. Comparativo Gasto corriente sobre Gasto Total.

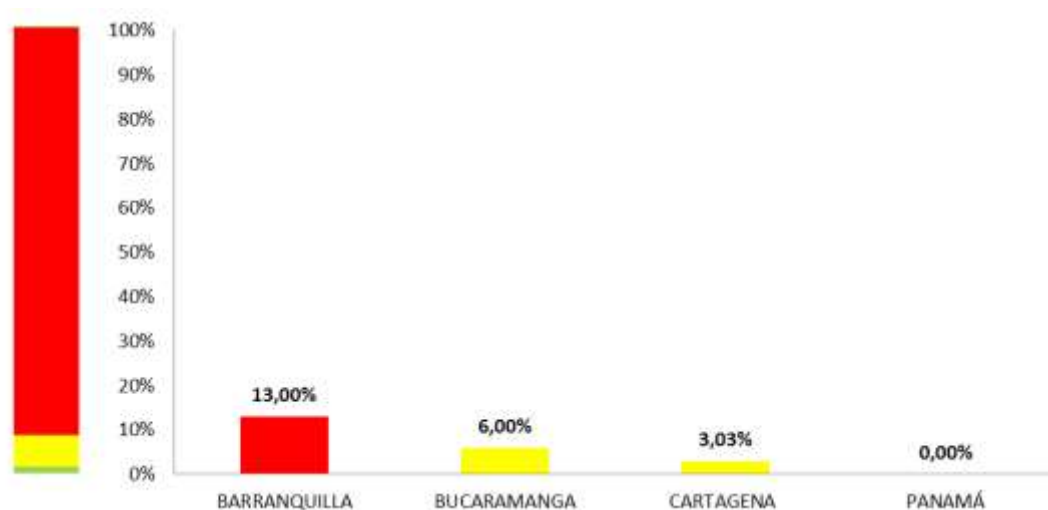


Fuente: Urban Dashboard, 2016.

No obstante lo anterior, no toda la gestión del gasto en Cartagena es crítica. Para evaluar la capacidad que tiene una ciudad para atender las demandas de sus ciudadanos en servicios públicos e infraestructura, se construye el indicador del gasto de capital como porcentaje del gasto anual de la ciudad. Cartagena se sitúa por encima de 23.7%, valor de referencia de la metodología CSC, con un 53.2% situando al municipio en verde. Comparativamente, el distrito de Cartagena se sitúa por encima del 40% registrado por Barranquilla y el 50% de Bucaramanga.

Por último, se presenta la tasa de crecimiento promedio de los gastos operativos de los últimos cinco años. Los gastos operativos crecientes pueden generar problemas fiscales futuros, razón por la cual la metodología CSC establece unos valores de referencia para identificar si lo observado está influenciado por una coyuntura específica o si por el contrario hace parte de una tendencia de gasto. En los últimos cinco años (2011-2015) la tasa promedio de crecimiento de los gastos de funcionamiento fue del 3,03%, ubicando al Distrito en el rango amarillo, menor a 8,4% de acuerdo con los valores de referencia de la metodología. Una vez más, los resultados de Cartagena demuestran un manejo adecuado del gasto si se compara con Bucaramanga y Barranquilla, quienes se encuentran en amarillo y rojo respectivamente de acuerdo con la metodología citada.

Figura 5-21. Tasa promedio de crecimiento anual de los gastos operativos. 2011-2015



Fuente: Urban Dashboard, 2016.

De otra parte, es importante analizar la posibilidad de que las entidades descentralizadas del orden municipal generen utilidades y no sean un riesgo de desequilibrios fiscales que, al final, implica destinar recursos para la solución de sus problemas, distorsionando la función primordial del distrito que es la atención de las necesidades de sus ciudadanos. La Tabla 5-14 presenta las empresas que proveen los principales servicios públicos a la ciudadanía y la propiedad de las mismas.

Tabla 5-14. Empresas de servicios públicos y su propiedad

Servicios	Empresa	Propiedad
Aseo	Aseo Urbano de la Costa S.A. E.S.P	Privada. Vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario
Acueducto	Aguas de Cartagena S.A. E.S.P	Sociedad de economía mixta. El distrito de Cartagena participa con el 50% de la sociedad accionaria. Vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario
Alcantarillado	Aguas de Cartagena S.A. E.S.P	Sociedad de economía mixta. El distrito de Cartagena participa con el 50% de la sociedad accionaria. Vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario

Energía eléctrica	Electrificadora del Caribe S.A. E.S.P	Sociedad privada. Vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario
Gas domiciliario	Surtigas SA ESP	Privada. Vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario
Alumbrado Público	Electrificadora del Caribe S.A. E.S.P	Privada. Vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Con relación a las entidades descentralizadas del distrito de Cartagena, que son establecimientos públicos, se establece si están generando excedentes y para las empresas que prestan servicios sean de propiedad del distrito o de economía mixta donde Cartagena es socio, se establece el nivel de recuperación de costos operacionales para las últimas tres vigencias fiscales según se detalla en la Tabla 5-15.

Tabla 5-15. Entidades descentralizadas del Distrito de Cartagena y promedio de recuperación de costos por entidad.

Nombre Entidad	Tipo de Entidad	Promedio recuperación de costos por entidad Entidad	Promedio Recuperación Costos Total
Colegio mayor de Bolívar	Establecimiento públicos	98,27%	101,17%
Distriseguridad	Establecimiento públicos	107,02%	
ESE Hospital Local de Cartagena de Indias - Cartagena de Indias	Empresas Sociales del Estado del primer nivel de atención	107,80%	
Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar SA	Empresa Industrial y Comercial del Estado - Sociedad Anónima. Socios Cartagena y municipios de Bolívar	52,63%	
Establecimiento Público Ambiental – Cartagena	Establecimiento públicos	88,95%	
Fondo De Vivienda De Interés Social Y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda	Establecimiento públicos	131,31%	
Instituto de Patrimonio y Cultura - Cartagena de Indias	Establecimiento publico	99,77%	

Transcaribe SA	Empresas Industrial y Comercial del Estado - Sociedad anónima (Cartagena 95% otras entidades públicas Distritales 5%)	112,16%
Aguas de Cartagena SA ESP	Empresa de servicios públicos Mixta. Sociedad Anónima (Distrito de Cartagena con el 50%, Aguas de Barcelona con el 45.9% y otros accionsitas privados 4.1%)	112,65%

Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS e INFORMACIÓN CONTABLE SALDO FINAL. Periodo: 2013 a 2015.
Valores: Millones de pesos a precios constantes de 2015.

En el informe de viabilidad fiscal del distrito de Cartagena para el año 2014, elaborado por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Públicos se indica que:

“Las entidades descentralizadas de Cartagena son un conjunto de órganos cuya importancia relativa para el Distrito puede verse reflejada al observar que sus ingresos totales representan el 30% de los ingresos corrientes de la administración central. El consolidado de las 9 EDS arrojó para 2014 un déficit de \$13.743 millones, explicado principalmente por lo sucedido en Transcaribe, la ESE Hospital Local Cartagena de Indias y la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar, que registraron déficits notables. La primera, encargada del Sistema de transporte masivo cuyas obras se iniciaron hace 11 años, y se tenía previsto que entraría en operación en los primeros meses de 2006, todavía no tiene ingresos operacionales, solo transferencias, que en 2014 sumaron casi \$12.000 millones. Mientras tanto los montos invertidos, que cuando comenzó se estimaban en \$343.000 millones, a finales de 2014 totalizaban \$681.235 millones (casi el doble de lo presupuestado inicialmente).

El Hospital presenta una tendencia en la que, si bien mantiene un alto déficit, lo redujo en los dos últimos años; otro tanto puede decirse de la Empresa de Desarrollo Urbano, que en la última vigencia vio reducir su déficit en cerca del 60%.

En todo caso déficit como los mencionados no pudieron ser contrarrestados por los buenos resultados obtenidos por Aguas de Cartagena, el Instituto de Patrimonio y Cultura y el Colegio Mayor de Bolívar, que obtuvieron superávits destacados en 2014. Sobresale el Instituto de Cultura, cuyo resultado responde en mayor medida a las transferencias recibidas del Distrito”.

De este ejercicio se concluye, y a partir del indicador de la metodología CSC de recuperación de costos de empresas municipales de Cartagena, que las empresas descentralizadas en promedio están recuperando los costos de prestación del servicio, siendo viables financieramente en el corto y mediano plazo. Se destaca por ejemplo las empresas Distriseguridad, Hospital Local de Cartagena de Indias, Transcribe y Aguas de Cartagena ESP, quienes registraron utilidades en su operación financiera. Aunque algunas evidencian déficit en su operación, en promedio las empresas descentralizadas recuperan sus costos vía tarifas, posicionando a la ciudad en verde, en el rango igual o superior a 100%, evidenciando un buen manejo financiero de estas entidades en general.

A continuación, en la Tabla 5-16 se presentan los resultados de los indicadores de Gestión del Gasto.

Tabla 5-16. Indicadores Gestión del Gasto

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	UN. MEDIDA	VALORES DE REFERENCIA			RESULTADO
			VERDE	AMARILLO	ROJO	
Recuperación de costos de empresas municipales de provisión de servicios	Porcentaje del costo de la provisión de servicios públicos que es recuperado a través de tarifas/tasa (agua, aguas residuales, residuos sólidos, electricidad)	%	Igual al 100%	Entre el 75% y el 100%	Menor al 75%	101,17%
Indicadores de desempeño y metas para el seguimiento de la ejecución del presupuesto	Existencia de indicadores de desempeño y metas para el seguimiento de la ejecución del presupuesto	Sí/No	Existen indicadores de desempeño y metas con monitoreo periódicos, y los resultados se incorporan al siguiente presupuesto.	Existen indicadores de desempeño y metas, pero sin monitoreos periódicos, o los resultados no se incorporan al siguiente presupuesto.	No existen indicadores de desempeño ni metas para el seguimiento presupuestal.	Sí

Gasto corriente como porcentaje del gasto total	El gasto corriente total durante el año anterior (el numerador) dividido por el gasto total incurrido por la ciudad durante el mismo período expresado como porcentaje	%	< 10,07%	Entre 10,08% y 17,08%	>17,09%	30,00%
Gasto de capital como porcentaje del gasto total	Porcentaje de capital en el presupuesto total	%	>23.70%	Entre 23.69% y 18.60%	<18.60%	53,28%
Tasa de crecimiento anual del gasto corriente	Tasa promedio de crecimiento anual de los gastos de operativos de los últimos cinco años	% anual	Que la tasas de crecimiento promedio los últimos cinco años del gasto de funcionamiento < 1.38%	Que la tasas de crecimiento promedio últimos cinco años del gasto de funcionamiento es entre 1.39% y 8.4%	Que la tasas de crecimiento promedio últimos cinco años del gasto de funcionamiento > 8.5%	3,03%
Alineación del presupuesto con el plan	Porcentaje del presupuesto alineado con los objetivos del plan de desarrollo con indicadores de resultados	%	El presupuesto está estructurado por programas con indicadores de resultados consistentes con el PDM y con el MFMP.	En el presupuesto existen algunos programas pero sin indicadores y metas y/o parcialmente vinculados al PDM.	En el presupuesto no existen programas de gasto con indicadores de resultados que coincidan con el Plan de Desarrollo Municipal.	100%

5.2.3 Deuda

Uno de los principales riesgos de la gestión fiscal de una entidad territorial son los pasivos contingentes⁵¹, debido a que constituyen una amenaza a la situación financiera de la ciudad. Para el año 2014, Cartagena contó con pasivos contingentes (provisión para contingencias) por COP \$244.210 millones, representando

⁵¹ Los pasivos contingentes son todos los procesos judiciales en curso que en caso de fallar en contra del Distrito, representan una cantidad de dinero de las finanzas que se deben desembolsar por orden judicial. Estos pasivos significan un riesgo para la estabilidad financiera de la ciudad.

un crecimiento significativo con respecto a los COP \$148.048 millones registrados en 2013 (variación del 65%).

En el informe de viabilidad fiscal del Ministerio de Hacienda se indica que: “*Los 1.156 procesos judiciales en curso a finales de 2014, cuyo monto se estimaba en más de \$400.000 millones es, sin duda un escenario de riesgo evidente y preocupante para sus finanzas*”. De este ejercicio se concluye que los pasivos contingentes exigibles pueden convertirse en una amenaza a las finanzas distritales de Cartagena, razón por la cual la administración local debe estar alerta dado el riesgo evidente en el que puede entrar la ciudad si no se solucionan dichos pleitos jurídicos contra la administración local.

Con la información anterior, junto con información recopilada de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), es posible encontrar el indicador que relaciona el valor de los pasivos contingentes sobre el total de los ICLD para cada vigencia. En 2014 el resultado del indicador fue 63,1%, lo cual sitúa a Cartagena en amarillo de acuerdo con el benchmark de la metodología de Ciudades Sostenibles.

Tabla 5-17. Indicador Pasivos contingentes/ICLD. 2010-2015

Año	Contingentes	ICLD	Pasivo contingente / ICLD
2010	18.176	234.728	7,7%
2011	9.849	268.984	3,7%
2012	53.208	285.199	18,7%
2013	148.048	345.842	42,8%
2014	244.210	387.154	63,1%

Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS e INFORMACIÓN CONTABLE PÚBLICA. Periodo: OCT A DIC – 2010 a 2015.

Valores: Millones de pesos a precios constantes de 2015.

La metodología de CSC propone el coeficiente del servicio de la deuda como medida para obtener información sobre la sostenibilidad financiera de la deuda municipal, la capacidad de pago que tiene la ciudad para cubrir la amortización de capital y los intereses de la deuda contraída. Dicho indicador es el coeficiente de los gastos de servicio de deuda como porcentaje de los ingresos propios de la ciudad. En la Tabla 5-18 se presenta el coeficiente del servicio de la deuda en los últimos seis años. Para la vigencia 2015 el coeficiente fue de 12,6%, cuatro puntos porcentuales mayor al coeficiente de 2014 (8,1). Este resultado sitúa a la ciudad en amarillo en los valores de referencia de la metodología al estar en el rango entre 10% y 20%, constituyéndose en un posible reto en el que debe trabajar el gobierno municipal.

Sobre el particular debe considerarse que en 2009 el Distrito de Cartagena recibió un crédito sindicado por valor de COP \$100.000 millones, aprobado para financiar el Plan de Desarrollo 2008-2011 “*Por una sola Cartagena*”, y luego en 2014, en el marco del Plan de Desarrollo “*Ahora sí Cartagena*” el Distrito de

Cartagena solicitó un nuevo crédito sindicado por COP \$250.000 millones. Las condiciones del nuevo empréstito fueron: un plazo de 84 meses, un periodo de gracias de 12 meses y la pignoración del Impuesto Predial, ICAT, Avisos y Tableros y el SGP de Propósito General. De esta forma, a diciembre de 2015 el saldo de la deuda ascendía a \$269.000 millones, con un perfil de vencimiento del servicio de la deuda para 2020, lo que supone que la mayor parte del pago de la deuda vigente debe realizarse durante la presente administración.

Bajo este contexto es pertinente resaltar que aún no ha sido definida de manera precisa la financiación asociada al Plan de Desarrollo “*Primero la Gente*”, pero de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo de junio de 2016, el distrito buscará reperfilar su deuda para mejorar las condiciones de amortización y plazos, buscando al tiempo una financiación adicional por \$180 mil millones. Sobre el particular la calificadora Fitch Ratings calificó la perspectiva crediticia de largo plazo de la ciudad como negativa. En efecto, a pesar de eliminar el riesgo directo al prepagar la totalidad de la deuda externa, eliminando por completo la exposición al riesgo cambiario; el riesgo crediticio indirecto de Cartagena proviene principalmente de las operaciones crediticias de Transcribe, entidad descentralizada del Distrito de Cartagena. La perspectiva negativa en el largo plazo estará asociada a las medidas que tome el Distrito de Cartagena para la operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM). Para la calificadora de riesgo, las contingencias para la puesta en marcha de la operación del SITM podrían implicar aportes de capital extraordinarios por parte de Cartagena, afectando la disponibilidad para atender las obligaciones financieras de la ciudad (Fitch Ratings, 2016).

Tabla 5-18. Coeficiente del Servicio de la deuda. 2010-2015

Año	Servicio de la deuda	Ingresos Propios	Coeficiente del Servicio de la deuda
2010	38.942	340.880	11,4%
2011	41.912	410.012	10,2%
2012	49.378	435.056	11,3%
2013	47.926	510.785	9,4%
2014	46.337	570.449	8,1%
2015	78.283	620.286	12,6%

Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada en el CHIP. Categoría: FUT_INGRESOS y FUT_SERVICIO_DEUDA. FUT_ Periodo: OCT A DIC – 2010 a 2015.

Valores: Millones de pesos a precios constantes de 2015.

A continuación, en la Tabla 5-19, se presenta el estado de la ciudad de Cartagena en lo concerniente a los indicadores de deuda.

Tabla 5-19. Indicadores de Deuda.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	UN. MEDIDA	VALORES DE REFERENCIA			RESULTADO
			VERDE	AMARILLO	ROJO	
Pasivos contingentes como porcentaje de los ingresos propios	Total de pasivos contingentes exigibles a los próximos cinco años como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación en el mismo período	%	<30%	30-70%	>70%	63,08%
Coficiente del servicio de la deuda	El coeficiente del servicio de la deuda es el coeficiente de los gastos de servicio de deuda como porcentaje de los ingresos propios de una municipalidad	%	< 10%	10% - 20%	> 20%	12,62%
Crecimiento anual de la deuda	Tasa de crecimiento anual promedio de los últimos 3 años de la deuda	%	La tasa de crecimiento real anual es negativa	La tasa de crecimiento real anual se encuentra entre el 0% y el 2%	La tasa de crecimiento real anual es superior al 2%	-7%

5.1 CONCLUSIONES

A modo de conclusión, de acuerdo con la metodología CSC el Distrito de Cartagena presenta una serie de fortalezas, retos y debilidades, que posicionan a la ciudad en una oportunidad única para continuar avanzando en sus fortalezas, pero también para prestar atención a los retos y amenazas que ponen en riesgo el desarrollo económico y social de Cartagena. A continuación se presentan una breve clasificación de estas categorías.

FORTALEZAS	DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<p>El manejo de la deuda, especialmente en su dinámica de crecimiento, hace que esta sea una fuente potencial de financiamiento del desarrollo a futuro. Para tal efecto debe tenerse cuidado con las decisiones asociadas con el funcionamiento de Transcaribe.</p>	<p>Aunque los indicadores de transparencia no son del todo desfavorables, se observa que para la ciudadanía este es un tema a mejorar y que de acuerdo con Transparencia por Colombia el distrito se encuentra en riesgo medio de incurrir en actos de corrupción.</p> <p>Es necesario que la ciudad mejore sus niveles de eficiencia en el recaudo tributario. Es muy alto el costo de oportunidad, en términos de posibles inversiones, de los recursos dejados de recaudar por la ciudad.</p> <p>Una estrategia de mejora del recaudo tributario además permitirá aumentar los niveles ingresos</p>	<p>La existencia de una planificación participativa puede complementarse con mejorar el esquema de presupuesto participativo, en el que la ciudadanía pueda plasmar sus visiones de ciudad en la planificación del presupuesto. Para tal propósito debe aumentarse significativamente el monto presupuestal destinado a presupuesto participativo.</p>	<p>El aumento en el gasto corriente constituye una amenaza a la sostenibilidad de las finanzas públicas de la ciudad. Es importante que la ciudad lleve a disminución de este tipo de gasto, y focalice los recursos en proyectos que contribuyan al desarrollo de la ciudad.</p> <p>El riesgo que implican los pasivos contingentes constituye una amenaza para la gestión pública y el adecuado manejo de las finanzas de la ciudad.</p>

	propios municipio.	del	
--	-----------------------	-----	--

5. BIBLIOGRAFÍA

- Aeronáutica Civil de Colombia. (Diciembre de 2015). *Boletín Estadístico Diciembre*. Obtenido de <http://www.aerocivil.gov.co/AAeronautica/Estadisticas/Estadisticas-Operacionales/Transporte-Aereo/Paginas/Inicio.aspx>
- Aguas de Cartagena. (2016). *Informe EXT - AMC-16-0026822*. Cartagena de Indias.
- Aguilera, M. (2006). *El Canal del Dique y su Subregion: Una Economía basada en la Riqueza Hídrica*. Cartagena de Indias: Documentos de trabajo sobre Economía Regional Banco de la República.
- Aguilera, M. (2006). *El Canal del Dique y su subregión: Una economía basada en la riqueza hídrica*. Cartagena de Indias: Documentos de trabajo sobre economía regional.
- Alcaldía de Cartagena. (2001). *Síntesis Diagnóstico. Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias*. Cartagena.
- Alcaldía de Cartagena. (2007). *Plan Maestro de Vivienda*. Cartagena.
- Alcaldía de Cartagena. (2011). *Documento Técnico de Soporte Plan Especial de Manejo y Protección Centro Histórico Cartagena de Indias y su Zona de Influencia*. Cartagena.
- Alcaldía de Cartagena. (2013). *Plan de Desarrollo Ahora Si Cartagena 2013-2015*. Cartagena de Indias.
- Alcaldía de Cartagena. (2013). *Plan de Desarrollo Cartagena 2013-2015*. Cartagena.
- Alcaldía de Cartagena de Indias, Cámara de Comercio de Cartagena, CDKN, INVEMAR y MADS. (2011). Lineamientos de adaptación al cambio climático del área insular del Distrito de Cartagena de Indias. *Serie de Publicaciones Generales del INVEMAR*. Santa Marta: Castaño, F., J. Moreno, L. Ospino, A. López y M. Ulloque R.
- Alcaldía de Cartagena de Indias, Secretaría de Planeación. (2003). *División Sistemas de Información*. Cartagena.
- Alva, B. (2010). *Innovación para la ciudad*. Ciudad de México: CONCYTEG.

- Banco de la República. (2007). *La pobreza en Cartagena: Un análisis por barrios*. Bogotá: Documentos de trabajo sobre economía regional.
- Banco de la República. (2013). Informe Especial de Estabilidad Financiera/ Análisis de la cartera y del mercado de la vivienda en Colombia.
- Banco Interamericano de Desarrollo - BID. (2004). *Volver al centro, La recuperación de áreas urbanas*.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). <http://www.urbandashboard.org/iadb/index.html>.
- Banco Mundial. (25 de 02 de 2016). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Obtenido de Objetivos de Desarrollo del Milenio: <http://www.bancomundial.org/odm/pobreza-hambre.html>
- Banco Mundial, Departamento Nacional de Planeación y Observatorio del Caribe. (2014). *Corredor Caribe, Lineamientos para una Estrategia de Integración a partir del Desarrollo Turístico, Resumen Ejecutivo*. Cartagena.
- Banco Mundial; DNP; Observatorio del Caribe. (2014). *Corredor Caribe: Lineamientos para una estrategia de integración a partir del desarrollo turístico*. Cartagena de Indias.
- BID-OLADE. (Junio de 2012). Recuperado el 2015, de www.iadb.org/document.cfm?id=38998685: www.iadb.org/document.cfm?id=38998685
- Cámara de Comercio de Cartagena. (2014). *Caracterización Tejido Empresarial Cartagena*. Cartagena: Difusión Compañía de Medios.
- Cámara de Comercio de Cartagena. (2015). *Informe económico de los municipios de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cartagena*. Cartagena de Indias: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Competitividad.
- CENAC. (2012). *Boletín Estadístico Contexto Sectorial* . Cartagena- Bolívar.
- CENAC. (s.f.). *Formulación del Plan Maestro de Vivienda, PMV, del Distrito de Cartagena*. Cartagena.
- CEPAL. (2008). *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. Santiago de Chile.
- Cominetti, R. (2002). La infraestructura de Soporte para la Economía digital en Chile. *CEPAL N° 77*.
- Consejo de Monumentos Nacionales. (1959). Ley 163 de 1959. Ley de Defensa y Conservación del Patrimonio Histórico, Artístico y Monumentos Nacionales.
- Consejo Privado de Competitividad. (2014). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013*. Bogotá: Compite .

- Corporaturismo. (2015). *Indicadores Turísticos a Diciembre de 2015*. Cartagena de Indias: Corporación de Turismo Cartagena de Indias.
- Cortina, A. B. (07 de 02 de 2013). *Bocagrande, al ritmo de una gran población flotante*. Recuperado el 10 de 03 de 2016, de [www.eluniversal.com: http://www.eluniversal.com.co/cartagena/local/bocagrande-al-ritmo-de-una-gran-poblacion-flotante-107670](http://www.eluniversal.com.co/cartagena/local/bocagrande-al-ritmo-de-una-gran-poblacion-flotante-107670)
- CORVIVIENDA; COMFAMILIAR; FUNDACIÓN MARIO SANTODOMINGO; FUNDACIÓN SAN AGUSTÍN; CENAC. (2007). *Formulación del Plan Maestro de Vivienda, PMV, del Distrito de Cartagena*. Cartagena.
- COTELCO Colombia. (Diciembre de 2015). *COTELCO: Informe Mensual de Indicadores Hoteleros*. Obtenido de https://docs.cotelco.co/969c778d5290a19ef5581c5238cdbde41d32c19b/?_dwn=ok
- DANE. (2005). *Boletín General Censo 2005*. http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/52001T7T000.PDF. Bogotá.
- DANE. (2005). *Proyecciones poblacionales. Censo 2005*.
- DANE. (2012). *Informe de Coyuntura Económica Regional*. Bogotá: Diseño e impresión.
- DANE. (2015). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Bogotá.
- DANE; Banco de la República. (2014). *Informe de Coyuntura Económica Regional Departamento de Bolívar*. Bogotá: DANE-Banco de la República.
- DANE; Banco de la República. (2014). *Informe de Coyuntura Económica Regional Departamento del Meta*. Bogotá: DANE-Banco de la República.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Algunos aspectos del análisis del sistema de ciudades colombiano*. Bogotá: Misión del Sistema de Ciudades.
- DNP. (2011). *Perfil Competitivo del Departamento de Córdoba*. Montería: Programa de asistencia técnica a la CRC.
- DNP. (2013). *Pobreza monetaria y disugaldad del ingreso: Análisis de los resultados recientes 2010-2012*. Bogotá.
- ECOPETROL. (3 de 12 de 2015). *Refinería de Cartagena*. Obtenido de Refinería de Cartagena: <http://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web/nuestra-empresa/quienes-somos/lo-que-hacemos/refinacion/Nueva-Refineria-de-Cartagena/refinacion-segura-%20moderna-limpia>
- El Heraldo. (05 de 02 de 2015). *Proyecto urbanístico Serena del Mar se lanza hoy en Cartagena*. Recuperado el 10 de 03 de 2016, de www.elheraldo.com:

<http://www.elheraldo.co/economia/proyecto-urbanistico-serena-del-mar-se-lanza-hoy-en-cartagena-183121>

El Tiempo. (2015). *El Tiempo: Los Puertos Colombianos, Con Buen Viento Y Buena Mar*. Obtenido de <http://e.eltiempo.com/media/infografias/2015/07/puertos-colombianos/desktop/infografia.html>

El Tiempo. (22 de 01 de 2016). *El Tiempo*. Obtenido de El aviario más grande del país abre sus puertas al sur de Cartagena: <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/ciencia/aviario-mas-grande-de-colombia/16489340>

EPA Secretaria Planeación Distrital de Cartagena. (2015). *Sistema Calidad Ambiental Inteligente de Caños y Lagos*. Cartagena de Indias Bolívar.

EPA- Universidad de Cartagena. (2015). *Lineamientos para el establecimiento de la red de ruido ambiental en la ciudad de Cartagena*. Cartagena de Indias.

Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA. (2015). *Diseño del Sistema Inteligente de monitoreo de la calidad ambiental del Distrito de Cartagena*. Distrito De Caratgena de Indias.

Fedesarrollo. (2014). *Impacto económico y social del puerto de Cartagena*. Bogotá: Fedesarrollo.

Fernando Montenegro. (2015). *Memoria Justificativa MEPOT Cartagena*. Cartagena.

Findeter y Fundación Metrópoli. (2013). *Diagnóstico Cartagena, Diamante Caribe & Santanderes*. Bogotá.

Findeter y Fundación Metrópoli. (2014). Bogotá.

Findeter y Fundación Metrópoli. (2014). *Diamante Caribe & Santanderes. La Ciudad de los Departamentos del Diamante*. Bogotá.

Findeter y Fundación Metrópoli. (2014). *Proyecto Ciudad-Territorio Cartagena, Bolívar. Identificación y Caracterización Inicial de los Proyectos Estratégicos*. Bogotá.

Fundación Corona. (2013). *Cartagena cómo vamos en primera infancia*. Bogotá: Informe Primera Infancia Como Vamos.

Fundación Corona. (2014). *Cartagena cómo vamos en calidad de vida 2014*. Bogotá: Cartagena cómo vamos.

Fundación Corona. (2014). *Encuesta de Percepción Cartagena Cómo Vamos 2014*. Bogotá.

Garcés, M. (2011). *Las tecnologías de la información y la comunicación en la educación colombiana*. Universidad Tecnológica de Bolívar.

GEPM. (2010).

- IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERIA. (2015). *Nuevos escenarios de cambio climático para Colombia 2011-2100 Herramientas Científicas para la toma de decisiones Enfoque Nacional Departamental: Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático*. Bogotá.
- Instituto Nacional de Salud. (n.d.). *Instituto Nacional de Salud*. Retrieved 2016 йил 16-febrero from www.ins.gov.co/sivicap/.../Reporte%20IRCA%20municipal_Bolívar.pdf
- INVEMAR. (2011). *Formulación de los lineamientos de adaptación al cambio climático en Cartagena de Indias*.
- IPSOS Napoleón Franco. (2014). *Cartagena Sostenible*.
- Ipsos Napoleon Franco. (2014). *Encuesta de percepción Cartagena Sostenible*. Cartagena.
- López, J. P. (2008). *Estudio de la Economía Informal en Montería*. Medellín: Aciur.
- Mallarino, M. C. (2011). *CARTAGENA Y EL SISTEMA URBANO REGIONAL EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL*. Cartagena.
- maps, G. (2015).
- MetroCuadrado. (2015). www.metrocuadrado.com. Recuperado el 15 de Abril de 2016, de <http://www.metrocuadrado.com/>
- Microsoft; Fundación Metrópoli. (2014). *Cuaderno de Diagnóstico Cartagena*. Bogotá: Diamante del Caribe.
- Microsoft; Fundación Metrópoli. (2014). *Identificación y Caracterización inicial de los Proyectos Estratégicos. Cartagena- Bolívar*. Bogotá: Diamante del Caribe.
- Ministerio de Salud y Protección. (25 de 02 de 2015). *Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud*. Obtenido de Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud: <http://prestadores.minsalud.gov.co/habilitacion/>
- Ministerio de Transporte. (2014). *Movilización de Carga por Carretera a Nivel Nacional*. Bogotá: Ministerio de Transporte.
- Ministerio de Vivienda, C. y. (2015). <http://www.100milviviendasgratis.gov.co/publico/Default.aspx>.
- Ministerio del Trabajo; USAID; FUPAD. (2012). *Villavicencio, portal del Llano, portal de oportunidades: Plan Local de Empleo*.

- MINTIC. (31 de 12 de 2014). *Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación*. Obtenido de <http://estrategiaticolombia.co/estadisticas/stats.php?&pres=content&jer=3&cod=13001&id=34#TTC>
- MINTIC. (31 de 03 de 2015). *Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación*. Obtenido de <http://estrategiaticolombia.co/estadisticas/stats.php?id=25&jer=3&cod=13001&mun=>
- Modificación Exepcional del POT. (2015). *Documento de Seguimiento y Evaluación*. Cartagena de Indias.
- Montenegro, F. (2014). *Diagnóstico del Sistema de Equipamientos del Distrito Especial de Cartagena*. Cartagena.
- Naciones Unidas. (25 de 02 de 2016). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Objetivos de Desarrollo Sostenible: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Naciones Unidas. (01 de 01 de 2016). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Narváez, A. A. (2008). *Gobernación de Córdoba*. Recuperado el 15 de 11 de 2013, de Información Sociodemográfica: http://www.cordoba.gov.co/v1/informacion_sociodemografica.html
- Oficina de Gestión del Riesgo. (2012). *Censo*. Cartagena.
- ONU HABITAT. (2015). *1er Reporte del Estado de las Ciudades de Colombia: Camino hacia la Prosperidad Urbana*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Paez, M. C. (2011). *Cartagena y el Sistema Urbano Regional en el Plan de Ordenamiento Territorial*. Cartagena de Indias: Alcaldía de Cartagena.
- Pérez, G. J., & Salazar Mejía, I. (2007). *La Pobreza en Cartagena: Un análisis por barrios*. Cartagena: Banco de la República.
- Plan Maestro de Movilidad. (2012). *Plan Maestro de Movilidad*. Cartagena.
- PNUD. (2012). *Estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bogotá.
- Posada, P. B. (2008). *Diagnóstico de la erosión en la zona costera del Caribe colombiano*. (INVEMAR, Ed.) Santa Marta, Magdalena: Ediprint Ltda Bogotá Colombia.
- POT. (2001). *Plan de Ordenamiento Territorial*. Cartagena.
- PROCOLOMBIA. (02 de 03 de 2016). *Estadísticas de Exportación- Departamento de Origen*. Obtenido de Estadísticas de Exportación- Departamento de Origen:

<http://www.colombitrade.com.co/herramienta/estadisticas-exportacion/importacion-departamento-de-origen>

PROEXPORT. (2013). *Exportaciones Bolívar*. Bogotá.

Proexport. (2013). Exportaciones Bolivar: Aprovecha los TLC oportunidades con EEUU, México, Canadá, Chile, Triangulo Norte, EFTA y Union Europea. *Revista de las Oportunidades*, 30-31.

Ramírez, J. C., & Parra, R. (2013). *Metrópolis de Colombia: aglomeraciones y desarrollo*. Bogotá: CEPAL.

Red de Progreso Social Colombia. (2015). *Índice de Progreso Social en 10 ciudades de Colombia*. Bogotá.

Redondo, M. (2005). *Cartagena de Indias: Cinco Siglos de Evolución Urbanística*. Cartagena.

Revista Semana. (2015). En La Ruta De Los Cruceros. *Cartagena La Fantastica*, 128-129.

Sánchez, M. (2014). *Arquitectura digital del Diamante Caribe y Santanderes- Diagnóstico*. Bogotá: Next CitiesLab.

Secretaría de Planeación de Cartagena. (Abril de 2016).

Secretaría de Educación Distrital. (2013). *Boletín Informe de Estadísticas y Análisis Sectorial*. Cartagena de Indias.

Secretaría de Planeación. (2011). *Documento Técnico de Soporte Modificación Excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial*. Cartagena.

Secretaría de Planeación. (2015). *Proyecto Modificación Excepcional Plan de Ordenamiento Territorial*. Cartagena de Indias.

Secretaría de Planeación. (s.f.). <http://midas.cartagena.gov.co/>. Cartagena.

Secretaría de Ramsar. (2012). *Turismo de Humedales: Estados Unidos – El Parque Nacional Everglades*. Miami.

Secretaría Distrital de Planeación. (2012). Cartagena.

SIGMA GP. (2012). *Plan Maestro de Movilidad para Cartagena*. Cartagena.

Superintendencia de Puertos y Transporte. (2016). *Informe Movimiento de carga en los puertos marítimos Colombianos 2015*. Bogotá: Ministerio de Transporte.

Superintendencia de Servicios Públicos de Colombia. (2013). *Informe de Disposición Final de Residuos Sólidos Colombia*. Bogotá DC.

Torres R., J. E. (2007). *Las Condiciones Habitacionales de los Hogares y su Relación con la Pobreza*.

Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas. (01 de 03 de 2016). *Registro Único de Víctimas (RUV)*. Obtenido de Registro Único de Víctimas (RUV): <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>

Universidad de Cartagena. (2010). *Diagnóstico Cartagena*. Cartagena.

V, G. J., & Mejía, I. S. (2007). *La pobreza en Cartagena un análisis de barrios*. Cartagena: Banco de la República, Documento de trabajo sobre Economía Regional.

Vegara, A., & Rivas, J. L. (2014). *Territorios Inteligentes*. Madrid: Fundación Metrópoli.

Villarreal, H. D. (2011). *Indicadores de Espacio Público Cartagena*. Cartagena de Indias.

World Economic Forum. (2015). *The Global Competitiveness Report*. Geneva: World Economic Forum.