ANÁLISIS DE PERCEPCIONES E INDICADORES EN LAS COMUNAS DE CALI EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN COMUNITARIA (2016-2019).

ESTUDIANTE:
INDIRA MELISSA SHEK MUNZ

DIRECTOR:
LEONARDO SOLARTE PAZOS Ph.D.

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
SANTIAGO DE CALI
2017

ANÁLISIS DE PERCEPCIONES E INDICADORES EN LAS COMUNAS DE CALI EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN COMUNITARIA (2016-2019).

INDIRA MELISSA SHEK MUNZ

Trabajo de investigación para optar por el título de
Magíster en Políticas Públicas

DIRECTOR:
LEONARDO SOLARTE PAZOS Ph.D.

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
SANTIAGO DE CALI
2017

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN 10
ABSTRACT 12
INTRODUCCIÓN 14
CONTEXTUALIZACIÓN 16

CAPÍTULO 1. EL FENÓMENO DE INVESTIGACIÓN 20
1.1. El Problema de Investigación 20
1.2. Preguntas de Investigación 23
1.3. Objetivos 23
1.4. Justificación 24

CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA 25
2.1. Primer momento: el proceso de planificación comunitaria 25
2.2. Segundo momento: el diseño metodológico para la investigación 26
2.2.1. Método 26
2.2.2. Unidad de Análisis 27
2.2.2.1. Nivel de Análisis 27
2.2.3. Procedimiento metodológico 28
2.2.3.1. Fase 1. Contextualización / Exploración 28
2.2.3.2. Fase 2. Recolección de la información 29
2.2.3.3. Fase 3. Análisis de datos 31
2.2.3.4. Fase 4. Resultados y conclusiones 35
2.2.4. Consideraciones éticas 35
2.2.5. Limitaciones de la investigación 36
2.2.6. Resumen Metodológico 37

CAPÍTULO 3. REFERENTES CONCEPTUALES 38
3.1. PERCEPCIÓN 38
3.1.1. Posiciones teóricas: ¿percepción o realidad? 38

3.1.2. La construcción de sentido (sensemaking) 39
3.1.2.1. Ideologías 41
3.1.2.2. El discurso y la construcción de imaginarios de desarrollo 41
3.1.3. El papel de las percepciones en la esfera pública 44
3.2. PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO 46
3.2.1. Orígenes de la planificación en el contexto latinoamericano 46
3.2.2. Concepciones sobre la planificación para el desarrollo 51
3.2.3. Participación ciudadana en los procesos de planificación 52
3.2.4. Instrumentación de la planificación: La lógica de la gestión de proyectos 53
3.2.5. Concepciones del desarrollo 55
3.2.5.1. Concepto Estatal/Institucional del Desarrollo 56

CAPÍTULO 4. RESULTADOS Y HALLAZGOS 59
4.1. El proceso de planificación comunitaria en la ciudad 59
4.1.1. Criterios de éxito del proceso de planificación 63
4.1.2. Retos del proceso de planificación 64
4.1.3. Imaginarios de desarrollo 64
4.1.4. Tensiones en el proceso 65
4.2. Análisis agregado de percepciones comunitarias en la ciudad 66
4.3. Configuración de problemáticas desde los indicadores estadísticos institucionales y las percepciones comunitarias en las comunas de la ciudad – Estudio de casos 69
4.3.1. Eje Económico 70
4.3.2. Eje Institucional 75
4.3.3. Eje Territorial 80
4.3.4. Eje Medio Ambiental 86
4.3.5. Eje Social 92
4.3.6. Caracterización y análisis comparativo entre los tres sectores 110
4.3.7. Consideraciones acerca de la relación entre los indicadores estadísticos institucionales y las percepciones comunitarias en las comunas de la ciudad 115
4.4. Utilidad del análisis relacional entre la información estadística y de percepción comunitaria para la formulación de políticas públicas de la ciudad 119

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES 122

CAPÍTULO 6. RECOMENDACIONES 125

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 131

ANEXOS 139

Anexo 1. Instrumento: Revisión documental 141

Anexo 2. Recurrencia de problemáticas identificadas por territorio 142

Anexo 3. Procesamiento de información de percepción comunitaria agregada por sector caso de análisis 150

Anexo 4. Resultados Atlas Ti – Eje Económico 153

Anexo 5. Resultados Atlas Ti – Eje Institucional 155

Anexo 6. Resultados Atlas Ti – Eje Territorial 157

Anexo 7. Resultados Atlas Ti – Eje Medio Ambiental 161

Anexo 8. Resultados Atlas Ti – Eje Social 163

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Conceptos Clave para la Investigación 28
Tabla 2. Metodología: Relación de técnicas e instrumentos. 30
Tabla 3. Resumen metodológico 37
Tabla 4. Posiciones teóricas para la percepción 38
Tabla 5. Perspectivas teórica y retórica para la argumentación de políticas 42
Tabla 6. Recurrencia de problemáticas en comunas y corregimientos 66
Tabla 7. Información detallada de quejas 76
Tabla 8. Comparativo homicidios asociados a pandillas 2014 96
Tabla 9. Tipo de discapacidad por comuna en Cali, 2013 104
Tabla 10. Caracterización y análisis comparativo entre los tres sectores 111
Tabla 11. Indicadores en los tres sectores de la ciudad 116

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Niveles del Sistema Municipal de Planificación 17
Figura 2. Fases metodológicas para formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos.. 18
Figura 3. Matriz de caracterización para consolidación de las problemáticas 19
Figura 4. Matriz de caracterización con concepto de dependencia. 19
Figura 5. Selección de sectores como casos de análisis..... 32
Figura 6. Estructura de matriz de análisis de problemáticas identificadas por los territorios 33
Figura 7. Ejes y categorías para el análisis de percepciones 34
Figura 8. Instituciones, proceso y resultados de formulación de políticas públicas 45
Figura 9. Tendencias en la ciudad acerca de situaciones problemáticas 68
Figura 10. Configuración de problemáticas: Eje Económico 74
Figura 11. Satisfacción con la inversión del presupuesto 75
Figura 12. Configuración de problemáticas: Eje Institucional (a) 78
Figura 13. Configuración de problemáticas: Eje Institucional (b) 79
Figura 14. Población por comunas de la ciudad de Cali 2015 80
Figura 15. Espacio Público Efectivo por habitante (m²/hab.) 81
Figura 16. Configuración de problemáticas: Eje Territorial (a) 83
Figura 17. Configuración de problemáticas: Eje Territorial (b) 84
Figura 18. Equipamiento institucional en las comunas de Cali 2012 85
Figura 19. Árboles por habitante en las comunas de Cali 2006 y 2014 87
Figura 20. Configuración de problemáticas: Eje Medio Ambiental (a) 90
Figura 21. Configuración de problemáticas: Eje Medio Ambiental (b) 91
Figura 22. Personas en Pobreza Extrema Según Puntaje del SISBEN 93
Figura 23. Homicidios por edades. Cali. Año 2013-2014 96
Figura 24. Configuración de problemáticas: Eje Social – Inseguridad (a) 98
Figura 25. Configuración de problemáticas: Eje Social – Inseguridad (b) 99
Figura 26. Configuración de problemáticas: Eje Social - Vivienda 102
Figura 27. Personas de 60 años o más por comunas de Cali, 2015 103
Figura 28. Configuración de problemáticas: Eje Social – Grupos vulnerables (a) 106
Figura 29. Configuración de problemáticas: Eje Social – Grupos vulnerables (b) 107
Figura 30. Configuración de problemáticas: Eje Social - Discriminación 109

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Jornadas de priorización de problemáticas en Comités de Planificación, Comuna 10 60
Ilustración 2. Votación con mecanismo de votación electrónica, Comuna 4 61
Ilustración 3. Portada Planes de Desarrollo Comunas y Corregimientos, 2016 - 2019, Comuna 4 62

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Comparación tasa de desempleo y tasa de desempleo juvenil 72
Mapa 2. Tasa de desempleo por sexo en las comunas 72
Mapa 3. Empresas Registradas en Cámara de Comercio, Zona Urbana 72
Mapa 4. Emprendimiento: Hogares con Negocios 72
Mapa 5. Hogares que perciben ruido 88
Mapa 6. Hogares que perciben exceso de anuncios (%) 88
Mapa 7. Hogares que perciben contaminación del aire (%) 88
Mapa 8. Hogares que perciben malos olores 88
Mapa 9. Hogares que perciben mal manejo de residuos (%) 88
Mapa 10. Hogares que perciben invasión de andenes (%) 88
Mapa 11. Distribución Geográfica de la Pobreza Extrema Según Puntaje del SISBEN 93
Mapa 12. Distribución de los inmigrantes por razón de llegada en las comunas de Cali 94
Mapa 13. Distribución espacial de los homicidios en Cali - 2012 95
Mapa 14. Oferta disponible de vivienda 2015 100

GLOSARIO

C.A.L.I - Centro de Atención Local Integrada.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

DAPM - Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

ILPES - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

JAC - Junta de Acción Comunal.

JAL - Junta Administradora Local.

MGA - Metodología General Ajustada.

MML - Metodología del Marco Lógico.

ODM - Objetivos de Desarrollo del Milenio.

POAI - Plan Operativo Anual de Inversiones.

POT - Plan de Ordenamiento Territorial.

SMP - Sistema Municipal de Planeación.

SFTM - Situado Fiscal Territorial Municipal.

ANÁLISIS DE PERCEPCIONES E INDICADORES EN LAS COMUNAS DE CALI EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN COMUNITARIA (2016-2019).

RESUMEN

La formulación de políticas públicas es un proceso de planeación de la acción pública en el que la información de diagnóstico tiene un rol determinante. En ésta etapa la recolección o consulta de indicadores y percepciones de los diferentes actores es usualmente utilizada para la comprensión, desde su contexto, de la problemática abordada y como generación de evidencias, líneas de base y soportes para la generación de alternativas y la toma de decisiones (Bardach, 2009).

Esta investigación tiene el propósito de analizar la relación entre las percepciones comunitarias e indicadores estadísticos institucionales y su aporte para la formulación de políticas públicas en Cali. Interesa reconocer cuáles son las problemáticas percibidas por la población en las comunas de la ciudad, cuáles las problemáticas reflejadas desde los indicadores, así como la utilidad de esta información para la formulación de políticas públicas en la ciudad.

La información base para la investigación se recolectó en el marco del proceso de formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos de la ciudad para el periodo 2016 – 2019, el cual fue acompañado por el Grupo de Investigación GyEPRO, de la Universidad del Valle.

Este es un proceso participativo, liderado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM), que recoge los aportes de los representantes de las organizaciones comunitarias e integra a las dependencias de la administración pública, buscando que "las apuestas de desarrollo se construyan desde la mirada y aportes de todos los actores involucrados" (DAPM, 2013). Para la construcción de estas apuestas de desarrollo se ha planteado en la metodología una etapa de caracterización de las problemáticas en la que los representantes comunitarios identifican aquellas situaciones sociales que afectan de manera negativa sus comunas y corregimientos.

Estas percepciones comunitarias fueron estudiadas a partir de un análisis cualitativo de contenido, codificando con la ayuda del programa Atlas.ti v.7.5 cada uno de los documentos de reporte, posteriormente este análisis fue contrastado con indicadores estadísticos institucionales a través de cinco ejes de análisis: Económico, Institucional, Territorial, Medio ambiental y Social.

Este análisis de contraste da cuenta de las realidades específicas y las diferencias existentes entre un sector y otro de la ciudad, lo cual se evidencia a través de tres casos de estudio: Sector Ciudad Jardín (comuna 22), Ladera (comuna 20) y Agua Blanca (comunas 13, 14 y 15).

Esta investigación aporta al campo de las políticas públicas al reconocer la utilidad del uso de información estadística y de percepción la cual es un insumo fundamental para la toma de decisiones, permite generar reportes de diagnóstico específico y caracterizar las diferentes zonas geográficas de la ciudad y reconocer sus diferencias para el abordaje de la acción pública. Y específicamente a partir del análisis de los casos de estudio al identificar y reconocer la manera en que las poblaciones configuran las problemáticas de desarrollo a través del proceso de sensemaking, identificar las similitudes y diferencias de percepciones en la ciudad, y contrastar ello con la información estadística institucional.

Palabras clave: Planificación, Desarrollo, Percepción comunitaria, Indicadores estadísticos, Sensemaking.

ANALYSIS OF PERCEPTIONS AND INDICATORS IN THE COMMUNES OF CALI IN THE FRAMEWORK OF COMMUNITY PLANNING (2016-2019).

ABSTRACT

The formulation of public policies is a process of public action planning in which diagnostic information plays a decisive role. At this stage the collection or consultation of indicators and perceptions of the different actors is usually used to understand, from the context, the issues addressed and how to generate evidences, baselines and supports for the generation of alternatives and the decision making process (Bardach, 2009).

This research aims to analyze the relationship between community perceptions and institutional statistical indicators and their contribution to the formulation of public policies in Cali. It is interested in recognize what are the problems perceived by the communities in the communes of the city, what are the problems reflected from the indicators, as well as the usefulness of this information for the formulation of public policies in the city.

The basic information for the research was collected within the framework of the process of formulating the development plans for communes and corregimientos for the period 2016 - 2019, which was accompanied by the Research Group GyEPRO of the Universidad del Valle.

This is a participatory process, led by the Administrative Department of City Planning (DAPM), which includes contributions from the representatives of community organizations and integrate the offices of the Public Administration, seeking that "the development bets be built from the perspectives and contributions of all the stakeholders involved" (DAPM, 2013). To build these development bets, a methodology characterization stage has been proposed in which community representatives identify those social situations that negatively affect their communes and corregimientos.

These community perceptions were studied from a qualitative content analysis, codified with the help of the software Atlas.ti v.7.5 each of the report documents, later this analysis was contrasted with institutional statistical indicators through five axes of analysis: Economic, Institutional, Territorial, Environmental and Social.

This contrast analysis accounts for the specific realities and differences that exist between one sector and another in the city, which is evidenced through three case studies: Sector Ciudad Jardín (commune 22), Ladera (commune 20), and Agua Blanca (communes 13, 14 and 15).

This research contributes to the field of public policies by recognizing the usefulness of the use of statistical information and perception, which is a fundamental input for decision making, allows the generation of specific diagnostic reports and characterizes the different geographical areas of the city and recognizes their differences for the approach of public action. And specifically from the analysis of the case studies to identify and recognize the way in which communities shape development issues through the process of sensemaking, identify the similarities and differences of perceptions in the city, and contrast it with the information Institutional statistics.

Keywords: Planning, Development, Community perceptions, Statistical indicators, Sensemaking.

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana de los distintos actores que inciden en el desarrollo local, es considerada como una condición fundamental para la planificación (DNP, 2011; DAPM, 2013; CEPAL, 2014) y específicamente para la formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos (DAPM, 2013), los cuales se constituyen en uno de los insumos para la formulación del plan de desarrollo del municipio de Santiago de Cali.

En el proceso de planeación municipal, el Plan de Desarrollo se configura como el principal instrumento de dirección o guía para las acciones del ente territorial (DAPM, 2013). Éste debe conformarse por un componente estratégico y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en las cuales se determinarán los objetivos municipales y sectoriales, las estrategias y programas a llevar a cabo, las metas e indicadores y la programación de recursos y fuentes de financiación necesarios para la ejecución; y su construcción debe llevarse a cabo bajo los principios generales en materia de planeación[1], entre los que se destaca la participación (Colombia, 1991; Congreso de Colombia, 1994), la cual se describe como:

> Participación: durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos; entre los que se describen: Art.12: "organizar y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo, mediante la organización de reuniones con los Consejos Territoriales de Planeación, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana"; Art. 16: "las autoridades de planeación garantizarán la participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales"; Art. 34: "los Consejos Territoriales de Planeación como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios"; Art. 35: "la dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestará al respectivo Consejo, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento" (Congreso de Colombia, 1994).

El Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) en su autonomía para plantear la metodología del proceso de planificación, según se formaliza en el Artículo 79 del Acuerdo 001 de 1996 (Alcaldía de Cali, 1996), ha considerado una etapa de priorización de las problemáticas a intervenir en la que los comité de planificación y las Juntas Administradoras Locales (JAL) establecen el orden de prioridad de las problemáticas sociales que serán consideradas en el marco de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos.

[1] Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son: autonomía, ordenación de competencias, coordinación, consistencia, prioridad del gasto público social, continuidad, participación, sustentabilidad ambiental, desarrollo armónico de las regiones, proceso de planeación, eficiencia, viabilidad, coherencia y conformación de los planes de desarrollo" (Congreso de Colombia, 1994, Art.3).

Este proceso de planificación local inicia con la identificación de problemáticas por parte de los representantes comunitarios, quienes en consulta con la población diligencian la matriz de caracterización de problemáticas para cada una de las comunas y corregimientos. Estas percepciones se convierten en un insumo fundamental para la formulación de políticas públicas y en un referente de diagnóstico territorial para la administración municipal.

Esta investigación se da en el marco del proceso de formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos para el periodo 2016 – 2019, el cual fue acompañado por el Grupo de Investigación GyEPRO, proyecto del cual se extraen los datos para el análisis; y tiene el propósito de analizar la relación entre las percepciones comunitarias e indicadores estadísticos institucionales y su aporte para la formulación de políticas públicas en Cali.

Para ello se realizó una aproximación de análisis cualitativo de contenido, codificando con la ayuda del programa Atlas.ti v.7.5 cada uno de los documentos de reporte de percepciones comunitarias; y posteriormente este análisis fue contrastado con indicadores estadísticos institucionales a través de cinco ejes de análisis: Económico, Institucional, Territorial, Medio ambiental y Social.

Este análisis de contraste da cuenta de las realidades específicas y las diferencias existentes entre un sector y otro de la ciudad, lo cual se evidencia a través de tres casos de estudio: Sector Ciudad Jardín (comuna 22), Ladera (comuna 20) y Agua Blanca (comunas 13, 14 y 15).

Esta investigación aporta al campo de las políticas públicas al reconocer la utilidad del uso de información estadística y de percepción la cual es un insumo fundamental para la toma de decisiones, permite generar reportes de diagnóstico específico y caracterizar las diferentes zonas geográficas de la ciudad y reconocer sus diferencias para el abordaje de la acción pública. Y específicamente a partir del análisis de los casos de estudio al identificar y reconocer la manera en que las poblaciones configuran las problemáticas de desarrollo a través del proceso de sensemaking, identificar las similitudes y diferencias de percepciones en la ciudad, y contrastar ello con la información estadística institucional.

CONTEXTUALIZACIÓN

Esta investigación se realiza con base en los datos recolectados en el marco del proyecto de "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019" el cual fue acompañado por el Grupo de Investigación en Gestión y Evaluación de Programas y Proyectos – GyEPRO, de la Universidad del Valle. Por ser este el contexto de la investigación se presenta a continuación una descripción del sistema de planificación de la ciudad.

El Sistema de Planificación de Santiago de Cali

Todos los municipios de Colombia están obligados normativamente a planificar el desarrollo de su territorio, a través de la formulación del Plan de Desarrollo, "instrumento de planificación en el que se consignan las alternativas de solución que el Gobierno Local se traza, para generar cambios o transformaciones que contribuyan a mejorar las condiciones de vida y bienestar de la población" (DAPM, 2013. p.06).

Particularmente en la ciudad de Santiago de Cali, en el año 1996, se crea el Sistema Municipal de Planeación (SMP), con el Acuerdo 01 el cual, en el Artículo 109, lo determina como "el conjunto de agentes e instancias que conforme a unos principios y a través de un procedimiento establecido, formulan, aprueban, ejecutan y evalúan los diferentes instrumentos de planificación del municipio de Santiago de Cali con el fin de garantizar un desarrollo integral y armónico de la entidad territorial" (Alcaldía de Cali, 1996).

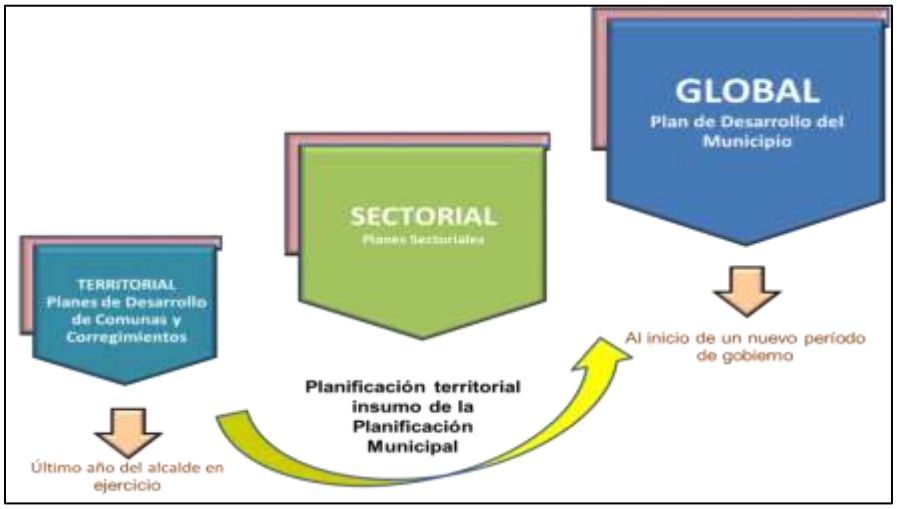
Según el Artículo 112 del Acuerdo 01 el SMP opera en tres niveles: el global, el sectorial y el territorial, siendo en este último nivel en el que se formulan los planes de desarrollo de comunas y corregimientos, instrumento rector de los asuntos propios de la comuna y que debe contener los objetivos de mediano plazo, las líneas de acción y las estrategias para enfrentar las problemáticas priorizadas en este nivel territorial (Alcaldía de Cali, 1996).

A partir de ello se propone la desconcentración administrativa donde se entrega a las comunas y corregimientos las responsabilidades en los asuntos que les competen directamente a través de los C.A.L.I, además donde cada territorio empieza a elaborar su Plan de Desarrollo y su Plan de Inversión Anual (Alcaldía de Cali-Univalle, 2009). De esta manera, este sistema se destaca por su singularidad y relevancia.

De acuerdo con lo establecido en la ley, el DAPM inicia en Febrero de 2015 el proceso de formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos los cuales constituyen la base

del plan de desarrollo del municipio de Santiago de Cali 2016-2019, según se muestra en la estructura del Sistema Municipal de Planificación (Figura 1).

Figura 1. Niveles del Sistema Municipal de Planificación



Fuente: DAPM, 2013.

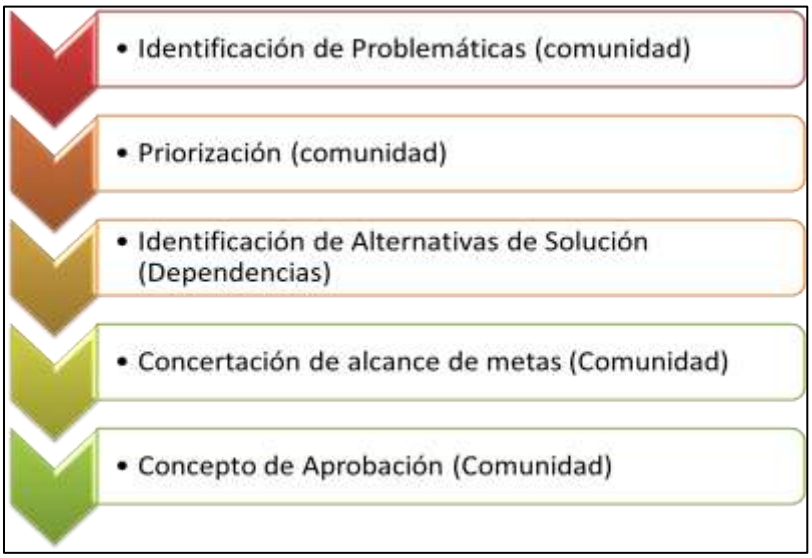
Para el periodo de Febrero a Diciembre de 2015, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) del municipio de Santiago de Cali coordina la formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos de la ciudad. Este proceso busca la participación activa de la comunidad y la integración de las dependencias especializadas para su construcción participativa e inclusión de las diferentes miradas de desarrollo de la ciudad y sus comunas y corregimientos (DAPM, 2010); y cuenta con el aprendizaje de lo identificado en la "Evaluación del Sistema Municipal de Planificación de Santiago de Cali" del año 2009[2], la cual corresponde a uno de los fuertes antecedentes de la investigación por tratarse de una evaluación del accionar del Estado, donde se incluyen las miradas de distintos actores.

Tal evaluación analizó el Sistema Municipal de Planificación en el período 1998-2008, con el objeto de ajustar y mejorar la focalización y el impacto de la planificación e inversión del municipio. Entre los principales hallazgos se encuentran: la insuficiente participación comunitaria, la poca representatividad de las instancias, el desconocimiento de las instancias por parte de los ciudadanos, la desarticulación entre la inversión del Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM) y los problemas de los planes de desarrollo, y la identificación de modelos de captura para la obtención de ventajas del SMP (Alcaldía de Cali-Univalle, 2009).

[2] La evaluación del Sistema Municipal de Planificación fue realizada en 2009 por el Grupo de Investigación en Gestión y Evaluación de Programas y Proyectos – GyEPRO, de la Universidad del Valle, bajo la dirección del profesor Leonardo Solarte Pazos Ph.D.

En respuesta a estos hallazgos y para adelantar la formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos para el año 2016, el DAPM diseñó una metodología participativa la cual se cumple en cuatro fases: priorización de problemáticas a intervenir, identificación de alternativas de solución, definición de metas e indicadores, y consolidación de la matriz estratégica del territorio (Figura 2).

Figura 2. Fases metodológicas para formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos



Fuente: DAPM, 2013.

Esta metodología participativa está basada en la consulta directa a los ciudadanos, para que a partir de sus percepciones se identifiquen las principales problemáticas o necesidades de cada comuna y corregimiento, así como las respectivas causas y consecuencias. Esta consulta es liderada por el DAPM, con el apoyo de los profesionales de los C.A.L.I, quienes facilitan el ejercicio con los líderes de los comités de planificación. Cada líder recoge los planteamientos de la población y los concreta en tres problemáticas. Una vez realizado este primer ejercicio de identificación y priorización, los profesionales de los C.A.L.I consolidan en la Matriz de Caracterización las problemáticas correspondientes a la comuna, buscando agrupar las problemáticas repetidas pero sin hacer modificaciones importantes para no modificar la forma como quedaron expresadas originalmente por la población.

Una vez cumplida la identificación y priorización inicial, el profesional del C.A.L.I entrega la matriz de caracterización al DAPM (Figura 3), quien a su vez direcciona a las dependencias de la administración municipal para que éstas, con base en los lineamientos que tienen para la formulación del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) generen un concepto de factibilidad sobre las causas de cada problemática, de acuerdo con los criterios para el uso de los recursos del

situado fiscal. De esta manera, se genera una matriz de concepto, en la que se relacionan las problemáticas que pueden atenderse con recursos de situado fiscal y las que no pueden atenderse con esta fuente de financiación (Figura 4).

Figura 3. Matriz de caracterización para consolidación de las problemáticas

ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI DIRECCIONAMIENTO ESTRATEGICO PLANEACIÓN ECONOMICO Y SOCIAL	SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL INTEGRADOS (SISTEDA, SGC y MECI) **MATRIZ DE CARACTERIZACIÓN PARA LA CONSOLIDACIÓN DE PROBLEMÁTICAS DE LA COMUNA O EL CORREGIMIENTO**	MEDE01.03.01.18.P01.F01	
		VERSIÓN	1
		FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA	11/feb/2015

COMUNA / CORREGIMIENTO: _____

NOMBRE PROFESIONAL ESPECIALIZADO CALI: _____

IDENTIFICACIÓN PROBLEMA	CAUSAS	CONSECUENCIAS	CONTENIDA PLAN		¿Quien la identifica? (Marque con una X)			
			SI	Nueva	JAC	Organización Comunitaria	JAL	PROFESIONAL CALI
	a.	a.						
	b.	b.						
	c.	c.						

Fuente: DAPM, 2013.

Figura 4. Matriz de caracterización con concepto de dependencia.

ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI DIRECCIONAMIENTO ESTRATEGICO PLANEACIÓN ECONOMICO Y SOCIAL	SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL INTEGRADOS (SISTEDA, SGC y MECI) **MATRIZ DE CARACTERIZACIÓN CON CONCEPTO DE DEPENDENCIA**	MEDE01.03.01.18.P01.F01	
		VERSIÓN	1
		FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA	11/feb/2015

COMUNA / CORREGIMIENTO: _____

DEPENDENCIA_____

IDENTIFICACIÓN PROBLEMA	CAUSAS	CONCEPTO DE LA DEPENDENCIA
	1.	
	2.	
	3.	
	4.	
	5.	
	6.	

Fuente: DAPM, 2013.

Una vez identificadas las problemáticas que pueden ser atendidas con recursos de situado fiscal, es decir, que pueden entrar al plan de desarrollo de la comuna o corregimiento 2016-2019, se acuerda con el comité de planificación de la comuna o corregimiento implementar la metodología de votación interactiva para la priorización de cinco problemáticas, para el caso de las comunas, y tres problemáticas para los corregimientos.

En la etapa siguiente, el DAPM comparte con las dependencias de la administración municipal las problemáticas priorizadas con el fin de que los funcionarios propongan posibles alternativas de solución, las cuales son posteriormente concertadas con los comités de planificación, en los cuales se acuerdan las metas e indicadores que permitirán dar seguimiento al Plan de Desarrollo de la comuna o corregimiento formulado.

CAPÍTULO 1. EL FENÓMENO DE INVESTIGACIÓN

1.1. El Problema de Investigación

De acuerdo con información reportada por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) de Santiago de Cali, en la ciudad se vienen realizando desde hace varios años esfuerzos por consolidar técnicamente un sistema de planificación que garantice los principios de "justicia, equidad, igualdad y respeto por la ley, solidaridad social y económica y participación comunitaria" (DAPM, 2010)[3].

En el marco del Sistema Municipal de Planificación actual son elaborados los planes de desarrollo de comunas y corregimientos, los cuales "recogen los aportes de los representantes de las organizaciones comunitarias que participan en su formulación"; y se convierten en un insumo en la definición del Plan Municipal (DAPM, 2013). Así, la participación de los distintos actores que inciden en el desarrollo local, es considerada como una condición fundamental para la formulación del plan de desarrollo del municipio de Santiago de Cali, toda vez que "determina la aceptación y el compromiso de los diferentes sectores de la sociedad caleña en su ejecución" (DAPM, 2013).

Por otro lado, el DAPM coordina un proceso de agregación de estadísticas de Santiago de Cali las cuales presenta a la ciudadanía a través de la publicación del documento Cali en Cifras, cuya versión más actualizada es la correspondiente al año 2013. Dicho anuario estadístico del municipio presenta indicadores de variables demográficas y sectoriales de las actividades sociales y económicas de la ciudad.

Pese a estos esfuerzos actualmente el municipio no cuenta con análisis que articulen información estadística (por ejemplo, como la reportada en Cali en Cifras) e información de percepción comunitaria (por ejemplo, como la reportada en los ejercicios de planeación de comunas y corregimientos). Análisis relacionales entre la información estadística y de percepción permitiría aportar al proceso de formulación de políticas públicas efectivas que comprendan las características y particularidades de las comunas y corregimientos de la ciudad.

[3] El Acuerdo 01 de 1996 (Alcaldía de Cali, 1996) y el Decreto Extraordinario 0203 de Marzo 16 de 2001 (Alcaldía de Cali, 2001), delegan en el DAPM la coordinación del Sistema Municipal de Planificación, el cual está conformado por las instancias de participación ciudadana que tienen responsabilidad directa con la planeación de la ciudad. Siendo los actores del nivel territorial las Juntas de Acción Comunal (JAC), las Organizaciones Comunitarias, la Junta Administradora Local (JAL), el Consejo de Planeación, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural y la Administración Pública representada por el Profesional Especializado del Centro de Administración Local Integrada (C.A.L.I) (DAPM, 2013). Para este proceso de planificación territorial es necesario entonces un ejercicio que implica la preparación de las organizaciones comunitarias, así como de las dependencias de la Administración Pública, toda vez que "las apuestas de desarrollo se construyen desde la mirada y aportes de todos los actores involucrados" (DAPM, 2013).

Sin embargo, para avanzar hacia un análisis relacional como el planteado es necesario reconocer el estado original de los datos, tanto de percepción como los estadísticos, para procesarlos de tal manera que sean compatibles o relacionables.

La información estadística actual, por ejemplo, es en gran medida correspondiente a reportes agregados de ciudad, muy pocos de ellos son reportados de manera particular para comunas o barrios. Esta información agregada permite una caracterización representativa de las problemáticas del municipio pero no refleja directamente la situación o las particularidades de sectores específicos.

Por otra parte, la información de percepción comunitaria en la ciudad es principalmente tomada del ejercicio de planificación de comunas y corregimientos ya mencionado. El DAPM procura la "aplicación de una planeación participativa construida desde las bases de la sociedad civil y desde las dependencias especializadas" (DAPM, 2010). Sin embargo, en este proceso participativo las percepciones, miradas y aportes de los actores comunitarios pueden diferir respecto a las planteadas por la administración municipal, e incluso pueden encontrarse diferencias entre las percepciones planteadas en diferentes comunas o sectores de la ciudad.

Por ejemplo, en el ejercicio participativo de planificación comunitaria llevado a cabo en el año 2015 fue posible observar dificultades por las tensiones surgidas a partir de las diferentes percepciones de desarrollo de los actores comunitarios participantes del proceso y de la administración municipal. Incluso se identificaron problemas de articulación entre las dependencias. Al respecto algunos funcionarios indicaron:

> *"…es que uno de los grandes problemas es que nunca nos juntan para trabajar en equipo para mirar desde diversas áreas un mismo problema por más pequeño que sea".*
>
> (Funcionarios de la administración municipal.
> Talleres de mesas temáticas para identificación de alternativas de solución a problemáticas
> de planes de desarrollo de comunas y corregimientos en el marco del convenio
> "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y
> Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019".
> Alcaldía-Univalle, 2015).

No obstante a estas dificultades, este proceso de planificación participativa le permite a la administración municipal contar con información levantada desde la población, que representan sus percepciones acerca de su realidad y su contexto, lo cual aporta a una construcción colectiva de futuro, en la que el municipio le apuesta a la planificación 'desde abajo' o '*botton-up*'.

En este contexto de planificación territorial, visto en el marco del proceso de formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos para el periodo 2016 - 2019, se hace visible

entonces la desarticulación entre las fuentes de información estadística y de percepción, la falta de análisis relacionales por sectores o zonas de la ciudad en los que se identifiquen tendencias o particularidades de contexto que comprendan las características diferenciales de las comunas y corregimientos de la ciudad, y la necesidad de articulación tanto de las fuentes de información como del trabajo realizado por las diferentes dependencias de la administración municipal.

Algunas situaciones presentadas en el proceso en el año 2015 permiten evidenciar la problemática planteada. Por ejemplo, hubo dificultades para relacionar las problemáticas percibidas por la población con las estadísticas propias de la comuna o corregimiento debido a la falta de información estadística desagregada por territorio o a la prontitud en el acceso a la información por parte de las dependencias sectoriales de la administración municipal. Así, no fue posible determinar ágilmente una concordancia o diferencia entre percepciones e indicadores, y con ello características o particularidades a nivel de comunas y corregimientos específicamente.

Por otra parte, se identificó en el trabajo de terreno en el marco del proceso de planificación de 2015, que hay indicios de una relación de sincronía entre determinadas variables que reportaban comportamientos o tendencias similares desde la percepción y desde los indicadores estadísticos al ser comparados por sectores de la ciudad. Sin embargo, esto obedecía a un ejercicio de observación individual e incluso compartido pero no a un referente formal de carácter institucional.

A partir de estas observaciones y experiencias en el trabajo de campo se logra identificar entonces que el municipio no cuenta actualmente con análisis relacionales entre información estadística y de percepción comunitaria. Una adecuada articulación entre estas dos fuentes de información clave para la acción pública permitiría, por ejemplo, generar diagnósticos más precisos y detallados para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas efectivas que comprendan las características diferenciales de las comunas y corregimientos, o sectores de la ciudad.

1.2. Preguntas de Investigación

Pregunta de investigación principal

¿Qué relación se refleja entre las percepciones de la población en las comunas de Cali acerca de sus problemáticas de contexto y los indicadores estadísticos institucionales, para la formulación de políticas públicas en la ciudad?

Preguntas de investigación secundarias

a) ¿Cuáles son las problemáticas percibidas por la población en las comunas de Cali?

b) ¿Cuáles son las problemáticas reflejadas desde los indicadores estadísticos institucionales en las comunas de Cali?

c) ¿Cuál es la relación entre los indicadores estadísticos institucionales y las percepciones de la población acerca de sus problemáticas de contexto en las comunas de Cali?

d) ¿Qué utilidad tiene la información de identificación de problemáticas, desde la percepción de la población y desde los indicadores estadísticos institucionales, para la formulación de políticas públicas en la ciudad?

1.3. Objetivos

Objetivo General

Analizar la relación entre las percepciones de la población en las comunas de Cali acerca de sus problemáticas de contexto y los indicadores estadísticos institucionales y su aporte para la formulación de políticas públicas en la ciudad.

Objetivos Específicos

a) Reconocer las problemáticas percibidas por la población en las comunas de Cali.

b) Identificar las problemáticas reflejadas desde los indicadores estadísticos institucionales en las comunas de Cali.

c) Comprender la relación entre los indicadores estadísticos institucionales y las percepciones de la población acerca de problemáticas en las comunas de Cali.

d) Explorar la utilidad de la información de identificación de problemáticas, desde la percepción de la población y desde los indicadores estadísticos institucionales, para la formulación de políticas públicas en la ciudad.

1.4. Justificación

La adecuada participación ciudadana en la planificación territorial brinda validez al proceso y facilita la implementación de lo formulado en el plan de desarrollo territorial (Cejudo, G., 2008; Rodríguez, L., 2011; DAPM, 2013). Así, se hace importante comprender qué se identifica como necesidad o problemática por parte de la población y cómo se configuran éstas desde la percepción comunitaria, para que de esta manera sea posible una planificación del desarrollo más efectiva.

A partir del estudio de las matrices de caracterización de problemáticas y de la participación en el proceso de planificación, realizado en esta investigación, se avanza en la comprensión de aquello que perciben las poblaciones como problemático, lo cual es relevante para el campo de la planificación y gestión pública toda vez que se genera un diagnóstico participativo generado a partir de las percepciones de la ciudadanía.

Los resultados de esta investigación, con los cuales se podrá comprender las manera de percibir problemáticas por las poblaciones, identificar similitudes y diferencias respecto de las percepciones comunitarias, y contrastar con indicadores estadísticos institucionales, son relevantes en cuanto aportan al mejoramiento de la planificación participativa, específicamente para la ciudad de Santiago de Cali al ser la única ciudad del país que implementa un Sistema de Planificación Municipal de estas características, que concretamente están relacionadas con la planeación de sectores o zonas geográficas micro –comunas y corregimientos–, que se proponen unas metas de desarrollo que serán intervenidas por la administración municipal a través de recursos de destinación específica del Situado Fiscal Territorial Municipal (SFTM).

Considerar las percepciones de la gente para la planificación del desarrollo y para la formulación de políticas públicas resulta clave toda vez que, a pesar de que las problemáticas de ciudad puedan tener diagnósticos técnicos o generados a través de indicadores de fuentes institucionales, la implementación de políticas públicas sólo se puede lograr si la gente está de acuerdo con las alternativas de solución planteadas para la acción pública, es decir, cuando se considera que la solución sí resolverá la situación de contexto percibida.

De esta manera, esta investigación aporta al campo de las políticas públicas al identificar estas percepciones comunitarias, reconocer la manera en que las poblaciones configuran las problemáticas de desarrollo, identificar las similitudes y diferencias de percepciones en la ciudad, y contrastar ello con indicadores estadísticos institucionales; lo cual permitirá aportar en el proceso de formulación de políticas públicas municipales, generando evidencias para la toma de decisiones, caracterizando las diferentes zonas geográficas de la ciudad y reconociendo sus diferencias para el abordaje de la acción pública.

CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA

Este capítulo, que presenta la metodología utilizada en la investigación, se divide en dos secciones buscando diferenciar dos momentos transcurridos en el desarrollo de la misma.

El primer momento corresponde a la participación, como parte del equipo de trabajo, en el proyecto de "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Este proceso de planificación comunitaria siguió una metodología propia, la cual se describe de manera general, y es en el marco de dicho proyecto que se recolectaron los datos necesarios para el análisis planteado para esta investigación.

El segundo momento corresponde al desarrollo de la investigación, en el que a partir de la experiencia y con base en los datos recogidos en el marco del proyecto mencionado, se diseña un proceso metodológico propio para avanzar en la comprensión de la pregunta de investigación planteada. En esta segunda sección del capítulo se presenta en detalle el diseño metodológico en el que se incluye el método, la unidad de análisis, el procedimiento metodológico, las consideraciones éticas y las limitaciones de la investigación.

2.1. Primer momento: el proceso de planificación comunitaria

Esta investigación toma como fuente de información principal los datos recolectados en el marco del proceso de formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos de la ciudad de Cali para el periodo 2016 – 2019. Este proceso de planificación comunitaria fue coordinado por el DAPM y acompañado por el Grupo de Investigación en Gestión y Evaluación de Programas y Proyectos – GyEPRO, de la Universidad del Valle, bajo la dirección del profesor Leonardo Solarte Pazos Ph.D. La autora participó como integradora de proyecto ejerciendo labores de coordinación operativa.

El proceso de formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos tuvo lugar entre los meses de Febrero y Diciembre de 2015, se llevó a cabo en las 22 comunas y 15 corregimientos de la ciudad, y contó con la participación de líderes comunitarios miembros de los comités de planificación, funcionarios de las diferentes dependencias de la administración municipal, el equipo coordinador del proceso del DAPM y el equipo asesor de la Universidad del Valle.

La metodología planteada por el DAPM para este proceso de planificación comprendió cuatro fases: priorización de problemáticas a intervenir, identificación de alternativas de solución, definición de metas e indicadores, y consolidación de la matriz estratégica del territorio (Figura 2).

En la primera fase, de priorización de problemáticas a intervenir, se generó el insumo fundamental para el desarrollo de esta investigación que corresponde a la Matriz de Caracterización para Consolidación de las Problemáticas (Figura 3). Estas matrices fueron diligenciadas por los habitantes de las comunas y corregimientos y consolidadas por los profesionales de los C.A.L.I y en ellas se presenta la percepción comunitaria de las poblaciones de diferentes barrios o sectores respectos a las problemáticas que observan en sus territorios.

En el marco del proceso este ejercicio se realizó con el objetivo de identificar lo que la población en cada uno de los territorios considera que debe ser atendido por la administración municipal y que en este sentido debe ser abordado desde los planes de desarrollo de comunas y corregimientos y/o desde el plan de desarrollo del municipio 2016-2019.

Una descripción más detallada de las cuatro fases del proceso metodológico del ejercicio de planificación en comunas y corregimientos es la presentada en la sección de Contextualización de este documento.

2.2. Segundo momento: el diseño metodológico para la investigación

A partir de la información recolectada en el marco del proceso de planificación comunitaria mencionado en la sección anterior, se construye un diseño metodológico específico para avanzar en la comprensión de la pregunta de investigación.

En esta sección se describe el método de investigación, argumentando su selección y describiendo las unidades y los niveles de análisis; seguido a esto se detalla el procedimiento de investigación, haciendo una descripción específica de los instrumentos a utilizar y las condiciones de número de participantes, tiempos, criterios de selección de participantes y demás que son necesarios; y finalmente se puntualiza en las consideraciones éticas y limitaciones de la investigación.

2.2.1. Método

En esta investigación se hace uso de los métodos cualitativos para el procesamiento y análisis de la información, buscando reconocer y comprender las necesidades o problemáticas identificadas por las comunidades, así como la manera en que estas son configuradas o asociadas, a través del análisis de las matrices de caracterización de problemáticas de cada una de las comunas de la ciudad. Para ello se analizó y codificó la información de percepción comunitaria con ayuda del programa Atlas.ti v. 7.5.

Se aborda el objeto de investigación desde el paradigma del constructivismo, fundamentado en la tesis ontológica de la relatividad. Desde este paradigma las realidades son aprehensibles como construcciones mentales múltiples e intangibles, basadas en lo experiencial, locales y específicas, y dependientes en su forma y contenido de personas o grupos específicos que las construyen (Guba, E. & Lincoln, Y., 1994). Así, son estudiadas las múltiples realidades construidas por las personas y las implicaciones que estas tienen en sus vidas e interacciones con los demás (Patton, 2002).

El enfoque epistemológico específico para este estudio es el construccionismo social, en el que el interés se centra en el rol que juegan el lenguaje y otros sistemas de signos en la construcción de la realidad y en el que "el eje del análisis se traslada de la realidad social como tal, reconstruida ex post-facto, hacia el análisis de signos, lenguajes, discursos y habla, es decir, hacia el medio mediante el cual esa realidad social deviene existente"[4] (Sautu, 2005. p. 44). Así, desde este paradigma se entenderán las realidades como construcciones reconocidas, transformables y dependientes de las percepciones e imaginarios de los diferentes actores participantes, en el contexto específico –comunas de la ciudad de Cali–.

2.2.2. Unidad de Análisis

Para esta investigación se establece como unidad de análisis al proceso de formulación del plan de desarrollo de las comunas y corregimientos de la ciudad, del que participan como actores: i) los representantes comunitarios y de organizaciones sociales, participantes del comité de planificación; y ii) los funcionarios del DAPM y de la administración municipal participantes del proceso.

2.2.2.1. Nivel de Análisis

Para esta investigación se establecen 2 niveles de análisis, los cuales se describen a continuación:

Nivel 1. Percepción comunitaria. Reconocimiento de la manera en la que las poblaciones configuran las problemáticas en su contexto.

Nivel 2. Planificación del desarrollo. Contraste de las percepciones comunitarias con indicadores estadísticos institucionales y el aporte de éste para la acción pública.

La información recopilada fue analizada teniendo en cuenta los siguientes conceptos clave:

[4] Discutir la estructura social tarde o temprano lleva a discutir los lenguajes, signos, espectáculos, discursos, retóricas, imágenes y todos los otros medios mediante los cuales las estructuras son conjuradas y mantenidas frente a un público de creyentes y no creyentes (Sautu, 2005. p.51).

Tabla 1. Conceptos Clave para la Investigación

Categoría	Definición
Desarrollo (DNP, 2011)	"El desarrollo integral es un derecho humano fundamental reconocido internacionalmente, es un proceso de transformación multidimensional, sistémico, sostenible e incluyente que se genera de manera planeada para lograr el bienestar de la población en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo socio-cultural, lo económico, y lo político-administrativo en un territorio determinado (un municipio, un distrito, un departamento, una región, un país), y teniendo en cuenta el contexto global" (DNP, 2011. p.16).
Planificación (DAPM, 2013)	"Planificar es un ejercicio sistemático que parte del reconocimiento de una situación que se desea cambiar, identificando el horizonte al que se quiere llegar y las acciones que se deben adelantar para lograrlo, en qué tiempo y con qué recursos. En el ámbito de la Administración Pública, la planificación orienta la gestión del Gobierno" (DAPM, 2013. p.06).
Percepción de Desarrollo (Sanabria, Saavedra & Smida, 2013)	"Los individuos generan una realidad que les es particular, un 'mundo de pertinencia' que da cuenta de la existencia de 'mundos perceptuales' diferentes, elaborados –a través de distintos tiempos vividos– por parte de diversos observadores" (Sanabria, Saavedra & Smida, 2013. p.8).

Fuente: Elaboración propia.

Dichos conceptos clave fueron analizados a través de un proceso de codificación de la información recolectada con ayuda del software AtlasTi v.7.5, para lo cual se hace uso de ejes y categorías de análisis que buscan categorizar la percepción comunitaria (según se detalla en la sección *2.3.3.3. Análisis de datos*).

2.2.3. Procedimiento metodológico

El procedimiento metodológico de la investigación se llevó a cabo en las siguientes cuatro fases: fase 1) contextualización / exploración; fase 2) recolección de la información, en la que se describen las técnicas, instrumentos y participantes a consultar, así como los criterios de selección; fase 3) análisis de datos; y fase 4) resultados y conclusiones. A continuación se describe cada una de ellas.

2.2.3.1. Fase 1. Contextualización / Exploración

Se realizó una revisión bibliográfica en las áreas de desarrollo, planificación y percepción comunitaria en bases de datos como *Jstor, Ebsco, ISI web, Scopus* y *Emerald* y en revistas especializadas como *Public Administration and Development* y *Journal of International Development*,

con el fin de ampliar los conceptos a abordar en la investigación para acercarse de manera más precisa a la identificación del problema, los antecedentes y la justificación. De igual manera, esto permitió poner en contexto lo observado en el trabajo de campo realizado al iniciar la investigación.

Así mismo, y en el marco de la formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos 2016-2019 de Santiago de Cali, el cual se llevó a cabo entre Febrero y Diciembre de 2015, se realizaron ejercicios de observación no participante durante los talleres de priorización de las comunas y corregimientos de la ciudad, el cual se complementó con un registro fotográfico.

Finalmente, se hizo una revisión documental con el fin de explorar cómo ha sido la planificación en comunas y corregimientos en períodos anteriores y un seguimiento a los documentos de reporte estadístico de la Alcaldía del municipio.

A partir de la información recolectada y procesada de esta etapa exploratoria se empiezan a identificar tendencias positivas y negativas de percepciones e indicadores en zonas o sectores diferentes de la ciudad lo cual lleva a la selección de tres casos de análisis (a describir en la sección 2.2.3.3).

2.2.3.2. Fase 2. Recolección de la información

En esta fase de la investigación se estructuró el marco conceptual de la investigación indagando acerca de la planificación para el desarrollo y se inició la recopilación de la información, que corresponde a los datos obtenidos en el marco del proceso de formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos de la ciudad de Cali para el periodo 2016 – 2019. Para la obtención y recopilación de estos datos fueron consultadas las siguientes fuentes de información:

- **Fuentes de información primarias:** Corresponde a las matrices de identificación de problemas desarrolladas por la población en comunas y corregimientos[5], las matrices de concepto elaboradas por las dependencias participantes de la planificación territorial, las fotografías del proceso, y la información institucional producida por la administración municipal (estadísticas, diagnósticos, indicadores e información técnica de la ciudad y de las comunas y corregimientos).

- **Fuentes de información secundarias:** Corresponde a los artículos, libros e informes internacionales referentes a desarrollo, planificación en el área de las políticas públicas y

[5] *Este ejercicio se realiza con el objetivo de identificar lo que cada uno de los territorios (comunas y corregimientos del municipio de Santiago de Cali) considera que debe ser atendido por la administración municipal y que en este sentido debe ser abordado desde los planes de desarrollo de comunas y corregimientos y/o desde el plan de desarrollo del municipio 2016-2019.*

percepción comunitaria; los informes institucionales referentes a ejercicios de planificación territorial en Cali y las evaluaciones de los ejercicios de planificación de años anteriores; y los actores del nivel territorial que participan de los comités de planificación de los territorios, entre los que se encuentran líderes comunitarios (de JAL y JAC) y representantes de organizaciones sociales; los funcionarios del DAPM encargados del proceso; los funcionarios de las dependencias participantes de la planificación (participan 8 dependencias: Cultura, Deporte, Bienestar, Gobierno, Educación, Salud, Infraestructura y Valorización, y Dagma); y los consultores de la Universidad del Valle que asesoran el proceso.

- **Técnicas, instrumentos y participantes**

Para la recolección de información se hizo uso de técnicas cualitativas, según se relaciona en la tabla 2. En esta fase de la investigación, de consulta a las fuentes de información identificadas, se recolectaron las matrices de caracterización de problemáticas para cada uno de los 37 territorios; y se asistió a dos estancias de encuentro en el proceso de planificación comunitaria (correspondientes a los ejercicios de priorización y concertación) en algunas comunas, incluidas las seleccionadas como casos de análisis. De igual manera, se recopilaron indicadores estadísticos referentes para la investigación según su disponibilidad para comunas o en nivel agregado de ciudad.

Tabla 2. Metodología: Relación de técnicas e instrumentos.

Técnica	Instrumento
Revisión bibliográfica.	• Matriz de registro de referencias bibliográficas.
Revisión documental.	• Rejilla de registro y relacional de las matrices de identificación de problemas desarrolladas por las comunidades y las de concepto elaboradas por las dependencias participantes de la planificación territorial.
Observación no participante, en las sesiones institucionales de priorización de problemáticas.	• Informe de observación de sesiones de priorización. • Registro fotográfico de los ejercicios de planificación.
Categorización de la percepción comunitaria y de los indicadores estadísticos.	• Matriz de ejes y categorías de análisis.

Fuente: Elaboración propia.

2.2.3.3. Fase 3. Análisis de datos

- **Identificación de casos de análisis**

A partir de la información disponible a este momento de la investigación (recolectada y procesada en las fases exploratoria y de recolección de la información), emergían algunas tendencias positivas y negativas de percepciones e indicadores en zonas o sectores diferentes de la ciudad lo cual propició un análisis comparativo entre sectores.

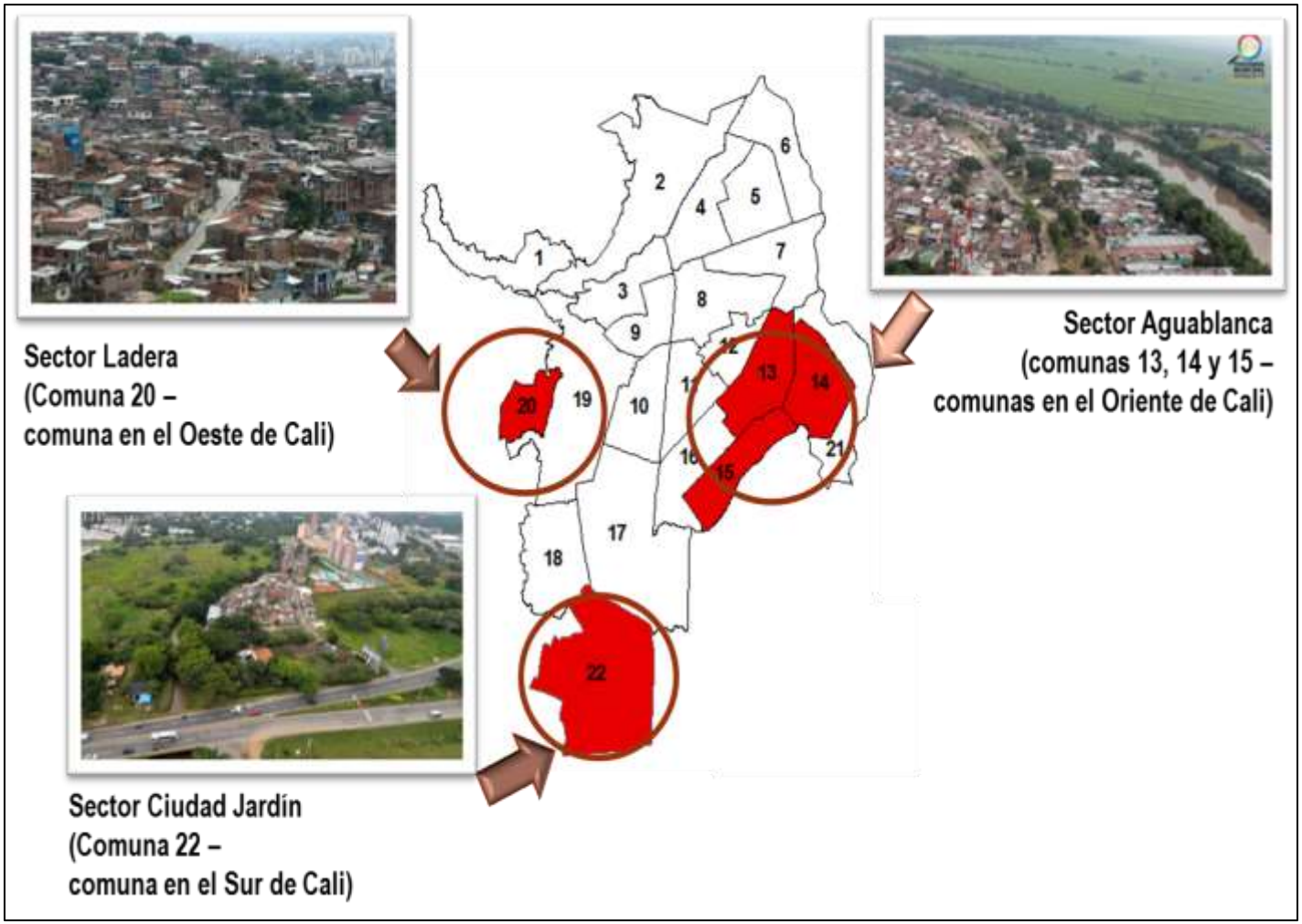
La identificación de casos de análisis, correspondientes a sectores de la ciudad, se realiza entonces buscando evidenciar estas diferencias de percepción y de indicadores de manera aislada en zonas geográficas con situaciones de contexto diferentes, así como para identificar la relación o congruencia entre ambas fuentes de información, y cómo esto debe reflejarse y ser tenido en cuenta para las políticas públicas municipales.

De acuerdo con la información procesada en las sesiones de observación no participante en los ejercicios de priorización y con la revisión inicial de indicadores estadísticos en la ciudad se seleccionan los siguientes tres casos como sectores representativos: Sector Aguablanca (comunas 13, 14 y 15 – comunas en el Oriente de Cali), Sector Ladera (comuna 20 – comuna en el Oeste de Cali) y Sector Ciudad Jardín (comuna 22 – comuna en el Sur de Cali).

Debe aclararse que la selección de los sectores no es al azar, no representa una muestra estadística, ni obedece a divisiones de cercanía o división territorial; la selección obedece a un muestreo por conveniencia y es el resultado de la lectura de los indicadores estadísticos y de los comportamientos y percepciones comunitarias, de cómo éstos, a partir de las realidades de estas poblaciones, marcan 'tendencias' en la configuración de problemáticas de la ciudad y puntos de concentración en el territorio.

A continuación se ubican geográficamente los sectores seleccionados como casos de análisis:

Figura 5. Selección de sectores como casos de análisis



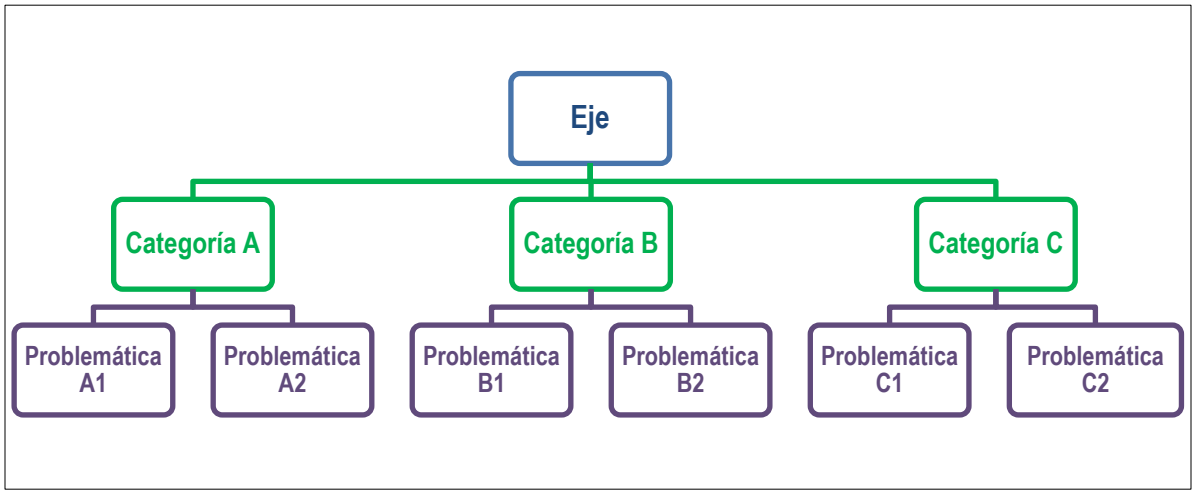
Fuente: Elaboración propia.

- **Matriz analítica: Ejes y categorías de análisis**

Para el análisis de datos de percepción comunitaria y de indicadores estadísticos se hizo uso de una estructura analítica única que permitiera relacionar o establecer diferencias entre ambas fuentes de información (de origen cualitativo y cuantitativo).

Para ello la información se codificó siguiendo una matriz analítica, la cual conserva la siguiente estructura de jerarquización conceptual:

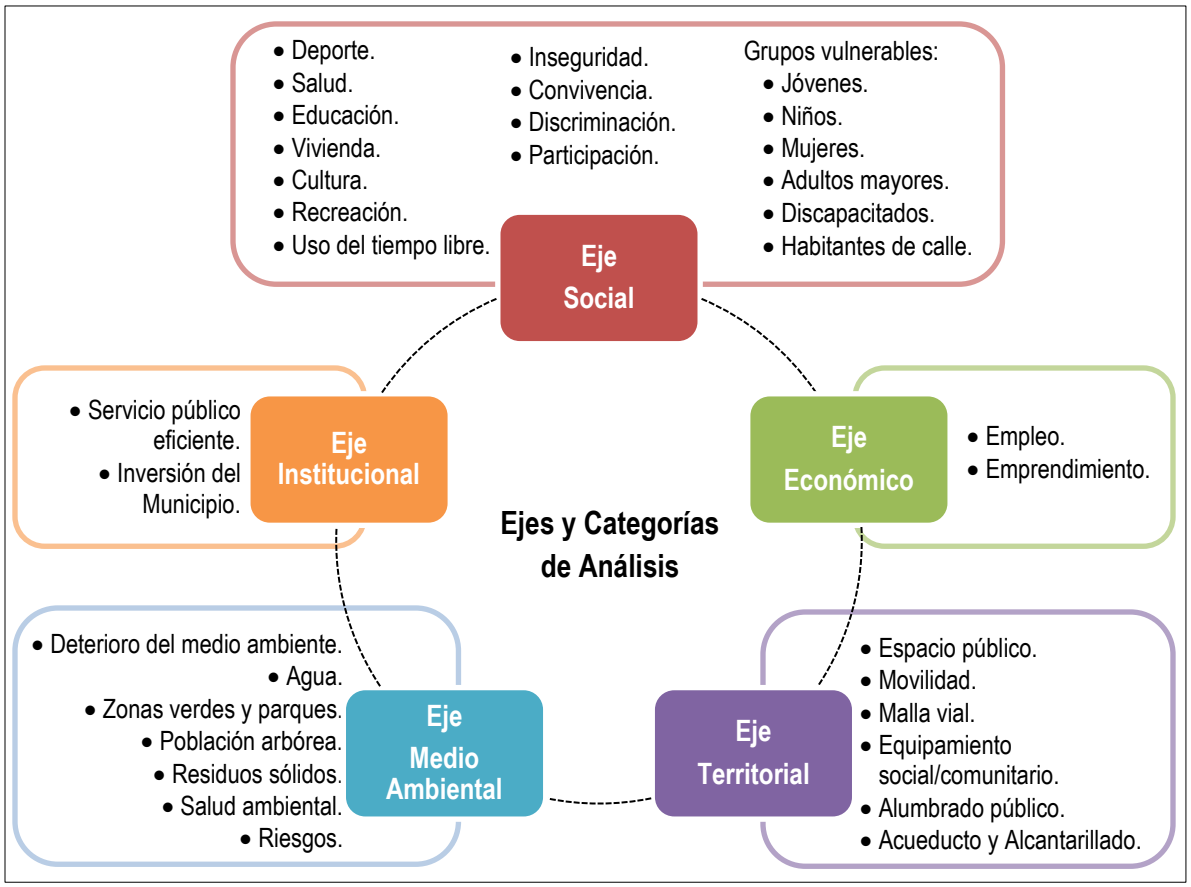
Figura 6. Estructura de matriz de análisis de problemáticas identificadas por los territorios



Fuente: Adaptación del autor con base en lineamientos de sistematización utilizados en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

A continuación se presentan las temáticas o componentes de cada nivel jerárquico entre los que se encuentran cinco ejes: Social, Territorial, Económico, Medio Ambiental e Institucional; y las siguientes 34 categorías:

Figura 7. Ejes y categorías para el análisis de percepciones



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti. Adaptación del autor con base en lineamientos de sistematización utilizados en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

La información base para la descripción y análisis de la percepción comunitaria fue tomada de las matrices de identificación de problemas desarrolladas por la población en el marco del proceso de formulación de los Planes de Desarrollo 2016-2019[6]. Sin embargo, se aclara que puede suceder que existan otras problemáticas de orden local que no fueron captadas por el proceso.

Para el análisis de la información de percepción se hizo uso del software AtlasTi v.7.5, en el cual se codificó la información siguiendo la matriz analítica descrita. Cabe mencionar que por la naturaleza de la forma en que se identificaron algunas problemáticas en las matrices de caracterización de los diferentes territorios, algunas podrían estar asociadas a uno o varios ejes de análisis.

[6] Una problemática es una situación identificada en los territorios como problema o causa de problema, según se consignó en las matrices de caracterización, en los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos 2016-2019.

La información correspondiente a indicadores estadísticos fue tomada de documentos estadísticos institucionales, siendo las principales fuentes de información el documento Cali en Cifras (2013) y el Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015)[7], desarrollado también en el marco del proyecto de "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019".

Para el adecuado análisis de contraste la información resultante del procesamiento de la información de las matrices de caracterización de problemáticas de las comunas y corregimientos, realizado en el software AtlasTi v.7.5, fue complementada con lo consignado en el informe de observación de sesiones de priorización, utilizado como instrumento en los ejercicios de observación no participante, y contrastado posteriormente con la información de indicadores estadísticos disponibles por fuentes institucionales con datos por comunas.

A partir de esta articulación de la información cualitativa y cuantitativa en los niveles y categorías de análisis se identificaron tendencias agregadas en la ciudad y posteriormente se realizó un análisis comparativo entre tres sectores diferentes de Cali, seleccionados como casos de análisis según se describió en la sección anterior.

2.2.3.4. Fase 4. Resultados y conclusiones

En esta fase de la investigación se redactó la sección de resultados la cual está basada en lo procesado y analizado en la fase anterior, guardando la relación entre los niveles y categorías de análisis, los referentes conceptuales del estudio y los objetivos de la investigación; para terminar con la construcción de las conclusiones del estudio.

2.2.4. Consideraciones éticas

La investigación tiene en cuenta las consideraciones éticas y de confidencialidad de la información, necesarias para un trabajo académico responsable en las que se incluye la utilización de protocolos y formatos de confidencialidad; así como los créditos al proyecto de "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019" y las instituciones participantes del mismo.

[7] El documento de Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) fue elaborado en conjunto por la Universidad del Valle y el DAPM, con base en la información institucional producida por la administración municipal, es decir, reportada por las diferentes dependencias de la Alcaldía.

2.2.5. Limitaciones de la investigación

Entre las limitaciones de la investigación se encuentra la veracidad o completud de la fuente de información principal para el componente de percepción comunitaria, es decir, las matrices de caracterización de problemáticas de las comunas y corregimientos.

Por ejemplo, por la naturaleza de la forma en que se formularon algunas problemáticas en las matrices de caracterización, algunas podrían estar asociadas a uno o varios ejes de análisis.

Estas matrices son diligenciadas por representantes comunitarios bajo el supuesto de que consultan a los residentes del sector para su procesamiento, sin embargo, en este proceso son bajos los niveles de participación respecto al total de la población.

De igual manera, la formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos se realiza sobre la base de la consulta a los miembros de los comités de planificación, de las organizaciones comunitarias y de los miembros de las JAC y JAL, por ser los entes que representan legalmente los intereses de la población. Sin embargo, puede suceder que existan otras problemáticas de orden local que no fueron captadas por el proceso.

2.2.6. Resumen Metodológico

Tabla 3. Resumen metodológico

Problema de Investigación	El municipio no cuenta actualmente con análisis relacionales entre información estadística y de percepción comunitaria. Una adecuada articulación entre estas dos fuentes de información clave para la acción pública permitiría, por ejemplo, generar diagnósticos más precisos y detallados para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas efectivas que comprendan las características diferenciales de las comunas y corregimientos, o sectores de la ciudad.
Pregunta de Investigación	¿Qué relación se refleja entre las percepciones de la población en las comunas de Cali acerca de sus problemáticas de contexto y los indicadores estadísticos institucionales, para la formulación de políticas públicas en la ciudad?
Objetivo General	Analizar la relación entre las percepciones de la población en las comunas de Cali acerca de sus problemáticas de contexto y los indicadores estadísticos institucionales y su aporte para la formulación de políticas públicas en la ciudad.
Unidad de Análisis	El proceso de formulación del plan de desarrollo de las comunas y corregimientos de la ciudad.
Niveles de análisis	**Nivel 1. Percepción comunitaria.** Reconocimiento de la manera en la que las poblaciones configuran las problemáticas en su contexto. **Nivel 2. Planificación del desarrollo.** Contraste de las percepciones comunitarias con indicadores estadísticos institucionales y el aporte de éste para la acción pública.
Conceptos Clave para la Investigación	**Desarrollo:** "El desarrollo integral es un derecho humano fundamental reconocido internacionalmente, es un proceso de transformación multidimensional, sistémico, sostenible e incluyente que se genera de manera planeada para lograr el bienestar de la población en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo socio-cultural, lo económico, y lo político-administrativo en un territorio determinado (un municipio, un distrito, un departamento, una región, un país), y teniendo en cuenta el contexto global" (DNP, 2011. p.16). **Planificación:** "Planificar es un ejercicio sistemático que parte del reconocimiento de una situación que se desea cambiar, identificando el horizonte al que se quiere llegar y las acciones que se deben adelantar para lograrlo, en qué tiempo y con qué recursos. En el ámbito de la Administración Pública, la planificación orienta la gestión del Gobierno" (DAPM, 2013. p.06). **Percepción del desarrollo:** "Los individuos generan una realidad que les es particular, un 'mundo de pertinencia' que da cuenta de la existencia de 'mundos perceptuales' diferentes, elaborados –a través de distintos tiempos vividos– por parte de diversos observadores" (Sanabria, Saavedra & Smida, 2013. p.8).
Ejes y Categorías de análisis	El análisis de las percepciones comunitarias e indicadores estadísticos se estructura en cinco ejes: Social, Territorial, Económico, Medio Ambiental e Institucional; los cuales se comprenden cada uno por categorías de análisis.

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 3. REFERENTES CONCEPTUALES

En este capítulo se exponen los referentes conceptuales que guían la investigación. Se presentan dos grandes secciones: la percepción y la planificación. En la sección de percepción se identifican las posiciones teóricas opuestas del racionalismo y el empirismo; la construcción del sentido (sensemaking); las ideologías y la construcción de imaginarios. En la sección de planificación se presentan los referentes de planificación para el desarrollo; se hace un recuento de la lógica de la gestión de proyectos y cómo el proceso de planificación territorial está fuertemente influido por la misma y sus metodologías; y finalmente se hace un recuento de las concepciones de desarrollo.

3.1. PERCEPCIÓN

3.1.1. Posiciones teóricas: ¿percepción o realidad?

En los estudios de percepción se logran reconocer dos posiciones teóricas opuestas: la teoría empirista y la teoría racionalista (Anderson & Bower, 1973), las cuales entre sus postulados plantean:

Tabla 4. Posiciones teóricas para la percepción

Racionalismo	*Empirismo*
La teoría racionalista se basa en el pensamiento platónico. Para éste la única forma de acceder a la realidad inteligible era mediante la razón y el entendimiento, el papel de los sentidos queda relegado y se considera engañoso. Considera unas capacidades innatas del sujeto para percibir, resultado de procesos físicos cerebrales, con las que lo percibido se procesa como un todo. Así, la percepción es una adaptación biológica al entorno, en la que las sensaciones están organizadas. De esta manera, no se da lugar a cuestionamientos acerca de si lo percibido obedece a una realidad subjetiva o al significado dado por el umbral de entendimiento del sujeto.	La teoría empirista remonta sus orígenes a los postulados aristotélicos, considerando la importancia del conocimiento sensible, y del conocimiento de lo singular para llegar a lo universal. En ésta la percepción está basada en las sensaciones del sujeto, las cuales son ordenadas con base en conocimientos previos para dar sentido a la realidad. El empirismo clásico, o corriente constructivista, indica que la percepción no puede aislarse de la actividad cognitiva del sujeto.

Fuente: Elaboración propia.

Como se presenta en la tabla anterior se revela, desde las corrientes teóricas, una discusión entre la validez o lo imperante de lo objetivo y lo subjetivo.

3.1.2. La construcción de sentido (sensemaking)

La teoría de la construcción de sentido o sensemaking hace referencia al proceso natural del ser humano de reconocer, actuar, recordar e incluir patrones de experiencias vividas para dar sentido y orden a lo vivido. Es el proceso humano de creación de significado para la construcción y comprensión del mundo.

Karl E. Weick es el teórico fundador, siendo pionero en articular el sensemaking como un marco coherente para la percepción, la cognición, la acción humana y la memoria. Su campo de acción está en la teoría organizacional, sin embargo, sus postulados han sido de valor para diferentes campos del conocimiento.

El sensemaking y la interpretación son conceptos comúnmente confundidos. Sin embargo, según lo argumentado por Weick (1995), no se trata de conceptos sinónimos, "la interpretación es acerca de descubrir algo existente, el sensemaking implica la invención o construcción de a lo que finalmente da sentido (…), lo cual puede resultar en acción, en una decisión, o en la no acción hasta que se disponga de más información" (Weick, 1995).

Weick (1995) distingue siete propiedades para el proceso de la construcción del sentido: *i)* construcción de la identidad, *ii)* retrospectivo, *iii)* activo en entornos sensibles, *iv)* socialización, *v)* flujo continuo de experiencias, *vi)* basado en las señales extraídas que aprehendemos, *vii)* suficiencia más que exactitud; las cuales se resumen en el siguiente postulado:

> *"El sensemaking se despliega como una secuencia en la cual las personas, preocupadas por la identidad en el contexto social de otros actores, involucran circunstancias en curso, de las cuales extraen señales y otorgan un sentido retrospectivamente, mientras revelan más o menos orden en esas circunstancias en curso"* (Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 2005).

Los individuos, a través del enactment[8], 'hacen emerger' (Varela, 2002) una realidad que les es particular, un 'mundo de pertinencia' que da cuenta de la existencia de 'mundos perceptuales' diferentes, elaborados –a través de distintos tiempos vividos– por parte de diversos observadores (Sanabria, Saavedra & Smida, 2013).

[8] Teoría de la promulgación o activación del entorno -enactment- (Weick, 1995): Resalta la interrelación y codependencia existente entre la interpretación que los individuos hacen (individual o colectivamente) de su entorno, tomando tan sólo una parte de su flujo experiencial, y las acciones que ellos realizan con el objeto de modificarlo (Sanabria, Saavedra & Smida, 2013).

De esta manera, la realidad es considerada una construcción social de significaciones compartidas, elaborada a través del lenguaje, la comunicación y la acción de los individuos, la cual puede adquirir un carácter que podemos llegar a calificar como 'objetivo' (Burrell & Morgan, 1979; Daft & Weick, 1984; McKinley, 2003; Berger & Luckmann, 2008). Ella está compuesta tan sólo por algunas señales y signos que, entre todos los disponibles en el mundo de la experiencia, son 'activados' o 'enactuados' por los actores, en función de su experiencia, de su identidad y de un contexto espaciotemporal determinado (Sanabria, Saavedra & Smida, 2013).

Es así como, además de ser estudiado como un proceso individual, como ya se ha indicado, el sensemaking también se ha estudiado como una dimensión organizacional, que puede llevarse a la esfera pública o comunitaria, al comprender el concepto de organización en su sentido más amplio, o al entenderla como un sistema en un entorno complejo[9]. Para Weick, Sutcliffe y Obstfeld (2005) "la organización es un intento de ordenar el flujo intrínseco de la acción humana, canalizarlo hacia ciertos fines y darle una forma particular, a través de la generalización e institucionalización de reglas particulares".

De acuerdo con Weick (2006) la progresión de percepción indiferenciada a las percepciones públicas compartidas, que son nombradas, dimensionalizadas, materializadas y tratadas como hechos (citado en Irwin, 1977), se hace de manera más consciente cuando hay una diferenciación activa y refinada, se crean nuevas categorías a partir de los flujos continuos de eventos y hay una apreciación más matizada del contexto de los acontecimientos y de maneras alternativas de lidiar con ese contexto (Langer, 1989). Es en este proceso de diferenciación, creación y apreciación en el que se captan más detalles, los cuales se convierten en conjeturas, suposiciones, apreciaciones, percepciones.

Al indagar sobre este proceso se pone al descubierto "con qué rapidez ponemos nuestras experiencias en cajas conceptuales ordenadas e inexploradas" (Kabat-Zinn, 2002), cuán reacios estamos a examinar esas cajas conceptuales y cuánto es descubierto cuando lo hacemos (Weick, 2006). De esta manera, el autor expone cómo la percepción sin concepción es ciega, y de igual manera, cómo conceptos, abstracciones y esquemas sin percepción están vacíos.

[9] Weick hace referencia a la clasificación de organizaciones, propuesta por Scott (1987), como tres tipos de sistemas: *i) sistemas racionales*, formalmente estructurados y conducido a objetivos específicos; *ii) sistemas naturales*, con actividades menos estructuradas y en los que los miembros comparten intereses comunes en la existencia continua del sistema; y *iii) sistemas abiertos*, menos acoplados y formales, en los que los objetivos son determinados por la negociación de grupos de intereses cambiantes y en los que el sistema es fuertemente impactado por el entorno (Scott, W., 1987).

3.1.2.1. Ideologías

Las ideologías son descritas por Trice y Beyer (1993) como un conjunto relativamente coherente y compartido de creencias, valores y normas, emocionalmente cargadas, que unen a algunas personas y les ayudan a dar sentido a su mundo.

Las ideologías, que tienen múltiples fuentes de contenido y orígenes extraorganizacionales[10], estructuran las simplificaciones que las personas crean a partir de lo que perciben (Weick, 1995). El hecho de que sea probable que los significados se estabilicen localmente se debe manifestar por el enorme esfuerzo requerido para establecer equipos interfuncionales, en los que se comparten un número razonable de significados entre ellos (Weick, 1995).

3.1.2.2. El discurso y la construcción de imaginarios de desarrollo

Para Cejudo, G. (2008), el discurso debe verse "como parte del entorno institucional, es decir, dentro del vasto conjunto de reglas —culturales, organizacionales y legales— que afectan la hechura de políticas (Schmidt, 2002; Schmidt y Radaelli, 2004)"; en el que es utilizado dentro del juego para ganar poder.

Esto sobre el entendido de que los problemas sociales no se originan desde la individualidad sino que se configuran a partir de un acuerdo, de un consenso, de unas interacciones sociales, de que determinada situación es problemática, y una vez ocurrida una deliberación o argumentación social; y de que un "problema público", además de las características presentadas, responde también a una situación de que aunque "deberían" (según el acuerdo social) no están siendo atendidos, o que representan "una desviación de un objetivo social compartido" (Cejudo, G., 2008. p.6).

Para la intervención de estos problemas públicos, el discurso toma relevancia para dar sentido a las políticas públicas, lo cual significa dos cosas: "vincularlas con un entorno social —también construido socialmente— y dotarlas de significado —explicarlas y justificarlas en función de los propósitos, las necesidades y las prioridades colectivas—. Este discurso se presenta en forma de narrativas que ordenan y construyen significados comunes y realidades colectivas. Estas narrativas (o tramas argumentales) generan un espacio de entendimiento común que informa las elecciones que hacen los actores de las políticas sobre las soluciones operativas a problemas concretos (Hajer y Laws, 2006: 260)" (Cejudo, G., 2008. p.5).

Como lo señala Stone, D. (2001), la narrativa de la acción pública se sustenta sobre el análisis de una realidad y no únicamente sobre el estudio de unos datos estadísticos.

[10] Como culturas transnacionales, nacionales, regionales y comunitarias, entre otras.

> *"…en lugar de hacer análisis racionales basados en información exhaustiva (e incluso análisis, como los que sugirió Herbert Simon, enmarcados en la racionalidad limitada), quienes hacen políticas públicas se basan en historias causales (es decir narrativas sobre la realidad) —no necesariamente basadas en evidencia— para ordenar y dar sentido a realidades complejas"* (Stone, D., 2001).

Para Cejudo, G. (2008), la argumentación de políticas públicas se puede abordar desde la perspectiva teórica o desde la retórica (tabla 5). La primera intenta argumentar la política desde la información (por ejemplo su relación causal), es decir, busca explicar y hacer explícitos los elementos de la política. Por otra parte, la segunda perspectiva da mayor énfasis a la persuasión como herramienta de argumentación, en este sentido propone hacer una selección de la información a presentar y la inclusión de elementos fuertes de persuasión.

Tabla 5. Perspectivas teórica y retórica para la argumentación de políticas

La teoría de la argumentación	La retórica de la argumentación
Existen los intentos por hacer explícitos los componentes de los argumentos de políticas, de forma tal que no sólo sea más fácil comprenderlos y transmitirlos, sino también, rebatirlos. (Walton, 1992; Jonsen y Toulmin, 1988). (p.8). Por ejemplo, Dunn (1994), explica cómo los argumentos deben incluir no sólo la conclusión a la que se llega, sino la información relevante, el vínculo causal que liga la información con la conclusión, así como los matices, excepciones y contraargumentos que pudieran modificar dicho argumento. Sólo así sería posible tener un debate racional sobre argumentos de política, basado en el diálogo informado y el examen crítico de las premisas y su construcción lógica. (p.9). De igual forma, Barzelay (2000)… propone que la deliberación debe incluir no sólo los argumentos, sino también la presentación explícita de la información que los soporta y de los supuestos en que están basados. Además, se requiere explicar la lógica (la relación entre el argumento y las premisas) y, finalmente, presentar el argumento en contexto, para delimitar su alcance. (p.9).	… sugiere que, más que la lógica formal del argumento, lo que determina su aceptabilidad es su capacidad de persuasión, que está fincada en estrategias retóricas y en la presentación selectiva de la información. Desde esta perspectiva, la pregunta no tiene que ver con la solidez del argumento o la confiabilidad de la evidencia, sino con los elementos persuasivos que contiene. En efecto, como varios autores sugieren, en el análisis de políticas el debate científico suele ser reemplazado por la persuasión argumentativa (Majone, 1996; Moore, 1995). (p.9). Para Hood y Jackson (1997): …no basta tener un discurso retórico bien estructurado; es necesario tener algún tipo de impacto en la audiencia objetivo… Estos autores sugieren que hay seis elementos que contribuyen a mejorar el "factor de aceptación" de estos argumentos. (p.9).

Fuente: Adaptado de Cejudo, G. (2008).

En un análisis antropológico de las políticas públicas a través de la noción de acción pública, Rodríguez, L. (2011) estudia la producción de símbolos y significados que orientan el comportamiento de una multiplicidad de agentes de diversas esferas, en escalas desiguales, "tales agentes se mueven en espacios sociales policéntricos, pero se expresan y tienen impactos en espacios

localizados y sobre factores culturales que marcan buena parte del imaginario social y el comportamiento político de los agentes en torno al desarrollo social" (Rodríguez, L., 2011, p.133).

Rodríguez, L. (2011) concibe la política pública contemporánea como un objeto cultural, que transmite conocimientos y genera sentimientos y otras reacciones; que implica relaciones de poder entre los diferentes agentes; y en el que finalmente se generará como efecto o consecuencia de implementación la modificación del paisaje social (el paisaje étnico, el paisaje financiero, el paisaje mediático, el paisaje tecnológico y el paisaje ideológico). De esta manera, para el autor es importante estudiar cómo estos objetos culturales logran generar "acciones públicas intensas", desde las comunidades locales, ya sean positivas o negativas, o de gobierno o de oposición; así "discutir la modernidad-desarrollo como una ideología-utopía cuya pretensión universalista es problemática" (Rodríguez, L., 2011, p.158).

Este planteamiento también es reforzado por el concepto de imaginario de desarrollo presentado por Rodríguez, L. (2011), que es relacionado con las relaciones de poder, como se muestra en su texto:

> *"Esta aproximación conceptual explica por qué coincido con Lins, G. (2007) en la necesidad de discutir la modernidad-desarrollo como una ideología-utopía cuya pretensión universalista es problemática. Por ello, para explicar los diversos resultados de las políticas públicas contemporáneas, resulta necesario identificar la transformación de los paisajes sociales —como características del campo de poder—, los sistemas de creencias y las múltiples interpretaciones que de ellas se hacen en contextos locales".* (Rodríguez, L., 2011, p.158).

Para Rodríguez, L. (2011) "los elementos que constituyen el "tercero excluido" podrían ayudar a explicar por qué una política pública sustentada en el discurso "políticamente correcto" de los derechos y un diseño institucional "neutro e impersonal" genera diversos imaginarios culturales, identificaciones sociales y proyectos de desarrollo que aparecen como políticamente divergentes" (Rodríguez, L., 2011. p. 149), y en consecuencia se generen tensiones en el proceso de planificación territorial.

De igual manera, el autor presenta como hipótesis que es la fuente de financiamiento de la política pública la que logra la conciliación entre "los factores culturales que conciertan y hacen posible la convivencia de normas y valores contrapuestos, tales como los principios de jerarquía y control, que se perciben y viven de manera cotidiana a través de las formas de organización social local, con los principios democratizadores y de participación insertos en el diseño de políticas públicas" (Rodríguez, L., 2011. p. 149).

3.1.3. El papel de las percepciones en la esfera pública

Las percepciones ciudadanas son incluidas en la esfera pública generalmente cuando se emprenden procesos de planificación del desarrollo[11], usualmente como procesos de planificación territorial. Estos procesos de planificación se transponen, coinciden, o sirven de insumo para la acción pública en dos momentos o fases del llamado ciclo de políticas públicas.

El ciclo de políticas públicas tradicional en el campo es el planteado por Jones (1970), que permite descomponer el proceso de política pública en cinco etapas secuenciales: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación. Jones lo presenta como un modelo de tipo ideal y éste ha sido reconocido y acogido por su generalidad y facilidad de aplicación[12].

El proceso de agenda setting, que hace parte del proceso de identificación del problema, como primera etapa del ciclo, es "el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas" (Padioleau, 1982). Ello entendiendo que, como se presenta en Pump (2011), y de acuerdo a la teoría del equilibrio puntuado (Baumgartner y Jones, 1993), las agendas de los organismos de formulación de políticas son relativamente estables aunque no estáticas. Por fenómenos de crisis o choques producidos fuera de la organización principal, se genera una actividad política frenética para ponerse al día con las nuevas demandas[13].

---

[11] Aunque también se reconoce en otros espacios y momentos como la identificación de la opinión pública en situaciones coyunturales, el control a autoridades públicas, la evaluación de programas y políticas públicas, entre otras.

[12] Sin embargo, ha recibido también diferentes críticas por ser un esquema lineal y por el hecho de que "el proceso de una política pública puede perfectamente iniciarse en cualquiera de estas fases, obviar una u otra fase o invertir las etapas" (Roth, 2002). Por su parte, Muller y Suler (1998) critica que el modelo tiende a hacer creer que el objetivo de las políticas públicas es la resolución de los problemas; y Sabatier (1988) critica el modelo por su incapacidad de dar explicaciones de carácter lógico por medio de la formulación y comprobación de hipótesis, situar la evaluación sólo al final del proceso, privilegiar un enfoque top-down, privilegiar demasiado la perspectiva legalista e institucional, y por el recorte de la política en varias etapas distintas.

[13] Diferentes autores presentan categorías diferentes de agenda. Roth (2002) distingue entre agenda formal e informal u "oculta", y diferencia entre agenda institucional y coyuntural, haciendo referencia la primera a "temas que regresan periódicamente, de manera previsible, en la agenda pública. En cambio, la agenda coyuntural hace referencia a temas que surgen en un momento dado y bajo una modalidad o proceso específico para el cual las autoridades públicas no necesariamente estaban preparadas".

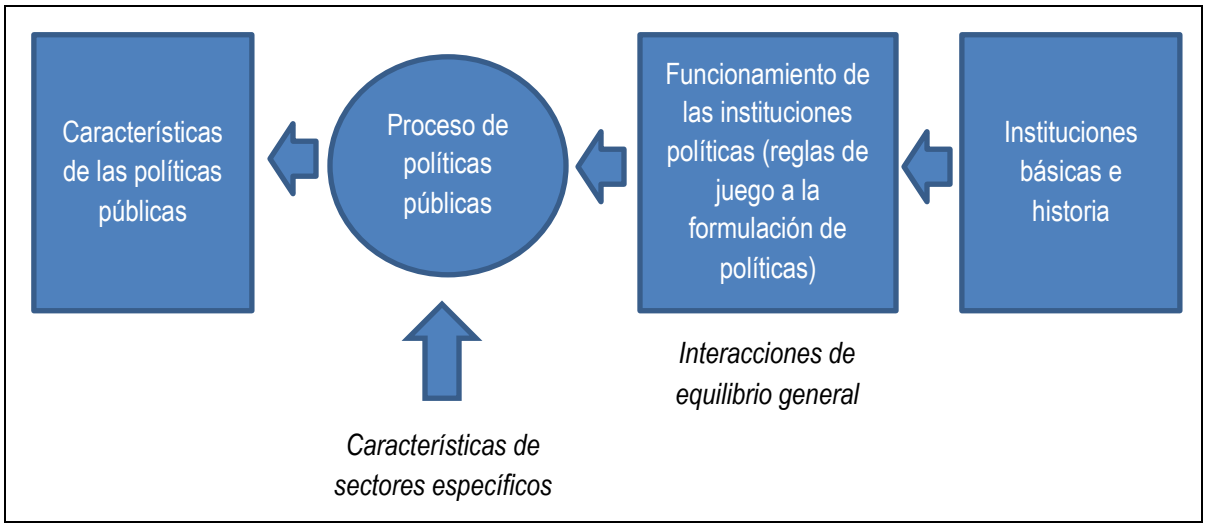
Por su parte, Rodríguez (2004) presenta una categorización de la agenda, importante para entender el papel del ciudadano, el Estado y los medios masivos de comunicación, que incluye: la agenda-setting de los medios, en la que su principal variable reside en la medición de un tema en cualquiera de los medios de comunicación; la agenda-setting del público, midiendo la importancia que tiene la selección de determinados temas entre la audiencia o público; y la agenda-setting política, "distinguiéndose de las anteriores por centrarse en las respuestas y propuestas que ofrecen los grupos políticos y las instituciones sociales sobre determinados temas que son objeto de debate público" (Rodríguez, 2004).

Así, las percepciones ciudadanas, sea por consulta de las autoridades públicas o por la emergencia de opiniones ciudadanas sobre temas específicos o coyunturales, son decisivas para el procesos de *agenda setting* pues dan línea sobre los temas de atención para la acción pública.

Por su parte, en la etapa de formulación, la recolección o consulta de percepciones de los diferentes actores es usualmente utilizada para la comprensión, desde su contexto, de la problemática abordada y como generación de evidencias, líneas de base y soportes para la generación de alternativas y la toma de decisiones. Según Bardach (2009) los propósitos fundamentales de la recolección de información son: i) evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se está tratando de definir; ii) evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar, iii) evaluar las políticas que se ha pensado funcionarían bien en situaciones aparentemente similares, ya sea en otro lugar o momento; iv) hacer proyecciones realistas de los posibles resultados de la política estudiada.

Adicional a ello, las percepciones de los formuladores también influyen en el proceso. Un proceso de formulación de políticas públicas puede ser entendido como una sucesión de negociaciones entre actores políticos que interactúan en arenas formales e informales (BID, 2007), y las características de la misma estará moldeada por las características de los actores y de las diferentes fases del proceso de formulación (véase la siguiente figura).

Figura 8. Instituciones, proceso y resultados de formulación de políticas públicas



Fuente: Traducido de: Spiller e Tomassi (2003), citado en: BID, 2007.

Son las organizaciones o grupos de planificación, generalmente institucionales, las que constituyen puntos centrales de coordinación en el proceso de formulación de políticas y quienes moldean los aspectos clave de las mismas (Dye, 1984). Estas organizaciones reúnen el liderazgo corporativo, financiero, intelectual, los medios de comunicación y las figuras influyentes en el gobierno; revisan

las investigaciones universitarias y fundacionales sobre los temas de interés; y, lo que es más importante, tratan de llegar a un consenso sobre las acciones que se deben emprender para solucionar el problema estudiado (Dye, 1984).

3.2. PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO

3.2.1. Orígenes de la planificación en el contexto latinoamericano

La planificación para el desarrollo en América Latina surge de manera sistemática a mediados del siglo XX, rastreando sus inicios en los años cuarenta y una consolidación en los cincuentas y sesentas. Para este momento se crean las primeras agencias planificadoras de la región –en 1958 que se crean los organismos que rigen la planificación en Colombia, el Consejo Nacional (presidido por el Presidente de la República y Ministros de alto rango), y el Departamento Nacional de Planeación (DNP)–; y la planificación se centra en el crecimiento económico, "para ello se requería de una planificación con características técnicas y bases institucionales" (CEPAL, 2014, p.41).

Uno de los fuertes antecedentes de la planificación es la firma de la Carta de Punta del Este en 1961, "que instaba a los países a construir una visión de futuro, sobre la base de una alianza continental para el desarrollo, que suponía importantes recursos financieros" (CEPAL, 2014, p.05), este compromiso fue conocido como la Alianza para el Progreso (Franco, R., 2013), y contribuyó en la práctica a una legitimación formal del término y oficio de la planificación, reconociendo la necesidad de la formulación de planes nacionales para acceder al financiamiento acordado (De Mattos, Carlos, 1987). Estos hitos representaron un nuevo impulso para la planificación y las políticas de desarrollo en la región, lo cual impulsó las iniciativas de los gobiernos por el diseño de planes, programas y políticas, de corte general y sectorial (CEPAL, 2012).

En el período histórico de los años cincuenta y sesenta se institucionalizó la planificación en América Latina, determinándose dos rasgos fundamentales que aún prevalecen: "el primero, consistió en identificar la planificación con un alto grado de intervencionismo económico y no simplemente con una racionalización de las decisiones; el segundo, en vincularla con el desarrollo..." (Rufián, 1993).

Para 1963 se discute la necesidad de evaluar los proyectos de planificación, de contar con órganos administrativos idóneos y de que los sistemas de planificación sean participativos: "es interesante notar que en los últimos años un número creciente de países de la región se ha preocupado por la participación de la sociedad en la discusión y formulación de planes y programas de desarrollo" (CEPAL-ILPES, 1963. p.10).

En 1965 se planteaba que “el avance de la planificación en América Latina no ha coincidido con la aplicación de definiciones político-doctrinarias claras y precisas en el campo del cambio estructural, base necesaria para fijar los objetivos del desarrollo y determinar los medios y políticas instrumentales”, y que más bien era “producto de esfuerzos de comprensión de la realidad económico-social latinoamericana y de sus perspectivas futuras, llevados adelante principalmente en el plano técnico e intelectual” (CEPAL, 1965), lo que posiblemente contribuiría a explicar por qué, mientras la idea de planificación se aceptaba o se imponía, fueran tan diversos y disímiles los avances de su práctica y progreso. Se discutía también acerca del papel de la planificación como instrumento de las políticas para el desarrollo, y la necesidad de contar con programas y políticas para el desarrollo y la reducción de las desigualdades (CEPAL, 2012, p.13).

Hacia 1966 se identificaron como grandes problemas que la formulación de planes globales no incluía a muchos sectores; que la ausencia de un tratamiento explícito de la problemática social restaba realismo y profundidad a los planes; en particular se destacaba la necesidad de incidir sobre la distribución del ingreso; y que “el establecimiento de mecanismos de planificación en la región requería de personal capacitado y con experiencia en asesoría e investigación, que contribuyera a perfeccionar el proceso planificador y a definir nuevas políticas de desarrollo” (CEPAL, 2012, p.11); lo cual propició una gran demanda de los servicios del ILPES y la CEPAL, especialmente para articular y potenciar el triángulo de la capacitación, la investigación y la asesoría (ILPES, 1966).

Para 1967 y a diferencia de los análisis anteriores, se hace referencia al corto plazo de la planificación, examinando las reformas presupuestarias emprendidas en América Latina en la década previa, destacándose los esfuerzos de modernización de los sistemas presupuestarios, que se orientaron principalmente a facilitar la planificación y el control (CEPAL, 2012, p.14). Además, se aborda la discusión sobre plan y presupuesto, la escasez de recursos y los presupuestos multianuales, temáticas de actualidad en la región que se empiezan a analizar en esta época (ILPES, 1967).

En 1968 se reflexiona sobre la función de la planificación y sus supuestos, entre los que se señalan: i) el supuesto de racionalidad; ii) el supuesto de totalidad; iii) el supuesto de cuantificación operante; iv) el principio de equilibrio, y v) la formalización institucional (CEPAL, 2012, p.14); y se reconocen los progresos en la comprensión del desarrollo y la planificación como un proceso complejo multidimensional e interdisciplinario (ILPES, 1968).

Para los años setenta se empieza a discutir sobre los resultados de los procesos de planificación en la región, más de diez años después de que empezaran a implementarse. Se señalan algunas deficiencias metodológicas de las primeras experiencias de planificación en América Latina, entre las que se nombran: falta de detalle y precisión en la identificación de medidas de política concretas; una consideración casi nula del corto plazo; rigideces en la ejecución de los programas; deficiencias

en la organización institucional y en la coordinación de las oficinas de planificación con otros organismos del sector público; información estadística escasa, que determinaba la utilización de instrumentos casi exclusivamente macroeconómicos, y vinculación débil entre los mecanismos de planificación y los centros de decisión política (ILPES-OEA-BID, 1972).

Hay que recordar por otra parte que, en aquellos años, los procesos de planificación no se caracterizaban por una participación amplia de la sociedad. Los planes y programas solían elaborarse en oficinas gubernamentales y recibían poca retroalimentación del sector privado, el mundo académico y la sociedad en general, que no se encontraban adecuadamente representados. Por lo tanto, no había una apropiación plena de los objetivos que se planteaban ni de los compromisos que debían asumir los distintos grupos, aun cuando los programas y la visión de la planificación fueran pertinentes y hubiera consenso ciudadano al respecto (CEPAL, 2012, p.15).

Para los años ochenta se inserta la planificación en la institucionalidad de los países de la región, incluso a nivel constitucional, concibiéndola como el instrumento a través del cual el Estado lograría crecimiento y desarrollo (CEPAL, 2006). Al respecto, Rufián (1993) señaló que "las constituciones de los países latinoamericanos no sólo han hecho al Estado responsable del desarrollo y el crecimiento, sino que además han señalado cual es el instrumento con que éste cuenta para cumplir dicho encargo: la planificación".

Para esta época la forma de la planificación de la región fue por Carlos De Mattos como la "ortodoxia de la planificación", la cual tenía tres rasgo principales (De Mattos, Carlos, 1987):

- el "voluntarismo utópico", que significó la formulación y construcción de planes con marcada inserción de la ideología del planificador y la identificación de ésta con planificación del desarrollo, orientada por la concepción estructuralista: el planificador era visto como agente de transformación y, como consecuencia de ello, tenía cierta autonomía para actuar. Esta concepción ocultaba la ideología e intereses de los sectores dominantes en la elaboración e implementación de las estrategias de un proyecto político o Plan Nacional y, por ende, en la orientación misma del proceso de planificación (CEPAL, 2006, p. 11; CEPAL, 2014, p.39).

- un "reduccionismo economicista", esto es, una visión de la planificación, que centraba su atención en el análisis y tratamiento de variables económicas, en la cual las soluciones a los problemas de escasez, desigualdad y atraso, eran plausibles de encontrarse y materializarse a partir de diferentes instrumentos de política económica. "Este reduccionismo trajo aparejada la consecuente falta de entendimiento de las circunstancias específicas que rigen al complejo funcionamiento de los sistemas nacionales, lo que implicó, a su vez, que las medidas consideradas para resolver los problemas observados eran en muchos casos incompletas, dada la falta de comprensión objetiva del diagnóstico en la situación inicial, y de los fundamentos

últimos de los conflictos sociales que se derivaban de tal circunstancia" (CEPAL, 2014, p.40). Además, se dejan fuera del análisis las particularidades del proceso político -relacionado con los conflictos de interés dentro y fuera de la estructura estatal de los distintos actores socio-políticos-, debido a las orientaciones y efectos de la toma de decisiones públicas (CEPAL, 2006, p. 11).

- el "formalismo" que rigió a los procedimientos y a la organización institucional para llevar a cabo el proceso de planificación (CEPAL, 2006, p. 11). Los procedimientos se vieron guiados por la planificación por etapas "que incluía un diagnóstico inicial, la fijación de metas y objetivos por alcanzar, la proyección de las variables económicas relevantes, el diseño de políticas para alcanzar los objetivos, y la identificación y elaboración de los programas y proyectos que culminaban en el plan económico global, que habitualmente presentaba las características de un plan-libro centrado en unas determinadas metas relacionadas con el crecimiento del producto" (CEPAL, 2014, p.40).

La confluencia de estos tres elementos impidió considerar ex ante la viabilidad política que posibilitara llevar a destino las propuestas normativas de los planes, al no distinguir los límites de lo posible (De Mattos, Carlos, 1987; CEPAL, 2012). Esto conllevó a un gran distanciamiento entre la realidad que vivía la región y las respuestas idealistas que se gestaban en el proceso planificador, particularmente en el diseño de los planes, lo cual repercutió en un descrédito en la práctica de planificar (CEPAL, 2014, p.40).

A finales de 1992 Martín Hopenhayn discute sobre la idealización de la planificación en el Estado y la instrumentalización del desarrollo, así plantea:

> *"la planificación llegó a considerarse el instrumento privilegiado del gran actor propulsor del cambio que era el Estado planificador; llegó a constituirse como un eslabón idealizado que, en principio permitiría articular la razón técnica con la razón política, para entroncar las ciencias sociales con la intervención técnica desde el poder... En la práctica de la planificación normativa lo que ha predominado es lo exhaustivo del manejo instrumental del desarrollo: lo deseable es la plena correspondencia entre el plan –sus objetivos, sus plazos– y su cristalización efectiva. La utopía de la planificación es la posibilidad misma de llegar a planificar una utopía, sobre todo como pretensión de adecuar absolutamente la realidad al plan, o de universalizar la razón instrumental a lo ancho del tejido social. La realidad regulada de manera exhaustiva por el dictamen de la razón productiva, la agenda de la modernización económica, el control de los equilibrios intersectoriales y el mejoramiento reflejado en los indicadores económicos agregados"* (Hopenhayn, 1992).

Los factores descritos por Hopenhayn influyeron en el descrédito de la planificación para la década de los noventas, además de los esquemas orientados a la predominancia del mercado y la reducción del papel del Estado como promotor del desarrollo, así entra a jugar un rol pasivo, casi de

"facilitador" para crear las condiciones para el "adecuado" funcionamiento de los mercados (CEPAL, 2014, p.40). "En este marco, una consecuencia natural fue la mengua del papel de la planificación. Esa visión de vista corta influyó en la reducción de su incidencia en la política pública. En particular, en ese ambiente no cabía la planificación para el desarrollo; no había espacio para mirar el futuro y los esfuerzos se concentraron en la denominada planificación estratégica, asociada a la corriente de la nueva gestión pública, que se absorbió en la región, principalmente desde los años noventa[14]" (CEPAL, 2014, p.41).

Para inicios de la primera década del dos mil se advierte un cambio en la forma de planificar, la cual da un giro a la descentralización, permitiendo que los gobiernos locales y regionales dispongan de manera autónoma de la formulación de los planes de desarrollo –que dejan de ser una réplica de los planes nacionales–, y de la asignación de fondos públicos (ILPES, 2003). De igual manera, se tiende a una participación democrática cada vez mayor, por ejemplo, en menos de 15 años, la proporción media del gasto público que gestionan los gobiernos regionales se incrementó de 8% a casi 15% (BID, 2002). De igual manera, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se presentan como un impulso a la planificación mundial y en la región "en la medida en que fueron compromisos asumidos por los países sobre un horizonte de mediano – largo plazo" (CEPAL, 2014, p.52).

En lo transcurrido del siglo XXI se registra una revalorización de la planificación y el panorama ha cambiado para una visión de largo plazo, "los países prestan cada vez más atención a la construcción de visiones de futuro, en que la reducción de la desigualdad es una aspiración generalizada. En ese empeño la planificación constituye un instrumento poderoso, capaz de articular intereses de diferentes actores (Estado, sociedad, gobierno, el mundo), de espacios diversos (lo nacional y lo local), con políticas públicas (de Estado, planes y programas, nacionales y subnacionales), con visión de largo plazo (sostenibilidad)" (CEPAL, 2012, p.20). A partir de este nuevo enfoque la formulación de planes de desarrollo se hace de una manera cada vez más participativa, "como reflejo del avance democrático de los países de la región" (CEPAL, 2012, p.20), de igual forma, "las sociedades son más participativas; ofrecen colaborar y demandan más información, rendición de cuentas y mejores servicios por parte de los gobiernos" (CEPAL, 2014, p.05).

[14] Cabe apuntar que, en contraste, la planificación de "corto plazo" (presupuestación anual, gestión pública basada en resultados) adquirió gran importancia en los noventa (se mantiene a la fecha), en parte como consecuencia de la necesidad de reducir los desequilibrios de la década anterior y enderezar la gestión pública, cuyo desempeño en los ochenta era considerado muy deficitario por muchos.

3.2.2. Concepciones sobre la planificación para el desarrollo

Como se indicó en la sección anterior, a lo largo de la historia, la definición y el alcance de la planificación para el desarrollo[15] ha tomado diferentes matices (CEPAL, 2014). Diferentes concepciones sobre la planificación han sido discutidas desde los organismos latinoamericanos de gestión pública, el Estado colombiano y el gobierno local. Entre ellas se destacan las siguientes:

> *"La planeación como proceso es una práctica de las sociedades cuya función es proporcionarle un norte, un punto hacia dónde mirar, esto es, "…concebir un futuro deseado, así como los medios necesarios para alcanzarlo" (Ackoff, 1973)" (DNP, 2011. p.30).*
>
> *"Proceso mediante el cual se racionaliza la ejecución de un proyecto nacional de desarrollo, y a partir del cual se identifica una imagen-objetivo y se elige racionalmente el itinerario para su consecución. Ello implica aceptar o perseguir un determinado estilo de desarrollo que, por lo tanto, define la forma, alcance y objetivos del proceso mismo de planificación" (CEPAL-ILPES, 1982). Esta definición destaca dos elementos clave que interesan destacar: la importancia de contar con una imagen objetivo y la necesidad de considerar el camino a recorrer para alcanzar dicha imagen (CEPAL, 2014, p.15).*
>
> *"La planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos. Por ello, cuando se la aplica a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla" (CEPAL, 2006, p.07).*
>
> *"La planeación es importante porque transforma la intención en acción y permite vislumbrar los impactos y consecuencias de los acontecimientos e influir en estos. Tiene la responsabilidad de anticipar las repercusiones futuras de las decisiones asumidas en el presente" (DNP, 2011. p. 30). Específicamente la planeación para el desarrollo integral "cuenta con atributos relacionados con: el respeto y la garantía de los derechos humanos; ser diferencial e incluyente; ser participativa y pluralista, con un enfoque territorial" (DNP, 2011. p. 34).*
>
> *"Planificar es un ejercicio sistemático que parte del reconocimiento de una situación que se desea cambiar, identificando el horizonte al que se quiere llegar y las acciones que se deben adelantar para lograrlo, en qué tiempo y con qué recursos. En el ámbito de la Administración Pública, la planificación orienta la gestión del Gobierno" (DAPM, 2013. p.06).*

Sin embargo, en Latinoamérica e incluso por razones ideológicas, "el plan a veces no ha existido y se ha confundido la planificación con la existencia de un organismo, documento o instrumento, en

[15] "Cabe aclarar que nos referimos específicamente a la planificación del desarrollo, no a la planificación estratégica o de corto plazo, cuyas funciones pueden diferir de un enfoque de largo plazo" (CEPAL, 2014, p.16).

lugar de entenderla como una función connatural a la tarea de gobernar, que consiste en anticiparse a los acontecimientos, pensar antes de actuar y optar conscientemente entre cursos de acción alternativos en condiciones de escasez" (Shack, N., 2014. p.143).

"La sociedad civil suele concentrar su atención en otros temas urgentes y cercanos, sin reconocer que la base de la acción gubernamental (que probablemente influya de manera determinante en la satisfacción de sus necesidades apremiantes y en la solución de sus problemas) está vinculada a la apropiada articulación entre los procesos de planificación, programación, presupuestación (gestión) y evaluación" (Shack, N., 2014. p. 145).

3.2.3. Participación ciudadana en los procesos de planificación

"La comuna es el espacio privilegiado para hacer efectiva la participación ciudadana"
(Serrano, C. 1998).

La participación en el ámbito local "constituye una de las más altas expresiones de la participación política y democracia representativa dado que a través de ella se multiplica la participación ciudadana en tanto espacios o localidades existan" (Ramírez, A., 2002. p.05).

Para justificar la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública se han dado argumentos de diverso tipo (MIDEPLAN, 2007. p.29), entre ellos se presentan los siguientes:

- En la sociedad moderna, en el marco de la globalización, las distancias se han acortado por el uso de tecnologías de comunicación pero por otra parte se experimenta un proceso de fragmentación social y cultural. Esto ha repercutido en que no se constituya en la sociedad civil una unidad indivisible, sino que debe ser vista como un conjunto de partes que conforman un tejido diverso y complejo. Así, es indispensable la participación ya que permite captar mejor los problemas y dificultades que obstaculizan el desarrollo, así como un mayor involucramiento en la definición de las posibles soluciones y en los planes, programas y proyectos concretos que se implementen para ello (CEPAL, 2000).

- La participación es un fin en sí mismo; se trata de un recurso para el desarrollo ya que a través de esta las personas pueden desplegar sus talentos y capacidades, así como realizarse existencialmente y desarrollar lazos de identidad y pertenencia (Fundación para la Superación de la Pobreza, 2006). Así, la participación implica "empoderamiento" de las personas y no es meramente instrumental; se trata entonces de que las personas sean capaces de ejercer una real influencia sobre las características y contenidos de las políticas públicas (Díaz-Albertini, J., 2001). Esto sobre la base de que es necesario que este proceso sea precedido de un proceso básico de construcción de confianzas entre las partes, en términos de capital social, definido

este como “el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto” (MIDEPLAN, 2007. p.30).

- La participación se presenta como un mecanismo de control social, por parte de la ciudadanía, para asegurar la transparencia y probidad de la gestión pública. Así, el ciudadano “tiene derecho a exigir cumplimiento de plazos y acuerdos establecidos con el Estado, niveles de calidad, y conocimiento del uso de los recursos públicos, especialmente los financieros” (MIDEPLAN, 2007. p.31).

La participación en procesos de planificación para el desarrollo debe incluir “una visión estratégica de un territorio y definir la forma en que se va lograr el bienestar de todos los habitantes allí asentados. La formación de actores es fundamental, en caso de que exista capacidad de iniciativa endógena, será necesario sistematizarla de forma participativa y a través de facilitadores” (ILPES, 2003, p.17). “Se debe considerar que la formación de un territorio otorga a las personas que en él habitan la conciencia de su participación, llevando al sentimiento de la territorialidad, responsable de la aparición de una confraternización entre sus habitantes. El término territorialidad expresa, por lo tanto, todo aquello que se encuentra en un espacio geográfico con dimensiones económicas, sociales y culturales determinadas y está sujeto a su gestión, además del proceso subjetivo de concientización de la población de formar parte de un territorio” (ILPES, 2003, p.18).

3.2.4. Instrumentación de la planificación: La lógica de la gestión de proyectos

En el sector público colombiano actual la gerencia de proyectos es uno de los enfoques de gestión con mayor aceptación y adopción, lo que es resultado, entre otras razones, de la inclusión a finales de la década de los ochenta, del esquema de la Nueva Gestión Pública (NGP) el cual “se percibe desde una concepción restringida, como la unión de una corriente que deriva de la nueva economía institucional (que discute nuevos principios administrativos tales como la contestabilidad, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos) y una corriente que se desprende de la aplicación de los principios gerenciales del sector empresarial privado al sector público” (Ormond, D. & Löffler, E., 1999).

Así, este enfoque tiene como objetivo final el “generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la creación de valor público, los resultados establecidos en los planes de gobierno” (BID & CLAD, 2007), lógica que se ve reflejada en los instrumentos y herramientas de las metodologías de participación, como lo es la formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos de la ciudad; así como por ejemplo, la Metodología del Marco Lógico (MML) y la Metodología General Ajustada (MGA), que es el instrumento (basado en la MML) para operar y unificar los proyectos a evaluar para la asignación de recursos públicos en el país.

De esta manera, la administración pública colombiana toma los proyectos como principal herramienta de inversión o de distribución de recursos públicos. Priorizando, en teoría, en proyectos sociales, entendidos o descritos por la CEPAL como aquellos proyectos que "producen y/o distribuyen bienes o servicios (productos), para satisfacer las necesidades de aquellos grupos que no poseen recursos para solventarlas autónomamente, con una caracterización y localización espacio-temporal precisa y acotada. Sus productos se entregan en forma gratuita o a un precio subsidiado" (CEPAL). Para lo cual, y en el marco de la "cadena de intervención", que "plantea que a través de la inversión de recursos, se generan acciones concretas para obtener productos o resultados tangibles. Estos resultados, entregados al culminar la ejecución física de la intervención, generan unos efectos posteriores, los cuales a su vez producen un impacto en la población (impactos previstos). Este impacto es el que al final de la cadena mejorará las condiciones del bienestar social" (Solarte-Pazos, L., 2004, p.137); se utilizan metodologías participativas de intervención, como la dispuesta por el DAPM para la formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos, y la ya mencionada MML.

Este esquema técnico pretende unificar la presentación de proyectos de inversión pública, buscando que las iniciativas locales sean ajustadas bajo la lógica de identificación del problema, construcción de alternativas y selección de la mejor solución para la situación socialmente problemática. Así como

Sin embargo, son diversas las críticas a esta metodología. Por ejemplo, y como lo presenta Simpson, R. & Gill, R. (2007), la MML está basada en una "posición positivista que asume que es posible planear los cambios deseados e implementar proyectos que aseguren que dichos cambios ocurran" (Simpson, R. & Gill, R., 2007. p.224), lo cual implica la inclusión (de un externo), o la 'creación participativa' de una visión 'preferida' de futuro, que no logra ser propia por estar inmersa en un proceso de diseño que no pareciera integrar las iniciativas comunitarias. Así "las soluciones de desarrollo que se conciben a través de una visión del mundo exclusiva no puede ajustarse a las visiones del mundo de todas las partes. Esas personas, en el mejor de los casos se sentirán marginadas, y en el peor, se opondrán agresivamente a los planes resultantes" (Simpson, R. & Gill, R., 2007. p.224).

De acuerdo con estas complejidades, la gestión de proyectos de desarrollo implica un esfuerzo, por lo menos diferente del utilizado actualmente, y esencialmente técnico para los proyectos del sector público; así como también, de una gestión con características específicas. Para entender estas especificidades, es necesario primero hacer una reflexión acerca de la concepción de desarrollo.

3.2.5. Concepciones del desarrollo

El desarrollo es una construcción social e histórica relativa en la que no existe un acuerdo (Carvajal, A., 2009; Solarte-Pazos, L., 2014). Es una construcción occidental, que aunque "sus raíces yacen en procesos históricos más profundos de la modernidad y el capitalismo" (Escobar, A. 2005. p.19); empieza a ser estudiada en los años sesenta, en la posguerra; por lo tanto, no es un concepto arraigado a la tradición científica o de los pueblos (Solarte-Pazos, L., 2014).

Según Escobar A. (2005) "la conceptualización sobre el desarrollo en las ciencias sociales ha visto tres momentos principales correspondientes a tres orientaciones teóricas contrastantes" (p.18), las cuales corresponden a los paradigmas de los que emergen, siendo éstos: teorías liberales (años cincuenta y sesenta), marxistas (años sesenta y setenta) y postestructuralistas (años ochenta y noventa).

Mediante el concepto de desarrollo se ha hecho referencia a diferentes concepciones u objetivos, a lo largo del tiempo (Escobar, A., 2005; Carvajal, A., 2007; Solarte-Pazos, L., 2014). Sin embargo, este término tiende a ser relacionado con el concepto de bienestar o de un estado de superación de, que representa una concepción específica del mundo, un imaginario (Solarte-Pazos, L., 2014).

Según Carvajal, A. (2007) cuando se hace un rastreo sobre la concepción de desarrollo encontramos: el desarrollo como proceso histórico, el desarrollo como discurso, el desarrollo como invención, el desarrollo como imaginación, el desarrollo como promesa, el desarrollo como salvación, el desarrollo como narrativa dominante, el desarrollo como patrón "civilizatorio", el desarrollo como dispositivo para la conquista técnica de la vida, la naturaleza y la cultura, el desarrollo como instrumento para normatizar el mundo (especialmente el tercer mundo).

De igual manera, el desarrollo se vincula a otras acepciones como lo son la: alteridad, progreso, modernización, modernidad, evolución, cambio social, planificación, calidad de vida, bienestar, felicidad, práctica (Carvajal, A., 2007).

También se encuentran críticas a estas concepciones tradicionales del desarrollo como una creación mítica de bienestar y calidad de vida, frecuentemente ligado a la concepción de progreso. Por ejemplo, para Latouche (2009) "es evidente que sólo existe un tipo de modelo de desarrollo que es el de crecimiento económico" (p.115) y propone como alternativa -al concepto de desarrollo- la visión del decrecimiento, apostándole a una perspectiva de no evolución o progreso, que históricamente ha sido promovida en la lógica del capitalismo, la acumulación y el neoliberalismo. Según el autor, es esta reevaluación la que permitirá una verdadera libertad como individuos y como sociedad. Sin embargo, reconoce las dificultades de este proceso:

"La dificultad de esta necesaria reevaluación proviene de manera muy clara del hecho que el imaginario dominante es sistémico. Esto significa que los valores actuales son suscitados y estimulados por el sistema (especialmente por el sistema económico) y, como retorno, éstos contribuyen a reforzarlos. En consecuencia, es necesario ir más allá y poner en duda lo que se encuentra detrás de ese sistema portador de valores. (…) Es necesaria una descentralización cognitiva. Es indispensable deconstruir el progreso y el progresismo." (Latouche, S., 2009, p.145).

Estas concepciones determinan el modelo de intervención. Según plantea Carvajal, A. (2009) "el tipo de mirada sobre "el otro", en cierta medida también nos determina el tipo o modelo de desarrollo para ese "otro" (Carvajal, A., 2009. p.04).

Como lo expresan Gimeno, J. & Monreal, P. (1999), "el desarrollo es un producto de la imaginación de unos y otros, una imaginación que siempre es resultado de una historia social, cultural y material. Considerar el desarrollo como una construcción social e histórica es reconocer que es un producto contingente y, por lo tanto, puede ser modificado" (citado en Carvajal, A., 2009. p.03).

De manera similar, Rist, G. (2002) aborda el desarrollo como "una construcción de quien lo observa". "Las representaciones que se asocian con él y las prácticas que implica varían radicalmente según se adopte el punto de vista del "desarrollador", comprometido en hacer llegar la felicidad a los demás, o el del "desarrollado", obligado a modificar sus relaciones, sociales y con la naturaleza, para entrar en el mundo nuevo que se le promete" (citado en Carvajal, A., 2009. p.03).

"El supuesto inherente es que son las personas más cercanas a la realidad local quienes están en mejor capacidad para definir las soluciones más apropiadas, garantizando a la vez la viabilidad en la implantación de estas soluciones a través de la aceptación social de la intervención" (Solarte-Pazos, L., 2004).

3.2.5.1. Concepto Estatal/Institucional del Desarrollo

Desde un punto de vista institucional el desarrollo se concibe como "un asunto de largo plazo, que requiere de un enorme y prolongado esfuerzo colectivo, con fuerte participación y liderazgo estatal, apuntalado en políticas que se mantengan más allá de las administraciones gubernamentales. Por ello, los países están poniendo una creciente dedicación a la construcción de visiones de futuro, en las que la reducción de la desigualdad es hilo conductor y principal aspiración (Armijo, Marianela, 2011; CEPAL-ILPES, 2013a; CEPAL-ILPES, 2013b)" (CEPAL, 2014, p.12).

Desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP) el Estado promueve los esfuerzos en búsqueda del desarrollo integral, que es propuesto como "un derecho humano fundamental

reconocido internacionalmente, un proceso de transformación multidimensional, sistémico, sostenible e incluyente que se genera de manera planeada para lograr el bienestar de la población en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo socio-cultural, lo económico, y lo político-administrativo en un territorio determinado (un municipio, un distrito, un departamento, una región, un país), y teniendo en cuenta el contexto global" (DNP, 2011. p.16).

La declaración internacional sobre el derecho al desarrollo establece que el derecho al desarrollo "busca la completa realización del ser humano y de los pueblos, y considera que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes y que, a fin de fomentar el desarrollo, debe examinarse con la misma atención y urgencia la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. El derecho al desarrollo debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente las necesidades en materia de desarrollo y medio ambiente de las generaciones actuales y futuras" (ONU, 1986).

Así, la planificación para el desarrollo[16] se presenta como un instrumento necesario del Estado "para coordinar el proceso hacia un desarrollo con igualdad, que necesariamente es de largo plazo" (CEPAL, 2014, p.13). "No hay forma de alterar tendencias concentradoras de siglos en una única administración de gobierno, pero sí existe el espacio para sentar las bases de la transformación hacia esa imagen de nación que se construye colectivamente. Por ello apuntamos a la importancia de construir visiones de país, mediante procesos participativos liderados por el Estado, de modo que la sociedad se empodere de esa visión y, más allá de los sesgos que cada gobierno pueda imprimir a sus políticas, pueda exigir que se mantenga el rumbo hacia esa visión de país en el largo plazo." (CEPAL, 2014, p.13).

Algunos de los elementos identificados para lograr un proceso de desarrollo local exitoso incluyen: adoptar un enfoque multidimensional para escapar de los planes tradicionales que ponían mayor énfasis en lo sectorial, sin olvidarse de nutrirse de experiencias anteriores; participación de todos los actores para poder contar con una masa crítica que pueda repensar lo local y además lleve a un proceso que se oriente a la cooperación y negociación de los diferentes interesados a fin de construir en consenso una visión común de desarrollo; contar con agentes e instituciones de desarrollo que ponga a disposición de los actores locales los instrumentos y las herramientas para que dinamicen sus actividades, sean económicas, sociales o culturales; buscar una unidad de criterio entre los procesos inducidos y los procesos endógenos; el agente público debe provocar contextos de desarrollo, ambientes industriales y espacios de innovación para que la iniciativa privada encuentre atractivas localizaciones para la inversión; finalmente, el gobierno local es capital

[16] "Distinguimos a la planificación *para* el desarrollo de la planificación *del* desarrollo, término que se ajusta al ejercicio de la disciplina en las décadas de los sesenta y setenta, cuando se planificaba el desarrollo desde las oficinas de planificación, sin procesos de consulta o discusión con el resto de los actores sociales, políticos y económicos, y con un enfoque económico y escasa consideración de lo social y ambiental." (CEPAL, 2014, p.13).

para trasladar los valores, principios y criterios de la globalización a lo concreto del municipio o provincia. “El desarrollo local pasa necesariamente por la potenciación de mesoestructuras urbanísticas y el fortalecimiento del tejido social empresarial local, el aprovechamiento de los recursos endógenos, la eliminación de las desigualdades territoriales y la movilización del ciudadano a través de nuevas fórmulas participativas en los ámbitos político, social y obviamente en el económico” (ILPES, 2003, p.16).

Por otra parte, entre los elementos que retrasan el desarrollo local se identifican: debilidad y poca convicción en el Gobierno Central sobre el papel de la planificación estratégica; autoridades locales con débil percepción de la necesidad de crear en consenso una visión de futuro; sectores productivos desvinculados de reales oportunidades de desarrollo y del consenso local; líderes sectoriales con una visión cortoplacista y excesiva dependencia del nivel central; y temor de abrir espacios de debate por posiciones políticas, autoridades con una visión del desarrollo y estilo de gestión tradicionales (ILPES, 2003, p.16).

CAPÍTULO 4. RESULTADOS Y HALLAZGOS

Este capítulo presenta los resultados y hallazgos de la investigación relativos al análisis relacional entre dos fuentes clave para la acción pública: la percepción comunitaria y los indicadores estadísticos institucionales. Se presenta a través de la descripción y análisis de las percepciones comunitarias, el contraste con indicadores estadísticos institucionales, y la utilidad de esta información para la formulación de políticas públicas en la ciudad de Cali. Este análisis es realizado a partir del uso de cinco ejes estructuradores: social, territorial, ambiental, económico e institucional.

El capítulo está estructurado en cuatro secciones, la primera presenta una sistematización del proceso de planificación comunitaria en la ciudad; la segunda presenta los resultados en términos agregados con un análisis de las tendencias de percepción comunitaria en Cali; la tercera presenta un análisis de contraste entre la percepción comunitaria y los indicadores estadísticos para los tres sectores caso de estudio: Sector Aguablanca (comunas 13, 14 y 15 – comunas en el Oriente de Cali), Sector Ladera (comuna 20 – comuna en el Oeste de Cali) y Sector Ciudad Jardín (comuna 22 – comuna en el Sur de Cali); y finalmente la cuarta presenta la utilidad del análisis relacional entre percepción comunitaria y los indicadores estadísticos para la formulación de políticas públicas en la ciudad de Cali.

4.1. El proceso de planificación comunitaria en la ciudad

En el 2015 la ciudad, a través del DAPM, inicia el proceso de planificación comunitaria para el periodo de 2016 – 2019, en cada una de sus 22 comunas y 15 corregimientos. En dicho ejercicio de planificación el proceso contó con la participación de 5.425 personas, entre las que se incluyen representantes comunitarios (de JAL, JAC y organizaciones sociales), integrantes de los comités de planificación de los territorios, funcionarios de la Alcaldía y expertos y académicos del equipo asesor del proceso.

Este proceso de planificación participativa, como se explicó en el capítulo de contextualización, se compone de varias fases entre las que se incluyen: la identificación de problemáticas por parte de la población, la priorización de problemáticas a intervenir, la identificación de alternativas de solución y la concertación de metas e indicadores a incluir en el plan de desarrollo territorial y finalmente la formulación de la matriz estratégica para el seguimiento al avance del plan de desarrollo (véase *Figura 2*).

Ilustración 1. Jornadas de priorización de problemáticas en comités de planificación, Comuna 10



Fuente: Proceso de priorización de problemáticas en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Como resultado de este proceso se espera, además de la participación y empoderamiento comunitario, la formulación de un plan de desarrollo de comuna o corregimiento que permita invertir los recursos asignados a aquellas problemáticas que han sido identificadas como prioritarias para la población. Situación para la que confluyen gran cantidad de actores e intereses y en la que son generadas diferentes tensiones.

Como respuesta a ello, el equipo coordinador del proceso en mención incluyó el uso de un mecanismo de votación electrónica. Esta es una de las grandes innovaciones al proceso de planeación participativa, toda vez que su introducción permitió:

- *Transparencia.* Una vez realizada la votación los miembros del comité de planificación no conocían a quién correspondía cada voto y el uso de esta tecnología permitió destruir acuerdos previos o atenuar presiones ejercidas sobre algunos miembros del comité.

- *Autonomía en la decisión.* Cada participante hacía uso del control de votación de manera independiente, asignando mayor puntuación a aquellas problemáticas que considerara prioritarias.

- *Resultados en tiempo real.* Los resultados de la votación eran conocidos por el comité de planificación en el momento lo cual agilizaba el proceso y era garantía de transparencia de la decisión tomada de manera grupal.

- *Garantía de participación equitativa.* Cada miembro del comité de planificación hacía uso de un control de votación electrónica, con lo que se garantizaba la participación de manera equitativa. Esto teniendo en cuenta que son grupos diversos, con múltiples intereses, y en donde se buscaba que los representantes de las diferentes organizaciones comunitarias tuvieran voz y voto, en un proceso menos manipulable.

- *Cultura de participación.* Con esta experiencia los miembros del comité de planificación pueden avanzar en su confianza al proceso y aumentar su credibilidad en que pueden tener una participación efectiva.

- *Privilegia el interés general sobre el particular.* Al hacer uso de los controles de votación electrónica se garantiza un proceso más transparente y menos coaptado por grupos de interés que en procesos pasados lograban imponer sus prioridades a las del resto del comité de planificación.

Ilustración 2. Votación con mecanismo de votación electrónica, Comuna 4



Fuente: Proceso de priorización de problemáticas en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Aunque la inclusión de esta tecnología representa una innovación en los procesos de planificación comunitaria y genera ventajas como las ya descritas, debe advertirse que su introducción contó con algunos detractores y generó resistencia en algunos líderes, aunque también fue bienvenido por aquellos representantes que consideraban que nunca se les había escuchado en un espacio de participación. Por otro lado, la inclusión de esta tecnología no es garantía completa de la

transparencia del proceso, toda vez que estos espacios cuentan con una cultura propia de generación de acuerdos y toma de decisiones, que en ocasiones escapa de los controles implementados.

Finalmente, y como resultado de este proceso de planeación participativa se logró formular el plan de desarrollo para cada una de las 37 comunas y corregimientos de la ciudad. En estos documentos se incluye un diagnóstico de cada territorio, un histórico de las inversiones realizadas en periodos anteriories, y queda representado todo lo que estas poblaciones plantearon como problemático, es decir, sus percepciones, y la manera como se concertó abordarlo con la administración municipal. Siendo este un documento guía para la ejecución de recursos y un acuerdo escrito de los compromisos de ambas partes para el cumplimiento e implementación de los diferentes programas y proyectos.

De esta manera, se pueden entender los planes de desarrollo de comunas y corregimientos como un instrumento de planificación del nivel local, que se realiza de manera participativa y concertada entre la población y la administración municipal, que precisa y prioriza las problemáticas de la comuna o el corregimiento que serán intervenidas desde el alcance de los planes, que determina las metas a las que se orientará la inversión a través del SFTM y que se constituye en insumo para el Plan Municipal y de los Programas de Gobierno de los candidatos a la Alcaldía (DAPM-Univalle, 2015a).

Ilustración 3. Portada Planes de Desarrollo Comunas y Corregimientos, 2016 - 2019, Comuna 4



Fuente: Convenio “Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019”. Alcaldía-Univalle, 2015.

4.1.1. Criterios de éxito del proceso de planificación

El de Cali es un ejercicio de planificación notable en el país ya que aunque la constitución política exige la formulación de un plan de desarrollo municipal, la ciudad le apuesta, desde 1999, a realizar un proceso de planificación participativo a nivel de comunas y corregimientos, en el que la población también aporta en la formulación del plan de desarrollo municipal.

Además de ser un mecanismo de planificación comunitaria, participación y empoderamiento a la ciudadanía, este es un ejercicio de descentralización del presupuesto municipal. En promedio son asignados cerca de 1.400 millones de pesos a cada territorio, para un total de 37.000 millones de pesos invertidos anualmente del presupuesto del municipio en las comunas y corregimientos (DAPM, 2015). Así, éste es también un ejercicio de descentralización de la toma de decisiones de inversión, toda vez que la administración municipal transfiere este poder a las comunas y corregimientos al desplazar las prioridades desde el ámbito central a una división político administrativa local.

Esta es una experiencia exitosa de participación ciudadana para la planificación. Aunque no en términos absolutos porque aún se presentan fallas, fue un ejercicio en el que las soluciones fueron generadas a partir de la escucha de las percepciones ciudadanas, con la participación de los funcionarios de la administración municipal y luego intervenidas en conjunto con los expertos en las dimensiones social, ambiental, urbana, de organizaciones sociales, técnicas, en el proceso de generación de alternativas de solución.

Algunos de los criterios de éxito de este proceso participativo se encuentran en el marco normativo, la metodología y la participación de diferentes actores.

Se hizo uso de un marco institucional y normativo claro para el trabajo en terreno, el cual no fue negociable ante las presiones de algunos líderes comunitarios. Esto permitió establecer unos espacios de negociación con límites, con los que los representantes comprendían que no todas las soluciones se encontrarían en ese ejercicio y que otros mecanismos de ley para la solución de problemas específicos.

El diseño de una metodología práctica y altamente participativa para el trabajo de terreno también fue un factor determinante para el éxito del proceso. En este sentido se buscó: *i)* que el facilitador demostrara conocimiento de cada territorio y barrio y que tuviera información relevante para compartir con los líderes y la población participante del proceso; *ii)* la difusión e información permanente del proceso; *iii)* el estricto cumplimiento de programación y acuerdos; y *iv)* la introducción de voto electrónico para las decisiones en las asambleas comunitarias, como ya se indicó.

Finalmente, la participación de diferentes actores institucionales y comunitarios contribuyó al adecuado desarrollo del proceso participativo. Para este propósito se buscó: *i)* la facilitación de las jornadas de participación comunitaria por parte de un tercer actor, que actúe como mediador y que cuente con credibilidad por parte de la población y de la Alcaldía, en este caso la Universidad del Valle; *ii)* el manejo responsable de la información por parte de este tercer actor, buscando hacer enlace entre actores y crear transparencia en el proceso; *iii)* la presencia permanente de los representantes institucionales en el terreno durante el proceso, con lo cual la población se informara acerca de posiciones institucionales y hallara respuestas inmediatas a sus demandas sectoriales; *iv)* la mezcla balanceada acerca de cuál es el rol de los líderes, representantes de organizaciones comunitarias, funcionarios y expertos, de manera que sus intervenciones sean complementarias y de aporte y no un juego de discusiones; y *v)* la integración de funcionarios de diferentes dependencias de la administración municipal para identificar alternativas de solución a problemáticas, apartándose de la lógica sectorial para hallar respuestas desde diferentes visiones.

4.1.2. Retos del proceso de planificación

Aunque se ha avanzado en materia de planificación en la ciudad, como se ha expuesto anteriormente, aún hay retos para el proceso, entre ellos se identifican:

- Integración de la planeación y la participación.

- Soltar la lógica sectorial para avanzar a la transversalidad.

- Promover la participación ciudadana.

- Apartarse de lo lógica de la legalidad y normatividad para concentrarse en la resolución de problemáticas sociales.

4.1.3. Imaginarios de desarrollo

Los imaginarios de desarrollo, las miradas y los aportes de los actores comunitarios pueden diferir respecto a las planteadas por la administración municipal, e incluso entre los miembros del comité de planificación territorial, como representantes de los habitantes y organizaciones sociales. Tal como lo señala Anthony Giddens (1979, 1984) estas tensiones corresponden a conflictos entre individuos y grupos y denotan una “forma de activismo entre actores y colectividades” (Giddens, A., 1984. p.311).

A partir de la información de percepción se manifiesta que el imaginario de desarrollo predominante en los representantes comunitarios de la ciudad está relacionado con el desarrollo territorial. Aunque conserva algunos aspectos de desarrollo humano, está enfocado en asegurar las obras de infraestructura y el equipamiento deportivo, cultural, comunitario, para asegurar la garantía o el goce de derechos.

Sin embargo, debe precisarse que aunque la identificación de problemáticas fue un ejercicio generalizado de percepción respecto a situaciones problemáticas para la comuna, los representantes comunitarios asocian estos ejercicios a la asignación de recursos del situado fiscal, los cuales tienen un marco normativo que delimita la inversión.

Por otra parte, en el discurso de los representantes comunitarios se reconoce una visión paternalista del Estado, visto como el ente que debe garantizar el disfrute de los derechos de la población; así como también un reclamo constante de mayor participación comunitaria, al sentirse excluidos de la toma de decisiones públicas, relacionadas con las problemáticas de su comuna.

4.1.4. Tensiones en el proceso

En el proceso de formulación de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos para 2016-2019 se presentaron los siguientes conflictos o tensiones:

- **Metodológicas:** en el ejercicio de priorización, la identificación de las necesidades.

- **De lucha de poder y/o intereses:** al sentir que el Estado está siendo dominante con la población, desde el gobierno local; y por considerar que Planeación Municipal, como ente rector del ejercicio los incluye en un ejercicio de planificación que ya está delimitado y en el que su participación no es significativa en términos de toma de decisiones, sino para el cumplimiento de un mandato legal de participación ciudadana.

- **De reconocimiento:** se percibe un reclamo de las poblaciones de que sea un proceso más participativo, con mayor deliberación, más democrático.

- **De diferentes imaginarios de desarrollo**: en ocasiones la visión de la administración municipal no era reconocida por la población, y la visión de la población tendía a perderse en los ejercicios técnicos de la administración municipal.

4.2. Análisis agregado de percepciones comunitarias en la ciudad

En esta sección se presenta un análisis agregado en términos de ciudad, con la descripción de las percepciones comunitarias identificadas en los ejercicios de planificación de comunas y corregimientos en Santiago de Cali con el cual se busca identificar qué perciben los ciudadanos como problemáticas en la ciudad.

Los comités de planificación de las comunas y corregimientos de la ciudad identificaron un total de 228 problemáticas de incidencia directa en sus territorios. Estas percepciones y demandas comunitarias son en algunos casos recurrentes y en otros casos particularidades propias de determinadas zonas de la ciudad, y su análisis permite identificar la configuración y los imaginarios creados acerca de lo que debe mejorarse en el contexto cercano de estas poblaciones.

El concepto de recurrencia está asociado a las problemáticas identificadas y hace referencia al número de veces que una problemática es identificada en las comunas y corregimientos. En la siguiente tabla se presentan las problemáticas más recurrentes en el municipio (véase tabla completa en el anexo 2).

Tabla 6. Recurrencia de problemáticas en comunas y corregimientos

No.	Problemática	Comunas y Corregimientos	Categoría
1	Deterioro de la malla vial	36	Malla vial
2	Insuficientes programas artísticos y culturales.	33	Cultura
3	Grupos vulnerables – Adulto mayor	30	Grupos vulnerables
4	Grupos vulnerables – Discapacidad	28	Grupos vulnerables
5	Deficiente mantenimiento y dotación Instituciones Educativas.	28	Educación
6	Desempleo	27	Empleo
7	Falta de presencia de autoridad policiva.	27	Inseguridad
8	Falta de construcción, adecuación y mantenimiento de equipamientos deportivos y recreativos.	27	Deporte
9	Deterioro de redes de acueducto y alcantarillado	26	Acueducto y alcantarillado
10	Insuficientes programas deportivos y recreativos.	25	Deporte
11	Inadecuado manejo de zonas verdes y árboles	23	Zonas verdes y árboles
12	Carencia de sedes o espacios comunales.	22	Equipamiento social/comunitario
13	Deficiencia en la prestación del servicio de salud	22	Salud
14	Falta de oportunidades de trabajo	21	Inseguridad
15	Alto consumo de Sustancias Psicoactivas	21	Inseguridad

No.	Problemática	Comunas y Corregimientos	Categoría
16	Insuficiente infraestructura educativa	19	Educación
17	Uso del tiempo libre	19	Uso del tiempo libre
18	Manejo inadecuado de agua	19	Agua
19	Falta de adecuación y mantenimiento de escenarios comunitarios	18	Equipamiento social/comunitario

Fuente: Elaboración propia con base en procesamiento de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Estas 19 problemáticas recurrentes en el municipio se ubican en los ejes de análisis territorial, con el deterioro de la malla vial y la falta de adecuación del equipamiento social/comunitario (salud, educación, deporte, recreación, cultura, participación), y en el eje social, con la oferta de servicios a grupos poblacionales y las problemáticas asociadas a la inseguridad.

Este análisis de recurrencia permite identificar tendencias en la ciudad acerca de percepciones respecto a situaciones problemáticas, es decir, prioridades de intervención para la acción pública. Sin embargo, es necesario un análisis más detallado acerca de cómo se configuran estas percepciones (el cual se plantea en la sección 4.3. con los estudios de caso).

A continuación se presenta el análisis de relaciones, basado en las percepciones de los ciudadanos acerca de las problemáticas de sus contextos (véase figura 9). Esto nos permite ver en términos generales qué problemáticas percibidas por los ciudadanos deben ser intervenidas y con qué situaciones de contexto las relacionan.

Debe aclararse que la identificación de problemáticas por parte de la población presenta errores, al verlo desde el punto de vista estrictamente técnico, ya que se confunden causas, problemas y consecuencias en las matrices de caracterización de las comunas y corregimientos. Sin embargo, esto no interviene en el análisis de información ni mucho menos en el ejercicio de consulta comunitaria toda vez que se trata de la configuración de problemáticas construida a partir de las percepciones comunitarias.

Figura 9. Tendencias en la ciudad acerca de situaciones problemáticas



Inseguridad

- Hurto a personas
- Hurto a viviendas
- Trata de personas
- Microtráfico



Movilidad

- Accidentes de transito
- Deficiente cobertura del transporte masivo
- Embotellamientos
- Falta de señalización
- Deterioro de la malla vial (vías principales)
- Reposición de redes



Deterioro del medio ambiente

- Deficiente mantenimiento de parques y zonas verdes
- Mal manejo de residuos solidos
- Contaminación por ruido
- Contaminación de fuentes hídricas (ríos y humedales)
- Proliferación de vectores



Insuficientes programas para la gente

- Consumo de sustancias psicoactivas
- Oferta deportiva, recreativa y cultural
- Oportunidades para jóvenes
- Atención al adulto mayor y discapacitados
- Prevención y promoción en salud



Falta y deterioro de los equipamientos

- Deterioro de Instituciones educativas
- Insuficientes equipamientos culturales
- Faltan equipamientos deportivo
- Insuficientes equipamientos para la participación ciudadana



Servicios públicos

- Deterioro de redes eléctricas
- Deficiente de alumbrado público
- Deterioro de redes de acueducto y alcantarillado
- Falta de agua potable (comunas de ladera y corregimientos)



Otras problemáticas que se destacan

- Desempleo
- Violencia intrafamiliar y sexual
- Falta de oportunidades para el ingreso y la cualificación a diferentes grupos de la población
- Invasión del espacio público
- Falta de ejercicio de autoridad y aplicación de la norma
- Falta de control a Invasiones
- Falta regularización, legalización de predios e intervenciones para mitigar riego
- Insuficiente prestación en el servicio de saud

Fuente: Elaboración del equipo del DAPM con base en información procesada por parte del equipo de la Universidad del Valle de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

El análisis de la configuración de problemáticas a partir de las percepciones comunitarias facilita la intervención pública a través de programas multisectoriales. Este es un hallazgo derivado directamente de la lectura de las percepciones toda vez que, aunque las poblaciones no identificaran de *ipso facto* el problema de manera transversal, al intentar hallar causas y soluciones, sí vinculan problemáticas relacionadas, que podrían atenderse desde diferentes sectores y alternativas, líneas o visiones. De esta manera, por ejemplo, una problemática de medio ambiente podría ser intervenida desde las áreas de medio ambiente, salud, educación, bienestar, etc.

Por otra parte, esta integración desintensionada de sectores desde la caracterización de problemáticas por parte de la población riñe con la rigidez de la administración municipal que se ve limitada por la normatividad, esquemas presupuestales rígidos y la estructura organizacional sectorial del municipio, lo cual dificulta la articulación de sectores y visiones en la generación de alternativas de solución. Al respecto algunos funcionarios de la administración municipal indicaron:

> *"…es que uno de los grandes problemas es que nunca nos juntan para trabajar en equipo para mirar desde diversas áreas un mismo problema por más pequeño que sea".*
>
> *(Funcionarios de la administración municipal.*
> *Talleres de mesas temáticas para identificación de alternativas de solución a problemáticas de planes de desarrollo de comunas y corregimientos en el marco del convenio*
> *"Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019".*
> *Alcaldía-Univalle, 2015).*

4.3. Configuración de problemáticas desde los indicadores estadísticos institucionales y las percepciones comunitarias en las comunas de la ciudad – Estudio de casos

Esta sección busca reconocer las problemáticas de las comunas de Cali a partir del contraste de los indicadores estadísticos institucionales y las percepciones comunitarias. Para ello se toman como referencia para el análisis tres casos de estudio seleccionados, correspondientes a tres sectores o zonas diferentes de la ciudad: Sector Aguablanca (comunas 13, 14 y 15 – comunas en el oriente de Cali), Sector Ladera (comuna 20 – comuna en el oeste de Cali) y Sector Ciudad Jardín (comuna 22 – comuna en el sur de Cali).

La selección de los tres casos de análisis corresponde a que en el trabajo de terreno y de indagación documental se evidenciaban diferencias, por un lado, en las maneras de percibir las problemáticas en diferentes sectores de la ciudad, y por otro lado, en el comportamiento de indicadores estadísticos, con tendencias marcadamente negativas o positivas en determinados sectores de la ciudad. El uso de estos tres casos de análisis se utiliza entonces como un instrumento para evidenciar estas diferencias de percepción y de indicadores de manera aislada en diferentes

sectores de la ciudad y para indagar acerca de la relación, coordinación, congruencia o coherencia entre ambas fuentes de información entre un sector y otro de la ciudad.

El análisis de la información y los hallazgos identificados se estructuran en cinco ejes: Económico, Institucional, Territorial, Medio Ambiental y Social. Para cada eje se presentan los indicadores estadísticos de fuentes institucionales y las problemáticas identificadas en las comunas seleccionadas como casos de análisis, siendo fiel a la manera en que los representantes comunitarios expresan la problemática, conservando sus palabras y expresiones.

4.3.1. Eje Económico

De acuerdo con la información agregada de percepciones para la ciudad (reportada en la sección 4.2) en materia económica el municipio debe avanzar en la solución a problemas como la generación de empleo y la dinámica empresarial. Ejemplo de ello es la percepción en 27 de las 37 comunas y corregimientos de la ciudad relativa a problemáticas asociadas al desempleo (véase tabla 6).

Sin embargo, este panorama económico no es homogéneo en la ciudad; aunque sí se encuentran problemáticas de esta índole en la mayoría de las comunas y corregimientos, también se encuentran diferencias y particularidades entre un sector y otro.

Desde los indicadores estadísticos institucionales, disponibles con información por comunas, puede vislumbrase un panorama desalentador en materia de empleo y emprendimiento, lo cual coincide con las percepciones ya descritas.

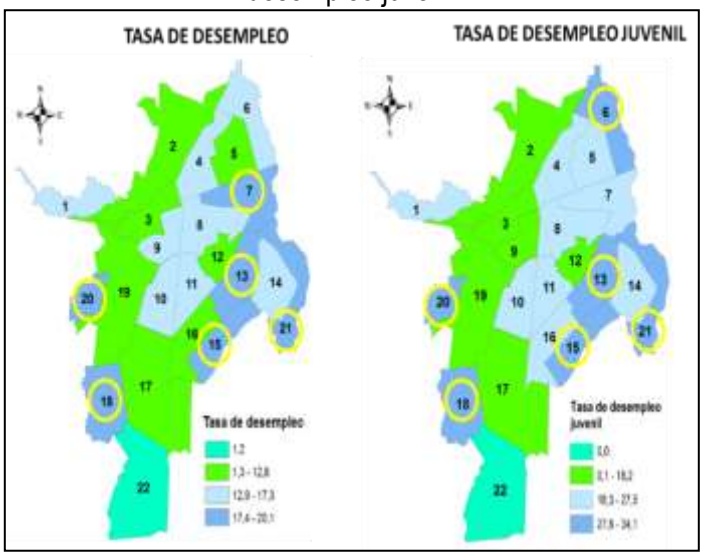
Según se reporta para las comunas de la ciudad, se encuentran altos índices de desempleo en las comunas 7, 13 (que registra la tasa más alta), 15, 18, 20 y 21, en especial para los jóvenes en las comunas 6, 13 (que registra la tasa más alta), 15, 18, 20 y 21 y las mujeres en las comunas 13, 15 (que registra la tasa más alta), 20 y 21; y por el contrario, para la comuna 22 se reportan los índices más bajos de desempleo y desempleo por sexo de la ciudad, y no existe desempleo juvenil (véanse mapas 1 y 2 y cifras exactas de los indicadores en tabla 11).

La presencia del sector empresarial y de hogares con actividades de emprendimientos en las comunas también es notoria desde la revisión de indicadores estadísticos institucionales. Las comunas 2, 3, 17 y 19 cuentan con la mayor presencia de empresas registradas en Cámara de Comercio en la ciudad, en contraste, la comuna 20 es la que menor cantidad de empresas tiene registradas; y los hogares con negocios, como estrategia de las familias para la generación de

ingresos, se presentan en mayor medida en las comunas 6, 8, 13, 14, 15 y 21 (véase mapas 3 y 4 y cifras exactas de los indicadores en tabla 11).

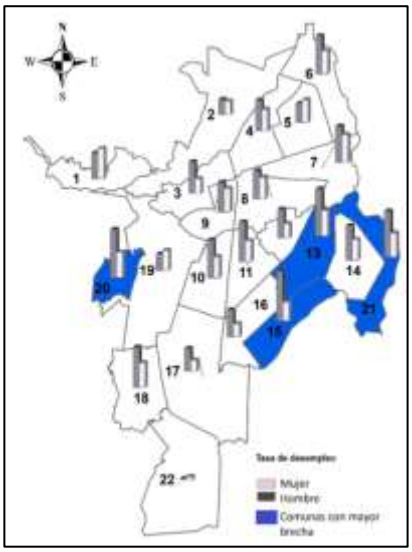
Estos indicadores, según se puede apreciar en las representaciones gráficas, delimitan tres zonas geográficas o sectores diferentes que cohabitan la ciudad. Con algunas diferencias en comunas por indicador, se puede observar el establecimiento de un corredor central con indicadores con comportamientos medios o positivos, una zona oriente y una zona de ladera con indicadores con comportamientos negativos.

Mapa 1. Comparación tasa de desempleo y tasa de desempleo juvenil



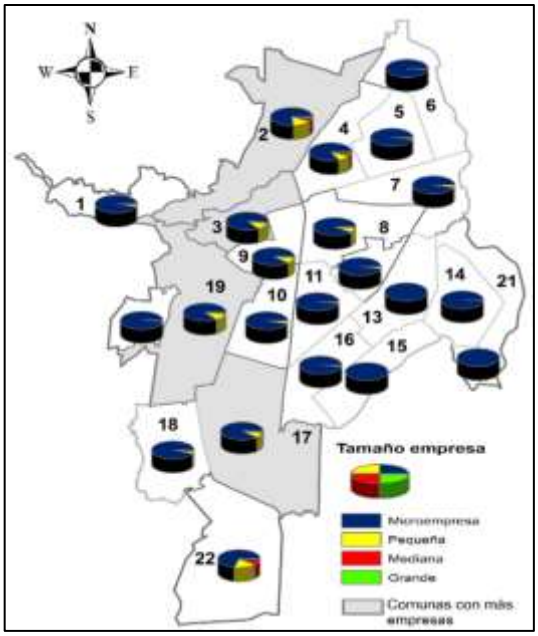
Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en la Encuesta de Empleo y Calidad de Vida 2013, Ministerio del trabajo y Municipio de Cali.

Mapa 2. Tasa de desempleo por sexo en las comunas.



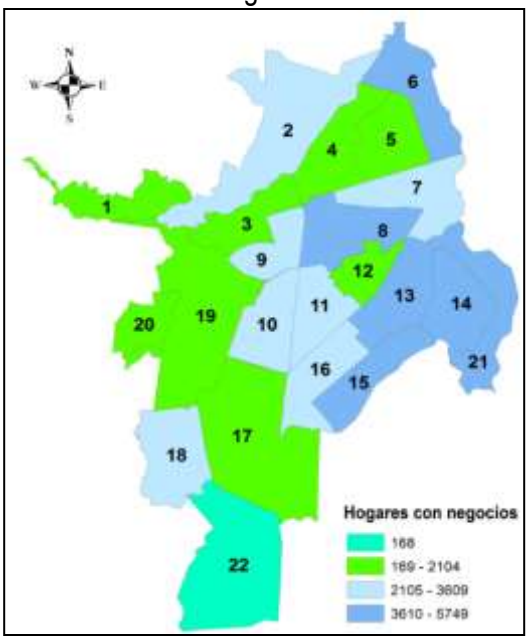
Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en la Encuesta de Empleo y Calidad de Vida 2013, Ministerio del trabajo y Municipio de Cali.

Mapa 3. Empresas Registradas en Cámara de Comercio, Zona Urbana



Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en Cámara de Comercio de Cali, 2015.

Mapa 4. Emprendimiento: Hogares con Negocios



Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en la Encuesta de Empleo y Calidad de Vida 2013, Ministerio del trabajo y Municipio de Cali.

Con base en la información de percepciones comunitarias también es posible identificar diferencias en la manera como los ciudadanos de los diferentes sectores de la ciudad perciben las problemáticas en sus comunas.

De acuerdo con la información de percepción comunitaria, procesada para esta investigación en el eje económico, en la comuna 20 se hace alusión a problemáticas como *el desempleo, la falta de condiciones para el emprendimiento productivo, las necesidades de formación y capacitación, la demanda de proyectos e inversiones públicas y la necesidad de opciones para grupos vulnerables como jóvenes y mujeres*. Panorama que coincide con lo reportado por los indicadores estadísticos institucionales, como los ya presentados de baja presencia de empresas en la comuna y altas tasas de desempleo.

De manera similar, y de acuerdo con las percepciones reportadas en las comunas 13, 14 y 15, la población encuentra problemáticas relacionadas con *el desempleo, emprendimiento productivo, necesidades de formación y capacitación, demanda de proyectos e inversiones públicas, y opciones para grupos vulnerables como jóvenes, mujeres y adultos mayores*; y además, reporta problemáticas específicas como lo son el *empleo informal y la estigmatización y discriminación*. Estas percepciones comunitarias concuerdan con la realidad expresada por los indicadores estadísticos institucionales, que según se ilustró también reportan un comportamiento negativo para estas comunas, el más negativo de la ciudad en algunos casos.

Por otra parte, el panorama en la comuna 22 difiere de las imágenes trazadas en los dos sectores anteriores. En esta comuna se hace alusión desde la percepción a la *falta de oportunidades de empleo y emprendimiento y a las necesidades de formación*, y por ejemplo no son identificadas problemáticas con grupos vulnerables o de discriminación en el sector laboral. Esta situación también concuerda con lo expresado por indicadores toda vez que la comuna cuenta con las tasas más bajas de desempleo pero también se encuentra entre el grupo de las comunas con menor número de empresas registradas.

A continuación se presenta un recuento ilustrativo de las percepciones comunitarias acerca de las problemáticas asociadas al eje económico en los tres sectores caso de estudio. Esta figura es el resultado del procesamiento de la información base, categorizada en Atlas.ti v. 7.5 (véase anexo 4 con los reportes generados en el software) y en ella se muestran de manera gráfica las percepciones, las cuales son ubicadas por sector para trazar una línea de cómo se configuran las problemáticas en cada territorio por separado y así identificar similitudes y diferencias.

Figura 10. Configuración de problemáticas: Eje Económico



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

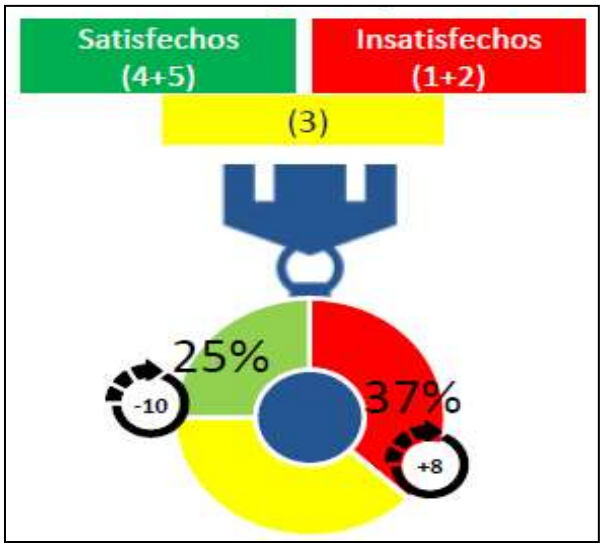
4.3.2. Eje Institucional

Según se presentó en la sección 4.2, la información agregada de percepciones para Cali reporta falencias institucionales relacionadas con la necesidad de mejoramiento del municipio respecto a la infraestructura social comunitaria, la oferta de servicios o de programas sociales y la presencia o regulación y control por parte de las autoridades municipales de diversos ámbitos (seguridad, movilidad, etc.).

Estos requerimientos ciudadanos o percepción desfavorable de la población respecto a la gestión municipal se presenta en las diferentes comunas y corregimientos de la ciudad, sin embargo, tras la lectura de las problemáticas identificadas por las comunidades es posible identificar diferencias y particularidades entre un sector y otro.

Desde los indicadores estadísticos institucionales puede identificarse una insatisfacción de los ciudadanos en Cali respecto al nivel de inversión del presupuesto municipal. Según el programa Cali Cómo Vamos el 37% de los ciudadanos se encuentra insatisfecho.

Figura 11. Satisfacción con la inversión del presupuesto



Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en Programa Cali Cómo Vamos, 2014.

En términos de atención al ciudadano, y con base en un reporte de autodiagnóstico realizado por la Dirección de Control Disciplinario Interno, de las quejas recibidas en el municipio la mayoría se concentran en la Secretaría de Tránsito y Transporte, Secretaría de Educación, Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, Hacienda Municipal y Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social.

Tabla 7. Información detallada de quejas

Dependencias	2012	2013	2014	A junio de 2015	Total
Secretaría de Tránsito y Transporte	226	373	391	204	1194
Hacienda Municipal	5	230	25	11	271
Secretaría de Salud Pública Municipal	8	39	13	10	70
Despacho Alcalde	0	0	2	4	6
Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad	56	140	112	89	397
Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social	22	85	31	16	154
Secretaría de Infraestructura vial y valorización	6	36	7	4	53
Dagma	4	10	16	8	38
Tesorería	0	2	0	0	2
Dirección jurídica	1	4	1	1	7
Secretaría de Cultura y turismo	8	4	5	5	22
Secretaría de Deporte y Recreación	4	10	5	5	24
Departamento Administrativo de planeación	11	59	17	7	94
Dirección de Desarrollo Administrativo	13	41	9	7	70
Secretaría de Educación	125	429	198	102	854
Secretaría General	3	3	2	3	11
Secretaría Vivienda Social	8	27	2	4	41
Subdirector de ordenamiento urbanístico	0	0	1	0	1
Control Disciplinario interno	0	0	2	1	3
Por determinar	3	9	27	17	56
Total	**503**	**1501**	**866**	**498**	**3368**

Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en Dirección de Control Disciplinario Interno, 2015.

Este panorama, reflejado desde indicadores, coincide con la manera como los ciudadanos de los diferentes sectores de la ciudad perciben las problemáticas del eje institucional en sus comunas y reiterando las debilidades en cuanto a inversión y sectores de atención social como la educación, salud, recreación, deporte, seguridad, movilidad y grupos vulnerables.

De acuerdo con la información de percepción comunitaria, procesada para esta investigación en el eje económico, en la comuna 20 se hace alusión a problemáticas como *la falta de interés institucional, la insuficiente inversión social (en educación, capacitación, deporte, prevención en jóvenes y niños), y la negligencia por impedimentos legales, procesos engorrosos y falta de regularización.*

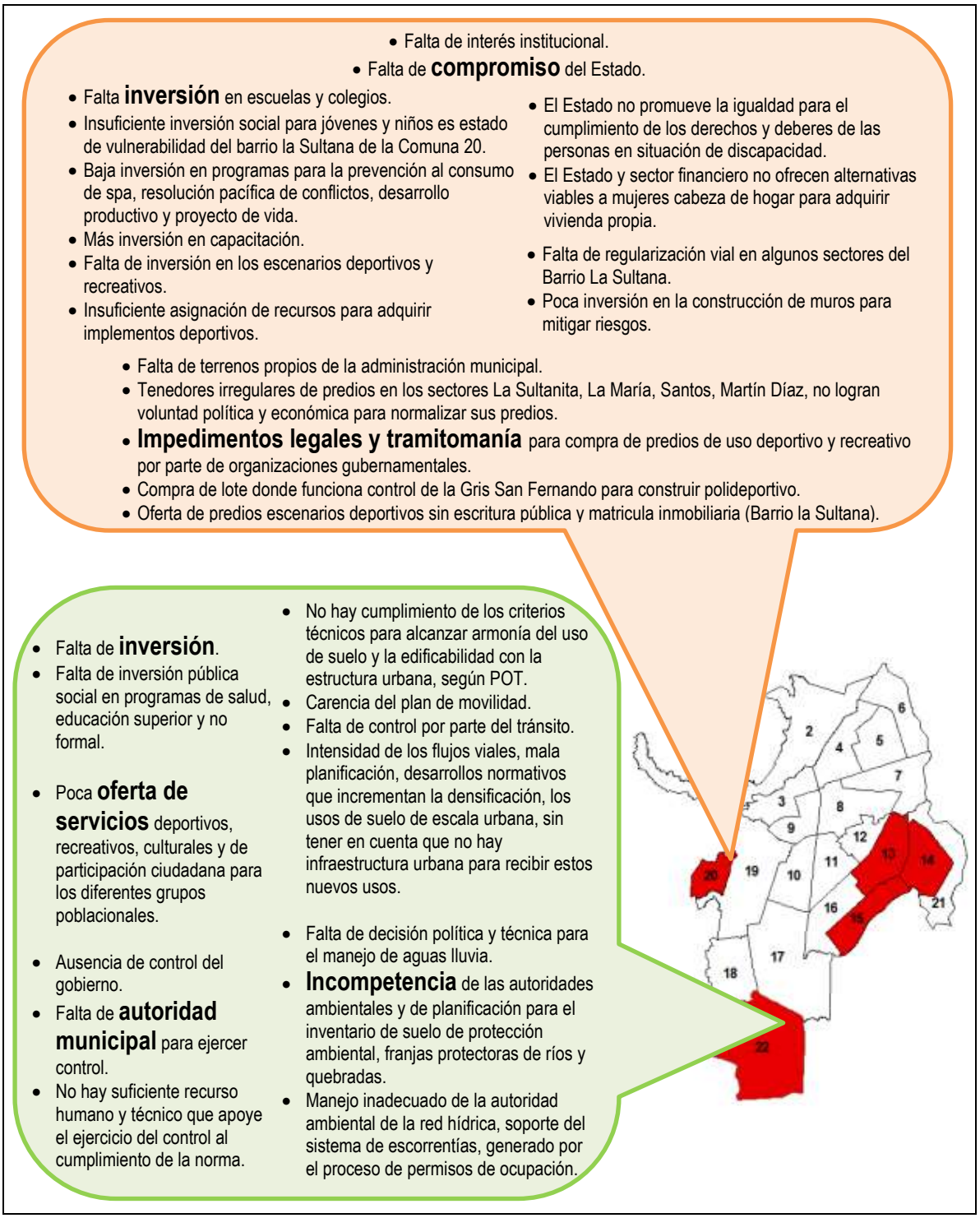
De manera similar, y de acuerdo con las percepciones de la comuna 22, la población encuentra problemáticas relativas a la *insuficiente inversión, la poca oferta de servicios, la ausencia de control*

gubernamental; y adicional se plantean problemáticas asociadas a la *incompetencia de las autoridades ambientales y las deficiencias en el tema vial y de movilidad asociado a negligencia gubernamental*.

El panorama en las comunas 13, 14 y 15 coincide con lo expuesto en las comunas 20 y 22 relativo a la *insuficiente inversión, la poca oferta de servicios, la ausencia de control gubernamental;* adicional a ello, se hace alusión desde la percepción comunitaria a particularidades como el *insuficiente apoyo de la administración a los sectores vulnerables y la ineficiencia respecto a problemáticas específicas en los sectores salud, educación, deporte, recreación, infraestructura comunitaria y vías*.

A continuación se presenta un recuento ilustrativo de las percepciones comunitarias acerca de las problemáticas asociadas al eje institucional en los tres sectores caso de estudio. Esta figura es el resultado del procesamiento de la información base, categorizada en Atlas.ti v. 7.5 (véase anexo 5 con los reportes generados en el software) y en ella se muestran de manera gráfica las percepciones, las cuales son ubicadas por sector para trazar una línea de cómo se configuran las problemáticas en cada territorio por separado y así identificar similitudes y diferencias.

Figura 12. Configuración de problemáticas: Eje Institucional (a)



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Figura 13. Configuración de problemáticas: Eje Institucional (b)

- Falta de interés del Estado.
- Poco **compromiso** de la administración municipal.
- Negligencia administrativa.
- Inasistencia del Estado.
- Falta de compromiso del gobierno.
- Abondo oficial estatal y falta de voluntad política de la administración municipal.

- Baja **inversión** del municipio.
- Poca inversión del Estado.
- Escasos recursos para inversión.
- Falta de presupuesto.

- Poco **control** de la administración municipal.
- Falta de intervención de las autoridades competentes.

- Flexibilidad de la justicia.
- Desconocimiento de la ley y la constitución nacional o falta de voluntad política. Más que negligencia, imprudencia.

- La imposibilidad de la policía de Cali para dar respuesta al alto número de problemáticas presentadas en el sector dada la vulnerabilidad del contexto social.

- Insuficientes políticas del Estado.
- No llegan las políticas públicas del Estado.
- Falta de proyectos institucionales.

- Insuficiente apoyo de la administración a los **sectores vulnerables**.
- Debilidad en las políticas públicas que promueven el desarrollo social y cultural de la ciudad.
- Poca cobertura e inversión en programas y proyectos de fomento, especialmente para niños, jóvenes y adultos mayores.
- Olvido del Estado y falta de políticas institucionales locales que den respuesta a las problemáticas más visibles de los diferentes grupos poblacionales.
- Falta de protección a la familia por el Estado.

- La ineficiencia del Estado frente a una **política ambiental**.
- El Dagma, la comisión ambiental y el comité de planificación de la comuna no le ha dado la importancia que merece.
- Indiferencia por parte de la comunidad y de los distintos sectores institucionales en llevar a cabo muchos más planes y programas en temas ambientales.
- Recuperación paisajística y ambiental escasa.
- Mantenimiento arbóreo muy deficiente.

- Pocos programas de asistencia social para el **trabajo**.
- Falta de inversión en proyectos productivos.
- Falta de patrocinio del sector privado y oficial.

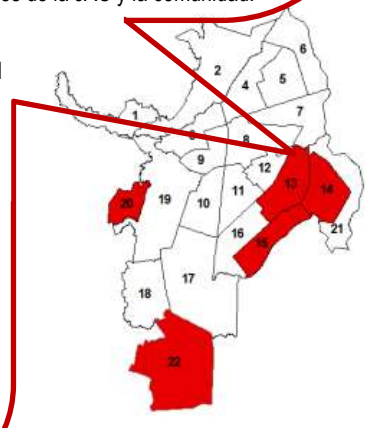
- Poca oferta de **salud** por parte del Estado.
- Mala prestación del servicio de salud.
- Pocas o ninguna campaña en promoción y prevención en salud.

- Procesos **artísticos** que no cuentan con los recursos económicos.

- Carente inversión del Estado en **educación** integral.
- Poco apoyo de la administración municipal en programas continuos de dotación escolar.
- Falta de nombramientos.
- Profesores nombrados sin el debido proceso evaluativo.
- Metodología obsoleta.
- Falta de presupuesto por parte de la Secretaría de Educación.
- Falta de interés por brindar calidad excelente.
- Negligencia frente a un marco políticamente legitimado de equiparamiento de oportunidades e inclusión educativa.

- Poca inversión en fomento para la **recreación y deporte**.
- Mucha demanda de la población y poca oferta del Estado para la actividad deportiva.
- Notable deterioro de las instalaciones del parque recreativo debido al olvido de la administración municipal de Cali.
- Negligencia y olvido de la Secretaría de Deporte para acoger las solicitudes de la JAC y la comunidad.

- Poco apoyo de la administración central para la viabilidad de proyecto de mejoramiento de la **infraestructura comunitaria**.
- Falta de compra de predios para ampliación de **vías**.
- La administración municipal no destina recursos para pavimentación.
- Falta de regularización vial y urbanística adecuada por parte de Planeación Municipal y Secretaría de Vivienda.



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

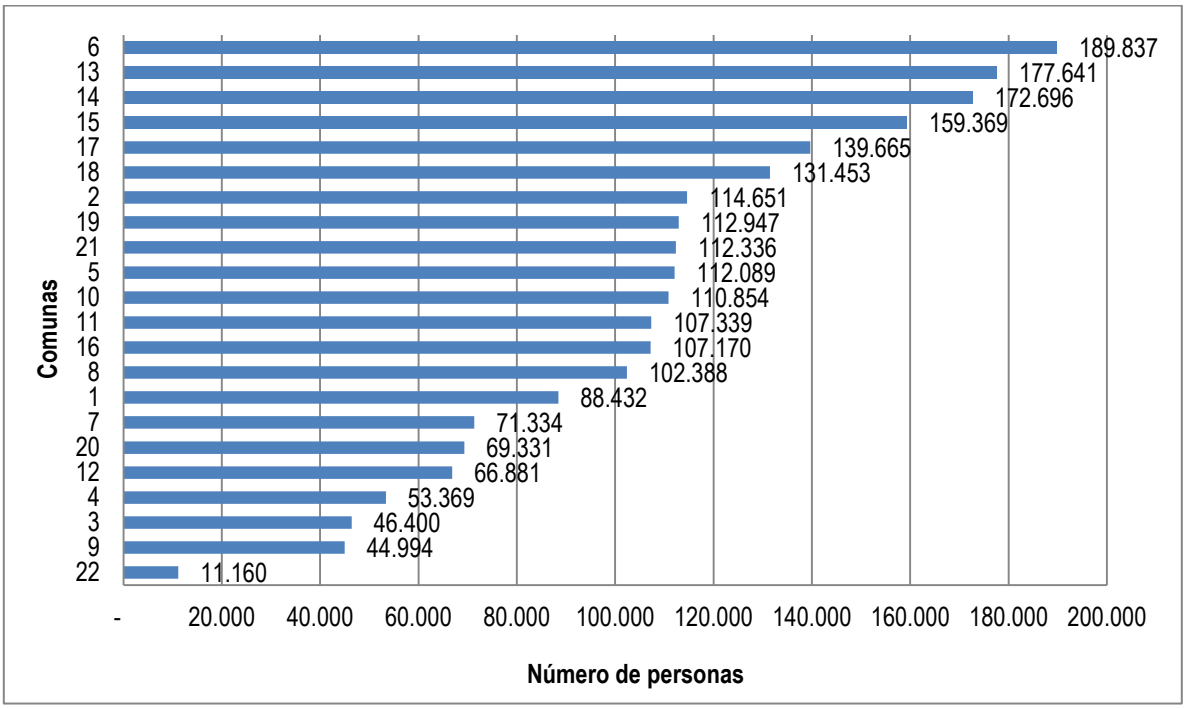
4.3.3. Eje Territorial

De acuerdo con la información agregada de percepciones para la ciudad (reportada en la sección 4.2) en materia territorial el municipio debe avanzar en la solución a problemas como cobertura y mejoramiento de la prestación de servicios públicos y de los equipamientos social/comunitarios, movilidad y malla vial y espacio público.

Ejemplo de ello es la percepción de los ciudadanos relativa a problemáticas asociadas al Deterioro de la malla vial (36 de 37 comunas y corregimientos), Deficiente mantenimiento y dotación instituciones educativas (28 de 37 comunas y corregimientos), Falta de construcción, adecuación y mantenimiento de equipamientos deportivos y recreativos (27 de 37 comunas y corregimientos), Deterioro de redes de acueducto y alcantarillado (26 de 37 comunas y corregimientos), Carencia de sedes o espacios comunales (22 de 37 comunas y corregimientos), entre otras (véase tabla 6).

Como se ilustra, estas problemáticas tienen presencia en la gran mayoría de las comunas y corregimientos de Cali. Sin embargo, se encuentran diferencias y particularidades entre un sector y otro, las cuales serán abordadas en esta sección, y que entre otras razones pueden deberse, por ejemplo, a la dispersión de la densidad poblacional (véase figura 14) y de la cantidad de viviendas establecidas en de la ciudad (véanse cifras exactas en tabla 11).

Figura 14. Población por comunas de la ciudad de Cali 2015



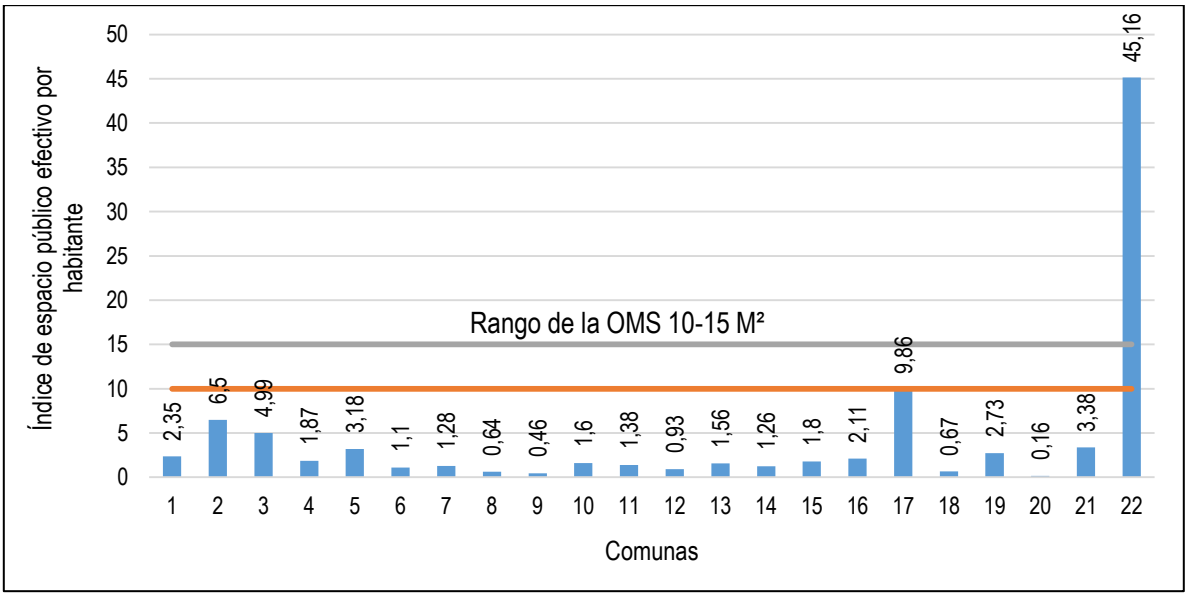
Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en Proyecciones de población municipal 2015 / DANE-Cali en Cifras 2014.

Como se observa en la figura anterior, el indicador de densidad poblacional no se distribuye de manera homogénea a lo largo y ancho de la ciudad, éste se concentra en las comunas 6, 13, 14, 15, y en contraste la comuna 22 reporta la menor concentración de habitantes.

De manera similar ocurre con el número total de viviendas en las comunas y corregimientos de la ciudad que se concentra en las comunas 6, 13, 14, 15 y 17, y que por el contrario se presenta el menor número de viviendas en la comuna 22 (véanse cifras exactas en tabla 11).

En términos de espacio público el panorama parece reiterarse en su dispersión. Es de anotar que en toda la ciudad, excluyendo a la comuna 22, se presenta un déficit en espacio público efectivo por habitante, según se contrasta con el estándar de rango mínimo recomendado por la OMS de entre 19 y 15 M²; las comunas que presentan los mayores déficits son: 8, 9 12, 18 y 20 (que el déficit más alto).

Figura 15. Espacio Público Efectivo por habitante (m²/hab.)



Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en datos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2015.

Estos indicadores ya delimitan tres zonas geográficas o sectores diferentes de la ciudad. Con algunas diferencias en comunas por indicador, se puede observar el establecimiento de un corredor central con indicadores con comportamientos medios o positivos, una zona oriente y una zona de ladera con indicadores con comportamientos negativos.

Con base en la información de percepciones comunitarias también es posible identificar diferencias en la manera como los ciudadanos de los diferentes sectores de la ciudad perciben las problemáticas en sus comunas.

En la revisión de las percepciones comunitarias se encuentra gran referencia a problemáticas relacionadas con los equipamientos social/comunitarios de la ciudad. De esta manera, el análisis para este eje se dividirá en el contraste de indicadores con percepciones de las categorías del eje territorial, entre las cuales se incluyen: espacio público, movilidad, malla vial, alumbrado público, acueducto y alcantarillado; y por separado la categoría de Equipamiento social/comunitario.

De acuerdo con la información de percepción comunitaria, procesada para esta investigación en el eje territorial, en la comuna 20 se hace alusión a problemáticas como el *deterioro de la malla vial, el poco ordenamiento territorial y los problemas con alcantarillado*.

Por otra parte, y de acuerdo con las percepciones reportadas en la comuna 22 la población encuentra problemáticas relativas al *desarrollo urbano desordenado por el cambio de rural a urbano, la desarticulación con los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial, deterioro en la cobertura arbórea, los álgidos problemas de movilidad, el deterioro del espacio público y el predominio del interés privado sobre el público*.

El panorama en las comunas 13, 14 y 15 coincide con lo expuesto en las comunas 20 y 22 en temas como lo son *movilidad, malla vial y alcantarillado*; pero difiere en cuanto se hace alusión, desde la percepción comunitaria, a particularidades como la *falta de controles y señalización para la movilidad, las afectaciones de salud por deficiencias en la infraestructura territorial, por ejemplo, la presencia de polvo, la falta de transporte público y de algunos servicios básicos como el alumbrado*.

Con relación a los indicadores presentado se observa que las comunas 13, 14, 15 y 20, altamente pobladas, enfrentan problemáticas de carácter básico, vital o de derechos humanos fundamentales, mientras que en la comuna 22, con menor concentración de población, las problemáticas corresponden al mejoramiento de condiciones de vida, como es el caso, por citar un ejemplo, de la movilidad. En sectores Ladera y Aguablanca éste se relaciona al *mal servicio o inexistencia de transporte público, mal estado de las vías, la poca conexión con otras áreas de la ciudad, la topografía montañosa*; mientras que en el Sector Ciudad Jardín este se relaciona con el *tráfico por congestión de automóviles y la ausencia de ciclovías*.

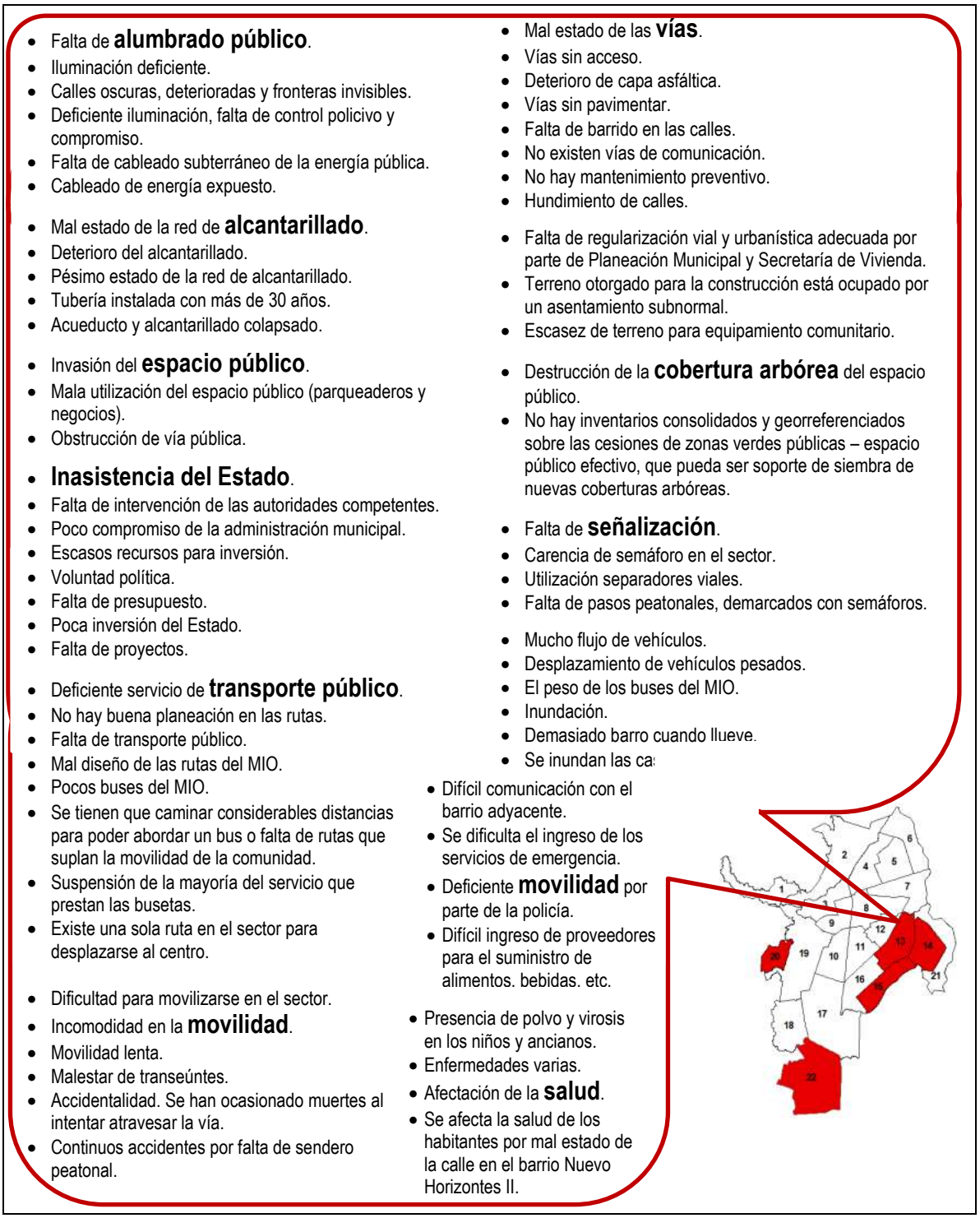
A continuación se presenta un recuento ilustrativo de las percepciones comunitarias acerca de las problemáticas asociadas al eje territorial en los tres sectores caso de estudio. Esta figura es el resultado del procesamiento de la información base, categorizada en Atlas.ti v. 7.5 (véase anexo 6 con los reportes generados en el software) y en ella se muestran de manera gráfica las percepciones, las cuales son ubicadas por sector para trazar una línea de cómo se configuran las problemáticas en cada territorio por separado y así identificar similitudes y diferencias.

Figura 16. Configuración de problemáticas: Eje Territorial (a)



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Figura 17. Configuración de problemáticas: Eje Territorial (b)



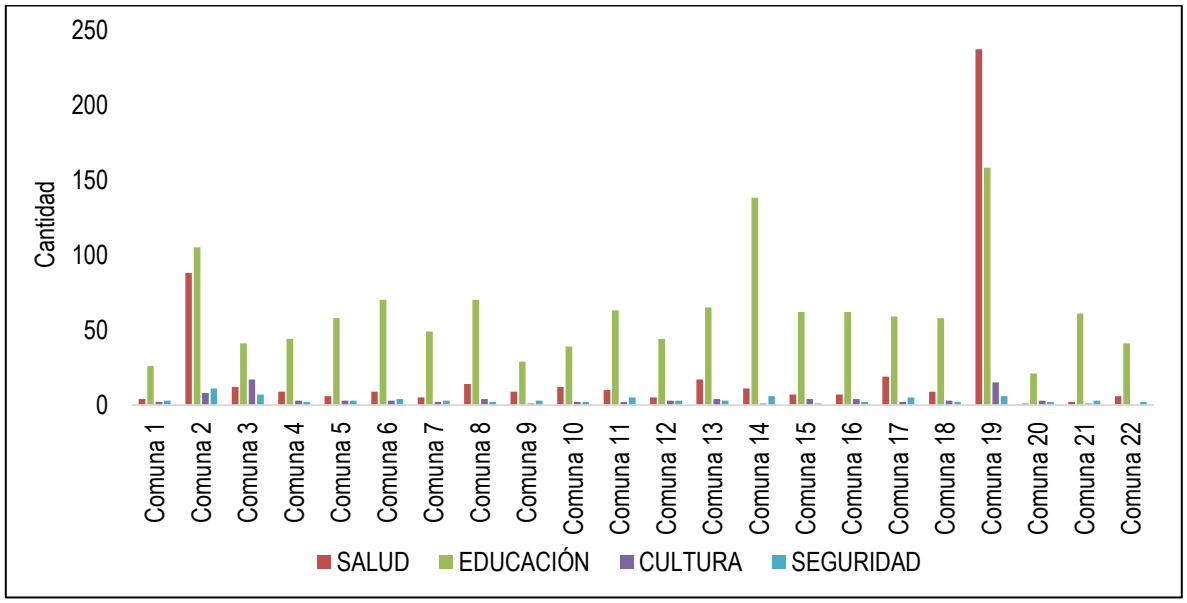
Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

- *Equipamiento social/comunitario*

Respecto al Equipamiento social/comunitario, que como ya se mencionó es una de las problemáticas más ampliamente percibida por los ciudadanos en Cali, pueden observarse también algunas diferencias entre sectores de la ciudad.

En términos de indicadores se hace evidente la concentración de algunos tipos de equipamientos en algunas zonas de la ciudad, como ocurre por ejemplo con los relacionados a salud y educación en las comunas 2 y 19, según se presenta en la siguiente figura.

Figura 18. Equipamiento institucional en las comunas de Cali 2012



Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en cifras de POT, 2014.

"Las comunas más densamente pobladas son aquellas que tienen el menor número de equipamientos (comunas 6, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 20), y a su vez están ubicadas en los sectores oriente y ladera del territorio urbano, comprendiendo estratos socioeconómicos 1 y 2, que tradicionalmente demandan la mayor cantidad de servicios subsidiados o gratuitos, especialmente en salud, educación y recreación" (Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali, 2015, p.76).

De acuerdo con la información de percepción comunitaria, en los tres sectores se perciben problemáticas relacionadas con la *falta de espacios y deterioro de escenarios deportivos, recreativos y culturales, y el deterioro de la infraestructura educativa.*

En estos sectores se identifican también algunas particularidades, por ejemplo, en la comuna 20 se hace alusión de manera particular a la *inexistencia de albergues para adultos mayores, mujeres y niños, y la falta de interés institucional*; en la comuna 22 se hacen referencias a la *falta de ciclovías*; y en las comunas 13, 14 y 15 se percibe *falta de infraestructura para la salud, ausencia de mobiliario urbano, mal estado de juegos infantiles, falta de adecuación de espacios comunitarios (sedes comunitarias, JAL, JAC), y la poca inversión de recursos públicos (véase anexo 6 con el procesamiento y los reportes generados en el software Atlas.ti v. 7.5)*.

4.3.4. Eje Medio Ambiental

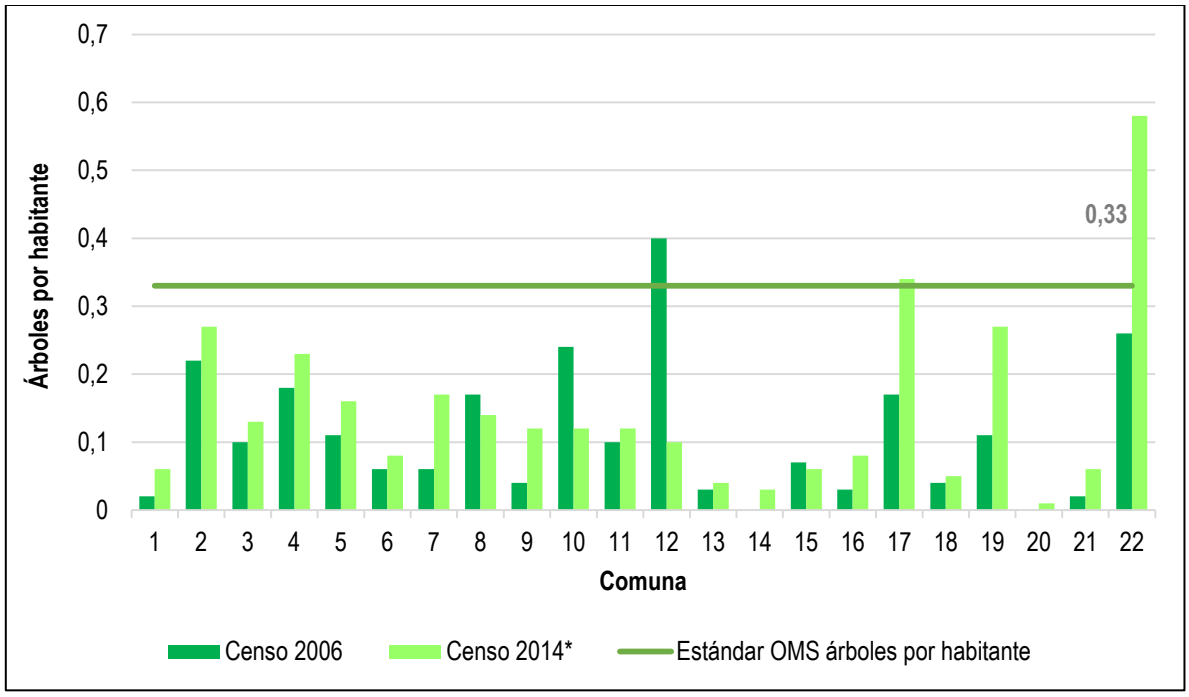
De acuerdo con la información agregada de percepciones para la ciudad (reportada en la sección 4.2) en materia medio ambiental la ciudad debe avanzar en la solución a problemas como el deficiente mantenimiento de parques y zonas verdes, el mal manejo de residuos sólidos y la contaminación.

Ejemplo de ello es la percepción de los ciudadanos relativa a problemáticas como el inadecuado manejo de zonas verdes y árboles (en 23 de las 37 comunas y corregimientos), y el manejo inadecuado del agua (en 19 de las 37 comunas y corregimientos), entre otras (véase tabla 6).

Estas problemáticas medio ambientales tienen presencia en la gran mayoría de las comunas y corregimientos de Cali. Sin embargo, se encuentran diferencias y particularidades entre un sector y otro.

Un panorama de esta dispersión en el comportamiento de los indicadores estadísticos en la ciudad puede dibujarse con la tasa de árboles por habitante en las comunas de Cali. Esta tasa fluctúa al interior de las comunas y aunque se ha mejorado respecto a una medición pasada realizada en el año 2006, la situación aún es desalentadora al hacer la comparación con el estándar de la OMS. Según se presenta en la siguiente figura, las comunas que tienen el menor número de árboles por habitante son las comunas 1, 6, 13, 14, 15, 16, 18, 20 (que registra la tasa más baja), y 21. A diferencia de ello la comuna 22 es la que reporta más árboles por habitante, ubicándose incluso por encima del estándar de la OMS.

Figura 19. Árboles por habitante en las comunas de Cali 2006 y 2014

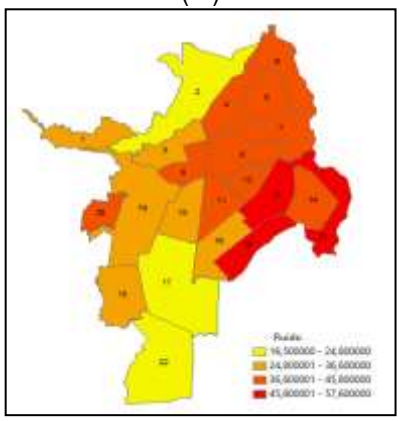


Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos, 2014.

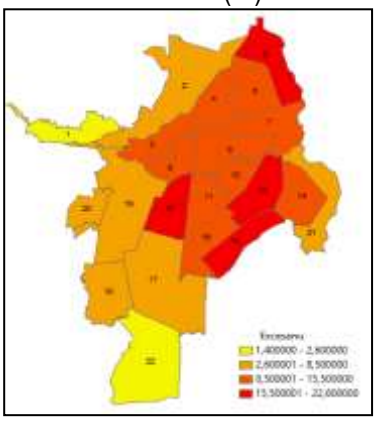
La percepción de los hogares en comunas y corregimientos de Cali respecto a factores de contaminación también refleja una diferencia de sectores en la ciudad. Desde los indicadores que se presentan en los siguientes mapas puede evidenciarse la concentración geográfica de problemáticas como el ruido, exceso de anuncios, contaminación del aire, malos olores, mal manejo de residuos e invasión de andenes, en las comunas del oriente y ladera de la ciudad.

Las comunas donde más se perciben estas problemáticas corresponden a: ruido (comunas 13, 15 y 21), exceso de anuncios (comunas 6, 10, 13 y 15), contaminación del aire (comunas 6, 7, 13, 15 y 20), malos olores (comunas 6, 7, 13, 14, 15 y 21, mal manejo de residuos (comunas 9, 13, 15 y 20), e invasión de andenes (comuna 9). En contraste, el menor porcentaje de hogares que perciben estas problemáticas se ubica en la comuna 22.

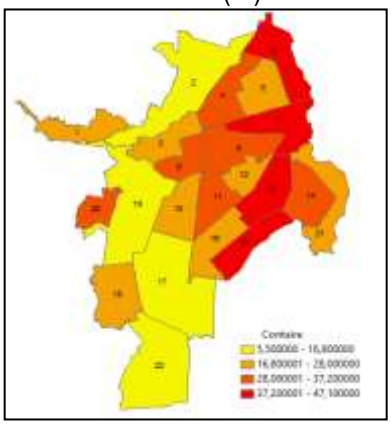
Mapa 5. Hogares que perciben ruido (%)



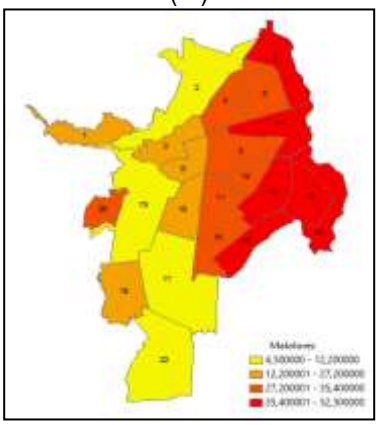
Mapa 6. Hogares que perciben exceso de anuncios (%)



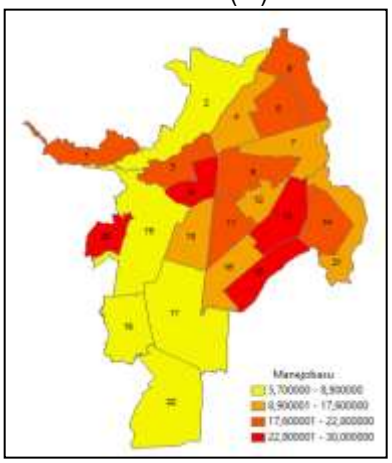
Mapa 7. Hogares que perciben contaminación del aire (%)



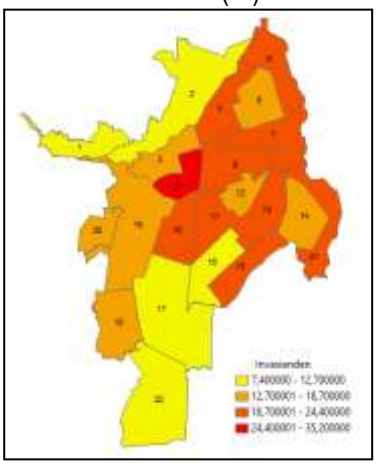
Mapa 8. Hogares que perciben malos olores (%)



Mapa 9. Hogares que perciben mal manejo de residuos (%)



Mapa 10. Hogares que perciben invasión de andenes (%)



Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en la Encuesta de Empleo y Calidad de Vida, Municipio de Cali, 2013.

Con base en la información de percepciones comunitarias también es posible identificar diferencias en la manera como los ciudadanos de los diferentes sectores de la ciudad perciben las problemáticas en sus comunas.

De acuerdo con la información de percepción comunitaria, procesada para esta investigación en el eje de medio ambiente, en la comuna 20 se hace alusión a problemáticas como *la recuperación paisajística y ambiental, canales para agua, manejo de residuos sólidos, control al ruido, riesgos por deslizamiento de tierras y la falta de cultura ambiental*. Panorama que coincide con lo reportado por los indicadores presentados anteriormente.

En la comuna 22 el panorama difiere un poco al asociar desde la percepción problemáticas como el *desarrollo urbano desordenado, el poco mantenimiento a zonas verdes, la incompetencia de las autoridades para el manejo del agua, el predominio del interés privado sobre el territorio y la falta de control y vigilancia de la propiedad pública*. Esta situación también concuerda con lo expresado por los indicadores toda vez que la comuna cuenta con los comportamientos más positivos en materia medio ambiental y las problemáticas percibidas obedecen a una percepción de mala gestión y falta de cultura ciudadana más que a unas malas condiciones medio ambientales.

Por otra parte, el panorama de las comunas 13, 14 y 15 difiere de las imágenes trazadas en los dos sectores anteriores. En esta comuna se hace alusión desde la percepción a la *tala de árboles, el mal manejo del agua, la ausencia de zonas verdes, la proliferación de bichos y roedores, la mala tenencia de mascotas, el mal uso de los residuos sólidos, la presencia de una carbonera y escombrera ilegales, impactos por el ruido, las afectaciones de salud y las inundaciones por lluvia*. Panorama que concuerda fielmente con los indicadores con comportamientos negativos ya presentados.

A continuación se presenta un recuento ilustrativo de las percepciones comunitarias acerca de las problemáticas asociadas al eje de medio ambiente en los tres sectores caso de estudio. Esta figura es el resultado del procesamiento de la información base, categorizada en Atlas.ti v. 7.5 (véase anexo 7 con los reportes generados en el software) y en ella se muestran de manera gráfica las percepciones, las cuales son ubicadas por sector para trazar una línea de cómo se configuran las problemáticas en cada territorio por separado y así identificar similitudes y diferencias.

Figura 20. Configuración de problemáticas: Eje Medio Ambiental (a)



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Figura 21. Configuración de problemáticas: Eje Medio Ambiental (b)

- Influencia antrópica.
- Ecosistemas sin dolientes.

- Mantenimiento arbóreo muy deficiente.
- Tala y quema indiscriminada de **árboles**.
- Ausencia de cobertura vegetal.

- Escasa poda y mantenimiento de **zonas verdes**.
- Arrojo de escombros y de basuras en zonas verdes.
- Parques y zonas verdes enmontadas.
- Lotes baldíos.
- Poca presencia del Estado en el mantenimiento de zonas verdes.
- Utilización de zonas verdes, parques y escenarios deportivos como sitios para sacar a pasear las mascotas.
- Apoderamiento de zonas verdes y parques por parte de pandilleros.

- Deficiencia en la implementación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS.
- Mal uso de los **residuos sólidos**.
- El daño a las unidades de almacenamiento.
- Poca limpieza de sumideros de desechos orgánicos.
- Alto índice de problemas alrededor de la UARS.
- Presencia de malos olores y niños en labores de reciclaje.

- Mala disposición de basuras en los sistemas y recolectores de aguas lluvia.
- Falta de mantenimiento de **canales**.
- Falta de construcción de los canales y convectores.

- **Carbonera** ilegal de Mojica.

- Creación de **escombreras**.
- Basureros crónicos y escombreras.
- Acumulación de escombros sin la debida responsabilidad.
- Escombrera sin espacio.
- Escombrera ilegal de Mojica.
- Inadecuada disposición de escombros por parte de los carretilleros al lado del humedal Isaías Duarte Cancino y distintos lugares públicos y privados de la comuna.

- Afectación de la **salud**.
- Se afecta la salud de los habitantes por mal estado de las calles del barrio Nuevo Horizontes II.
- Muertes y heridos por rayos.
- Presencia de polvo y virosis en los niños y ancianos.
- Enfermedades diarreicas a los estudiantes.
- Se dificulta el ingreso de los servicios de emergencia.

- Vertimiento de aguas residuales a los cuerpos de agua.
- Mala disposición de residuos sólidos y orgánicos y mucho desconocimiento de los habitantes del sector de la importancia del **humedal**.

- Proliferación de **bichos y roedores**.

- Tenencia de **mascotas**.
- Esterilización de animales domésticos.
- Poca inversión a los animales.
- Invasión de excrementos de animales.
- A diciembre de 2019 vacunados y esterilizados 50 gatos y perros y 200 vacunaciones.

- Indiferencia por parte de la comunidad y de los distintos sectores institucionales en llevar a cabo muchos más planes y programas en temas ambientales.
- Falta de cultura programa basura cero.
- Ausencia de **cultura ambiental ciudadana**.
- Falta de compromiso ciudadano.
- Falta capacitar a la comunidad sobre temas de gestión ambiental, separación en la fuente, agricultura urbana.

- La **ineficiencia del Estado** frente a una política ambiental.
- La administración municipal no la ha tenido en cuenta como una de nuestras necesidades.
- El Dagma, la comisión ambiental y el comité de planificación de la comuna no le ha dado la importancia que merece.
- No hacer cumplir el comparendo ambiental.

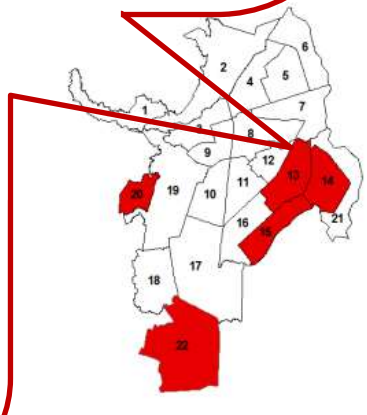
- Recuperación paisajística y ambiental escasa.

- Falta de barrido en las calles.

- Aumento del parque automotor.

- Grave impacto de ruido.

- Demasiado **barro** cuando llueve.
- Se inundan las casas.
- Generación de barro, inundación y peligro.



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

4.3.5. Eje Social

De acuerdo con la información agregada de percepciones para la ciudad (reportada en la sección 4.2) en materia social la ciudad debe avanzar en la solución a problemas como la inseguridad, y los insuficientes programas para la gente relativos a la oferta cultural, deportiva, recreativa, en educación y salud, y para grupos vulnerables.

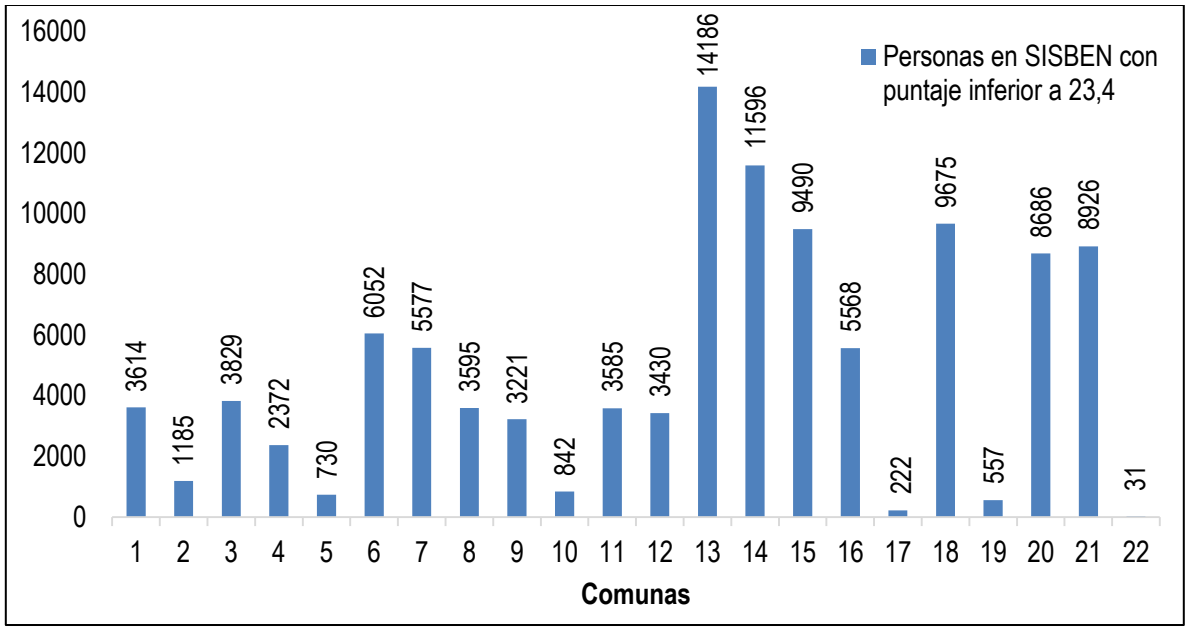
Ejemplo de ello es la percepción de los ciudadanos relativa a problemáticas asociadas a Insuficientes programas artísticos y culturales (en 33 de las 37 comunas y corregimientos), Grupos vulnerables – Adulto mayor (en 30 de las 37 comunas y corregimientos), Grupos vulnerables – Discapacidad (en 28 de las 37 comunas y corregimientos), Insuficientes programas deportivos y recreativos (en 25 de las 37 comunas y corregimientos), Deficiencia en la prestación del servicio de salud (en 22 de las 37 comunas y corregimientos), entre otras (véase tabla 6).

Estas problemáticas tienen presencia en la gran mayoría de las comunas y corregimientos de Cali. Sin embargo, se encuentran diferencias y particularidades entre un sector y otro, las cuales serán abordadas en esta sección, y que entre otras razones pueden deberse, por ejemplo, a los altos niveles de pobreza (véase figura 22) y a la gran cantidad de población víctima de desplazamiento (véase mapa 12) en algunos sectores de la ciudad, solo por nombrar algunos indicadores que podrían significar relaciones causales y que se agregan para el análisis a otros indicadores ya mencionados como por ejemplo el desempleo y la densidad poblacional.

Como se observa en la figura 22, el indicador de personas en pobreza extrema no se distribuye de manera homogénea a lo largo y ancho de la ciudad, éste se concentra en las comunas 13, 14, 15, 18, 20 y 21; en contraste la comuna 22 es la que menor cantidad de personas en SISBEN con puntaje inferior a 23,4 reporta.

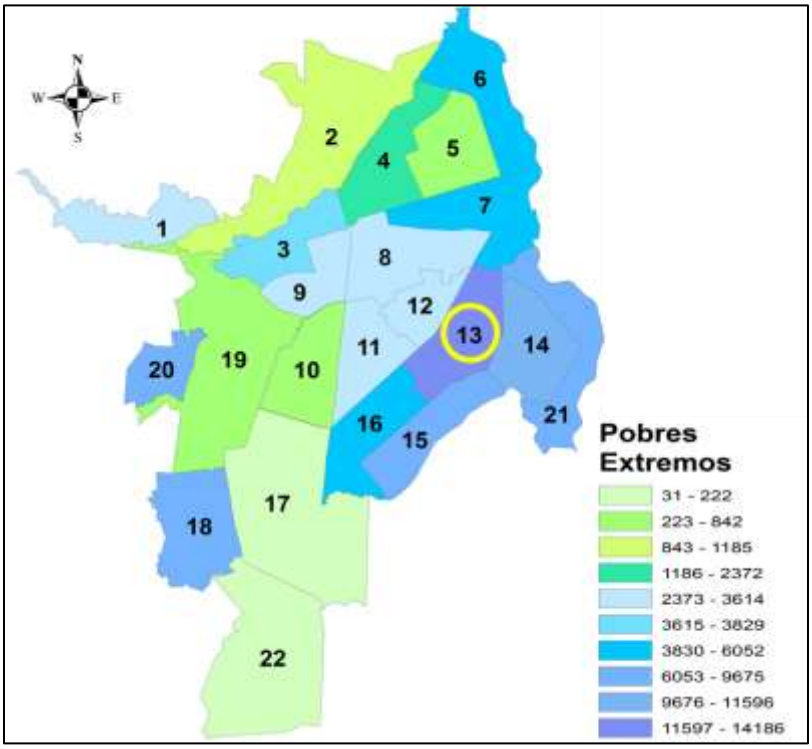
Estas cifras, presentadas geográficamente en el mapa 11, muestran cómo se delimitan tres zonas geográficas o sectores diferentes que cohabitan la ciudad. Según este indicador, se puede observar el establecimiento de un corredor central con comportamientos medios y positivos, y una zona oriente y una zona de ladera con comportamientos negativos.

Figura 22. Personas en Pobreza Extrema Según Puntaje del SISBEN



Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en SISBEN, 2014.

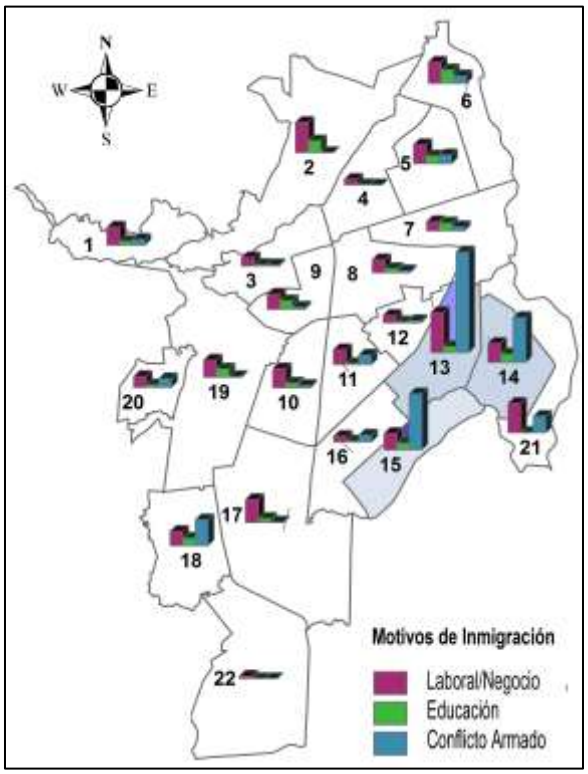
Mapa 11. Distribución Geográfica de la Pobreza Extrema Según Puntaje del SISBEN



Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en SISBEN, 2014.

En términos de inmigración el comportamiento negativo del indicador estadístico también se concentra en el sector de Aguablanca (comunas 13, 14 y 15) donde habita el mayor número de inmigrantes de la ciudad y entre los que el conflicto armado es el principal motivo de inmigración de estas personas. En contraste, la comuna 22 es la que menor cantidad de inmigrantes recibe y para ésta el principal motivo de migración que se reporta es el relacionado a la situación laboral y/o de negocio.

Mapa 12. Distribución de los inmigrantes por razón de llegada en las comunas de Cali



Fuente. Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en la Encuesta de Empleo y Calidad de Vida, Municipio de Cali 2013.

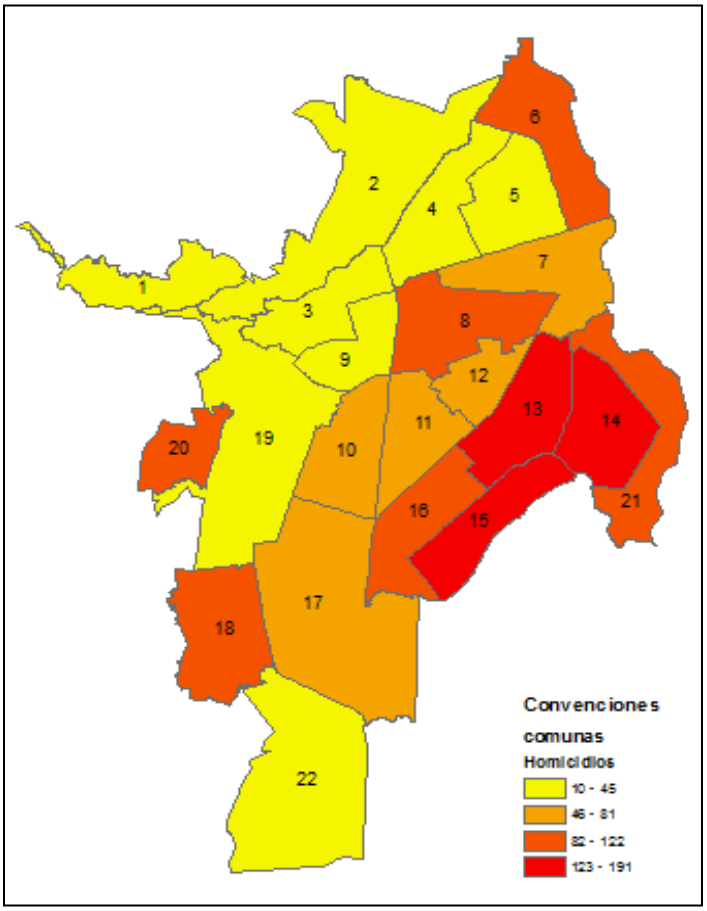
Con base en la información de percepciones comunitarias también es posible identificar diferencias en la manera como los ciudadanos de los diferentes sectores de la ciudad perciben y configuran las problemáticas en sus comunas.

En la revisión de las percepciones comunitarias para el eje social se encuentra gran referencia a problemáticas relacionadas con las categorías: Inseguridad, Vivienda, Grupos vulnerables y Discriminación; por lo cual, el análisis para este eje se dividirá en el contraste de indicadores con percepciones para cada una de estas categorías.

- *Inseguridad*

Un indicador estadístico institucional asociado a la inseguridad, y disponible con datos por comunas, es la tasa de homicidios. De acuerdo con este indicador la inseguridad se concentra en algunos sectores de la ciudad; las comunas 13, 14 (que registra la tasa más alta) y 15 son las comunas con mayor número de homicidios y por el contrario la comuna 22 es la de menor cantidad. Situación que una vez más denota la coexistencia de zonas o sectores diferentes en la ciudad.

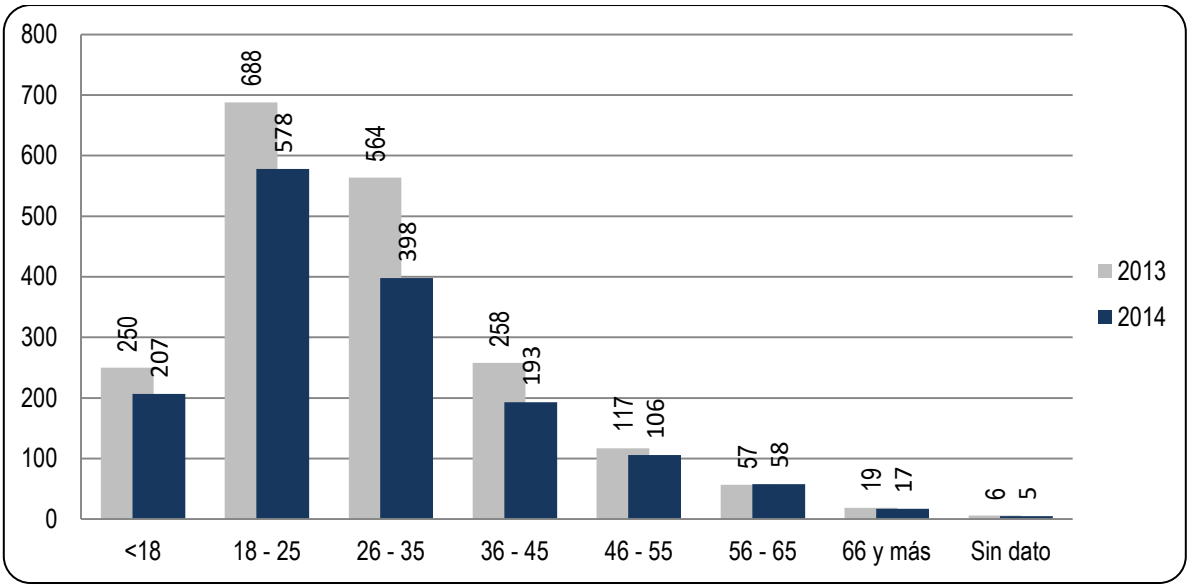
Mapa 13. Distribución espacial de los homicidios en Cali - 2012



Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en Observatorio Social – Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, 2015.

Es de anotar que del total de homicidios en la ciudad, el 50% de los casos corresponde a víctimas menores de 25 años (véase figura 23) y que alrededor del 20% de estos homicidios se asocian a pandillas (véase tabla 8).

Figura 23. Homicidios por edades. Cali. Año 2013-2014



Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad - Observatorio Social, 2015.

Tabla 8. Comparativo homicidios asociados a pandillas 2014

Móviles	2013	2014	DIF
Homicidios asociados a pandillas	325	402	77
Total general	1959	1562	-397
% Participación	17%	26%	

Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, 2015.

La información de percepción comunitaria es congruente con este panorama de sectorización y permite identificar diferencias en la manera como los ciudadanos de los diferentes sectores de la ciudad perciben y configuran las problemáticas en sus comunas.

De acuerdo con la información de percepción comunitaria, en los tres sectores se perciben problemáticas relacionadas con la necesidad de *utilización de cámaras*.

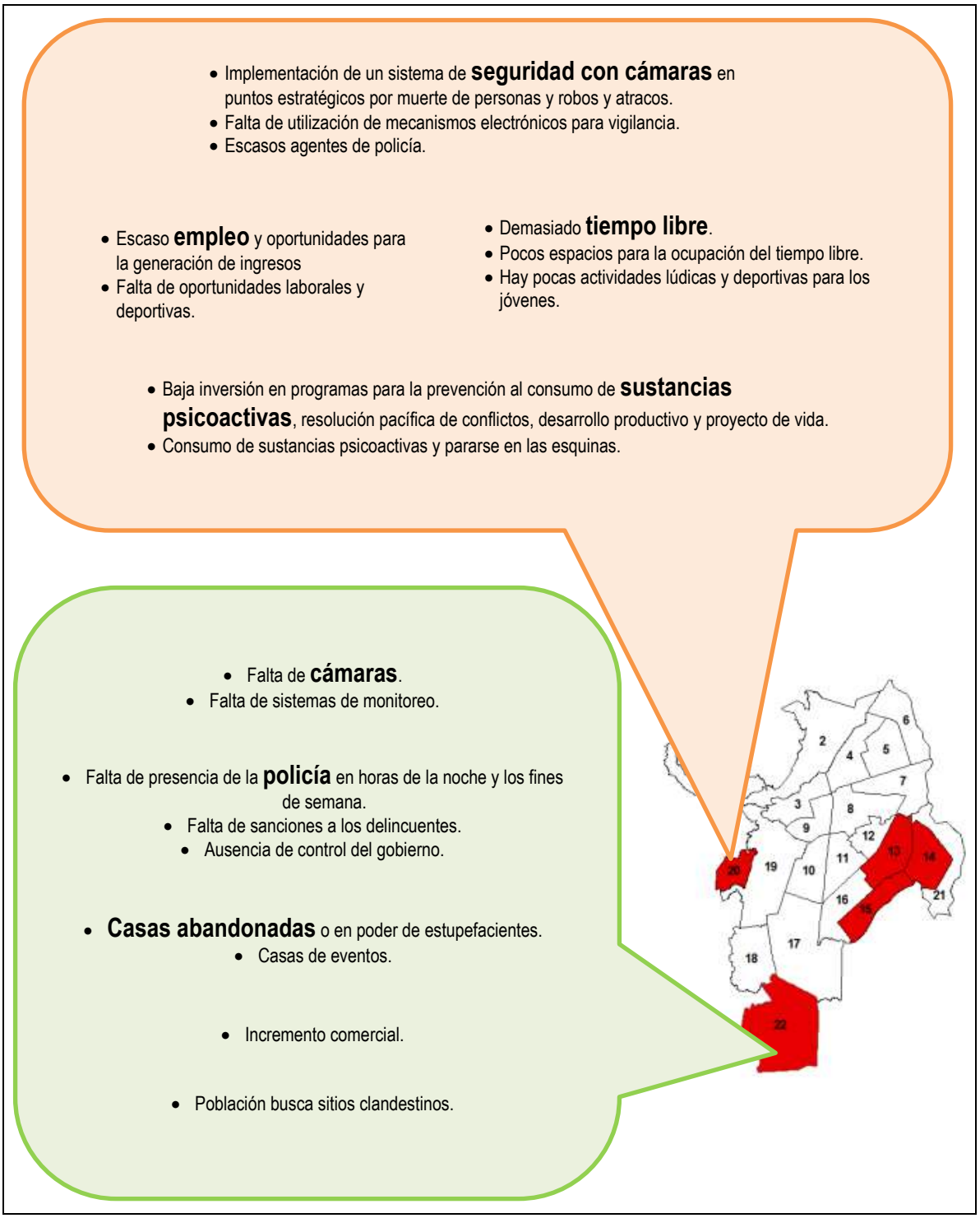
En estos sectores se identifican también algunas particularidades, por ejemplo, en la comuna 20 se hace alusión de manera particular *al desempleo, el mal uso del tiempo libre y el uso de sustancias psicoactivas*; en la comuna 22 se hacen referencias a *la falta de presencia de la policía, el incremento comercial y el uso inadecuado de casas abandonadas o de eventos en el sector*; y en las

comunas 13, 14 y 15 se percibe *la pobreza, las fronteras invisibles, los homicidios y hurtos, la presencia de pandillas, el desplazamiento, la violencia intrafamiliar, la falta de interés gubernamental y algunas otras asociadas a oferta de servicios, grupos vulnerables y condiciones de infraestructura pública*.

Es de anotar que estas particularidades entre la manera como las poblaciones configuran las problemáticas son diferentes entre sectores pero coinciden fielmente con los indicadores de homicidios, pobreza, desempleo, inmigración y equipamiento social/comunitario, por nombrar algunos, según se ha reportado en las secciones anteriores.

A continuación se presenta un recuento ilustrativo de las percepciones comunitarias acerca de las problemáticas asociadas la inseguridad en los tres sectores caso de estudio. Esta figura es el resultado del procesamiento de la información base, categorizada en Atlas.ti v. 7.5 (véase anexo 8 con los reportes generados en el software) y en ella se muestran de manera gráfica las percepciones, las cuales son ubicadas por sector para trazar una línea de cómo se configuran las problemáticas en cada territorio por separado y así identificar similitudes y diferencias.

Figura 24. Configuración de problemáticas: Eje Social – Inseguridad (a)



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Figura 25. Configuración de problemáticas: Eje Social – Inseguridad (b)

- **Entorno** muy violento.
- **Pobreza**.
- Enfrentamientos de **fronteras invisibles**.
- Conflictos continuos.
- Temor de la comunidad.
- Discriminación por inseguridad.
- Surgimiento de asentamientos subnormales.
- Heterogéneo de la población.
- Estigmatización.

- **Homicidios**.
- **Hurtos** callejeros.
- Hurtos en viviendas.
- Atracos a mano armada.
- Chantaje y voleteo.
- Prostitución y delincuencia.

- Proliferación y aumento de **pandillas**.
- Apoderamiento de zonas verdes y parques por parte de pandilleros.
- Pandillas en aledaños a instituciones educativas.

- Alto consumo de **sustancias psicoactivas**.
- Microtráfico.

- Faltan **cámaras** de seguridad.
- No hay cuadrante asignado.
- Falta de acompañamiento de la policía.
- Agresión de la policía.
- Falta de autoridad.
- Corrupción en algunos miembros de la policía.
- La carencia de una política dirigida desde la administración municipal tendiente a apoyar y mejorar el trabajo de la policía.
- La imposibilidad de la policía metropolitana de Cali para dar respuesta al alto número de problemáticas presentadas en el sector dada la vulnerabilidad del contexto social.

- **Violencia intrafamiliar**.
- Hogares disfuncionales.
- Desintegración de los hogares.
- Falta de acompañamiento de los padres de familia debido a su trabajo.
- Poca educación de la familia (padres y adultos).

- Inseguridad y deficientes programas de bienestar a **grupos vulnerables** (adulto mayor, discapacidad, jóvenes).
- Mal manejo del tiempo libre en jóvenes y niños.
- No hay espacios para los jóvenes.
- Maltrato a los adultos.
- Enfermedades mentales.

- **Vías** sin pavimentar.
- Parques y zonas verdes enmontadas.
- Falta de **alumbrado** público.
- Calles oscuras, deterioradas y fronteras invisibles.
- Creación de escombreras.

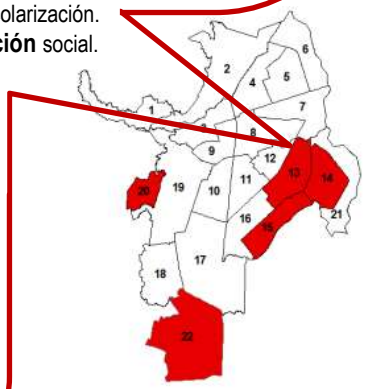
- **Desempleo**.
- Baja generación de ingresos.
- Falta de oportunidades laborales.
- Deficiente capacitación laboral.
- Poca empleabilidad a madres cabeza de hogar.
- Alto índice de jóvenes desempleados.

- **Desplazamiento**.
- Migración incontrolada.
- Inmigración de personas de otros lugares.

- **Indiferencia** social.
- Falta de cultura ciudadana.
- Falta de sentido de pertenencia.

- Falta de **interés del Estado**.
- Falta de inversión del Estado.
- Olvido del Estado y falta de políticas institucionales locales, sin que den respuesta a las problemáticas más visibles, de los diferentes grupos de la población.
- Flexibilidad de la justicia.
- Falta de denuncias.
- Cultura de la ilegalidad.
- Poco conocimiento de la ley.
- Leyes laxas y blandas.

- Pocas oportunidades educativas.
- Bajo nivel de escolarización.
- Falta de **educación** social.

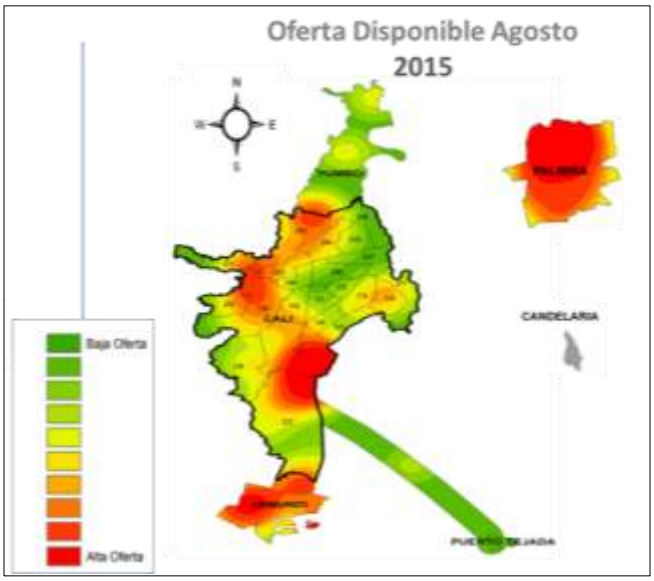


Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

- *Vivienda*

Un indicador estadístico institucional asociado a la categoría de vivienda es la oferta disponible. De acuerdo con este indicador la oferta disponible de vivienda se concentra en municipios próximos, como lo son Jamundí y Palmira, y al interior de la ciudad se concentra en las comunas 2, 3 y 17.

Mapa 14. Oferta disponible de vivienda 2015



Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en Estudio de Oferta y Vivienda en Cali, Camacol, 2015.

Este indicador concuerda con la situación reportada por otros indicadores como densidad poblacional y número total de viviendas, según se presentó en el eje territorial; y da cuenta de los procesos de dinámicas intermunicipales.

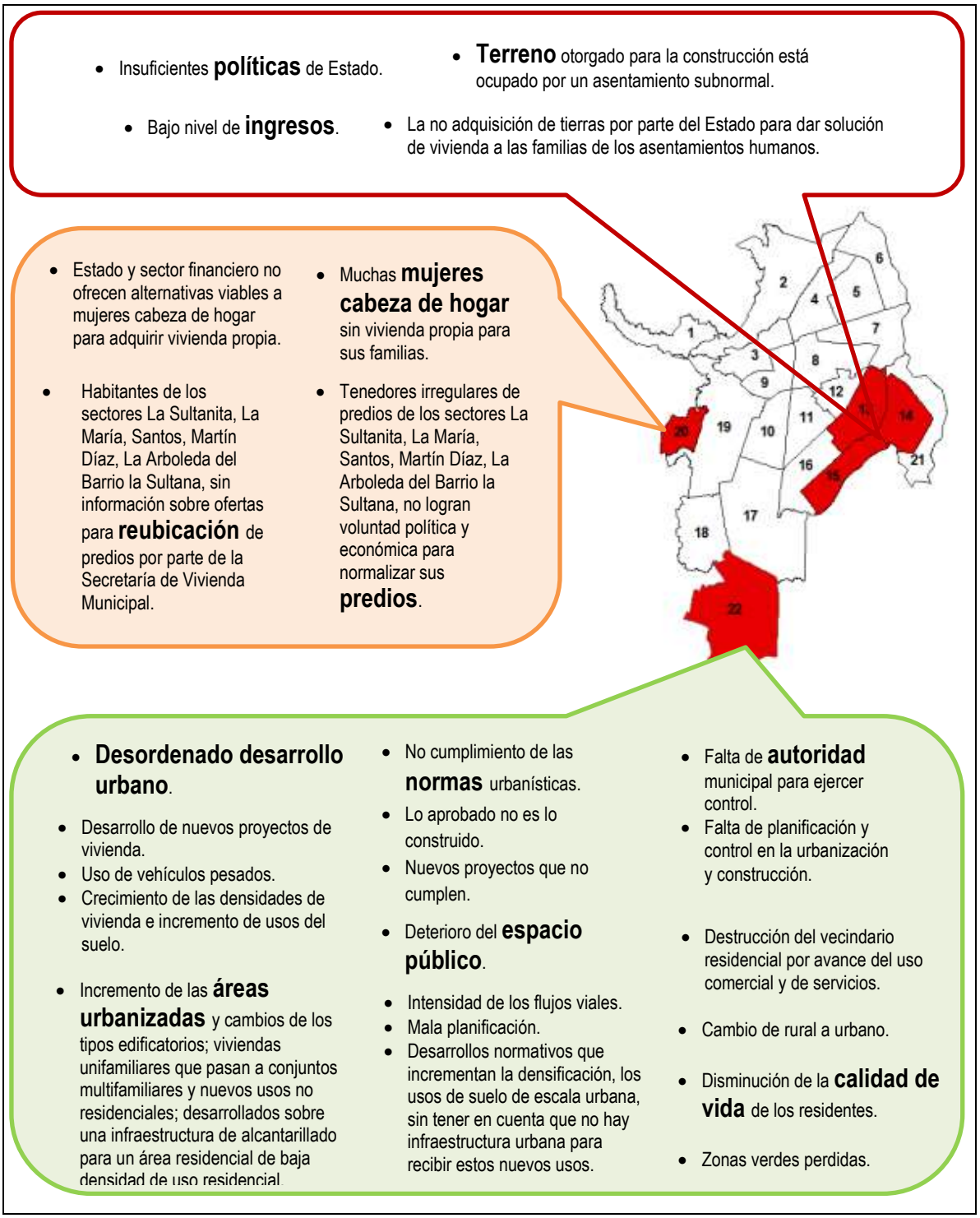
" (…) Este fenómeno es conocido a nivel mundial como 'ciudades dormitorio' o 'ciudades satélites', en el cual se configura un nuevo esquema donde Cali (el centro) guarda una estrecha relación con sus municipios vecinos (ciudades 'dormitorio'), en los cuales se presentan flujos diarios de personas que pasan de un municipio a otro por razones laborales o de estudio, principalmente. De allí la necesidad de entender a Cali más allá de sus fronteras y concebirla como un 'Área Metropolitana' a la que se suman Yumbo, Palmira, Candelaria y Jamundí" (Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali, 2015, p.67).

De acuerdo con la información de percepción comunitaria, en los tres sectores caso de estudio se identifican algunas particularidades o formas diferentes de configurar las problemáticas de vivienda.

Por ejemplo, en la comuna 20 se hace alusión a la *falta de oportunidades desde el sector financiero y público para adquirir vivienda y la falta de opciones para la reubicación de habitantes de la comuna*; en las comunas 13, 14 y 15 se hacen referencias a las *insuficientes políticas de Estado, bajo nivel de ingresos de la población, la falta de titularidad en los terrenos y la presencia de asentamientos humanos subnormales*; y en la comuna 22 se percibe *el desordenado desarrollo urbano, el no cumplimiento de las normas urbanísticas, la falta de autoridad gubernamental, el deterioro del espacio público, y la destrucción del vecindario residencial por avance del uso comercial y de servicios.*

A continuación se presenta un recuento ilustrativo de las percepciones comunitarias acerca de las problemáticas asociadas la categoría de vivienda en los tres sectores caso de estudio. Esta figura es el resultado del procesamiento de la información base, categorizada en Atlas.ti v. 7.5 (véase anexo 8 con los reportes generados en el software) y en ella se muestran de manera gráfica las percepciones, las cuales son ubicadas por sector para trazar una línea de cómo se configuran las problemáticas en cada territorio por separado y así identificar similitudes y diferencias.

Figura 26. Configuración de problemáticas: Eje Social - Vivienda



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

- *Grupos vulnerables*

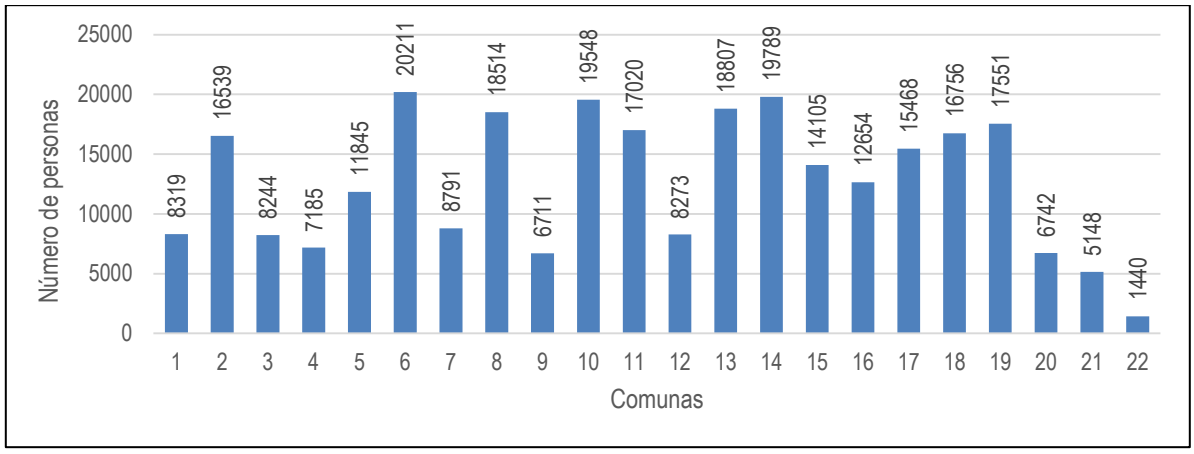
De acuerdo con la revisión de las percepciones comunitarias en las comunas y corregimientos de Cali se encuentra gran referencia a los siguientes grupos vulnerables: Jóvenes, Niños, Mujeres, Adultos mayores, Discapacitados, y Habitantes de calle.

Desde indicadores estadísticos institucionales son pocos los datos referentes a grupos vulnerables[17], sin embargo, algunos indicadores poblacionales pueden dar cuenta de algunas características en la ciudad, aunque no puntualmente de su gravedad.

"Del total de la población de Cali en el 2015, el 47,8% son hombres y el 52,2% mujeres. La mayor proporción de habitantes es joven, pues el 25,52% se encuentra en promedio de los 15 y los 30 años de edad y la población infantil corresponden al 22,47%, para un total del 48,27% de la población total; luego se encuentra la población adulta, con un 43,53% y por último la tercera edad, que cuenta con una representación del 8,20%" (Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali, 2015, p.17).

Respecto a la población mayor de 60 años se observa que las comunas con mayor cantidad de presencia son las comunas 6, 8, 10, 13 y 14, las cuales cuentan cada una con más de 1800 personas de esta edad; y por el contrario la comuna 22 es la que menor cantidad de personas mayores de 60 años habita.

Figura 27. Personas de 60 años o más por comunas de Cali, 2015



Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en cifras de DANE - Proyecciones de población municipal 2005-2020, 2015.

[17] "...es posible identificar ciertos grupos poblacionales más vulnerables que otros, debido a su historia y/o al tratamiento desigual que han recibido por el resto de la sociedad (IDH, PNUD, 2014, p. 4), tales como los trabajadores informales socialmente excluidos, las mujeres, personas en situación de discapacidad, minorías, niños, adultos mayores, jóvenes" (Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali, 2015, p.49).

En relación a la población en situación de discapacidad se encuentra que las comunas con mayor cantidad de presencia son las comunas 6, 13, 14 y 15, entra las que la 'Dificultad para moverse o caminar por sí mismo' es uno de los tipos más comunes; y por el contrario la comuna 22 es la que menor cantidad de personas en situación de discapacidad habita.

Tabla 9. Tipo de discapacidad por comuna en Cali, 2013

Comuna	Ceguera	Sordera	Mudez	Dificultad para moverse o caminar por sí mismo	Dificultad para bañarse, vestirse, alimentarse por sí mismo	Dificultad para salir solo a la calle sin ayuda o compañía	Dificultad para entender o aprender	Otra	Total Personas en situación de Discapacidad
1	470	244	3	371	56	1140	400	155	2839
2	296	73	2	901	66	457	354	501	2650
3	202	255	20	978	132	554	82	528	2751
4	41	412	0	857	21	409	176	314	2230
5	49	547	182	1354	149	484	431	669	3865
6	***587***	***786***	***724***	***3314***	***214***	***1806***	***520***	***1430***	***9381***
7	67	287	1669	610	9	185	636	172	3635
8	855	323	11	1309	403	788	221	1254	5164
9	112	206	144	640	61	198	106	253	1720
10	640	324	78	2158	221	385	1000	501	5307
11	515	775	494	1577	25	479	257	1659	5781
12	174	88	225	651	315	264	615	299	2631
13	***891***	***1291***	***295***	***1379***	***489***	***1367***	***1085***	***2060***	***8857***
14	***131***	***1249***	***95***	***1346***	***416***	***1353***	***903***	***2781***	***8274***
15	***704***	***1165***	***39***	***3612***	***358***	***811***	***952***	***2371***	***10012***
16	354	429	217	500	0	647	492	422	3061
17	130	708	100	539	85	230	285	471	2548
18	1387	262	211	1606	153	974	207	278	5078
19	215	367	194	249	1009	677	155	77	2943
20	119	96	497	456	114	280	282	540	2384
21	363	287	605	406	0	314	1085	892	3952
22	***2***	***109***	***0***	***54***	***51***	***67***	***15***	***8***	***306***
Total	**8304**	**10283**	**5805**	**24867**	**4347**	**13869**	**10259**	**17635**	**95369**

Fuente: Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) con base en la Encuesta de Empleo y Calidad de Vida, Municipio de Cali, 2013.

La información de percepción comunitaria es congruente con este panorama de sectorización y permite identificar diferencias en la manera como los ciudadanos de los diferentes sectores de la ciudad perciben y configuran las problemáticas de grupos vulnerables en sus comunas.

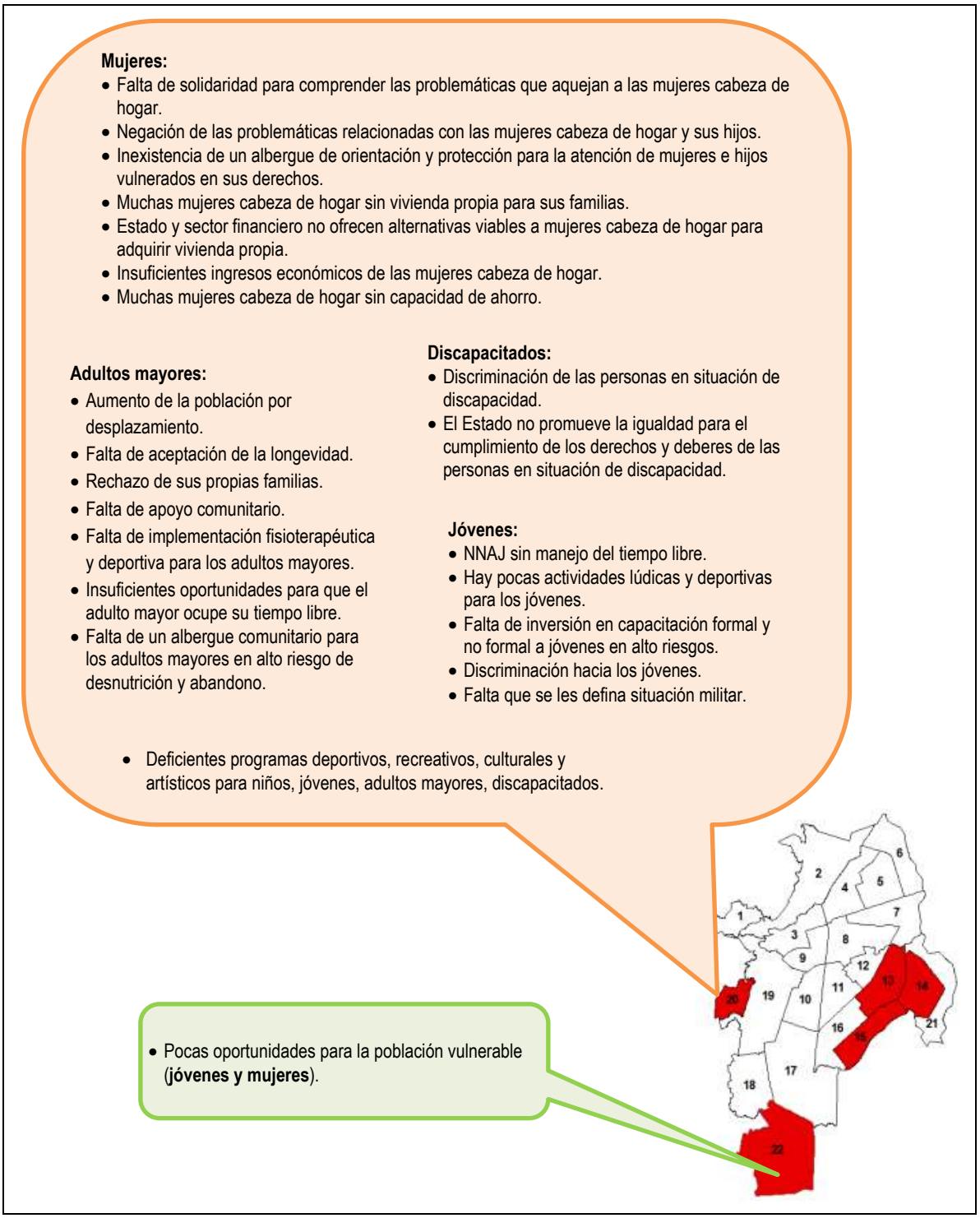
De acuerdo con la información de percepción comunitaria, en los tres sectores se perciben problemáticas relacionadas con *jóvenes* y *mujeres* como grupos vulnerables.

En estos sectores se identifican también algunas particularidades, por ejemplo, en la comuna 20 se hace alusión de manera particular a *mujeres (falta de oportunidades de vivienda, negación de problemáticas de este grupo poblacional), adultos mayores (falta de apoyo y servicios de salud), discapacitados (discriminación) y jóvenes (mal uso del tiempo libre, poca capacitación y discriminación)*; en la comuna 22 se hacen referencias a las *pocas oportunidades para la población vulnerable (jóvenes y mujeres)*; y en las comunas 13, 14 y 15 se percibe *la poca oferta de servicios, deterioro o falta de infraestructura física, con niños (falta de atención), con jóvenes (embarazos tempranos, prostitución, violencia sexual, discriminación, agresividad, pandillas, mal uso del tiempo libre), y con habitantes de calle (falta de atención)*.

Es de anotar que estas particularidades y la manera como las comunidades configuran las problemáticas son diferentes entre sectores pero coinciden fielmente con los indicadores de homicidios, pandillas, pobreza, desempleo, desempleo juvenil, desempleo por sexo, y equipamiento social/comunitario, por nombrar algunos, según se ha reportado en las secciones anteriores.

A continuación se presenta un recuento ilustrativo de las percepciones comunitarias acerca de las problemáticas asociadas grupos vulnerables en los tres sectores caso de estudio. Esta figura es el resultado del procesamiento de la información base, categorizada en Atlas.ti v. 7.5 (véase anexo 8 con los reportes generados en el software) y en ella se muestran de manera gráfica las percepciones, las cuales son ubicadas por sector para trazar una línea de cómo se configuran las problemáticas en cada territorio por separado y así identificar similitudes y diferencias.

Figura 28. Configuración de problemáticas: Eje Social – Grupos vulnerables (a)



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Figura 29. Configuración de problemáticas: Eje Social – Grupos vulnerables (b)

- Inseguridad y deficientes programas de bienestar grupos vulnerables (adulto mayor, discapacidad, jóvenes).
- Falta de infraestructura física y espacio para deportes, cultura, lúdica y entretenimiento para niños, jóvenes y adulto mayor.
- Pocas oportunidades para la población vulnerable (jóvenes y mujeres).
- Insuficientes programas de capacitación para el trabajo y el emprendimiento (jóvenes en alto riesgo, familias, mujeres cabeza de familia).
- Poca cobertura e inversión en programas y proyectos de fomento, especialmente para niños, niñas jóvenes y adultos mayores.
- Presencia de polvo y virosis en niños y ancianos.

Discapacitados:

- No hay identificación de la población en situación de discapacidad.
- Falta de caracterización de la población para identificar sus necesidades.
- Víctimas de conflictos.
- Lesionados.
- No hay personal capacitado para atender la población en situación de discapacidad.
- Escasa movilidad física.
- Baja asistencia a terapias.
- Indiferencia y rechazo a la integración de las personas en situación de discapacidad como elemento activo y participantes de la sociedad.
- No hay programación deportiva para la población en situación de discapacidad.
- Desconocimiento de la ley y la constitución nacional o falta de voluntad política. Más que negligencia, imprudencia.

Niños:

- Negligencia de los padres de familia con respecto a las relaciones con otros familiares y personas vecinas y extrañas.
- Falta de atención y credibilidad a los niños y niñas.
- No hay juegos infantiles.
- Presencia de malos olores y niños en labores de reciclaje.
- Equinoterapia para 50 niños down, pc, congénitos y retraso mental.

Mujeres:

- Muchas mujeres desempleadas.
- Falta de empleo fijo.
- Niños desprotegidos por ocupación de la madre.
- Poca empleabilidad a madres cabeza de hogar.
- Madres abandonadas.

Habitantes de calle:

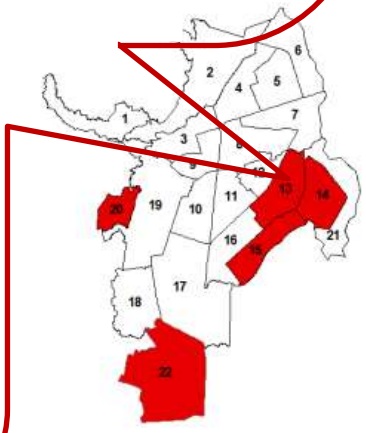
- Falta de atención familiar.
- Casa día.

Adultos mayores:

- Indiferencia por parte de la comunidad y de los distintos sectores institucionales hacia los adultos mayores.
- Deterioro de la salud del adulto mayor.
- Falta de atención médica.
- Mucho sedentarismo de los adultos mayores.
- Programas para capacitar adultos mayores.
- Adulto mayor sin estudio debido a mucha tecnología.
- Falta dotaciones técnicas para los adultos mayores.
- Adulto mayor no puede realizar prácticas deportivas ni recreativas.
- Maltrato a los adultos.

Jóvenes:

- Gran número de jóvenes en las calles abandonados por padres trabajadores.
- Niños y jóvenes sin autoridad parental.
- Falta de compromiso de los padres de familia en cuanto a la orientación moral y en valores de los jóvenes.
- Embarazo a temprana edad.
- Sexo irresponsable de adolescentes.
- Prostitución en jóvenes y adolescentes.
- Violencia sexual y reproductiva a menores.
- Alto índice de jóvenes desempleados.
- Discriminación de los empresarios a los jóvenes.
- Insuficiente capacitación para jóvenes.
- Falta de oportunidades para desarrollar habilidades y destrezas que generen ideas de negocio y fomenten emprendimientos culturales.
- Comportamientos agresivos y violentos en jóvenes.
- Inmadurez psicológica.
- Jóvenes en pandillas.
- Vinculación a dinámicas de violencia.
- Consumo de sustancias psicoactivas.
- Falta de ocupación del tiempo libre.
- No hay espacio para los jóvenes.
- Desaprovechamiento del potencial cultural de los niños y jóvenes.



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

- *Discriminación*

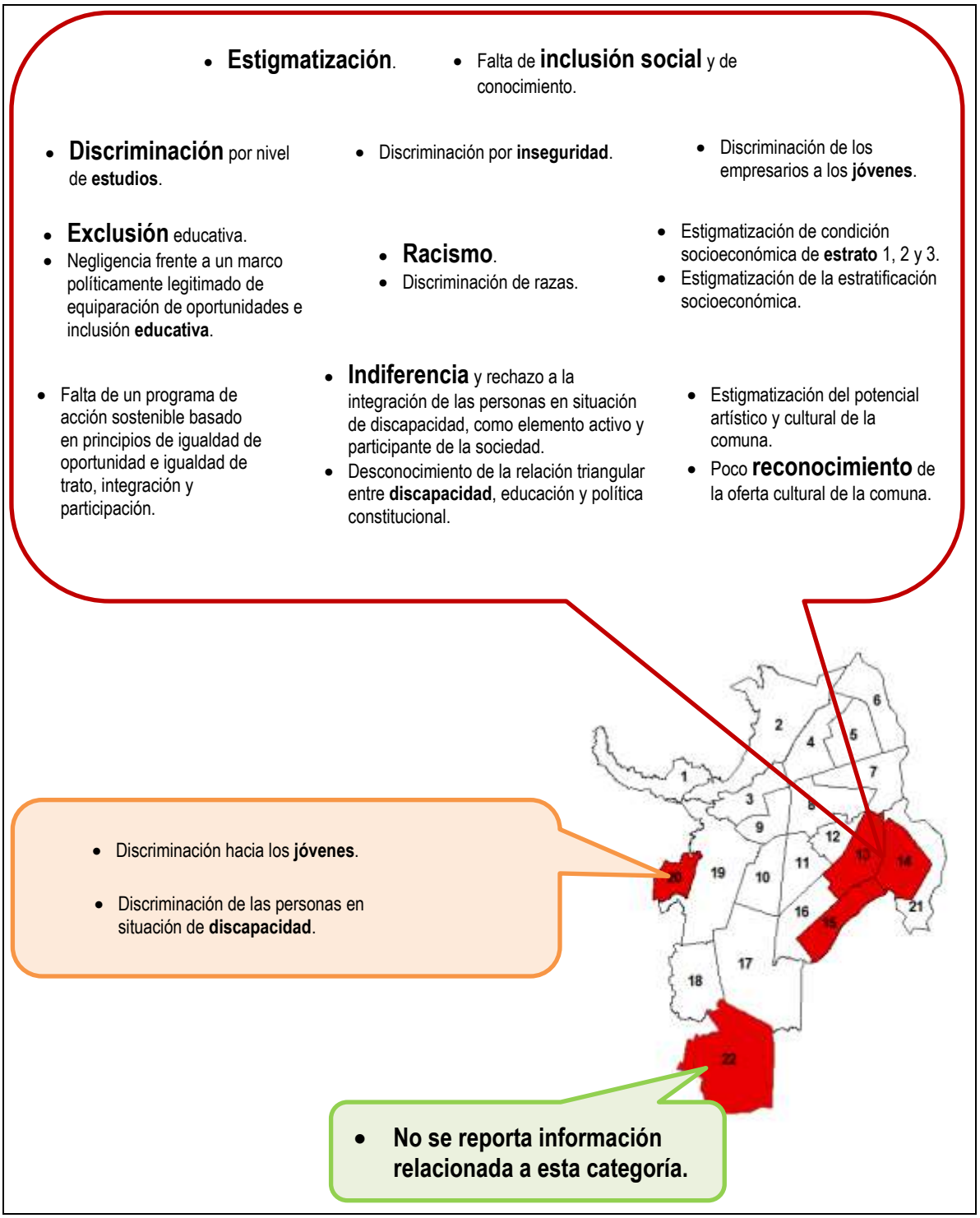
Desde indicadores estadísticos institucionales no se encuentran datos o cifras referentes a este tema estratégico pero, de acuerdo con la revisión de las percepciones comunitarias en las comunas y corregimientos de Cali, se encuentra a la Discriminación como una categoría emergente de la lectura de las mismas.

Según la información de percepción comunitaria, en las comunas 13, 14 y 15 se hace alusión a problemáticas de *discriminación por nivel educativo, etnia, inseguridad, estrato, hacia los jóvenes y discapacitados*, y se hace referencia a la *falta de un programa de acción sostenible basado en principios de igualdad de oportunidad e igualdad de trato, integración y participación*; y en la comuna 20 se hace alusión a problemáticas de *discriminación hacia los jóvenes y personas en situación de discapacidad*.

Por otra parte, es de resaltar que en la comuna 22 no se reportó, desde la percepción comunitaria, ninguna problemática relacionada con la categoría de discriminación.

A continuación se presenta un recuento ilustrativo de las percepciones comunitarias acerca de las problemáticas asociadas la discriminación en los tres sectores caso de estudio. Esta figura es el resultado del procesamiento de la información base, categorizada en Atlas.ti v. 7.5 (véase anexo 8 con los reportes generados en el software) y en ella se muestran de manera gráfica las percepciones, las cuales son ubicadas por sector para trazar una línea de cómo se configuran las problemáticas en cada territorio por separado y así identificar similitudes y diferencias.

Figura 30. Configuración de problemáticas: Eje Social - Discriminación



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

4.3.6. Caracterización y análisis comparativo entre los tres sectores

A continuación se presenta una caracterización, a manera de síntesis y conclusión de la sección, para cada uno de los tres sectores utilizados como casos de análisis. Esta caracterización se presenta en tabla con el objetivo de contrastar o comparar el comportamiento de cada sector respecto a las dimensiones analizadas.

Es de anotar, como ya se ha explicado en secciones anteriores, que la selección de los tres casos de análisis corresponde a que en el trabajo de terreno y de indagación documental se evidenciaban diferencias en las percepciones comunitarias y en el comportamiento de indicadores estadísticos al ser observados diferentes sectores de la ciudad. La presentación de los tres casos de análisis corresponde a un instrumento para evidenciar estas diferencias de percepción y de indicadores de manera aislada en diferentes sectores de la ciudad y para indagar acerca de la relación, coordinación, congruencia o coherencia entre ambas fuentes de información entre un sector y otro de la ciudad.

A partir del análisis ya realizado en secciones anteriores, el cual se sintetiza en el análisis de la siguiente tabla, se logra evidenciar: la existencia de tres sectores en la ciudad con percepciones y comportamientos de indicadores diferentes, una sintonía al momento de hacer análisis relacionales entre percepciones e indicadores en los tres sectores de la ciudad, y la identificación de particularidades resultante del análisis comparativo entre ambas fuentes de información claves la existencia de tres sectores con características diferentes en la ciudad. Este último hallazgo corresponde por ejemplo a que aunque en los tres sectores se reporten indicadores con comportamientos negativos para la problemática de inseguridad, la manera de configurar la problemática desde la percepción es diferente y por lo tanto la acción pública debería ser también orientarse de manera diferente.

Tabla 10. Caracterización y análisis comparativo entre los tres sectores

Dimensiones / Sectores	Sector Aguablanca (Comunas 13, 14 y 15 – Oriente)	Sector Ladera (Comuna 20 – Oeste)	Sector Ciudad Jardín (Comuna 22 – Sur).
Relación entre indicadores y percepciones	Se encuentra una **relación coincidente o de alineación entre percepciones comunitarias e indicadores estadísticos institucionales**. A continuación se presenta un recuento de las percepciones comunitarias y su relación con los indicadores estadísticos por cada eje de análisis en el sector.	Se encuentra una **relación coincidente o de alineación entre percepciones comunitarias e indicadores estadísticos institucionales**. A continuación se presenta un recuento de las percepciones comunitarias y su relación con los indicadores estadísticos por cada eje de análisis en el sector. Es de resaltar que a diferencia de los otros dos sectores no son identificadas problemáticas relacionadas con habitantes de calle, participación y alumbrado público (véase recuento agregado de percepción por categorías en Anexo 3).	Se encuentra una **relación coincidente o de alineación entre percepciones comunitarias e indicadores estadísticos institucionales**. A continuación se presenta un recuento de las percepciones comunitarias y su relación con los indicadores estadísticos por cada eje de análisis en el sector. Es de resaltar que a diferencia de los otros dos sectores no son identificadas problemáticas relacionadas con grupos vulnerables y discriminación (véase recuento agregado de percepción por categorías en Anexo 3).
Eje Económico	Desde la percepción comunitaria se identifican problemáticas asociadas con el desempleo, empleo informal, necesidades de formación y capacitación lo cual **coincide** con la realidad expresada por los indicadores estadísticos institucionales que reportan las tasas más altas de desempleo en la ciudad en términos agregados, por sexo y de jóvenes.	Desde la percepción comunitaria se identifican problemáticas asociadas con el desempleo, la falta de condiciones para el emprendimiento productivo, las necesidades de formación y capacitación lo cual **coincide** con la realidad expresada por los indicadores estadísticos institucionales que reportan altas tasas de desempleo y la menor cantidad de empresas registradas en una comuna en Cali.	Desde la percepción comunitaria se identifican problemáticas asociadas con la falta de oportunidades de empleo y emprendimiento y a las necesidades de formación. Esta situación también **concuerda** con lo expresado por indicadores toda vez que la comuna cuenta con la tasa más baja de desempleo de la ciudad, ubicada en 1,21% para el 2015, pero también se encuentra entre el grupo de las comunas con menor número de empresas registradas.

Dimensiones / Sectores	Sector Aguablanca (Comunas 13, 14 y 15 – Oriente)	Sector Ladera (Comuna 20 – Oeste)	Sector Ciudad Jardín (Comuna 22 – Sur).
Eje Institucional	Algunas de las problemáticas identificadas desde la percepción comunitaria tienen que ver con demanda de proyectos e inversiones públicas, la poca oferta de servicios, la ausencia de control gubernamental y falta de interés gubernamental. Desde el punto de vista de indicadores estadísticos esto no puede corroborarse de manera directa pues no hay disponible indicadores por comunas sino únicamente indicadores en términos agregados. Sin embargo, se observa una **relación coherente** con la insatisfacción del 37% de los ciudadanos respecto a la inversión del presupuesto.	Algunas de las problemáticas identificadas desde la percepción comunitaria tienen que ver con la demanda de proyectos e inversiones públicas, falta de interés gubernamental y la negligencia por impedimentos legales, procesos engorrosos y falta de regularización. Desde el punto de vista de indicadores estadísticos esto no puede corroborarse de manera directa pues no hay disponible indicadores por comunas sino únicamente indicadores en términos agregados. Sin embargo, se observa una **relación coherente** con la insatisfacción del 37% de los ciudadanos respecto a la inversión del presupuesto.	Algunas de las problemáticas identificadas desde la percepción comunitaria tienen que ver con la insuficiente inversión, la poca oferta de servicios, la ausencia de control gubernamental y la incompetencia de las autoridades ambientales. Desde el punto de vista de indicadores estadísticos esto no puede corroborarse de manera directa pues no hay disponible indicadores por comunas sino únicamente indicadores en términos agregados. Sin embargo, se observa una **relación coherente** con la insatisfacción del 37% de los ciudadanos respecto a la inversión del presupuesto.
Eje Territorial	Desde la percepción comunitaria se identifican problemáticas asociadas con deterioro de la malla vial, falta de transporte público y falta de infraestructura social/comunitaria, lo cual puede relacionarse con el panorama negativo reflejado desde los indicadores estadísticos entre los que se encuentran las tasas más altas de concentración de habitantes en la ciudad y altos índices de déficit de espacio público por habitante.	Desde la percepción comunitaria se identifican problemáticas asociadas con deterioro de la malla vial, poco ordenamiento territorial, problemas con alcantarillado y canales para agua, lo cual puede relacionarse con el panorama negativo reflejado desde los indicadores estadísticos entre los que se encuentra el déficit de espacio público por habitante más alto de la ciudad.	Desde la percepción comunitaria se identifican problemáticas asociadas con desarrollo urbano desordenado por el cambio de rural a urbano, la desarticulación con los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial, problemas de movilidad, deterioro del espacio público, falta de ciclovías y el predominio del interés privado sobre el público. Esto puede relacionarse con los indicadores estadísticos entre los que se encuentra la más baja concentración de habitantes en la ciudad y el ser la única comuna que no presenta déficit de espacio público por habitante, es decir, donde se evidencian temas de necesidades básicas resueltas pero de situaciones de un estilo de vida superior a ser resueltas.

Dimensiones / Sectores	Sector Aguablanca (Comunas 13, 14 y 15 – Oriente)	Sector Ladera (Comuna 20 – Oeste)	Sector Ciudad Jardín (Comuna 22 – Sur).
Eje Medio Ambiental	Algunas de las problemáticas identificadas desde la percepción comunitaria tienen que ver con presencia de una carbonera y escombrera ilegales, proliferación de bichos y roedores, inundaciones por lluvia; esto es **congruente** con una situación ambiental negativa en el sector como la reportada con indicadores estadísticos como las bajas tasas de árboles por habitante, percepción en contaminación, ruido, malos olores y manejo de residuos.	Algunas de las problemáticas identificadas desde la percepción comunitaria tienen que ver con manejo de residuos sólidos, control al ruido, riesgos por deslizamiento de tierras, falta de cultura ambiental; esto es **congruente** con una situación ambiental negativa en el sector como la reportada con indicadores estadísticos como la tasa más baja de la ciudad en la medición de árboles por habitante y percepción en contaminación y manejo de residuos.	Algunas de las problemáticas identificadas desde la percepción comunitaria tienen que ver con el poco mantenimiento a zonas verdes, la incompetencia de las autoridades para el manejo del agua y el predominio del interés privado sobre el territorio. Esto puede relacionarse con el panorama reflejado desde los indicadores estadísticos entre los que se encuentra la tasa más alta de la ciudad en la medición de árboles por habitante y el menor porcentaje de hogares que perciben problemáticas medioambientales, es decir, donde se han resuelto algunas necesidades básicas pero debe revisarse algunos proceso de orden superior.
Eje Social	Algunas de las problemáticas percibidas se relacionan con pobreza, estigmatización, discriminación, fronteras invisibles, homicidios, hurtos, presencia de pandillas, desplazamiento, violencia intrafamiliar, embarazos tempranos, prostitución, opciones para grupos vulnerables como jóvenes, mujeres y adultos mayores, falta de atención a habitantes de calle, falta de atención a los niños. Esto **concuerda** con la realidad expresada por los indicadores estadísticos institucionales que reportan los más altos índices de pobreza extrema y las tasas más altas de homicidios en la ciudad, siendo éstos algunos de los indicadores disponibles por comunas para el análisis de contraste.	Algunas de las problemáticas percibidas se relacionan con la necesidad de opciones para grupos vulnerables como niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores y discapacitados, falta de infraestructura social/comunitaria, mal uso del tiempo libre y el uso de sustancias psicoactivas. Esto **concuerda** con la realidad expresada por los indicadores estadísticos institucionales que reportan altos índices de pobreza extrema y altas tasas de homicidios, siendo éstos algunos de los indicadores disponibles por comunas para el análisis de contraste.	Algunas de las problemáticas percibidas se relacionan con el incremento comercial y el uso inadecuado de casas abandonadas o de eventos en el sector, falta de presencia de la policía y el predominio del interés privado sobre el público. Esto **concuerda** con la realidad expresada por los indicadores estadísticos institucionales que reportan los menores índices de pobreza extrema y la tasa más baja de homicidios en la ciudad, siendo éstos algunos de los indicadores disponibles por comunas para el análisis de contraste; es decir, donde se han resuelto algunas necesidades básicas pero debe revisarse algunos proceso de orden superior.

Dimensiones / Sectores	Sector Aguablanca (Comunas 13, 14 y 15 – Oriente)	Sector Ladera (Comuna 20 – Oeste)	Sector Ciudad Jardín (Comuna 22 – Sur).
Particularidades o especificidades. En comparación con la totalidad de matrices de caracterización de problemáticas de la ciudad.	Se encuentran particularidades relacionadas con *salud* (atención a **discapacitados**), *deterioro del medio ambiente* (Invasión de **excrementos de animales**, Uso de **escombrera y carbonera ilegales**) y *convivencia* (**abuso sexual infantil**, **embarazos a temprana edad**, y alto índice de **separación de parejas**).	Se encuentran particularidades relacionadas con *el deterioro del medio ambiente* (falta de control al **ruido** por lo que se requiere una estación de monitoreo del ruido) y ***mujeres cabeza de hogar*** (Dificultades para adquirir vivienda propia, Inexistencia de equipamiento social/comunitario para su atención).	Se encuentran particularidades relacionadas con *inseguridad* (por **casas de eventos** en el sector), y *pérdida del espacio público* (por el no cumplimiento de las normas urbanísticas y la **destrucción del vecindario residencial** por avance del uso comercial y de servicios).
Configuración de problemáticas. Ejemplos de identificación de una misma problemática desde percepción e indicadores que se expresa de manera diferente en los sectores.	**Inseguridad:** *pobreza, las fronteras invisibles, los homicidios y hurtos, la presencia de pandillas, el desplazamiento, la violencia intrafamiliar, la falta de interés gubernamental y algunas otras asociadas a oferta de servicios, grupos vulnerables y condiciones de infraestructura pública*. En los tres sectores se hace alusión a la necesidad de *utilización de cámaras*.	**Inseguridad:** *desempleo, el mal uso del tiempo libre y el uso de sustancias psicoactivas.* En los tres sectores se hace alusión a la necesidad de *utilización de cámaras*.	**Inseguridad:** *falta de presencia de la policía, el incremento comercial y el uso inadecuado de casas abandonadas o de eventos en el sector.* En los tres sectores se hace alusión a la necesidad de *utilización de cámaras*.
	Movilidad: *mal servicio o inexistencia de transporte público, mal estado de las vías, la poca conexión con otras áreas de la ciudad.*	**Movilidad:** *deterioro de la malla vial y la topografía montañosa.*	**Movilidad:** *tráfico por congestión de automóviles y la ausencia de ciclovías*.
	Discriminación: *por nivel educativo, etnia, inseguridad, estrato, hacia los jóvenes y discapacitados.*	**Discriminación:** *hacia los jóvenes y personas en situación de discapacidad*.	**Discriminación:** no se reportó ninguna problemática relacionada con la categoría de discriminación.

Fuente: Elaboración propia.

4.3.7. Consideraciones acerca de la relación entre los indicadores estadísticos institucionales y las percepciones comunitarias en las comunas de la ciudad

De acuerdo con el análisis realizado es posible concluir que en la ciudad existe una sincronía entre percepciones comunitarias e indicadores estadísticos institucionales. A partir del uso de los tres casos de análisis se logra concluir además que en sectores diferentes de la ciudad también se presenta esta sincronía de fuentes de información pero es gracias a un análisis relacional que puede reflejarse que las problemáticas se configuran de manera diferente en sectores diferentes y por consiguiente la acción pública debería tener en cuenta estas características particulares.

En esta sección se busca ejemplificar estos grandes hallazgos de la investigación a partir de la claridad en los siguientes puntos:

De acuerdo con el análisis presentado en las secciones anteriores se logra evidenciar que existen diferencias marcadas en la manera como las poblaciones piensan, perciben o configuran las problemáticas de la comuna. Un ejemplo claro de ello es lo encontrado en la categoría de Discriminación para la cual no fue asociada ninguna problemática en el Sector Ciudad Jardín; se asociaron problemáticas hacia los jóvenes y personas en situación de discapacidad en el Sector Ladera; y se asocian una gran cantidad de problemáticas en el Sector Aguablanca, como lo son la discriminación por nivel educativo, edad, etnia, estrato socioeconómico, condiciones de inseguridad, entre otros.

Un panorama similar al expuesto desde las percepciones, de diferencias marcadas entre sectores, se dibuja desde la consulta de indicadores estadísticos de fuentes institucionales. Aunque se precisa que algunas problemáticas expresadas por la población no tienen referentes estadísticos, esta afirmación emerge de los indicadores disponibles con información reportada por comunas, como lo son indicadores de densidad poblacional, personas en pobreza extrema, tasa de homicidios, tasa de desempleo, espacio público efectivo por habitante, árboles por habitante, percepción de ruido, percepción de contaminación, entre otros.

La siguiente tabla presenta una síntesis de los indicadores analizados en secciones anteriores, con las cifras exactas para cada comuna de la ciudad. Dichas cifras han sido ubicadas según su comportamiento en tres categorías y una escala de color creadas para la comparación, estas son: comportamiento negativo (rojo), comportamiento medio (naranja) y comportamiento positivo (verde).

Tabla 11. Indicadores en los tres sectores de la ciudad

Eje	Indicador	Comunas																				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Caracterización	Número total de viviendas	19.071	38.031	14.012	15.176	35.920	47.031	17.676	29.717	12.120	31.557	24.298	15.783	41.749	39.645	38.042	27.373	46.056	35.085	37.304	18.089	29.277	3.290
	Número promedio de personas por vivienda	4,6	3,0	3,3	3,5	3,1	4,0	4,0	3,4	3,7	3,5	4,4	4,2	4,3	4,4	4,2	3,9	3,0	3,7	3,0	3,8	3,8	3,4
Económico	Tasa desempleo	16,55	8,32	12,76	14,96	12,15	17,27	18,67	14,26	15,41	16,77	17,27	11,82	20,07	15,62	19,18	11,76	9,57	18,33	10,70	19,63	19,34	1,21
	Tasa desempleo juvenil	22,35	13,25	18,18	24,96	25,74	30,94	27,10	27,27	13,46	27,52	22,49	15,79	34,05	26,60	29,35	25,90	17,13	32,88	17,99	31,73	30,00	0,00
	Tasa desempleo por sexo (mujer)	15,10	8,82	18,35	17,88	10,89	22,01	21,11	16,28	17,25	21,88	23,14	16,78	27,37	20,05	29,04	15,78	13,42	23,36	9,73	27,96	26,70	0,69
	Tasa desempleo por sexo (brecha TDH-TDM)	-2,5	1,0	9,8	5,3	-2,2	8,8	4,8	3,7	3,6	9,7	11,0	8,4	12,7	8,1	18,2	8,0	6,8	9,0	-2,0	13,3	12,8	-1,1
	Empresas registradas CCC	746	9583	8364	3229	1823	2377	1563	3816	3929	3804	1872	1118	1909	1710	1547	1720	7168	1860	7004	605	1138	1046
	Emprendimiento: hogares con negocios	8,7	9,0	14,9	11,4	6,3	8,9	13,6	19,4	23,6	12,1	11,0	7,6	10,5	12,6	13,0	10,2	4,2	11,7	7,0	8,1	16,3	5,9
	Recepción de remesas	1608	1838	2132	1234	3333	3462	969	3080	677	3188	2767	1536	2539	1385	4556	5638	5078	2904	2804	1271	331	347
Territorial	Espacio público efectivo por habitante	2,35	6,5	4,99	1,87	3,18	1,1	1,28	0,64	0,46	1,6	1,38	0,93	1,56	1,26	1,8	2,11	9,86	0,67	2,73	0,16	3,38	45,16
	Equipamiento institucional	45	258	111	84	83	117	80	116	46	74	105	72	124	210	95	113	103	93	488	49	98	62

Eje	Indicador	Comunas																				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Social	Tasa de homicidios	39	33	38	31	100	89	52	45	62	50	36	43	172	188	142	89	24	60	40	124	127	14
	Población con discapacidad	2839	2650	2751	2230	3865	9381	3635	5164	1720	5307	5781	2631	8857	8274	10012	3061	2548	5078	2943	2384	3952	306
	Inmigración	3232	5128	1299	1657	4142	7645	2763	4625	3398	4332	4477	2808	18001	10961	10801	2125	5886	7389	3303	2654	7278	475
	Inmigración por conflicto armado	542	10	118	0	836	720	396	196	204	217	908	226	9439	4204	5272	648	49	2441	72	826	1565	0
	Pobreza extrema (SISBÉN)	3614	1185	3829	2372	730	6052	5577	3595	3221	842	3585	3430	14186	11596	9490	5568	222	9675	557	8686	8926	31
Medio ambiental	Percepción ruido	32,7	24,8	31	41	39,2	40,9	40,9	44,2	39	36,4	41	40,1	54,9	45,7	51,7	36,6	16,7	32,8	28,1	41,9	57,6	16,5
	Percepción exceso de anuncios	2,6	7,4	12,1	11,6	10,7	19,6	15,5	14,8	13,1	16,8	11,9	12,7	17,1	11,7	22,6	14,8	5,4	8,5	7,8	5,7	7,3	1,4
	Percepción contaminación del aire	50,1	32,2	51,5	44,3	48,1	54,8	74,7	54,9	62,6	53	59,5	57	81,3	74,6	72,4	59,3	33,6	51,8	37,8	62,2	70,1	17,9
	Percepción malos olores	27,2	12,2	23	33,8	35,4	52,3	50,4	32	26,7	25,9	32,6	30	48,8	44,8	44,4	30,4	6,1	21,2	11,2	34,3	42,7	4,5
	Percepción mal manejo de residuos	18,5	8,9	21,4	16,8	20,2	20,1	16,2	19,8	28,5	13,4	18,7	17,3	29	22,8	28,7	17,6	7	7,3	8,8	29,9	15,7	5,7
	Percepción invasión andenes	9,2	12,3	18,6	24,4	13,8	19,8	22,8	20,3	35,2	21,4	21,2	15,2	24,1	18,7	20,3	12,7	7,4	17,2	14,8	17,7	21,1	7,6
	Árboles por habitante	0,06	0,27	0,13	0,23	0,16	0,08	0,17	0,14	0,12	0,12	0,12	0,1	0,04	0,03	0,06	0,08	0,34	0,05	0,27	0,01	0,06	0,58

Convenciones:

Comportamiento negativo. | Comportamiento medio. | Comportamiento positivo.

Fuente: Elaboración propia con base en Cali en Cifras (2013) y en Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015), realizado en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Como se evidencia en la tabla anterior, es posible identificar cómo en la gran mayoría de los temas estratégicos de ciudad (y aún con la variedad de tipos de datos estadísticos, al ser éstos poblacionales, económicos, medio ambientales, sociales, entre otros) se reporta una tendencia positiva del comportamiento para el Sector Ciudad Jardín (comuna 22), un comportamiento medio con tendencia a negativo en algunas problemáticas puntuales para el Sector Ladera (comuna 20), y un comportamiento marcadamente negativo para el Sector Aguablanca (comunas 13, 14 y 15).

De acuerdo con esta información y el contraste del panorama reflejado a través de la lectura de la percepción comunitaria y el panorama leído a partir de los indicadores en una misma comuna, se encuentra una relación coincidente o de alineación entre los mismos. Es decir, no se encuentran disyuntivas entre estas fuentes de consulta.

Esta situación de congruencia entre ambas fuentes de información, por una parte genera confianza en las cifras y reportes estadísticos de fuentes institucionales, información base para el proceso de formulación de políticas públicas, toda vez que denota una sincronía de lo comprendido o percibido por las poblaciones y lo leído por los entes gubernamentales como realidad, desde instrumentos de medición institucionales (bases de datos, encuestas, censos, mediciones, etc.).; y por otra parte muestra la alineación de la percepción con lo reportado por los indicadores, lo cual no siempre ocurre, ejemplo de ello es que podrían darse casos como: disminuciones en indicadores de seguridad pero que las poblaciones no lo perciban así o les tome un tiempo el estar en una situación de sentirse y percibirse seguros.

Por otra parte, y como ya se señaló, desde la información de percepción comunitaria y de indicadores estadísticos institucionales sí se evidencian realidades diferentes entre distintos sectores de la ciudad. Así, en sectores diferentes las problemáticas se configuran de maneras diferentes, lo cual significa particularidades y diferentes maneras de construcción de la realidad que coexisten en la misma ciudad.

Esta diversidad de realidades, leídas desde las percepciones comunitarias y los indicadores en las comunas de la ciudad, vista desde los sectores seleccionados como casos de estudio, representa un hallazgo importante para el proceso de formulación de políticas públicas toda vez que delimita unas diferencias de contexto que ameritan ser abordadas desde la acción pública de manera diferencial.

4.4. Utilidad del análisis relacional entre la información estadística y de percepción comunitaria para la formulación de políticas públicas de la ciudad

Actualmente los indicadores estadísticos institucionales para Cali son en gran medida reportes agregados de ciudad, lo que permite una caracterización representativa de las problemáticas del municipio, pero muy pocos de ellos son reportados de manera particular para comunas o barrios, lo que permitiría análisis diferenciados para la identificación de situaciones y conclusiones específicas, como el presentado en esta investigación.

Estos indicadores agregados dan cuenta de la existencia o no de un problema de ciudad y dibujan una realidad de ciudad comparable, por ejemplo con otras ciudades; pero no proveen información valiosa, por lo menos no de manera directa, que permita comprender cómo debería hacerse frente al problema.

Ello genera una tendencia a tratar los problemas o buscar resultados de avance en términos agregados, sin considerar las diferentes variaciones o tipologías que pueden generarse en las variables cuantificadas (grupos poblacionales, sectores de la ciudad, etc.), y las ponderaciones e impactos que pueden generarse a través de la intervención de variables clave.

Contar con la información desagregada por barrios y comunas permitiría realizar análisis más profundos para la generación de alternativas de solución basadas en evidencias, por ejemplo con análisis de correlaciones de diferentes variables que permitan comprender relaciones de causa-efecto en cada sector específico; y realizar mediciones más precisas que permitan diagnósticos más profundos para el diseño de políticas públicas más efectivas.

Por su parte, la identificación de problemáticas por parte de la población, en un proceso participativo de planificación del desarrollo local, es un insumo fundamental para la toma de decisiones públicas. Sin embargo, la toma de esta información sin un análisis preciso también puede llevar a generalizaciones.

La revisión de tendencias de percepción a través de agregados en categorías puede ser una herramienta descriptiva importante de las situaciones de contexto de un territorio determinado, pero es en un análisis más exhaustivo en donde se encuentra riqueza en el uso de esta información de percepción comunitaria para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas. Por ejemplo, en el análisis de particularidades territoriales, donde se reflejan problemáticas que aunque no sean altamente identificadas por los ciudadanos o no se vean altamente reflejadas en los instrumentos de consulta comunitaria, sí representan una situación de contexto negativa y un riesgo latente, que de ser abordada por la acción pública podría tener mayores impactos positivos que continuar con una intervención tradicional, o en sectores institucionales tradicionales.

Es así como la lectura de tendencias en la percepción comunitaria puede aportar elementos descriptivos para la acción pública pero es en las particularidades donde pueden hallarse indicios de cómo debe orientarse una determinada intervención.

Debe anotarse también que la información de percepción comunitaria cuenta con toda la validez de una consulta a los actores directamente implicados en la situación problemática. Sin embargo, para algunas situaciones particulares la subjetividad o la medición de opiniones puede ser parcial respecto a la realidad acontecida o estar condicionada a situaciones de contexto (culturales, históricas, sociales, etc.) para las cuales ciertos comportamientos son socialmente aceptables. A manera de ejemplo como ocurre con la historia de Robin Hood, el cual puede ser justificado por algunas personas pues "roba para los pobres"; o por otro lado, situaciones legalmente correctas pero que son percibidas como causantes de problemas o moralmente incorrectas, como pasa por ejemplo con la poca inversión pública que suele relacionarse con los altos salarios recibidos por ciertos gobernantes públicos.

Esta subjetividad de la información de percepción se debe a que el proceso de construcción del sentido o sensemaking es un proceso personal de creación de significado para la comprensión del mundo que implica la invención o construcción de a lo que finalmente da sentido (Weick, 1995). De esta manera, cada persona asimila y percibe la realidad de manera diferente, según sus interacciones con el contexto y sus condiciones culturales, históricas, familiares, etc., que le indican leer la realidad de manera específica.

Las ideologías, como el conjunto relativamente coherente y compartido de creencias, valores y normas, emocionalmente cargadas, que unen a algunas personas y les ayudan a dar sentido a su mundo (Trice y Beyer, 1993) estructuran significados compartidos. Las percepciones comunitarias dan cuenta de estas ideologías en los sectores de la ciudad y es a partir de la comparación entre sectores donde se encuentran la clara diferencia en las formas de pensar, entender y percibir la realidad, generadas a partir de las diferencias culturales, de creencias, de formación de las poblaciones diferentes que habitan estos sectores.

Los diferentes esquemas interpretativos, en los diferentes sectores de la ciudad, se leen también en la manera como las poblaciones configuran sus problemáticas. La suma de problemáticas en cada sector configura una realidad particular, dibuja una situación de contexto específica (Solarte, 2017), y la manera como las poblaciones otorgan sentido a cada problemática puede variar entre un sector y otro según sean sus procesos de construcción del sentido o sensemaking.

Así, y entendiendo la realidad como una construcción social de significaciones compartidas, elaborada a través del lenguaje, la comunicación y la acción de los individuos (Burrell & Morgan,

1979; Daft & Weick, 1984; McKinley, 2003; Berger & Luckmann, 2008), se comprende que en diferentes sectores de la ciudad se construyan o perciban diferentes realidades.

De igual forma, se comprende entonces que cada población interprete de manera diferente los fenómenos expresados por las cifras estadísticas. Por ejemplo, fenómenos como homicidios, que tienen prevalencia en la mayoría de las comunas de Cali (en diferentes proporciones pero con casos en cada sector), se interpretan de manera diferente en los sectores pues las causas, las situaciones de contexto, las reiteraciones o no del fenómeno, las explicaciones a lo ocurrido son diferentes y particulares para cada comunidad (Solarte, 2017).

Entendiendo los beneficios y limitaciones de cada fuente de información es que se evidencia la utilidad de un análisis combinado en el que se complemente la información de indicadores estadísticos institucionales con información de percepción comunitaria.

Con esta información se hace posible entender las realidades de diferentes sectores, realizar diagnósticos más precisos respecto de la incidencia de problemáticas en el territorio, identificar particularidades o problemáticas aisladas en sectores específicos, realizar comparaciones entre sectores o implementar pilotos de programas en zonas comparables; todo ello, basado en una mirada desde lo cuantitativo y lo cualitativo, desde lo general a lo particular de cada sector permitirá construir perfiles, los cuales son información valiosa para la formulación de políticas públicas efectivas en la ciudad.

De igual manera, esta información detallada de sectores permitiría un seguimiento y evaluación más precisos y eficientes de las políticas públicas implementadas, y una valoración específica de la efectividad de estrategias, programas o acciones en cada sector en particular, lo cual es información valiosa pues permite comparar la efectividad de una intervención pública y encontrar debilidades y fortalezas en el proceso.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES

De acuerdo con el análisis realizado en esta investigación se revela una coincidencia entre las problemáticas percibidas por la población y la realidad reflejada por los indicadores estadísticos institucionales. Sin embargo, se evidencian también diferencias entre las realidades de las comunas de Cali, según se presenta con los tres casos de estudio seleccionados correspondientes a tres sectores distintos de la ciudad: Ciudad Jardín (comuna 22), Ladera (comuna 20) y Agua Blanca (comunas 13, 14 y 15).

Esta situación de congruencia entre ambas fuentes de información genera confianza en las cifras y reportes estadísticos de fuentes institucionales toda vez que denota una sincronía de lo comprendido o percibido por la población y lo leído por los entes gubernamentales como realidad desde las mediciones estadísticas.

A partir de la información de percepción comunitaria puede identificarse la forma o manera en que la ciudadanía configura problemáticas en su comuna. De acuerdo con el análisis de casos presentado en esta investigación en el municipio se encuentran similitudes y diferencias entre las percepciones comunitarias de un sector y otro. De esta manera, se logran configurar perfiles diferentes por zonas o sectores de la ciudad. Esto corresponde a la coexistencia en la ciudad de diferentes formas de pensar y diferentes maneras de configurar las problemáticas, es decir, tres grandes y diferentes formas de pensamiento en el municipio.

Este reconocimiento de las diferentes realidades que se configuran en el municipio, a partir de la información de percepción, nos muestra también particularidades territoriales las cuales son un valioso insumo para la toma de decisiones y el análisis de políticas públicas. La identificación de particularidades en las comunas seleccionadas para el análisis, desde la percepción comunitaria, permite reconocer especificidades del contexto, visibilizar problemáticas específicas que podrían estar presentes en otros territorios y generar diagnósticos territoriales desde lo construido como realidad por la población.

Esta información es valiosa para la formulación de políticas públicas toda vez que, de alguna manera garantiza la aceptación de la población al hacerla participe directa o indirectamente; y porque lleva a un proceso en el que se parte de la evidencia, en el que, por ejemplo, se pueden hacer análisis de minorías, proponer soluciones puntuales a problemáticas específicas, es decir, formular políticas públicas focalizadas en busca de la efectividad y un impacto positivo, las cuales atiendan a la heterogeneidad territorial y el multiculturalismo de la ciudadanía.

A partir de la revisión de datos estadísticos institucionales se revela la heterogeneidad o desigualdad que estos representan al ubicarse en extremos para los sectores caso de estudio, lo cual coincide con la identificación de tres sectores o zonas diferentes desde la información de percepción, las cuales cohabitan el territorio municipal.

Por otra parte, a partir de la revisión de literatura relativa a planificación comunitaria pudo encontrarse un vacío con relación a percepciones comunitarias. La literatura actual hace referencia, por ejemplo, a métodos de planificación y formas de participación ciudadana, pero no a la inclusión de la percepción de la ciudadanía respecto a sus problemas de contexto.

Este es un vacío importante en la literatura toda vez que los planificadores institucionales y analistas de políticas públicas suelen realizar análisis diagnósticos o de consulta con base en panoramas macro o estructurales más no centrados en comunidades locales, barrios, experiencias personales o percepciones comunitarias. Estas perspectivas diferentes pueden generar un análisis holístico y más inclusivo para la planificación de la acción pública.

De igual manera, en la revisión de literatura se encuentra una carencia de estudios comparativos entre indicadores y percepción. Se habla de indicadores de percepción, los cuales han ganado terreno y validez para la toma de decisiones, enfocados a la cuantificación de percepciones, más no de análisis de contraste entre una fuente de información y otra.

Es de aclarar que el estudio de las percepciones y su inclusión en el proceso de formulación de políticas públicas está ligado también la disposición de respuesta, las condiciones de contexto y la habilidad de la autoridad pública. Como lo señala Westrum (1993), “la voluntad de un sistema para tomar conciencia de los problemas está asociada con su capacidad para actuar sobre ellos”. Al respecto Weick (2006) indica que, cuando las personas desarrollan su capacidad para actuar y amplían su repertorio, mejoran su estado de alerta y esto les permite detectar señales que indican cuando un problema podría convertirse en una crisis si éste no fuera resuelto de manera oportuna. Esta premisa es construida sobre la alusión a la importancia de la interdisciplinaridad para la toma de decisiones y la escucha de opiniones, percepciones y sentires diferentes.

Este análisis de relación entre las percepciones comunitarias e indicadores estadísticos institucionales permitió evidenciar la utilidad de estas fuentes de información para el proceso de formulación de políticas públicas en Cali. Esta información, reportada de manera desagregada en comunas, permite avanzar de análisis agregados de ciudad a análisis diferenciados para la identificación de situaciones y conclusiones específicas y realizar análisis más profundos para la generación de alternativas de solución basadas en evidencias.

Con esta información se hace posible entender las realidades de diferentes sectores, realizar diagnósticos más precisos respecto de la incidencia de problemáticas en el territorio, identificar particularidades o problemáticas aisladas en sectores específicos, realizar comparaciones entre sectores o implementar pilotos de programas en zonas comparables; todo ello, basado en una mirada desde lo cuantitativo y lo cualitativo, desde lo general a lo particular de cada sector permitirá construir perfiles, los cuales son información valiosa para la formulación de políticas públicas efectivas en la ciudad.

De igual manera, esta información detallada de sectores permitiría un seguimiento y evaluación más precisos y eficientes de las políticas públicas implementadas, y una valoración específica de la efectividad de estrategias, programas o acciones en cada sector en particular, lo cual es información valiosa pues permite comparar la efectividad de una intervención pública y encontrar debilidades y fortalezas en el proceso.

CAPÍTULO 6. RECOMENDACIONES

A partir del análisis relacional realizado en esta investigación entre percepción comunitaria e indicadores estadísticos institucionales es posible reconocer una situación grave de desigualdad en la ciudad. Con base en esta información se dibuja un panorama de centro-periferia, como es analizado este fenómeno desde las ciencias sociales, en el que se descubre una ciudad dividida en tres grandes sectores con diferencias marcadas en la calidad de vida de sus habitantes: un sector ladera, un sector oriente y un 'corredor central'.

Las acciones gubernamentales para superar dicha situación de desigualdad no son únicamente locales. A nivel mundial encontramos como gran referente los Objetivos de Desarrollo Sostenible que a partir de 2016 buscan orientar las acciones y financiación de los gobiernos hacia el fin de la pobreza, la protección del planeta y el garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad (ONU, 2016). De igual manera, el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) 'Todos por un nuevo país' se traza como propósito el "construir una Colombia en paz, equitativa y educada" (DNP, 2015), y a nivel local el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019 'Cali Progresa Contigo'[18], orienta la acción pública con una fuerte focalización en programas sociales[19].

Estas iniciativas y direccionamientos de la acción pública para la superación de la desigualdad se deben seguir superando en el discurso para avanzar y aterrizarse en programas y proyectos que orienten la inversión pública de manera efectiva para lograr el cierre de brechas poblacionales.

Desde los datos de percepción y estadísticos analizados en esta investigación se identifican las siguientes líneas de acción prioritarias:

- Acceso y expansión de servicios públicos.
- Oportunidades de generación de ingresos y reducción de inequidades con jóvenes y mujeres.
- Ampliar oferta de bienes, servicios y programas sociales y mejorar las condiciones de la infraestructura para ello (salud, educación, deporte, recreación, cultura, atención especializada a grupos vulnerables, etc.).
- Promoción de la convivencia y seguridad buscando reducir fenómenos de violencia intrafamiliar, pandillas y homicidios, robos y otros delitos.

[18] El Plan Municipal de Desarrollo tiene como gran referente lo expuesto por el Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali (2015) el cual pone de manifiesto la situación de desigualdad a través de diferentes indicadores estadísticos.

[19] Además, el Plan Municipal de Desarrollo recoge lo aprendido con programas de focalización territorial como lo es la Estrategia de Territorios de Inclusión y Oportunidades - TIOS, la cual junto a los lineamientos del POT son las dos estrategias de intervención territorial planteadas para la priorización de las inversiones públicas.

- Superación de la discriminación a grupos poblacionales (mujeres, jóvenes, niños, adultos mayores, discapacitados, minorías étnicas, desplazados, habitantes de calle).
- Reforestación y mejoramiento de la infraestructura ecológica.
- Reducción y mitigación de riesgos (inundaciones, derrumbes, sismos, etc.) y adaptación al cambio climático.
- Mejoramiento institucional buscando un gobierno transparente y eficiente.
- Dinámicas intermunicipales, con población flotante y problemáticas como por ejemplo la movilidad que se debe abordar desde una óptica territorial más amplia que la de los límites del municipio.

Análisis técnicos de gran complejidad aportarían en la comprensión de las problemáticas de la ciudad y en la generación de alternativas de solución, por ejemplo, a través de una identificación macro de causas y efectos y una priorización de las problemáticas generadoras de otras en la ciudad; como lo son por ejemplo el desempleo, la pobreza, la inequidad, la deserción estudiantil, problemáticas que generan espacios o contextos propicios para que se generen otras situaciones problemáticas como la inseguridad, pandillas, mal uso del tiempo libre, entre otras. De esta manera, y al intervenir sobre problemas 'raíz' se evitaría o mitigarían otros problemas 'efecto' y ello daría una línea de priorización para la intervención e inversión pública.

De igual manera, aportaría a la efectividad de las políticas públicas de la ciudad el que las problemáticas sean analizadas desde una óptica multisectorial o de integración de sectores institucionales, para aportar soluciones no sólo más integrales por intervenir en diferentes aspectos del ser humano sino también más efectivos por agrupar o integrar las acciones independientes de las distintas secretarías a programas integrales de desarrollo[20].

Por otra parte, estas acciones tendrían un mayor impacto de ser focalizadas en aquellos territorios que reportan mayor incidencia de las problemáticas, como ya ha ocurrido en años anteriores con programas exitosos en la ciudad, como lo es por ejemplo la Estrategia de Territorios de Inclusión y Oportunidades – TIOS.

La estrategia TIOS, contemplada en la línea estratégica "Equidad para Todos", en el Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015, busca "generar condiciones de equidad, con un enfoque poblacional y territorial, que priorice de acuerdo con la división político-administrativa del municipio, las áreas donde se registran indicadores críticos de pobreza, violencia e seguridad" (Alcaldía de Cali, 2012), para lo cual se trazó como lineamientos de la estrategia los siguientes: focalización y orientación a territorios, articulación organizacional y armonización de la inversión, implementación

[20] Para el ejercicio de planificación de 2015 en la ciudad se hicieron algunos avances en esta materia, por ejemplo con la generación de mesas temáticas para el análisis de problemáticas, de las cuales resultó información importante para la formulación del plan municipal de desarrollo 2016.

basada en programas, 'hacer social' como metodología de intervención social y avanzar con el compromiso nacional y local del logro de los Objetivos de Desarrollo de Milenio - ODM.
Sin embargo, estas acciones focalizadas de la acción pública deben realizarse con tacto por el significado conceptual que carga la acción misma del reconocimiento de ciertos grupos poblacionales.

Como lo plantea Taylor (2001) el reconocimiento es una necesidad humana vital, en la que la ausencia o falsedad del mismo configura una falta de respeto, puede causar daño y convertirse en un elemento de opresión al replicar una visión sesgada, limitada, deformada o degradante respecto a un individuo o grupo poblacional. Así, la falta de reconocimiento puede generar diferentes injusticias, que se presentan de manera simultánea en estos grupos minoritarios, entre estas se citan la cultural o simbólica, arraigada en los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación (Fraser, 1998; Kymlicka, 2000; Taylor, 2001); y la socioeconómica, arraigada en la estructura político-económica de la sociedad (Fraser, 1998).

Estas injusticias perpetúan el 'reconocimiento negativo' de grupos vulnerables, replican una visión de inferioridad y de esta manera se constituyen en fuente de subordinación y desigualdad sistemática; lo cual se traduce en una sociedad categorizada y en la cotidianidad y aprensión del reconocimiento negativo, en una sociedad segregada. Lo cual es congruente y se evidencia en la ciudad de Cali con los datos de indicadores estadísticos institucionales y de percepción comunitaria analizados en esta investigación.

Las soluciones propuestas por Fraser y Kymlicka para la mitigación de este 'reconocimiento negativo' incluyen: *i)* la redistribución y reconocimiento, las cuales se encuentran en una relación de tensión recíproca y aparentemente de contradicción, toda vez que buscan, respectivamente, acabar y promover la diferenciación o especificidades de los grupos (Fraser, 1998); y *ii)* complementar los principios tradicionales de los derechos humanos con una teoría de los derechos de las minorías (Kymlicka, 2000).

Sin embargo, los planteamientos de Taylor, Fraser y Kymlicka, aunque manejan un discurso de inclusión, se presentan desde el liberalismo[21], y aunque apoyan el planteamiento de que la diferencia es necesaria, sus respuestas se dan desde el individuo, lo cual genera problemas porque da lugar a la 'nivelación' o 'categorización' de las diferencias, donde necesariamente se impondrá la primacía de algunas diferencias sobre otras.

Esta falta de reconocimiento ha obedecido históricamente a una racionalidad del Estado liberal, basada en la dominación, sobre el imaginario de que hay una sola cultura, lo cual refleja una

[21] Marcado en el contexto de la posguerra por la separación de la iglesia y el Estado y el supuesto de que la identidad étnica por ejemplo, concierne a la vida privada del ciudadano pero no es asunto del Estado.

ideología clara de poder. Es necesario transitar al reconocimiento de las múltiples culturas vividas en sociedad y de las múltiples afinidades (culturales, raciales, de género, etc.) escogidas por los individuos; para lo cual es necesario girar a una racionalidad alterna, que reconozca que hay una multiplicidad de racionalidades, una multiplicidad de sociedades y donde el papel del Estado es decisivo para el reconocimiento de esas realidades y libertades. Así, la multiculturalidad se presenta como un proyecto ético-político, donde la responsabilidad de reconocimiento del Estado deja de ser una 'opción' de política o acción estatal para convertirse en una exigencia de la sociedad, que es atomizada e ignorada en su multiplicidad.

El Estado a través de las políticas públicas debe reconocer a la población en su multiculturalidad. Un individuo, como se presenta con frecuencia en nuestro país, hace parte simultáneamente de varios grupos minoritarios e incluso vulnerables. Así, por ejemplo, una mujer, afrodescendiente, y en situación de pobreza, vive al mismo tiempo reconocimientos negativos de diferentes órdenes y es 'abordada' por la acción pública desde diferentes instrumentos (subsidios, programas y/o proyectos) y no en su integralidad. De esta manera, es como si la etnia, el género, la clase, etc., fueran dimensiones distintas y separables en los sujetos.

El origen de las políticas públicas focalizadas en Latinoamérica está basado en los principios de complementariedad a las políticas universalistas, y de efectividad de la inversión de los recursos públicos limitados. El Departamento Nacional de Planeación de Colombia concibe la planeación diferencial así:

> *"la planeación diferencial e incluyente se basa en el derecho a la igualdad, es decir, personas en situaciones similares deben ser tratadas de forma igual, y aquellas que están en situaciones distintas deben tratarse de manera distinta, en forma proporcional a dicha diferencia"* (DNP, 2011, p.37).
>
> Además se agrega desde el Estado colombiano que *"la integralidad de la planeación implica también tener en cuenta la obligación de proteger, garantizar o restituir en alguna medida a las poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad, exclusión y condiciones básicas de calidad de vida y, por lo tanto, es imperativa la "identificación y focalización" de las poblaciones sobre las cuales debe hacerse la intervención, dado que los recursos por lo general son limitados"* (DNP, 2011, p.36).

Infortunadamente, estas medidas de focalización han generado un asistencialismo permanente, el cual es negativo en el largo plazo al no generar capacidades de desarrollo en estas poblaciones, y por otra parte, la segregación de estos grupos minoritarios en la sociedad, que son reconocidos de manera negativa por la otra parte de la sociedad y, por ejemplo, ubicados en guetos en la ciudad,

aislados de los equipamientos urbanos para educación, recreación, etc., como se evidencia fielmente con los datos presentados en esta investigación.

> Finalmente, se presenta por parte del DNP que "*existen grupos de personas que tienen necesidades de protección diferenciales a raíz de sus situaciones específicas, y en algunos casos, de su vulnerabilidad manifiesta o de inequidades estructurales de la sociedad. Por ello, la Corte Constitucional, mediante diversos fallos, ha expresado que la atención a los grupos vulnerables debe basarse en acciones afirmativas y diferenciales sensibles al género (mujeres y hombres), la generación (niñez, infancia, adolescencia, adulto mayor), la etnia (indígenas, raizales, afrocolombianos, R-rom), las condiciones de calidad de vida, la discapacidad y la opción sexual y la condición de víctimas o de reintegrados*" (DNP, 2011, p.36).

Este reconocimiento por parte de la Corte Constitucional es positivo en cuanto pone en el panorama a estos grupos minoritarios. Sin embargo, la acción del Estado para dar cumplimiento a ello, a través de sus políticas públicas no ha sido la más efectiva, toda vez que no incluye un principio de integralidad sino que el sujeto es 'dividido' en su multiculturalidad para ser abordado desde diferentes instrumentos o Instituciones.

Es de esta manera que las acciones de focalización deben orientarse desde el respeto a la multiculturalidad y no desde el principio de segregar a las poblaciones objeto para abordar la problemática, ello buscando que las políticas públicas diferenciadas sean realmente efectivas en su lucha por la emancipación de grupos sociales vulnerables y no terminen convirtiéndose en un instrumento de gestión pública discriminatorio de otros grupos sociales y replicador del papel de víctima de los grupos sociales vulnerables que pretende reivindicar.

Así, la ciudad sí debe implementar políticas públicas diferenciadas por territorios, dadas las condiciones de desigualdad entre un sector y otro de la ciudad, y que ya se tiene un antecedente positivo de implementación, como lo es la Estrategia TIOS, pero bajo el enfoque del respeto al multiculturalismo, bajo la premisa de apoyos temporales para no continuar con medidas asistencialistas de largo plazo, con enfoque de generación de capacidades de desarrollo y trabajando en instrumentos que le permitan a la administración municipal articular sus programas a individuos que serían población objetivo de diferentes programas públicos, como el ejemplo mencionado unos párrafos atrás.

Finalmente, y teniendo en cuenta las limitaciones del estudio, a futuro podrían explorarse investigaciones que indaguen por ejemplo: i) acerca del papel de otros actores en la intervención pública en las comunas de la ciudad. En el marco de esta investigación se hace alusión al rol de la administración pública pero hay otra cantidad de actores participantes que también influencian,

favorecen u obstaculizan el proceso de intervención (como se señaló en la figura 8), como lo pueden ser por ejemplo: el sector privado, la iglesia, los organismos internacionales, las ONGs, organizaciones del tercer sector, la propia comunidad, los actores armados organizados, entre otros; ii) acerca de las representaciones de los agentes consultados, lo que representan a profundidad estas percepciones comunitarias en el imaginario de los consultados, y cómo se expresan diferencias entre poblaciones que habitan un mismo territorio por momentos determinados aunque no sean residentes del mismo, por ejemplo, trabajadores o visitantes de fines de semana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Alcaldía de Santiago de Cali (1996). Acuerdo 001 de 1996, “por el cual se dictan normas sobre la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración (…), y con relación a algunas entidades Descentralizadas y se expiden otras disposiciones”.
2. Alcaldía de Santiago de Cali (2001). Decreto Extraordinario 0203 de Marzo 16 de 2001, "por el cual se compilan el Acuerdo 70 de 2000, el Acuerdo 01 de 1996 y las demás disposiciones que lo hayan modificado, adicionado o aclarado que conforman la estructura orgánica y funcional del Municipio de Santiago de Cali".
3. Alcaldía de Santiago de Cali – Universidad del Valle (2009). Cartilla: Evaluación del Sistema Municipal de Planeación de Santiago de Cali.
4. Alcaldía de Santiago de Cali (2014). Cali en Cifras 2013. ISNN: 2011-4044.
5. Anderson J R & Bower G H. (1973). Human associative memory. Washington, DC: Winston & Sons.
6. Armijo, Marianela (2011). Planes Nacionales de Desarrollo en América Latina. CEPAL-ILPES. Citado en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. Tendencias y desafíos. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Mayo de 2014. ISSN 1680-8827.
7. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2002; Estrategia de desarrollo subnacional. Serie de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Marzo 2002. Washington D.C.
8. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007). Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público. Caracas, Venezuela. Julio de 2007.
9. Banco Interamericano de Desenvolvimento – Rio de Janeiro (2007). Política das Políticas Publicas: progresso econômico e social na América Latina. Relatório 2006. Elsevier; Washington, DC. BID.
10. Bardach, Eugene. (2009). A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold path to more effective problem solving. Third edition. CQ Press, Washington. Págs. 127-135.
11. Barzelay, Michael (2000), “How to argue about New Public Management”, International Public Management Journal, no. 2, vol. 2, pp. 183-216. Citado en: Cejudo, G. (2008). Discurso y políticas públicas. CIDE, Octubre 2008, pp.1-22.
12. Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. 1993. Agendas and Instability in American Politics. Chicago: The University of Chicago Press.
13. Berger, P. L. & Luckmann, T. (2008). La construcción social de la realidad. Buenos Aires: Amorrortu Editores. Citado en: Sanabria, M., Saavedra Mayorga, J. J., & Smida, A. (2014). La construcción de

sentido de los investigadores en gestión en Colombia acerca de su campo de conocimiento. Innovar, 24(54), 7-25.

14. Burrell, G. & Morgan, G. (1979). Sociological Paradigms and Organisational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life. London: Heinemann Educational. Citado en: Sanabria, M., Saavedra Mayorga, J. J., & Smida, A. (2014). La construcción de sentido de los investigadores en gestión en Colombia acerca de su campo de conocimiento. Innovar, 24(54), 7-25.
15. Carvajal, Arizaldo (2007). Desarrollo y cultura. Elementos para la reflexión y la acción, 2ª. Edición, Cali: Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano-Universidad del Valle.
16. Carvajal, Arizaldo (2009). Desarrollo y postdesarrollo: Modelos y alternativas. Cali, Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad del Valle. 2009, 266 pp. ISBN: 978958670726880. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (). Manual Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales. División de Desarrollo Social.
17. Cejudo, G. (2008). Discurso y políticas públicas. CIDE, Octubre 2008, pp.1-22.
18. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (1963). Progresos en materia de planificación en América Latina. Nota de la Secretaría de la CEPAL y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, décimo período de sesiones de la CEPAL, Mar del Plata (Argentina), Mayo de 1963.
19. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (2013a). Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: Regreso al Futuro. informe de los Diálogos Ministeriales de Planificación. Citado en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. Tendencias y desafíos. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Mayo de 2014. ISSN 1680-8827.
20. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (2013b). Prospectiva y Desarrollo: El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020. Citado en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. Tendencias y desafíos. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Mayo de 2014. ISSN 1680-8827.
21. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1965). Discusiones sobre planificación. Informe de un seminario, Santiago, 6 a 14 de julio de 1965.
22. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000). Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, 28º período de sesiones, México, D.F.
23. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. Santiago de Chile, agosto de 2006. Publicación de las Naciones Unidas. ISBN: 92-1-322940-2.

24. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2012). Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados del ILPES (1962-1972). Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, diciembre de 2012. ISBN: 978-92-1-221103-9.
25. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. Tendencias y desafíos. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Mayo de 2014. ISSN 1680-8827.
26. Colombia (1991). Constitución Política. Legis.
27. Colombia. Congreso de la República (1994). Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
28. Daft, R. L. & Weick, K. E. (1984). Toward a model of organizations as interpretation systems. Academy of Management Review, 9 (2), 284-295. Citado en: Sanabria, M., Saavedra Mayorga, J. J., & Smida, A. (2014). La construcción de sentido de los investigadores en gestión en Colombia acerca de su campo de conocimiento. Innovar, 24(54), 7-25.
29. De Mattos, Carlos (1987). Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. Revista de la CEPAL.
30. Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) (2010). Planeación ¿Quiénes somos? Fecha de publicación: 27/06/2010. Disponible en: http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/planeacin_quines_somos_pub Consultada en: Mayo 13 de 2015.
31. Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) (2013) Guía para la Formulación de los Planes de Desarrollo. Municipio de Santiago de Cali.
32. Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) & Universidad del Valle (Univalle) (2015a). Presentación evento: Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos. Un Aporte para la Construcción del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019.
33. Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) & Universidad del Valle (Univalle) (2015b). Diagnóstico Socioeconómico del Municipio de Santiago de Cali.
34. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). Guías para la gestión pública territorial No.4. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015. ISSN 2248-6259.
35. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país: paz, equidad, educación. ISBN: 978-958-8340-88-3.
36. Díaz-Albertini, Javier (2001). Capital social, organizaciones de base y el Estado: Recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad. Ponencia preparada para la Conferencia Regional sobre capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL, Santiago de Chile, 24 a 26 de septiembre de 2001. Citado en: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (2007). Política pública y planificación participativa: una mirada desde el ámbito local. Arredondo, Juan. Toro, Fernando. Olea, Francisco. Santiago, Chile. ISBN: 978-956-7463-88-6.

37. Dunn, William (1994), Public policy analysis: an introduction, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 2a ed. Citado en: Cejudo, G. (2008). Discurso y políticas públicas. CIDE, Octubre 2008, pp.1-22.
38. Dye, T. (1984). Policy analysis. In: Understanding public-policy. 5 edition. United States: Prenitce Hall, pp., 1- 19
39. Escobar, Arturo (2005). El "postdesarrollo" como concepto y práctica social. En Daniel Mato (coord.), Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.
40. Franco, Rolando (2013). La Invención del ILPES, CEPAL-ILPES.
41. Fraser, Nancy (1998). Redistribución y reconocimiento", en Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista", Bogotá, Siglo del Hombre Editores, pp.17-54.
42. Fundación para la Superación de la Pobreza (2010). Umbrales sociales para Chile. Hacia una futura política social. Propuesta para una futura Política Social. Santiago, Chile. ISBN: 978-956-7635-19-4.
43. Giddens, A. (1979). Central problems in social theory. Action, structure and contradiction in social analysis. Estados Unidos: University of California Press.
44. Giddens, A. (1984). The constitution of society. Outline of the theory of structuration. Estados Unidos: University of California Press.
45. Gimeno, Juan C. & Monreal, Pilar (eds) (1999). La controversia del desarrollo. Críticas desde la antropología, Madrid: Los libros de la Catarata-IUDC/UCM. Citado en: Carvajal, A. (2009). Desarrollo y postdesarrollo: Modelos y alternativas. Cali, Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad del Valle. 2009, 266 pp. ISBN: 978958670726880.
46. Guba, E. & Lincoln, Y. (1994). Competing paradigms in qualitative research. En N.K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.). Handbook of qualitative research (pp. 105-117). Thousand Oaks, CA: Sage.
47. Hood, Christopher y Michael Jackson (1991), Administrative Argument, Aldershot, Dartmouth Publishing. Citado en: Cejudo, G. (2008). Discurso y políticas públicas. CIDE, Octubre 2008, pp.1-22.
48. Hopenhayn Martín. ¿Pensar lo social sin planificación ni revolución?, en: Revista de la CEPAL Nº 48 Santiago de Chile, diciembre de 1992 pp: 137-148. Citado en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. Santiago de Chile, agosto de 2006. Publicación de las Naciones Unidas. ISBN: 92-1-322940-2.
49. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (1966). Evolución y orientaciones del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Nota del Director General del Consejo Directivo del ILPES, octava reunión, Santiago, 9 y 10 de Mayo de 1966.
50. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (1967). Las reformas presupuestarias para la planificación en América Latina. Trabajo presentado en el Seminario sobre Política y Administración Presupuestaria en los Países en Vías de Desarrollo, Copenhague, 4 a 16 de Septiembre de 1967.

51. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (1968). Reflexiones en torno a los problemas actuales de la planificación en América Latina. Informe del Seminario Interno sobre Progresos de la Planificación en América Latina, undécima reunión del Consejo Directivo del ILPES, Santiago, 20 a 21 de Junio de 1968.
52. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES); Organización de Estados Americanos (OEA); Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (1972). Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina. Trabajo preparado para el seminario de planificación organizado conjuntamente por el ILPES, la OEA y el BID. Santiago, 17 a 21 de Julio de 1972.
53. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Santiago de Chile, Febrero de 2003. Publicación de las Naciones Unidas. ISBN: 92-1-322137-1.
54. Irwin, R. (1977). Notes toward a model. Exhibition catalog for the Robert Irwin exhibition, Whitney Museum of American Art, April 16 – May 29, 1977. 23–31. New York: Whitney Museum of American Art. Citado en: Weick, K. (2006). Faith, Evidence, and Action: Better Guesses in an Unknowable World. Organization Studies. Vol. 27 (11). Pags. 1723–1736. ISSN 0170–8406.
55. Jones, Charles O. (1970), "An introduction to the study of Public Policy", Ed. Duxbury Press, USA.
56. Jonsen, Albert y Stephen Toulmin (1988), The Abuse of Casuistry: A History of Moral Reasoning Berkeley, University of California Press. Citado en: Cejudo, G. (2008). Discurso y políticas públicas. CIDE, Octubre 2008, pp.1-22.
57. Kabat-Zinn, J. (2002). Meditation is about paying attention. Reflections 3/3: 68–71. Citado en: Weick, K. (2006). Faith, Evidence, and Action: Better Guesses in an Unknowable World. Organization Studies. Vol. 27 (11). Pags. 1723–1736. ISSN 0170–8406.
58. Kymlicka, Will (2000). Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías, Barcelona, Paidós, pp.13-76.
59. Langer, E. (1989). Minding matters: The consequences of mindlessness-mindfulness. Advances in Experimental Social Psychology, Vol. 22. L. Berkowitz (ed.), 137–173. San Diego, CA: Academic. Citado en: Weick, K. (2006). Faith, Evidence, and Action: Better Guesses in an Unknowable World. Organization Studies. Vol. 27 (11). Pags. 1723–1736. ISSN 0170–8406.
60. Latouche, Serge. (2009). La Apuesta por el Decrecimiento ¿Cómo salir del imaginario dominante? Icaria Editorial, S.A., Barcelona. ISBN 978-84-7426-984-0.
61. Lemert, Ch. (1997) Postmodernism is Not What You Think, Oxford: Blackwell Publishers. Citado en: Sautu, Ruth. (2005). Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación. Buenos Aires: Ediciones Lumiere S.A. ISBN 950-9603-57-O.
62. Lins, G. (2007). Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo. Tabula rasa, 6, 173-193. Citado en: Rodríguez, L. “Hacia una etnografía de la acción pública: desafíos teórico-metodológicos de la antropología para el estudio de las políticas públicas contemporáneas”.

Maguaré, vol. 25, n. 1 (enero-junio). 2011. ISSN: 0120-3045. páginas 131-163, dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3928502.pdf

63. Majone, Giandomenico (1996), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica. Citado en: Cejudo, G. (2008). Discurso y políticas públicas. CIDE, Octubre 2008, pp.1-22.
64. McKinley, W. (2003). From subjectivity to objectivity: A constructivist account of objectivity in organization theory. En R. I. Westwood & S. Clegg (Eds.), Debating Organization: Point-Counterpoint in Organization Studies (pp. 142-156). Malden - Oxford: Blackwell. Citado en: Sanabria, M., Saavedra Mayorga, J. J., & Smida, A. (2014). La construcción de sentido de los investigadores en gestión en Colombia acerca de su campo de conocimiento. Innovar, 24(54), 7-25.
65. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (2007). Política pública y planificación participativa: una mirada desde el ámbito local. Arredondo, Juan. Toro, Fernando. Olea, Francisco. Santiago, Chile. ISBN: 978-956-7463-88-6.
66. Moore, Mark (1995), "Social Science and Policy Analysis. Some Fundamental Differences", en D. Callahan y B. Jennings (eds.), Ethics, the social sciences, and policy analysis, Nueva York, Plennum, pp. 271-291. Citado en: Cejudo, G. (2008). Discurso y políticas públicas. CIDE, Octubre 2008, pp.1-22.
67. Muller, Pierre e Yves Surel. (1998). L'analyse des politiques publiques. Paris: Montchrestien.
68. Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1986). Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. Asamblea General de la ONU.
69. Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2003). Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago, Chile. ISBN: 92-1-322101-0.
70. Ormond, Derry & Löffler, Elke (1999). La Nueva Gerencia Pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No.13. Feb. Caracas, Venezuela.
71. Padioleau, J.G. (1982) L'Etat auconcret. "El Estado en concreto", Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
72. Patton, Michael Quinn (2002). Qualitative Research and Evaluation Methods. 3rd ed. Sage Publications, Inc. ISBN 0-7619-1971-6.
73. Pump, Barry (2011). Beyond metaphors: New research on agendas in the policy process. The Policy Studies Journal 39 (S1), pp. 1 – 12.
74. Ramírez, Álvaro. (2002). Modernización de la gestión pública, participación ciudadana y generación de capital social: lecciones y aprendizajes de la experiencia del plan de desarrollo comunal en Chile. Documento de ponencia en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
75. Rist, Gilbert (2002). El desarrollo: historia de una creencia occidental. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación /Universidad Complutense de Madrid- Los libros de la Catarata. Citado en: Carvajal, Arizaldo (2009). Desarrollo y postdesarrollo: Modelos y

alternativas. Cali, Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad del Valle. 2009, 266 pp. ISBN: 978958670726880.Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (). Manual Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales. División de Desarrollo Social.

76. Rodríguez, L. (2011). Hacia una etnografía de la acción pública: desafíos teórico-metodológicos de la antropología para el estudio de las políticas públicas contemporáneas. Maguaré, vol. 25, n. 1 (enero-junio). 2011. ISSN: 0120-3045. páginas 131-163. Disponible en: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3928502.pdf
77. Rodríguez, Raquel (2004). Teoría de la Agenda-Setting. Aplicación a la enseñanza universitaria. Observatorio Europeo de Tendencias Sociales.
78. Roth D., André-Nöel (2002). "Políticas Públicas. Formulación, Interpretación y Evaluación". Ediciones Aurora, Bogotá.
79. Rufián Dolores. El régimen jurídico de la planificación en América Latina. Cuadernos del ILPES 37LC/IP/G.64-P Santiago de Chile, junio de 1993. Citado en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. Santiago de Chile, agosto de 2006. Publicación de las Naciones Unidas. ISBN: 92-1-322940-2.
80. Sabatier, P. (1998). "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe." Journal of European Public Policy, 5(1): 98–130.
81. Sanabria, M., Saavedra Mayorga, J. J., & Smida, A. (2014). La construcción de sentido de los investigadores en gestión en Colombia acerca de su campo de conocimiento. Innovar, 24(54), 7-25.
82. Sautu, Ruth. (2005). Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación. Buenos Aires: Ediciones Lumiere S.A. ISBN 950-9603-57-O.
83. Serrano, Claudia. (1998). Participación social y ciudadana. Un debate del Chile contemporáneo. Edición MIDEPLAN.
84. Shack, N. (2014). La articulación entre el plan y el presupuesto: un tema recurrente en el trabajo del ILPES en la región. En: Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo (Cap. VII). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
85. Simpson, R. & Gill, R. (2007). Design for Development: a review of emerging methodologies. Development in Practice, Volume 17, Number 2, April 2007. ISSN 0961-4524 Print=ISSN 1364-9213 Online 020220-11.
86. Solarte Pazos, Leonardo. (2004). La evaluación y la intervención social. En: Las Evaluaciones de Políticas Públicas en el Estado Liberal (Cap. 6). Cali: Universidad del Valle.
87. Solarte Pazos, Leonardo. (2011). El management y las lógicas de gestión en las organizaciones de desarrollo social. Tesis doctoral, Universidad de Montreal, Escuela de Altos Estudios Comerciales HÈC, Montreal.
88. Solarte Pazos, Leonardo. (2014). Notas de clase del curso Gestión de Proyectos en el Sector Público. Maestría en Políticas Públicas. Universidad del Valle. Cali, Colombia.

89. Stone, Deborah (2001), Policy paradox: The art of political decision making, Nueva York, Norton, 2a ed. Citado en: Cejudo, G. (2008). Discurso y políticas públicas. CIDE, Octubre 2008, pp.1-22.
90. Taylor, Charles (2001). El multiculturalismo y la "política del reconocimiento", México, Fondo de Cultura Económica, pp.43-107.
91. Trice, H. y Beyer, J. (1993). Citado en: Weick, K. (1995). Sensemaking in Organizations. SAGE: London.
92. Walton, D. (1992), Plausible Argument in Everyday Conversation, Nueva York, State University of New York Press. Citado en: Cejudo, G. (2008). Discurso y políticas públicas. CIDE, Octubre 2008, pp.1-22.
93. Weick, K. (1995). Sensemaking in Organizations. SAGE: London.
94. Weick, K.; Sutcliffe, K. & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. Organization Science. Vol.16. Issue 4.
95. Weick, K. (2006). Faith, Evidence, and Action: Better Guesses in an Unknowable World. Organization Studies. Vol. 27 (11). Pags. 1723–1736. ISSN 0170–8406.
96. Westrum, R. (1993). 'Thinking by groups, organizations, and networks: A sociologist's view of the social psychology of science and technology' in The social psychology of science. W. Shadish and S. Fuller (eds), 329–342. New York: Guilford. Citado en: Weick, K. (2006). Faith, Evidence, and Action: Better Guesses in an Unknowable World. Organization Studies. Vol. 27 (11). Pags. 1723–1736. ISSN 0170–8406.

ANEXOS

Anexo 1. Instrumento: Revisión documental.

Anexo 2. Recurrencia de problemáticas identificadas por territorio

Anexo 3. Procesamiento de información de percepción comunitaria agregada por sector caso de análisis.

Anexo 4. Resultados Atlas Ti – Eje Económico

- Configuración de problemáticas: Económico, Comuna 22
- Configuración de problemáticas: Económico, Comuna 20
- Configuración de problemáticas: Económico, Comunas 13, 14 y 15

Anexo 5. Resultados Atlas Ti – Eje Institucional

- Configuración de problemáticas: Institucional, Comuna 22
- Configuración de problemáticas: Institucional, Comuna 20
- Configuración de problemáticas: Institucional, Comunas 13, 14 y 15

Anexo 6. Resultados Atlas Ti – Eje Territorial

- Configuración de problemáticas: Territorial, Comuna 22
- Configuración de problemáticas: Territorial, Comuna 20
- Configuración de problemáticas: Territorial, Comunas 13, 14 y 15
- Configuración de problemáticas: Equipamiento social comunitario, Comuna 22
- Configuración de problemáticas: Equipamiento social comunitario, Comuna 20
- Configuración de problemáticas: Equipamiento social comunitario, Comunas 13, 14 y 15

Anexo 7. Resultados Atlas Ti – Eje Medio Ambiental

- Configuración de problemáticas: Deterioro del Medio Ambiente, Comuna 22
- Configuración de problemáticas: Deterioro del Medio Ambiente, Comuna 20
- Configuración de problemáticas: Deterioro del Medio Ambiente, Comunas 13, 14 y 15

Anexo 8. Resultados Atlas Ti – Eje Social

- Configuración de problemáticas: Discriminación, Comuna 22
- Configuración de problemáticas: Discriminación, Comuna 20
- Configuración de problemáticas: Discriminación, Comunas 13, 14 y 15
- Configuración de problemáticas: Vivienda, Comuna 22
- Configuración de problemáticas: Vivienda, Comuna 20

- Configuración de problemáticas: Vivienda, Comunas 13, 14 y 15
- Configuración de problemáticas: Grupos vulnerables, Comuna 22
- Configuración de problemáticas: Grupos vulnerables, Comuna 20
- Configuración de problemáticas: Grupos vulnerables, Comunas 13, 14 y 15
- Configuración de problemáticas: Inseguridad, Comuna 22
- Configuración de problemáticas: Inseguridad, Comuna 20
- Configuración de problemáticas: Inseguridad, Comunas 13, 14 y 15

Anexo 1. Instrumento: Revisión documental

No.	NOMBRE DEL DOCUMENTO	TIPO DE DOCUMENTO (Artículo, Libro, Capítulo de libro, Tesis, Informe, Página web, otro)	AUTOR(ES) (Todos en orden de aparición)	REFERENCIA (Año, Volumen, Número, Páginas, Edición, Editores, Ciudad de la publicación, Editorial)	NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN DEL DOCUMENTO (ISNN, ISBN, DOI)	LINK	ABSTRACT	PALABRAS CLAVE (Las que aparecen en el documento o suyas)	OBSERVACIONES (Aspectos que considera son relevantes para su anteproyecto)
1									
2									
3									
4									

Anexo 2. Recurrencia de problemáticas identificadas por territorio

No.	Problemáticas	Territorio	%	Temas Estratégicos
1	Deterioro de la malla vial	36	97%	**Malla vial**
2	Insuficientes programas artísticos y culturales.	33	89%	**Cultura**
3	Grupos vulnerables – Adulto mayor	30	81%	**Grupos vulnerables**
4	Grupos vulnerables – Discapacidad	28	76%	**Grupos vulnerables**
5	Deficiente mantenimiento y dotación Instituciones Educativas.	28	76%	**Educación**
6	Desempleo	27	73%	**Empleo**
7	Falta de presencia de autoridad policiva.	27	73%	**Inseguridad**
8	Falta de construcción, adecuación y mantenimiento de equipamientos deportivos y recreativos.	27	73%	**Deporte**
9	Deterioro de redes de acueducto y alcantarillado	26	70%	**Acueducto y alcantarillado**
10	Insuficientes programas deportivos y recreativos.	25	68%	**Deporte**
11	Inadecuado manejo de zonas verdes y árboles	23	62%	**Zonas verdes y árboles**
12	Carencia de sedes o espacios comunales.	22	59%	**Equipamiento social / comunitario**
13	Deficiencia en la prestación del servicio de salud	22	59%	**Salud**
14	Falta de oportunidades de trabajo	21	57%	**Inseguridad**
15	Alto consumo de Sustancias Psicoactivas	21	57%	**Inseguridad**
16	Insuficiente infraestructura educativa	19	51%	**Educación**
17	Uso del tiempo libre	19	51%	**Uso del tiempo libre**
18	Manejo inadecuado de agua	19	51%	**Agua**
19	Falta de adecuación y mantenimiento de escenarios comunitarios	18	49%	**Equipamiento social / comunitario**
20	Mal manejo de los residuos	17	46%	**Deterioro del medio ambiente**
21	Deterioro de escenarios deportivos y culturales	17	46%	**Equipamiento social / comunitario**
22	Falta elementos de video grabación (cámaras de video).	15	41%	**Inseguridad**
23	Faltan programas de atención a población vulnerable	15	41%	**Grupos vulnerables**
24	Falta de capacitación y formación para el trabajo	15	41%	**Empleo**
25	Falta de e insuficiente equipamiento para la atención de grupos vulnerables (hogares de paso, guarderías, rampas inadecuadas, infraestructura adaptada)	14	38%	**Grupos vulnerables**
26	Manejo inadecuado (siembra, mal estado, mal aspecto, tala, etc.)	14	38%	**Población arbórea**
27	Falta de inversión social (deporte, cultura, mujer, discapacitados, empleo, educación, medio ambiente, sedes comunales, convivencia)	14	38%	**Inversión del Municipio**
28	Presencia de bandas criminales, pandillas y sicariato	14	38%	**Inseguridad**
29	Falta elementos de video grabación (cámaras de video).	14	38%	**Inseguridad**
30	Invasión de espacio público	13	35%	**Espacio público**
31	Deterioro de las redes de acueducto y alcantarillado	13	35%	**Acueducto y alcantarillado**
32	Falta de programas de fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias	13	35%	**Participación**
33	Incremento de acciones delictivas	13	35%	**Inseguridad**
34	Falta de conciencia ciudadana	13	35%	**Deterioro del medio ambiente**
35	No existen espacios adecuados donde se puedan hacer actividades culturales y artísticas	12	32%	**Cultura**

No.	Problemáticas	Territorio	%	Temas Estratégicos
36	Falta de escenarios deportivos para los niños, jóvenes, adultos, adultos mayores y población con capacidades diferentes.	12	32%	**Equipamiento social / comunitario**
37	Falta de personal idóneo para orientar el deporte	12	32%	**Deporte**
38	Inoperancia de las autoridades para hacer cumplir las normas existentes.	12	32%	**Deterioro del medio ambiente**
39	Falta de mantenimiento oportuno en zonas verdes	12	32%	**Zonas verdes y parques**
40	Falta de actividades de prevención para utilizar el tiempo libre para niños, jóvenes, adolescentes y adultos mayores.	12	32%	**Recreación**
41	Incremento de violencia intrafamiliar	11	30%	**Convivencia**
42	Deterioro de los parques y separadores viales.	11	30%	**Zonas verdes y parques**
43	Falta y mantenimiento de andenes peatonales	11	30%	**Espacio público**
44	Deficiente iluminación	10	27%	**Inseguridad**
45	Deficiencia en los equipamientos y capacidad instalada	10	27%	**Salud**
46	Servicio insuficiente del MIO y pocas opciones de transporte alternas	10	27%	**Movilidad**
47	Falta de intervención de las autoridades competentes	10	27%	**Espacio público**
48	Falta de señalización y semaforización	10	27%	**Movilidad**
49	Falta de inversión en infraestructura (malla vial, alcantarillado, iluminación, señalización, reductores de velocidad)	10	27%	**Inversión del Municipio**
50	Falta de agua potable para el consumo	10	27%	**Agua**
51	Deterioro de sedes comunales	10	27%	**Equipamiento social / comunitario**
52	Deficiente sistema de acueducto y alcantarillado	9	24%	**Acueducto y alcantarillado**
53	Aumento de embarazos en adolescentes	9	24%	**Salud**
54	No hay espacios para el aprovechamiento del tiempo libre.	9	24%	**Recreación**
55	Vertimiento de aguas residuales	9	24%	**Agua**
56	Tránsito de vehículos pesados para los cuales las vías no fueron construidas	9	24%	**Malla vial**
57	Insuficientes programas de capacitación técnica para el emprendimiento.	9	24%	**Emprendimiento**
58	Falta de capacitación y formación para el trabajo	9	24%	**Inseguridad**
59	Falta de actividades/programas que permitan la utilización del tiempo libre	8	22%	**Inseguridad**
60	Falta de aceptación hacia la parte cultural y artística.	8	22%	**Cultura**
61	Deserción escolar.	8	22%	**Educación**
62	Falta de ambientes adecuados de educación, recreación, deporte, zonas verdes y sana convivencia	8	22%	**Inseguridad**
63	Carencia de dotaciones para las distintas manifestaciones artísticas y culturales de la comuna.	8	22%	**Cultura**
64	Falta de ordenamiento de flujo vehicular	8	22%	**Movilidad**
65	Falta de programas de acceso a educación superior	8	22%	**Educación**

No.	Problemáticas	Territorio	%	Temas Estratégicos
66	No existe un plan maestro para recuperar la malla vial	8	22%	**Malla vial**
67	Falta de actividades de prevención para utilizar el tiempo libre para niños, jóvenes, adolescentes y adultos mayores.	8	22%	**Grupos vulnerables**
68	Dotación de sedes comunales	8	22%	**Equipamiento social / comunitario**
69	Abandono de lotes y descuido de fachadas	7	19%	**Deterioro del medio ambiente**
70	Pérdida de los valores en la familia	7	19%	**Convivencia**
71	Baja calidad de la educación.	7	19%	**Educación**
72	Falta de titulación y regulación urbanística y vial	7	19%	**Vivienda**
73	Exceso de ruido (megáfonos, equipos de sonido, establecimientos nocturnos, comercio estacionario)	7	19%	**Deterioro del medio ambiente**
74	Proliferación de ventas ambulantes.	7	19%	**Espacio público**
75	Falta de redes de acueducto y alcantarillado	7	19%	**Acueducto y alcantarillado**
76	Insuficientes programas de prevención	7	19%	**Inseguridad**
77	Falta de personal idóneo de la comuna, remunerado por la administración municipal para el funcionamiento y desarrollo de los escenarios y procesos artísticos y culturales de la comuna.	7	19%	**Cultura**
78	Pocas oportunidades educativas	7	19%	**Educación**
79	Carencia de sedes comunales.	7	19%	**Equipamiento social / comunitario**
80	Falta de oportunidades laborales	7	19%	**Empleo**
81	Microtráfico	7	19%	**Convivencia**
82	Vandalismo, presencia en escenarios deportivos de expendedores y consumidores de sustancias psicoactivas	7	19%	**Deporte**
83	Deterioro de la calidad de vida de los adultos mayores.	7	19%	**Grupos vulnerables**
84	Falta de experiencia no les permite a los jóvenes acceder al mercado.	7	19%	**Grupos vulnerables**
85	Falta de conocimiento de la norma	6	16%	**Deterioro del medio ambiente**
86	Falta de inversión	6	16%	**Salud**
87	Mantenimiento de la infraestructura artística y cultural.	6	16%	**Cultura**
88	Contaminación paisajística (cableado de operadores de comunicación, de servicio eléctrico, antenas, vallas publicitarias, etc.)	6	16%	**Deterioro del medio ambiente**
89	Contaminación de fuentes hídricas	6	16%	**Agua**
90	Falta de obras de mitigación de riesgos y mejoramiento del entorno.	6	16%	**Riesgos**
91	Inundaciones de vías públicas y viviendas	6	16%	**Riesgos**
92	Falta de escenarios culturales para los niños, niñas, jóvenes, adultos, adulto mayor y población en situación de discapacidad	6	16%	**Equipamiento social / comunitario**
93	Incremento del flujo vehicular	6	16%	**Malla vial**
94	Falta de alumbrado público	6	16%	**Alumbrado público**

No.	Problemáticas	Territorio	%	Temas Estratégicos
95	Infraestructura inadecuada para la prestación del servicio y punto TIC	6	16%	**Conectividad**
96	Coordinación institucional frente a la inseguridad	6	16%	**Inseguridad**
97	Ausencia de programas recreativos	6	16%	**Recreación**
98	Falta de programas de atención a población discapacitada	6	16%	**Grupos vulnerables**
99	Falta de aplicación de sanciones ambientales	6	16%	**Deterioro del medio ambiente**
100	Falta control de las autoridades	6	16%	**Malla vial**
101	Ausencia de programas estatales para mejorar la movilidad	6	16%	**Movilidad**
102	Exclusión laboral a población discapacitada	6	16%	**Grupos vulnerables**
103	Desinterés de la comunidad	5	14%	**Participación**
104	Desplazamiento	5	14%	**Inseguridad**
105	Falta de empoderamiento de la comunidad hacia los escenarios deportivos	5	14%	**Deporte**
106	Deficiencia en la organización cultural del sector	5	14%	**Cultura**
107	Falta de espacios deportivos para personas en situación de discapacidad	5	14%	**Grupos vulnerables**
108	Sobre población canina y felina.	5	14%	**Salud ambiental**
109	Presencia vectores transmisores de enfermedades (insectos, roedores)	5	14%	**Salud ambiental**
110	Comercio sin organización	5	14%	**Espacio público**
111	Deficiente iluminación	5	14%	**Alumbrado público**
112	Dificultad en la movilidad	5	14%	**Movilidad**
113	Tránsito de vehículos pesados para los cuales las vías no fueron construidas	5	14%	**Movilidad**
114	Insuficientes programas recreativos	5	14%	**Recreación**
115	Falta de programas de reciclaje	5	14%	**Deterioro del medio ambiente**
116	Falta de espacios adecuados para reciclaje (canecas, señalización, puntos de separación en la fuente)	5	14%	**Deterioro del medio ambiente**
117	Falta de planes y programas ambientales	5	14%	**Deterioro del medio ambiente**
118	Insuficientes programas para la generación de ingresos	5	14%	**Emprendimiento**
119	Falta de formación para el trabajo para mujeres	5	14%	**Grupos vulnerables**
120	Exclusión laboral a mujeres	5	14%	**Grupos vulnerables**
121	Falta de apoyo para creación de unidades productivas	5	14%	**Emprendimiento**
122	Escaso fomento y debilidad en los procesos productivos y de emprendimiento	5	14%	**Emprendimiento**
123	Ruptura en la conciencia y tejido social por acciones discriminatorias.	4	11%	**Convivencia**
124	Riñas callejeras y peleas entre vecinos	4	11%	**Convivencia**
125	Niños y jóvenes agresivos	4	11%	**Convivencia**
126	Falta de actividades de prevención para utilizar el tiempo libre para niños, jóvenes, adolescentes y adultos mayores.	4	11%	**Recreación**
127	Discriminación social	4	11%	**Grupos vulnerables**

No.	Problemáticas	Territorio	%	Temas Estratégicos
128	Crecimiento desordenado de la comuna	4	11%	**Vivienda**
129	Contaminación atmosférica	4	11%	**Deterioro del medio ambiente**
130	Insuficientes zonas verdes	4	11%	**Zonas verdes y parques**
131	Falta de adecuación y mantenimiento de escenarios recreativos	4	11%	**Equipamiento social / comunitario**
132	Falta habilitar espacios de bibliotecas	4	11%	**Equipamiento social / comunitario**
133	Vías insuficientes	4	11%	**Malla vial**
134	Deterioro de redes de acueducto y alcantarillado	4	11%	**Movilidad**
135	Ausencia de programas deportivos	4	11%	**Deporte**
136	Falta de programas de prevención en la salud	4	11%	**Salud**
137	Ausencia de programas culturales	4	11%	**Cultura**
138	Inadecuadas prácticas de manejo y conservación de los recursos naturales por parte de las autoridades ambientales	4	11%	**Deterioro del medio ambiente**
139	Fallas en la prestación del servicio público de aseo	4	11%	**Deterioro del medio ambiente**
140	Ausencia de esquemas viales	4	11%	**Malla vial**
141	Difícil desplazamiento para población en situación de discapacidad.	4	11%	**Movilidad**
142	Desempleo en la población femenina	4	11%	**Empleo**
143	Presencia de problemas de prostitución y travestis	3	8%	**Inseguridad**
144	Proliferación de habitantes de calle	3	8%	**Inseguridad**
145	Deterioro de escenarios deportivos y culturales	3	8%	**Recreación**
146	Ignorancia sobre los alcances de la cultura.	3	8%	**Cultura**
147	Ausencia de cultura ambiental	3	8%	**Deterioro del medio ambiente**
148	Comercio sin organización	3	8%	**Inseguridad**
149	Manejo inadecuado del agua potable (Desperdicio)	3	8%	**Agua**
150	Mal estado de la infraestructura (puentes, andenes, muros, etc. En mal estado)	3	8%	**Riesgos**
151	Amenaza de incendios y terremotos	3	8%	**Riesgos**
152	No existen espacios disponibles para zonas verdes	3	8%	**Zonas verdes y parques**
153	Falta de infraestructura para alojamiento y prestación de la oferta de bienes y servicios ecoturísticos	3	8%	**Emprendimiento**
154	Demora de vehículos de emergencia en los sectores	3	8%	**Movilidad**
155	Control administrativo de escenarios deportivos	3	8%	**Deporte**
156	No hay programas culturales para el adulto mayor	3	8%	**Cultura**
157	Desconocimiento rutas de atención.	3	8%	**Educación**
158	No hay un reconocimiento a las organizaciones juveniles.	3	8%	**Participación**
159	Falta de regulación y normatizacion	3	8%	**Malla vial**
160	Falta de escenarios deportivos para los niños, jóvenes, adultos, adultos mayores y población con capacidades diferentes.	3	8%	**Inversión del Municipio**
161	No hay financiación para ejercer adecuadamente el liderazgo en jóvenes y mujeres	3	8%	**Grupos vulnerables**
162	Consumo de sustancias psicoactivas	2	5%	**Salud**
163	Falta de una estrategia efectiva de mercadeo de la oferta cultural.	2	5%	**Cultura**
164	No cumplimiento de las normas urbanísticas	2	5%	**Vivienda**

No.	Problemáticas	Territorio	%	Temas Estratégicos
165	Exclusión de grupos LGBTI	2	5%	**Grupos vulnerables**
166	Desconocimiento del aporte económico, político social y cultural hecho por la población afro para el desarrollo de la ciudad.	2	5%	**Grupos vulnerables**
167	Desconocimiento de las normas	2	5%	**Participación**
168	No existe la responsabilidad social y ambiental con la comuna por parte de las empresas asentadas	2	5%	**Deterioro del medio ambiente**
169	Vandalismo	2	5%	**Zonas verdes y parques**
170	Mejoramiento de zonas verdes	2	5%	**Deporte**
171	Desvalorización viviendas	2	5%	**Vivienda**
172	Falta de nomenclatura (actualización)	2	5%	**Vivienda**
173	Invasión del caracol africano	2	5%	**Deterioro del medio ambiente**
174	Afectación de humedales	2	5%	**Deterioro del medio ambiente**
175	Presencia de hormiga arriera	2	5%	**Deterioro del medio ambiente**
176	Mantenimiento poda de árboles y escenarios deportivos	2	5%	**Población arbórea**
177	Servicio no constante de agua potable	2	5%	**Agua**
178	Asentamientos de desarrollo incompleto	2	5%	**Riesgos**
179	Falta de ciclovías y estacionamiento para bicicletas	2	5%	**Equipamiento social / comunitario**
180	Mal manejo del agua de escorrentía	2	5%	**Malla vial**
181	Falta de puentes peatonales	2	5%	**Movilidad**
182	Dotación policial	2	5%	**Inseguridad**
183	Falta de existencia de un ente que vele por esta necesidad de vivienda.	2	5%	**Vivienda**
184	Falta de programas deportivos para la población discapacitada	2	5%	**Grupos vulnerables**
185	Falta de programas de atención a comunidad negra	2	5%	**Grupos vulnerables**
186	Falta de inversión y Negligencia gubernamental	2	5%	**Agua**
187	Bajo compromiso de la administración	2	5%	**Equipamiento social / comunitario**
188	Bajo presupuesto para pavimentación vial	2	5%	**Malla vial**
189	Falta de control del gobierno municipal en la ejecución idónea de los proyectos	2	5%	**Servicio público eficiente**
190	Negligencia administrativa (deporte)	2	5%	**Servicio público eficiente**
191	Corrupción a la ejecución de los contratos por parte de los operadores (malla vial)	2	5%	**Malla vial**
192	Falta de capacitación en oficios que pueden desarrollar los adultos mayores	2	5%	**Participación**
193	Falta de participación e inclusión de la comunidad en los	2	5%	**Emprendimiento**

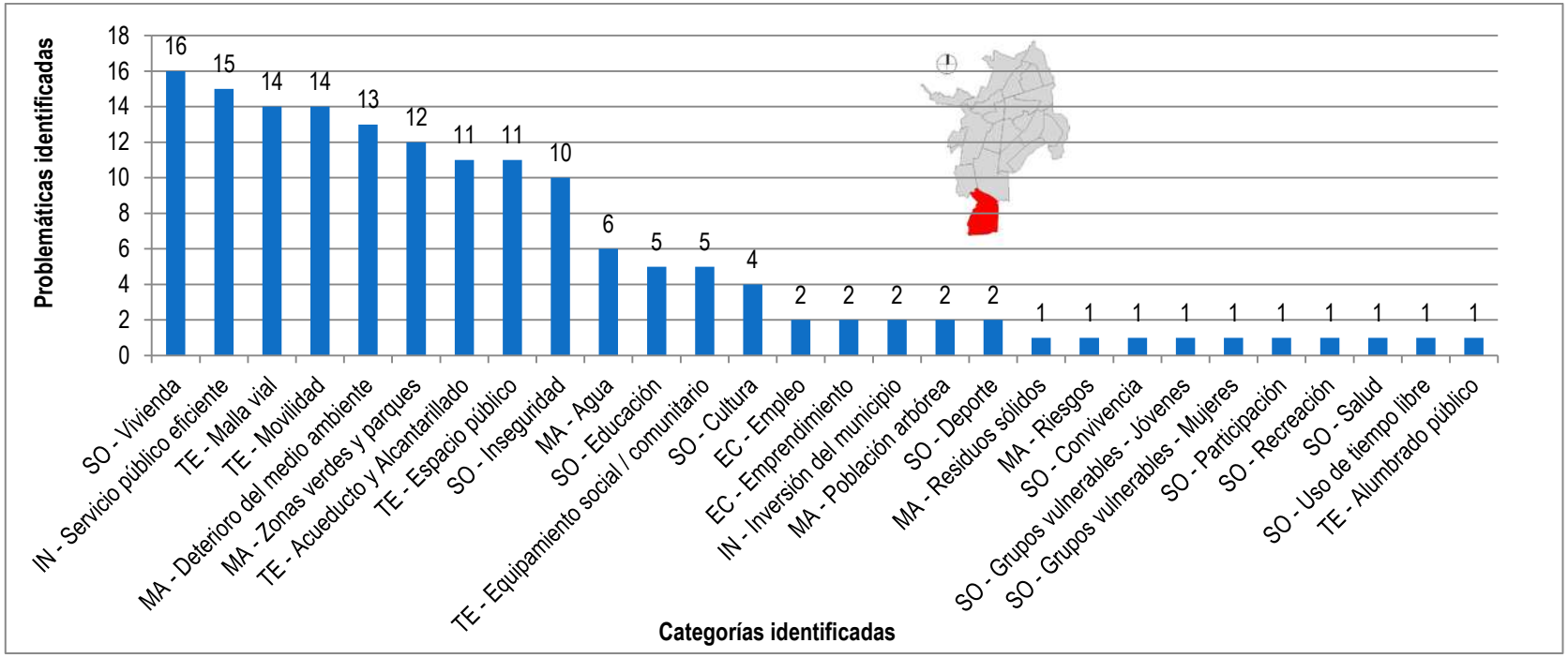
No.	Problemáticas	Territorio	%	Temas Estratégicos
	beneficios generados por el ecoturismo.			
194	No hay financiación para ejercer adecuadamente el liderazgo en jóvenes y mujeres	2	5%	**Participación**
195	Ausencia de un proyecto de educación rural (PER)	2	5%	**Educación**
196	Explotación minera	1	3%	**Deterioro del medio ambiente**
197	Fácil acceso a armas	1	3%	**Inseguridad**
198	Incremento de Pandillas	1	3%	**Convivencia**
199	Desintegración de hogares	1	3%	**Convivencia**
200	Incremento de Enfermedades Solares	1	3%	**Deporte**
201	Incremento de morbilidad por hipertensión	1	3%	**Salud**
202	Por falta de oportunidad de empleo no hay como acceder a un subsidio.	1	3%	**Vivienda**
203	Jóvenes vinculados a factores de riesgo	1	3%	**Grupos vulnerables**
204	Malas prácticas ambientales	1	3%	**Deterioro del medio ambiente**
205	Cables de sistemas eléctricos expuestos	1	3%	**Riesgos**
206	Emigración a otras ciudades	1	3%	**Inseguridad**
207	Deterioro de redes de acueducto y alcantarillado	1	3%	**Deporte**
208	Monocultivo de caña	1	3%	**Deterioro del medio ambiente**
209	Invasión zonas de protección	1	3%	**Riesgos**
210	Deslizamientos	1	3%	**Riesgos**
211	Dificultades de transporte para llegar a los escenarios culturales	1	3%	**Movilidad**
212	Invasión del espacio público	1	3%	**Movilidad**
213	Inexistencia de un transporte formal	1	3%	**Movilidad**
214	Deterioro de las redes y cableado eléctrico, de internet y de comunicaciones.	1	3%	**Conectividad**
215	Ausencia de programas deportivos para el adulto mayor	1	3%	**Deporte**
216	No hay programas de asistencia alimentaria para adultos mayores	1	3%	**Salud**
217	Falta de recursos económicos para subsidiar los gastos que se generan al estudiar.	1	3%	**Educación**
218	Falta de educación a la mujer	1	3%	**Educación**
219	Falta de articulación entre Administración y organizaciones comunitarias.	1	3%	**Participación**
220	Baja prioridad temas ambientales	1	3%	**Participación**
221	Deficiente implementación de PGIRS	1	3%	**Deterioro del medio ambiente**
222	Ausencia de cobertura vegetal	1	3%	**Deterioro del medio ambiente**
223	Falta de socialización de utilización de aguas lluvias y domiciliarias	1	3%	**Agua**
224	Inexistencia de una caracterización de riesgos ambientales en la comuna (mapa)	1	3%	**Riesgos**
225	Débil vigilancia y control de autoridades ambientales y de salud pública	1	3%	**Salud ambiental**
226	Bajo compromiso de la administración frente a las solicitudes de mejoramiento vial	1	3%	**Malla vial**
227	No tienen en cuenta los requerimientos comunitarios frente a la problemática ambiental	1	3%	**Deterioro del medio ambiente**

No.	Problemáticas	Territorio	%	Temas Estratégicos
228	Necesidad de desconcentración de los servicios de la administración municipal	1	3%	**Servicio público eficiente**
229	Falta de coordinación interinstitucional en obras de mitigación y mantenimiento (EMCALI, DAGMA, CVC)	1	3%	**Riesgos**
230	Limitadas propuestas de programas de emprendimiento articulados a procesos comunitarios	1	3%	**Emprendimiento**
231	Falta de difusión de programas de emprendimiento y formación para el empleo	1	3%	**Emprendimiento**
232	Practicas Agropecuarias Inadecuadas	1	3%	**Deterioro del medio ambiente**
233	No hay estudio sobre actividades económicas y sus impactos ambientales y sociales	1	3%	**Deterioro del medio ambiente**
234	Falta de infraestructura para alojamiento y prestación de la oferta de bienes y servicios ecoturísticos	1	3%	**Emprendimiento**
235	No se promueven emprendimientos sociales y económicos para los adultos mayores	1	3%	**Emprendimiento**

Fuente: Elaboración propia con base en procesamiento de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Anexo 3. Procesamiento de información de percepción comunitaria agregada por sector caso de análisis

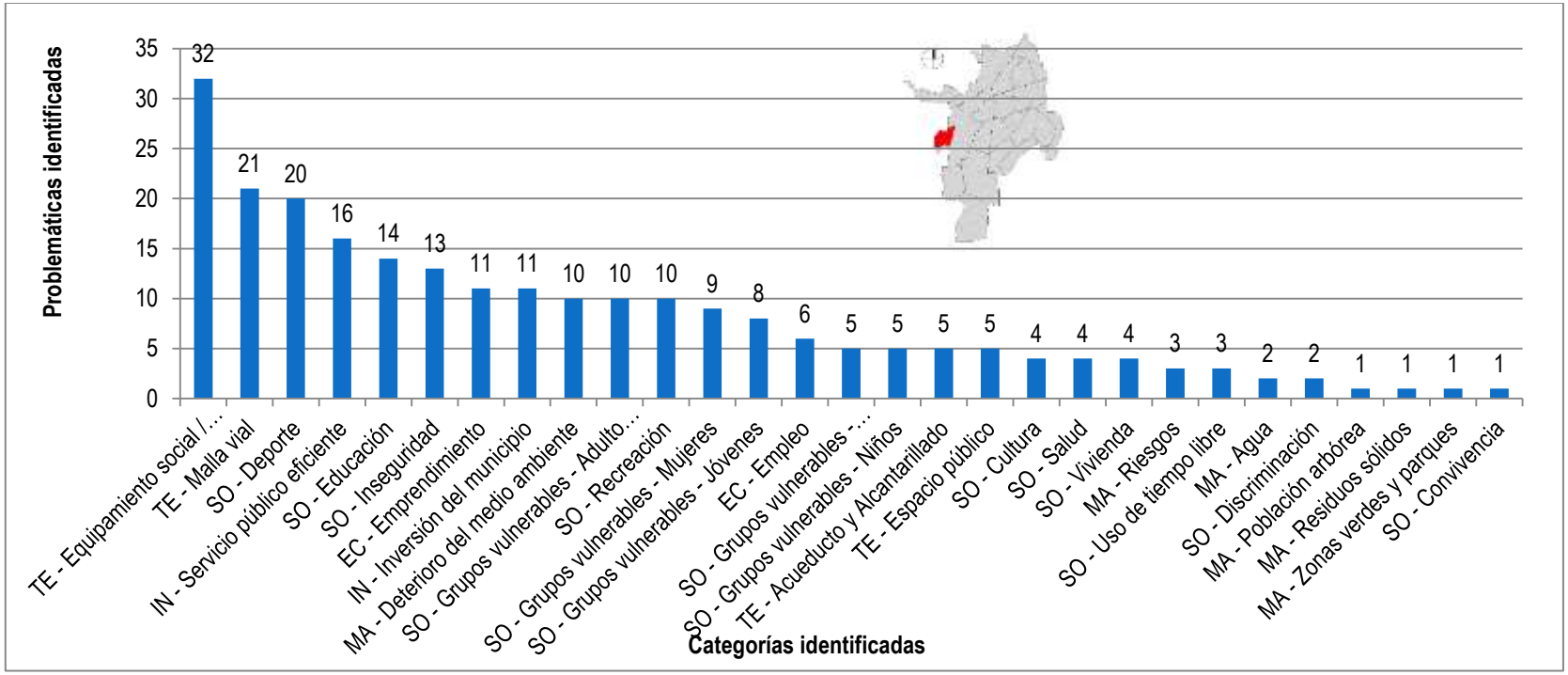
Categorías con problemáticas relacionadas en los datos de percepción - Comuna 22



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

* Entre las problemáticas referidas por la población relacionadas con casas de eventos se encuentran: Casas abandonadas o en poder de estupefacientes, Ausencia del control del gobierno, Población busca sitios clandestinos.

* Entre las problemáticas referidas por la población relacionadas con la pérdida del espacio público se encuentran: Predominio del interés privado sobre el territorio, Nuevos proyectos que no cumplen con normas urbanísticas, Pérdida de zonas verdes, No hay cumplimiento de los criterios técnicos para alcanzar armonía del uso del suelo y la edificabilidad con la estructura urbana, según el POT, Falta de autoridad municipal y no hay suficiente recurso humano y técnico que apoye el ejercicio del control.

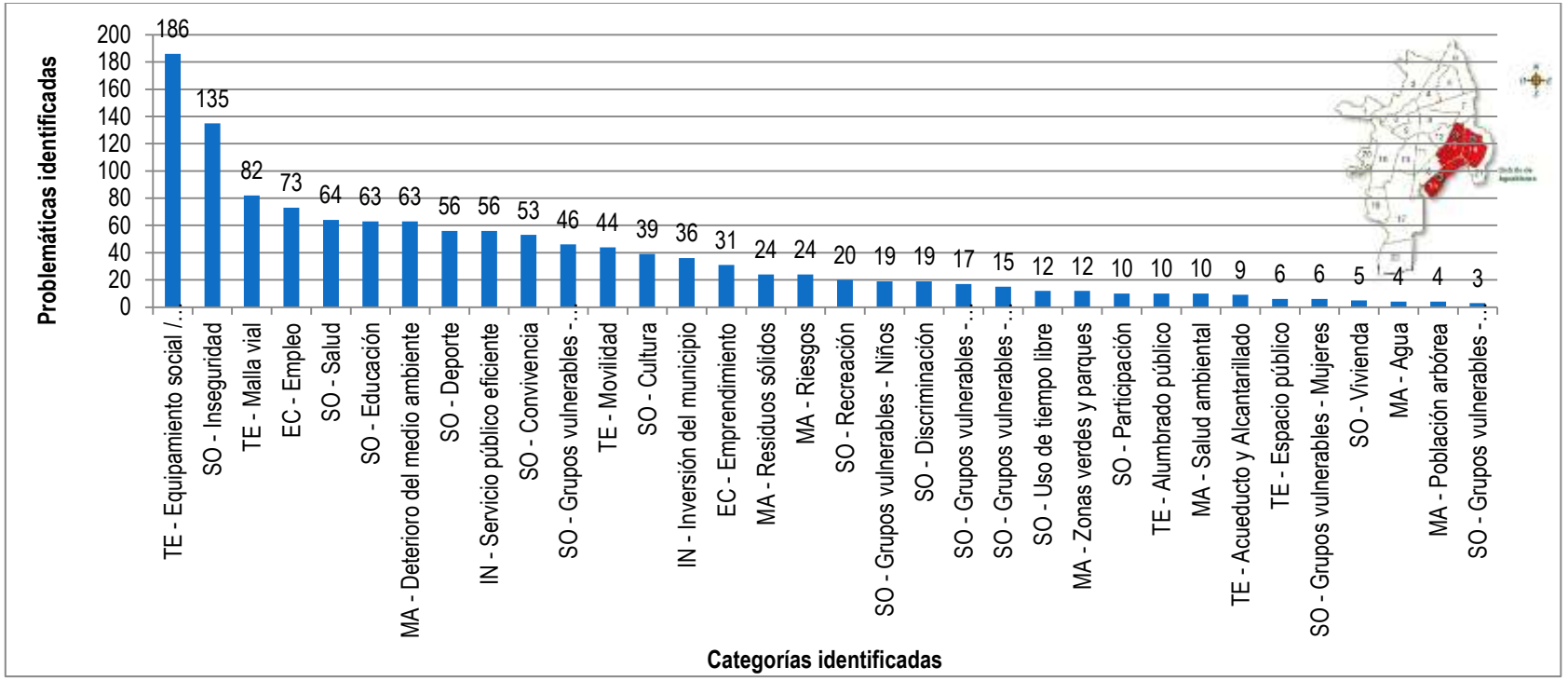


Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

* Entre las problemáticas referidas por la población relacionadas con educación se encuentran: Estudiantes de las Instituciones Educativas llenos de información inútil y destrezas mecánicas, Pensum Educativo no concuerda con la vida práctica, Padres no apoyan a sus hijos en los trabajos escolares, Empresa privada no se compromete con la educación pública.

* Entre las problemáticas referidas por la población relacionadas con mujeres cabeza de hogar se encuentran: Muchas Mujeres Cabeza de hogar sin vivienda propia para sus familias, Insuficientes ingresos económicos de las mujeres cabeza de hogar, Muchas mujeres cabeza de hogar sin capacidad de ahorro, Estado y sector financiero no ofrecen alternativas viables a mujeres cabeza de hogar para adquirir vivienda propia; Inexistencia de un albergue de orientación y protección para la atención de mujeres e hijos vulnerados en sus derechos, Falta de solidaridad para comprender las problemáticas que aquejan a las mujeres cabeza de hogar, Falta de compromiso del Estado, Negación de las problemáticas relacionadas con las mujeres cabeza de hogar y sus hijos.

Categorías con problemáticas relacionadas en los datos de percepción - Comunas 13, 14 y 15



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

* Entre las problemáticas referidas por la población relacionadas con salud se encuentran: Falta de atención médica y Deficiente atención para discapacitados.

* Entre las problemáticas referidas por la población relacionadas con deterioro del medio ambiente se encuentran: Invasión de excrementos de animales, Inadecuado disposición de escombros por parte de los carretilleros al lado del humedal Isaías Duarte Cancino y distintos lugares públicos y privados de la comuna, Escombrera Ilegal de Mojica, Carbonera ilegal de Mojica, Falta de legalización de zonas verdes.

* Entre las problemáticas referidas por la población relacionadas con convivencia se encuentran: Abuso Sexual infantil, Violencia Intrafamiliar, Alto índice de separación de parejas, Comportamientos Agresivos y violentos en jóvenes, Prostitución en jóvenes y adolescentes, Consumo de Sustancias psicoactivas, Embarazo a temprana edad.

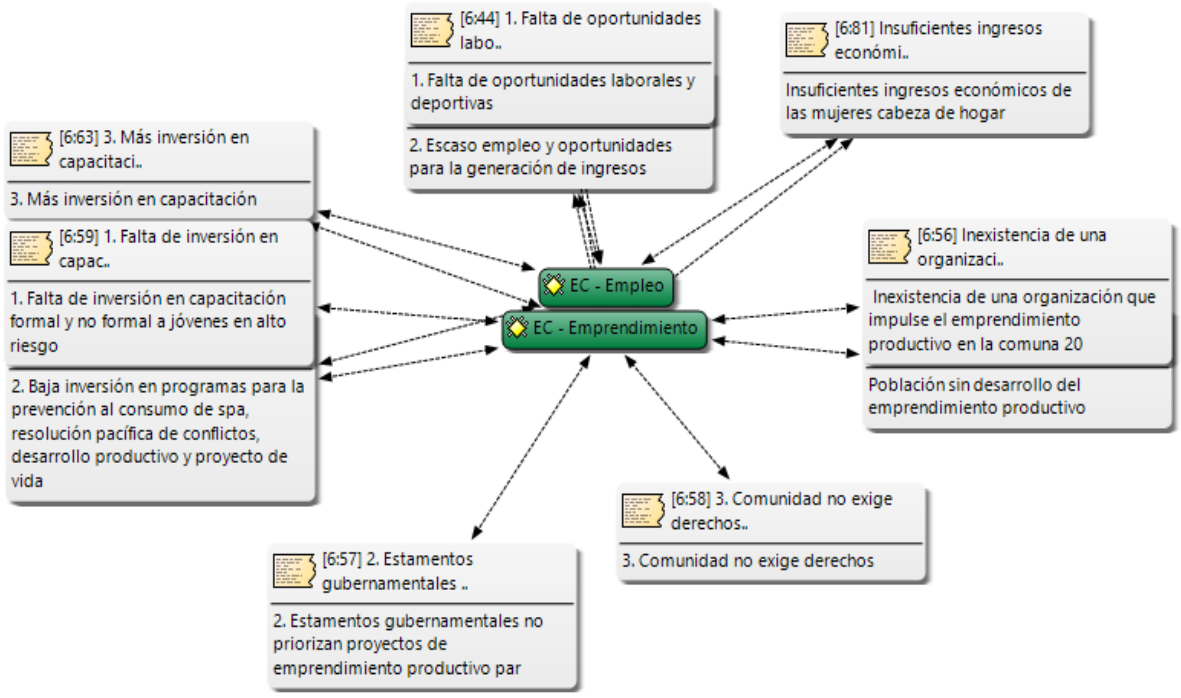
Anexo 4. Resultados Atlas Ti – Eje Económico

Configuración de problemáticas: Económico, Comuna 22



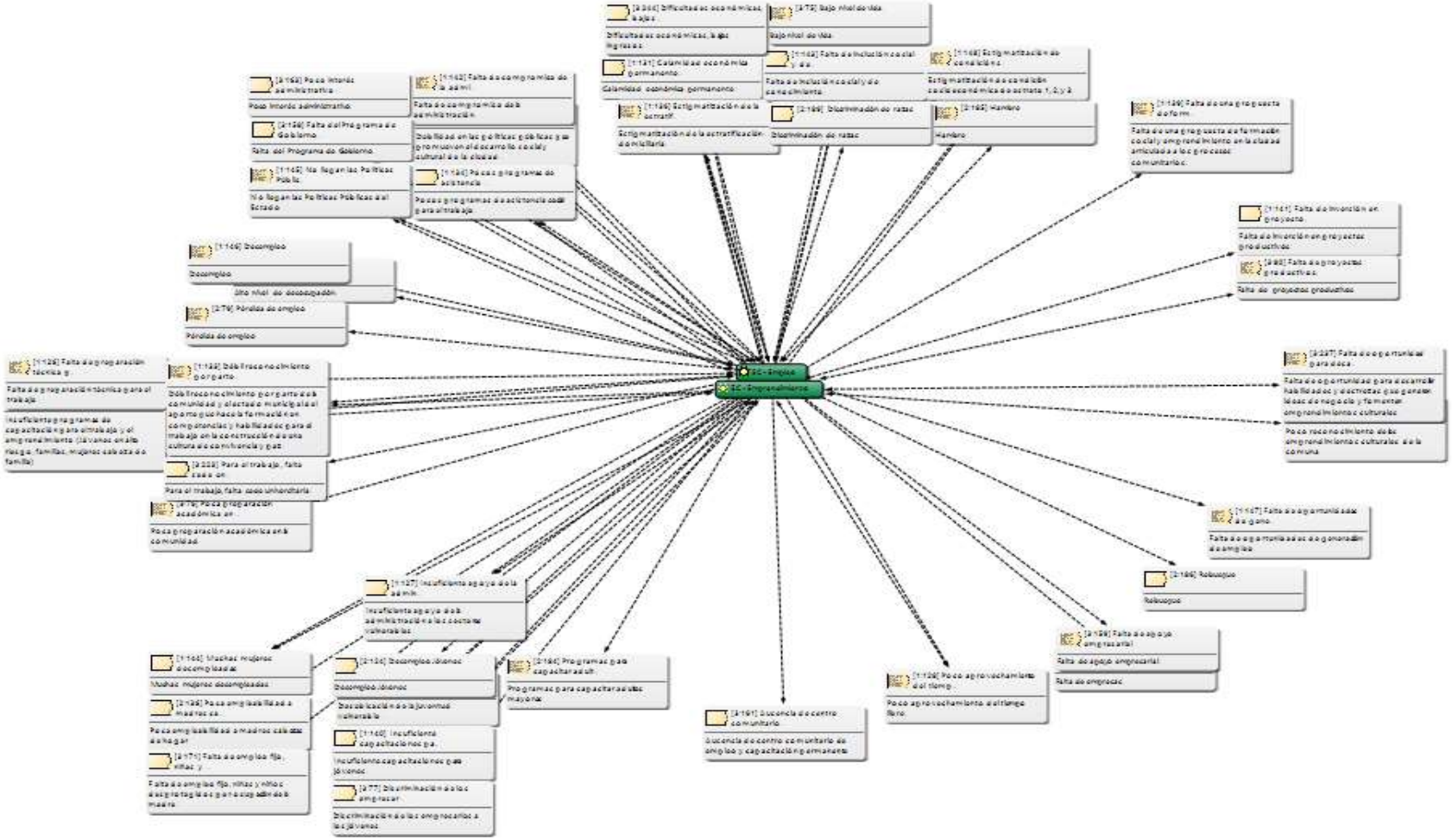
Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Configuración de problemáticas: Económico, Comuna 20



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

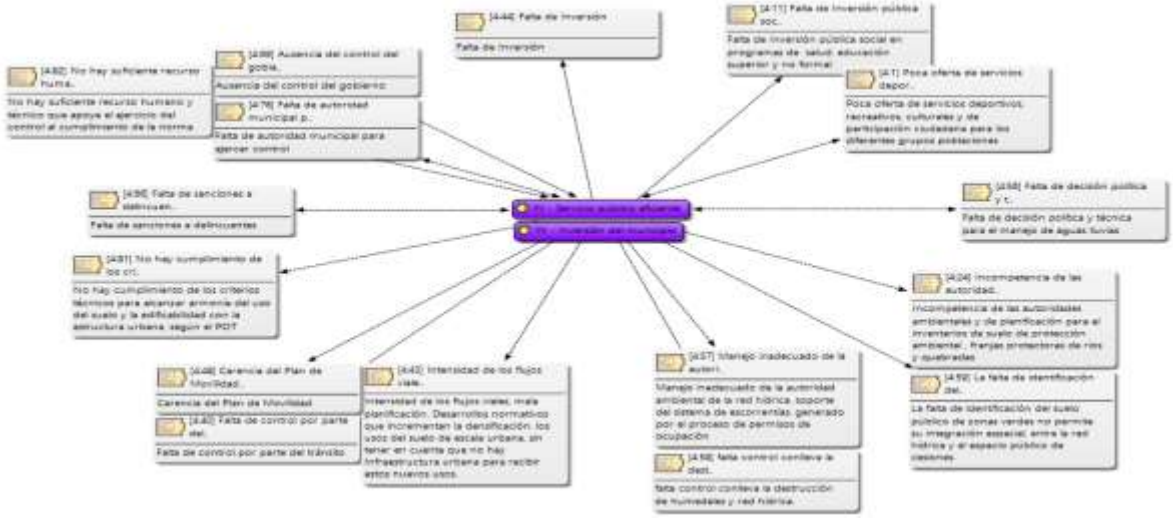
Configuración de problemáticas: Económico, Comunas 13, 14 y 15



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio “Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019”. Alcaldía-Univalle, 2015.

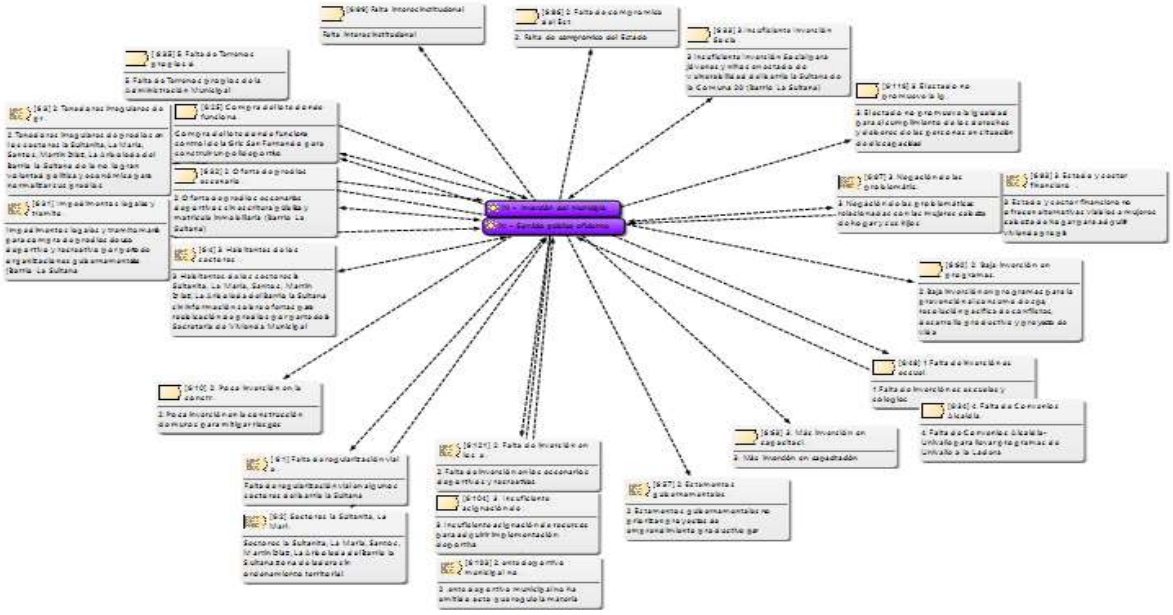
Anexo 5. Resultados Atlas Ti – Eje Institucional

Configuración de problemáticas: Institucional, Comuna 22



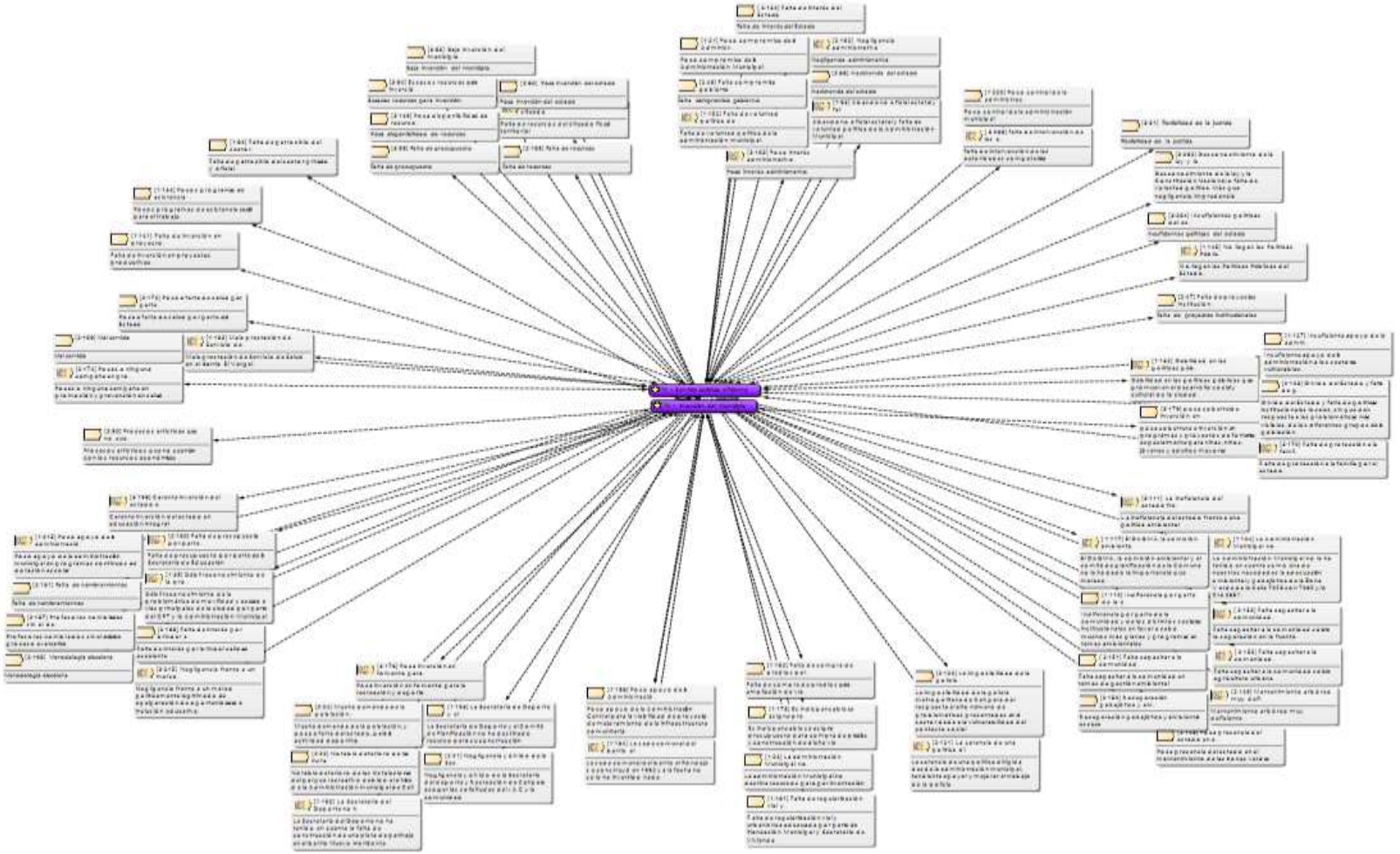
Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Configuración de problemáticas: Institucional, Comuna 20



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

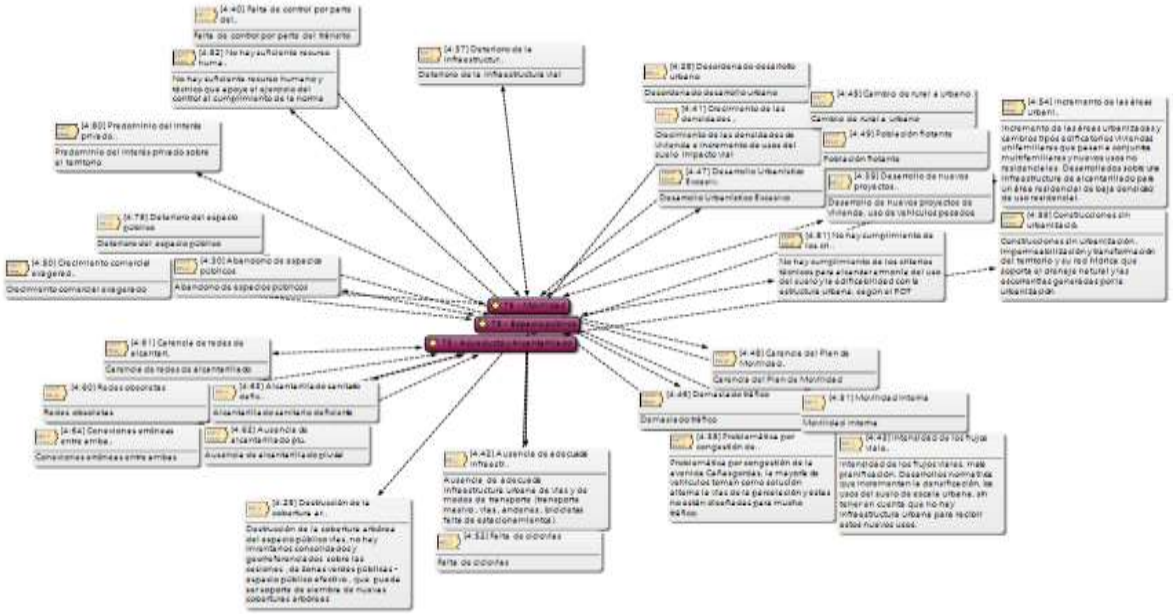
Configuración de problemáticas: Institucional, Comunas 13, 14 y 15



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio “Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019”. Alcaldía-Univalle, 2015.

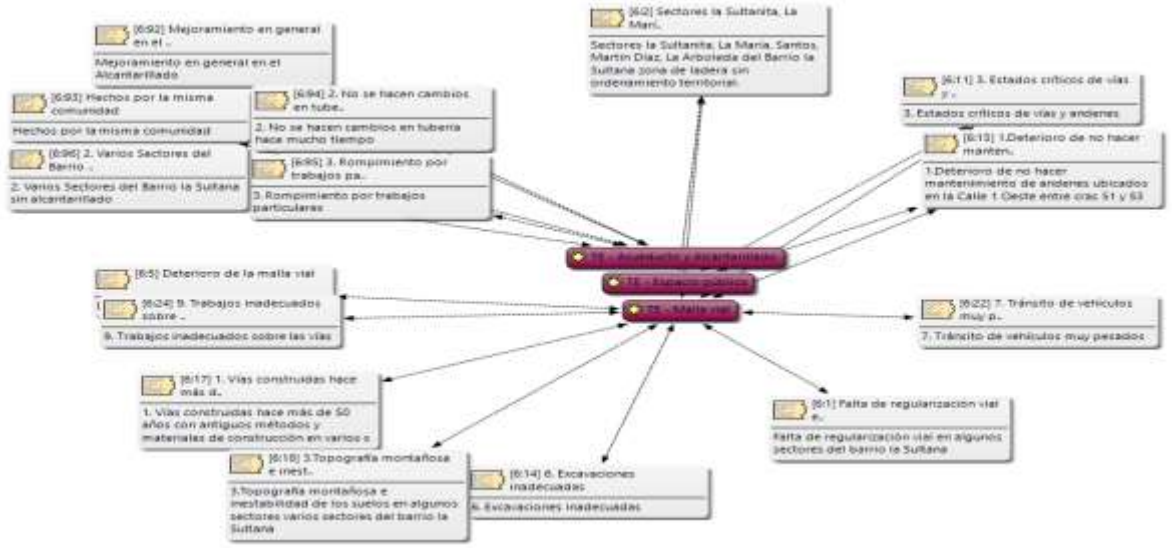
Anexo 6. Resultados Atlas Ti – Eje Territorial

Configuración de problemáticas: Territorial, Comuna 22



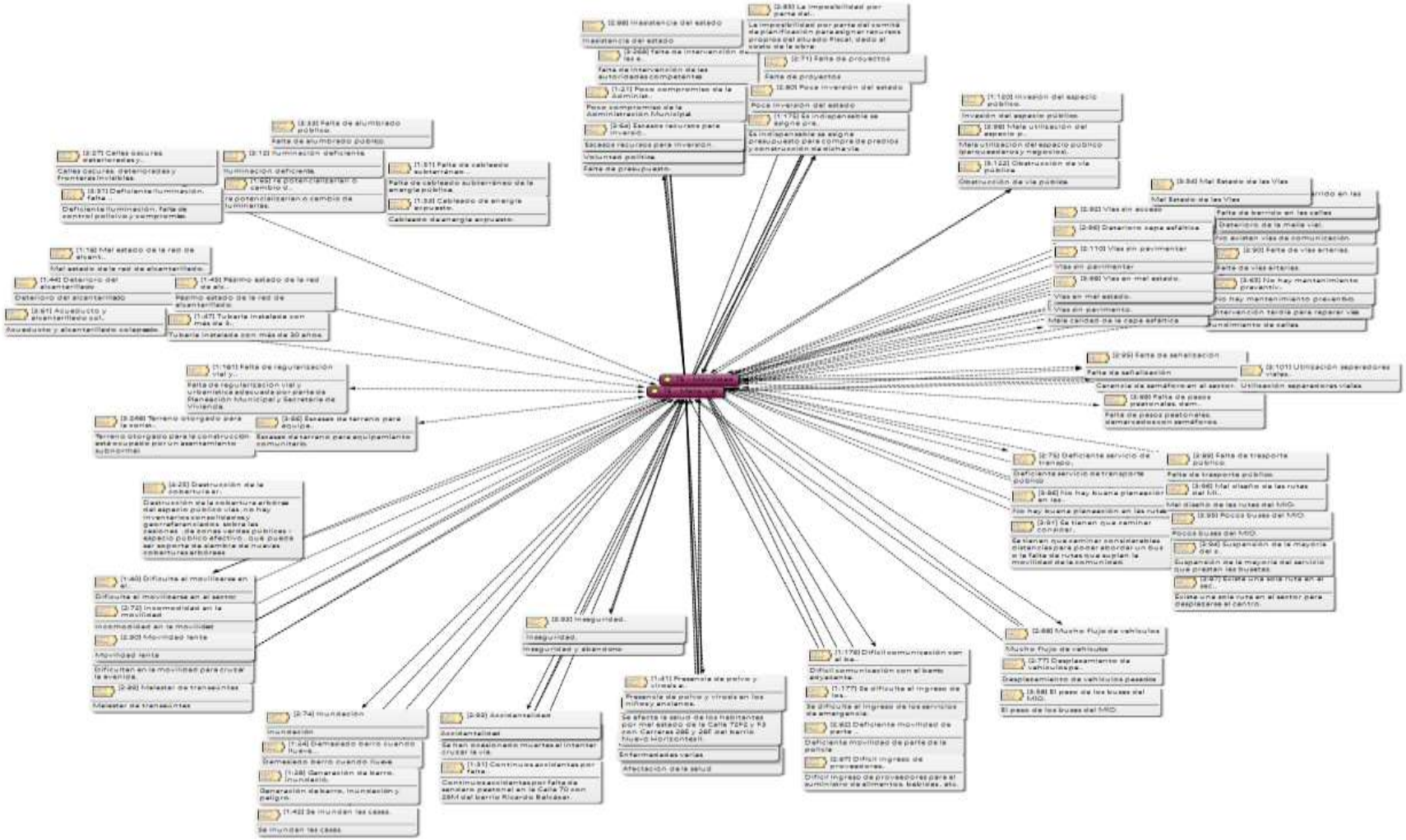
Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Configuración de problemáticas: Territorial, Comuna 20



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

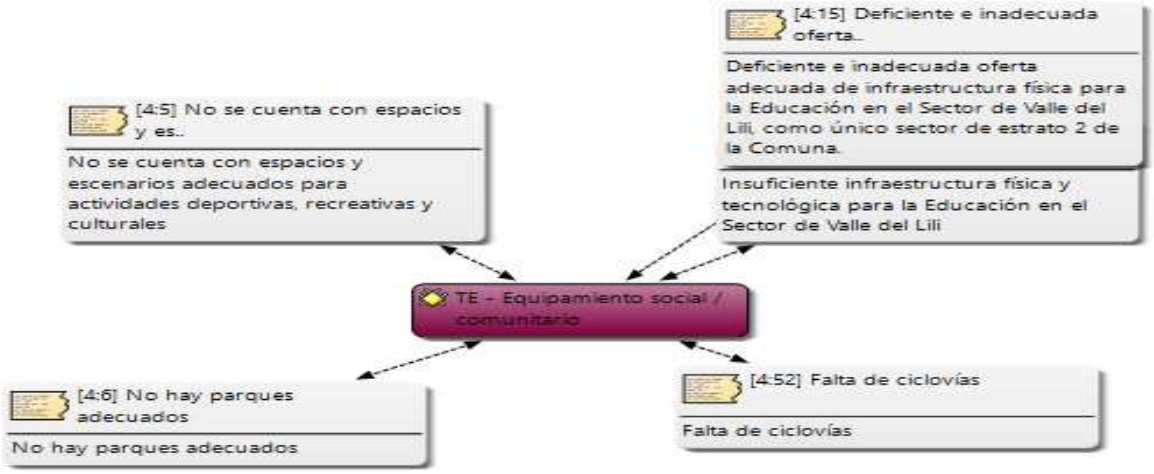
Configuración de problemáticas: Territorial, Comunas 13, 14 y 15



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

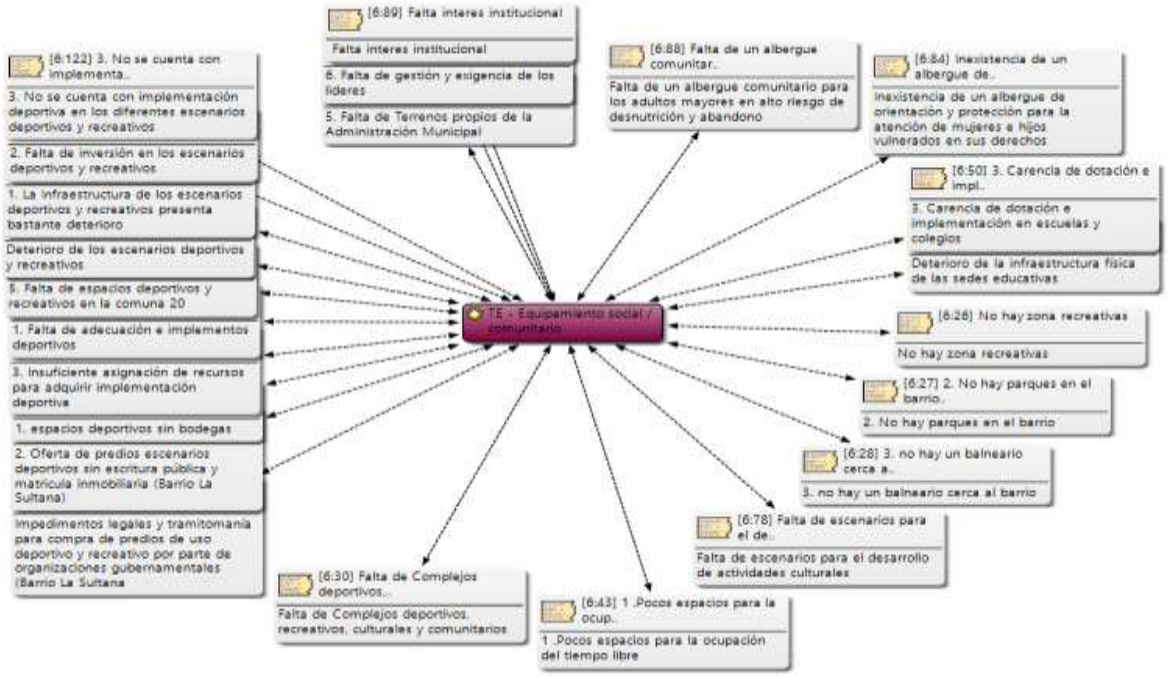
- **Equipamiento social comunitario**

Configuración de problemáticas: Equipamiento social comunitario, Comuna 22



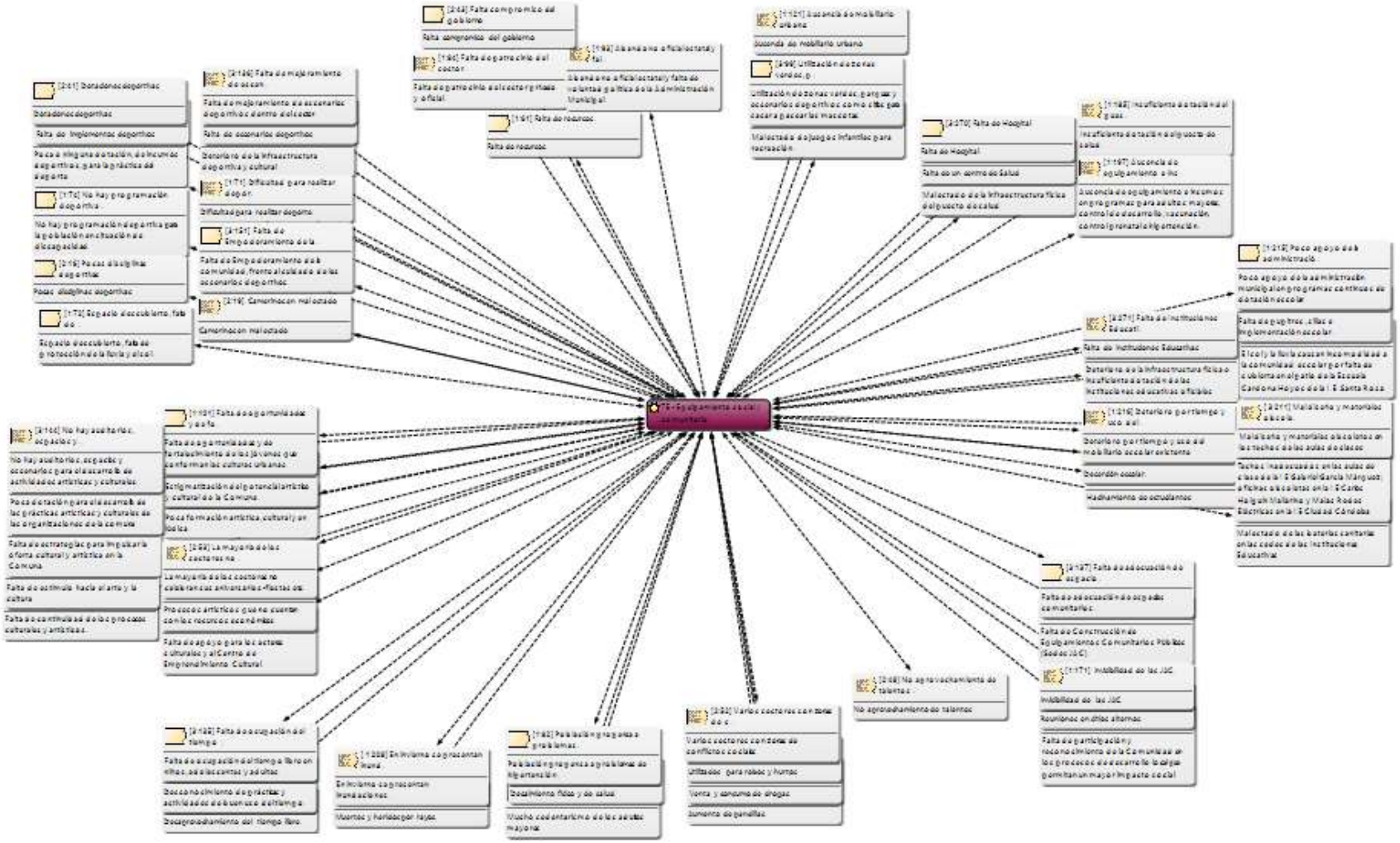
Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Configuración de problemáticas: Equipamiento social comunitario, Comuna 20



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

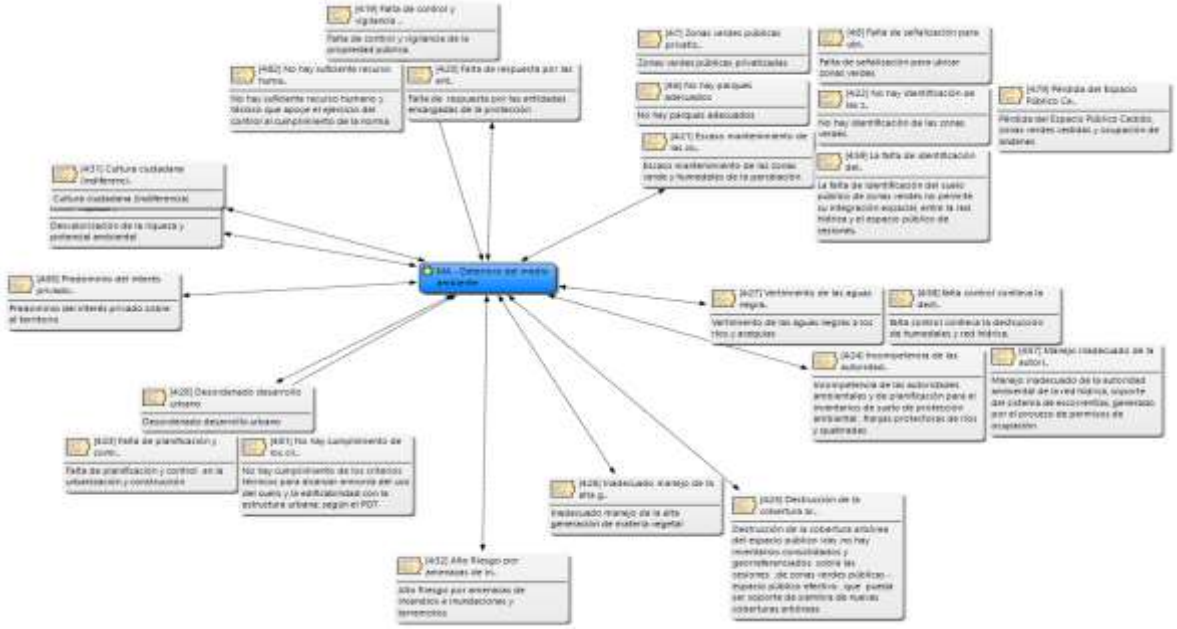
Configuración de problemáticas: Equipamiento social comunitario, Comunas 13, 14 y 15



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

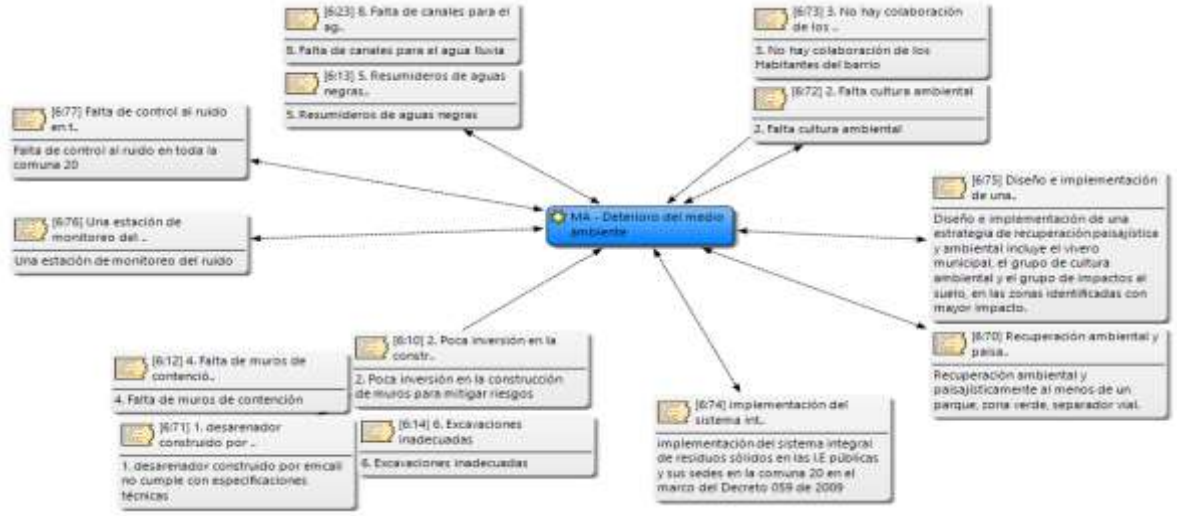
Anexo 7. Resultados Atlas Ti – Eje Medio Ambiental

Configuración de problemáticas: Deterioro del Medio Ambiente, Comuna 22



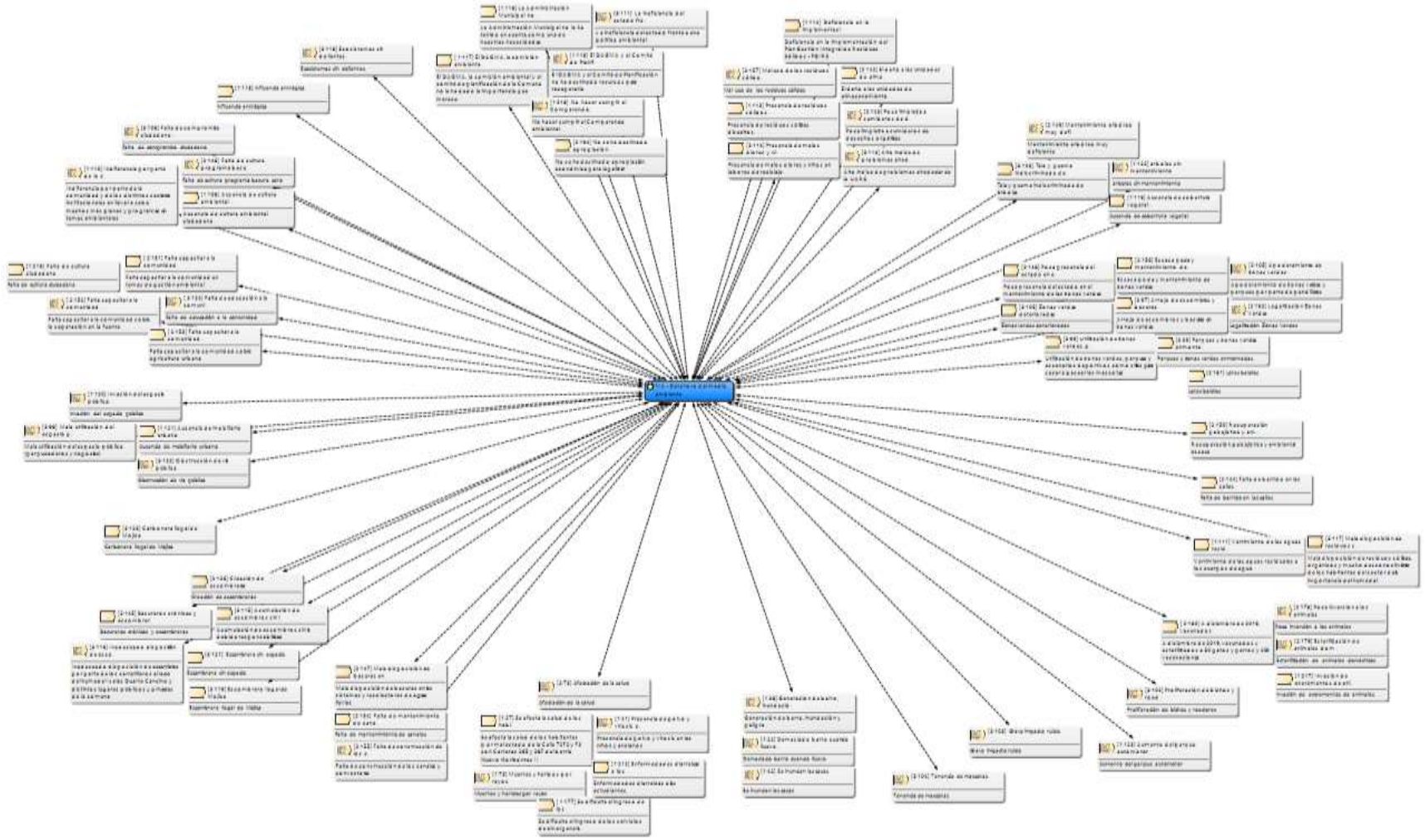
Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Configuración de problemáticas: Deterioro del Medio Ambiente, Comuna 20



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Configuración de problemáticas: Deterioro del Medio Ambiente, Comunas 13, 14 y 15



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio “Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019”. Alcaldía-Univalle, 2015.

Anexo 8. Resultados Atlas Ti – Eje Social

- **Discriminación**

Configuración de problemáticas: Discriminación, Comuna 22



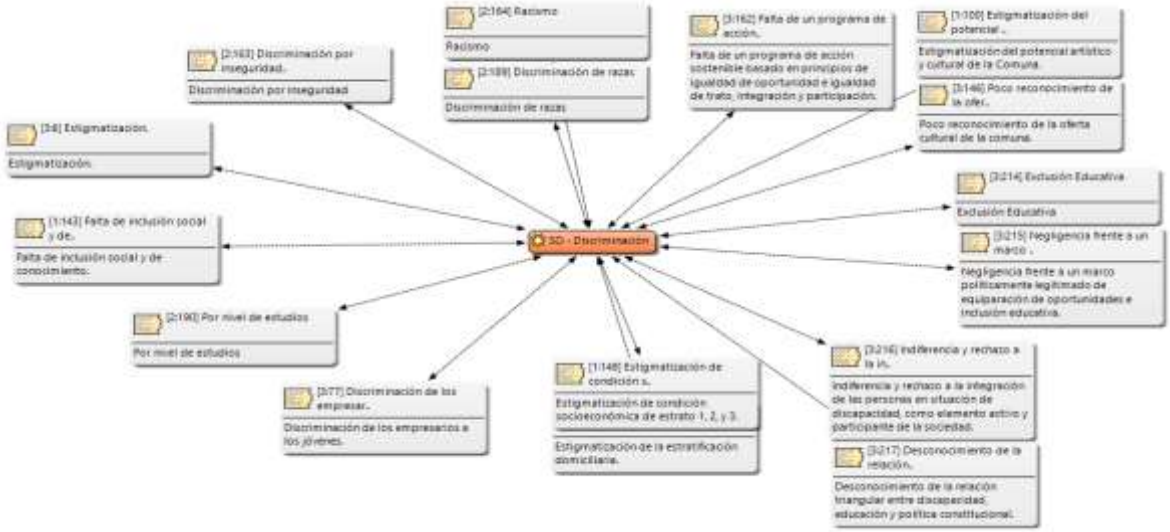
Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Configuración de problemáticas: Discriminación, Comuna 20



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

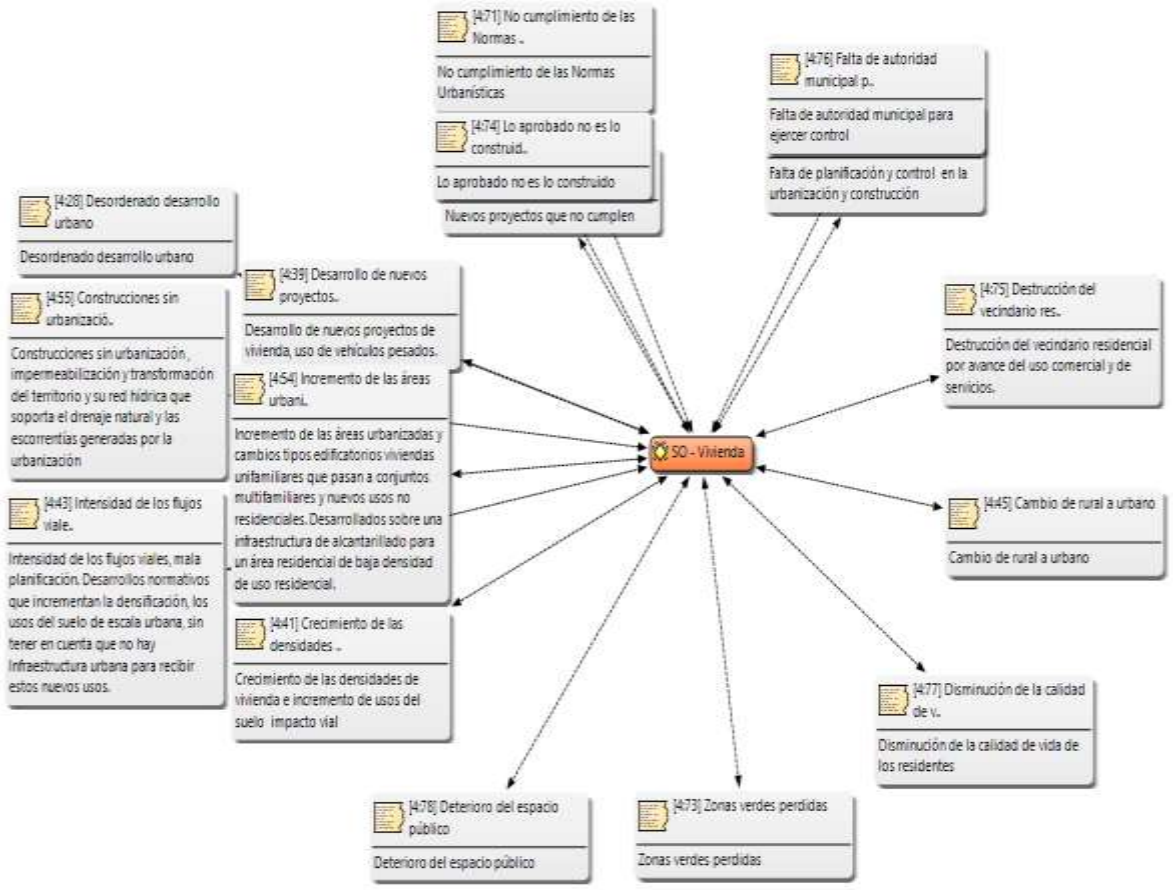
Configuración de problemáticas: Discriminación, Comunas 13, 14 y 15



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

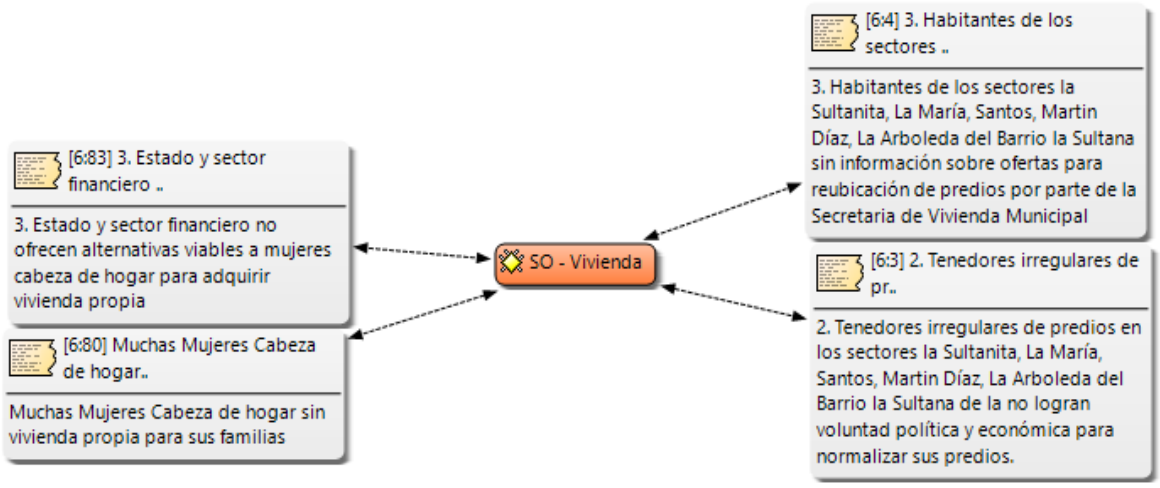
- **Vivienda**

Configuración de problemáticas: Vivienda, Comuna 22



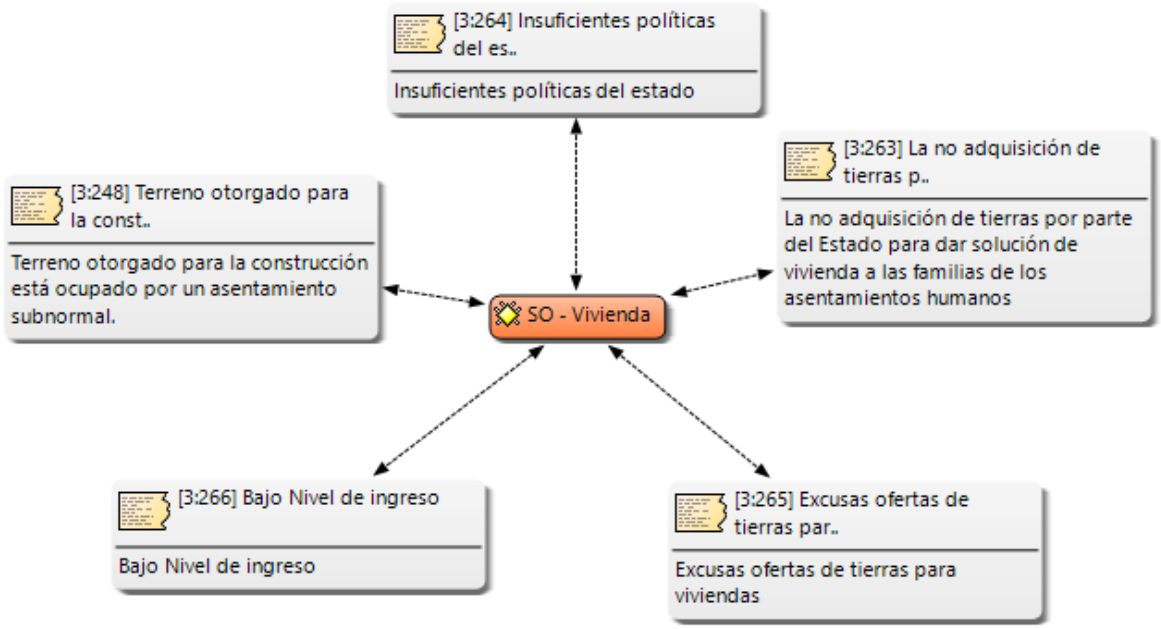
Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Configuración de problemáticas: Vivienda, Comuna 20



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Configuración de problemáticas: Vivienda, Comunas 13, 14 y 15



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

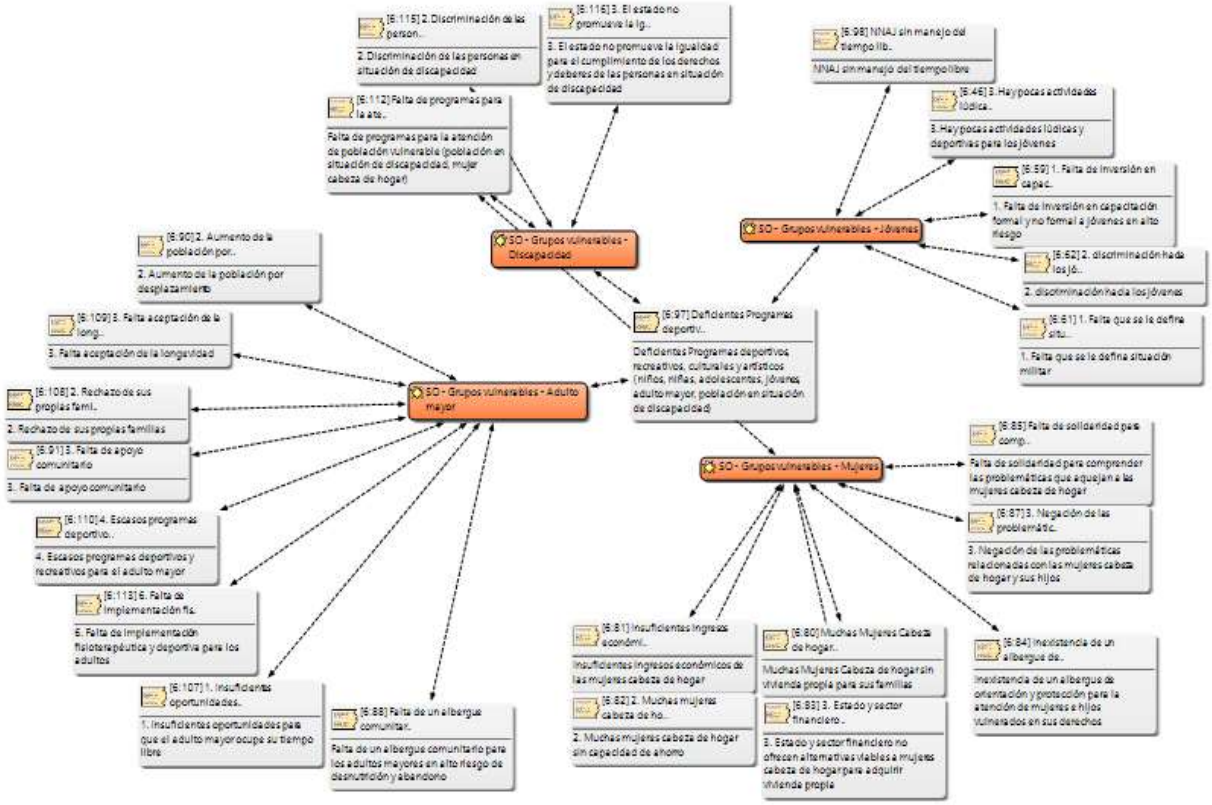
- **Grupos vulnerables**

Configuración de problemáticas: Grupos vulnerables, Comuna 22



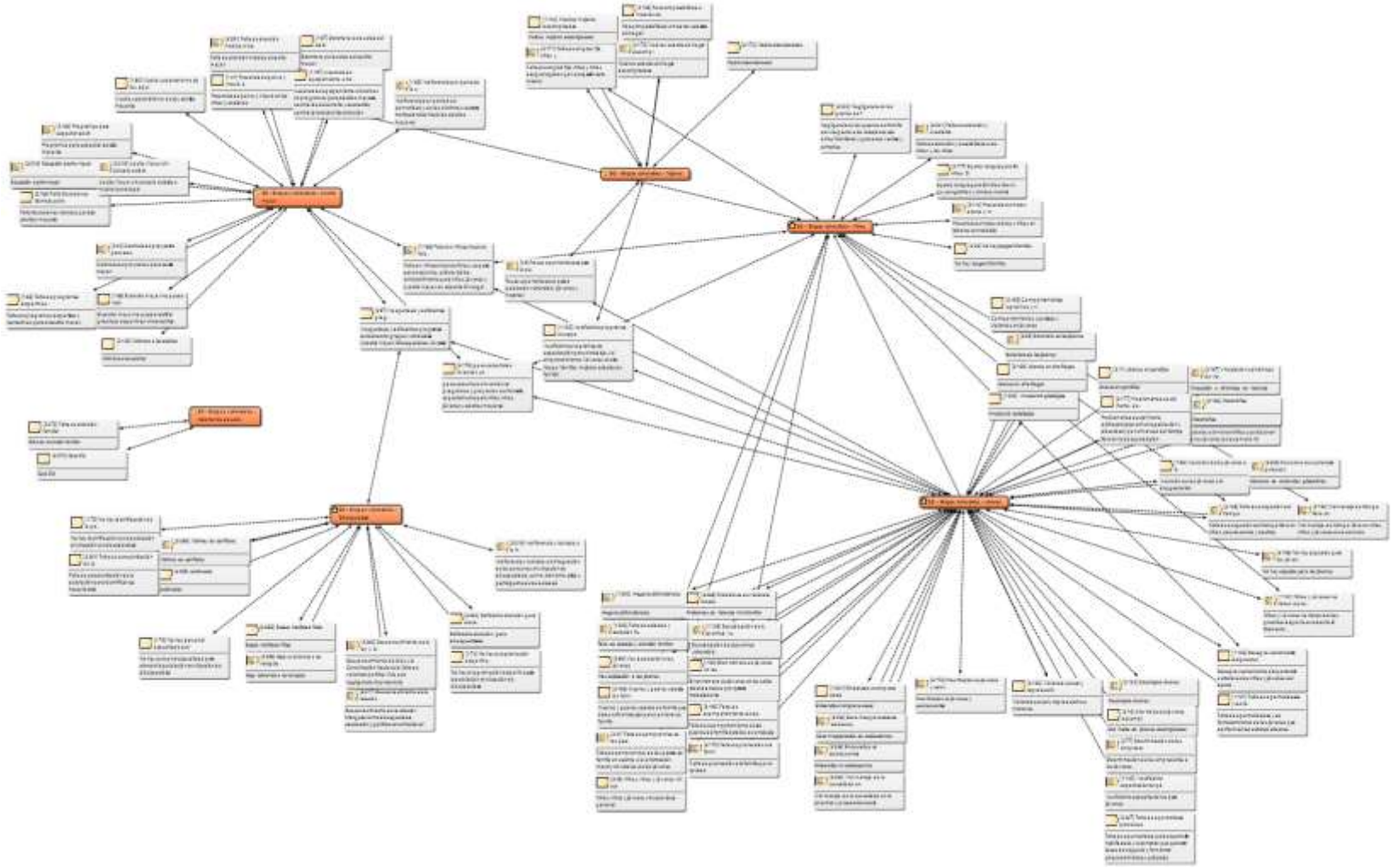
Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Configuración de problemáticas: Grupos vulnerables, Comuna 20



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

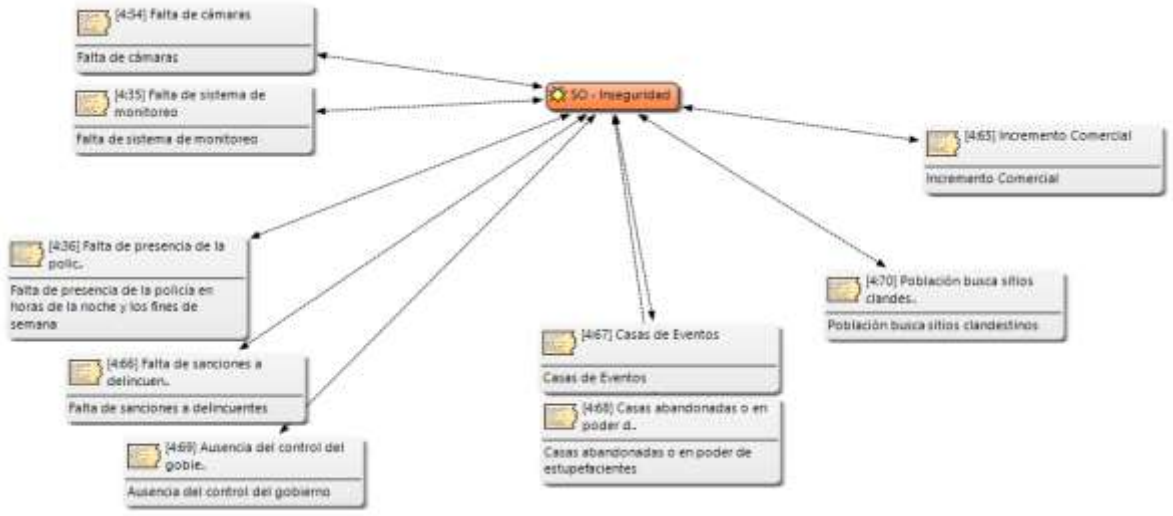
Configuración de problemáticas: Grupos vulnerables, Comunas 13, 14 y 15



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

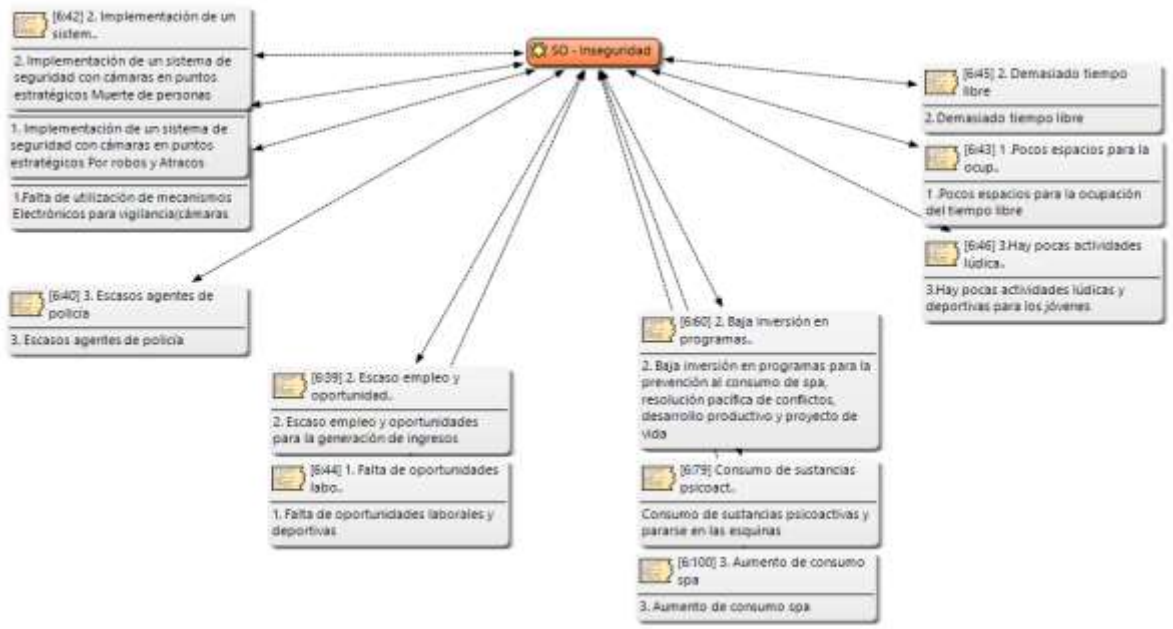
- **Inseguridad**

Configuración de problemáticas: Inseguridad, Comuna 22



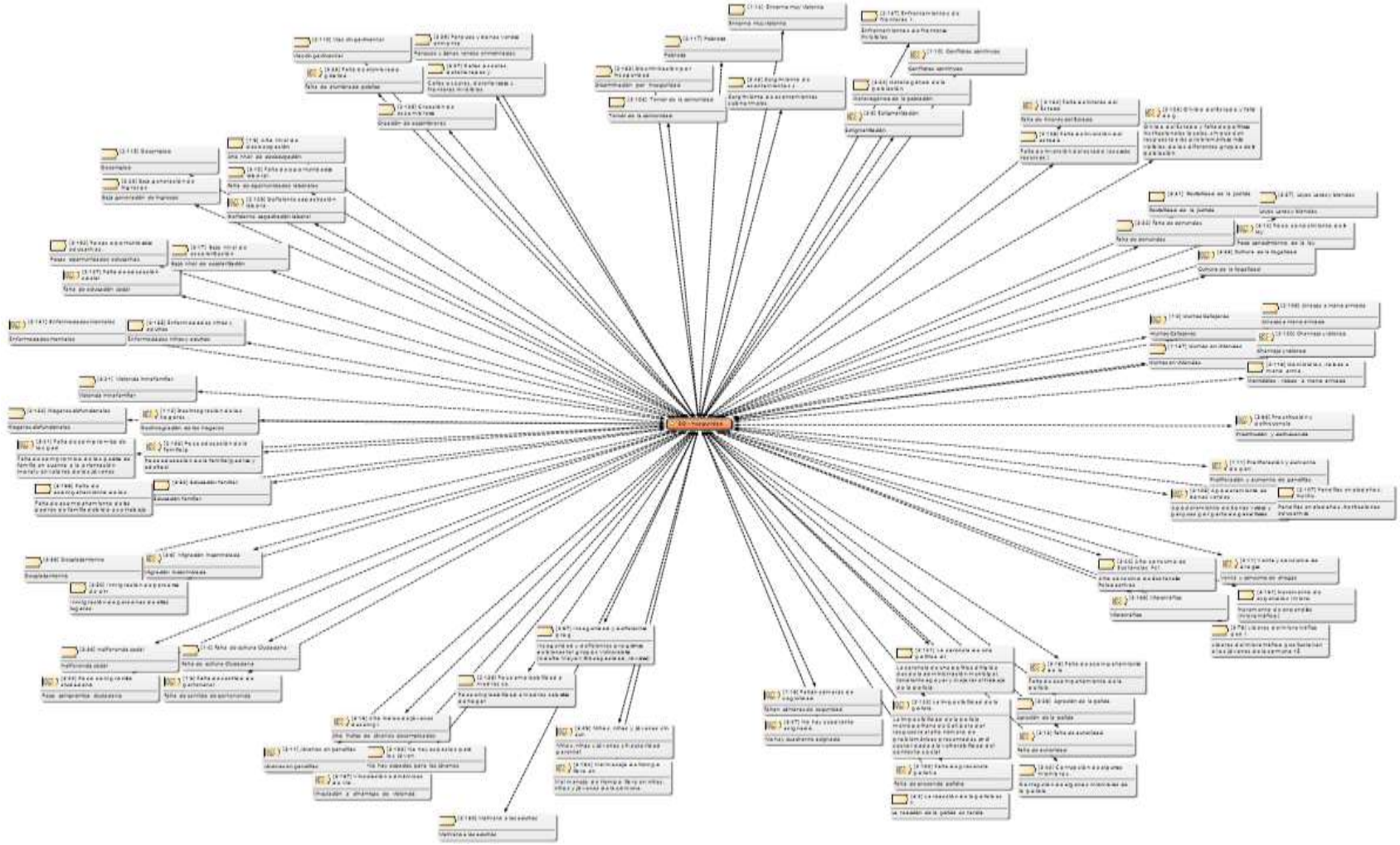
Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Configuración de problemáticas: Inseguridad, Comuna 20



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.

Configuración de problemáticas: Inseguridad, Comunas 13, 14 y 15



Fuente: Elaboración propia en software Atlas Ti, con base en información de Matrices de Caracterización de Problemáticas de Comunas y Corregimientos de Cali (2015), en el marco del convenio "Asistencia en la Formulación de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos y del Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2016-2019". Alcaldía-Univalle, 2015.