

PERCEPCIÓN Y CIUDAD: ANÁLISIS DE  
LA ENCUESTA DEL PROGRAMA *CALI*  
*CÓMO VAMOS* (2005-2014)

CALI, VALLE DEL CAUCA - 2016

© 2016 Universidad Autónoma de Occidente  
Km. 2 vía a Jamundí - Conmutador: 3188000 A.A. 2790  
Cali, Valle del Cauca - Colombia  
www.uao.edu.co

ISBN \_\_\_\_\_

Primera edición, Abril / 2016

El contenido de esta publicación no compromete el pensamiento de la Institución, es responsabilidad absoluta de los autores.

Este libro no podrá ser reproducido en todo o en parte, por ningún medio impreso o de reproducción sin permiso escrito del titular del Copyright.

Printed in Colombia

## Gestión editorial

Jefe Programa Editorial

**Jorge Enrique Salazar Ferro**

Coordinación Programa Editorial

**Claudia Lorena González González**

Editores

**Álvaro Guzmán Barney**

**Enrique Rodríguez Caporalli**

Corrección de Estilo

**Andrés Felipe Tapiero Ríos**

Programa Editorial

Dirección de Investigaciones y Desarrollo Tecnológico

### **Percepción y Ciudad: análisis de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos* (2005-2014)**

ISBN: \_\_\_\_\_

**Contiene referencias bibliográficas y visuales.**

**Número de páginas: 227**

- 1- Análisis del programa *Cali Cómo Vamos*. Aspectos ambientales.
- 2- Movilidad y vialidad en Cali. Una carrera perdida.
- 3- Empleo y precios.
- 4- Sector salud.
- 5- La educación en Cali: realidades y percepciones.
- 6- El espacio público y la oferta de cultura y recreación en Cali.
- 7- Percepción de la seguridad, Cali: 2005 - 2014.
- 8- Metodología de las encuestas repetidas: un análisis en el marco de la encuesta *Cali Cómo Vamos* (2005-2014).

Fotografías de la carátula: Diego Sinisterra, cedidas por la Alcaldía de Cali.

Esta publicación no tiene propósitos comerciales, es el resultado de un trabajo académico y/o divulgación de resultados de investigación.

# PERCEPCIÓN Y CIUDAD: ANÁLISIS DE LA ENCUESTA DEL PROGRAMA *CALI CÓMO VAMOS* (2005-2014)

Análisis del programa <i>Cali Cómo Vamos</i> . aspectos ambientales Mario A. Gandini	15 página
Movilidad y vialidad en Cali: una carrera perdida Emilio Latorre	39 página
Empleo y precios Julio C. Alonso / María F. Bonilla	65 página
Sector salud Julio C. Alonso / María F. Bonilla	81 página
La educación en Cali: realidades y percepciones Ana L. Paz / Nathalia Muñoz	101 página
El espacio público y la oferta de cultura y recreación en Cali Enrique Rodríguez	133 página
Percepción de la seguridad, Cali: 2005 - 2014 Álvaro Guzmán	179 página
Metodología de las encuestas repetidas: un análisis en el marco de la encuesta <i>Cali Cómo Vamos</i> (2005-2014) Fabián Bravo	207 página



## PREFACIO

Los capítulos que componen este libro dan cuenta de algunos de los modos a través de los cuales es posible abordar la diversidad constitutiva del fenómeno urbano. Cali es, por su historia, por sus pobladores, por el entresijo de procesos que tienen lugar en ella y con ella, por su tamaño, una ciudad diversa, fragmentada, desigual, inequitativa, heterogénea, multifacética. Frente a esto no queda sino aproximarse a ella poco a poco, capa a capa, proceso por proceso. Este libro es un intento por recorrer la ciudad desde la perspectiva de los ciudadanos, analizando y discutiendo lo que implican sus percepciones, contrastándolas con otras más institucionales, más decantadas por los procedimientos académicos y políticos, por los famosos datos ‘duros’; de este contraste, esperamos salgan mejores formas de aproximarse a la ciudad.

En el primer capítulo, el profesor Mario Gandini explora la percepción de la ciudadanía sobre los aspectos ambientales y la gestión ambiental que desarrolla la Administración Local. El texto muestra que, con relación a esta última, la calificación que le da la ciudadanía es toda inferior a 3 sobre 5, en temas como: contaminación del aire; contaminación del agua; nivel de ruido; cantidad de árboles; contaminación visual: basuras y escombros en las calle, lo cual evidencia el complejo panorama que atraviesa la ciudad con respecto a este problema. Cada uno de estos temas es abordado en detalle en el texto, lo que permite al autor sugerir algunas recomendaciones de política pública ambiental para el Municipio, entre las que se destacan: las funciones del DAGMA, que deben ceñirse a aquellas que corresponden a la autoridad ambiental; la recuperación y conservación de las cuencas; el saneamiento del canal sur - intercepción, recolección y transporte de las agua residuales a la PTAR Cañaveralejo; la reducción de la huella de carbono mediante el aumento del transporte público; la necesidad de reducir la huella hídrica de la ciudad que corresponde a huella hídrica gris, y la gestión integral de los residuos sólidos.

En el segundo capítulo, sobre el tema de movilidad, el profesor Emilio Latorre hace un balance de la percepción que tienen los caleños acerca de uno de los temas claves para entender la apropiación que de la ciudad hacen sus habitantes. Se destaca la insatisfacción con la

infraestructura vial disponible, que junto con el estado de los andenes son las dos estructuras urbanas con peor valoración por los encuestados. Obviamente, se examina la compleja situación del Sistema Masivo Integrado de Occidente (MÍO), que se concentra en la insatisfacción y las quejas constantes, en especial por la disponibilidad de buses. Llama la atención que los grupos de población más insatisfechos son las mujeres y los jóvenes. Finalmente, se considera el enorme aumento del uso de las motos y una leve disminución en el uso de la bicicleta. El profesor Latorre, entre varias de sus recomendaciones, incluye cuatro que ameritan un cuidadoso debate: la urgencia de poner en funcionamiento el Plan Integral de Movilidad Urbana; adelantar los proyectos previstos en el POT del 2014, como el sistema de ciclorutas; revisar el modelo de ubicación de viviendas cada vez más alejadas del sitio de trabajo; y la creación de una autoridad de tránsito regional (Cali, Jamundí, Palmira, Yumbo, Candelaria).

Los capítulos tercero y cuarto fueron elaborados por el profesor Julio César Alonso y María Fernanda Bonilla. El primero examina la percepción de los ciudadanos sobre los temas de Empleo y Precios. Luego de revisar con cuidado los propósitos establecidos en el Plan de Desarrollo y los resultados de desempeño de estas variables –según las fuentes oficiales y, por supuesto, los resultados de la encuesta–, resulta evidente que es quizás en estos temas donde son más ostensibles las diferencias entre percepción y datos objetivos. Sobre esta base, los autores proponen que la nueva Administración Municipal debe realizar mejoras en los indicadores del mercado laboral y en la competitividad de la ciudad (facilidad para permitir la creación de nuevos negocios), pues Cali ocupa el lugar 21 entre 23 ciudades colombianas en el *Doing Business* del Banco Mundial. Para ello, recomiendan, entre otras cosas, que se continúe trabajando en la misma dirección de la administración Guerrero, que permitió revertir una tendencia creciente de la tasa de desempleo y ganar momentum en el nivel de actividad económica.

El segundo examina la percepción de los caleños en torno al tema de la Salud. Los autores muestran cómo esta percepción ha sido cambiante a lo largo del lapso estudiado, pero cómo también ha mejorado desde el 2013. Es llamativo en los resultados el hecho de que por comunas, entre mayor afiliación al Sisbén, hay una percepción más negativa de la atención en salud, y cómo esta percepción negativa es sostenida en el tiempo, aspecto

## Prefacio

Percepción y Ciudad: análisis de la encuesta del Programa *Cali Cómo Vamos* (2005-2014)

que se examina en el capítulo en medio de logros importantes, tales como: los avances en disminución mortalidad prevenible, el aumento en el aseguramiento, la promoción de salud sexual y reproductiva, entre otros. Merece también atención el hecho de que los indicadores de endeudamiento, y, en general, su actividad administrativa y económica, resulten favorables para las ESE, pero muy desfavorables para el HUV. Los autores concluyen señalando que el gasto en salud fue el rubro que ocupó el segundo lugar en el presupuesto municipal del período 2008-2014: la futura administración necesitará mantener el gasto en salud y profundizar en materia de aseguramiento.

La profesora Ana Lucía Paz y Nathalia Muñoz escriben el quinto capítulo sobre Educación en Cali, atendiendo a la percepción que sobre el particular han tenido los caleños. Un punto especialmente importante del texto es que muestra cómo algunos indicadores objetivos: el aumento de la matrícula de la educación básica y media en instituciones públicas y la disminución en las instituciones privadas en el lapso estudiado, el aumento de la matrícula en educación pública en estratos altos, la inasistencia predominante en estratos bajos, el aumento de la matrícula en estratos dos a cuatro en las universidades privadas, entre otros, son fenómenos que requieren una atención importante, pues hacen parte de un panorama en el que los bajos resultados en las pruebas nacionales e internacionales de Cali se cruzan con una satisfacción con la educación alta, lo cual no deja de ser al menos paradójico. Resulta muy importante, en medio de otras conclusiones y recomendaciones, la que insiste que en la ciudad se debe lograr un equilibrio entre la formación técnica y la formación para la convivencia social, la participación en la vida pública y las responsabilidades éticas de los futuros ciudadanos.

El sexto capítulo está a cargo de Enrique Rodríguez y aborda dos temas relacionados, aunque tratados de modo independiente en las encuestas: el espacio público y la oferta de recreación y cultura. En cuanto al primero, la encuesta muestra que a los caleños les interesa poco el espacio público, y consideran aceptable su mantenimiento y mala su disponibilidad. Esto contrasta con la importancia jurídica que este tiene en la legislación urbana en Colombia y con el papel que desempeña en la transformación de la ciudad para los urbanistas. Se está lejos de otras ciudades como Bogotá, que tienen una defensoría del espacio público, por lo cual urge tener un sistema planificado y en funcionamiento para dicho tema. En cuanto a

la recreación y la cultura, hay una mayor satisfacción con la oferta, sin que haya mayor claridad acerca de las acciones que adelanta el municipio en este sentido. Estos dos temas deben verse como la posibilidad de emprender una acción integral por parte del Estado local, que tendría un impacto positivo muy alto en la calidad de vida de los caleños.

El profesor Álvaro Guzmán desarrolla el séptimo capítulo sobre la percepción de seguridad que hay en la ciudad. Esta resulta ser baja pero estable en el tiempo, con una calificación –en promedio– de 3 sobre 5 en los diez años estudiados. Los resultados muestran –quizá valga la pena decir que confirman– que la ciudad tiene territorios fragmentados, definidos con base en la percepción de seguridad, según el barrio, el género y el estrato. Frente a ello, se hacen recomendaciones tendientes a fortalecer el espacio público; garantizar que las mujeres puedan vivir la ciudad con seguridad, haciendo en especial un seguimiento y control a la victimización de las mismas; y, sobre todo, fomentar una idea de seguridad ciudadana como bien público, que es responsabilidad del Estado y de la comunidad civilista organizada (casas de justicia, comisarías de policía, centros locales de educación y cultura ciudadana). Así las cosas, la nueva administración enfrenta los retos de, dados los rasgos de la criminalidad en Cali, desarrollar una estrategia contra las formas mafiosas del crimen organizado; evaluar la eficacia del Plan Cuadrantes, sobre todo en lo que tiene que ver con su rutinización y el alejamiento que produce en la relación entre Policía y Ciudadanía.

El último de los capítulos está a cargo del profesor Fabián Bravo, quien presenta una reflexión metodológica sobre el conjunto del proyecto del cual hacen parte los capítulos precedentes. Este capítulo es muy relevante, en la medida en que ofrece una forma de apoyar procesos similares en los que académicos, profesionales, funcionarios o diversos actores sociales, puedan obtener mayor provecho de los datos de la encuesta *Cali Cómo Vamos*, profundizando en su extenso y valioso contenido. A lo largo del documento se comentan aspectos importantes del diseño metodológico de los estudios basados en encuestas, incluyendo sus alcances y limitaciones, y también aspectos técnicos propios de la medición y del análisis de percepciones, en el marco de los estudios de ciudad. Como aporte final, este trabajo se cierra con algunas recomendaciones metodológicas que podrían ser tenidas en cuenta para seguir avanzando en el logro de los objetivos del programa de ciudades *Cómo Vamos*.

## INTRODUCCIÓN

Cada vez más, quienes tienen responsabilidades en el sector público o privado requieren de información, diagnósticos y propuestas sobre temas particulares. Esta situación se presenta por los requerimientos, cada vez mayores, de construir políticas públicas pertinentes, la necesidad de ejecutar programas que sean evaluables y, por esta vía, examinar los logros de dichas políticas. De esta manera, se plantea progresivamente, con más fuerza, una articulación entre el campo del conocimiento de un tema y las acciones apropiadas para modificarlo en algún sentido. Este es un rasgo propio de la modernidad en el mundo de hoy, y que en países como Colombia también se pone en práctica de manera diferenciada.

Entre estas dos esferas, la del conocimiento y la de la acción, desempeñan un papel importante los intereses de sectores particulares de la sociedad, así como aquellos que se promueven desde el Estado. Estos intereses se hacen manifiestos y se debaten en el espacio público de las sociedades democráticas, que no es idéntico –aunque está relacionado– al espacio estatal. Este es un espacio intermedio entre la sociedad y el Estado. Allí, en medio de las interacciones sociales, muchas de ellas conflictivas y de debate colectivo, aparece un aspecto fundamental para la consolidación de las sociedades modernas: más allá de los intereses particulares que se evidencian, ¿cuál puede ser el interés colectivo sobre un tema específico que defiende al conjunto de la sociedad? Es cierto que el Estado es central en la definición del interés colectivo, pero también puede representar intereses particulares, corporativos, que se deben poner en discusión con los demás intereses sociales. En esta ‘arena pública de interacción’ de diversos grupos sociales y de definición de los intereses colectivos, desempeña un rol importante el sector académico de las universidades interesado por el conocimiento y, en buena medida también, por el interés público. Sin embargo, se debe reconocer que para el sector académico esta relación no es nada fácil. Por un lado, las universidades tienden a producir formas de conocimiento que no se relacionan directamente con los intereses y las demandas de la sociedad y del Estado. Estas tienen su propio interés en el conocimiento mismo, en la producción, legítima y necesaria, del conocimiento básico de las distintas ciencias. Por otro lado, se presenta una distancia notable entre los requerimientos de conocimiento que se hacen desde los sectores sociales y su percepción sobre el papel del conocimiento académico. Se presenta, de

esta manera, una especie de “divorcio” de doble vía, entre lo que producen las universidades y lo que el medio está demandando. Esta brecha debe romperse, en beneficio de las partes y sin que cada uno tenga que dejar de hacer lo que sabe hacer y posiblemente hace bien. Una vía para romper esta brecha implica llevar el conocimiento básico a la solución de problemas prácticos, tal y como estos se pueden definir a partir del espacio público y de los intereses colectivos.

El planteamiento anterior supone una concepción que ubica al conocimiento académico en medio de las tensiones y conflictos, políticos y sociales, de la sociedad moderna. Tiene en cuenta que cada vez se producen más informes, por parte de centros de investigación y académicos, sobre diversos temas que interesan hoy a la sociedad mundial. Muchos de ellos son promovidos hoy en día por agencias internacionales que contratan con los centros de investigación de las universidades, o crecientemente organizadas como entidades privadas. En Colombia, desde que se estructuraron los primeros planes de desarrollo, los informes de ‘Misiones’ sobre temas particulares encomendados a académicos nacionales o extranjeros, y desde que se ha puesto en boga la formulación de políticas públicas, ha aparecido claramente esta interacción entre conocimiento y práctica social, y se le ha venido asignando un rol a las principales universidades o institutos de investigación en la producción de este tipo de trabajos. Buena parte de la información requerida se obtiene por medio de bases de datos agregados que producen agencias estatales (por ejemplo, instituciones como el DANE en Colombia). Pero crecientemente los datos se producen también por grandes ‘encuestas’ sobre temas particulares, como el caso del empleo, la calidad de vida o la victimización. Aparecen, entonces, las firmas privadas nacionales de consultoría que realizan grandes operaciones de encuesta. En síntesis, entre el conocimiento y las prácticas transformadoras hay todo un tejido de organizaciones que participan en la producción y análisis de la información.

En este contexto ‘macro’ de producción y uso del conocimiento, recibimos en Cali una propuesta muy particular agenciada por la Fundación Ford. En su consideración, el programa *Cali Cómo Vamos* viene produciendo, desde el año 2005, una información anual muy importante sobre diferentes temas relevantes para la ciudad. La inquietud era si esta información se podía utilizar de manera más eficiente, a través de un análisis académico orientado a la formulación de políticas públicas que pudieran ser apropiadas por las autoridades locales, por el sector privado o las ONG. En su especificidad, esta propuesta articula la relación entre producción de conocimiento, información, políticas públicas y

posible uso por las autoridades locales en beneficio colectivo. A esa propuesta respondimos de manera propositiva y la presente publicación es prueba de ello.

### *El programa Cali Cómo Vamos*

Un conjunto de organizaciones privadas, incluyendo a la Fundación Alvaralice, el periódico El País, la Cámara de Comercio de Cali, la Universidad Autónoma de Occidente, la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá, se propusieron, hace más de una década, seguirle el pulso a la ciudadanía sobre distintos temas cruciales de la ciudad. Para tal efecto, consideraron pertinente realizar un sondeo sobre las percepciones de los ciudadanos y contrataron una firma de consultoría que diseñó el instrumento y la metodología para llevar a cabo dicha tarea. Desde el 2005 hasta el año 2014, se hicieron –cada año, aproximadamente– 1200 encuestas en la ciudad de Cali. Los resultados de las encuestas anuales se han divulgado por los distintos medios de comunicación y han producido un impacto notable entre la opinión pública y las autoridades locales, las cuales se sienten interpeladas por los datos. El objetivo de esta encuesta es, precisamente, producir una información que sea útil a las autoridades para sus diferentes programas de gobierno; en este caso, teniendo en cuenta las percepciones que los ciudadanos tienen de los temas y la intervención de las autoridades sobre ellos. Este uso de la encuesta ha sido fundamental, promoviendo el debate público y cualificando los ejercicios de gobierno. Sin embargo, con el tiempo aparecen algunas limitaciones que se relacionan con el tratamiento que se le da a la información y la posibilidad de profundizar en el análisis de los mismos datos. En primer lugar, está el tema del dato que se produce, su pertinencia, la forma de medición que se escoge y la interpretación que se hace. Este ejercicio parece evidente, pero está lejos de serlo como se mostrará en el libro. En segundo lugar, aparece el problema del tratamiento del dato en el tiempo, de las “tendencias” que muestra la información. Este análisis también está lejos de ser evidente y menos cuando ingenuamente se quiere atribuir a la figura de un alcalde la variación de una cifra en uno u otro sentido. En tercer lugar, surge la inquietud por la ‘relación’ entre un dato y otros de la misma encuesta o de otras encuestas, que pueden dar una mayor claridad sobre el tema que se examina. Es el problema de las posibles ‘correlaciones’ que nos pueden explicar mejor un fenómeno. De manera más particular para nuestro interés, examinar la posible relación entre las percepciones que se tienen sobre un fenómeno y los datos ‘objetivos’ que se manejan del mismo. Todos los problemas anotados son ‘normales’ cuando se trata de interpretar las encuestas. Más aún, sabemos que son posibles diferentes

interpretaciones. Pero sucede que, cuando se hace pública una cifra sin mayor interpretación, esta se tiende a utilizar de manera instrumental, según intereses particulares y de corto plazo. Hay una apropiación de las cifras, muy mediada por lógicas de poderes e intereses específicos. Profundizar, entonces, en el análisis de dichas cifras, abordando los problemas que hemos planteado, y a partir del talante propio del análisis académico, parece ser una tarea importante. Esto es lo que se ha querido hacer con una selección de temas de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*, y el libro que se presenta condensa un ejercicio que, por supuesto, está abierto a la crítica y a los comentarios, para saber si se ha logrado en alguna medida el cometido.

### *La propuesta universitaria*

Es necesario reconocer que, en el medio local, las distintas universidades trabajan de manera aislada, incluso dentro de una misma universidad. También es importante reconocer que los vínculos entre el trabajo de investigación que se hace en las universidades y los requerimientos de formulación de políticas públicas no ha sido el mejor, pese a que hay experiencias pasadas muy valiosas (por ejemplo, en el campo de la salud). Aunque de manera modesta, consideramos que en el presente proyecto se introdujo una experiencia que buscaba modificar las dos situaciones limitantes.

Por un lado, entre las tres universidades que atendieron la propuesta inicial, se escogieron algunos temas que responden a un cruce entre su importancia intrínseca y los intereses de los profesores que se animaron a trabajar en el proyecto, según su hoja de vida, sus líneas de investigación y sus publicaciones. Llegamos a siete temas, trabajados por seis profesores. Tuvimos, asimismo, la oportunidad de vincular a un profesor, experto en estadística social, que nos brindó asesoría a los demás, haciendo manejables las bases de datos y mostrando las limitaciones y posibilidades de los distintos análisis que se pretendían hacer. Fue muy importante introducir una dinámica de trabajo entre los profesores, una forma de seminario, que permitió delimitar el tipo de informes que se querían producir y posibilitó, en dos oportunidades, intercambios críticos sobre los avances particulares en cada tema. Sobre el tipo de trabajo, se insistió en hacer documentos relativamente cortos, en promedio de 25 páginas, que tuvieran en todos los casos una presentación y análisis de las cifras de la encuesta para un público amplio, y una parte orientada a las 'recomendaciones' y posibles usos del análisis en la formulación de políticas públicas. En los informes de avance se hicieron importantes observaciones tendientes a hacer más claro el análisis

propuesto, a introducir alternativas de explicación y, en algún caso, a prevenir errores por el uso que se le daba a una escala de medición, excediendo sus posibilidades de análisis cuantitativo. De esta manera, se llegó a los documentos que se aparecen en la presente publicación, los cuales son el resultado de un trabajo individual pero, a la vez, colectivo por parte de los investigadores. En un lapso breve, se hizo un ejercicio interinstitucional universitario de producción de conocimiento sobre problemas específicos de la ciudad.

Por otro lado, como ya se dijo, los documentos incluyen una parte propositiva alrededor de posibles políticas públicas. Pero, adicionalmente, el proyecto presentado a la Fundación Ford se proponía también que la producción universitaria llegara al público de la manera más amplia y diferenciada, buscando la intervención ciudadana y de las autoridades. Este aspecto de la propuesta terminó siendo fundamental. Los documentos se hicieron, para tal efecto, en versiones resumidas y se presentaron a un público amplio, proveniente del sector público, privado y de las ONG, en un foro de un día convocado con este propósito. Este tuvo dos modalidades: la presentación del tema para todos los asistentes y su discusión posterior en ‘mesas de trabajo’, con comentaristas conocedores del tema y ante un auditorio específicamente interesado en el mismo. La discusión fue muy rica y los aportes significativos se recogieron en ‘relatorías’. Fue posible una interacción entre académicos y público alrededor de problemas específicos de la ciudad.

Aunque fue un proyecto de pequeña envergadura, este se puede replicar y ampliar a fin de obtener mayores alcances. Se muestra, en este sentido, que hay un terreno muy amplio para incidir desde las universidades sobre el campo de las políticas públicas y la ciudadanía, a partir de la información de encuestas como la del programa *Cali Cómo Vamos*. Este ejercicio no se hubiera podido hacer sin el apoyo de la Fundación Ford; el apoyo de Mauricio Vásquez, coordinador del programa *Cali Cómo Vamos*; de los asistentes Luis Eduardo Bustamante y Estefanía Caicedo; y de los miembros de la Alianza de Universidades de Cali.

Álvaro Guzmán Barney  
Enrique Rodríguez Caporalli  
Editores



# ANÁLISIS DEL PROGRAMA *CALI CÓMO VAMOS.* ASPECTOS AMBIENTALES

---

MARIO ANDRÉS GANDINI

## Introducción

El presente documento corresponde al análisis de los aspectos ambientales contemplados en el programa *Cali Cómo Vamos*, tanto en lo que se refiere a la encuesta de percepción ciudadana, como al informe de calidad de vida. El propósito fundamental de este ejercicio es llevar a cabo un paralelo entre la situación ambiental del municipio y la percepción de la ciudadanía frente a la misma.

Para ello, inicialmente se presenta un marco conceptual para abordar el tema de la *sostenibilidad urbana*. Las ciudades son estructuras complejas que en su metabolismo disipan grandes cantidades de energía libre. Esta se materializa en la generación de emisiones atmosféricas, aguas residuales domésticas, residuos sólidos y calor. Además, la disipación de energía de los centros urbanos es responsable, en buena medida, del cambio global y del cambio climático. A partir de este carácter disipador de energía libre, se deduce que una ciudad no puede ser sostenible en sí misma, sino que naturalmente requiere de la región o de las regiones que la sustentan. Es así como, en el marco de regiones sostenibles, las ciudades juegan un papel fundamental y deben orientar sus esfuerzos hacia la optimización en el uso de la energía libre y la minimización de la producción de todo tipo de emisiones. En estos dos sentidos, entonces, se debe estructurar la política ambiental de la ciudad (Kleidon, 2012; Zvirezhev, 2000).

Una vez presentado el marco conceptual para la sostenibilidad de las ciudades, se procede a analizar la situación ambiental del municipio teniendo en cuenta las variables trabajadas en el informe de calidad de vida del programa *Cali Cómo Vamos*; es decir, la contaminación atmosférica, la disponibilidad del recurso hídrico, el manejo de los residuos sólidos y la contaminación acústica. Sobresalen en esta panorámica las fuentes móviles como mayores contribuyentes a la generación municipal de gases efecto invernadero, la contaminación de los ríos de la ciudad por vertimientos directos de aguas residuales y

la disposición final como única alternativa tecnológica para el manejo de los residuos sólidos domésticos, desconociendo otras opciones que se enfocan en el tratamiento y el aprovechamiento.

Seguidamente, los datos de calidad ambiental mencionados se contrastan con la información de percepción ciudadana obtenida en las encuestas de percepción del programa *Cali Cómo Vamos*. Se encuentra que la ciudadanía, en términos generales, no está satisfecha con la gestión ambiental municipal. De otra parte, no hay correspondencia entre los problemas ambientales más significativos (de acuerdo con los datos objetivos presentados en el informe de calidad de vida) y la importancia relativa que la ciudadanía confiere a cada uno de los mismos.

Finalmente, se concluye el documento con unas observaciones y recomendaciones para la formulación de una política ambiental municipal, que van desde medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, hasta iniciativas para la reducción de las huellas de carbono y la huella hídrica.

## **Marco conceptual para una ciudad sostenible**

El cambio climático global ha emergido y se ha posicionado como el tema ambiental de mayor importancia en el siglo XXI. Esto se debe a que el cambio climático global abarca los problemas ambientales locales: en un sentido, los conflictos ambientales locales son factores generadores del cambio climático, y, en el sentido contrario, el cambio climático global, a través de sus manifestaciones, repercute y agudiza los conflictos ambientales locales. Resulta un hecho incontrovertible que en los últimos años el discurso ambiental ha migrado del concepto de desarrollo sostenible hacia las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático. Tal vez aquellos propósitos que impusieron al desarrollo sostenible en la vanguardia de la agenda ambiental, a partir de la Cumbre de la Tierra en 1992, se fueron diluyendo por los escasos logros en materia de reducción efectiva de emisiones de gases efecto invernadero por parte de los países con las mayores generaciones del mismo, y por las evidencias cada vez más sólidas sobre la realidad del cambio climático.

El fenómeno denominado cambio climático global es una consecuencia de la intervención antrópica sobre el ciclo biogeoquímico del carbono. La extracción de carbono acumulado durante millones de años en

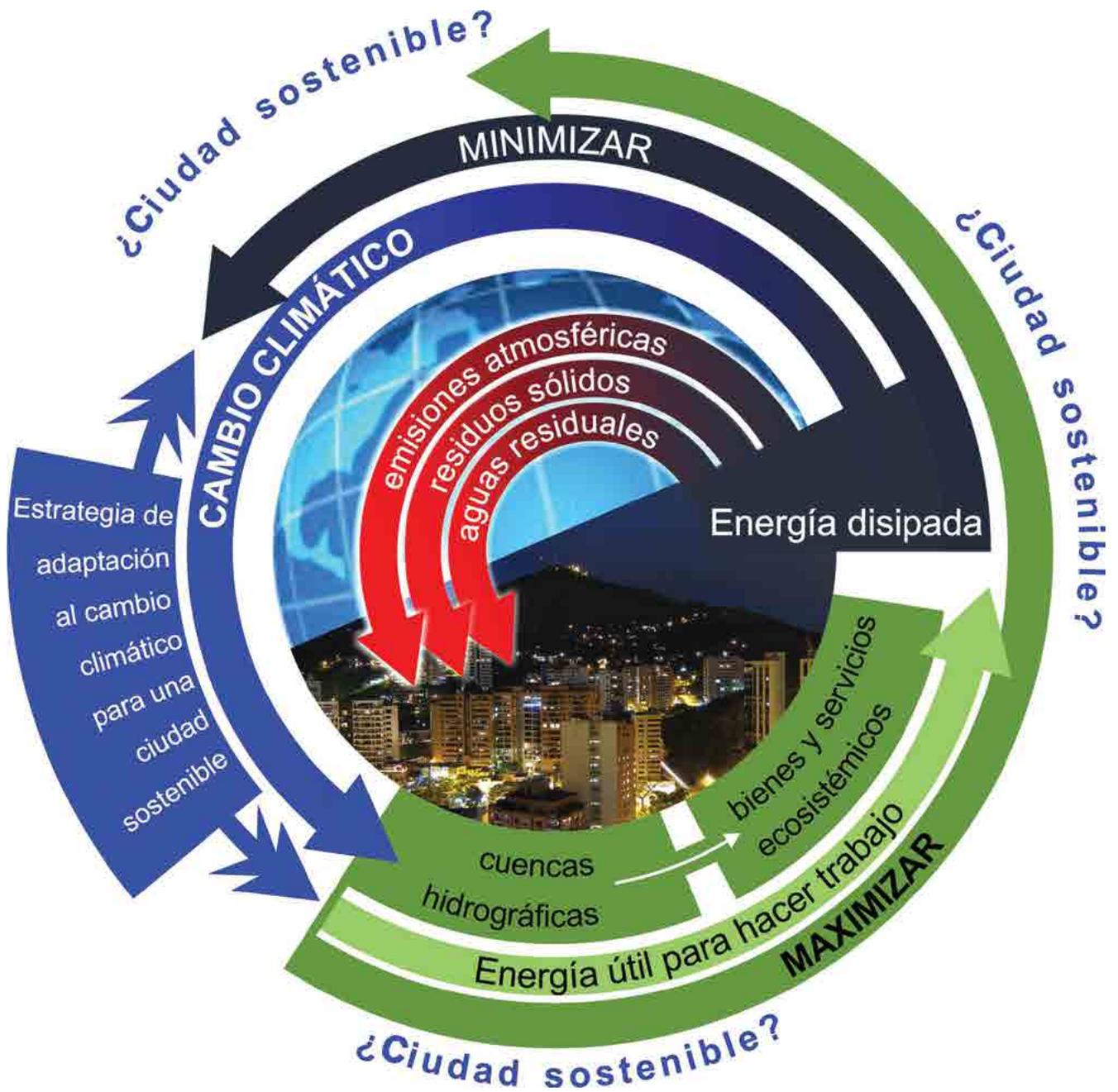
la litosfera (combustibles fósiles) y las consecuentes emisiones de este a la atmósfera, ha ocasionado un aumento muy vertiginoso en la presencia de CO<sub>2</sub> y otros gases en la atmósfera que no puede ser compensado por las tasas naturales de captura y almacenamiento de estos gases por parte de los océanos y las coberturas vegetales, trayendo los efectos sobre el clima conocidos como cambio climático global. Ha sido, entonces, tan significativo el impacto sobre este ciclo natural, que la atención en este momento está centrada en la mitigación y la adaptación al cambio climático (Lineweaver & O'brien, 2015).

En este contexto actual de búsqueda de salidas orientadas hacia la mitigación y la adaptación al cambio climático, las ciudades juegan un papel preponderante, debido a la enorme contribución que las mismas hacen a la emisión de gases efecto invernadero. De hecho, la ciudad representa la estructura no sostenible por antonomasia. Así, una ciudad se puede representar como un sistema que disipa grandes cantidades de energía útil como consecuencia del elevado número de funciones que lleva a cabo en su interior. De esta manera, mientras la energía útil que entra al sistema de la ciudad corresponde al flujo de alimentos, agua, materias primas, combustibles, y productos de toda índole que abastecen la misma, la disipación de dicha energía se presenta en términos de flujos contaminantes, ya sea como emisiones atmosféricas, vertimientos de aguas residuales o generación de residuos sólidos (Kleidon, 2012; Zvirezhev, 2000).

De lo anterior se desprende que una ciudad requiere, absolutamente, de dos funciones del entorno para poder realizar sus diversas operaciones: la función abastecedora a través de la cual se provee de energía útil al sistema ciudad, y la función receptora que recibe y asimila la energía disipada. En la Figura 1 se ilustra el concepto mencionado. Se observa, entonces, cómo el metabolismo urbano conlleva serios efectos sobre el ciclo del carbono al emitir grandes cantidades de gases efecto invernadero, impactando así la función receptora negativamente. Este impacto se transfiere después a la función abastecedora afectando la disponibilidad de energía útil.

En la figura también se puede identificar hacia dónde se deben fijar los objetivos de las políticas ambientales de mitigación y adaptación al cambio climático. Se reconocen, por tanto, las medidas para maximizar la oferta abastecedora, y, paralelamente, las acciones para minimizar las emisiones, los vertimientos y la generación de residuos sólidos.

Figura 1. Ciudad y sostenibilidad



Fuente: elaboración propia.

## La calidad ambiental en la ciudad de Cali

El programa *Cali Cómo Vamos*, a través del informe de calidad de vida, considera en la dimensión ambiental las siguientes variables de análisis: la calidad de aire, la generación de gases efecto invernadero,

la contaminación hídrica (en términos de la calidad de agua de los ríos que atraviesan la ciudad) y la contaminación auditiva. En este apartado se analiza la situación actual de la ciudad para cada una de estas variables, empleando la información de *Cali Cómo Vamos*.

### *Calidad de aire y contaminación atmosférica*

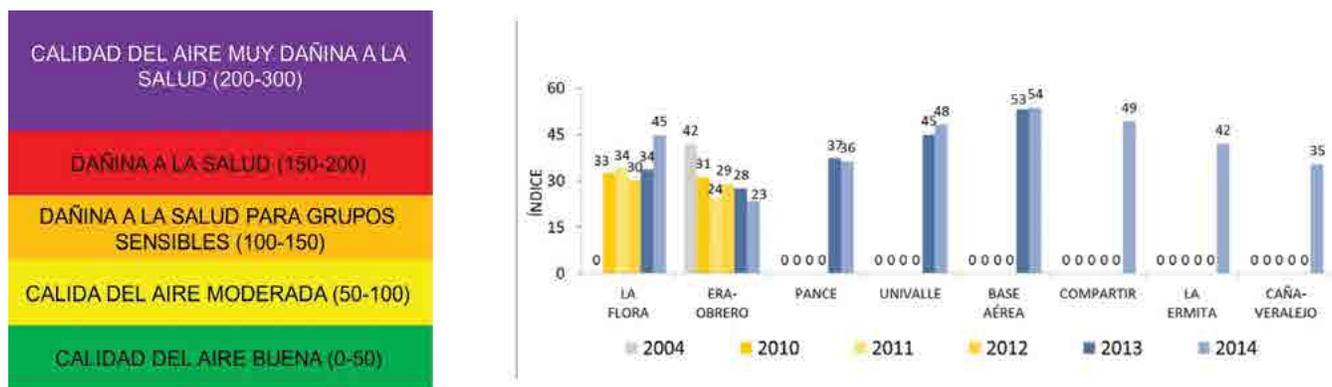
En términos de contaminantes atmosféricos, la ciudad presenta dos tipos de fuentes: primero, las fuentes fijas, que a su vez pueden ser fuentes puntuales o fuentes de áreas, representadas por el sector industrial y por el sector de servicios públicos de alcantarillado y aseo; segundo, las fuentes móviles, asociadas a los medios de transporte. La contaminación atmosférica originada en la ciudad supone impactos ambientales en dos escalas. En primer lugar, en una escala inferior a los 4 km de la fuente generadora, los denominados contaminantes criterio (tales como: material particulado, óxidos de nitrógeno, óxidos de azufre, ozono) pueden configurar un riesgo sanitario para la población expuesta. En segundo lugar, los gases efecto invernadero que se producen en la ciudad contribuyen al fenómeno conocido como cambio climático, que es la manifestación más contundente del llamado cambio global (Ghul, 2015). En otras palabras, mientras los impactos asociados a la primera escala local son un asunto de salud pública, los efectos de la generación de gases efecto invernadero se sienten a escala global.

En lo que se refiere a la escala de impacto por contaminación atmosférica asociada a la salud pública, el programa *Cali Cómo Vamos* reporta información suministrada por el DAGMA sobre la calidad de aire en la ciudad. Para este propósito, el DAGMA cuenta con una red de monitoreo constituida por ocho estaciones, de las cuales, en el momento, únicamente están en funcionamiento tres. En la Figura 2 se presenta el índice de calidad de aire calculado para las ocho estaciones de monitoreo, aunque se evidencia que falta información de varios años para la mayoría de las estaciones. Más aún, hay estaciones en las cuales solo se cuenta con información del año 2014 (Cañaveralejo, La Ermita y Compartir). El índice de calidad de aire es un indicador que se consolida en un solo valor cuantitativo, a partir de las concentraciones medidas de los contaminantes criterio. De esta manera, el índice de calidad de aire permite identificar el estado general de una determinada zona, en términos de exposición a contaminantes atmosféricos, sin precisar el aporte individual de cada uno de los contaminantes criterio. Esta metodología desarrollada por la EPA (autoridad ambiental de los Estados Unidos), establece, entonces, una escala cualitativa que, a través de unos rangos, indica

cuál es el riesgo sanitario potencial para el valor del índice del aire calculado. Así, en la Figura 2 se observa cómo el índice de calidad de aire reportado por el DAGMA se encuentra en el rango de buena calidad para todas las estaciones de monitoreo, a excepción de la Base Aérea, cuyos valores se encuentran en el límite inferior del rango de calidad moderada.

Estos valores máximos encontrados en la estación de la Base Aérea se deben a la cercanía de la misma con la zona industrial de Cali. Llama la atención, de otra parte, los valores reportados en la estación Univalle, que se encuentran en el límite superior del rango de buena calidad. En este caso, la responsabilidad puede ser atribuida a las fuentes móviles. Esta afirmación encuentra sustento en el alto tráfico vehicular que presenta la zona sur de la ciudad, como consecuencia del asentamiento de las universidades y de un número elevado de colegios.

Figura 2. Índice de calidad de aire en algunas estaciones de monitoreo

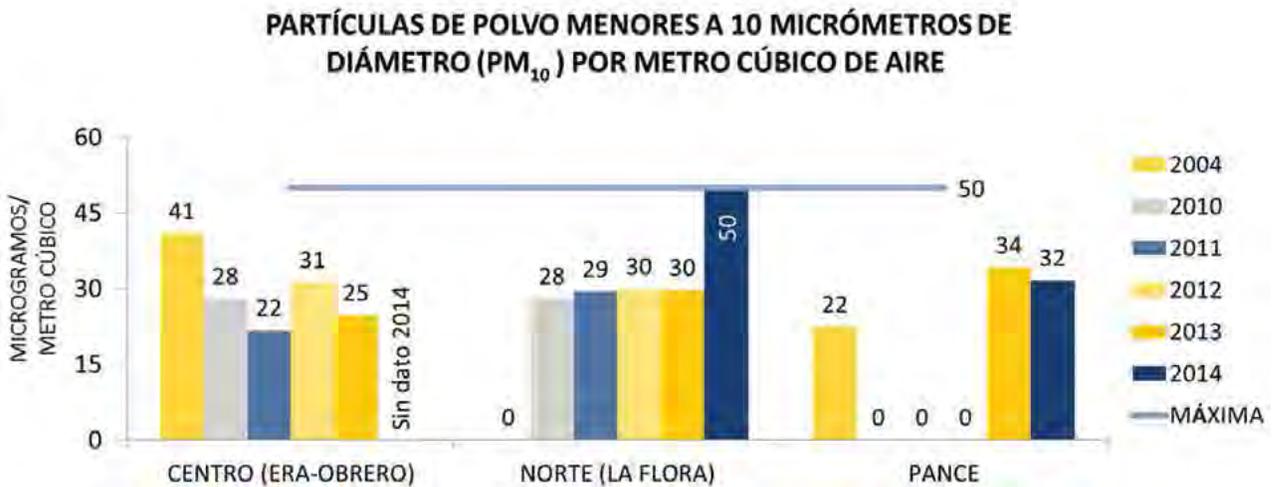


Fuente: DAGMA. Presentada en el informe de Calidad de Vida, del programa Cali Cómo Vamos, 2014.

En el Informe de Calidad de Vida se presentan, adicionalmente, las concentraciones de material particulado reportadas en solo tres estaciones de monitoreo, entre las cuales no figuran las estaciones de la Base Aérea y de Univalle, que son aquellas con mayor índice de calidad de aire, tal como se puede observar en la Figura 3. Para las tres estaciones reportadas (Centro, La Flora y Pance), los valores de las concentraciones de material particulado se encuentran por debajo del límite permisible establecido por la norma colombiana. En la Figura 4 se presenta una comparación entre algunas ciudades colombianas, en lo que se refiere a concentraciones de  $PM_{10}$ , en donde Cali figura con las concentraciones más bajas. Sin embargo, el análisis para este

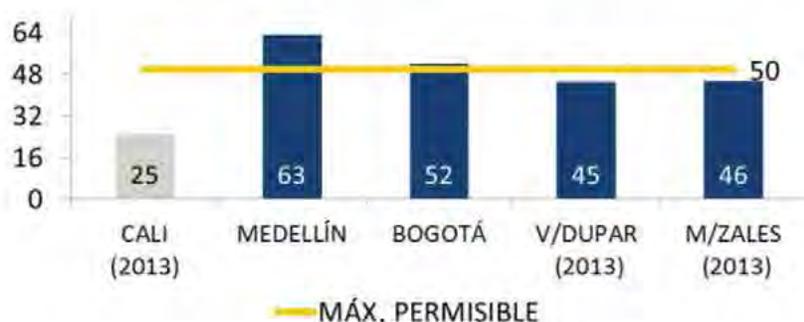
parámetro de calidad de aire se queda corto al no presentarse en el informe los valores de las estaciones Base Aérea y Univalle. En dicho informe no es claro que, en el caso del valor consolidado para Cali, estén incluidos los valores de las dos estaciones mencionadas, que son las que peor calidad de aire reportan, de acuerdo con el índice de calidad. Además de las tres estaciones que presentan concentraciones de  $PM_{10}$ , Pance y Centro tienen la mejor calidad de aire monitoreado en la ciudad, según el índice de calidad. Se podría, en este sentido, deducir que el valor consolidado de  $PM_{10}$  para la ciudad de Cali ( $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) estaría siendo subestimado. Resulta, por tanto, necesario establecer cuál es el peso del material particulado en la estimación del índice de calidad de aire, y determinar si hay correspondencia entre los valores elevados del índice y las concentraciones de material particulado. Si esto último fuera el caso, entonces se podría esperar que las concentraciones de  $PM_{10}$  en las estaciones Base Aérea y Univalle (no reportadas) fueran superiores al valor de la norma ( $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) y, en consecuencia, el valor consolidado para Cali también.

Figura 3. Material particulado ( $PM_{10}$ ) en algunas estaciones de monitoreo



Fuente: DAGMA. Presentada en el informe de Calidad de Vida, del programa *Cali Cómo Vamos*, 2014.

Figura 4. Material particulado en algunas ciudades colombianas



Fuente: Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos. Presentada en el Informe de Calidad de Vida, 2014.

Pasando ahora a la escala global de los efectos de la contaminación atmosférica originada en la ciudad, se tiene que Cali emite 4.550.683 toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente al año (Convenio DAGMA - UAO, 2013), lo que representa una producción per cápita de gases efecto invernadero de aproximadamente dos toneladas de CO<sub>2</sub> por habitante al año. En la Tabla 1 se presenta la contribución por sector a esta huella de carbono municipal. Sobresale, como principal aportante, el sector transporte con casi el 70 % de la producción de gases efecto invernadero. Sigue, en importancia, el sector de los servicios públicos con una contribución cercana al 25 % de la huella de carbono. Se evidencia, entonces, que la política de mitigación y adaptación al cambio climático de la ciudad debe, necesariamente, intervenir los dos sectores mencionados, en los cuales se concentra el 95 % de la generación de los gases efecto invernadero de la ciudad.

Tabla 1. Huella de carbono en la ciudad de Cali

SECTOR	Equivalentes en CO <sub>2</sub> (ton/año)		
	CO <sub>2</sub>	CH <sub>4</sub>	N <sub>2</sub> O
<b>1. Industrial</b> (factores de emisión por combustible)			
Manufacturero-combustión (DAGMA, 2012)	274.995	148.68	1.658
Manufacturero-combustión (Univalle, 2006 - 2007)	51.817	16.46	232.19
<b>Subtotal</b>	326.812	165.14	1.890
<b>Subtotal CO<sub>2</sub>eq (ton/año)</b>	328.868		

<b>2. Transporte</b> (factores de emisión por combustible)			
Liviano	1.543.206	5.681	92.876
Medio	395.093	321.30	6.572
Pesado	997.427	1.243.20	62.372
Subtotal	2.935.727	7.245	161.820
<b>Subtotal CO<sub>2</sub>eq (ton/año)</b>	<b>3.104.794</b>		
<b>3. Servicios</b>			
PTAR Cañaveralejo	0	346.710	0
Lagunas lixiviados Navarro	0	8.883	0
Sitio de disposición de Navarro	6.146	47.036	0
Gas natural domiciliario	0	52.5	0.1
Energía eléctrica	708.150	0.0	0
<b>Subtotal</b>	714.296	402.664	0.1
<b>Subtotal CO<sub>2</sub>eq (ton/año)</b>	<b>1.116.961</b>		
<b>4. Instituciones</b>			
Energía eléctrica	60.37		
<b>Subtotal CO<sub>2</sub>eq (ton/año)</b>	60.37		
<b>TOTAL CO<sub>2</sub>eq (ton/año)</b>	<b>4.550.683</b>		

Fuente: Convenio DAGMA - UAO (2013).

### *Disponibilidad del recurso hídrico*

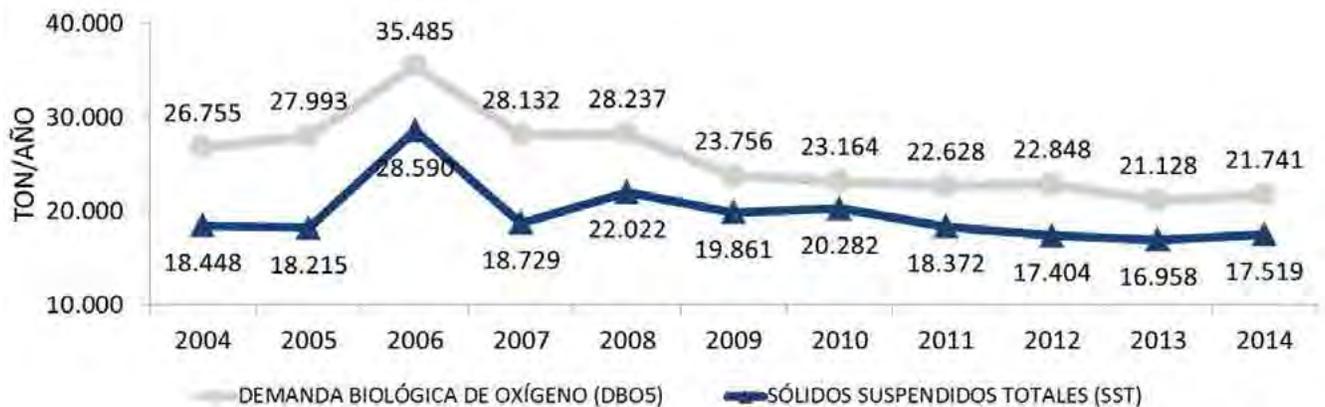
La disponibilidad del recurso hídrico para una determinada ciudad o región está determinada por dos variables: la cantidad y la calidad del agua. Estas variables, a su vez, dependen del estado de las cuencas hidrográficas, en relación con el ordenamiento territorial de las mismas y de los usos del suelo derivados de dicho ejercicio (MAVDT, 2010). Aunque parezca un sin sentido, teniendo en cuenta el número de ríos que atraviesan la ciudad, y el caudal del río Cauca como afluente principal, Cali sufre un problema crónico de abastecimiento de agua.

Este problema es la consecuencia de la ausencia de un ordenamiento territorial planificado con criterios de sostenibilidad en la cuenca alta y medio-alta del río Cauca. Los picos de turbiedad y de materia orgánica (traducidos en una disminución drástica del oxígeno disuelto del río) que se presentan en el río y que obligan al cierre de la operación de las plantas de potabilización de Puerto Mallarino y Río

Cauca son, por tanto, un efecto del altísimo grado de intervención de la cuenca, lo cual conlleva una pérdida de su capacidad regulatoria del ciclo hidrológico y un arrastre significativo del suelo con los problemas de erosión y de sedimentación de los ríos asociados. Aparte del pobre estado de la cuenca hidrográfica, la carga contaminante sobre el río Cali, ocasionada por la desembocadura del canal CVC Sur, también contribuye de manera relevante en esta situación, evidenciando la deficiente planificación urbana. Sin lugar a dudas, el problema del abastecimiento de agua potable en la ciudad es el mayor obstáculo y el mayor desafío que esta enfrenta en materia de sostenibilidad.

En la imagen Figura 5 se observan las tendencias de las cargas contaminantes que la ciudad aporta al río Cauca, en términos de materia orgánica medida como demanda bioquímica de oxígeno ( $DBO_5$ ) y de sólidos suspendidos (SST); mientras en la imagen Figura 6 presenta el incremento anual del caudal de aguas residuales domésticas tratado en la PTAR Cañaveralejo. Claramente, se evidencia el impacto positivo en la reducción de las cargas contaminantes en relación con la operación de la PTAR Cañaveralejo, así como la necesidad imperiosa de aumentar las remociones de los contaminantes mencionados, pasando del tratamiento primario avanzado actual a un tratamiento secundario que permita reducciones superiores al 80 % en las cargas orgánica y los sólidos suspendidos (Emcali, 2010).

Figura 5. Cargas contaminantes vertidas al río Cauca por la ciudad de Cali (2004 - 2014)



Fuente: DAGMA. Presentada en el informe de Calidad de Vida, del programa *Cali Cómo Vamos*, 2014.

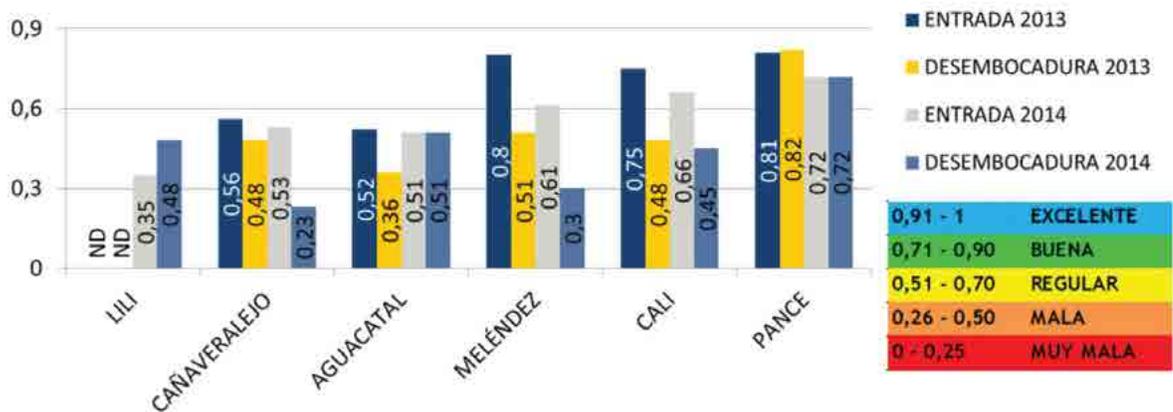
Figura 6. Caudal que será tratado en la PTAR Cañaveralejo (2003 - 2014)



Fuente: Emcali EICE ES. Datos suministrado por el DAGMA. Presentada en el Informe de Calidad de Vida, 2014.

Así como acontece con el río Cauca, la ciudad también impacta negativamente la calidad del agua de sus ríos tributarios. En la Figura 7 se muestra la variación del índice de calidad de agua (que es un indicador que agrupa, en un solo valor, parámetros de interés de naturaleza física, química y microbiológica) a la entrada y a la salida de la ciudad para los ríos Lili, Cañaveralejo, Aguacatal, Meléndez, Cali y Pance. Con la única excepción del río Pance, en todos los casos se presenta un deterioro de la calidad del agua a su paso por la ciudad, arrojando valores bajos del índice de calidad de agua en sus respectivas desembocaduras (DAGMA, 2008, 2009).

Figura 7. Índice de calidad de agua en los ríos de Cali (ICA - IDEAM)



Fuente: DAGMA. Presentada en el informe de Calidad de Vida, del programa Cali Cómo Vamos, 2014.

Otro indicador de la disponibilidad hídrica de un territorio o de una ciudad es la denominada Huella Hídrica (HH). Esta refleja la eficiencia en los diferentes usos del agua para una determinada área de interés (Arévalo, Lozano & Sabogal, 2011; Cinara, 2008). La estimación resulta útil, ya que permite establecer los puntos críticos de la gestión del recurso hídrico hacia donde deben apuntar las políticas de mejoramiento. La Tabla 2 expone los valores obtenidos en el cálculo de la HH del municipio, en la cual se observa que la huella hídrica azul corresponde al 0,4 % de la huella hídrica total que representan los volúmenes directos de agua requeridos para satisfacer las necesidades socioeconómicas de la ciudad. Por otro lado, la huella hídrica gris contribuye en un 99,6 %, como indican los volúmenes agua que se requieren para diluir las concentraciones de DBO y SST que se vierten a los ríos. Se puede inferir, entonces, que la huella hídrica gris de la ciudad de Cali es muy alta, por lo que se deben considerar políticas para disminuir las concentraciones máximas permisibles de los vertimientos. De manera complementaria, en la Tabla 3 se presenta la oferta hídrica del municipio en términos de cantidad.

Tabla 2. Huella hídrica de la ciudad de Cali

Dato		Valor (m <sup>3</sup> /año)
Según el tipo de HH	Huella Hídrica azul total	36.668.270
	Huella Hídrica verde total	281.610.896
	Huella Hídrica gris total	6.376.512.538
	Huella total Cali	6.694.791.704
Según la zona del municipio	Huella Hídrica zona urbana	6.471.650.525
	Huella Hídrica zona rural	223.141.180
	Huella total Cali	6.694.791.705

Fuente: convenio DAGMA - UAO (2013).

Tabla 3. Oferta hídrica de la ciudad de Cali

	Unidad	Valor
Oferta hídrica total agua superficial Cali agua zona urbana - teniendo en cuenta el río Cauca	m <sup>3</sup> /año	8.824.834.971
Oferta hídrica total agua superficial Cali agua zona urbana - sin tener en cuenta el río Cauca	m <sup>3</sup> /año	751.618.971
Oferta de agua subterránea en Cali zona urbana	m <sup>3</sup> /año	82.119.744
Oferta hídrica total agua azul Cali - con río Cauca	m <sup>3</sup> /año	8.742.715.227
Oferta hídrica total agua azul Cali - sin río Cauca	m <sup>3</sup> /año	833.738.715

Fuente: convenio DAGMA - UAO (2013).

### *Manejo de los residuos sólidos urbanos*

El manejo de los residuos sólidos urbanos en la ciudad se concentra fundamentalmente en la disposición final. De esta manera, dichos residuos, una vez recolectados en las diferentes viviendas, son llevados a la estación de transferencia, ubicada en el corregimiento de Palmaseca, desde donde son conducidos al relleno sanitario Colomba - El Guabal en el municipio de Yotoco.

Dado que la mayor proporción de estos residuos corresponde a materia orgánica [valor que se puede encontrar entre un 60 y un 70 % en peso (DAPM & Univalle, 2006)], en el sitio de disposición final se presentarán reacciones bioquímicas de oxidación de esta última (en función de las condiciones climatológicas de la zona), que traerán consigo la producción de gases y lixiviados que son, a su vez, los causantes de los impactos ambientales más significativos. Estos impactos ambientales pueden extenderse durante periodos muy prolongados y requieren atención tanto en el periodo de operación del relleno como en la fase de posclausura.

### *Contaminación auditiva*

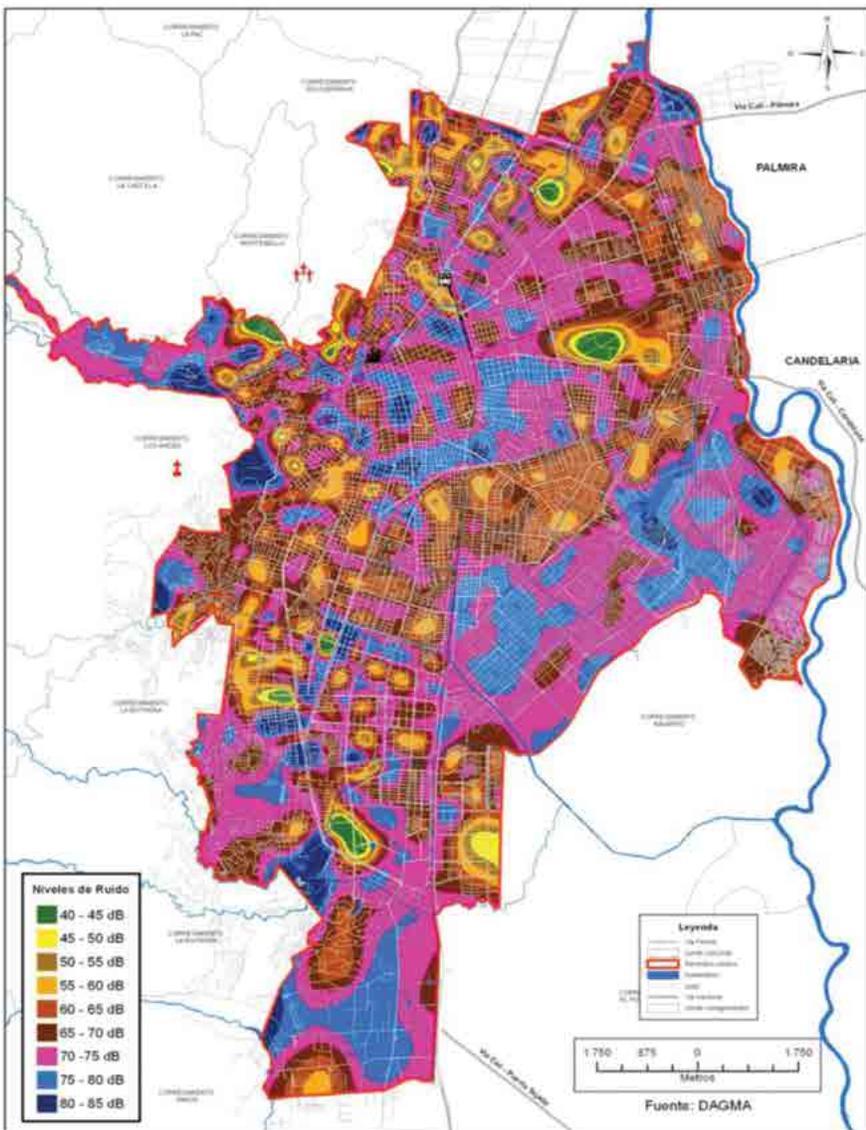
Mientras en la Figura 8 se presenta a continuación expone el nivel de ruido por comuna en la ciudad de Cali, la Figura 9 corresponde al mapa de ruido de la ciudad. Un número elevado de comunas supera el nivel máximo de ruido permisible.

Figura 8. Nivel de presión sonora por comunas en la ciudad de Cali (2011, vigente para el 2010 - 2014)



Fuente: DAGMA (2015).

Figura 9. Mapa de ruido de la ciudad de Cali



Fuente: DAGMA. Mapa de niveles de ruido diurno para Santiago de Cali, 2011.

## Percepción ciudadana sobre la calidad ambiental de Cali

En este apartado se discuten algunos resultados de la encuesta de percepción ciudadana llevada a cabo por el programa *Cali Cómo Vamos*, en lo que se refiere a la gestión ambiental municipal. El propósito de este ejercicio es doble: de una parte, identificar las tendencias de las percepciones en el tiempo, y de otra, contrastar dichas percepciones con la situación de la calidad ambiental de la ciudad presentada en el acápite anterior.

El primer aspecto considerado es la satisfacción de la ciudadanía en relación con la gestión ambiental desarrollada por el municipio. En la encuesta de percepción se formuló la siguiente pregunta: “En una escala de 1 a 5, donde 1 es muy insatisfecho(a) y 5 es muy satisfecho(a), ¿qué tan insatisfecho(a) o satisfecho(a) está Usted en cuanto a los resultados de la gestión ambiental en los siguientes temas? (1) La contaminación del aire; (2) La contaminación del agua, ríos, humedales, quebradas; (3) El nivel de ruido de la ciudad; (4) La cantidad de árboles en la ciudad; (5) La contaminación visual de la ciudad; (6) Las basuras en las calles; (7) Los escombros en las calles”. En la Tabla 4 se presenta un consolidado de las respuestas obtenidas por parte de los ciudadanos.

Se observa, entonces, que, con una sola excepción [el ítem (4) en el año 2014], todos los valores reportados en el periodo 2011 - 2014 se encuentran por debajo de 3. Esto indica que, en términos generales, la ciudadanía se encuentra insatisfecha frente a la gestión ambiental municipal. Un segundo aspecto que salta a la vista es que no hay diferencias significativas entre los valores de satisfacción otorgados a los temas ambientales en una línea de tiempo. Las tendencias prácticamente se mantienen constantes en la ventana de observación. Un tercer elemento que resulta curioso es que la gestión ambiental municipal con mejor grado de satisfacción corresponde a la cantidad de árboles de la ciudad, que, como se mencionará en un párrafo siguiente, se encuentra por debajo de los estándares internacionales (estándares per cápita). Esta calificación de la gestión ambiental en este aspecto puede explicarse como un efecto de la percepción ciudadana (ver gráfico Satisfacción de la gestión ambiental municipal) sobre el reciente censo arbóreo de la ciudad de Cali, llevado a cabo por la Universidad Autónoma de Occidente en convenio con la CVC.

Tabla 4. Satisfacción de la gestión ambiental municipal

	MA3 1	MA3 2	MA3 3	MA3 4	MA3 5	MA3 6	MA3 7
2011	2,4	2,5	2,5	2,9	2,5	2,5	2,5
2012	2,4	2,4	2,4	2,6	2,5	2,4	2,4
2013	2,5	2,5	2,5	2,9	2,6	2,4	2,4
2014	2,4	2,4	2,4	3,0	2,5	2,3	2,3

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

Un segundo aspecto analizado corresponde a la priorización de los problemas ambientales por parte de la ciudadanía. En este sentido, la encuesta de percepción considera la siguiente pregunta: “De los temas relacionados con el ambiente contenidos en esta tarjeta, ¿cuáles cree Usted que son los TRES a los que más atención le debería prestar la Administración de la ciudad? Los temas considerados son los siguientes: (1) La congestión vehicular; (2) la contaminación de las fuentes de agua dentro de la ciudad; (3) La calidad de aire en la ciudad; (4) El nivel de ruido en la ciudad; (5) La arborización y zonas verdes de la ciudad; (6) El reciclaje; (7) La contaminación visual de la ciudad; (16) El mal manejo de las basuras”.

En la Tabla 5 se presenta la importancia relativa para cada una de las variables consideradas, con valores que oscilan entre 0 y 1 (siendo 0 ninguna importancia y 1 la mayor importancia), el caso del periodo comprendido entre el 2008 y el 2014. De manera contundente, el aspecto que merece la mayor importancia para la ciudadanía es la congestión vehicular, que ocupa el primer lugar en todos los años (valores que fluctúan entre 0.19 y 0.25). Esta mayor preocupación de la ciudadanía resulta coherente con el principal contribuyente a la huella de carbono municipal, que, como ya se mencionó, corresponde precisamente a las fuentes móviles. Sin embargo, esta percepción contrasta con los datos presentados sobre la calidad de aire. En otras palabras, el tema que genera la preocupación más relevante de la ciudadanía (la congestión vehicular) se asocia con la variable ambiental que reporta mejores desempeños, de acuerdo con la información suministrada por el DAGMA (calidad de aire).

En un segundo nivel de importancia para la percepción ciudadana, en cuanto a la atención que debería prestar la Administración Municipal, se ubican, con tendencias muy similares entre sí, la contaminación

de las fuentes hídricas (2), la calidad de aire (3) y el nivel de ruido (4). Llama aquí poderosamente la atención que para la percepción ciudadana pareciera no haber correlación entre la contaminación de las fuentes hídricas (en particular, el río Cauca) y los frecuentes cortes del suministro de agua potable producida en las plantas de Puerto Mallarino y Río Cauca. Se debe subrayar aquí cómo la carga contaminante del canal CVC-Sur sobre el río Cauca es uno de los principales responsables del cese de la operación de las plantas de potabilización señaladas.

Si bien el nivel de importancia de la contaminación auditiva, de acuerdo con la percepción ciudadana, se ubica en un nivel medio, se debe indicar cómo el mayor número de quejas que el DAGMA recibe corresponde precisamente a quejas por ruido. Se esperaría, en concordancia con este dato, una mayor importancia relativa de la contaminación auditiva; hecho que finalmente no se presenta. De otra parte, sí se encuentra correspondencia entre la importancia relativa que los ciudadanos le otorgan a la calidad de aire y los índices de la misma reportados por el DAGMA (mencionados en la sección anterior).

El último nivel de importancia para los ciudadanos, a partir de los temas ambientales propuestos, corresponde a la arborización y zonas verdes de la ciudad (5), reciclaje (6) y contaminación visual de la ciudad (7); todos ellos con importancia relativa menor a 0.1. Teniendo en cuenta que Cali arrastra un déficit arbóreo significativo [mientras los estándares ambientales sugieren como aceptable que por cada tres habitantes haya un árbol, en Cali hay un árbol por cada ocho habitantes (convenio CVC - UAO)], no hay correspondencia con la baja importancia reportada frente a este aspecto. Pareciera que la percepción ciudadana no encontrara en el déficit arbóreo de la ciudad un elemento prioritario de atención por parte de la Administración Municipal. De igual manera, la contaminación visual, que se agudiza en periodos electorales, tampoco figura como un elemento preocupante para la ciudadanía.

En estas mismas proporciones, el tema del reciclaje (6) no merece a la percepción ciudadana mayor interés. Esto va de la mano con una marcada práctica nacional de no aprovechamiento de los residuos sólidos. Es un hecho que desde hace décadas la política nacional para la gestión de estos se ha orientado, equivocadamente, hacia la disposición final, dejando a un lado el tema del tratamiento y aprovechamiento. En este sentido, resulta interesante la tendencia de

la percepción ciudadana en relación con el manejo de los residuos sólidos (16). Mientras en los años 2008 y 2009 este aspecto ocupaba los primeros lugares de interés ciudadano, en los últimos años este interés ha ido disminuyendo. Una explicación probable a esta situación radica en que el cierre del botadero de Navarro ocurrió en junio del 2008. En ese año, así como en el 2009, el tema de la disposición final de residuos sólidos ocupó un lugar central en la prensa, dado que la CVC decretó el cierre definitivo del sitio de disposición final. Una vez entró en operación el relleno sanitario de Colomba - El Guabal (ubicado en el municipio de Yotoco), el interés público por el tema claramente disminuyó. Esta tendencia pareciera confirmar que, en lo que se refiere a residuos sólidos domésticos, mientras haya un sistema de recolección eficiente que lleve –literalmente– los residuos de la casa fuera de la ciudad, no hay inconveniente alguno para la ciudadanía.

Sin embargo, esta percepción dista, significativamente, de los efectos ambientales generados por la disposición final de residuos sólidos, ya que lo que está ocurriendo es simplemente una transferencia de tales impactos en el espacio y en el tiempo. Es así como, al transportar los residuos sólidos domésticos de un centro urbano a un sitio de disposición final, se transfiere el problema de un sitio a otro y de un momento a otro: de una parte, ya no se van a presentar los problemas sanitarios de acumulación de residuos en la ciudad, con los efectos sobre el bienestar de la población que los mismos presentan; y de otra, se generan gases y lixiviados que tienen la potencialidad de impactar el aire y las fuentes hídricas durante centurias enteras. En este punto, la dimensión temporal de los impactos adquiere particular importancia, toda vez que la producción de gases y lixiviados va mucho más allá del periodo de operación del sistema de disposición final.

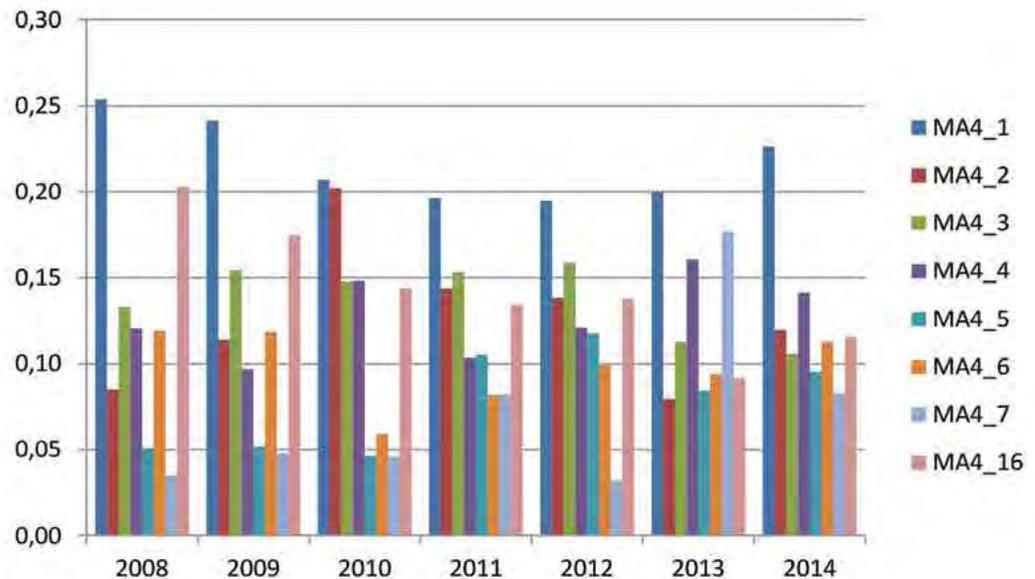
Tabla 5. Importancia relativa de algunas variables ambientales

	MA4 1	MA4 2	MA4 3	MA4 4	MA4 5	MA4 6	MA4 7	MA4 16
2008	0,25	0,09	0,13	0,12	0,05	0,12	0,04	0,20
2009	0,24	0,11	0,15	0,10	0,05	0,12	0,05	0,17
2010	0,21	0,20	0,15	0,15	0,05	0,06	0,05	0,14
2011	0,20	0,14	0,15	0,10	0,11	0,08	0,08	0,13
2012	0,19	0,14	0,16	0,12	0,12	0,10	0,03	0,14
2013	0,20	0,08	0,11	0,16	0,08	0,09	0,18	0,09
2014	0,23	0,12	0,11	0,14	0,10	0,11	0,08	0,12

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Calí Cómo Vamos*.

MA4\_1: congestión vehicular, MA4\_2: contaminación de ríos, MA4\_3: calidad de aire, MA4\_4: ruido, MA4\_5: arborización, MA4\_6: reciclaje, MA4\_7: contaminación visual y MA16: residuos sólidos.

Figura 10. Importancia relativa de algunas variables ambientales de acuerdo con la percepción ciudadana



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

## Elementos para la política ambiental de Cali

Diversas iniciativas que reconocen el papel central de las ciudades en la sostenibilidad ambiental, más aún en el contexto del cambio global y climático, y que pretenden, por ende, disminuir las tasas de disipación de la energía útil de los sistemas urbanos, se vienen implementando en el contexto internacional. Iniciativas tales como *Ciudades Justas*, *Ciudades Sostenibles*, *Ciudades Carbono Neutro*, *Ciudades Verdes*, *Ciudades con Desarrollo Bajo en Carbono*, son muy buenos ejemplos de este propósito mundial. En la misma dirección, el municipio de Cali está encaminando sus esfuerzos hacia estos objetivos, con la intención de constituirse en una ciudad sostenible. A continuación se mencionan algunos elementos que deben ser tenidos en cuenta en la política ambiental municipal.

Inicialmente, en relación con el cambio climático, la política del municipio deberá enfocarse en los siguientes aspectos: primero, reducir las emisiones efecto invernadero; segundo, aumentar la capacidad del territorio para capturar y almacenar carbono.

El valor encontrado para la huella de carbono de la ciudad refleja que el sector transporte es el mayor contribuyente de emisiones de gases efecto invernadero. Para reducir estas emisiones, la política de cambio climático podría tener en cuenta acciones como fortalecer e incentivar el uso del transporte público mejorando su eficiencia,

retirar vehículos por obsolescencia, mejorar la movilidad a través de obras de infraestructura vial. En lo que se refiere al sector industrial, mediante la iniciativa *Cali, Carbono Neutro* se pueden alcanzar importantes resultados, a partir de aumentos progresivos en las eficiencias de los procesos productivos.

Desde la otra orilla del ciclo natural, la capacidad de captura y de almacenamiento de carbono por parte del territorio están directamente relacionadas con la cobertura vegetal territorial, en cuanto a sus características y extensión. El balance de carbono del territorio, es decir, la diferencia entre las emisiones de gases efecto invernadero (expresadas en  $\text{CO}_{2\text{equivalente}}$ ) y la captura y almacenamiento de carbono en un tiempo determinado, evidenció una proporción mucho mayor que las primeras. En general, esta situación es recurrente en el mundo, teniendo en cuenta lo que se ha mencionado de la ciudad como estructura disipadora de energía. Para incrementar, entonces, la capacidad de captura de carbono, se pueden tomar medidas en las siguientes direcciones: recuperar áreas boscosas de las cuencas medias, evitar la deforestación a través de la implementación de un esquema de pago por servicios ambientales.

Ahora, con respecto al recurso agua, el valor de la huella hídrica encontrado es contundente: el uso del agua –para el caso de la ciudad de Cali– de mayor impacto en la disponibilidad del recurso corresponde al medio de transporte para evacuar subproductos y desechos de la más diversa índole. De la mano con lo anterior, el hecho de que el índice de escasez calculado para la ciudad refleje la abundancia del recurso en términos de cantidad, no significa que su disponibilidad también lo sea. Entendiendo la disponibilidad del recurso hídrico para un cierto uso como una función de la cantidad y la calidad, es esta última la que representa el factor limitante.

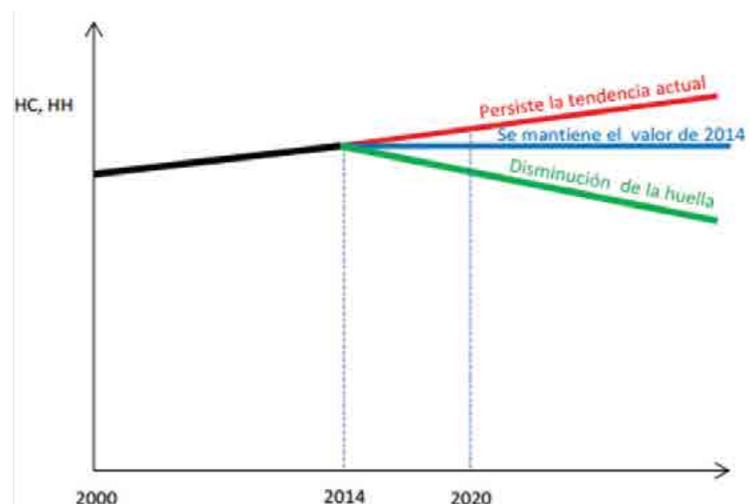
La política del municipio, en este caso, debe enfocarse en dos sentidos: de manera urgente el control de vertimientos, incluyendo el diseño y construcción del tratamiento secundario de la PTAR Cañaveralejo. Este tratamiento repercutiría de manera muy significativa y positiva en el valor de la huella hídrica de la ciudad. El segundo elemento tiene que ver con la recuperación de la capacidad regulatoria de las cuencas hidrográficas.

Desde la perspectiva de la calidad de agua, las sustancias de mayor interés son: la materia orgánica, el nitrógeno y los sólidos suspendidos. Los dos primeros como consecuencia de los vertimientos de aguas residuales domésticas y de contaminación difusa de origen agrícola, mientras el segundo responde a la pérdida del suelo por efectos de

escorrentía, habida cuenta de la alta intervención de las cuencas hidrográficas. A propósito, la pérdida del suelo, por la causa mencionada, ha sido un problema tradicionalmente ignorado, debido a que sus efectos no se perciben en el corto plazo, aunque no por este motivo dejan de ser un problema de escala mayor.

A partir de los lineamientos generales esbozados, la política de cambio climático de Cali deberá, así las cosas, contemplar esfuerzos en la línea de la mitigación, así como en la línea de adaptación. Esquemáticamente, lo anterior se ilustra en las siguientes figuras. En el primer caso, se observa la tendencia de los indicadores relativos a la huella de carbono y a la huella hídrica [valores de estos indicadores en las ordenadas, en función del tiempo (abscisas)]. La tendencia negra refleja la línea base (situación actual), con un valor para el año 2014 (HC=4.550.683 t/año CO<sub>2</sub>eq y HH=6.412.741.072 m<sup>3</sup>/s). Frente a esta línea base, se plantean tres posibles escenarios: el primero corresponde a no implementar política alguna y, en consecuencia, continuar con la misma tendencia actual (línea roja), incrementándose anualmente los valores de la huella de carbono y la huella hídrica. Un segundo escenario responde a la implementación de una política ambiental, cuya meta es estabilizar las emisiones de los gases efecto invernadero y los vertimientos de aguas residuales, tomando como referencia el año 2014. Finalmente, el escenario tres se configura a partir de una política ambiental más ambiciosa que busca invertir las tendencias de los indicadores en cuestión, logrando así reducciones en las dos huellas.

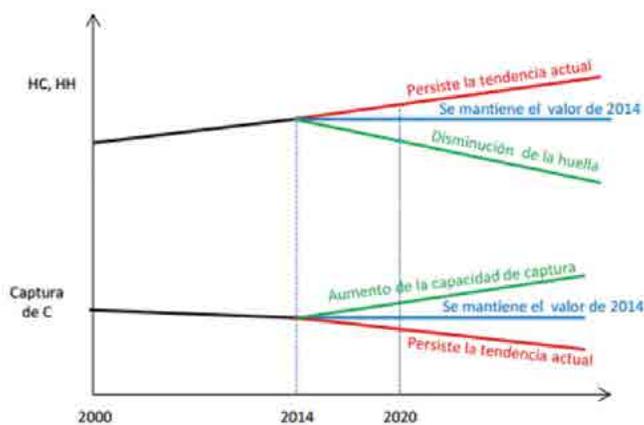
E Figura 11. escenarios de la política de cambio climático para la ciudad de Cali



Fuente: elaboración propia.

Paralelamente, en el marco de esta política se debería buscar un mejoramiento de las coberturas vegetales de las cuencas hidrográficas, y, en general, una recuperación de la oferta ambiental asociada en términos de bienes ecosistémicos, como se aprecia en la Figura 12.

Figura 12. Escenarios de la política de cambio climático para la ciudad de Cali, incluyendo la captura de carbono por parte del territorio



Fuente: elaboración propia.

Para el tercer escenario (tendencia verde), se podrían plantear las siguientes metas, teniendo como horizonte el año 2020:

Tabla 6. Posibles metas para una política de cambio climático de Cali

Indicador	Meta porcentual	Valor a alcanzar
Huella de carbono	Disminución del 5 % 227.534 ton CO <sub>2</sub> equ/año	4.323.149 CO <sub>2</sub> equ/año
Huella hídrica	Disminución del 15 % 961.911.161 m <sup>3</sup> /año	5.450.829.911 m <sup>3</sup> /año

Fuente: elaboración propia.

Pasando al tema de los residuos sólidos domésticos, una estrategia acertada en el camino hacia su gestión sostenible debe procurar la minimización de los impactos ambientales generados en la disposición final. Para ello, resulta indispensable garantizar dos elementos: primero, reducir significativamente la cantidad de materia orgánica que llega al relleno sanitario; y segundo, extraer y tratar eficientemente los gases y

lixiviados que se producen al interior de dicho relleno, y, en lo posible, acelerar estos procesos, buscando acortar los impactos ambientales de largo plazo.

En cuanto al primer punto, el país aún se encuentra en un estado muy incipiente, ya que los avances en materia de separación en la fuente, tratamiento y aprovechamiento de los residuos sólidos urbanos, que son las acciones que permiten reducir la cantidad de materia orgánica que llega a la disposición final, son todavía muy escasos. Se requiere una política de orden nacional que incentive y encamine los esfuerzos hacia esta dirección, toda vez que el orden normativo vigente para el sector sigue enfocado en la disposición final.

En términos de tratamiento de gases y de lixiviados, el país, indudablemente, está avanzando, especialmente en las grandes ciudades. Adicionalmente, se ha dado un paso importante al impulsar la transformación de botaderos informales en rellenos sanitarios, y al cerrar aquellos no aptos para dicha transformación. Resta aún por establecer, con mayor claridad, aspectos asociados con la posoperación de rellenos sanitarios. En este sentido, se deben contemplar opciones técnico-operativas que permitan reducir los periodos de esta fase final, y definir cómo se incluirán estas acciones en la estructura tarifaria.

Intencionalmente, se ha dejado para el final un comentario sobre el tema álgido del abastecimiento de agua potable en la ciudad de Cali. Como se ha mencionado, este es el obstáculo más grande que amenaza la sostenibilidad de la ciudad. Para abordar adecuadamente este problema, no basta una política ambiental municipal, sino que se requiere de un enfoque regional en donde deben dialogar los departamentos del Cauca y del Valle del Cauca y sus respectivas autoridades ambientales. La solución sostenible al abastecimiento de la ciudad de Cali sigue pasando por el río Cauca. Se requiere, eso sí, un trabajo intenso y a largo plazo de recuperación de la cuenca hidrográfica, que trascienda las agendas de las administraciones departamentales.

## Referencias

Arévalo, D., Lozano, J. & Sabogal, J. (2011). Estudio nacional de Huella Hídrica Colombia, Sector Agrícola. *Revista Internacional de Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo*, 101, 126, 103 -126.

Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA. (2012). *Informe de caracterización de aguas e índice de calidad de agua de los ríos Aguacatal, Cali, Cañaveralejo, Lili, Meléndez y Pance*. Santiago de Cali: DAGMA.

----- (2013). *Datos de vertimientos a las fuentes superficiales en Cali* [información inédita directamente suministrada por el DAGMA mediante correo electrónico]. Santiago de Cali: DAGMA.

Departamento Administrativo de Planeación Municipal Santiago de Cali - DAPM & Universidad del Valle. (2006). *Caracterización de los residuos sólidos residenciales generados en el municipio de Santiago de Cali*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.

Instituto de Investigación y Desarrollo en Abastecimiento de Agua, Saneamiento Ambiental y Conservación del Recurso Hídrico – Cinara, Universidad del Valle. (2008). *Urban Water Management for the City of Cali, Diagnosis report, Study Case: Cali*. Colombia: Sustainable Water Improves Tomorrow's Cities' Health SWITCH Project.

Lineweaver, C. & O'Brien, M. (2015). The cosmic context of the Millennium Development Goals: maximum entropy and sustainability. In T. Alured (Ed.), *Nanotechnology toward sustainability*. Singapore: Pan Stanford.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - República de Colombia. (2010). *Política nacional para la gestión integral del recurso hídrico*. Bogotá D. C.: Diario Oficial.

Svirezhev, Y. (2000). Thermodynamics and ecology. *Ecological Modelling*, 132, 11 – 22.

# MOVILIDAD Y VIALIDAD EN CALI: UNA CARRERA PERDIDA

---

EMILIO LATORRE ESTRADA

## Introducción

La ciudad debe su origen y ventaja a la posibilidad de tener a corta distancia muchas opciones para realizar actividades productivas, educativas, culturales y comerciales. Los desplazamientos urbanos dependen de las actividades que se realizan en ella, de las formas de producir y consumir (estilo de vida), y de las opciones de movilidad que tiene la población para realizar dichos desplazamientos.

La forma como una sociedad define sus estilos de vida y estos se desarrollan en el espacio tiene, entonces, implicaciones en el modo como se desplazan las personas en las vías urbanas y se estructura la demanda de transporte. Por ejemplo, una sociedad que entiende la educación y/o el trabajo como una tarea principal que se debe hacer necesariamente por fuera del hogar, va a requerir movilizar a las personas hacia el estudio y el trabajo. En este sentido, una sociedad que plantee que la tarea fundamental del hogar es la educación y que el trabajo también se puede hacer desde la residencia, tendrá menos demandas de movilidad.

Igualmente, desde la oferta de transporte, la manera como la tecnología ofrece distintas posibilidades de desplazamiento y su aceptación por la población en términos de costo, velocidad y oportunidad, va definiendo la repartición modal de los viajes.

Este documento aborda la importancia que tiene la movilidad para la calidad de vida de la población caleña, mediante el análisis de las tendencias de movilidad en la ciudad desde el año 2005 hasta el año 2014, miradas a través de la encuesta de percepción y del informe de calidad de vida realizados por el programa *Cali Cómo Vamos*. Así mismo, se consultan de manera complementaria otras fuentes de datos, incluyendo los informes de la Administración Municipal de Cali sobre infraestructura, parque automotor y movilización de personas.

El informe se refiere al transporte de pasajeros y no se tiene en cuenta la movilización de carga, por ser muy escasa la información sobre este particular. El trabajo se realiza en un proceso retrospectivo, dándole prioridad a las variables seleccionadas en los informes más recientes del proyecto *Cali Cómo Vamos* (2014) y trabajando hacia atrás.

Para este trabajo, se debe tener en cuenta que en el período de análisis (del 2005 al 2014) se dio inicio a los trabajos del sistema de transporte colectivo MIO (en el 2004), los cuales afectaron significativamente la movilidad por el cierre de vías importantes. Este sistema comenzó labores el primero de marzo de 2009, y la primera encuesta de percepción del programa *Cali Cómo Vamos* –posterior a este acontecimiento importante– se realizó del 21 de junio al 7 de julio del 2009.

La primera parte se concentra en mostrar la percepción ciudadana sobre el transporte; la segunda busca tener una caracterización –lo más objetiva posible– de la realidad que define los desplazamientos, la infraestructura de transporte y los distintos medios utilizados para dichos desplazamientos; y la tercera hace una confrontación de la percepción con la realidad. Finalmente, el informe presenta algunas propuestas de política pública para mejorar la movilidad en la ciudad, en el marco, a su vez, del mejoramiento de la calidad de vida de la población.

## **Movilidad y vialidad: conceptos básicos**

La organización espacial de las ciudades y la forma como los usos del suelo se dan, dependen, en gran parte, de las políticas de ordenamiento territorial establecidas. Una estricta separación de los usos del suelo (por ejemplo: estudio, vivienda, industria, comercio, recreación) fomenta la necesidad de más desplazamientos y cada vez más largos, mientras que una mezcla de usos en el espacio puede permitir una mayor complementación de actividades y un acercamiento de los viajes. También el crecimiento espacial y/o demográfico de las ciudades hace que sea más necesario el desplazamiento motorizado de los viajes y disminuye los que se realizan a pie y en bicicleta.

La ordenación del territorio y las políticas de ocupación del espacio son, entonces, un elemento clave en el comportamiento de los viajes en una ciudad. Las áreas de expansión, la densidad urbana, las decisiones sobre la mezcla o no de usos del suelo, son factores fundamentales que inciden en el desarrollo de la movilidad, en la duración de los viajes

y en los modos de transporte. De aquí que uno de los instrumentos fundamentales para el manejo de la movilidad, a largo plazo, sea el ordenamiento territorial. A corto plazo, por su parte, existen medidas de administración del tráfico que también pueden ser muy efectivas para el día a día de la ciudadanía.

## **La percepción ciudadana de la movilidad y la vialidad en Cali**

### *Estatus de movilidad*

La encuesta de percepción ciudadana del CCV es un instrumento muy valioso para evaluar lo que la ciudadanía piensa sobre el modo como la movilidad afecta su vida. Esta encuesta formula una pregunta relacionada con el estatus de movilidad de las personas, aunque no lo llama así. Dicho estatus se refiere, principalmente, a si la persona trabaja fuera de casa o estudia.

El análisis de este estatus arroja que en el año 2014 el 49.4 % de la población trabaja fuera de casa o estudia, mientras que en el 2005 este valor fue de 37.3 %. Esto parecería corroborar la hipótesis de que, a medida que la ciudad crece en tamaño y población, los desplazamientos básicos se hacen más largos. Por su parte, el porcentaje de población que trabaja en casa pasó de 6.7 % en el 2005 a 9.7 % en el 2014, cifra que puede estar indicando una tendencia interesante hacia el no desplazamiento laboral y, en consecuencia, hacia la minimización de las demandas de transporte en la ciudad. El 16.7 % es responsable de la casa (jefe de hogar), cuya connotación en términos de viajes es la de no hacer desplazamientos cotidianos pendulares, sino desplazamientos destinados a compras y a la realización de diligencias centradas en las necesidades del hogar. Los desempleados representan también un porcentaje importante, el cual llega al 16.3 % en el 2014.

### *Percepción de los tiempos de viaje*

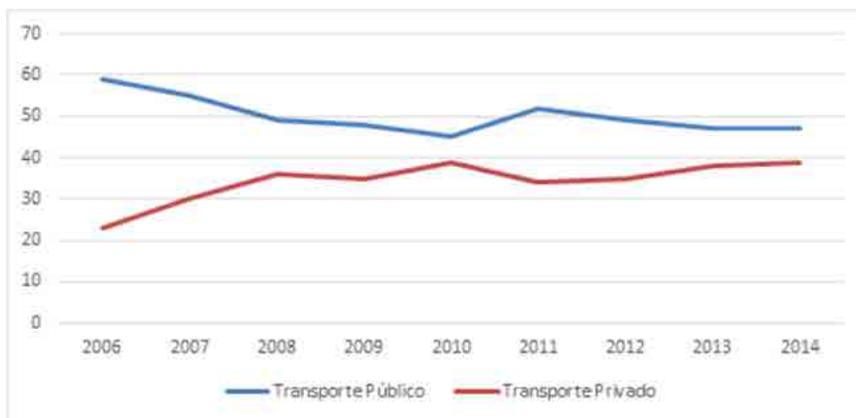
La encuesta del CCV muestra que la población tiene una pésima percepción sobre los tiempos de viaje en la ciudad. Casi el 90 % de la población, con respecto a todo el período 2005 - 2014, señala que sus tiempos de viaje o duran lo mismo o son mayores, mientras que solo el 10 % indica que son menores. Las personas que trabajan y estudian son las que más sienten que el tiempo de viaje es mayor (68 % para el 2014). Obviamente, en el caso de los que trabajan en casa, aunque también lo sienten, es menor su valoración (50 % para el 2014).

## Los medios de transporte utilizados

Hay cuatro consideraciones principales respecto a los medios de viaje y su evolución en el período de análisis. En primer lugar, el MIO llegó a un tope de más o menos el 34 % de los viajes de la ciudad en el 2014. Evidentemente, este crecimiento provino del transporte colectivo (buses, busetas y colectivos) que se ha ido eliminando paulatinamente, hasta llegar a representar solo un 10 % en el 2014. En segundo lugar, el crecimiento del transporte particular en moto pasó del 7 % en el año 2006 a un valor inesperado del 23 % en el 2014, que es un valor muy alto con consecuencias dramáticas en el comportamiento del tráfico en las calles y en materia de accidentalidad. El tercer fenómeno es que la movilización no motorizada (a pie y en bicicleta) disminuyó del 16 % en el año 2005 al 13 % en el último año. Las opciones de una motocicleta de bajo costo y de un transporte propio han cambiado definitivamente el panorama de la movilidad en la ciudad. El cuarto fenómeno es la aparición tardía de datos sobre el transporte informal (solo a partir del 2013 en la encuesta), aunque este se viene dando hace mucho tiempo. El valor del 2 % para el 2014 también parece estar subvalorado en la encuesta.

Otra forma de mirar el cambio de la ciudad en términos de los medios de transporte, es que el transporte por cuenta propia (auto, moto, a pie y en bicicleta) pasó del 37 % en el año 2005 al 51 % en el 2014, todo en detrimento del transporte público, como se puede apreciar en la Figura 1.

Figura 1. Uso del transporte público y privado entre las personas de alta movilidad (trabajan o estudian)



Fuente: elaboración propia con datos tomados de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

La satisfacción con los medios de transporte público es también muy baja. Con el MIO pasó del 56 % en el 2009 al 17 % en el 2014 (ver Figura 2). Este valor implica una valoración bastante negativa de este sistema de transporte por parte de la ciudadanía. Parecería que hubo una muy buena expectativa al principio, porque en el 2010 fue del 47 % y el en 2011 del 48 %, pero luego decayó fuertemente hasta un nivel muy bajo en el 2014. Con respecto al transporte público (buses, busetas y colectivos), la satisfacción para el 2014 es del 54 %, que, aunque no es buena, es importante para el caso del MIO.

Vale la pena resaltar, en contraste con el servicio del MIO y del transporte público, que, para el 2014, quienes se desplazaron en bicicleta tuvieron un 81 % de satisfacción con este medio de transporte, y quienes se desplazaron en taxi un 84 %.

Otro de los fenómenos de muy clara significación es la división de la ciudad en cuanto a usos de medios de transporte. La parte oriental está centrada en la dependencia del transporte público, a diferencia de la parte occidental, que depende más del transporte privado. Esto lo demuestran los datos para la zona sur y noroccidental, donde el uso del transporte particular es del 28 y 26 %, respectivamente; por su parte, para la zona de Aguablanca, oriental y nororiental, el valor es de 5, 7 y 4 %, respectivamente.

Otra forma de ver esto es que para el 2013 los viajes en MIO y colectivo representaban el 34 % y el 33 % para las zonas sur y noroccidente. Para las zonas nororiente y oriente los resultados fueron del 59 % y del 50 %, respectivamente. Aguablanca se sale de ese planteamiento, por tener solo el 33 % en el uso del MIO y el transporte público, y por estar la zona muy desprovista todavía para este año de dicho servicio masivo.

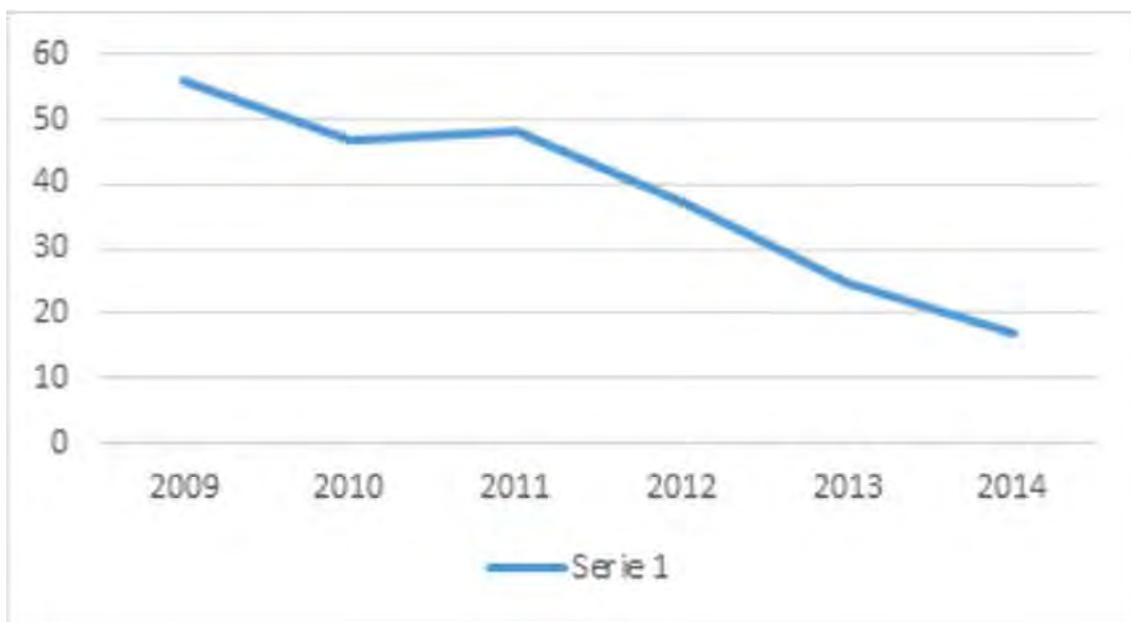
### *Transporte y problemática ambiental*

Un análisis que vale la pena tener en cuenta es que la población estima que el principal problema ambiental que debería ser atendido por la administración municipal es el de la congestión vehicular (un 53 % lo considera en el año 2014), y frente al cual, en términos de contaminación del aire y contaminación por ruido, la percepción ha ido en aumento (28 % y 33 %, respectivamente, para el 2014), cuando en el 2008 era del 26 % y el 24 %, respectivamente.

## La satisfacción con el MIO

Ya se mencionó que para el 2014 solo el 17 % de la población se encontraba satisfecha con el MIO. Si este se compara con el transporte en buses, busetas y colectivos, la percepción es también muy desfavorable, pasando de un 23 % que considera que es un peor servicio en el 2009 a un 64 % en el 2014, en relación con el transporte en bus, buseta y colectivo. En el 2013, el 41 % de la población señala que la calidad de vida empeoró con el MIO.

Figura 2. Satisfacción con el MIO en %

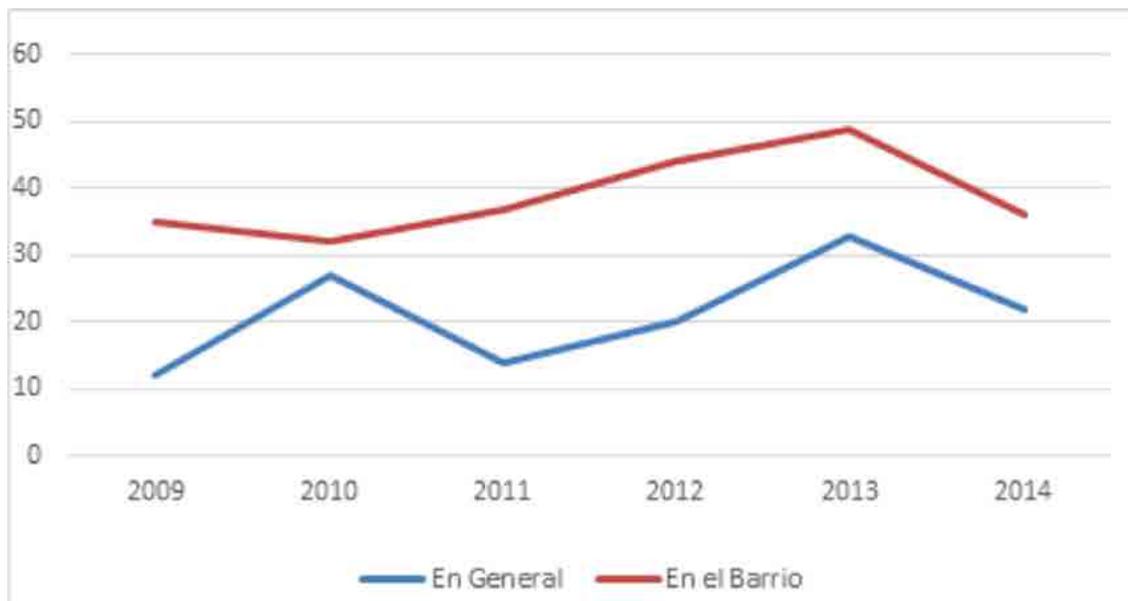


Fuente: elaboración propia con datos tomados de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

## Satisfacción con las vías

Este valor se ha mantenido más o menos en un 25 % de la población; no obstante, esta percepción fluctúa considerablemente. Aunque en el 2013 fue del 33 %, dicho valor pasó a un 22 % en el 2014. Llama la atención que la satisfacción con las vías en los barrios es mejor que la correspondiente a las vías en general de la ciudad. Pero las cifras gruesas muestran que tampoco los caleños están satisfechos con su infraestructura vial, como se puede apreciar en la Figura 3.

Figura 3. Satisfacción con las vías



Fuente: elaboración propia con datos tomados de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

### *La satisfacción con el sistema de transporte y las variables socioeconómicas*

¿Qué tan satisfechos están los caleños con el sistema de transporte que usan (cualquiera que este sea)? La respuesta, según las variables socioeconómicas, es clara. En los estratos bajos (1 y 2), el 38.5 % está insatisfecho o algo insatisfecho; en los estratos medios (3 y 4), el 36.2 % está insatisfecho; en los estratos altos (5 y 6), el 27.1 % está insatisfecho. Según el sexo, en el caso de las mujeres el 40.5 % de estas se encuentran insatisfechas, mientras que en el caso de los hombres solo el 32 % lo está. Los jóvenes entre los 18 y los 25 años están muy insatisfechos, con un nivel del 46.7 %; por su parte, los mayores de 55 años lo están con un nivel menor de 28.5 %.

### **Los datos objetivos**

Los datos anteriores muestran un panorama muy deficiente de la movilidad y la percepción por parte de la ciudadanía caleña. A partir de la encuesta de calidad de vida del programa *Cali Cómo Vamos*, se puede hacer un acercamiento a una información objetiva (no de percepción ciudadana) sobre algunos aspectos de la movilidad y la vialidad en la ciudad, porque aquí se muestran los datos suministrados por la administración municipal y cómo esta atiende las necesidades de movilidad de la población.

## *Parque automotor*

El parque automotor pasó de albergar 373.936 vehículos en el 2005 a 644.844 en el 2013, es decir, se duplicó la cifra en casi ocho años. En el año 2013<sup>1</sup>, en Cali se reportan ocho automóviles particulares por cada 100 habitantes y ocho motos por cada 100 habitantes, aunque este último dato puede haber aumentado significativamente, dado el crecimiento de motos entre el 2014 y el 2015.

Los datos señalan que el crecimiento del parque automotor es de 7.8 % anual (para el 2013), lo que implica que se duplicará en nueve años. Las motos, para este mismo período, crecieron en un 16 %. A esto hay que añadir que muchos vehículos y motos que transitan en Cali se han matriculado en los municipios vecinos de Yumbo, Jamundí, Candelaria o Santander de Quilichao.

Lo que aparece más claro es que muchos de los usuarios del MIO y del transporte público se han cambiado al auto privado y a la motocicleta, lo que explica esta modificación en las cifras de los últimos años.

## *Uso de medios de transporte*

Los datos que presenta el informe de calidad de vida del programa *Cali Cómo Vamos*, en el 2014, sobre usos de medios de transporte en Cali –a partir de la encuesta de origen y destino que realizó el Plan Integral de Movilidad Urbana de Cali (PIMU) para el año 2010–, no están alineados con los resultados de la encuesta de percepción ciudadana. El PIMU señala que el 46 % de los viajes se realizan a pie o en bicicleta, el 16 % en automóvil o moto y el 38 % en transporte público, mientras que el informe de *Cali Cómo Vamos* del 2010 indica que el 16 % de dichos viajes eran a pie o en bicicleta, el 39 % en auto o moto y el 35 % en transporte público. Se hace referencia esto porque, posiblemente, pueden estar subvalorados en la encuesta de percepción los viajes no motorizados y sobrevalorados los viajes en vehículo particular.

La que sí resulta totalmente clara es la sustitución del transporte público por el transporte privado en moto y vehículo particular, como consecuencia de los bajos precios de estos últimos en el mercado y las posibles deficiencias en términos de capacidad y cobertura del transporte público.

## *La infraestructura vial*

Según las cifras de la Secretaría de Infraestructura y Valorización Municipal, el estado de la malla vial ha tenido una mejoría muy

<sup>1</sup> No hay datos del 2014.

significativa en los últimos años. Se pasó de un 2 % de las vías en estado bueno en el año 2006 a un 50 % en el 2014; así mismo, en estado regular se pasó del 76 % al 38 % y en estado malo del 22 % al 12 %. Las comunas con la mayor deficiencia en estado de vías son la 4, 6 y 7, localizadas en la zona nororiental de la ciudad. Lo que más ha contribuido al mejoramiento de las vías es la rehabilitación con recursos propios, a través de la cual, en los últimos tres años (2012-2014), se ha intervenido el 32 % de la longitud vial de la ciudad, recuperando un total de 756,15 kilómetros.

### *Horas pico*

El comportamiento del tráfico a lo largo del día no presenta picos muy marcados, lo cual podría estar mostrando que el pico y placa tiene sus efectos a la hora de regularizar los viajes. El pico del mediodía (12:00 a 13:00) tampoco es tan alto, de modo que la ciudad puede estar teniendo ya un cambio de comportamiento poblacional, en la medida en que deja de ir a almorzar a la casa. Esto se puede apreciar en la Figura 4.

Figura 4. Tráfico horario en porcentaje en Cali, 2013



Fuente: Plan Integral de Movilidad Urbana para Cali - PIMU. Visión 2022. Fase I: Análisis y Diagnóstico Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Alcaldía de Santiago de Cali. Esta información se calcula con base en aforos de tráfico del período 2009-2013.

## *Accidentalidad*

Uno de los factores más importantes que tienen que ver con la vialidad y la movilidad es la accidentalidad. Las consecuencias de la motorización y del aumento de las vías, así como del diseño y la construcción de vías rápidas, llevan a que la accidentalidad vial se agrave. Aquí, hay que tener en cuenta que las estadísticas pueden tener deficiencias por accidentes no reportados, a la vez que heridos y muertos en los mismos. Un mejoramiento en la rigurosidad para tomar datos puede llevar a que el fenómeno de la accidentalidad se vea agravado, debido al hecho de que no se pierde información.

Sin embargo, los datos en general parecen estar mostrando una disminución de la accidentalidad. El número de choques pasó de 16.706 en el 2012 a 13.688 en el 2014; el número de personas atropelladas de 3.159 en el 2011 a 2.060 en el 2014; el número de heridos de 20.984 en el 2013 a 18.366 en el 2014; así mismo, el número de muertos pasó de reportar cifras que superaron los 300 hasta el año 2010, a valores menores de 247 y 266 en el 2013 y el 2014, respectivamente.

De los 266 muertos en el 2014, un total de 111 fueron peatones (42 %), 79 motociclistas (30 %) y 38 ciclistas (14 %). Sería interesante poder identificar cuántos casos de esos peatones o ciclistas muertos también obedecen a colisiones con motociclistas, pues la hipótesis que se plantearía es que el aumento en el número de motos conlleva un aumento de la accidentalidad vial.

## *El MIO y su evolución en Cali*

“El Sistema de Transporte Masivo MIO, surgió con el propósito de reemplazar el sistema de Transporte Público Colectivo tradicional (TPC), articularse a otros modos de transporte, reducir emisiones contaminantes y desestimular el uso del transporte particular” (Alcaldía de Cali, 2014, p. 127).

Las obras comenzaron en el año 2004 y su primera etapa se entregó a mediados del año 2009, teniendo ya seis años de operación en la ciudad.

El MIO cuenta con las siguientes obras a marzo del 2015:

- Corredores troncales (7, con 37.98 km).
- Corredores pretroncales (248.2 km).

- Corredores complementarios.
- Estaciones terminales (2).
- Estaciones intermedias (2).
- Estaciones de parada en corredores troncales (55).
- Adecuación de paradas en corredores pretroncales y alimentadores (1.741).
- Patio talleres (2).

Para esa misma fecha quedaban pendientes por ejecutar dos patio-talleres, dos terminales intermedias, una estación de parada y su conexión entre dos troncales, y obras en corredores pretroncales. Así mismo, estaban en ejecución y por terminarse la terminal Calima y el MIO Cable, este último con un avance del 88 % en su construcción. La mayoría de las obras pendientes han tenido retrasos considerables al comenzar.

La cobertura espacial del MIO es bastante buena, según Metrocali, pues pasó del 77 % en el 2010 a un 94 % en el 2014. Sin embargo, no se sabe cómo se calcula esta cobertura. La velocidad promedio del sistema pasó de 16.2 kilómetros por hora a 18.3 en el 2013 y bajó en el 2014 a 17.8 kilómetros por hora, por debajo de la meta de 20 kilómetros fijada por la empresa.

El número de rutas implementadas por el MIO ha ido en aumento, pasando de 33 en el 2009 a 97 en el 2014 (13 troncales, 25 pretroncales y 59 complementarias). El mayor crecimiento estuvo entre el 2001 y el 2012, cuando pasaron de 54 a 91 rutas.

El número de vehículos en circulación durante el 2014 fue de 690, cuando la cantidad requerida era de 911, lo cual muestra una gran problemática del SITM MIO en Cali. Se reporta, entonces, un déficit del 25 % aproximadamente.

Los tiempos de viaje en las distintas rutas del MIO han disminuido. Por ejemplo, en las rutas troncales bajaron de 86.1 minutos a 78.8, y en las pretroncales de 108.7 a 95.7, entre el 2012 y el 2014. Pero los intervalos de paso de los vehículos aumentaron entre el 2013 y el 2014 en las pretroncales de 9.4 a 9.6 minutos (entre bus y bus), mientras que en las troncales disminuyeron de 5.5 a 5.1 minutos, en el mismo período de tiempo.

Los pasajeros diarios movilizados por el MIO pasaron de 134.227 en el año 2009 a 477.626 en el 2013 y a 471.969 en el 2014. La disminución

entre el 2013 y el 2014 fue de 5.657 pasajeros por día. La meta del Plan de Desarrollo de Cali 2012-2015 era de 960.000 pasajeros diarios, muy por debajo de lo alcanzado.

### *Ciclorutas*

La construcción de ciclorutas está a cargo de Metro Cali, pero su desarrollo ha sido muy bajo en los últimos años. Pasó de 24.6 kilómetros en el 2012 a 25.5 en el 2014. No parecen existir datos sobre la utilización de estas ciclorutas. Lo que sí se sabe es que la tenencia de bicicletas es alta en Cali, pues el 41 % de los hogares señalan tener bicicletas, muy por encima de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cartagena, según el informe de calidad de vida del programa *Cali Cómo Vamos*, 2014.

## **Movilidad y calidad de vida**

¿Qué importancia se le da a la movilidad como parte de la calidad de vida de una población? Esta es una pregunta que tiene que ver con dos asuntos. Por un lado, la percepción del fenómeno y, por el otro, los gastos que la misma sociedad realiza frente a este tema. Estos dos asuntos se abordan, para el caso de Cali, tanto desde el trabajo del programa *Cali Cómo Vamos* como desde otras fuentes de información sobre el tema.

Según la encuesta de percepción del programa *Cali Cómo Vamos* del 2014, los servicios que tienen la peor aprobación (población muy insatisfecha o algo insatisfecha) son:

- Vías: 37.5 %
- Andenes y separadores: 35.0 %
- Alumbrado público: 34.1 %
- Alcantarillado: 23.1 %
- Medios de transporte: 22.8 %
- Acueducto: 18.4 %
- Energía eléctrica: 17.4 %
- Barrido: 16.5 %
- Aseo y recolección de basuras: 15.4 %
- Celular: 14.5 %
- Bancos: 12.4 %
- Internet: 10 %
- Gas: 6.2 %

Como se observa, los temas relacionados con movilidad y vialidad están muy mal evaluados por la población, toda vez que ocupan el puesto primero, segundo y quinto. Están en lo más alto de la insatisfacción ciudadana.

Como ya se señaló, en el 2014 el 17 % se encuentra insatisfecho con el MIO, y de los principales problemas ambientales el peor es la congestión vehicular (53 %).

En cuanto a la importancia que la población le otorga a los temas de transporte, se tienen los siguientes valores relacionados con los porcentajes de satisfacción:

- Semaforización: 36 %
- Cebras: 34 %
- Señalización de las vías: 31 %
- Paraderos: 29 %
- Agentes de tránsito: 25 %
- Cumplimiento normas de tránsito: 25 %
- Campañas educativas: 24 %
- Atención a accidentes: 22 %
- Organización y control: 17 %
- Desvíos 16: %

Analizando estos resultados, la situación de satisfacción de la población frente a estos temas es también muy baja.

### *Los gastos en transporte de los caleños*

Finalmente, se hace un análisis relacionado con los gastos de los hogares en términos de transporte y movilización, en comparación con otros gastos, a partir de los datos del DANE<sup>2</sup>. Aunque la encuesta tiene ocho años de haberse realizado, es un buen punto de partida para aproximarse a lo que significa el transporte en los gastos de un hogar caleño. Procesando los datos, se obtuvieron los siguientes resultados:

1. El gasto en bus, buseta y colectivo es de 36.631 millones de pesos mensuales, el **segundo** en importancia en el monto total del gasto de los caleños en todos los bienes y servicios, pues solo le ganan los gastos en arriendo (\$152.089 millones mensuales).
2. El gasto en gasolina es el quinto: es de \$27.317 millones de pesos mensuales<sup>3</sup>.
3. El taxi urbano es el gasto número trece: \$13.713 millones.

2 Ver: DANE. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006-2007. Datos para Cali.

3 Incluso antes del gasto por energía eléctrica, que es el sexto: \$26.827 millones.

Se puede concluir, entonces, que los gastos en movilidad de los caleños son muy significativos, estando por encima en muchos casos de los montos pagados por servicios públicos. En efecto, si sumamos todos los anteriores gastos en movilidad, se arroja un resultado de \$95.980 millones de pesos mensuales. Si sumamos: energía, acueducto, alcantarillado, teléfono fijo y teléfono celular, el resultado es de \$68.490 millones de pesos mensuales.

La movilidad cuesta y cuesta caro. Mueve muchas otras actividades locales, pero también dinamiza actividades no locales, como los concesionarios de vehículos y motos, el transporte, la distribución y venta de combustible, la venta de repuestos, las cuales, aunque generan algunas actividades locales, pueden estar más relacionadas con empresas multinacionales y nacionales.

De manera adicional a estas consideraciones relacionadas con los gastos en materia de movilidad, se pueden considerar otras ligadas a los bienes de estatus o posicionamiento, donde la adquisición de un vehículo, más que el servicio que presta, se hace por el estatus social que puede dar.

## **Planteamientos recientes y futuros frente a la vialidad y su relación con la sostenibilidad ambiental**

En los últimos tiempos, se ha ido cambiando la forma de pensar sobre el transporte urbano y la movilidad. Si antes el automóvil era el amo de la ciudad, no solo porque se le daba prioridad y gran parte del gasto público se destinaba para estos vehículos (intersecciones a desnivel, semaforización, señalización, parqueaderos), hoy en día el discurso ha cambiado y ya se han ido transformando las acciones para beneficiar a otros tipos de transporte diferente al automóvil particular.

Sin embargo, el paso del discurso y de los planteamientos formales a los hechos reales toma su tiempo.

Tal como sucede con el tema de cambio climático, la realidad va por un lado muy distinto al de los discursos y planteamientos públicos, muchas veces plasmados en documentos de políticas públicas. A continuación se presentan, brevemente, importantes propuestas para Cali y para Colombia en cuatro documentos recientes de política, relacionados con la movilidad: el Plan Integral de Movilidad de Cali, el Plan de Desarrollo 2012-2015, el POT de Cali del 2014 y el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2019.

## *Plan Integral de Movilidad Urbana de Santiago de Cali (Decreto 615 del 2008 y Ley 1083 del 2006)*

Este plan, que se formuló tímidamente en el 2008, pretende constituirse en la carta de navegación de la ciudad en lo relativo a la movilidad sostenible, como lo establece la Ley 1083 del 2006. Actualmente, este se está complementando por parte del DAPM<sup>4</sup> para que sirva de elemento base de política y de apoyo al POT de Cali, aprobado a finales del año 2014.

Esta propuesta plantea en su documento de base que:

El Plan Integral de Movilidad es un componente del Plan de Ordenamiento Territorial el cual es la carta de navegación para el desarrollo ordenado de los municipios a un corto, mediano y largo plazo. El POT busca el ordenamiento del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres, la protección del medio ambiente, la calidad de vida de los ciudadanos, entre otros. Objetivos que deben ser considerados en la formulación de un Plan Integral de Movilidad (Alcaldía de Santiago de Cali - Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2010, s. p.).

El PIMU se orienta a la creación de un sistema que integre todos los elementos de la movilidad y que provea al territorio de las condiciones para la interrelación de los factores económicos, sociales, políticos y culturales. Es finalidad de esta política mejorar los indicadores de la calidad de vida de las personas, y generar condiciones para que Santiago de Cali mejore sus indicadores de competitividad en el nuevo orden estratégico mundial [...] (Alcaldía de Santiago de Cali - Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2010, s. p.).

4 DAPM - Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali.

5 Ver: Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali. Implementación del Plan Integral de Movilidad Urbana - Visión 2022. Recuperado el 26 de agosto de 2015, de [http://www.cali.gov.co/publicaciones/implementacion\\_pimu\\_vision\\_pub](http://www.cali.gov.co/publicaciones/implementacion_pimu_vision_pub).

Las intenciones del PIMU son claras en términos de mejorar la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental de la ciudad. No obstante, su estado de desarrollo es muy incipiente y sus propósitos muy ambiciosos. Según la página web de Planeación Municipal, se espera tener los siguientes planes especiales para el año 2015: de movilidad peatonal, de estacionamientos y parqueaderos, de transporte de carga y distribución de mercancías y de infraestructura (Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali, 2014)<sup>5</sup>.

## *Plan de Desarrollo 2012-2015 (seis programas para la movilidad)*

Este plan estableció seis líneas estratégicas. Una de ellas es la número cuatro, que se refiere a un entorno amable para todos. En ella se considera el componente quinto, denominado **movilidad armónica, sostenible y segura**, que busca:

Garantizar la movilidad de personas, bienes y servicios, de manera ágil, eficiente y segura, a partir del fortalecimiento de la oferta de transporte público masivo, el incentivo a los modos alternativos y complementarios, la construcción y el mejoramiento de infraestructura vial, la implementación de estrategias de seguridad vial y la administración y gestión de la movilidad (Alcaldía de Santiago de Cali - Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2012, p. 191).

El desarrollo de este contempló para el período 2012-2015, por medio de los siguientes seis programas: Administración y Gestión de la Movilidad, SITM Amigable y Accesible, Promoción Modos Alternativos de Transporte, Corredor Verde, e Infraestructura para la Movilidad y Seguridad Vial.

Esta propuesta resulta muy coherente y articulada con las consideraciones sobre movilidad sostenible, y, además, busca nuevas alternativas para la ciudad.

Pero una evaluación del avance de este plan, realizada por el Consejo Municipal de Planeación de Cali - CMP con datos a diciembre 31 del 2014, arrojó unos resultados muy bajos sobre la ejecución de los seis programas del componente de movilidad<sup>6</sup>, que en porcentaje son los siguientes:

- Administración y Gestión de la Movilidad: 31 %
- SITM Amigable y Accesible: 24 %
- Promoción Modos Alternativos de Transporte: 33 %
- Corredor Verde: 0 %
- Infraestructura para la Movilidad: 24 %
- Seguridad Vial: 46 %

En general, el componente de movilidad armónica, sostenible y segura tiene un avance muy escaso del 26 %. El asunto aquí es el de muchas ideas en el papel y pocas realizaciones concretas.

<sup>6</sup> Consejo Municipal de Planeación. Análisis definitivo de avance del Plan de Desarrollo de Cali 2012-2015 al 31 de diciembre de 2014, con base en los formularios 3S y 4S. Este trabajo fue realizado con el programa Winproject por el consejero Roberto Navarro.

### *POT de Cali, Acuerdo 0373 de 2014 (Artículos 200 a 230)*

Otro documento muy importante que fue aprobado por el Consejo Municipal de Planeación en diciembre del 2014: es el Plan de Ordenamiento Territorial. Igual que en el punto anterior, el POT plantea distintas propuestas e ideas relevantes para la movilidad de Cali y para buscar alternativas más sostenibles; pero estas son, en general, propuestas que hay que concretar en el futuro. A continuación se hace un breve resumen de las mismas.

El Artículo 1 se refiere a la visión del POT, que incluye aspectos importantes de la movilidad, tales como:

[...] conocer, visibilizar las potencialidades de todo tipo que existan en el territorio para desarrollarlas y aprovecharlas sin demeritar sus calidades ambientales teniendo como principio rector el interés general y búsqueda de calidad de vida de sus habitantes... dándole un mayor impulso al espacio público, el sistema de movilidad, donde se respete el peatón y tenga prioridad el transporte público ante el particular (Consejo Municipal de Planeación, 2014, s. p.).

Muchos de los artículos del POT se refieren a intenciones muy importantes con respecto al mejoramiento. Sin embargo, lo que sucede es que el POT posterga muchas acciones concretas y solo formula propuestas generales o señala que se deben elaborar “planes” en los próximos años, que tampoco se sabe cuándo serán ejecutados.

Los planes futuros que se deben elaborar y sus plazos son los siguientes:

- A diciembre del 2016: Plan Integral de Movilidad Urbana (Artículo 200).
- El DAPM definirá “en el corto plazo” la localización y el trazado de las redes peatonales (Artículo 203).
- El DAPM a diciembre del 2017: manuales, estudios y planes dentro del PIMU para el Plan de Movilidad Peatonal (Artículo 203).
- EL DAPM y Metro Cali a diciembre del 2016 actualizarán el Plan Maestro de Ciclo-rutas (Plamacir) (Artículo 205).
- En el corto plazo se adelantarán los estudios de prefactibilidad para la prolongación del Subsistema de Cable en los Cerros Tutelares (Artículo 206).

- La Autoridad de Tránsito a diciembre del 2016 definirá las zonas amarillas para integrar el SITM con el transporte público individual (taxi) (Artículo 207).
- Metro Cali, antes de diciembre del 2015, deberá definir el plan de carriles preferenciales, como parte del PIMU (Artículo 207).
- La Administración podrá implementar cobros por congestión que desestimen el uso del automóvil privado (Artículo 209).
- El DAPM y la Secretaría de Tránsito y Transporte, en el marco del PIMU, desarrollarán en el corto plazo (sic.) un Plan de Logística Urbana y de Mercancías (Artículo 211).
- Se establecerán ciclo-parqueaderos en todos los terminales del SITM (Artículo 212).
- El DAPM, en el marco del PIMU, a diciembre del 2015 desarrollará un Plan Maestro de Estacionamientos (Artículo 215).
- El DAPM desarrollará a diciembre del 2016 un plan de zonas de carga y descarga en las centralidades, zonas comerciales y zonas industriales.
- En el corto plazo, se realizará un estudio de prefactibilidad del cable a los Cerros Tutelares. Dicho estudio estará a cargo de la Secretaría de Cultura y Turismo, la Secretaría de Infraestructura y Valorización y Metro Cali S.S.

De todas maneras, en estos artículos del POT (del 200 al 230) se dan importantes lineamientos que deberán ser tenidos en cuenta para los planes que serán definidos en el futuro.

### *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*

Este plan del Gobierno Nacional, aprobado en el año 2014, se refiere en algunos puntos al tema de la movilidad en las ciudades. En primer lugar, señala que los sistemas de transporte masivo deben ser sostenibles (Artículo 31).

Segundo, que el Gobierno Nacional podrá apoyar los SITM que se encuentren en operación, implementación y estructuración, y que podrá apoyar las soluciones de transporte público de pasajeros, siempre y cuando comprendan acciones orientadas a incrementar y regular el uso de modos no motorizados y de energías limpias

(entendidos como el viaje a pie, bicicleta o tricimóvil, entre otros), y la integración con otros modos y modalidades (Artículo 32).

En tercer lugar, se da la posibilidad de establecer la contribución por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público y cobros por congestión o contaminación.

En cuarto lugar, se podrán crear Autoridades Regionales de Transporte en las aglomeraciones urbanas o en aquellos municipios cuya movilidad urbana se desarrolle más allá de sus propios límites jurisdiccionales. Para tal efecto, las entidades territoriales interesadas deberán constituir previamente esquemas asociativos territoriales, en concordancia con el Artículo 10 de la Ley 1454 del 2011. La Autoridad Regional de Transporte será la encargada de regular el servicio de transporte público de pasajeros, otorgar permisos y habilitaciones, integrar operacional y tarifariamente los diferentes modos y modalidades, y garantizar la articulación de planes, programas y proyectos, entre otros (Artículo 183).

En quinto lugar, el Gobierno Nacional debe dar estímulos para promover el uso de la bicicleta y los tricimóviles no motorizados y el transporte peatonal en todo el territorio nacional (Artículo 204).

Todo este análisis de los instrumentos destinados a favorecer una nueva movilidad en Cali y en Colombia, señala que hay muy buenas intenciones y propuestas puestas en el papel. La tarea es ponerlas en ejecución, lo cual implica una movilización grande de la población y de los sectores que tienen que ver con el transporte en la ciudad. Supone tomar también una posición respecto a lo que se quiere priorizar, es decir, si se quiere seguir el modelo norteamericano de las ciudades entregadas a los autos o si se quiere optar por una propuesta que priorice el transporte público, el transporte no motorizado y un uso racional del transporte público.

## **Seis ideas claves para una política municipal de movilidad**

El Artículo 1 de la Ley 769 del 2002 ofrece un marco extraordinario para fundamentar una política de movilidad en las ciudades colombianas.

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados, físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público (Congreso de la República de Colombia, 2002, Ley 769 - Artículo 1).

Según esta norma, ya no es el vehículo particular el centro de atención de la movilidad. Pero existen muchos factores que hacen que se siga en un estado de inercia con respecto a la necesidad de limitar el uso de los vehículos particulares (autos y motos), y mejorar y estimular el transporte público colectivo y el no motorizado (peatonal y bicicletas).

Es fundamental tener en cuenta que hay intereses que hacen difícil la formulación de una política acorde con los lineamientos del Artículo 1 del Código Nacional de Tránsito. Existen diversas actividades que dependen de los automóviles particulares y a ellas están vinculadas empresas muy importantes a nivel nacional e internacional, como el caso de las ensambladoras, los importadores y los concesionarios de autos y motos, las compañías petroleras y los distribuidores de combustibles e insumos para los vehículos, los talleres y ventas de repuestos automotores.

Con base en varios documentos de organismos internacionales (entre ellos Hábitat de la ONU y de la Comunidad Europea) y en reflexiones sobre las propuestas contenidas en los documentos de política antes señalados, se proponen siete estrategias para concentrar las acciones. Ellas siguen, en parte, las propuestas del Plan de Desarrollo 2012-2015 en cuanto a movilidad, pero las modifican y amplían en varios aspectos. Se recomienda, para Cali y su nueva administración (2016-2019), seguir con la misma estructura planteada por el Plan de Desarrollo 2012-2015, que establece:

- Línea estratégica.
- Componente (el componente se mide por medio de indicadores objetivos que evalúan la calidad de vida que resulta de las acciones. Estos se denominan indicadores de resultados en el plan actual).
- Programa.

- Proyecto (los proyectos tienen una línea de base y una meta, lo cual permite evaluar el logro del proyecto en %, que es lo que el plan actual llama indicadores de producto).

Las propuestas aquí se plantean en los siguientes seis temas, retomados en gran parte del Plan de Desarrollo 2012-2015, porque compartimos esa forma de ver la acción sobre la movilidad:

- Administración y gestión de la movilidad.
- SITM.
- Promoción de modos alternativos de transporte.
- Corredor verde.
- Infraestructura para la movilidad.
- Educación y seguridad vial.

A continuación se detallan las principales acciones propuestas en estos seis temas.

### *Administración y gestión de la movilidad*

Este tema es vital porque tiene que ver con el día a día de la vida en la ciudad. Aquí hay muchas acciones que se pueden desarrollar en el corto plazo. Lo primero es estrechar los lazos entre la ciudadanía y la autoridad de tránsito (en este caso, la Secretaría de Tránsito de Cali). Esta relación implica desplegar todo un manejo de las comunicaciones para evaluar, con la ayuda de la ciudadanía, cómo están los desplazamientos en la ciudad y para tomar medidas inmediatas. El pico y placa, la restricción de parqueo, las campañas para compartir el auto, los pares viales, el cambio de sentido de ciertas vías a determinadas horas, la información sobre la congestión vehicular, la información sobre accidentalidad, todas estas son acciones que tienen que ver con la administración del tráfico.

Un paso que hay que dar, de forma urgente, es la creación de la Autoridad de Transporte del Sur del Valle del Cauca, que pueda integrar los municipios de Cali, Palmira, Yumbo, Jamundí y Candelaria, aprovechando el desarrollo de la Ley 1454 del 2011, con el ya creado G11.

**Descentralización de la gestión de la movilidad.** Establecer acciones integradas en las UPU o una agregación de las mismas, aprovechando

la dinámica que se puede estar generando con las Unidades de Planificación Urbana para establecer los instrumentos detallados del POT. A través de dichas unidades se pueden articular acciones de planificación, ejecución y gestión de la movilidad, integrando personal de la Secretaría de Tránsito y Transportes, la Secretaría de Infraestructura y Valorización, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Metro Cali y representantes de la comunidad. No se puede seguir manejando todo desde un solo lugar, sino que hay que descentralizar los manejos para que las acciones de administración del tráfico sean rápidas e inmediatas. En estos niveles se pueden definir: acciones del POT; diseño y construcción de infraestructura vial como andenes, vías peatonales y vehiculares, carriles preferenciales del MIO, ciclovías, ciclorutas; control de la accidentalidad; acciones para disminuir congestión; operación del MIO y su articulación; control de infracciones y comparendos ambientales; seguimiento de los proyectos y también identificación y cálculo de los indicadores de producto y de resultado.

**Cobros por congestión y contaminación.** Establecer mecanismos para realizar estos cobros, en virtud de lo que permite la Ley del Plan de Desarrollo 2015-2018. Mientras no se articulen instrumentos económicos con los de gestión del tráfico, el usuario del transporte privado seguirá con el comportamiento de siempre, sin cambiarse a otros modos de transporte.

Promover una política de no transporte para fomentar actividades y acciones que limiten los desplazamientos innecesarios, ahorrando combustible, disminuyendo la contaminación y congestión, y ahorrando dinero. Aquí se busca fomentar la realización de gestiones telemáticas (bancos, pagos, citas médicas que no requieran presencialidad, teleconferencias), educación por Internet, teleasistencia, información a conductores y peatones sobre alternativas y situaciones de congestión y accidentalidad. Además, el uso de las TIC es fundamental en este contexto.

Desde el punto de vista de los usos del suelo, se requiere fomentar las mezclas de usos y eliminar la segregación social para integrar más a los caleños y hacer una utilización más eficiente del territorio y de las vías, disminuyendo las demandas por viajes largos. Esto se debe impulsar a través de la reglamentación de las UPU.

## *Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM)*

Ampliar la cobertura del MIO en cuanto a: terminales, estaciones, corredores, número de vehículos y frecuencias de despacho, con el fin de llegar a las metas originalmente establecidas. Es necesario, así mismo, recuperar la credibilidad en el sistema. Esto implicará una revisión de los sistemas de financiación del MIO y la posibilidad de establecer mecanismos de financiación adicionales como los establecidos en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo para el cobro por congestión y contaminación.

Además, integrar el MIO con bicicletas y estaciones vehiculares ubicadas en las estaciones periféricas del sistema.

## *Promoción de modos alternativos de transporte*

- Organizar y regular el transporte denominado hoy como 'pirata', a fin de integrarlo a la vida urbana: autos, motos, taxis y camperos.
- Promover el uso de la bicicleta con carriles exclusivos y la articulación con los centros comerciales, colegios y universidades, y con el MIO.
- Desarrollar un sistema de alquiler de bicicletas para la ciudad, como los que existen en otras ciudades.
- Incentivar la práctica de compartir el vehículo (campana *Lleva del DAGMA*), pero de forma masiva, y con acciones de mucho más alcance en la relación con la comunidad: colegios, universidades, empresas, centros comerciales.

## *Corredor verde*

Implementar esta propuesta integrando la parte ambiental, arborización, con la ciclovía y el transporte masivo subregional y local.

## *Infraestructura humana para la movilidad*

- Establecer normas para la construcción de nuevos desarrollos urbanos que tengan en consideración la parte ambiental, particularmente cuando se realicen los diseños generales y los diseños viales. Tener en cuenta modos alternativos de transporte, los peatones y la seguridad vial, especialmente en el área de expansión y en los proyectos de renovación urbana.

- Implementar las normas sobre dotación de estacionamientos en las construcciones (edificios, centros comerciales, entidades educativas, etc.) propuestas en el POT.
- Implementar en todos los nuevos desarrollos viales consideraciones de diseño para los discapacitados.
- Establecer el plan de cargue y descargue, con horarios, rutas y lugares permitidos y no permitidos.
- Plan de estacionamientos, especialmente buscando estacionamientos periféricos a las centralidades y estacionamientos disuasivos para el uso del transporte público.

### *Educación y seguridad vial*

Operar un verdadero sistema de educación e información para la movilidad humana y sostenible de la ciudad, que involucre campañas para la agilización del tráfico, el uso racional de la red vial, el respeto al peatón y al ciclista, la promoción de las ciclovías y el transporte peatonal, y la generación de información sobre accidentalidad, ahorro de combustible, cambio climático y gestión del tráfico.

También es necesario establecer un sistema de gestión de la accidentalidad: registro de accidentalidad, estudios de accidentalidad permanentes, acciones inmediatas e información a la ciudadanía sobre puntos vulnerables.

## **Conclusiones**

La movilidad en Cali, según la percepción ciudadana, está en una situación crítica. Especialmente, el servicio de transporte público colectivo enfrenta grandes problemas; hecho que ha ocasionado que la población opte por otros modos de transporte más ágiles y particulares. Tampoco la población está contenta con el estado de las vías.

El caleño es muy sensible a la situación del transporte y tiene una real conciencia de que este no satisface sus necesidades en general, y, asimismo, de que hay problemas de este servicio que afectan su calidad de vida.

El Sistema Integrado de Transporte Masivo, que es la apuesta de la municipalidad para mejorar la calidad del servicio, tiene una pésima evaluación por parte de la comunidad. Sus metas no se han cumplido y el flujo de pasajeros está muy por debajo de lo programado.

La ciudad no es ajena a las presiones económicas del medio que promueve la adquisición de automóviles particulares y motocicletas, y por esto cada vez se usa menos el MIO y más la motocicleta y el automóvil, que han bajado de precio significativamente.

Sin embargo, hay latente en la ciudad una importante masa de población que quiere mejorar los sistemas alternativos de transporte, como la peatonalización, la bicicleta, los carriles exclusivos para buses y el SITM. Esto, ayudado por propuestas innovadoras y por una orientación dialogada pero firme de la autoridad de tránsito para regular la movilidad y hacer cumplir las reglas del juego, puede hacer la diferencia.

La estrategia fundamental es un diálogo permanente entre la autoridad municipal y los usuarios, una información fluida y un va y viene de ideas y propuestas que se irán mejorando y perfeccionando en el tiempo. El 'día sin carro' y el plan *Lleva*, bien manejados y con una pedagogía realizada con la ayuda de las emisoras de radio, la televisión, las universidades y colegios y las empresas, son instrumentos útiles y pueden servir de base para otras acciones complementarias, tales como: el escalonamiento de horarios, sistema de transporte colectivo por demanda, zonas libres de ruido, zonas exclusivas para peatones y otras propuestas más.

En el fondo está la idea de trabajar colectivamente y de mirar los modelos que están surgiendo en muchas partes del mundo, en las cuales ya se pasó de la hegemonía del automóvil a la humanización de la movilidad.

La clave también está en la descentralización del manejo del tránsito y en la adopción de medidas innovadoras, en colaboración con las empresas, colegios, universidades y asociaciones de usuarios del transporte, entre otros.

El llamado transporte 'pirata' no es sino una clara muestra de un sistema que no se ha atemperado con las necesidades de la comunidad. Se necesitan acciones innovadoras para regularizarlo y hacerlo responsable, evitando eso sí los peligros de seguridad vial y promoviendo la defensa del usuario.

Innovación, diálogo con la comunidad y luego 'mano firme' pueden ser el camino. Las acciones de los últimos años en Cali por hacer cumplir

## Referencias

Cali, cómo vamos. (2004-2014). *Encuesta de Percepción Ciudadana*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali. Recuperado el 7 de septiembre de 2015, de <http://www.calicomovamos.org.co/#!/c1onh>.

----- (2004-2014). *Informe de Calidad de Vida*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali. Recuperado el 7 de septiembre de 2015, de <http://www.calicomovamos.org.co/#!/calidad-de-vida/c1tbb>.

Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Cali. (2014). *Documentos del Acuerdo 0373 del 2014 - Plan de Ordenamiento Territorial*. Santiago de Cali: Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Recuperado el 7 de septiembre de 2015, de [http://www.cali.gov.co/publicaciones/documentos\\_de\\_la\\_propuesta\\_de\\_revisin\\_y\\_ajuste\\_del\\_pot\\_de\\_cali\\_2013\\_pub](http://www.cali.gov.co/publicaciones/documentos_de_la_propuesta_de_revisin_y_ajuste_del_pot_de_cali_2013_pub).

----- (2008). *Plan Integral de Movilidad Urbana de Cali*. Santiago de Cali: Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Recuperado el 7 de septiembre de 2015, de [http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan\\_integral\\_de\\_movilidad\\_urbana\\_pub](http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan_integral_de_movilidad_urbana_pub).

Pardo, C. F. (2010). Sustainable Urban Transport. En United Nations, Bureau International des Expositions, Shanghai 2010 World Exposition Executive Committee, *Shanghai Manual: A Guide for Sustainable Urban Development in the 21 st Century* (pp. 1 - 38). Shangái: United Nations, Bureau International des Expositions & Shanghai 2010 World Exposition Executive Committee. Recuperado el 7 de septiembre de 2015, de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/shanghaimanual.pdf>.

United Nations Human Settlements Programme (UN Habitat). (2014). *Planeamiento urbano para autoridades locales*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).

----- (2015). *International guidelines on urban and territorial planning*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).

# EMPLEO Y PRECIOS

---

JULIO C. ALONSO / MARÍA F. BONILLA

## Introducción

El comportamiento del mercado laboral y la evolución de los precios son las variables económicas más importantes para los ciudadanos. Los precios determinan cuáles bienes y en qué cantidad se podrán comprar para satisfacer sus necesidades. El crecimiento generalizado en los precios (inflación) determina cómo el ingreso de los hogares pierde valor adquisitivo. Por otro lado, el comportamiento del mercado laboral está directamente relacionado con los ingresos que pueden tener los hogares. Mayor empleo implica una mayor cantidad de ciudadanos con ingresos que les permitirán adquirir más bienes y servicios. Adicionalmente, el mercado laboral es el nexo entre el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos. Una economía puede crecer, pero si no se generan más puestos de trabajo o se mejoran los existentes, el crecimiento no se traducirá en mejores estándares de vida para los miembros de la sociedad.

Los economistas han diseñado indicadores del mercado de empleo y de lo que ocurre con el nivel general de precios. Estas medidas son objetivas y reflejan acuerdos técnicos a los que se ha llegado en la profesión. No obstante, dichos indicadores no necesariamente responden a la percepción que tienen los ciudadanos sobre el mercado laboral y el comportamiento de los precios. Precisamente, en la literatura técnica ha sido ampliamente documentada la brecha, a nivel internacional, entre las percepciones y los datos objetivos. Por ejemplo, Pfajfar y Santoro (2013) documentan, en el caso de Estados Unidos, la desconexión entre la percepción de los hogares sobre la inflación y la inflación real. Jonung (1981) encontró previamente, en el caso de Suecia, una brecha consistente entre percepción y realidad.

También es numerosa la literatura que destaca la necesidad de encontrar, entender y reducir la brecha entre la percepción de los ciudadanos y los resultados de las mediciones oficiales. Por ejemplo, Jonung y Conflitti (2008) argumentan que una brecha sostenida entre percepción y reporte oficial de la inflación y el empleo puede desgastar la credibilidad de las estadísticas oficiales e influenciar negativamente las expectativas futuras sobre el precio y el comportamiento de la economía.

En Colombia, existen pocos estudios que intenten determinar si existe dicha brecha. Es más, para el caso de Cali no existe un intento por contrastar percepción y datos objetivos sobre el empleo y el nivel de precios. La encuesta del programa *Cali Cómo Vamos* brinda una oportunidad importante para evaluar si existe tal brecha o no. En este orden de ideas, el primer propósito de este capítulo es contrastar la percepción de los ciudadanos caleños –capturada a través de dicho programa– con los indicadores objetivos disponibles.

Por otro lado, independientemente de la percepción de los ciudadanos, es importante anotar que en el 2011 la economía caleña presentaba una tasa de desempleo del 15.38 %, frente a una tasa de desempleo nacional del 11.46 %; tasa que presentó una tendencia creciente en Cali durante la administración Ospina, mientras que a nivel nacional se observó que estaba cediendo. El actual Plan de Desarrollo del municipio de Santiago de Cali 2012-2015 CaliDA, una ciudad para todos, reconoce que:

Entre los principales desafíos que deben encarar Santiago de Cali y su Administración en el cuatrienio 2012- 2015, está afianzar la reactivación de su economía y reforzar su capacidad de generación de empleo incluyente y de calidad como catalizadores del desarrollo integral y sostenible de sus habitantes y su territorio (Alcaldía de Santiago de Cali, 2012, p. 127).

El plan de desarrollo fijó como una de las metas una tasa promedio de 11 % al final del periodo. El segundo objetivo de este documento, por tanto, es discutir el logro de esta última meta.

Este capítulo se encuentra organizado de la siguiente manera. La segunda sección presenta una breve discusión sobre las metas relacionadas con variables económicas establecidas por los planes de desarrollo de las dos últimas administraciones. La tercera sección contrasta la percepción capturada por el programa *Cali Cómo Vamos* y la información provista por el DANE. El capítulo termina con unos comentarios finales.

## **Metas y logros objetivos en el periodo 2012-2015**

Los indicadores objetivos proveen información que permite evaluar el desempeño de las administraciones municipales con respecto al logro de las metas establecidas. La línea tres del Plan de Desarrollo

Prosperidad para todos establece un componente denominado “Fortalecimiento empresarial”. Este fijó, como uno de los indicadores de resultado, la tasa de desempleo promedio anual, y como meta para el 2015, una tasa de desempleo de 11 %.

El plan de desarrollo reconoce que la situación del desempleo al inicio del período es preocupante (tasa de 15.38 % para 2011). Para disminuir la tasa de desempleo, este plan propone:

[...] la promoción y creación de nuevas empresas y la expansión de las ya existentes (con énfasis diferencial en las MiPymes); disminuir la informalidad pasando de empresas en esta condición a organizaciones legales y rentables; en la formación para la empleabilidad y empresarialidad, consultando las apuestas productivas de la región (con énfasis en los jóvenes y grupos vulnerables); en el impulso a la ciencia, tecnología e innovación (con énfasis en la competitividad de los clúster existentes y emergentes de la ciudad-región); y en la implementación de una institucionalidad y sistemas integrados en consonancia de las necesidades y prioridades de desarrollo del municipio (Alcaldía de Santiago de Cali, 2012, p. 138).

En últimas, el plan de desarrollo reconoce tácitamente que todas estas estrategias se deberán ver reflejadas en el mejoramiento de la tasa de desempleo para el final de la administración.

La situación del mercado laboral en Cali ha sido preocupante durante la última década. Del 2002 al 2007, la ciudad experimentó una caída en su tasa de desempleo, alcanzando un mínimo de 11.2 %, como se registra en la Tabla 1. Este comportamiento fue muy similar a lo observado a nivel nacional. Durante ese período la tasa de desempleo de Cali fue menor a las de Medellín y Barranquilla. Del 2007 al 2011, la tasa de desempleo presentó un aumento sostenido, llegando a 15.4. Hasta el año 2009, la tendencia de esta tasa era la misma en todas las ciudades estudiadas. Pero, durante el 2010 y el 2011, la tendencia nacional y de las ciudades analizadas se revirtió. Para el 2011, Cali presentaba la tasa de desempleo más grande de las cuatro principales ciudades del país.

Tabla 1. Tasa de desempleo promedio anual para las cuatro principales ciudades y el total nacional (2002-2014) (en porcentaje)

	Año						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cali	15,9	15,4	14,3	12,9	12,9	11,2	12,0
Bogotá	18,2	16,7	14,8	13,1	11,5	10,5	10,0
Medellín	17,2	16,0	15,4	14,1	13,8	12,2	13,6
Barranquilla	16,5	16,5	14,9	13,8	13,3	11,5	10,9
Total Nacional (23 ciudades)	15,5	14,0	13,6	11,8	12,0	11,2	11,3
13 principales ciudades	17,6	15,5	14,2	13,0	12,1	11,4	11,5

	Año					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cali	13,6	13,7	15,4	14,3	11,6	13,1
Bogotá	11,5	10,7	9,5	9,5	7,9	8,7
Medellín	15,7	13,9	12,2	12,4	9,6	10,2
Barranquilla	10,5	9,2	8,2	8,3	8,0	7,9
Total Nacional (23 ciudades)	13,1	12,5	11,6	11,3	9,4	10,1
13 principales ciudades	13,0	12,4	11,4	11,2	9,2	9,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE.

Los últimos tres años, durante la administración Guerrero, la tasa de desempleo empezó a caer de nuevo, retomando la tendencia que marcaba la tasa de desempleo en las otras tres ciudades principales y en el total nacional.

No obstante, es importante resaltar dos elementos. Primero, la tasa de desempleo de Cali es para el 2014 la más alta de las cinco ciudades principales. Es 50.6 % superior a la de Bogotá, 65.8 % a la de Barranquilla y 28.4 % a la de Medellín. Si bien durante la administración Guerrero dicha tasa se redujo, y hoy las diferencias con respecto a la tasa de desempleo nacional se mantienen, en el 2011 la tasa caleña era 32.8 % más alta que la nacional y 29.7 % más alta en el 2014. Es decir, el

comportamiento de la tasa de desempleo en Cali ha sido bueno, pero no muy diferente a la tendencia nacional. De esta manera, la brecha entre los resultados nacionales y el de Cali aún se mantienen.

Segundo, durante el 2014 se presentó un quiebre en la tendencia decreciente de la tasa de desempleo en todas las ciudades estudiadas y en el total nacional. El leve aumento de la tasa de desempleo a nivel nacional (y algo más fuerte en Cali, pasando de 11.6 % a 13.1 % de 2012 a 2014) puede implicar un quiebre asociado a la desaceleración de la economía colombiana. En este orden de ideas, parece claro que no será fácil que, para finales del año 2015, la tasa de desempleo de Cali se encuentre por debajo del 11 %, como lo establece la meta del plan de desarrollo.

Antes de contrastar los resultados anteriormente descritos con la percepción de los caleños, es importante mencionar que el plan de desarrollo establece en el mismo componente de “Competitividad de Cali y la región” una meta relacionada con el ambiente para la creación de negocios (Alcaldía de Santiago de Cali, 2012, p. 139). Este estipula, además, que la posición en el *ranking* nacional de ambiente de negocios, según la medición del *Doing Business* del Banco Mundial, debería estar entre los primeros cinco lugares para el 2015.

Esta meta está relacionada con el indicador de facilidad para crear negocios publicado en el reporte *Doing Business* del Banco Mundial. Este informe corresponde a un estudio que realiza el Banco Mundial desde el 2004 y que tiene como finalidad medir la facilidad de hacer negocios en diferentes países. Desde el 2007, ese indicador se empezó a aplicar por ciudades en Colombia. En especial, el *Doing Business* genera un *ranking* de las ciudades colombianas de acuerdo con el costo asociado que tiene para los empresarios crear una nueva empresa, conseguir un permiso de construcción, y hacer un registro de la propiedad y un pago de impuestos.

En el 2007, cuando solo se consideraron trece ciudades colombianas, Cali se ubicaba en el cuarto puesto. En el 2009, de 21 ciudades comparadas en Colombia, ocupamos la posición 20. Para el 2010, el puesto se mantuvo. Para el 2012, de 23 ciudades medidas, Cali ocupó el puesto 21. Posteriormente, en el reporte de 2014 (medición de 2013) Cali seguía en la posición 21; es decir, lejos de la meta establecida por la administración Guerrero.

Estos resultados no son buenos, pero hay algo para rescatar. Es interesante observar lo ocurrido en las dos últimas mediciones y desagregar el *ranking* en sus cuatro componentes. En el primer

componente, asociado a los costos que implica abrir una nueva empresa, Cali ha avanzado rápidamente. En el 2007, Cali ocupaba el quinto puesto y el noveno en 2009. En el 2012 y el 2014, Cali alcanza el cuarto puesto. Este resultado es fruto de los esfuerzos de la administración Guerrero y la Cámara de Comercio. El Departamento Administrativo de Planeación Municipal, la Secretaría de Gobierno, el Departamento Administrativo para la Gestión Ambiental (DAGMA), la Secretaría de Salud, la Cámara de Comercio de Cali y los Bomberos de Cali iniciaron un programa denominado *Inspección, Vigilancia y Control* (IVC), cuya finalidad fue reducir el número de trámites y visitas necesarias para abrir un establecimiento teniendo en cuenta el tipo de actividad económica del mismo. Este programa fue financiado por la Corporación Financiera Internacional (IFC) del Grupo Banco Mundial. Con este proyecto, el número de trámites y el tiempo necesario para abrir un negocio en Cali cambió radicalmente.

El segundo aspecto del *ranking* corresponde a los costos asociados a permisos de construcción. La ciudad ocupó el puesto 16 entre las 23 ciudades que se analizaron en el 2012 y el 2014. El Banco Mundial encontró que en Cali se eliminaron certificados de paz y salvo de impuestos, y mejoró el intercambio de información entre agencias, en comparación con lo que ocurría en 2009. Esto implicó que Cali se moviera del puesto 20 (entre 21) en el 2007.

El tercer aspecto del *ranking* es el registro de propiedad o inmuebles. Cali se ubicó en el 2012 y el 2014 en la posición 22 entre las 23 ciudades estudiadas. En el 2007 ocupábamos el tercer puesto (entre trece) y el sexto en el 2009 (entre 21). En este caso, según el informe, el número de procedimientos y de días, así como el costo, no cambió mucho entre las cuatro mediciones; sin embargo, otras ciudades disminuyeron drásticamente estos indicadores. Además, Cali incluyó en el último año el certificado de las Megaobras, que ha generado mayores costos y un aumento en los tiempos para el registro de los inmuebles.

En el último aspecto del *ranking*, el pago de los impuestos, Cali pasó de la quinta posición en el 2007, a la undécima en 2009 y al puesto 23 en el 2012 y el 2014. Este indicador de competitividad de la ciudad, y en especial de la facilidad para crear nuevas empresas que generaran empleo, muestra que existe un gran trecho por recorrer para la nueva administración.

Finalmente, es importante mencionar que el plan de desarrollo no hace mención sobre el tema de inflación.

## Percepción de los caleños. La encuesta *Cali Cómo Vamos* y los temas de empleo y precios

Para efecto del presente análisis, se emplearán preguntas que están presentes en la encuesta *Cali Cómo Vamos* (realizada en el 2014) y que se habían empleado con más regularidad en versiones anteriores de este ejercicio. Esto permitió construir una serie de tiempo actualizada con el mayor número posible de años consecutivos<sup>1</sup>.

En total, se analizaron dos preguntas cuya frecuencia coincidía en al menos cuatro años. La primera pregunta corresponde a una afirmación que se le solicita al encuestado valorar:

- “En Cali es fácil encontrar trabajo”.

A los encuestados se les pide valorar esta afirmación empleando una escala ordinal de cinco opciones (escala tipo Likert: variable cualitativa con opción de respuesta múltiple ordenada), la cual va desde 1, que corresponde a “Nada de acuerdo”, a 5, que representa “Totalmente de acuerdo”. Esta pregunta solo estuvo disponible desde el 2010 hasta el 2013, pues en el 2014 ya no aparece. Para el análisis que se presenta a continuación, se unificaron las opciones de respuesta “Totalmente desacuerdo” con “Desacuerdo” en una categoría que llamaremos “De acuerdo”. Las opciones “Totalmente en desacuerdo” y “En desacuerdo” se unificaron como “En desacuerdo”.

La siguiente pregunta que se empleará corresponde a:

- “Durante el último año, la situación económica de su hogar...”.

Las opciones provistas al entrevistado corresponden también a una escala ordinal de cinco opciones: “Ha mejorado mucho” (valor de 1), “Ha mejorado algo” (valor de 2), “Sigue igual” (valor de 3), “Ha empeorado algo” (valor de 4) y “Ha empeorado mucho” (valor de 5). De manera similar a la pregunta anterior, se agregaron las opciones de los dos extremos para simplificar el análisis.

Finalmente, si la respuesta era “Ha empeorado algo” (valor de 4) o “Ha empeorado mucho” (valor de 5), se procedía a indagar por la razón. Entre los motivos, se incluye el costo de: servicios públicos, de la alimentación, del vestuario, de la vivienda, de la educación, de la salud, del transporte y del acceso a cultura/recreación/deporte.

<sup>1</sup> Si se requiere un análisis más detallado de las preguntas analizadas en este documento, contactar a los autores.

## Resultados de la encuesta *Cali Cómo Vamos en el tiempo*

La Gráfica 1 muestra en el eje vertical izquierdo la serie correspondiente a los resultados de la pregunta “En una escala de 1 a 5, siendo 1 completamente en desacuerdo y 5 completamente de acuerdo, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está Usted con las siguientes frases?... En Cali es fácil encontrar trabajo”, proveniente de la encuesta *Cali Cómo Vamos* para los años comprendidos entre el 2010 y el 2013<sup>2</sup>. Así mismo, en el eje vertical derecho se observa la tasa de ocupación para Cali y las trece principales áreas metropolitanas durante esos mismos años. Por su parte, Gráfica 2 muestra en el eje vertical izquierdo la misma serie, pero con la diferencia de que en el eje vertical derecho ahora se presenta la tasa de desempleo entre el 2013 y el 2014 para Cali y las trece principales áreas metropolitanas.

En este sentido, la Gráfica 1 y la Gráfica 2 muestran un deterioro de los dos indicadores principales del mercado laboral en Cali entre el 2010 y el 2011: la tasa de ocupados cayó del 58.21 % al 54.91 % y la tasa de desempleo aumentó del 13.75 % al 15.38 %. A partir del 2011 y hasta el 2013, ambos indicadores se recuperan, es decir, la tasa de ocupados crece cerca de 2 puntos porcentuales y la tasa de desempleo decrece cerca de 1 punto porcentual; pese a esto, no alcanzan los niveles del inicio del periodo de análisis (ver sección anterior para una mayor discusión).

Contrastando el comportamiento de las series “objetivas” con el comportamiento de la percepción de los ciudadanos encuestados sobre la facilidad de encontrar trabajo en Cali, entre el 2010 y el 2012 se presentó un acentuado descenso en el porcentaje de personas que opinaban que en Cali la situación laboral para alguien que buscara empleo era favorable, pasando del 12.67 % al 4.97 %. Esta tendencia se revierte en el 2013, dado que el 14.96 % de los encuestados opinaron que era fácil encontrar trabajo en la ciudad. Por su parte, el porcentaje de personas que opinaban lo contrario, esto es, que en Cali no es fácil encontrar trabajo (entre el 2010 y el 2012), experimentó un marcado ascenso, pasando del 60.58 % al 79.06 %. Esta tendencia también se revierte en el 2013, cuando la proporción de encuestados que opinaban que en Cali la situación laboral para alguien que buscara empleo era desfavorable, se situaba en el 64.09 %. A diferencia de los indicadores objetivos, es decir, la tasa de ocupación y desempleo, la percepción de los encuestados en el 2013 no se recupera hasta alcanzar los niveles

<sup>2</sup> Para el 2014, la encuesta *Cali Cómo Vamos* pierde la continuidad de la pregunta analizada.

observados en el 2010. También vale la pena señalar que el porcentaje de encuestados que se mantienen indiferentes ronda entre el 15 % y el 26 % de la muestra en los cuatro años de estudio.

Gráfica 1. “En una escala de 1 a 5, siendo 1 completamente en desacuerdo y 5 completamente de acuerdo, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está Usted con las siguientes frases?  
En Cali es fácil encontrar trabajo”.



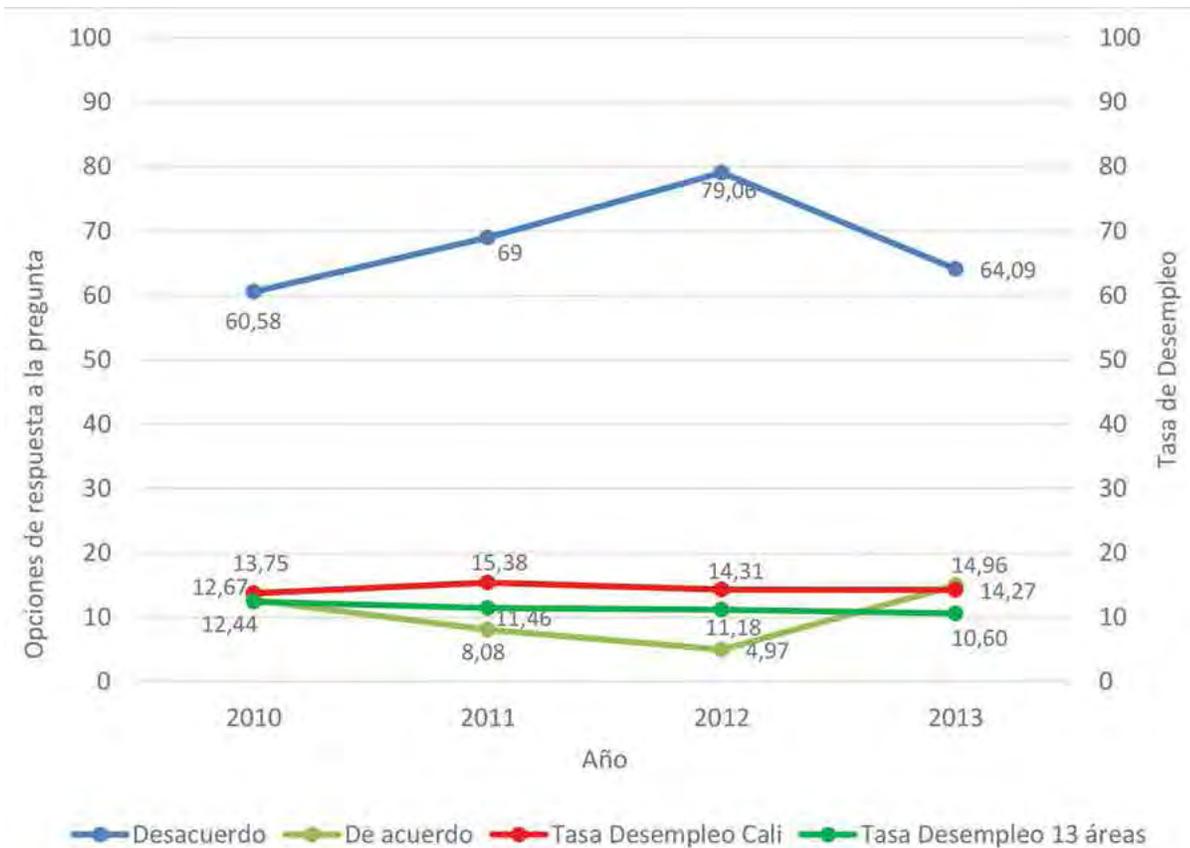
Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE)

y encuesta de percepción *Cali Cómo Vamos*. Cálculos propios.

De forma general, y después de analizar el comportamiento de las series descritas en los anteriores párrafos, parece ser que las percepciones de los caleños no concuerdan directamente con lo que está ocurriendo en ese momento en el mercado laboral, según los indicadores “objetivos” del DANE. No obstante, al parecer, la percepción tiene un rezago de un año con respecto a lo que plantean los indicadores objetivos. Es decir, existe una relación entre la percepción que se presenta en un año y lo que ocurría en el mercado laboral –de acuerdo con los indicadores objetivos– en el año anterior.

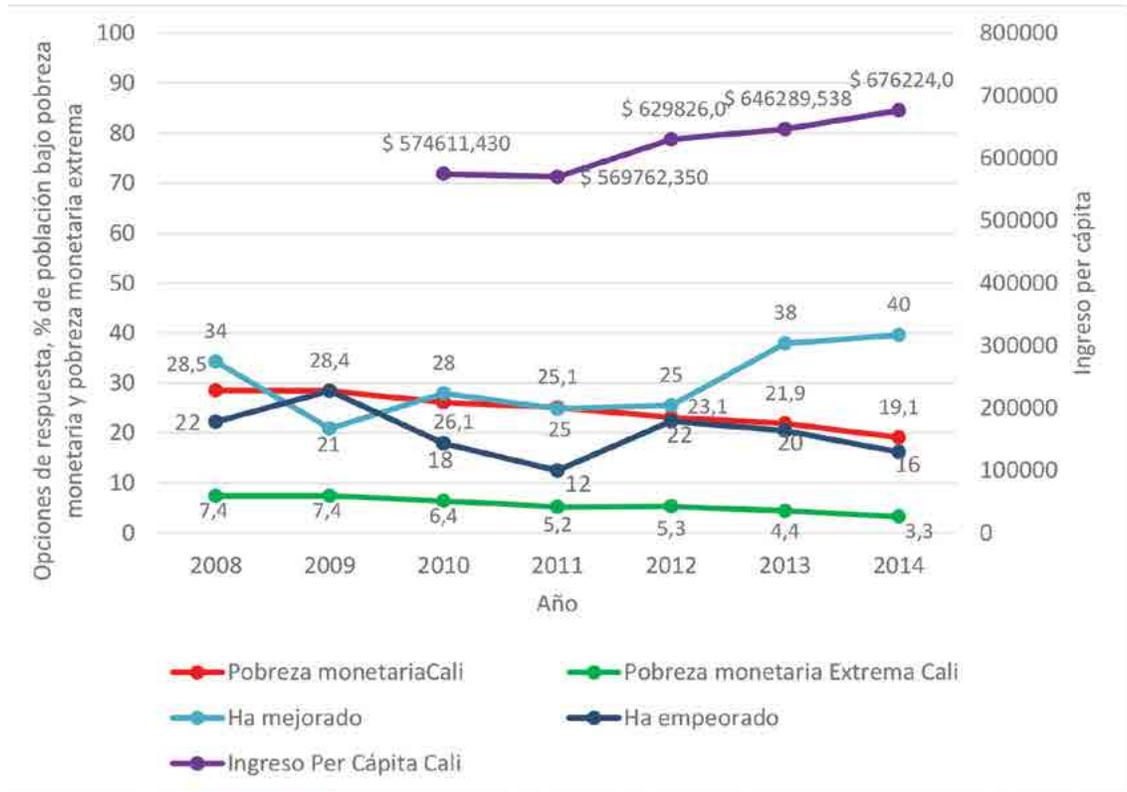
En otras palabras, existe un rezago de un año entre la percepción y la situación macroeconómica. Por ejemplo, el porcentaje de ciudadanos encuestados que contestaron que en Cali es fácil encontrar trabajo disminuyó entre el 2010 y el 2011; así mismo, entre el 2011 y el 2012 disminuyó (pero la tasa de desempleo entre 2010 y 2011 aumentó) y entre el 2012 y el 2013 aumentó (pero la tasa de desempleo entre 2011 y 2012 disminuyó).

Gráfica 2. “En una escala de 1 a 5, siendo 1 completamente en desacuerdo y 5 completamente de acuerdo, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está Usted con las siguientes frases? En Cali es fácil encontrar trabajo”.  
Tasa de desempleo en Cali y en trece áreas



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE) y encuesta de percepción *Cali Cómo Vamos*. Cálculos propios.

Gráfica 3. “Durante el último año, la situación económica de su hogar...”. Indicador de pobreza monetaria, pobreza monetaria extrema e ingreso per cápita Cali



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE) y encuesta de percepción *Cali Cómo Vamos*. Cálculos propios.

La Gráfica 3 muestra en el eje vertical izquierdo la serie correspondiente a los resultados de la pregunta “Durante el último año, la situación económica de su hogar (‘Ha mejorado mucho’, ‘Ha mejorado algo’, ‘Sigue igual’, ‘Ha empeorado algo’ o ‘Ha empeorado mucho’)”, proveniente de la encuesta *Cali Cómo Vamos* para los años comprendidos entre el 2008 y el 2014. Del mismo modo, presenta el porcentaje de personas bajo pobreza monetaria (y pobreza monetaria extrema), y en el eje vertical derecho el ingreso per cápita para Cali en esos mismos años. Además, esta gráfica expone un decrecimiento sostenido en el porcentaje de personas que viven por debajo de la línea de pobreza monetaria (y pobreza monetaria extrema) en la ciudad de Cali. A su vez, el ingreso per cápita ha evidenciado un comportamiento sostenido creciente desde el 2011 hasta el 2014.

Contrastando el comportamiento de estos indicadores objetivos con el de la percepción de los ciudadanos encuestados en cuanto a la situación económica de su hogar durante el último año en Cali, esta última no expone ningún comportamiento generalizado durante el periodo de estudio, a diferencia de los indicadores de pobreza analizados en el párrafo anterior. El porcentaje de personas que consideran que la situación económica de su hogar ha mejorado fue de 34.25 % en el 2008, 20.91 % en el 2009, 27.92 % en el 2010, 24.84 % en el 2011, 25.49 % en el 2012, 37.90 % en el 2013 y 39.58 % en el 2014. Por otro lado, el porcentaje de personas que consideran que la situación económica de su hogar ha empeorado fue de 22.25 % en el 2008, 28.42 % en el 2009, 17.91 % en el 2010, 12.49 % en el 2011, 22.36 % en el 2012, 20.45 % en el 2013 y 16.17 % en el 2014. Cabe señalar que el porcentaje de personas cuyas respuestas señalan una mejoría en la situación económica de sus hogares, solo es superado en 2009 por el porcentaje de personas cuyas respuestas señalan un deterioro en la situación económica de sus hogares. Por último, el porcentaje de encuestados que indican que la situación económica de su hogar sigue igual ronda entre el 41 % y el 62 % de la muestra en los siete años de estudio.

Por niveles de ingreso, la encuesta *Cali Cómo Vamos* permite discriminar el estrato socioeconómico de la vivienda del encuestado. El comportamiento de la serie “Durante el último año, la situación económica de su hogar (‘Ha mejorado mucho’, ‘Ha mejorado algo’, ‘Sigue igual’, ‘Ha empeorado algo’ o ‘Ha empeorado mucho’)” presenta diferencias en función del estrato de quienes responden la encuesta.

En términos generales, se encuentran dos resultados interesantes. Primero, es el estrato bajo (personas que viven en estrato 1 y 2) el que evidencia un comportamiento más ajustado a los indicadores de pobreza calculados por el DANE (porcentaje de personas que viven por debajo de la línea de pobreza monetaria), y solo es en el periodo 2013-2014 que existe desconexión entre el indicador objetivo (que expone una disminución en el porcentaje de personas que viven por debajo de la línea de pobreza monetaria) y la percepción de los encuestados (que expone un aumento en el porcentaje de personas que consideran que la situación económica de su hogar se ha perjudicado). Segundo, es el estrato alto (personas que viven en estrato 5 y 6) el que evidencia un comportamiento más desajustado a los indicadores de pobreza calculados por el DANE (porcentaje de personas que viven por debajo de la línea de pobreza monetaria): existe una clara desconexión entre

el indicador objetivo y la percepción de los encuestados entre los periodos 2011-2012, 2008-2009, 2009-2010 y 2012-2013.

La Gráfica 4 y la Gráfica 5 muestran en el eje vertical izquierdo la serie correspondiente a los resultados de la pregunta “¿Cuál es la razón para considerar que la situación económica de su hogar ha empeorado en el último año?: ‘Costo de los servicios públicos y vivienda’, y ‘Costo de la alimentación’”, proveniente de la encuesta *Cali Cómo Vamos* para los años comprendidos entre el 2007 y el 2014, y en el eje vertical derecho se muestra la variación en el índice de precios al consumidor, comparando diciembre del año inmediatamente anterior para el rubro de vivienda y alimentos, en el caso de Cali durante esos mismos años. El comportamiento de la inflación total para Cali entre el 2007 y el 2014 fue bastante volátil, con valores mínimos de 1.2 % y 1.7 % en el 2009 y el 2014, respectivamente, y valores máximos en el 2008 de 7.6 %. Para los casos puntuales de los rubros de vivienda y alimentos, el comportamiento tampoco tuvo una tendencia clara para todo el periodo de estudio.

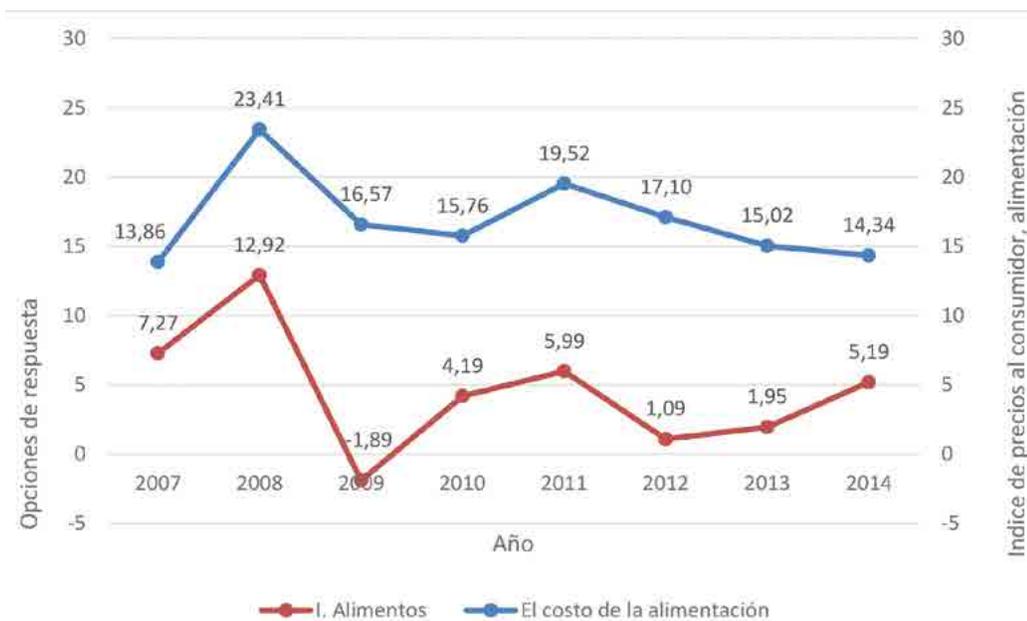
La Gráfica 4. “¿Cuál es la razón para considerar que la situación económica de su hogar ha empeorado en el último año?  
Costo de los servicios públicos y vivienda en Cali”



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE) y encuesta de percepción *Cali Cómo Vamos*. Cálculos propios.

Contrastando el comportamiento de las series descritas en el párrafo anterior con el comportamiento de la percepción de los ciudadanos encuestados sobre por qué la situación económica de su hogar durante el último año ha desmejorado, las opciones de respuesta “Costo de los servicios públicos” y “Costo de la alimentación” puntúan como los principales culpables de la mala situación económica del hogar en seis de los ocho años analizados. El porcentaje de personas que consideran que dichas razones afectaron la situación económica de su hogar fue de 18.22 %, 15.56 %, 16.57 %, 16.94 %, 16.90 %, 12.26 %, 14.13 % y 18.75 %, respectivamente en cada año desde el 2007 hasta el 2013 (para el costo de los servicios públicos), y 13.86 %, 23.41 %, 16.57 %, 16.57 %, 15.76 %, 19.52 %, 17.10 %, 15.02 % y 14.34 %, respectivamente en cada año desde el 2007 hasta el 2014 (para el costo de la alimentación). La Gráfica 4 y la Gráfica 5 muestran que existe mayor coincidencia entre las respuestas ofrecidas por las personas encuestadas que “acusan” al costo de los alimentos de ser el responsable del empeoramiento de la situación económica del hogar, que entre quienes acusan al costo de los servicios públicos, cuando se les compara con el comportamiento de la inflación para los rubros de alimentos y vivienda.

Gráfica 5. “¿Cuál es la razón para considerar que la situación económica de su hogar ha empeorado en el último año?  
Costo de la alimentación en Cali”



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE) y encuesta de percepción *Cali Cómo Vamos*. Cálculos propios.

Antes de continuar es importante anotar que el análisis realizado hace énfasis en las variaciones producidas entre un año y otro, y no se concentra en el nivel de cada serie. Esto, debido a que el uso que hacen los medios de comunicación y el mismo programa *Cali Cómo Vamos* de la encuesta se concentra en analizar el cambio de un año a otro.

## Comentarios finales

Este documento presentado grandes retos para la nueva administración de la ciudad de Cali. Por un lado, si bien los indicadores del mercado laboral han mejorado en la ciudad, aún existe mucho espacio en el cual trabajar. En la segunda sección se discutió sobre la dificultad que presentó el logro de la meta por parte de la administración Guerrero, habiéndose presentado una tasa de desempleo en promedio de 11% para el 2015. Por otro lado, la competitividad de la ciudad también tiene mucho por mejorar. Según la clasificación realizada por el Banco Mundial, en el informe *Doing Business* del 2014, que buscaba medir la facilidad para permitir la creación de nuevos negocios Cali ocupó el lugar veintiuno de un total de veintitrés ciudades estudiadas. Esto hace que sea relativamente difícil atraer nuevos negocios que generen, a su vez, más y mejores empleos.

La discusión muestra la necesidad de continuar trabajando en la misma dirección de la administración Guerrero, que permitió revertir una tendencia creciente de la tasa de desempleo y permitió ganar momentum en el nivel de actividad económica. No obstante, las metas no se cumplieron.

Por otro lado, nuestra discusión también muestra que existe una desalineación entre la percepción de los ciudadanos caleños y lo que muestran los indicadores económicos. Esta brecha entre percepción y realidad puede ser dañina para el ambiente de los negocios de la ciudad. La nueva administración no solo tendrá que trabajar en reducir los indicadores objetivos de la economía caleña, sino también la brecha entre percepción y realidad económica.

## Referencias

Burke, M. A. & Manz, M. (2014). Economic literacy and inflation expectations: Evidence from a laboratory experiment. *Journal of Money, Credit and Banking*, 46, 7, 1421-1456.

Fischer, S. & Huizinga, J. (1982). Inflation, unemployment, and public opinion polls. *Journal of Money, Credit and Banking*, 1 - 19.

Hibbs, D. A. (1979). The mass public and macroeconomic performance: The dynamics of public opinion toward unemployment and inflation. *American Journal of Political Science*, 705 - 731.

Jonung, L. (1981). Perceived and expected rates of inflation in Sweden. *The American Economic Review*, 961 - 968.

Jonung, L. & Conflitti, C. (2008). Is the Euro Advantageous?: Does it Foster European Feelings?: Europeans on the Euro After Five Years. *European Economy*, 313. Brussels: European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Pfajfar, D. & Santoro, E. (2013). News on inflation and the epidemiology of inflation expectations. *Journal of Money, Credit and Banking*, 45, 6, 1045 - 1067.

## SECTOR SALUD

---

JULIO C. ALONSO / MARÍA F. BONILLA

### Introducción

La OMS establece la salud como un derecho. Esto implica que los estados deban crear las condiciones necesarias para que todas las personas puedan vivir lo más saludablemente posible. A nivel municipal, las administraciones se encargan de coadyuvar a que sus ciudadanos gocen de este derecho. La forma como las administraciones plasman sus políticas públicas para el logro de este derecho es mediante los planes de desarrollo, los cuales se materializan por medio de los recursos destinados a su ejecución. Los planes de desarrollo establecen metas cuantificables que permiten determinar si al final del gobierno se ha logrado el objetivo planteado. Por ejemplo, el último Plan de Desarrollo del municipio de Santiago de Cali 2010-2015 *CaliDA*, una ciudad para todos propone una meta del 85 % de afiliados a algún régimen de salud, como proporción de la población elegible a afiliarse para el 2015. Al inicio de la administración Guerrero, esta proporción era del 75 %.

Por otro lado, no solo los indicadores son importantes para determinar si una política pública ha sido exitosa, la percepción de los ciudadanos sobre los resultados es igual de fundamental. En concordancia con los esfuerzos de las dos últimas administraciones locales entre el 2008 y el 2015, en especial con respecto al tema de aseguramiento y la oferta de servicios de salud que satisfagan eficientemente las necesidades de la población, el programa *Cali Cómo Vamos*, a través de su encuesta de percepción, ha monitoreado de manera regular una serie de variables referentes a la salud de los habitantes de la ciudad.

Este capítulo tiene como objetivo emplear indicadores de aseguramiento, gestión y recursos financieros proporcionados por la Secretaría de Salud de Cali y los resultados de los últimos cuatro años de la encuesta *Cali Cómo Vamos*, a fin de contrastar la percepción de la ciudadanía sobre la salud con indicadores “objetivos”. Para lograr nuestro objetivo, emplearemos indicadores tales como el número de personas afiliadas a la seguridad social en la ciudad, el número de peticiones radicadas en la Secretaría de Salud, las tasas de mortalidad materno-infantil, aspectos de financiación de la salud en el municipio,

entre otros, de manera que sea posible comparar la coincidencia entre el comportamiento de la percepción de los caleños con dichas variables “objetivas”.

Antes de avanzar en el análisis de la información, es importante resaltar que si bien los determinantes sociales de la salud<sup>1</sup> definen las condiciones de la misma en las poblaciones humanas, el presente análisis se restringe a una mirada a la salud de la ciudad de Cali como un asunto sectorial y de prestación de servicios, dado que este es el enfoque teórico implícito en las preguntas realizadas en la encuesta *Cali Cómo Vamos*.

Este capítulo se encuentra organizado de la siguiente manera. La segunda sección presenta una breve discusión de las metas del sector salud que se han establecido por los planes de desarrollo de las dos últimas administraciones. La tercera sección contrasta la percepción capturada por el programa *Cali Cómo Vamos* y la información provista por el DANE y la Secretaría de Salud Municipal. La cuarta sección discute los recursos asignados al sector en el presupuesto del municipio y la “salud” financiera de las Empresas Sociales del Estado (ESE) que prestan servicios de salud en el municipio de Cali. El capítulo termina con unos comentarios finales.

## Logros y metas objetivas en el periodo 2010-2014

Los indicadores objetivos proveen información que permite evaluar el desempeño de las administraciones municipales con respecto al logro de las metas establecidas. El componente *Cali vital* del Plan de Desarrollo 2012-2015 define cuatro programas. No obstante, es solo del interés del presente documento los indicadores de producto para los programas de aseguramiento universal y servicios individuales y colectivos eficientes. Y en el Plan de Desarrollo 2008-2011 también se establecieron metas e indicadores similares.

En esta sección se pretende discutir brevemente el logro de las metas de los dos últimos planes de desarrollo. Las fuentes de información empleadas son la Secretaría de Salud y sus informes de gestión anuales, y el Departamento Administrativo de Planeación en su evaluación del Plan de Desarrollo Municipal.

Los indicadores de producto del programa de aseguramiento universal proponen un total de 2.900 personas –pertenecientes a grupos poblacionales seleccionados– participando en acciones de promoción

<sup>1</sup> Según la OMS, los determinantes sociales de la salud son las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluido el sistema de salud. Dichas circunstancias son el resultado de la distribución del dinero, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, que depende a su vez de las políticas adoptadas.

de la afiliación al régimen subsidiado, un 85 % de las personas víctimas del conflicto interno afiliadas al Sistema de Seguridad Social de Salud, con documento de identidad incluido en el Registro Único de Víctimas del reporte del año anterior, entre otros indicadores<sup>2</sup>.

Por su parte, los indicadores de producto del programa Servicios Individuales y Colectivos Eficientes apuntan a alcanzar, en el 2015, el 75 % de los gestantes que ingresan a control prenatal en el primer trimestre, el 95 % de aquellos que asisten a cuatro controles prenatales o más; así mismo, busca cubrir el 50 % de las peticiones, quejas y reclamos (PQR) con gestión efectiva, bien sea por limitación en el acceso a los servicios de la red pública de salud o por PQR de los usuarios afiliados al régimen subsidiado y contributivo de la ciudad, y una evaluación social, económica, de eficiencia y conveniencia de las Empresas Sociales del Estado (ESE), para definir la continuidad del modelo actual, entre otros indicadores<sup>3</sup>.

Dentro del modelo de evaluación de eficacia realizado por el Departamento Administrativo de Planeación, se evalúa, para cada indicador dentro del Plan de Desarrollo Municipal, el comportamiento de la ejecución del logro de la meta para cada año y así se construyen cinco rangos de cumplimiento. Como resultado se obtiene que tanto el programa de aseguramiento universal como el de servicios individuales y colectivos eficientes, suscritos al Plan de Desarrollo 2012-2015, presentan al año 2014 una calificación sobresaliente en el nivel de cumplimiento, con un rango de 82,7 % y 88,4 %, respectivamente. Por otro lado, tanto el macroproyecto Comprometidos con la vida como Cali Asegura, Protege y Atiende del Plan de Desarrollo 2008-2011, presentan al 2011 una calificación alta en el nivel de cumplimiento, con un rango de 73,6 % y 71,7 %, respectivamente.

2 Equivale al 85 % de cumplimiento de la meta del plan de afiliación de cada EPS-S.

3 Una estrategia implementada de Atención Primaria en Salud, 80 % de pacientes con diagnóstico oportuno de TB pulmonar (no hospitalario y/o antes de 45 días), 60 % de pacientes con TB pulmonar con diagnóstico oportuno de coinfección y resistencia a fármacos (una semana), 75 % de pacientes inmunosuprimidos (VIH, diabetes, etc.) con prueba cutánea de tuberculina PPD y 10 grupos operativos que implementan la estrategia de Atención Primaria en Salud.

4 Equivale al 51.6 % del 85 % de cumplimiento establecido para la meta del plan de afiliación de cada EPS-S.

Para el 2014, el nivel de cumplimiento reportado por los indicadores de producto del programa de aseguramiento universal fueron: 2.705 de las 2.900 personas pertenecientes a grupos poblacionales seleccionados participando en acciones de promoción de la afiliación al régimen subsidiado, 78 % del 85 % de las personas víctimas del conflicto interno afiliadas al Sistema de Seguridad Social de Salud, con documento de identidad incluido en el Registro Único de Víctimas del reporte correspondiente al año anterior<sup>4</sup>.

Por su parte, en el 2014, el nivel de cumplimiento de los indicadores de producto del programa de servicios individuales y colectivos eficientes fueron: 65 % del 75 % de gestantes que ingresan a control prenatal en

el primer trimestre; 93.1 % del 95 % de gestantes que asisten a cuatro controles prenatales o más; 98.8 % y 80.1 % del 50 % de las peticiones, quejas y reclamos (PQR) con gestión efectiva, bien sea por limitación en el acceso a los servicios de salud en la red pública de salud o PQR de los usuarios afiliados al régimen subsidiado y contributivo de la ciudad, respectivamente; y 1 de 1 evaluación social, económica, de eficiencia y conveniencia de las Empresas Sociales del Estado (ESE), para definir la continuidad del modelo actual, entre otros indicadores<sup>5</sup>.

Para el Plan de Desarrollo 2008-2011, en el caso del macroproyecto ***Comprometidos con la vida***, la meta a diciembre del 2011 era la reducción de la razón de mortalidad materna prevenible a 32,4 casos por cada 100.000 nacidos vivos, alcanzando, efectivamente, una reducción a 25,2 casos (línea de base en 2007: 33,9); sostener los tres casos de VIH perinatal, los cuales se redujeron a un caso (LB 2007: 3); reducción de la tasa de fecundidad en la población femenina, de 10 a 19 años, a 35 casos por 1.000 mujeres, logrando una reducción que llegó hasta los 24,6 casos (LB 2007: 39,2); y mantener en el 95 % las coberturas útiles de vacunación en niños y niñas menores de un año y de un año, alcanzando el 102,2 % (LB 2007: 95 %).

Y para el macroproyecto ***Cali asegura, protege y atiende***, también del Plan de Desarrollo 2008-2011, la meta a diciembre del 2011 era que el 95 % de la población Sisbén 1 y 2 estuviera asegurada, del cual, efectivamente, se alcanzó el 90,4 % (línea de base en 2007: 73,7 %), y que el 100 % de las ESE de baja complejidad del municipio hubieran cumplido el ciclo de preparación para la acreditación, del cual se alcanzó el 40 % (línea de base en 2007: 0).

En resumen, durante los dos planes de desarrollo de las últimas dos administraciones municipales, por medio de programas o macroproyectos, se buscaba dar cumplimiento a temáticas específicas como el aseguramiento universal, la disminución de la mortalidad prevenible y el acceso a servicios de salud de calidad.

Para la administración anterior (2008-2011), como se expresó en los párrafos precedentes, tanto el macroproyecto ***Comprometidos con la Vida*** como ***Cali Asegura, Protege y Atiende***, al 2011, obtuvieron un rango de cumplimiento del 73,6 % y el 71,7 %, respectivamente. Si bien se alcanzaron más que satisfactoriamente los objetivos referentes a la disminución de la mortalidad prevenible, la promoción de salud sexual y reproductiva, los avances en aseguramiento, el acceso a servicios de salud de calidad en la red de salud pública, de recreación

5 Se incluyen: 60.7 % del 80 % de pacientes con diagnóstico oportuno de TB pulmonar (no hospitalario y/o antes de 45 días), 57.6 % del 60 % de pacientes con TB pulmonar con diagnóstico oportuno de coinfección y resistencia a fármacos (una semana), 91.7 % del 75 % de pacientes inmunosuprimidos (VIH, diabetes, etc.) con prueba cutánea de tuberculina PPD, 10 de 10 grupos operativos que implementan la estrategia de Atención Primaria en Salud y 1 de 1 Estrategia de Atención Primaria en Salud Implementada.

y en materia de seguridad alimentaria y nutricional, no alcanzaron el cumplimiento total de la meta.

Por su parte, en la actual administración (2012-2015), tanto el programa de aseguramiento universal como el de servicios individuales y colectivos eficientes, presentan al año 2014 un rango de cumplimiento del 82,7 % y 88,4 % respectivamente. El avance es satisfactorio en los objetivos relativos a la disminución de la mortalidad prevenible, aseguramiento, la promoción de salud sexual y reproductiva; no obstante, nuevamente el acceso a servicios de salud de calidad en la red de salud pública no alcanza el nivel de cumplimiento de la meta.

## **Percepción de los caleños**

### **La encuesta *Cali Cómo Vamos* y los temas de salud**

Para efectos del presente análisis, se emplearán preguntas que están presentes en el instrumento *Cali Cómo Vamos*, derivado de la encuesta realizada en el 2014, y que se habían empleado con más regularidad en versiones anteriores de este ejercicio. Esto permitió construir una serie de tiempo actualizada con el mayor número de años consecutivos posible<sup>6</sup>.

En total se analizaron cinco preguntas cuya frecuencia de aparición coincidía en al menos cuatro años. La primera pregunta corresponde a:

- “En el último año, ¿usted o alguien de su hogar requirió algún servicio de salud o estuvo enfermo(a)?”

Si la respuesta del encuestado era afirmativa, el cuestionario de *Cali Cómo Vamos* preguntaba a continuación:

- “¿Utilizaron los servicios de salud de cualquier entidad?”

Si la respuesta era que no se empleaban los servicios, el instrumento indagaba: “¿Por qué razón no solicitaron o no recibieron atención médica?”. Por otro lado, si la respuesta era que sí se habían empleado los servicios de salud, entonces se realizaban dos preguntas relacionadas con los mismos. Estas preguntas eran:

- “¿Cuántos días transcurrieron entre el momento de pedir la cita y el momento del servicio?”

<sup>6</sup> Si se requiere un análisis más detallado de las preguntas analizadas en este documento, contactar a los autores.

- “¿Qué tan satisfecho(a) está usted en general con el servicio de salud que ha recibido, usando estas opciones?”

La última pregunta no tiene que ver con el uso de un servicio, sino con la percepción sobre la garantía al derecho a la salud en la ciudad. En especial, se emplea la siguiente pregunta:

- “Pensando en su situación personal, e independientemente de que esté o no afiliado a una entidad de salud, ¿usted siente que en Cali se le está garantizando el derecho a la salud?”

Para la preguntas que indagaban sobre la satisfacción del encuestado con respecto al servicio de salud recibido, se emplea una escala Likert (variable cualitativa con opción de respuesta múltiple ordenada) con cinco opciones. Para el análisis que se presenta a continuación, se agregó “Muy insatisfecho” con “Algo insatisfecho” en una categoría que llamaremos “Insatisfecho”. La opción “Ni satisfecho, ni insatisfecho” se codificó como “Indiferente” y se agregó “Algo satisfecho” y “Muy satisfecho” para generar la opción “Satisfecho”.

## **Resultados de la encuesta** *Cali Cómo Vamos en el tiempo*

### **Contraste entre resultados de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE y *Cali Cómo Vamos***

El DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) lleva a cabo anualmente la Encuesta de Calidad de Vida. Esta tiene como objetivo cuantificar las condiciones de vida de los colombianos. Además, entre muchos otros temas, indaga asuntos referentes a la salud y servicios de salud<sup>7</sup>, y no solamente pregunta por percepciones, como sí lo hace el programa *Cali Cómo Vamos*; por el contrario, está diseñada para generar indicadores objetivos sobre el sector.

Esta característica de las dos encuestas permite contrastar las coincidencias existentes entre la herramienta de sondeo *Cali Cómo Vamos* y los resultados de la encuesta del DANE. En especial, es posible contrastar la proporción de personas que indicaron haber estado enfermas, quienes requirieron algún servicio de salud en cualquier entidad y las principales razones por las cuales dichas personas no recibieron atención médica. Cabe señalar que las

<sup>7</sup> Esta encuesta tiene representatividad a nivel departamental.

preguntas realizadas por el DANE y por *Cali Cómo Vamos* no son directamente comparables, dado que en el primer caso las preguntas se refieren a un periodo de tiempo de treinta días antes de la encuesta, así como a casos que no implicaban hospitalización, mientras que las preguntas, en el segundo caso, aluden a un periodo de tiempo de un año atrás y no excluyen el tratamiento que se realiza a la enfermedad del encuestado. La Tabla 1 compara las preguntas en común entre ambos instrumentos citados anteriormente con los valores obtenidos entre los años 2010 y 2014.

Tabla 1. Comparación entre cuestionario de la Encuesta de Calidad de Vida DANE y la Encuesta *Cali Cómo Vamos*, entre el 2010 y el 2014

<i>Cali Cómo Vamos</i>						DANE					
Pregunta	2010	2011	2012	2013	2014	Pregunta	2010	2011	2012	2013	2014
En el último año ¿usted o alguien de su hogar requirió algún servicio de salud o estuvo enfermo(a)?	53.9	55.2	68.0	53.1	53.1	En los últimos 30 días ¿tuvo alguna enfermedad, accidente, problema odontológico o algún otro problema de salud que no haya implicado hospitalización?	13	6.9	11.4	8.9	9
¿Utilizaron los servicios de salud de cualquier entidad?	95.2	97.9	95.7	92.2	98.4	Para tratar ese problema de salud ¿qué hizo principalmente?	99.1	98.5	97.4	98.1	97.9
¿Por qué razón no solicitaron o no recibieron atención médica?						¿Cuál fue la razón principal por la que no solicitó o no recibió atención médica?:					
El caso era leve		33.33	17.5	31.25	23.08	El caso era leve		35.7	43.8	52.4	58.4
No tuvo tiempo		0.00	7.5	25.00	0.00	No tuvo tiempo		8.1	3.1	3.6	4.9
El centro de atención queda lejos		6.67	7.5	4.69	0.00	El centro de atención queda lejos		6.6	7.7	3.1	1.1
Falta de dinero		20.00	12.5	9.38	7.69	Falta de dinero		17.1	11.4	14.8	9.9
Mal servicio		0.00	10	1.56	15.38	Mal servicio o cita distanciada en el tiempo		14	19.4	4.2	4.6
No lo atendieron		13.33	2.5	3.13	7.69	No lo atendieron		3.7	3.2	1	0
No confía en los médicos		0.00	2.5	0.00	0.00	No confía en los médicos		0	4.4	4	0.9
Consultó antes y no le resolvieron el problema		6.67	7.5	3.13	7.69	Consultó antes y no le resolvieron el problema		11.5	1.3	1.2	1.5
Muchos trámites para la cita		0.00	10	7.81	7.69	Muchos trámites para la cita		3.2	5.6	15.8	5.6

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida del DANE para el Valle del Cauca y encuesta de percepción *Cali Cómo Vamos*. Elaboración propia.

**Nota 1:** a partir de los valores registrados en la pregunta “Para tratar ese problema de salud, ¿qué hizo principalmente?”, se procedió a sumar todas las opciones que registraba el instrumento del DANE y restar la opción “Nada”.

**Nota 2:** para el año 2010, no se reporta información de la pregunta “¿Cuál fue la razón principal por la cual no solicitó o no recibió atención médica?”, dado que no se realizó dicha pregunta en la encuesta *Cali Cómo Vamos*.

Como se indicó en el párrafo anterior, si bien los resultados entre ambas encuestas no son directamente comparables, sí proporcionan información útil para entender tendencias y/o comparaciones indirectas entre sus resultados. Por ejemplo, en la pregunta que indaga sobre la necesidad de acudir a algún servicio médico ante un problema de salud, se encuentra que año a año dicho porcentaje de

personas varía: entre el 6.9 % y el 10.9 % para la encuesta del DANE a nivel del Valle del Cauca y entre el 53.1 % y el 68 % para la encuesta *Cali Cómo Vamos*.

Durante los cinco años de análisis (del 2010 al 2014), el 90 % de encuestados por el programa *Cali Cómo Vamos* recurren a los servicios de cualquier entidad de salud. Cabe resaltar que en la Encuesta de Calidad de Vida se encuentra desagregado el tratamiento aplicado a las personas que se encontraban enfermas: el comportamiento general evidencia que, en el Valle del Cauca, aproximadamente el 70 % de las personas acude a una institución prestadora de servicios de salud, el 10 % a un profesional de la salud independiente, otro 10 % a un boticario, y el resto de personas usan remedios caseros, se autorecetan, o acuden donde un curandero. En contraste, el comportamiento nacional expresa que aproximadamente el 50 % de las personas acude a una institución prestadora de servicios de salud, el 15 % a un profesional de la salud independiente, otro 10 % a un boticario, y el resto de personas usan remedios caseros, se autorecetan, o acuden donde un curandero. Es mayor la proporción de personas que no hacen nada para tratar su enfermedad en el total nacional que en el caso del Valle del Cauca.

Entre quienes requirieron algún servicio médico, pero no lo recibieron, la causa más frecuente, y que se repite año a año, es aquella que indica que la persona consideró que su malestar no era grave. Para los encuestados de *Cali Cómo Vamos*, las causas “No tuvo tiempo”, “El centro de salud queda muy lejos”, “No lo atendieron” y “Consultó antes y no le resolvieron el problema” puntúan más alto que para aquellos que contestaron la Encuesta de Calidad de Vida en el Valle del Cauca. Es decir, esas razones son más críticas en el caso de que una persona se encuentre enferma y no reciba atención médica. Por su parte, las causales “Falta de dinero”, “Mal servicio (o cita distanciada en el tiempo)” y “Muchos trámites para la cita” son más frecuentes para quienes respondieron la Encuesta de Calidad de Vida en el Valle del Cauca.

Estos resultados muestran que no existen grandes diferencias entre los resultados obtenidos en la aplicación de la encuesta de percepción de *Cali Cómo Vamos* y la Encuesta de Calidad de Vida del DANE.

## Contraste entre resultados de *Cali Cómo Vamos* e indicadores objetivos

La Gráfica 1 muestra en el eje vertical izquierdo la serie correspondiente a los resultados de la pregunta “Pensando en su situación personal, e independientemente de que esté o no afiliado a una entidad de salud, ¿usted siente que en Cali se le está garantizando el derecho a la salud?”, proveniente de la encuesta *Cali Cómo Vamos* para los años comprendidos entre el 2011 y el 2014, y en el eje vertical derecho la proporción de personas afiliadas al régimen subsidiado y contributivo como proporción del total de la población<sup>8</sup> en Cali para esos mismos años. Se evidencia que el comportamiento de la serie del porcentaje de afiliados al régimen subsidiado ha tenido cambios muy leves durante el periodo de estudio (28,39 %, 29,37 %, 29,26 % y 29,56 %); no obstante, la serie del total de afiliados al régimen contributivo disminuyó entre el 2011 y el 2012, pero a partir del 2013 ha experimentado un incremento hasta llegar al 60,93 % (62,15 %, 60,14 %, 59,8 % y 60,93 %). El comportamiento de esta última serie se mueve al unísono con la percepción de los ciudadanos encuestados: entre el 2011 y el 2012 hubo un leve descenso en el porcentaje de personas que opinaban que en Cali se le garantizaba el derecho a la salud, pasando del 48,75 % al 47,10 %; pero a partir del 2013 la tendencia de dicha serie se revierte y la percepción de los ciudadanos se vuelve más favorable: 48,13 % en el 2013 y 53,17 % en el 2014.

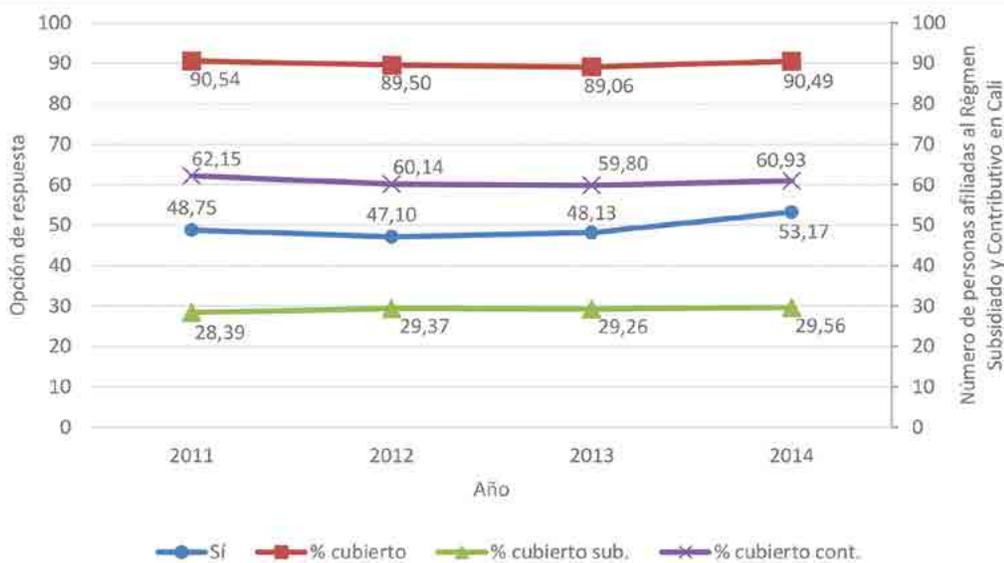
8 Los valores del total de la población de Cali fueron extraídos de las proyecciones del DANE.

9 En 2014: régimen subsidiado 707; régimen contributivo y especial 403. (Si se requiere un análisis más detallado de las preguntas analizadas en este documento, contactar a los autores).

Cabe añadir que sobre el período que va del 2011 al 2013 no se dispone de información sobre el régimen de salud al que pertenecía el encuestado; dicha variable solamente fue incluida en la encuesta realizada en los años 2006, 2007 y, nuevamente, en el 2014<sup>9</sup>.

Gráfica 1. “Pensando en su situación personal, e independientemente de que esté o no afiliado a una entidad de salud, ¿usted siente que en Cali se le está garantizando el derecho a la salud?”.

Afiliaciones al régimen subsidiado y régimen contributivo



Fuente: Secretaría de Salud de Cali y encuesta de percepción *Cali Cómo Vamos*. Cálculos propios.

En relación con la percepción de los encuestados frente a la garantía del derecho a la salud en Cali, se encuentra que entre el 2012 y el 2014 se han reducido desde 15 a 8 los casos de mortalidad materna (comportamiento además generalizado entre todas las comunas de la ciudad), y de 11,1 a 8,11 (por cada 1.000 nacidos vivos) la tasa de mortalidad infantil en niños menores de cinco años; esto, según el Departamento Administrativo de Planeación en su evaluación del Plan de Desarrollo Municipal<sup>10</sup>. Del total de cinco indicadores derivados del componente *Cali vital* al 2014, solo uno no ha alcanzado la meta propuesta: prevalencia de alimentación inadecuada en población mayor de 18 años. El avance en la reducción de la mortalidad materno-infantil, podría ser explicado por el incremento en el número promedio de controles médicos de las mujeres embarazadas (Trends in Maternal Mortality: 1990 al 2010. WHO, UNICEF, UNFPA y The World Bank - datos estimados), (World Health Organization, 2012) y sus bebés, que en el 2011 y el 2012 fue de 7,1 en el régimen contributivo, de 6,3 en el régimen subsidiado y de 5,9 en la población pobre no asegurada; todos estos valores por encima de la meta de cuatro controles prenatales que establece el plan de desarrollo.

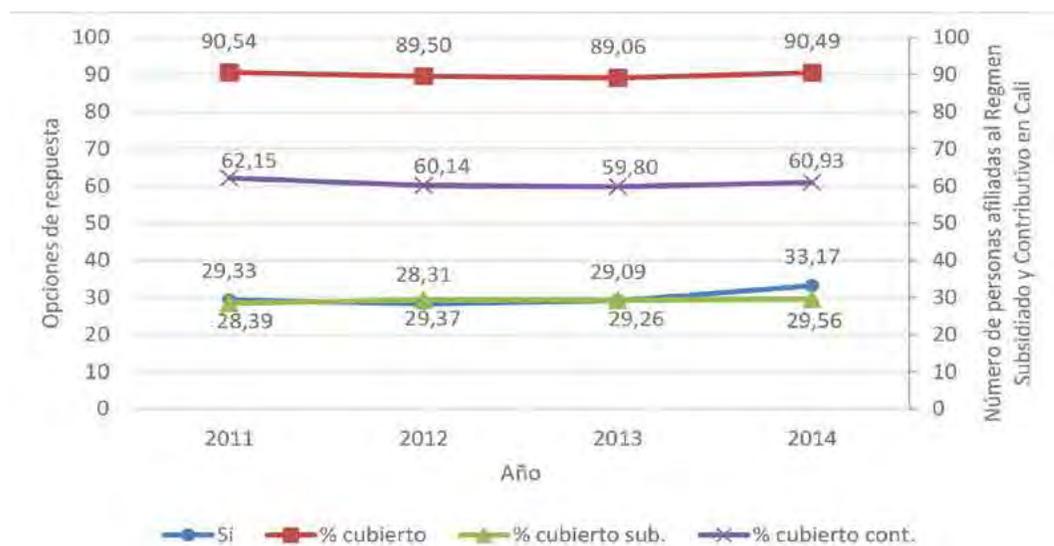
10 Se cuentan 2,7 muertes por tuberculosis por cada 100.000 habitantes, 65,8 % de prevalencia de sedentarismo en población mayor de 18 años y 89,1 % de prevalencia de alimentación inadecuada en población mayor de 18 años.

Para solucionar la dificultad según la cual no es posible conocer el régimen de salud al que los encuestados se encuentran afiliados entre el 2011, 2012 y 2013, se procedió a calcular el porcentaje de personas inscritas en el Sisbén como proporción del total de personas que conforman el mismo y agregar los resultados por quintiles (con datos de la Oficina de la Alcaldía de Planeación en el documento *Cali en cifras 2013*). Los resultados se presentan en la Gráfica 2, la Gráfica 3 y la Gráfica 4.

Los resultados muestran que es en las comunas con mayor (comunidades 13 y 14) y menor (comunidades 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 19, 20 y 22) concentración de personas inscritas en Sisbén, quienes entre el 2011 y el 2012 tuvieron un descenso el porcentaje de encuestados que opinaban que en Cali se les garantiza el derecho a la salud. A partir del 2013, el comportamiento de la serie se revierte para el caso de las comunas con menor concentración de usuarios de Sisbén (29,33 %, 28,31 %, 29,09 % y 33,17 %), pero no para aquellas con mayor concentración de usuarios (6,92 %, 5,71 %, 5,49 % y 6,17 %), entre quienes persiste una percepción más negativa.

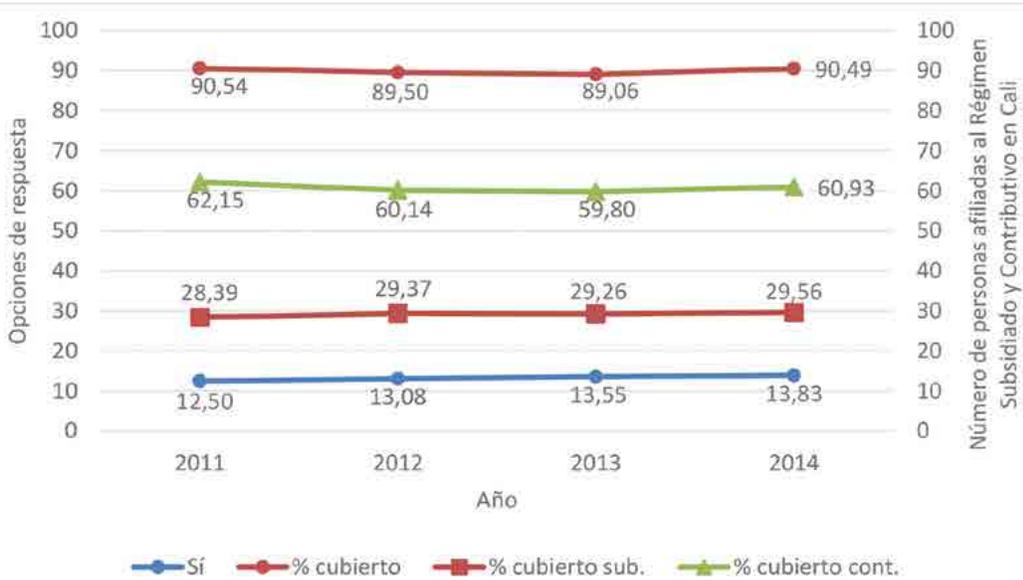
Gráfica 2. “Pensando en su situación personal, e independientemente de que esté o no afiliado a una entidad de salud, ¿usted siente que en Cali se le está garantizando el derecho a la salud?”. Afiliaciones al régimen subsidiado y al régimen contributivo.

Comunas con menos del 5 % de su población en Sisbén



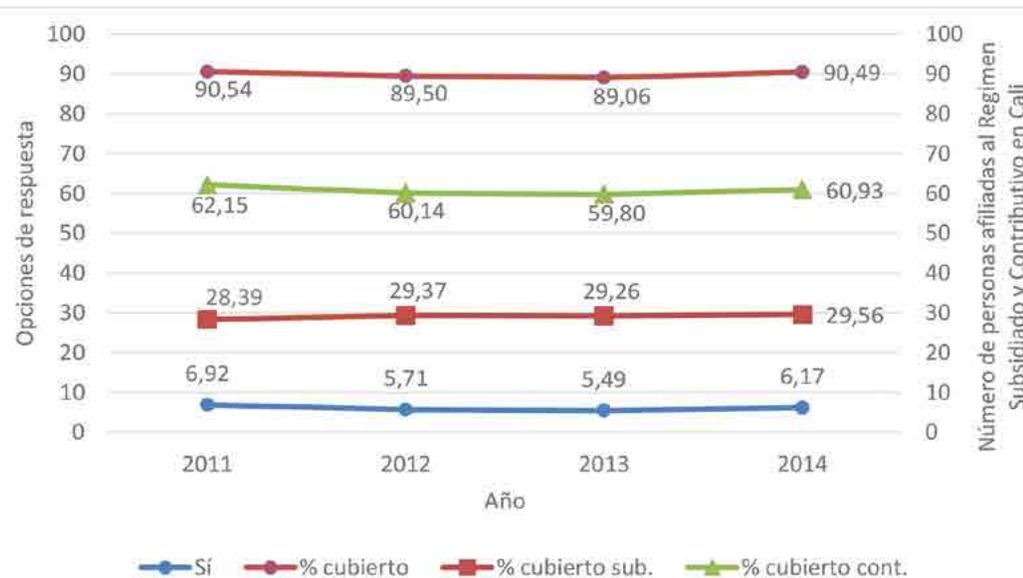
Fuente: Cali en cifras 2013 y encuesta de percepción *Cali Cómo Vamos*. Cálculos propios.

Gráfica 3. “Pensando en su situación personal, e independientemente de que esté o no afiliado a una entidad de salud, ¿usted siente que en Cali se le está garantizando el derecho a la salud?”. Afiliaciones al régimen subsidiado y al régimen contributivo. Comunas con población en Sisbén entre el 5 % y el 10 %



Fuente: Cali en cifras 2013 y encuesta de percepción *Cali Cómo Vamos*. Cálculos propios.

Gráfica 4. “Pensando en su situación personal, e independientemente de que esté o no afiliado a una entidad de salud, ¿usted siente que en Cali se le está garantizando el derecho a la salud?”. Afiliaciones al régimen subsidiado y al régimen contributivo. Comunas con más del 5 % de su población en Sisbén



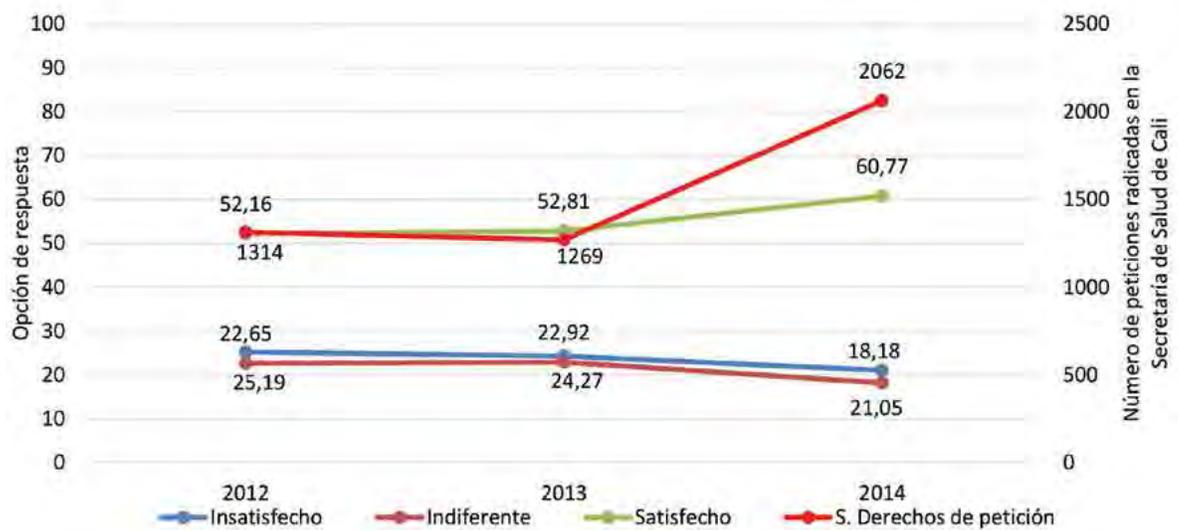
Fuente: Cali en cifras 2013 y encuesta de percepción *Cali Cómo Vamos*. Cálculos propios.

Indagar acerca de la calidad del servicio recibido, por tanto, podría ayudar a explicar por qué las comunas con mayor porcentaje de personas afiliadas al Sisbén son aquellas con la tendencia decreciente sostenida en el tiempo, en términos de la percepción sobre la garantía al derecho a la salud.

La Gráfica 5 muestra en el eje vertical izquierdo la serie correspondiente a los resultados de la pregunta “¿Qué tan satisfecho(a) está usted en general con el servicio de salud que ha recibido?”, para el periodo 2012-2014, y en el eje vertical derecho el número de peticiones radicadas en la Secretaría de Salud durante ese mismo periodo de tiempo. Se evidencia que el porcentaje de personas insatisfechas se redujo, pasando de 22,65 % a 18,18 %, y el porcentaje de personas satisfechas se incrementó del 52,16 % al 60,77 %; no obstante, el número de peticiones radicadas ante la Secretaría de Salud se incrementó de 1.314 casos en octubre de 2012 a 2.062 casos en el mismo mes del 2014. Cabe resaltar que este incremento puede deberse a que ahora existen más quejas y violaciones al derecho a la salud por parte de las empresas prestadoras de los servicios de salud o simplemente se ha visibilizado la existencia de este mecanismo de defensa de la ciudadanía. También, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Salud Pública, se tiene que entre el 2013 y el 2014 el tiempo promedio de respuesta a dichas peticiones se redujo, pasando de 23,3 días a 14,2 días.

Esta información muestra una relación clara entre la percepción de los ciudadanos caleños y la información “objetiva” disponible.

Gráfica 5. “¿Qué tan satisfecho(a) está usted en general con el servicio de salud que ha recibido?”



Fuente: Cali en cifras 2013 y encuesta de percepción *Cali Cómo Vamos*. Cálculos propios.

## Información financiera y recursos para la salud

En esta sección se presenta, de manera adicional, evidencia objetiva que demuestra cómo la mejora en la percepción de los ciudadanos sobre la satisfacción del servicio de salud está soportada con la mayor cantidad de recursos disponibles en la ciudad para el sector. En el periodo 2008-2011 la Administración Municipal contó con un presupuesto total de \$5,432,104 millones de pesos corrientes, del cual se ejecutó el 80 %, es decir, \$4,346,228 millones de pesos corrientes, como se observa en la Tabla 2.

El programa general *Cali saludable y educadora* ocupó el primer lugar en la asignación de presupuesto en este período con un total de \$3,374,136 millones de pesos corrientes, suma que representa el 64,6 % del total.

Por otro lado, en el periodo 2012-2014 la Administración Municipal contó con un presupuesto total de \$5,262,628 millones de pesos corrientes, del cual se ha ejecutado el 87,49 %, es decir, \$4,604,086 millones de pesos corrientes, como se aprecia en la Tabla 2. En estos tres años, el presupuesto del municipio, sin tener en cuenta los ingresos de Metrocali y Emcali, se ha ido incrementando en promedio un 24 %, pero su ejecución se redujo entre el 2013 y el 2014 cerca de 6 puntos porcentuales.

La línea estratégica *CaliDA: Bienestar para todos* ocupó el primer lugar en la asignación de presupuesto en este período, con un total de \$3,354,555 millones, que representa el 63,74 % de dicho total. El componente *Cali vital* tuvo un presupuesto de \$1,372,830 millones, que representa el 26,09 % del total, es decir, únicamente el componente *Cali, ciudad educadora* tuvo una participación en el presupuesto total superior a *Cali vital* (ver en la próxima página Presupuesto Administración Central Cali, 2008-2014).

Tabla 2. Presupuesto Administración Central Cali, 2008-2014 (millones de pesos)

Año	Presupuesto administración	Ejecución	% Ejecución	Presupuesto administración más Metrocali y Emcali	Ejecución	% Ejecución
2008 - 2011	\$ 5,432,104	\$ 4,346,228	80 %	\$ 6,150,164	\$ 4,759,476	77,4 %
2012	\$ 1,382,331	\$ 1,226,855	88.75 %	\$ 1,508,746	\$ 1,353,738	89.73 %
2013	\$ 1,759,890	\$ 1,585,692	90.10 %	\$ 2,077,671	\$ 1,722,654	82.91 %
2014	\$ 2,120,407	\$ 1,791,539	84.49 %	\$ 2,462,897	\$ 2,032,136	82.51 %
2012 - 2014	\$ 5,262,628	\$ 4,604,086	87.49 %	\$ 6,049,314	\$ 5,108,528	84.45 %

Fuente: Departamento de Planeación de Cali. Cálculos propios.

Tabla 3. Presupuesto Secretaría de Salud Cali, 2008-2014 (millones de pesos)

Año	Inicial	Definitivo	Ejecutado	% Ejecución	Participación
2008-2011	\$ 984,873	\$ 1,096,023	\$ 973,860	88.90%	21.30%
2012	\$ 299,868	\$ 345,271	\$ 334,961	97.00%	27.30%
2013	\$ 456,966	\$ 493,825	\$ 474,490	96.10%	29.90%
2014	\$ 493,808	\$ 558,758	\$ 533,729	95.50%	29.80%
2012-2014	\$ 1,250,642	\$ 1,397,854	\$ 1,343,180	96.09%	29.00%

Fuente: Departamento de Planeación de Cali. Cálculos propios.

Más específicamente, la Tabla 3 (Presupuesto Secretaría de Salud Cali, 2008-2014) muestra el presupuesto de la Secretaría de Salud de Cali para el periodo 2008-2014. Se evidencia, entonces, que el presupuesto definitivo, el presupuesto ejecutado y la participación en el total se han incrementado en todo el periodo de estudio. No obstante, entre el 2012 y el 2014 el porcentaje de ejecución ha ido disminuyendo cerca de un punto porcentual y medio.

La Tabla 4 desagrega por tipo de financiación el presupuesto de la Secretaría de Salud entre el 2008 y el 2014. Los recursos propios han ido incrementándose a partir del 2012 hasta el 2014. Sin embargo, comparando dicho periodo de estudio y el periodo 2008-2011, se puede observar un leve descenso de 0,07 puntos porcentuales. Las transferencias han tenido un incremento de cerca de ocho puntos porcentuales en todo el periodo de análisis, a excepción del 2014. Y los ingresos del capital se han mantenido constantes en el periodo de observación sobre el 0,3 %, y solo fue en el 2013 que este rubro disminuyó al 0,1 %.

Tabla 4. Presupuesto Secretaría de Salud Cali por financiación, 2008-2014 (millones de pesos)

Año	Recursos propios		Transferencias 1		Ingreso de capital		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
2008-2011	\$ 68,185	1.48 %	\$ 891,077	19.35 %	\$ 14,597	0.32 %	\$ 973,860	21.30 %
2012	\$ 14,049	1.10 %	\$ 316,848	25.80 %	\$ 4,064	0.30 %	\$ 334,961	27.30 %
2013	\$ 20,694	1.30 %	\$ 451,503	28.50 %	\$ 2,293	0.10 %	\$ 474,490	29.90 %
2014	\$ 30,237	1.70 %	\$ 498,452	27.80 %	\$ 5,040	0.30 %	\$ 533,729	29.80 %
2012-2014	\$ 64,980	1.41 %	\$ 1,266,803	27.51 %	\$11,397	0.25 %	\$ 1,343,180	29.17 %

Nota: incluye SGP, regalías.

Fuente: Departamento de Planeación de Cali. Cálculos propios.

Otro elemento importante de la salud en la ciudad es la figura de las Empresas Sociales del Estado (ESE), que son empresas con autonomía presupuestal y administrativa, autosostenibles financieramente a través de la venta de servicios de salud a las empresas del régimen subsidiado y a la Secretaría de Salud del municipio, creadas por la Ley 100 de 1993, en su artículo 194. Por el Acuerdo 106 del 2003, se crearon las cinco ESE de nivel primario que actualmente funcionan en Cali: la ESE Centro, ESE Ladera, ESE Norte, ESE Oriente y la ESE Suroriente. En el año 2014, entre enero y noviembre, cada una de las ESE anteriormente nombradas atendieron un total de 36.839, 17.462, 22.593, 42.327 y 7.350 personas respectivamente, de la Población Pobre No Asegurada (PPNA) de la ciudad.

La Tabla 5 extrae información contable de los balances generales de las cinco ESE de la ciudad de Cali y el Hospital Universitario del Valle (HUV).

Tabla 5. Información contable seleccionada: pasivos, activos, patrimonio, cuentas por cobrar y ventas, 2014.  
Empresas Sociales del Estado en Cali

	ESE Centro	ESE Norte	ESE Suroriente	ESE Ladera	ESE Oriente 4	HUV
Pasivo total	\$ 8,335,226	\$ 3,525,851	\$ 1,887,079	\$ 8,689,288	\$ 3,839,714	\$ 183,438,470
Activo total	\$ 34,376,988	\$ 17,292,663	\$ 9,618,934	\$ 36,935,581	\$ 58,279,329	\$ 475,767,780
Patrimonio	\$ 26,041,762	\$ 13,766,812	\$ 7,731,855	\$ 28,246,293	\$ 54,439,615	\$ 292,329,309
Pasivo corriente	\$ 2,170,320	\$ 1,622,019.46	\$ 1,591,778	\$ 7,689,288	\$ 3,839,714	\$ 124,105,321
Pasivo no corriente 1	\$ 6,164,906	\$ 1,903,831	\$ 295,301	\$ 1,000,000		\$ 59,333,149
Cuentas por cobrar 2	\$ 2,356,008	\$ 1,342,333	\$ 553,292	\$ 6,037,444	\$ 2,781,781	\$ 138,119,163
Cuentas por cobrar 3	\$ 4,897,250	\$ 1,563,477	\$ 2,526,027		\$ 7,365,101	\$ 207,622,059
Ventas	\$ 29,765,863	\$ 20,280,847	\$ 9,770,690	\$ 30,333,860	\$ 53,510,744	\$ 184,206,611

Nota 1: pasivos estimados. Nota 2: cuentas por cobrar que corresponden a deudores de servicios de salud. Nota 3: cuentas por cobrar que corresponden a deudores de servicios de salud, más deudas de difícil cobro. Nota 4: balance general a diciembre de 2013.

Fuente: Balance general de cada ESE a diciembre del 2014. Cifras en miles de pesos.

Para analizar esta información, es pertinente considerar indicadores de endeudamiento y de eficiencia. Este tipo de indicadores miden el volumen de endeudamiento de la empresa comparando el valor de los pasivos con otros grupos de cuentas. Y los indicadores de actividad miden la eficiencia de la administración en el manejo de los recursos de los que dispone la empresa.

El endeudamiento total es el porcentaje de financiación de la empresa con recursos de terceros. Para las entidades estudiadas, la participación de sus acreedores sobre el total de sus activos, en el año 2014, está entre el 6.59 % para la ESE Oriente y 38.56 % para el HUV; el resto de ESE presentan un porcentaje de alrededor del 20 %.

La concentración del endeudamiento a corto plazo expone valores entre el 26.04 % para la ESE Centro y 100 % para la ESE Oriente (46 % ESE Norte, 67.666 % HUV, 84.35 % ESE Suroriente y 88.49 % ESE Ladera).

El apalancamiento muestra que para estas cinco entidades, en el año de estudio, aproximadamente el 30.43 % de su patrimonio está comprometido con los acreedores, con un valor mínimo para la ESE Oriente de 7.05 % y con un valor máximo para el HUV de 62.75 %. El resto de ESE presentan valores entre el 24 % y el 32 %.

Finalmente, los días de cartera a mano muestran el tiempo que tarda en cobrarse las ventas. El valor más preocupante es para el HUV: el plazo promedio en que los clientes realizan el pago de los servicios de salud es aproximadamente de 270 días en el año 2014. La ESE Ladera concedió cerca de 72 días, la ESE Centro 29 días, la ESE Norte 24 días, la ESE Suroriente 20 días y la ESE Oriente 19 días.

Esta información financiera demuestra un aumento de los recursos públicos destinados a la salud y una buena salud financiera de las ESE municipales. Pese a esto, claramente la situación financiera del HUV es preocupante. Este aumento de recursos concuerda con la mejoría en la percepción de los ciudadanos con respecto a los servicios de salud y en el leve aumento de la percepción de que el derecho a la salud se respeta en la ciudad de Cali.

## **Comentarios finales**

En este documento se pretendió contrastar la percepción de la ciudadanía sobre la salud, la cual se registra por medio del programa *Cali Cómo Vamos*, con indicadores objetivos, tales como las metas y avances de los dos últimos planes de desarrollo formulados por la Administración Municipal, y los recursos disponibles para el sector.

Se encontraron avances en ambos planes de desarrollo en los objetivos referentes a la disminución de la mortalidad prevenible, el aseguramiento, la promoción de salud sexual y reproductiva; no obstante, el acceso a servicios de salud de calidad en la red de salud pública no alcanza el nivel de cumplimiento de las metas propuestas. En ambas administraciones, el gasto en salud ocupó el segundo lugar en sus partidas presupuestarias.

Los encuestados del programa *Cali Cómo Vamos* perciben que entre el 2011 y el 2012 hubo un leve descenso en el porcentaje de personas que opinaban que en Cali se les garantiza el derecho a la salud, pasando del

48,75 % al 47,10 %; pero a partir del 2013 la tendencia de dicha serie se revierte y la percepción de los ciudadanos se vuelve más favorable: 48,13 % en el 2013 y 53,17 % en el 2014. Esta percepción es respaldada con las cifras de la proporción de caleños cubiertos por algún régimen de salud (subsidiado o contributivo) y el descenso en los casos de mortalidad materno-infantil, entre otros. Por comunas, se encuentra que aquellas con mayor porcentaje de personas afiliadas al Sisbén son las que presentan una tendencia decreciente sostenida en el tiempo, en términos de la percepción que tienen sobre la garantía del derecho a la salud. El porcentaje de personas encuestadas –en el marco del programa *Cali Cómo Vamos*– insatisfechas con la atención recibida en los servicios de salud, se redujo: pasando de 22,65 % a 18,18 %, y el porcentaje de personas satisfechas se incrementó del 52,16 % al 60,77 %. Pero el número de peticiones radicadas ante la Secretaría de Salud se incrementó de 1.314 casos en octubre de 2012 a 2.062 casos en el mismo mes del 2014. No es posible afirmar, entonces, que ahora la calidad de los servicios de salud es más precaria, o que este incremento se deba a la visibilización de los servicios que ofrecen los mecanismos de defensa ciudadana.

La descripción de algunas cuentas de los balances generales de las ESE del municipio y del HUV muestran un comportamiento en los indicadores de endeudamiento y actividad favorables para las cinco ESE de estudio, pero bastante desfavorables para el HUV; de allí que resulte de vital importancia la atención de la siguiente administración a esta institución.

La discusión muestra la necesidad de continuar trabajando en el aseguramiento de los caleños como una de las principales prioridades de la nueva administración. Claramente, las dos anteriores administraciones le dieron prelación al derecho de la salud de los caleños al dedicar buena parte de sus recursos presupuestales en el sector. Por tanto, la futura administración necesitará mantener el gasto en el mismo y profundizar en materia de aseguramiento.

## Referencias

Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Cali. (2008). *Plan de Desarrollo Municipio de Santiago de Cali: “Para vivir la vida dignamente”*. Santiago de Cali: Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

------. (2012a). *Evaluación del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2008-2011*. Santiago de Cali: Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

------. (2012b). *Plan de Desarrollo Municipio de Santiago de Cali: "CaliDA, una ciudad para todos"*. Santiago de Cali: Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

------. (2014). *Cali en Cifras 2013*. Santiago de Cali. Santiago de Cali: Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

Departamento Administrativo de Planeación - Alcaldía de Santiago de Cali. *Evaluación del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2012-2015*. Santiago de Cali: Departamento Administrativo de Planeación.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2010-2014). *Anexos Encuesta de Calidad de Vida*. Bogotá D. C.: DANE.

ESE Centro. (2014). *Balance general y notas a los estados financieros: 2014*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.

ESE Ladera. (2014). *Balance general y notas a los estados financieros: 2014*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.

ESE Norte. (2014). *Balance general y notas a los estados financieros: 2014*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.

ESE Oriente. (2013). *Balance general y notas a los estados financieros: 2013*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.

ESE Suroriente. (2014). *Balance general y notas a los estados financieros: 2014*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.

Hospital Universitario del Valle. (2014). *Balance general y notas a los estados financieros: 2014*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.

Secretaría de Salud Pública Municipal de Cali. (2012-2015). *Informes de gestión*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.

WHO, Unicef, UNFPA & World Bank. (2012). *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2010*. París: World Health Organization.

# LA EDUCACIÓN EN CALI: REALIDADES Y PERCEPCIONES

ANA L. PAZ / NATHALIA MUÑOZ

## Introducción

El auge de las reformas en las políticas educativas actuales se ha dado, en buena medida, por los pobres desempeños de los estudiantes colombianos en las pruebas PISA<sup>1</sup>, lo que ha generado una nueva alerta sobre un viejo problema: la calidad educativa. Desagregar este problema para su análisis no es sencillo, porque incluye una gran variedad de temáticas, desde la concepción misma de la educación, hasta asuntos relacionados con infraestructura, características socioeconómicas y políticas del país. En este marco, una distinción ya clásica es la reflexión que se centra en la relación entre cobertura y calidad, que se abordará en este artículo a partir de los datos de percepción recogidos en la encuesta de *Cali Cómo Vamos*, y de fuentes secundarias, sobre todo oficiales. En el fondo de este problema está la discusión acerca de lo que la administración pública y la ciudadanía en general están entendiendo por un derecho a la educación con calidad.

Este capítulo se centra en el análisis, desde la idea del derecho fundamental a la educación, que claramente se vulnera, bien sea por las restricciones en el acceso; por la baja calidad, tanto en instituciones de básica primaria y media, como de secundaria y superior; o por la inequidad a la que los niños y jóvenes se ven sometidos.

Se abordará, en primera instancia, una discusión conceptual acerca de lo que estamos entendiendo por el derecho a la educación, pasando más tarde al tema de la cobertura, posteriormente al de la calidad y satisfacción de los ciudadanos con la educación que reciben, y el de la valoración de la educación como lugar de movilidad social; todo esto cruzado con las políticas públicas en educación que se han implementado en la ciudad en los tres últimos periodos de gobierno.

## La educación como derecho

El Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos puede ser quizás el primer referente del derecho a la educación:

<sup>1</sup> Programme for International Student. Este programa internacional de evaluación de estudiantes, liderado por la OCDE, compara los conocimientos y habilidades esenciales logrados por jóvenes de 15 años de distintos países en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias.

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos (ONU, 1948, s. p.)

A partir de este referente, las sociedades han introducido y ajustado las políticas educativas no solo de acuerdo con las necesidades y capacidades, sino la concepción que, sobre la educación, ha tenido cada una de ellas<sup>2</sup>. Una de las formas de abordar la implementación de estas políticas educativas ha sido, tradicionalmente, atender a las garantías de acceso y, más recientemente, al cumplimiento de estándares de calidad; evidencia de esto son las políticas municipales que se han implementado en la ciudad de Cali en las últimas tres administraciones.

La reducción del derecho a la educación, con respecto a los referentes de acceso y calidad, ha limitado el campo de discusión y llevado a que, a través de indicadores, se haga seguimiento a la situación de la educación en la ciudad de Cali, bajo parámetros que no necesariamente están dando cuenta de la complejidad del proceso educativo y, menos aún, del papel que juega en la construcción de una sociedad equitativa.

Alrededor de estos parámetros de acceso y calidad, el discurso del derecho a la educación se ha complementado con las premisas de gratuidad, obligatoriedad, exigibilidad y justiciabilidad (Ruiz Muñoz, 2012)<sup>3</sup>. La gratuidad es entendida como la exención de pago por recibir educación a cargo de instituciones estatales o también llamadas públicas; sin embargo, la ausencia de garantías estatales para una educación plena genera precariedad educativa, a tal punto que las instituciones cogestionan o autogestionan su funcionamiento y,

2 Para seguir la transición en la concepción del derecho a la educación desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948, hasta la Agenda del Milenio, en el 2000, se sugiere ver: Torres, R. M. (2006). Derecho a la educación. Más que acceso de niños y niñas a la escuela. En X Congreso Nacional de Educación Comparada. "El derecho a la educación en un mundo globalizado". Donostia-San Sebastián: Sociedad Española de Educación Comparada.

3 Ruiz Muñoz realizó una investigación de análisis discursivo de las políticas educativas en México y entrevistas a diversos actores involucrados con el sector educativo, que si bien no son iguales a las reglamentaciones implementadas en Colombia, sí comparten los principios e intereses que actualmente vienen orientados por organismos internacionales como la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

no pocas veces, solicitan aportes o cuotas “voluntarias” a las familias de los educandos, lo que se suma a gastos conexos como transporte, alimentación, uniforme, útiles y otros para garantizar la vida educativa. Hecho que va en detrimento de la economía familiar, al tratar de cubrir un servicio del que se espera gratuidad.

Por un lado, la obligatoriedad y exigibilidad son los compromisos del Estado para garantizar educación a todos los ciudadanos, y de estos últimos para demandar el cumplimiento y garantía del derecho a educarse. La obligatoriedad como consignación de un compromiso es plasmada en la Constitución Política de Colombia y la regulación jurídica. Sin embargo, cuando aún no se evidencia una cobertura educativa universal, el compromiso se desvanece en la práctica. La exigibilidad, por su parte, es el conjunto de los mecanismos de la ciudadanía para hacer valer sus derechos, pero, entonces, cabe la pregunta sobre los canales y formas en que los ciudadanos demandan una educación de calidad y qué tipo de educación esperan.

La inclusión de la familia, y la comunidad en general, dentro de la definición de comunidad educativa ha sido tradicionalmente vista como una potencialidad, pese a que, en realidad, se desconocen las acciones y propuestas efectivas de estos actores como partícipes y responsables de velar por el derecho a la educación. No hay evidencia de la existencia regular de espacios de formación y participación ciudadana que contribuyan a definir y exigir criterios mínimos para que se garantice el derecho a la educación.

Finalmente, la justiciabilidad es entendida como los canales y mecanismos jurídicos formales para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación por parte del Estado. La misma evidencia de no cobertura universal educativa es una muestra de la ausencia de aplicación de los mecanismos jurídicos para exigir tal cumplimiento. Cabe también anotar que las instancias estatales como la Secretaría de Educación deben ser entendidas como mediadoras entre el discurso del derecho a la educación y los ciudadanos, evidenciando la institucionalidad a la que la ciudadanía apela para la obtención del derecho; no obstante, este canal es débil.

Además de los cuatro elementos discursivos que se han mencionado, el derecho a la educación debe ser entendido en un sentido amplio, positivo, ligado a la garantía plena para todos y no limitada a ciertos grupos. En sentido restringido, el derecho a la educación parece referido a una garantía aislada, específica y diferenciada para ciertos

grupos poblacionales, generalmente menores y jóvenes; pero si se acepta la invitación de Rosa María Torres (2006), de volver a la declaración de la educación como un Derecho Universal, debe superarse la contradicción de que, en países como el nuestro, esta se restrinja a condiciones mínimas de ingreso y calidad para ciertos sectores y grupos socioeconómicos. La consideración del derecho a la educación como un principio aislado, impide que haya garantías básicas traducidas en equidad de oportunidades que hagan frente a las injusticias y discriminaciones de las que son objeto grupos como minorías étnicas, campesinos, grupos de diversidad de género, etc. Esta visión restringida del derecho a la educación permite que se expandan las inequidades para los ciudadanos, quienes deben ser objeto de políticas diferenciadas, y que se excluya al común de los ciudadanos que no se segmentan en los grupos hacia los cuales se dirigen las políticas.

La limitación de la educación como un derecho finito impide también que se tengan en cuenta dimensiones económicas, de salud e incluso de trabajo (Torres, 2006, p. 2), invisibilizando temas claves como, por ejemplo, las diferencias de oportunidades por estratos socioeconómico que tienen las familias, la valoración e importancia que dan a la educación, o la necesidad de garantizar condiciones mínimas como la nutrición y la salud para que los educandos se encuentren en mejor disposición para aprovechar las oportunidades educativas.

Esta restricción no deja ver cómo se están desarrollando asuntos claves para pensar la educación, como el pleno desarrollo de la personalidad o la convivencia, que van más allá de los parámetros de acceso y calidad que vienen siendo propuestos y evaluados por el gobierno nacional y local. Si se trata de garantizar un acceso libre, pleno y permanente a la educación, debe entenderse como un proceso que se extiende a lo largo de la vida, a la que tienen derecho todos los ciudadanos sin distinción alguna. Es evidente la necesidad de focalización de las políticas para atender los puntos más críticos en nuestras sociedades, pero estos esfuerzos no deben hacer que desaparezca el sentido de educación plena que debe ser defendido por el Estado y exigido por los ciudadanos. El derecho restringido obliga a entender al sistema escolar solamente desde las dimensiones de acceso y calidad, dejando de lado una mirada integral de lo que significa educarse, un proceso vital, inacabado y pleno, al que se tiene derecho en todo momento de la vida.

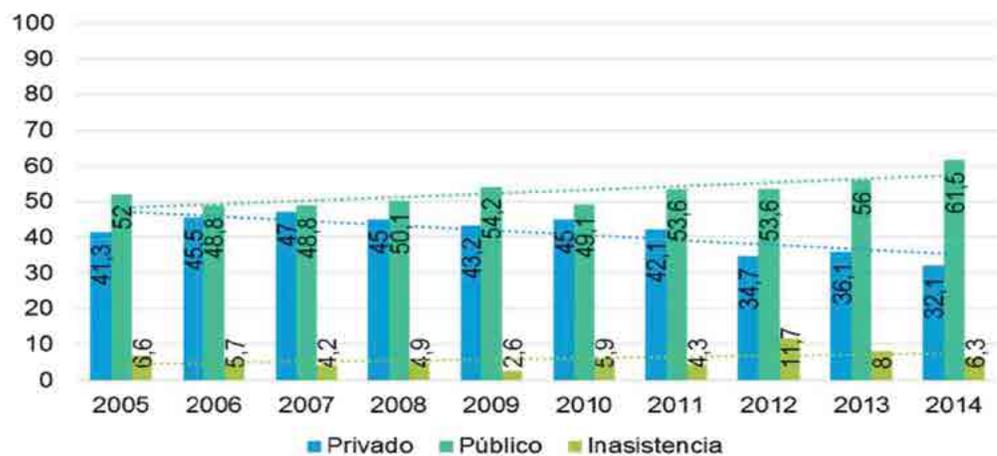
Con esta consideración, este artículo analiza la educación a la que tienen acceso los niños, niñas y jóvenes caleños, y la percepción que sobre ello tiene la ciudadanía.

## Cobertura de la educación en la ciudad de Cali

La medición por parte de entes oficiales y privados, así como la percepción de la ciudadanía sobre la cobertura educativa, son dos indicadores básicos (aunque, como se ha dicho, restringidos) que, además de estar dando cuenta de garantías mínimas de derechos equitativos en una sociedad, ofrecen una pista sobre el estado de desarrollo económico de la misma (García, Maldonado, Perry, Rodríguez & Saavedra, 2014, p. 19). De manera que, aun cuando la cobertura no resulte un indicador final para reflexionar acerca de la situación de la educación en Cali, la percepción de los ciudadanos sobre la cobertura educativa medida por *Cali Cómo Vamos* resulta un punto de partida y un referente para analizar las oportunidades de equidad y desarrollo en la ciudad.

De acuerdo con los datos recogidos por *Cali Cómo Vamos*, la matrícula en instituciones públicas de formación básica y media ha aumentado en los últimos nueve años, y cubre, además, a la mayoría de la población en edad escolar. De manera que en instituciones públicas pasó de 52 % en el 2005 a 61.5 % en el 2014, mientras que en las privadas cayó del 41.35 % en el 2005, al 32.1 % en el año 2014, como se observa en la Gráfica 1. Los datos oficiales de la Secretaría de Educación en el periodo 2006-2011 confirman la tendencia de crecimiento en la matrícula en establecimientos públicos y el descenso en la matrícula de los privados que, si bien son menos agudos que los que presenta la encuesta de percepción de *Cali Cómo Vamos*, siguen las mismas tendencias.

Gráfica 1. Matrícula y tipo de institución (%) de formación básica y media a la que asistieron los niños/jóvenes entre el 2005 y el 2014



Fuente: *Cali Cómo Vamos*, 2005-2014.

Además del registro de la matrícula oficial y privada, los datos de la Secretaría de Educación Municipal ofrecen información sobre matrícula en establecimientos contratados –establecimientos privados contratados por el Estado para cubrir la deficiencia en oferta de cupos–<sup>4</sup>. Esta estrategia viene siendo implementada desde el 2004, y de acuerdo con la información oficial, en el 2006 se pasó de un cubrimiento del 17.6 % del total de alumnos matriculados en la ciudad, al 26.1 % en el 2011.

Los datos anteriores permiten inferir que la responsabilidad de la educación se ha puesto, cada vez más, en manos de instituciones estatales, y que si bien son conscientes de las limitaciones de cobertura, se han propuesto alternativas para velar por el cubrimiento del derecho a la educación. Esta situación se puede corroborar en las metas de cobertura educativa que registran las últimas tres administraciones en sus planes de desarrollo, de manera que no solo el Estado apuesta –cada vez más– por una cobertura para todos y todas –universal–, como rezan los principios del derecho a la educación, sino que, adicionalmente, se puede decir que la ciudadanía –cada vez más– ejerce su derecho a la educación a través de las instituciones públicas; es decir que, en cierta medida, al menos en la práctica, la exigibilidad ciudadana viene creciendo y, así mismo, se le viene demandando un espacio educativo a los entes públicos.

Si bien los resultados de la encuesta de percepción de *Cali Cómo Vamos* podrían dar cuenta de una revaloración de las instituciones educativas públicas, esta situación está lejos de llegar a la de países referentes en materia de calidad en la educación como Finlandia, Irlanda, Islandia, Noruega y Suecia, donde la matrícula en establecimientos privados no llegaba al 5 % en el 2004 (Unesco, 2006). Pese a que no contamos con datos para esa fecha, en Cali la matrícula en establecimientos privados llegaba al 41 % en el 2005 y en su año de referencia más bajo –2014– al 32 %.

Por otro lado, los datos agregados en los registros oficiales sobre tasas de escolaridad en educación básica y secundaria en la ciudad de Cali registran un descenso entre el 2004 y 2012. Así, la tasa de escolaridad básica tuvo un descenso de aproximadamente 10 puntos, de 100.3 % a 91.7 %; por su parte, la tasa de escolaridad media cayó 8 puntos en el mismo periodo de referencia (ver Gráfica 7). Estos datos ponen de manifiesto la asignación discriminada que se da en los distintos niveles académicos, disminuyendo la cobertura a medida que se avanza en

4 Las instituciones educativas deben cumplir ciertas condiciones de objeto jurídico, antigüedad, infraestructura, resultados académicos, entre otros. Para ampliar, ver: Secretaría de Educación Municipal. Plan de matrículas 2004-2005. Términos de Referencia. Estrategia Ampliación de Cobertura Educación Subsidiada. Santiago de Cali, julio de 2004. Recuperado de Internet: <http://www.cali.gov.co/publico2/documentos/ampliacioncobertura.pdf>. pp. 3-6.

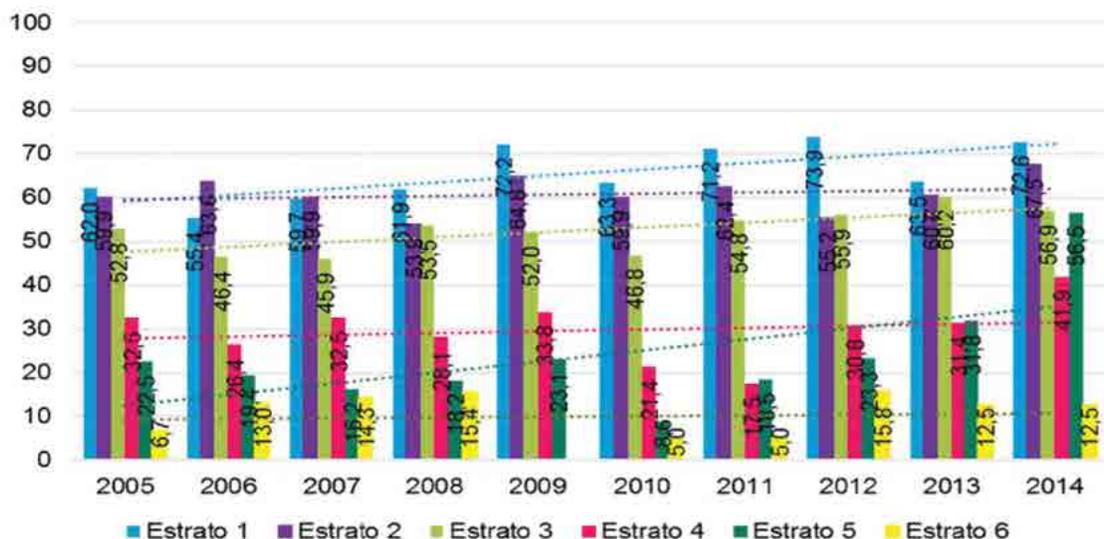
el nivel de escolaridad y, por consiguiente, asumiendo la distribución inequitativa de un derecho que se supone universal.

A partir de los datos y reflexión anteriores, se puede decir que aun cuando la educación pública se ha ido fortaleciendo en la ciudad, ofreciendo mayores garantías para el cumplimiento de una cobertura universal, estas acciones aún no alcanzan a cubrir una mayor y más equitativa demanda.

En referencia a las garantías de grupos poblacionales pertenecientes a distintos sectores socioeconómicos (estratos) para gozar del acceso a la educación, los resultados de la encuesta *Cali Cómo Vamos* ofrecen un panorama menos optimista al que se refieren las cifras generales de cobertura total en la ciudad.

Los estratos 1 y 5 son los que tienen mayor incremento en la matrícula en instituciones de educación pública. El estrato 1 pasa del 62 % en el 2005 al 72.6 % en el 2014 y el estrato 5 pasa de 22.5 % al 56.5 % de participación del 2005 al 2014, como se aprecia en la Gráfica 2. La situación de este último grupo socioeconómico podría tener como fundamento dificultades económicas para cubrir los costos educativos, dado que en la encuesta de *Cali Cómo Vamos* en el 2013 se reporta como el segundo grupo con mayores dificultades para cubrir los mismos (11.5 % de los hogares afectados por esta situación).

Gráfica 2. Matrícula (%) en establecimientos educativos públicos de formación básica y media, de acuerdo con el estrato socioeconómico de residencia entre el 2005 y el 2014



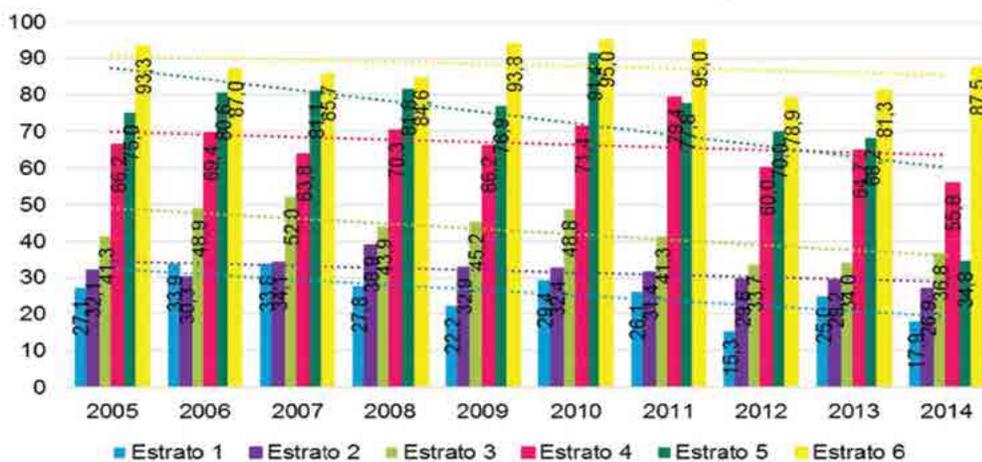
Fuente: *Cali Cómo Vamos*, 2005-2014.

En general, se puede decir que la matrícula en educación básica y media en establecimientos privados decrece, siguiendo quizá la tendencia de los países de referencia en materia de calidad educativa. A medida que aumenta el estrato socioeconómico de las viviendas, aumenta la participación en las instituciones educativas privadas: los estratos 4, 5 y 6 participan con el 66.7 %, 73.8 % y 88.2 %, respectivamente, como se puede observar en la Gráfica 3.

Respecto de la matrícula en instituciones públicas, surgen varios asuntos para la reflexión: el primero es que el aumento en la matrícula en los estratos 1, 2 y 3 da cuenta de una serie de oportunidades promovidas desde el Estado para garantizar la vinculación a la educación básica y secundaria de los grupos socioeconómicamente más vulnerables de la ciudad, y también habla de la participación de estos en el ejercicio de ese derecho.

En segunda instancia, permite una reflexión acerca de una nueva valoración por parte de los estratos altos acerca del interés por matricularse en instituciones públicas y, especialmente, por integrarse a espacios tradicional e institucionalmente promovidos para la inclusión de los estratos bajos y medios. Esta es una situación que, además de promover espacios de intercambio y tolerancia, en última instancia garantiza condiciones de acceso a la educación con equidad para diversos grupos poblacionales.

Gráfica 3. Matrícula (%) en establecimientos educativos privados de educación básica y media, de acuerdo con el estrato socioeconómico de residencia entre el 2005 y el 2014



Fuente: Cali Cómo Vamos, 2005-2014.

La situación de inequidad se hace más evidente en los resultados que ofrece *Cali Cómo Vamos* en materia de inasistencia escolar, de manera que entre más bajo es el estrato socioeconómico, mayor es el porcentaje de inasistencia. La información estadística permite afirmar que existe una estrecha relación entre el tipo de institución educativa de formación básica y secundaria de acuerdo con el estrato socioeconómico<sup>5</sup> <sup>6</sup>, y las diferencias entre estratos son notables. Así, las posibilidades de que un niño de estratos bajos no asista a instituciones básicas y secundarias de educación son mucho mayores que para otros estratos.

Los estratos que tienen menores condiciones económicas son a quienes más se les vulnera el derecho a la educación, negándoseles el que, a través de la educación, logren igualar oportunidades y, así, tengan posibilidades de movilidad social (García, Maldonado, Perry, Rodríguez & Saavedra, 2014).

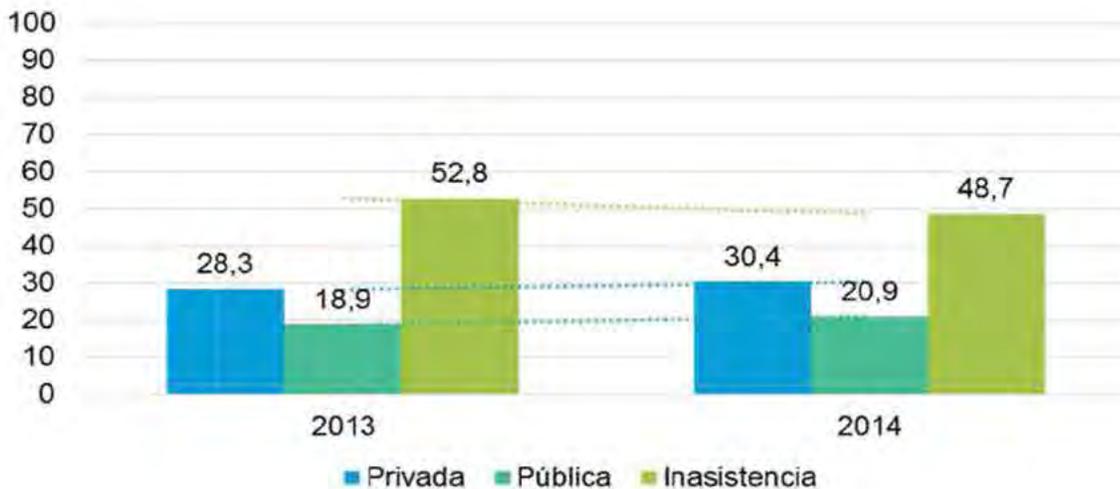
De acuerdo con la encuesta de *Cali Cómo Vamos*, la situación de inasistencia educativa en instituciones de educación superior es más alta que los registros de matrícula, tanto en universidades privadas como públicas (ver la Gráfica 4). La diferencia entre la inasistencia escolar de los niños y jóvenes que deberían acudir a instituciones de educación básica y media, y este grupo de educación universitaria, podría estar dando cuenta de la asignación social de responsabilidades diferenciales conforme con los grupos etarios. De modo que, mientras a los niños se les estaría asignando la educación como prioridad, a los jóvenes entre 17 y 24 años se les estaría otorgando otras responsabilidades que podrían estar explicando el gran porcentaje de inasistencia. Esta situación habla también, sin duda, de las restringidas posibilidades para el acceso a la educación superior por limitaciones económicas, cupos, desempeños en las pruebas y, lastimosamente, la necesidad de temprana vinculación al mundo del trabajo.

5 Para realizar las pruebas de chi<sup>2</sup> se unificaron los estratos 1-2, 3-4 y 5-6, de manera que se facilitara la tarea de realizar comparaciones entre sí.

Esto se hizo teniendo en cuenta la similitud de condiciones de vida de cada una de las parejas.

6 El chi<sup>2</sup> tiene un valor de 0,000 entre las variables de estrato socioeconómico y asistencia a establecimiento público y privado cuando se comparan todos los estratos por separado. Este valor permanece cuando se comparan los niños y niñas que asisten a establecimientos públicos y privados de estratos 1-2, 3-4 y 5-6.

Gráfica 4. Matrícula (%) y tipo de establecimiento de educación superior (%) al que asisten los jóvenes en el 2013 y el 2014

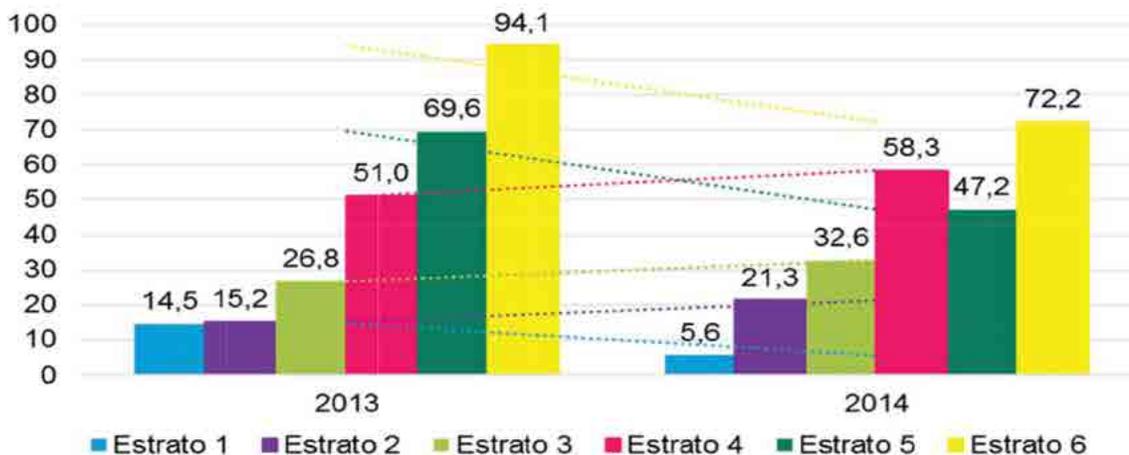


Fuente: *Cali Cómo Vamos*, 2013-2014.

Por otro lado, esta situación podría estar dando cuenta no solo de las responsabilidades que le son asignadas a los jóvenes, sino de lo poco atractivo y pertinente que resulta para ellos continuar con la educación superior. Según algunos estudios (Vanegas, 1998), los jóvenes no ven oportunidades reales en la educación. Se trata de una suerte de desprestigio de la educación como vehículo de movilidad social que, sumado a las imposibilidades reales de acceso a las universidades, vuelve casi nula esta opción para sectores vulnerables. De hecho, algunos estudios señalan que solo el 20 % de los bachilleres logran ingresar a la universidad. Esto se añade a la deserción del 48 % que se da en las universidades colombianas (Sánchez & CEDE, 2015).

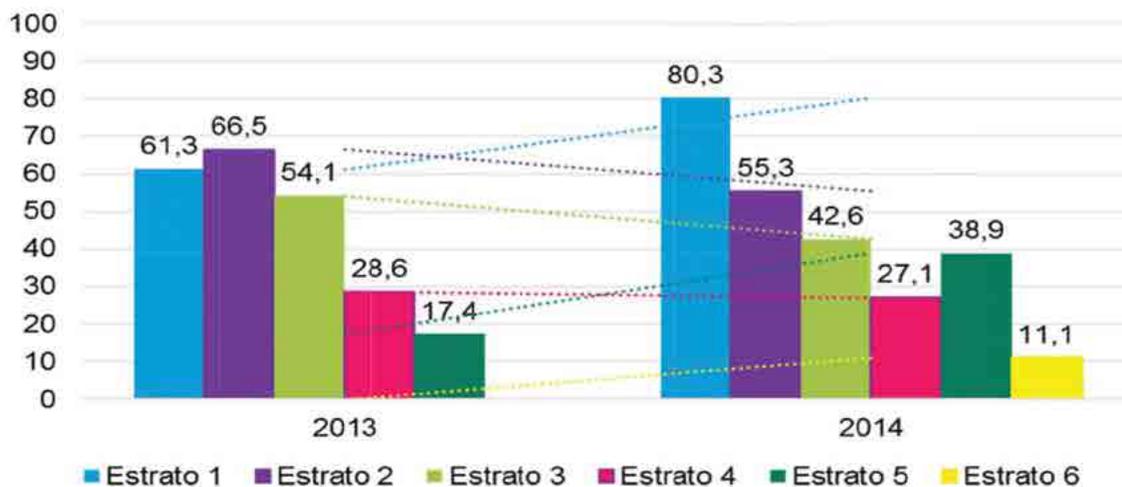
De acuerdo con los resultados de percepción de la encuesta de *Cali Cómo Vamos*, la participación por estratos socioeconómicos en instituciones de educación superior privadas tiene un comportamiento heterogéneo. Los estratos más altos, si bien tienen mayor participación en establecimientos privados que en públicos, son los que tienen mayor descenso en la participación en tan solo un año de diferencia (de 2013 a 2014), pasando de 94.1 % a 72.2 % para el estrato 6, y de 69.6 % a 47.2 % para estrato 5, como se puede apreciar en la Gráfica 5. Esta situación es comparable a la que sucede con la asistencia de niños y jóvenes a instituciones de educación básica, pero mucho más radical.

Gráfica 5. Matrícula (%) en instituciones de educación superior privadas, de acuerdo con el estrato socioeconómico de residencia en el 2013 y el 2014



Fuente: Cali Cómo Vamos, 2013-2014.

Gráfica 6. Inasistencia (%) de jóvenes entre los 17 y 24 años a instituciones de educación superior, de acuerdo con el estrato socioeconómico de residencia en el 2013 y el 2014



Fuente: Cali Cómo Vamos, 2013-2014.

Los entrevistados por *Cali Cómo Vamos* reportan que la asistencia a instituciones privadas de jóvenes residentes en estratos 2, 3 y 4 aumenta (ver Gráfica 5), lo que podría estar reflejando un incremento en las oportunidades de financiación para las clases baja y media. Los grupos socioeconómicos que tienen mayor participación en instituciones

de educación superior pública son el 2 y el 3, fortaleciendo estas oportunidades, pero también reforzando la hipótesis acerca de las limitadas posibilidades en la continuación de la educación superior para el estrato más bajo, quienes, a su vez, presentan los porcentajes más altos de inasistencia.

No existe una relación estadística entre el acceso a las universidades públicas y el estrato socioeconómico, lo que permite afirmar que las razones y motivaciones que llevan a los jóvenes a matricularse en instituciones de educación pública van más allá del estrato<sup>7</sup>.

Según datos del Ministerio de Educación Nacional, el número de jóvenes matriculados en instituciones de educación superior ha aumentado entre el 2005 y el 2012 (SNIES, Ministerio de Educación Nacional & Entidades del Orden Territorial, 2015). Sin embargo, lo que muestran los datos de *Cali Cómo Vamos* es que las oportunidades no son equitativas, de manera que no solo los estratos más bajos son los que no acceden a este tipo de formación, sino que cuando lo hacen, tienen mayores oportunidades de ingreso a un tipo de instituciones: las públicas. Esta última situación por sí misma no representa una dificultad; no obstante, sí puede decirse que la inclusión de los estratos más altos en la educación pública, o de los estratos más bajos en instituciones privadas, es limitada, aumentando distinciones que pueden tener consecuencias en el futuro laboral de los jóvenes, en las preferencias de contratación del mercado de acuerdo con el tipo de institución de la cual egresaron los profesionales y, sobre todo, en la separación de estudiantes que, según su estrato, van a unas u otras universidades<sup>8,9</sup>.

La Política de Gratuidad Educativa<sup>10</sup>, implementada desde el 2012 por el Gobierno Nacional, alcanza a verse ligeramente reflejada en el aumento de participación de los estudiantes matriculados en establecimiento públicos, según las cifras de *Cali Cómo Vamos*; situación que se contrasta con los dos años de referencia (2013 y 2014), para los jóvenes que se encuentran en ciclo de educación superior, quienes tienen un descenso en la participación de cuatro puntos porcentuales. Si bien es cierto que la implementación de políticas no tiene resultados inmediatos, resulta interesante comparar cómo una misma política tiene resultados a corto plazo muy disímiles de acuerdo con el tipo de población –en este caso referida al grupo etario–, lo que podría estar dando cuenta de inequidades que si no son intervenidas con acciones focalizadas, podrían agudizarse.

7 Chi2 = 0,184.

8 Para el año 2015, el Ministerio de Educación Nacional registraba veinticinco (25) instituciones de educación superior registradas en la ciudad de Cali, de las cuales seis (6) eran de carácter oficial. Ministerio de Educación. Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.

9 “Los problemas de cobertura son mucho más pronunciados en la educación superior. Según las cifras más recientes del Ministerio de Educación Nacional (MEN), la cobertura de Educación Superior en el Valle es del 30.7% en 2009, siendo en Cali presumiblemente algo más alta. Se calcula que cerca de 55.000 bachilleres se quedan sin acceder a la educación superior cada año; gran parte de estos, a pesar de la implementación de programas de apoyo como el ‘Plan Talentos’ son estudiantes de condiciones socioeconómicas bajas” (Plan de Desarrollo Municipal 2012 - 2015, 2012, p. 51).

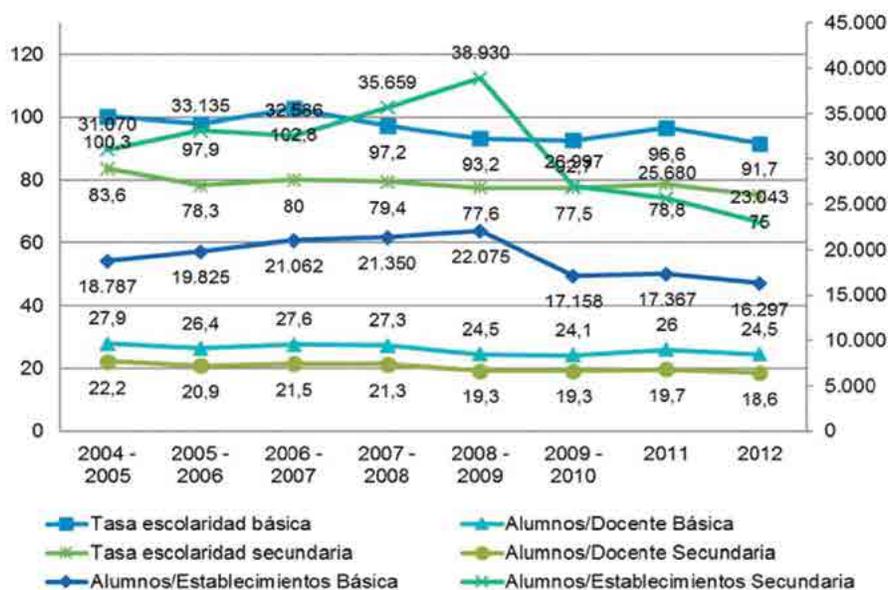
Finalmente, en términos de cobertura, es importante mencionar que las zonas de residencia de quienes respondieron las encuestas de percepción de *Cali Cómo Vamos* no muestran tendencias diferenciales en la cobertura para instituciones de educación básica, media y superior.

## Satisfacción y calidad de la educación en Cali

La calidad de la educación es un terreno complejo y de difícil análisis, porque incluye temas políticos, sociales, ambientales, técnicos, etc. La satisfacción con la educación también es un terreno que reviste complejidad, toda vez que recoge opiniones sobre temas variables y diversos. Este segmento se abordará haciendo énfasis solo en algunos de estos elementos con base en los datos disponibles.

De acuerdo con los datos de la Secretaría de Educación, la relación entre la cantidad de alumnos por cada docente en educación básica y media cayó, entre el 2004 y el 2012, poco más de tres puntos. Por su parte, la relación de cantidad de alumnos por instituciones educativas que ofrecen educación básica y media vocacional tuvo un descenso mayor que el de la cantidad de alumnos por profesor, como se puede observar en la Gráfica 7.

Gráfica 7. Indicadores de educación básica y media entre el 2004 y el 2012



Fuente: cálculos propios a partir de la información registrada por la Secretaría de Educación Municipal, 2004-2012.

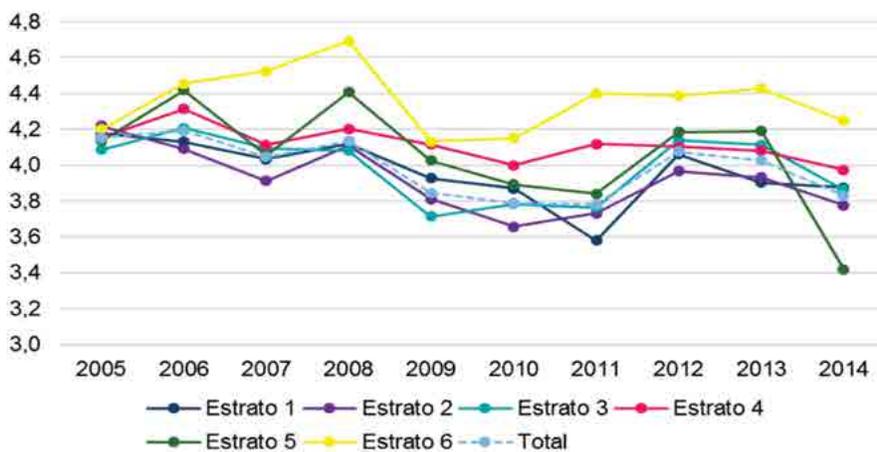
10 “La gratuidad educativa se entiende como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios. Las instituciones educativas estatales no podrán realizar ningún cobro por derechos académicos o servicios complementarios”. Ministerio de Educación. Recuperado el 13 de julio de 2015, de <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-209733.html>. La Política de Gratuidad Educativa fue implementada bajo el Decreto 4807: “Por el cual se establecen las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales y se dictan otras disposiciones para su implementación”. Ministerio de Educación Nacional. Decreto 4808. 20 de diciembre de 2011.

La relación alumnos/docentes y alumnos/instituciones educativas en educación básica y secundaria, podría estar indicando una mayor, y quizá una mejor, atención de los docentes a los procesos educativos de los estudiantes. A su vez, la relación de estudiantes por establecimientos educativos podría estar indicando que el aumento de la contratación de establecimientos privados para garantizar la cobertura de los estratos más bajos o la construcción de megacolegios<sup>11</sup> en la ciudad, permitió que se disminuyera la densidad de estudiantes por institución educativa, lo que se sumaría a una mejora de las oportunidades para disfrutar de la infraestructura escolar y un espacio más propicio para el aprendizaje.

Otros datos dan cuenta de la satisfacción de los ciudadanos frente al tema educativo.

Pese a las dificultades referentes al tema de la matrícula y el acceso a oportunidades de educación, especialmente superior, los caleños se encuentran satisfechos con la educación que se recibe en las instituciones de formación básica y media, de manera que la calificación más baja es de 3.8 y alcanza el 4.2, y un promedio general de 4.0. Se perciben algunas ligeras diferencias por estrato, pues los estratos altos (4, 5 y 6) superan con cifras de 4.1, 4.1 y 4.4, respectivamente; mientras los otros tres estratos equiparan el promedio o tienen una décima menos de calificación. Es importante mencionar que en el caso particular del estrato 5, aunque sostiene una calificación superior al promedio entre el 2005 y el 2014, tiene una caída de 4.2 a 3.4 en el último año de referencia, como se puede observar en la Gráfica 8.

Gráfica 8. Satisfacción con la calidad de la educación de las instituciones de educación básica y media, de acuerdo con el estrato socioeconómico entre el 2005 y el 2014



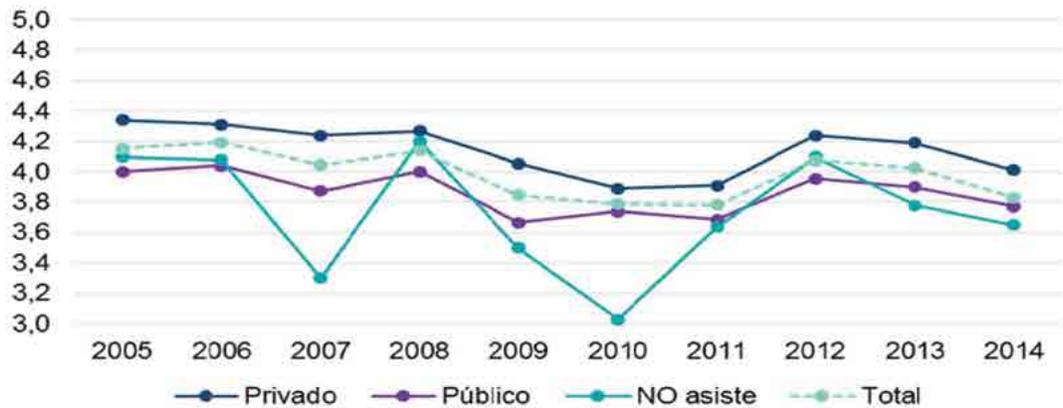
Fuente: Cali Cómo Vamos, 2005-2014.

11 Durante la administración de Jorge Iván Ospina (2008 - 2011) se propuso como meta la construcción de tres ciudadelas educativas. Para el 2011 se contaba con una y las otras dos estaban en construcción.

Estadísticamente, se puede decir que existe una estrecha relación entre la satisfacción con la calidad de la educación básica y media, y los estratos socioeconómicos<sup>12</sup>. Pero la pregunta clave es desde dónde lo están juzgando los ciudadanos. Además del capital económico, juega un papel el capital cultural y, en este contexto, la valoración social, familiar y ciudadana acerca de la educación es importante; claramente la valoración de la educación es más alta entre más alto es el estrato socioeconómico de residencia (García, Espinosa, Jiménez & Parra, 2013).

Los datos de *Cali Cómo Vamos* evidencian que no existen diferencias importantes, en términos de satisfacción, con respecto a la calidad de la educación según la zona de residencia de las personas. Sí hay, en cambio, diferencias en la satisfacción de la calidad de la educación en las instituciones de formación básica y media de acuerdo con el tipo de institución, siendo las privadas las que tienen un mayor puntaje (promedio 4,1 frente a 3,9 de las públicas), como se reporta en la Gráfica 9.

Gráfica 9. Satisfacción con la calidad de la educación de las instituciones de educación básica y media, de acuerdo con el tipo de institución entre el 2005 y el 2014



Fuente: *Cali Cómo Vamos*, 2005-2014.

La relación entre satisfacción con la calidad de la educación y el estrato socioeconómico es comprobada estadísticamente, pero, más allá de eso, lo que nos interesa señalar es que, en materia de equidad de oportunidades, el servicio privado estaría satisfaciendo más a sus usuarios que las instituciones públicas, que son las que, por derecho, deben lograrlo. Esta situación dista mucho de los países referentes en torno a la calidad educativa, donde no solo la educación pública es

12 Chi2 = 0,000.

la que tiene mayor cobertura, sino la que mejores resultados reporta (García, Maldonado, Perry, Rodríguez & Saavedra, 2014).

Otro asunto importante es que, si bien podría afirmarse que los y las caleñas se encuentran satisfechos con la calidad de la educación, existe una tendencia decreciente, entre el 2005 y 2014, en el caso de todos los estratos socioeconómicos y tipos de institución. Esto podría estar indicando que los ciudadanos están asumiendo una posición más crítica frente a las instituciones educativas. Pero este es un proceso progresivo que puede estar vinculado con una mayor cantidad de información circulando acerca de la importancia de la calidad de la educación, las protestas y movimientos estudiantiles y docentes apelando por unas mejores condiciones educativas, entre otras. Ejemplo de esto es la promoción que desde el Gobierno Nacional tuvo la formulación del Plan Nacional de Educación 2006 - 2016 y la creación y desarrollo de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil –MANE–.

Para continuar la reflexión en torno a la calidad de la educación, se observa que los resultados de las pruebas de desempeño académico que realiza el Estado dan cuenta de las consecuencias que tiene, para un país como Colombia y para una ciudad como Cali, la matrícula en cierto tipo de instituciones.

A fin de realizar este análisis, primero se presentan los resultados generales, para más tarde discriminarlos por el tipo de institución. Entre el 2005 y el 2012 aumentó el porcentaje de instituciones educativas con calificación alta en las pruebas Saber Pro, se sostuvieron aquellas que tenían una calificación media y disminuyeron las de calificación baja, como se observa en la Gráfica 10<sup>13</sup>.

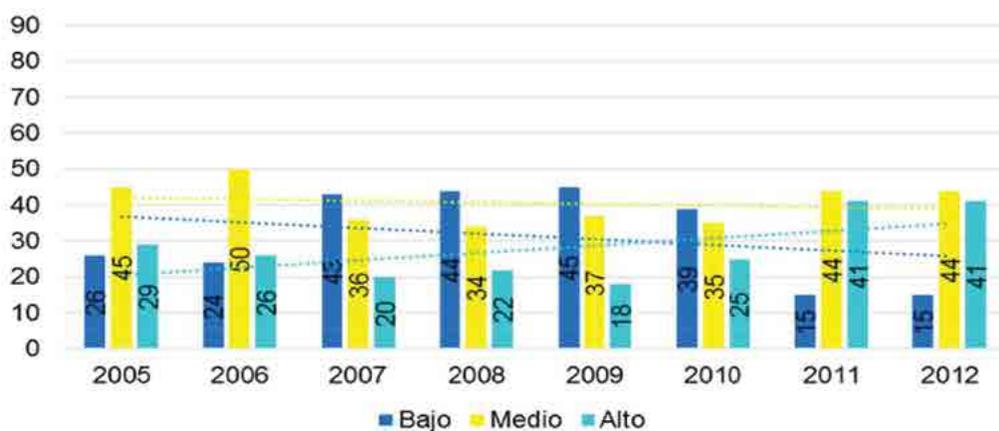
En general, los resultados en materia educativa en la ciudad de Cali mejoraron en los últimos diez años, pero aún el porcentaje de instituciones en calificación media sigue siendo predominante. Esta es una oportunidad en la que podrían trabajar las instituciones, debido a que no es un cambio agudo de un nivel bajo a uno alto, sino que quizá unas intervenciones más puntuales, en términos de calidad y preparación académica, podrían ayudar a equilibrar un poco más los niveles altos y medio.

Las apuestas políticas registradas en el último periodo de gobierno 2012 - 2015, y la intención directa de mejorar los resultados en las pruebas Saber Pro que realiza el Estado, trajo mejores resultados para la ciudad y logró equilibrar un poco más la relación entre calificación media y alta (Secretaría de Educación Municipal, 2005-2012).

13 Secretaría de Educación Municipal.

Tal como se presentan diferencias en la satisfacción con la calidad de la educación a partir del tipo de institución, así mismo se presentan diferencias notables en los resultados de las pruebas Saber Pro. Las instituciones de educación pública, en general, sostienen una calificación media entre el 2005 y el 2012, y aun cuando aumenta el porcentaje de instituciones con calificación alta, no llegan a superar en ningún año a aquellas de calificación media (ver Gráfica 10); situación contraria a la de las instituciones privadas, que no solo sostienen un mayor porcentaje de calificación alta, sino que tienen una tendencia creciente (ver Gráfica 11).

Gráfica 10. Desempeño (%) de las instituciones educativas públicas en Cali en las pruebas de Estado Saber 11, entre el 2005 y el 2012



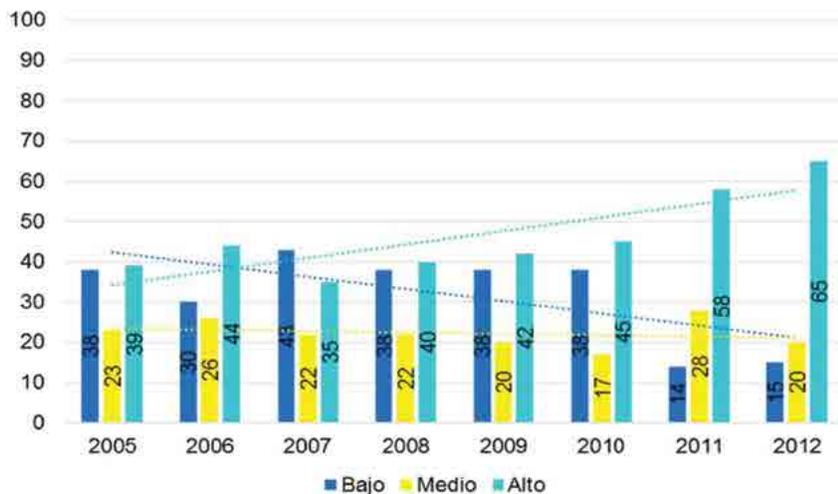
Fuente: cálculos propios a partir de datos de la Secretaría de Educación Municipal, 2005-2012.

Estos últimos resultados permiten concluir que la equidad de oportunidades para los niños, niñas y jóvenes caleños está permeada por la capacidad económica para cubrir los costos de un establecimiento privado o, quizá, para la inclusión de mayor cantidad de instituciones a la modalidad de contratación que se ha promovido por la administración municipal desde el 2004. Sin embargo, resulta evidente el desajuste entre la promoción de la educación pública desde el Estado y los resultados que trae esta formación, los cuales estarían, además, determinando en buena medida el ingreso a la educación superior.

Se resalta este punto de los resultados académicos, no porque en sí mismos den cuenta de la calidad de la educación, sino porque constituyen un rasero y un determinante en las oportunidades de

acceso a la educación superior en el país. En este sentido, las consecuencias en los resultados no solo evidencian ciertos elementos del proceso de formación de los estudiantes, sino de las posibilidades futuras, y, a partir de ahí, de las oportunidades de desarrollo individual y social de los educandos de hoy en día.

Gráfica 11. Desempeño (%) de las instituciones educativas privadas en Cali en las pruebas de Estados Saber 11, entre el 2005 y el 2012



Fuente: cálculos propios a partir de datos de la Secretaría de Educación Municipal, 2005-2012.

En referencia a los resultados académicos de las pruebas Saber Pro y la situación de inequidad en la ciudad, es importante mencionar que los datos del ICFES registran que, entre mayor es el grado de formación, menores son los resultados, pero se disminuye la brecha entre las instituciones públicas y privadas. Los resultados de las pruebas Saber de 3° tienen un promedio de 316 para toda la ciudad, 329 para las instituciones privadas y 306 para las públicas (rango promedio de 23 puntos), entre el 2012 y el 2014, que son los años para los cuales se cuenta con registro.

Por su parte, el resultado promedio, entre el 2009 y el 2014, en el caso de los estudiantes de 5° fue de 310 para Cali, 321 para las privadas y 302 para las públicas (rango promedio de 19 puntos). Finalmente, para grado 9° la calificación de las instituciones privadas (310) logra superar a la de la ciudad de Cali (303) y a la de las públicas (296). Así, en las instituciones privadas se mantienen mejores desempeños que aportan a la inequidad (ICFES, 2015).

Si bien la brecha entre instituciones públicas y privadas, en materia de resultados de las pruebas Saber Pro, disminuye entre el 2009 y el 2014, resulta particular que en los últimos años los resultados de las instituciones

privadas sean mucho más cercanos al total de la ciudad marcando el estándar de desempeño.

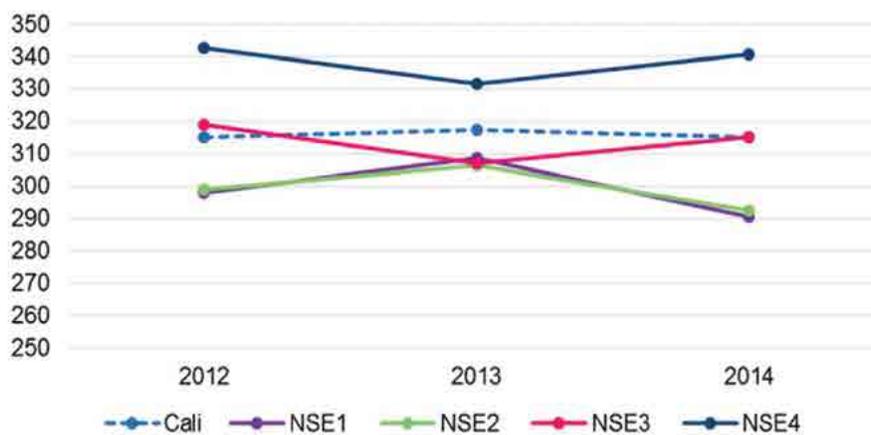
Finalmente, frente a los resultados académicos, el ICFES ofrece información referente a los resultados por nivel socioeconómico<sup>14</sup>. Una constante en los grados 3°, 5° y 9° es que las instituciones que cubren la población con niveles socioeconómicos 3 y 4, son quienes tienen los puntajes más altos en las pruebas académicas (ver Gráfica 12, 13 y 14). Esta situación es congruente con aquella que da cuenta de unos mejores resultados en las instituciones privadas que en las públicas, la cual se presentó anteriormente; de esta manera, se refuerza la hipótesis acerca de la inequidad en la calidad de la educación tanto por el ingreso a cierto tipo de instituciones, como por los resultados de los procesos de cada uno de ese tipo de instituciones.

Los mejores resultados académicos en las pruebas Saber Pro no son un asunto particular de inequidad en la ciudad de Cali, pues estudios de sociología de la educación dan cuenta de una relación directa entre el desempeño de los estudiantes y el origen social de los mismos<sup>15</sup>, de modo que aquellos de condición socioeconómica baja, tendrán menores resultados académicos. Esta situación se explica, en parte, porque las competencias y medidas de desempeño académico manejan criterios y habilidades que son más cercanos a los estudiantes de clases altas que a los de las bajas; por tanto, su formación es más congruente y cercana con aquello que será evaluado académicamente.

14 Clasificación socioeconómica de las instituciones educativas de acuerdo con la información reportada por los estudiantes en el cuestionario sociodemográfico en el momento de presentar las pruebas. El Índice de Nivel Socioeconómico tiene en cuenta cuatro (4) variables: nivel de educación de los padres, el nivel de hacinamiento, los servicios sanitarios y el material de los pisos de la vivienda. Las instituciones educativas se clasificaron en cuatro niveles según el promedio del índice de sus estudiantes (ICFES, 2009, p. 9).

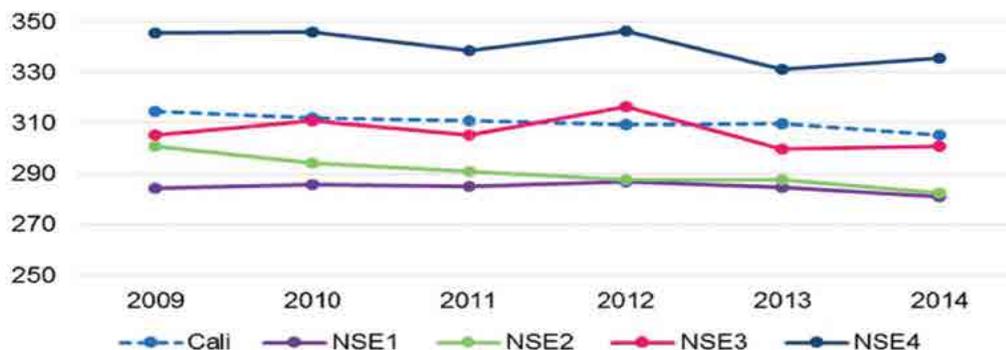
15 Por ejemplo, Boudon (1973), Goux y Maurin (1997), Passeron (1982), y Bourdieu y Passeron (2001).

Gráfica 12. Puntaje promedio de las pruebas Saber Pro de los alumnos de tercer grado (3°), de acuerdo con el nivel socioeconómico (NSE) entre el 2012 y el 2014



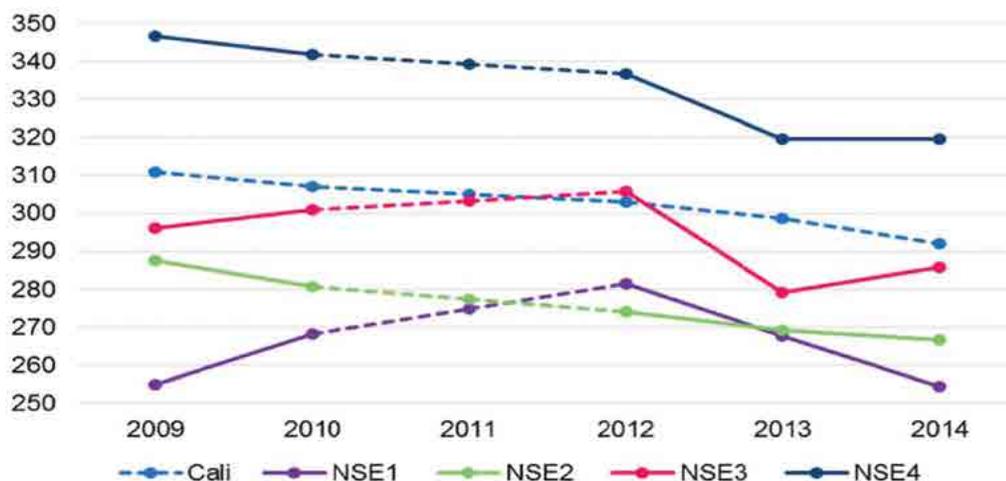
Fuente: ICFES, 2015.

Gráfica 13. Puntaje promedio de las pruebas Saber Pro de los alumnos de quinto grado (5<sup>o</sup>), de acuerdo con el nivel socioeconómico (NSE) entre el 2009 y el 2014



Fuente: ICFES, 2015.

Gráfica 14. Puntaje promedio de las pruebas Saber Pro de los alumnos de noveno grado (9<sup>o</sup>), de acuerdo con el nivel socioeconómico (NSE) entre el 2009 y el 2014



Fuente: ICFES, 2015.

Un resultado crítico con respecto a la inequidad en la calidad de la educación en la ciudad de Cali, está referido a la ampliación de la brecha de resultados a medida que avanza el nivel de escolaridad. Así, un nivel socioeconómico inferior incrementa la brecha de resultados frente al nivel socioeconómico inmediatamente superior; es decir, a menor estrato, mayor brecha en el desempeño.

Lo anterior permitiría plantear la necesidad de implementar estrategias de nivelación en los conocimientos y habilidades necesarias para que todos los estratos o niveles socioeconómicos obtengan resultados

satisfactorios en las pruebas de Estado, los cuales les sirven no solo para medir cierto tipo de conocimientos, sino para acceder a fuentes de financiación para continuar estudios superiores, obtener becas, lograr admisiones, entre otros.

En síntesis, los resultados de *Cali Cómo Vamos* presentan una distancia entre la satisfacción con la calidad de la educación que tienen los caleños y los resultados académicos que son producto de esa formación. Por otro lado, los datos oficiales ponen de manifiesto una situación de inequidad en materia de calidad y resultados académicos. Esto no solo da cuenta de la fragilidad del derecho a la educación, sino de la ausencia de reflejos en las calificaciones de percepción que tienen los ciudadanos, convirtiéndose en una oportunidad para empezar a identificar criterios de valoración en las encuestas de percepción sobre educación, así como en la oportunidad de formación y generación de competencias ciudadanas en torno a la asunción de posiciones críticas frente a un derecho fundamental como la educación.

En la encuesta, en referencia a la educación superior, los caleños le otorgan una mejor calificación que la que dan a la educación básica y media. Sin embargo, las diferencias en la satisfacción con la educación superior por estratos son mucho mayores que las previas, de manera que el rango entre la calificación más alta (4.6 del estrato 6) y (4.1 de los estratos 1 y 2) es de 5 puntos porcentuales, diferencia que era tan solo de 2 en la educación básica y media. Estadísticamente, no existe una correlación directa entre el estrato socioeconómico y el nivel de satisfacción con la educación superior, pero consideramos importante presentar las diferencias en la valoración, teniendo presente que, más que la condición socioeconómica, los asuntos referidos al capital cultural, como se ha mencionado anteriormente, participan en su evaluación.

La distancia que se marca en la satisfacción con la educación que ofrecen las instituciones de educación superior de acuerdo con el estrato socioeconómico de residencia, se matiza cuando se califica de según el tipo de instituciones. Así, la calificación para las instituciones privadas es de 4.3 y las públicas de 4.5. Una oportunidad que se plantea para reducir situaciones de inequidad en la educación superior para los estratos bajos, es fortalecer los resultados académicos de las instituciones de educación básica y media donde se preparan para las pruebas Saber Pro y, de esta manera, tener mayores oportunidades de ingreso a la educación superior pública. Cabe mencionar que

aun cuando los resultados de satisfacción con la educación superior tienen diferencias por estrato, esta no es una relación que pueda ser soportada estadísticamente<sup>16</sup>.

Finalmente, vale la pena resaltar que el criterio que están poniendo en juego los y las caleños para evaluar su nivel de satisfacción con la educación, y las preguntas e indicadores de calidad educativa tanto de la encuesta de *Cali Cómo Vamos*, como los recogidos por los entes administrativos municipales, están dando cuenta de una cuantificación de las cualidades de la educación, dejando por fuera percepciones y prácticas educativas que redundan en el aprendizaje sobre las competencias académicas, así como en valoraciones de inversión (reflejadas en infraestructura o en la relación alumnos/docentes) sobre la pertinencia y construcción de ciudadanos en espacios formativos como el aula.

## **Valoración simbólica y económica de la educación**

En general, los ciudadanos caleños perciben que la educación no es un factor que afecte negativamente la situación económica de los hogares, de manera que no más del 5 % de los hogares indican verse afectados por ello. Se presentan algunas diferencias por estrato socioeconómico: el 1, 5 y 6 pueden ver afectada su economía por asumir costos educativos. Lo que podría estar denotando este resultado, es que las políticas económicas relativas a la educación están orientadas a favorecer los estratos medios y no necesariamente los más vulnerables como el 1.

No existe relación estadística directa entre el costo de la educación como factor que incide en la economía de los hogares y en la estratificación socioeconómica. Las dificultades para asumir las responsabilidades económicas del hogar dependen, entonces, de situaciones diferentes al estrato económico de los hogares. También podría decirse que las dificultades económicas de los hogares, en cualquier estrato, no están mediadas por los gastos en educación.

Podríamos decir, por tanto, que, según la opinión de los caleños, las condiciones en la inequidad de acceso a la educación, así como al tipo de instituciones, no están mediadas definitivamente por las condiciones socioeconómicas de los hogares, sino quizá por valoraciones frente a las instituciones públicas y privadas que no están determinadas por el costo mismo de la educación. Existen otras condiciones materiales, como el costo del transporte, de los útiles

<sup>16</sup> Los resultados de  $\chi^2$  entre satisfacción con la educación superior y el tipo de institución superior privada es de 0,096, y para el caso de institución pública es de 0,115.

escolares, y otros contemplados por la ley y fuera de ella, que pueden llegar a incidir en la economía de los hogares, y, de esa manera, ubicar la variable económica como un determinante del tipo de educación que se recibe. Por otro lado, no deben dejarse de lado otros criterios no materiales como el tiempo de traslado, la cercanía a los hogares, entre otros, que pueden jugar en la elección de una cierta institución u otra.

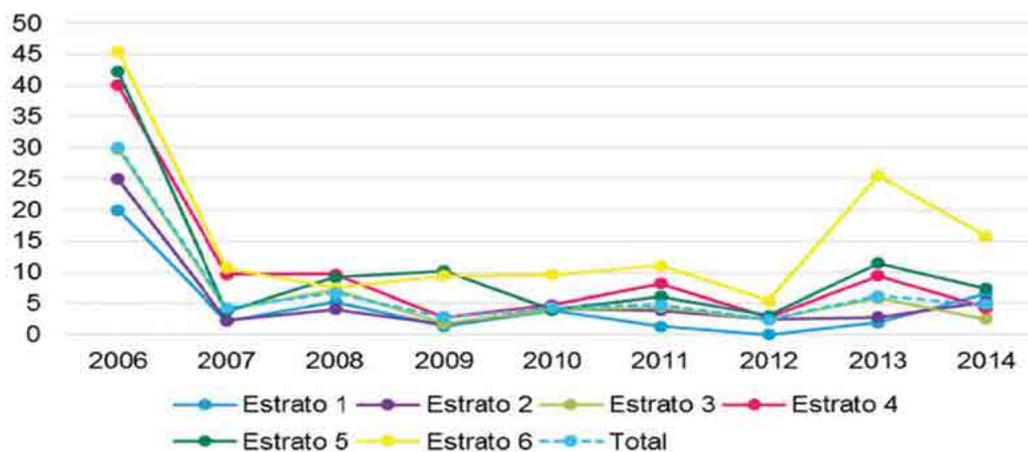
La percepción anterior sobre el costo de la educación, recogida por *Cali Cómo Vamos*, es congruente con los números que ofrecen los índices de precios al consumidor, y los bienes y servicios en educación, los cuales han tenido un descenso desde el 2014 hasta el 2013 para todos los niveles de ingreso (bajos, medios y altos) (DANE & DAP, 2005-2013).

Como parte de un interés por el componente simbólico en la valoración y situación de la educación en la ciudad de Cali, la encuesta de percepción de *Cali Cómo Vamos* incluye una pregunta que permite medir la relación que encuentran los ciudadanos entre la pobreza y la posibilidad de contar o no con estudio o educación. Al respecto, se puede decir que la educación ha venido perdiendo valor simbólico.

En el 2006, el 30 % de personas encuestadas percibían que ante las oportunidades de educación y formación se tomaba distancia de la pobreza, situación que es considerada solo por el 5 % de los encuestados en el 2014, como se muestra en la Gráfica 15. Es notable la diferencia, aun cuando ligera, en valoración de los estratos socioeconómicos medio altos y altos frente a los otros, de manera que entre más alto el estrato, la educación es un factor más importante para no considerarse pobres.

En términos estadísticos, existe una correlación directa ( $\chi^2 = 0,000$ ) entre contar con estudio y educación, y la estratificación socioeconómica. En este sentido, las valoraciones positiva, media y negativa, sobre la condición de estudio, están mediadas por condiciones socioeconómicas. Es así como una condición material, como el estrato, se relaciona con la valoración simbólica de un derecho o bien como la educación. Esta relación entre una valoración positiva de la educación en términos de distancia con la pobreza y –nos atreveríamos a decir– mayores oportunidades de movilidad social, es un factor que puede estar incidiendo en asuntos como la inasistencia preponderante en la educación superior, mediada por una valoración negativa o neutra de la educación frente a los procesos de desarrollo, lo que genera mayor distancia con el sistema educativo.

Gráfica 15. Personas (%) que NO se consideran pobres por contar con estudio/ educación, de acuerdo con el estrato socioeconómico entre el 2006 y el 2014

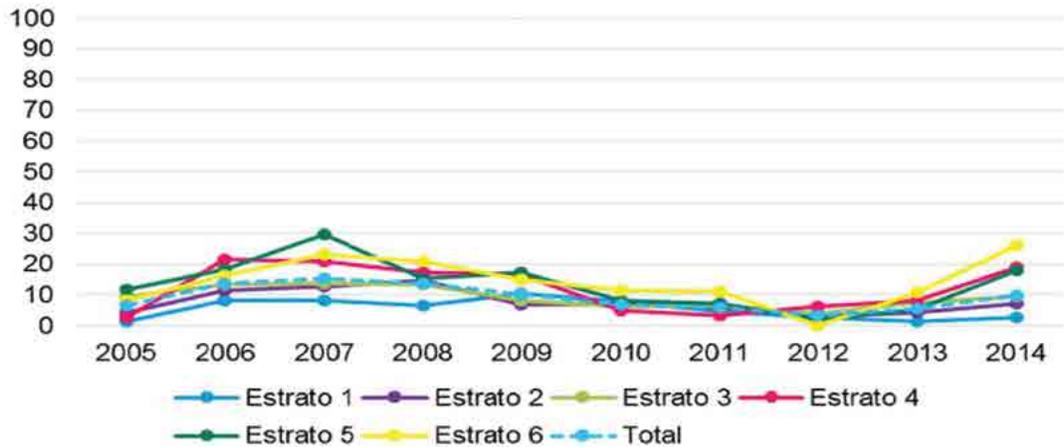


Fuente: Cali Cómo Vamos, 2005-2014.

Paralela a un decaimiento en la valoración de la educación como factor contra la pobreza, la encuesta de *Cali Cómo Vamos* indaga por la percepción ciudadana de la universidad como instancia académica y su relación con la calidad de vida. Así, solo el 10 % de las personas atribuyen una función importante a las universidades para mejorar la calidad de vida de las personas (como se observa en la Gráfica 16) entre el 2006 y el 2014.

En términos comparativos, así como para los estratos altos la educación es un factor para no sentirse pobre, y el cual resulta más sensible que para los estratos bajos, para dichos estratos altos las universidades cumplen un papel más importante en la calidad de vida que lo que consideran los estrato socioeconómicos bajos. La relación entre la valoración simbólica de la universidad y su aporte a la calidad de vida es comprobada estadísticamente ( $\chi^2 = 0,000$ ); esto podría suceder porque las condiciones económicas les permiten o no acceder a estos espacios, pero además tener conocimiento acerca de las competencias y ventajas que trae la vinculación académica universitaria.

Gráfica 16. Personas (%) que consideran la universidad como una institución que contribuye a mejorar la calidad de vida, de acuerdo con el estrato socioeconómico entre el 2005 y el 2014



Fuente: Cali Cómo Vamos, 2005-2014.

En suma, si bien el costo de la educación básica y media no parece ser una limitación para el acceso, los caleños, sobre todo de sectores sociales vulnerables, no ven en la educación una oportunidad de transformación de sus condiciones y, por tanto, no la priorizan como un lugar de exigencia de derechos; la califican como de alta calidad, cuando las pruebas señalan lo contrario, y no demandan mayores estándares, lo que permitiría, a su vez, mejores posibilidades de acceso a la educación superior y al trabajo.

## Valoración de la Secretaría de Educación Municipal

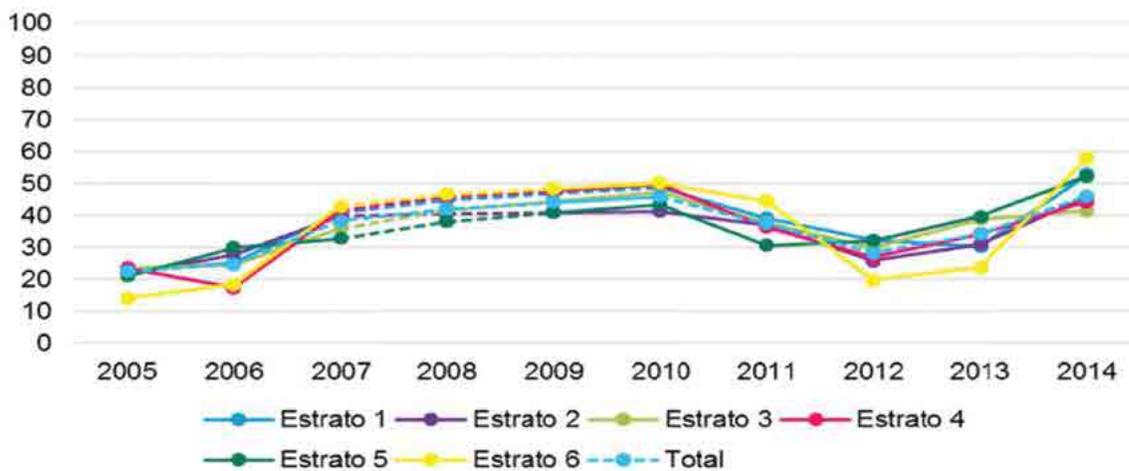
En general, los caleños perciben que la educación es un tema cada vez más importante para las administraciones públicas, a excepción de un año en particular, el 2012, donde la tendencia de crecimiento se va para abajo, pues inicia con alrededor del 21 % y termina el 2014 con el 49 %, como se observa en la Gráfica 17. Es importante mencionar que los estratos más bajos tienen ligeramente una mejor percepción en cuanto a la importancia de la educación en la administración municipal que los estratos más altos. Esto podría estar evidenciando una mayor inversión y visibilización de programas en los estratos 1, 2 y 3, lo que estaría contribuyendo a mejorar las situaciones de inequidad mencionadas anteriormente.

Aun cuando se evidencian tendencias diferenciadas por estrato socioeconómico, es pertinente señalar que no existe ninguna

correlación estadística entre el estrato socioeconómico y la consideración de la educación como un tema principal de la administración pública.

Llama la atención el hecho de que una mejor percepción de los estratos bajos sobre la importancia de la educación para la administración municipal, no se refleje en la percepción que tienen sobre las acciones estatales enfocadas en la matrícula y los resultados en las pruebas. Puede suceder que las acciones en educación no sean suficientes para superar condiciones como la disposición y valoración de la educación en los estratos más bajos, pero además que, para conseguir mejores resultados en las pruebas académicas, sea necesario fortalecer áreas distintas –aunque complementarias a la educación– que permitan disminuir las brechas de los estudiantes de diferentes estratos.

Gráfica 17. Personas (%) que consideran la educación como uno de los principales temas a los que la Administración Municipal presta atención, de acuerdo con el estrato socioeconómico entre el 2005 y el 2004



Fuente: Cali Cómo Vamos, 2005-2014.

Si se observa la percepción sobre la importancia de la educación, en particular para las tres administraciones que comprenden el periodo de referencia, cabe anotar que el promedio más alto (43 %) es otorgado a la administración de Jorge Iván Ospina, seguido con el 36,5 % para la actual administración y con el 27,9 % para Apolinar Salcedo. Los programas y metas para cada una de las

administraciones permiten evidenciar que todas han tenido como referencia importante mejorar las condiciones educativas de la ciudad. Sin embargo, la ciudadanía valora más ciertas acciones, que podrían estar relacionadas con la ampliación y mejoramiento de la infraestructura como una de las más importantes, siendo esta la principal apuesta de la administración Ospina.

Esta observación no impide de nuevo cuestionarse sobre cómo esta inversión “visible” y bien valorada por la ciudadanía (este es el caso de la infraestructura) redundante en la mejora de competencias de los estudiantes, las cuales –como se revela previamente– no tienen cambios significativos en el mismo periodo administrativo.

El lugar de la educación en la administración pública es evaluado por *Cali Cómo Vamos* no solo por la percepción de los ciudadanos como un tema importante, sino que mide su nivel de satisfacción. En particular, entre el 2005 y el 2010 se preguntó por el nivel de satisfacción con la educación pública, cuyos resultados indican que apenas “si pasa el examen” y una calificación promedio que llega a 3,4/5,0. De nuevo, se refleja cierta distancia entre lo que se hace y la satisfacción de los estratos más bajos, beneficiarios en su mayoría de la educación pública, quienes no se encuentran muy satisfechos con los resultados.

Estadísticamente, existe cierta relación entre la calificación de satisfacción con referencia a las acciones en educación que realiza la administración municipal y el estrato socioeconómico de las personas<sup>17</sup>. No obstante, cuando se comparan los estratos, se presentan diferencias entre los estratos más bajos y los altos, de manera que, para los segundos, la relación entre su condición socioeconómica y la satisfacción con las acciones de la administración municipal es menos fuerte, porque, seguramente, entran a considerar factores adicionales en su evaluación<sup>18</sup>.

Esta es quizás una invitación a medir y hacer seguimiento a las acciones o programas que diseña la Secretaría de Educación Municipal, pues, aunque la gente reconoce su trabajo e interés, estos no alcanzan a cumplir las expectativas que se construyen en torno a la calidad de la educación en la ciudad.

17 ( $\chi^2 = 0,000$ ).

18 El resultado de  $\chi^2$  para los estratos 1-2 y 3-4 es de 0,000, mientras para los estratos 3-4 y 5-6 es de 0,022.

## Algunas conclusiones

Las tasas de ampliación de cobertura son indicadores de progreso en el tema educativo. Los datos de cobertura en educación primaria y media son, a todas luces, importantes, y dejan ver un país que, en los últimos años, se ha acercado al cubrimiento total de la población infantil y juvenil. Las cifras de cobertura de colegios públicos y privados o financiados con recursos del Estado, reafirman la evidencia de los esfuerzos que se hacen por cubrir la demanda educativa de los niños y niñas colombianas. El tema sensible es el de la oferta de educación preescolar, que tiene efectos fuertes en las posibilidades de inserción laboral de las mujeres y de movilidad social de sus familias. En ese tema debe haber focalización de la política educativa, y hay que hacer aún grandes esfuerzos. La educación pública se ha ido fortaleciendo ofreciendo mayores garantías para el cumplimiento de una cobertura universal; sin embargo, estas acciones aún son limitadas para cubrir una mayor demanda en la ciudad.

Cabría sugerir como recomendación que se refuercen acciones tendientes a apoyar la noción de universalidad que desde el derecho a la educación se reclama, promoviendo la inclusión de todos los ciudadanos, sin importar su condición etaria o nivel educativo, lo que implicaría, a su vez, que desde las administraciones públicas se atienda la educación más allá del manejo de competencias académicas para el trabajo y se amplíe la noción a un campo de aprendizaje más amplio: el de la formación de ciudadanos que sean capaces de asumir el derecho a la educación desde una posición crítica.

La pregunta que queda sobre la mesa es la de la calidad. Sin duda, el tema de la calidad genera los mayores retos a la administración nacional, regional y local. Varias cosas deben llamar la atención de la administración pública: en primera instancia, es evidente el aumento de la asistencia a instituciones públicas, lo que obliga a velar por la calidad de la educación pública, porque, como se ve, los desempeños en las pruebas Saber son sustancialmente mejores en las instituciones privadas. Si la población, por razones económicas o de facilidad de acceso, ingresa o migra a la educación pública, la calidad debe ser una prioridad.

Un elemento central es la formación docente. Es imprescindible distinguir la formación profesional de un tema específico y la formación docente para enseñarlo. La formación profesional, además

de que no dota al profesional de la capacidad para enseñar, se convierte, muchas veces, en un obstáculo para ello, porque determina sesgos e incomprensiones sobre el desarrollo del niño y el adolescente, y las necesidades específicas para cada etapa de su formación. No se trata, entonces, de formar docentes en áreas básicas de pedagogía y didáctica, sino de ampliar la formación para entender cómo aprenden y se desarrollan los sujetos.

Por otra parte, el tema de la evaluación tiene la fuerte carga de los procesos administrativos que han subordinado el seguimiento y acompañamiento a los procesos educativos, y al reporte de indicadores que no necesariamente son adecuados a las prácticas de enseñanza-aprendizaje. El equilibrio entre la evaluación formativa y la sumativa es una condición necesaria para la valoración de los desempeños, tanto de maestros como de estudiantes. Esto es aplicable al análisis de las pruebas Saber Pro, que deben valorar habilidades intelectuales de orden superior y no saberes parciales evidentes solo durante las mismas.

Las áreas de formación básica: lenguajes, matemáticas y ciencias han mostrado graves problemas en el desempeño de los estudiantes. Esto remite necesariamente a pensar los procesos de enseñanza aprendizaje y las didácticas que los soportan, pero, además, a la comprensión del tipo de procesos cognitivos que ellos implican. La formación de estudiantes para el desempeño en pruebas no garantiza el desarrollo de competencias complejas como las que las áreas de formación básica demandan. Un proceso de trabajo en torno a conocimientos, habilidades y disposiciones es imprescindible para lograr mejores desempeños en estas áreas.

Áreas centrales para adecuados procesos emocionales y cognitivos como los que permiten las artes, han sido reducidas a espacios secundarios en la formación de estudiantes. Lo mismo ocurre con aquellos que permiten el desarrollo de habilidades para la convivencia y para la participación social y política. Si las áreas que permiten dichos procesos no están en el centro del currículo, no contribuirán al desarrollo de competencias como la autonomía o el pensamiento crítico, sin los cuales el aprendizaje es limitado. Una política pública que garantice el equilibrio entre áreas de formación temática y formación política, estética y ética es la clave para el desarrollo adecuado de las competencias básicas que las pruebas Saber pretenden medir.

En el tema de formación superior, el énfasis está en el fomento de políticas públicas que contribuyan a transformar tanto el imaginario de la educación como factor de movilidad social, como a eliminar las restricciones objetivas para el acceso. En este sentido, las becas “Ser pilo paga” son un esfuerzo político importante que debe mantenerse y extenderse a un mayor grupo de ciudadanos. Una de sus más fuertes restricciones es que sean otorgadas a solo un grupo de desempeño destacado, lo que, tal como se vio, excluye a la gran masa de colegios de pobres desempeños en las pruebas Saber, los cuales requieren, entonces, políticas de calidad que garanticen la continuidad entre la formación secundaria y la superior.

El gran fantasma sigue siendo la inequidad. El que los niños de estratos 1 y 2 tengan mayor riesgo de inasistencia a educación primaria y secundaria; el que el acceso a la educación superior esté negado a la mayoría de la población de estratos 1, 2 y 3; el que haya una enorme separación en calidad entre instituciones públicas y privadas de alto prestigio, hace que la brecha social que caracteriza a la ciudad no se cierre. Una educación de calidad implica políticas públicas que garanticen un acceso para todos y que esto se dé en instituciones similares. La integración de diferentes estratos, en una misma institución, promueve integración y tolerancia, además de equidad.

Una oportunidad para la Secretaría de Educación Municipal y para otras dependencias estatales, así como para la misma empresa privada, es visibilizar y, sobre todo, valorar desde la práctica una mayor y mejor cualificación educativa. Estas podrían ayudar a repotencializar el lugar de la educación para los jóvenes y las familias, quienes cada vez menos evidencian oportunidades reales en la educación como medio de movilidad y transformación social. Situación que, sumada a las cada vez más difíciles posibilidades de acceso y culminación de estudios superiores, vuelve casi nula esta opción para sectores vulnerables.

Finalmente, una sociedad que no ve en la educación un factor de movilidad social, ni de fortalecimiento del capital humano, es una sociedad que no exige la educación como derecho. Las políticas públicas deben velar por el rescate de un ciudadano que fortalezca la relación social y simbólica con el campo educativo. Esto no deviene del sujeto a las instituciones, sino todo lo contrario; solo instituciones educativas incluyentes, de alta calidad, retadoras, que preparen de manera equilibrada al sujeto económico, al sujeto moral y al sujeto político pueden avanzar en esta vía.

Las oportunidades de política pública en este sentido son fundamentales, pues los entes administrativos pueden ampliar sus intereses de incidencia, más allá de las propuestas en materia de cobertura y calidad educativa, hacia la formación de una comunidad educativa amplia, que conozca y ejerza sus responsabilidades como actor crítico en los procesos de formación de los estudiantes, sin distinción etaria, de nivel académico o de condiciones socioeconómicas. Se propone, por ejemplo, empezar a identificar y a socializar criterios de valoración de la educación que puedan ser evaluados y seguidos a través de encuestas de percepción como *Cali Cómo Vamos*, contribuyendo a la formación de ciudadanos críticos frente al tema educativo.

## Referencias

Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley general de educación, 115*. Bogotá D. C.: Diario Oficial, Congreso de la República de Colombia, 8 de febrero de 1994.

Departamento Administrativo de Planeación. (2008). *Evaluación del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2004 - 2007*. Santiago de Cali: Subdirección de Desarrollo Integral.

----- (2009, 2010, 2011, 2013 y 2014). *Evaluación del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2008 - 2011*. Santiago de Cali: Subdirección de Desarrollo Integral.

----- (2012). *Evaluación del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2008 - 2011*. Santiago de Cali: Subdirección de Desarrollo Integral.

----- (2014). *Evaluación 2004 del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2012 - 2015*. Santiago de Cali: Subdirección de Desarrollo Integral.

García, M., Espinosa, J., Jiménez, F. & Parra, J. (2013). *Separados y desiguales. Educación y clases sociales en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia–.

García, S., Maldonado, D., Perry, G., Rodríguez, C. & Saavedra, J. E. (2014). *Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Bogotá, D. C.: Fundación Compartir.

ONU. (Septiembre, 1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado el 27 de julio de 2015, de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

Ruiz, M. M. (2012). Derecho a la educación. Política y configuración discursiva. *Consejo Mexicano de Investigación Educativa*, 17, 52, 39 - 64.

Sánchez, et al. (2015). *Deserción en la Educación superior*. Bogotá D. C.: Universidad de los Andes.

Torres, R. M. (2006). Derecho a la educación. Más que acceso de niños y niñas a la escuela. En *X Congreso Nacional de Educación Comparada. "El derecho a la educación en un mundo globalizado"*. Donostia - San Sebastián: Sociedad Española de Educación Comparada.

Unesco. (2006). *Compendio mundial de la educación. Comparación de las estadísticas de la educación en el mundo*. Montreal: Instituto de Estadística.

Vanegas, Gildardo. (1998). *Cali tras el rostro oculto de las violencias*. Santiago de Cali: Editorial Univalle.

# EL ESPACIO PÚBLICO Y LA OFERTA DE CULTURA Y RECREACIÓN EN CALI

---

ENRIQUE RODRÍGUEZ

## Introducción

Este texto trata sobre la percepción que tienen los caleños acerca del espacio público y la oferta de cultura y recreación en la ciudad. A primera vista, parecen dos procesos que responden a cuestiones distintas de la vida urbana, dos asuntos disímiles en muchos aspectos y que merecen un tratamiento independiente, pues es innegable que cada uno supone dinámicas sociales diferentes. Consecuentemente con lo anterior, la encuesta de percepción ciudadana *Cali Cómo Vamos*, que sirve de base para este análisis, los aborda de manera separada. Sin embargo, uno de los propósitos de este trabajo es mostrar que se trata de dos procesos urbanos interdependientes y que una contribución para mejorar la calidad de vida de los caleños requiere no solo de mejoras en el espacio público y en la oferta de cultura y recreación, sino que es necesario que dichas mejoras relacionen ambos procesos.

La primera reacción, después de examinar los resultados de los últimos diez años de la encuesta *Cali Cómo Vamos*, es que el espacio público no es uno de los temas prioritarios para la ciudadanía caleña. Aunque no se interroga a los encuestados sobre la importancia que le dan a la oferta de cultura y recreación, sí sabemos que están más satisfechos con dicha oferta que con el espacio público y puede colegirse que esta es al menos tan relevante para ellos como el espacio público.

Las páginas siguientes están destinadas a proponer algunos elementos para pensar el espacio público y la oferta de cultura y entretenimiento de una manera quizá no novedosa, pero que ha tenido poco espacio en el debate público local. Mantener y ampliar la discusión sobre los procesos de apropiación de la ciudad es un elemento central para mejorar la calidad de vida en ella y, eventualmente, crear las condiciones para emprender reformas necesarias y urgentes en la misma.

El documento está organizado en tres partes, en la primera se presenta un enfoque conceptual con relación a los temas objeto de este análisis. A continuación se presentan los principales resultados de la encuesta *Cali Cómo Vamos* y, finalmente, se hacen algunas consideraciones

acerca de la política pública que podría adoptarse en la ciudad con respecto al espacio público y la oferta de cultura y recreación. La idea es que este ejercicio ofrezca algunos elementos para cambiar el manido discurso de la falta de civismo en la ciudad y se piense que el innegable deterioro, en términos de calidad de vida de los caleños, del precario espacio público existente –una causa muy importante, entre otras, de esa precariedad–, puede debatirse con otros argumentos. Por esta vía se espera que, junto con otros esfuerzos, las virtudes cívicas y la vida ciudadana de Cali encuentren nuevos lugares desde los cuales apoyarse, no para volver a un pasado que ya se fue, sino para construir una ciudad más justa y amable con las características y posibilidades que tiene ahora.

## **La relación entre espacio público y la cultura y la recreación urbanas**

### *Sobre la concepción de espacio público*

El punto de partida para el análisis de la percepción del espacio público en Cali, es considerar el espacio público como una noción multidimensional. Esta abarca desde las referencias al espacio físico construido hasta la esfera ideal en donde se da el diálogo entre pares acerca de sus asuntos de interés. La política, la arquitectura, la filosofía, la antropología, la salud pública, la sociología, entre otras disciplinas, se interesan por el espacio público y aportan definiciones, ideales, condiciones, especulaciones, problemáticas, en torno a lo que es y debería ser. Hay una amplia bibliografía acerca de qué es el espacio público, qué función cumple en la vida urbana y, por supuesto, un sinnúmero de propuestas sobre cómo debería ser diseñado y administrado. Sería, por demás, difícil desconocer su lugar central en el desarrollo de la cultura política en Occidente, en el diseño de sus ciudades y en la manera como nos vemos a sí mismos muchos de quienes allí habitamos, cuando menos.

Sin embargo, esta indudable condición multidimensional debe ubicarse en relación con la información que se va a analizar. La encuesta ha indagado sobre las condiciones físicas del espacio público en Cali y el grado de satisfacción con el mismo. A pesar de que es posible incluir otras consideraciones, debe tenerse en cuenta que se ha privilegiado una de las dimensiones que tiene la noción en las preguntas formuladas, y que, más allá de la percepción acerca del espacio físico, la encuesta provee un marco muy limitado de elementos para considerar, por ejemplo, los elementos políticos constitutivos del espacio público, o del papel de los medios en el mismo, tanto para su ocupación como para

sus posibilidades de movilización ciudadana. Así las cosas, las siguientes consideraciones se encuadran en las restricciones propias del material disponible para el análisis.

Usualmente se considera que el espacio público es todo el espacio vacío entre las edificaciones de una ciudad. Aunque precaria, esta noción supone un aspecto que no hay que pasar por alto; mientras que las otras construcciones (lo que comúnmente se llama 'lo edificado') tienen propósitos muy claros (vivienda, trabajo, servicios, etc.), el espacio público posee atributos diferentes que dependerán del uso colectivo. Estos espacios, así se consideren como no edificados, cumplen funciones precisas, que pueden ir desde ser separadores entre dos calles hasta ser la plaza pública con la que se pretende simbolizar la unidad de la nación. Estas funciones se desarrollan casi siempre en medio de una tensión constitutiva del espacio público, tensión que se da entre la función propuesta y los usos efectivos que del espacio público hacen quienes lo ocupan; de este modo, el separador puede devenir en lugar de trabajo y la plaza en escenario deportivo.

En la tradición urbanística del espacio, que pone el énfasis en el diseño del mismo, en el modo como es intervenido mediante obras, planeadas o no, y en donde usualmente se propone una forma de ocuparlo y de significarlo, un rasgo característico corresponde a una concepción humanista de la arquitectura y a una valoración del espacio público como lugar de encuentro en el que las potencialidades humanas se realizan, pues sería allí donde el ser humano intercambia con sus semejantes. Esta tradición puede remontarse hasta Aristóteles (Ansary & Schoonbrodt, 1989), y para citar tan solo un ejemplo contemporáneo, se puede remitir al lector a los textos del arquitecto Jan Gehl (2014), en donde, retomando el motivo ya clásico de Jane Jacobs sobre la muerte y la vida de las grandes ciudades, debida, en buena medida, a la intromisión del automóvil en el urbanismo moderno, se argumenta que se ha sacrificado la dimensión humana del espacio público.

En esta misma línea, pero centrado menos en los aspectos negativos de su transformación, Marcelo Vittorini (s. f.) propone una aproximación espacial diferente. Vittorini habla del "espacio público de relación" como el elemento estructurante de la ciudad, aquel que la hace reconocible y le da una suerte de marca de identidad. Esta propuesta invierte para el habitante de la ciudad la relación común de ver el espacio público en función de lo edificado y señala que es el espacio público el que le da un papel estructurante a los edificios y a las construcciones. A su juicio:

El ‘espacio público de relación’ —calles, plazas, avenidas, galerías cubiertas— siempre ha sido el elemento fundamental de «regla»... su configuración y su mobiliario urbano siempre han comprometido al más y al mejor de los recursos económicos, artísticos y de gestión de la comunidad (Vittorini, s. f., como se citó en Cerasoli, 2014, s. p.).

Este modo de abordar el espacio público es el que, en esencia, se recoge en las disposiciones legales predominantes en nuestro país.

En este sentido, el espacio público sería una construcción constitutiva de la ciudad y existiría como base de esta. El urbanista Jordi Borja (2003) señala que la ciudad es el espacio público, lo que pone el énfasis en que el principal producto urbano es ese vacío, que es ajeno al mundo de la naturaleza, y que caracteriza la vida del hombre en la ciudad (Borja, 2003). Esta idea, ya mencionada por Ortega y Gasset para el caso de la polis griega, cumple con dos aspectos propios de, a su vez, las dos tradiciones anteriores: la condición de humanidad que se despliega en el espacio público y la inevitable consecuencia política de ese espacio (Fernández, 1994). Esta idea del espacio público como algo presente desde la existencia de las ciudades no tiene, en todos los casos, la aceptación más extendida con la que cuenta el urbanismo. Para referirnos al medio local, Fabio Zambrano (2003) ha indicado que esta idea es ahistórica, además de restrictiva, pues desconoce que el espacio público surgió hace aproximadamente 200 años en condiciones muy precisas, por cuanto se trata de una noción exclusivamente moderna, en el contexto de afianzamiento de la burguesía liberal<sup>1</sup>.

Como se dijo unas líneas antes, el espacio público no puede ser “atrapado” adecuadamente si se lo examina bajo una sola de sus posibilidades de abordaje. La dimensión política le es constitutiva, al menos en las sociedades modernas; sin embargo, no se dispone de un material empírico que permita incluir esa aproximación. Con todo, sí es posible y necesario, en este caso, incluir un aspecto clave en la consideración política del espacio público, y es que este supone siempre algún grado de convivencia. Aquí, además de las consecuencias políticas del convivir, vale la pena hacer hincapié en que esta implica un conjunto de prácticas, de normas, de acciones espontáneas o estructuradas, de intercambios, que son una parte significativa de la cultura común del grupo humano que produce ese espacio público, y que justamente en esa producción construye su cultura común y el espacio que le es propio, ambos intrincados de manera inseparable. En razón de las dimensiones políticas y culturales asociadas al espacio público, este se convierte en

1 Esta línea de argumentación de Zambrano (2003) tiene un amplio desarrollo en la filosofía política y en otras disciplinas. Buena parte de la tradición política que reflexiona sobre el modo como se hace visible el poder o que analiza las condiciones de posibilidad de una democracia, incluye alguna reflexión sobre el espacio público (Rabotnikof, 1997). Autores tan disímiles como Arendt (2005), Habermas (1981), Koselleck (1993) o Kean (1992), podrían ubicarse dentro de esta tradición que considera el espacio público urbano como un punto central en la reflexión sobre la vida política de cualquier sociedad. Este es el punto sobre el cual quiere hacer énfasis Zambrano (2003).

un bien social importante que tiene protección jurídica, y el acceso al mismo se constituye en un derecho; su centralidad lleva a que las administraciones municipales adopten medidas especiales para su control, uso y acceso, lo cual hace más complejo y mucho más interesante su estudio.

Aunque las encuestas muestran tan solo la percepción sobre el espacio físico, la satisfacción y valoración de la calidad de los mismos es uno de los indicadores que permite aproximarse a la convivencia que es posible en ellos. Ciertamente, es una aproximación indirecta, pero que da cuenta de bajo qué condiciones, de satisfacción o insatisfacción, por ejemplo, los caleños perciben el espacio público que les ofrece la ciudad. La valiosa comprensión ideal del espacio público debe contrastarse con las posibilidades que en cada ciudad, en cada comunidad, hay de la construcción del mismo, y la percepción resulta uno de los modos a través de los cuales se accede a esas posibilidades.

En este marco, es preciso, igualmente, tener en cuenta que en Colombia el espacio físico que se denomina público está definido legalmente. El capítulo dos del Decreto 1504 de 1998 establece qué debe entenderse por él. En primera instancia, el Artículo 7 del mencionado Decreto estipula que: “El espacio público es el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma, y por lo tanto se constituye en uno de los principales elementos estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial”; además, señala la obligatoriedad de construir un sistema de espacio público y, conjuntamente, desarrollar una serie de acciones y cuidados para el mantenimiento de dicho sistema, lo cual sugiere que la definición, efectivamente, se traducirá en convertir el espacio público en un eje articulador de la ciudad. Pero cuando en el Artículo 12 se concreta esta pretensión, al momento de definir cómo se mide el déficit de espacio público (lo que llama “un índice mínimo de espacio público efectivo”), solo se incluyen en esta medición los parques, las zonas verdes, las plazas y plazuelas. Sin duda, al hablar de un índice mínimo se pretende dejar abierta la posibilidad de que en cada localidad se contemplen, además de los citados, otros elementos. También, sin duda, al tratarse de un aspecto relevante en la disputa por el suelo urbano, estos elementos mínimos serán los únicos que se considerarán, pues son los únicos que están expresamente señalados por el ordenamiento legal.

De hecho, para el caso de Cali, Planeación Municipal calcula el espacio público efectivo (EPE) a partir de los cuatro elementos

mencionados en el Decreto 1504. Este último también señala que debe lograrse, a través del POT, una vez culminada la vigencia del mismo, un total de 15 m<sup>2</sup> de espacio público por habitante en los casos urbanos. La Organización Mundial de la Salud considera que por debajo de 10 m<sup>2</sup> hay un déficit de espacio público y que el ideal es de 16 m<sup>2</sup>.

En síntesis, se dispone de resultados para mirar uno de los aspectos del espacio público en la ciudad: la percepción sobre la dimensión física del espacio público, pero este conjunto de datos permite sacar algunas inferencias que aluden a aspectos del espacio público que van más allá de su dimensión física. Aunque se adhiere a una noción del espacio multidimensional, este ideal para abordar un problema complejo se ve restringido por la prosaica realidad de los datos disponibles, a los cuales se atenderá el presente texto.

### *Sobre la concepción de actividades culturales y recreativas en la ciudad*

Acorde con las características de la encuesta, el enfoque para pensar la oferta de cultura y entretenimiento debe considerar las posibles relaciones que hay entre la ciudad y este tipo de actividades. Siguiendo a Navarro et al. (2012), hay al menos tres maneras de abordar las relaciones entre ciudad y actividades culturales y recreativas. Antes de mencionarlas, es pertinente precisar que aludimos aquí a una concepción amplia de la recreación y la cultura. Estas se caracterizan por ser prácticas en las que el aspecto simbólico es fundamental, es decir que este aspecto es igual o más importante que los usos posibles que pueda tener el producto o la actividad que denominamos cultural y recreativa (Clark, 2003). Esta definición amplia permite que prácticas distintas como ir a una exhibición de fanzines o acudir a un bar con los amigos, ver al equipo de fútbol favorito en el estadio o asistir a la ópera en un cine, sean todas prácticas que se consideran como culturales y/o recreativas. Esta perspectiva se encuentra ya explícita desde hace más de veinte años en América Latina, tiempo en el que una mirada amplia sobre la cultura ha permitido repensar las prácticas cotidianas culturales, por fuera de las restricciones de lo tradicionalmente llamado 'cultura culta'. Aunque no referidas exclusivamente para el caso urbano, en la obra de Néstor García Canclini, en especial *Culturas Híbridas* (1998), y en la de Jesús Martín-Barbero, en la compilación *Oficio de cartógrafo* (2003), por mencionar tan solo dos autores ampliamente difundidos, se encuentra buena parte de esta perspectiva.

La primera de estas maneras se refiere a las ciudades como lugares para el consumo cultural con fines predominantemente recreativos y de entretenimiento. Los bienes y servicios que las personas demandan, con alto valor simbólico, son muy diversos, van desde la ropa que usan, lo que comen, hasta la película que prefieren para el sábado. En este caso se alude a los consumos que permiten reconocer, en todo o en parte, un modo específico de vida urbana. La variedad, la concentración por zonas, la tradición, el tipo de equipamientos disponibles para este tipo de actividades, permiten reconocer y diferenciar áreas de la ciudad, dotarlas de identidad y, por supuesto, definir sus características espaciales. Los consumos que no suponen necesariamente el desembolso directo de dinero, pues pueden ser desde espectáculos gratuitos al aire libre hasta la escucha de radio, indican el tipo de prácticas que se privilegian en los momentos de ocio o, si se prefiere, en el uso del tiempo libre. Dicho tiempo libre es un marcador del tipo de vida urbana y caracteriza muy bien los modos de relación con la ciudad. La encuesta privilegia un tipo específico de consumo, como se verá más adelante, y el análisis estará centrado en esta manera de pensar la recreación y la cultura en la ciudad.

La segunda forma está centrada, principalmente, en los aspectos económicos directamente asociados a las actividades recreativas y culturales, que ven en la ciudad un escenario ideal para el desarrollo de las industrias culturales y de entretenimiento. Esta perspectiva, enfocada en los productores y en su público, privilegia aspectos no solamente propios del negocio, sino de las dinámicas culturales que hacen posible que determinado tipo de industria se desarrolle y tenga un mercado. Los aspectos territoriales son decisivos en este caso, toda vez que la estructura socioeconómica del territorio incide directamente en las prácticas y en las posibilidades del desarrollo del mismo<sup>2</sup>. Aunque la encuesta no avanza mucho en este aspecto, sí lo alude indirectamente, pues por la vía de caracterizar las actividades puede hacerse una idea de la oferta disponible y las posibles barreras de acceso que tenga dicha oferta para algunos grupos o zonas de la ciudad.

La tercera manera responde a una concepción más instrumental de la cultura y la recreación, puesto que se ve en estas una opción de desarrollo territorial y económico. Las estrategias que están pensando la cultura y la recreación no solo como la posibilidad de generar ingresos económicos para un sector de la población o para la satisfacción de demandas de consumo de sus habitantes, las ven como el eje articulador de estrategias de desarrollo que movilizan amplios sectores de la economía. Se encuentran desde las que promueven la ciudad educadora, las redes de museos y similares, hasta las de marca-ciudad. Estas engranan más

2 Con relación a Cali y a una revisión breve de los aspectos pertinentes para la misma. Ver Alonso, J. et. al. (2010). *Industrias culturales de Santiago de Cali: caracterización y cuentas económicas*.

directamente con discursos políticos de cierta vocación tecnocrática, y definen procesos de inclusión y articulación social y territorial mediante el desarrollo de actividades de muy diverso orden. Es un aspecto central de la planificación económica y de la urbana (Landry, 2011; Font, 2002; Négrier, 2007).

Claramente las tres estrategias anteriores se apartan de una visión clásica de la cultura y la recreación. Están totalmente al margen de las discusiones sobre la cultura culta y su oposición a la cultura popular; también están lejos de la recreación como soporte de la sana educación, y debates similares. Se trata de perspectivas que apuntan a entender la vida urbana en las ciudades en función de las prácticas efectivas de sus habitantes y de su impacto en el desarrollo de la ciudad. Por supuesto que la cultura supone otro tipo de perspectivas, que el arte no se limita a este tipo de escenarios, que la recreación implica dimensiones que no están asociadas al consumo o al desarrollo, que el entretenimiento no es el eje de la vida cultural. No obstante las anteriores observaciones, estas tres maneras ofrecen un marco pertinente para analizar la cultura y la recreación en la lógica que propone la encuesta. Ahora bien, es la primera de las maneras de entender dicha relación la que prima en este análisis, en vista de la información disponible y de los objetivos que persigue; por ello, se hará énfasis en esa perspectiva.

Una parte importante de la tradición sociológica más clásica, la que fue expuesta en el famoso artículo *El urbanismo como modo de vida* (Wirth, 1962), considera que lo que ocurre en la ciudad es digno de ser visto con sospecha. La ciudad es el lugar del vértigo y del cambio constante que produce esquizofrenia (Simmel, 2001), cuando no es un mero campamento para la reproducción del capital, en donde la cultura urbana es mera ideología (Castells, 1974). Las prácticas culturales en esta tradición serían cuando no alienantes, indignas de pertenecer a lo que se llama cultura. No hay la menor duda de que una ciudad contiene y reproduce prácticas que pueden calificarse de ese modo, pero otra tradición muy respetable ha forjado la idea de ciudad como un espacio justamente para el desarrollo de nuevas prácticas culturales, que van desde el *jazz* hasta las intervenciones urbanas por artistas callejeros (como las que hace Banksy). A pesar de su crítica constante y de su apesadumbrada nostalgia sobre el futuro de la ciudad, la obra de Richard Sennett, por ejemplo, *Carne y Piedra* (1997), muestra el dinamismo que tiene la vida urbana y que es posible ver la ciudad como un escenario en donde conviven y se engrandecen las prácticas constitutivas de nuestra condición humana.

De entre las particularidades de Cali que se irán mencionadas a lo largo de este texto, está que es una ciudad de migrantes. Una condición que no inició a finales de los años ochenta con el Distrito de Aguablanca, sino que es uno de sus rasgos más característicos de toda su historia. En una ciudad de movilidad constante, de permanente llegada de personas de múltiples procedencias, construir un modo de vida urbano requiere de perspectivas diversas sobre los fenómenos de la ciudad. El aquí escogido muestra una de esas dimensiones, la de la cultura y la recreación en función de las prácticas de consumo que tienen los caleños.

## **A manera de síntesis inicial**

Este documento ha señalado que al hablar de espacio público se está tratando una noción multidimensional. Es claro que un componente en esta multidimensionalidad es la creación y cuidado de espacios públicos físicos para actividades culturales y recreativas, entre otras. Para muchos ciudadanos, la existencia de dichos espacios puede ser la única opción que tienen como lugar de recreación y entretenimiento, de acceso a ciertas prácticas culturales, dada la precaria situación económica de grandes sectores de la ciudad, pero igualmente se trata de un derecho que tiene múltiples connotaciones políticas, entre ellas, que es una condición fundamental de la vida en comunidad, la posibilidad de convivir en el espacio público, que es quizá un rasgo político básico de cualquier comunidad política de ciudadanos.

Como lo han señalado de manera insistente los urbanistas, la experiencia urbana de convivencia y de construcción de proyectos conjuntos de ciudad, desde los más mundanamente económicos hasta los más elevadamente espirituales, están definidos por la calidad del espacio público al que se tiene acceso. Richard Sennett (1997) ha señalado con pertinencia que en la vida urbana solo se pueden construir proyectos de ciudad que respeten y fortalezcan al ciudadano, si en lo público disponemos de los recursos y de las posibilidades culturales de convivir con el otro, con el diferente. La ciudad es por excelencia el espacio privilegiado para ello.

Entonces, buena parte de la calidad de las actividades culturales y recreativas que contribuyen significativamente a la construcción de ciudad y de convivencia dependen, a su vez, de la calidad y cantidad del espacio público disponible. Este no puede reducirse tan solo a la existencia de espacios abiertos, más o menos bien equipados, pues debe proponer una forma de estructurar la experiencia urbana en la que

las actividades de recreación y cultura pueden desempeñar un papel central. Con esto no se agotan las posibilidades del espacio público, pero sin su existencia física, es mucho más complejo cualquier intento de construcción colectiva de vida urbana buena.

Para pensar adecuadamente esa posibilidad, es necesario saber cómo perciben los caleños estos dos aspectos, el espacio público y la recreación y cultura; tarea que se desarrolla en los apartados siguientes.

## La información que arroja la encuesta

### *Población encuestada y relación con Cali*

Para la elaboración de este texto, se emplearon los resultados de las 12.221 encuestas realizadas entre el 2005 y el 2014. En este lapso hay variaciones en los cuestionarios, en los que aumenta o disminuye el número de preguntas en función de algunas coyunturas, tanto por la necesidad de introducir comparaciones, como por el refinamiento al que se va sometiendo el instrumento; todas estas diferencias se ajustaron para tener una base lo más homogénea posible de análisis, sin modificar la intención de las preguntas y atenerse a las respuestas obtenidas.

En el presente análisis se trabajó, en primera instancia, con cuatro preguntas relacionadas con la caracterización de los encuestados; dentro de las opciones que ofrecen los cuestionarios, se encuentra: la edad, el sexo, el estrato y la zona de la ciudad en la que se vive. Estas zonas, cinco en total, responden a una división geográfica y simbólica, que, aunque discutibles en términos de representar zonas con características sociodemográficas, culturales o económicas definidas de manera precisa, sí son reconocibles por los caleños, pues se usan de manera cotidiana. Las zonas son: Distrito de Aguablanca, Noroccidente, Nororiente, Oriente y Sur. Pese a que esta clasificación admite más de una precisión importante, como sería el caso de la zona Sur, que incluye desde la comuna diez hasta la ladera occidental de la ciudad, lo que evidencia una heterogeneidad bastante alta y compleja en cuanto a los aspectos geográficos y simbólicos, es una aproximación a la división de la ciudad legítima y es, además, inmodificable, toda vez que ya los datos se obtuvieron de esa manera. Cabe señalar que por cada zona se han aplicado en estos años el mismo porcentaje de encuestas, aproximadamente el 20 % del total en cada una<sup>3</sup>.

La distribución de los resultados de las otras variables arriba mencionadas se muestra a continuación y se cotejan con los datos que indica el *Cali en cifras* del 2013.

<sup>3</sup> Sin duda, hacer la encuesta por comunas traería ventajas innegables como que sus resultados fuesen comparables con otras fuentes, o con el mantenimiento de unidades de análisis político-administrativas ya establecidas, entre otras; pero las comunas, con excepciones muy significativas, también tienen grados de variedad importantes y, en muchas ocasiones, representan más una división simbólica que una que se corresponda con características sociodemográficas, culturales o económicas claramente definidas mediante procedimientos estadísticos o de otra clase.

Tabla 1. Por estratos

<b>Estrato</b>	<b>Encuesta <i>Cali Cómo vamos</i></b>	<b><i>Cali en cifras</i>-2013</b>
<b>1</b>	13,5 %	21,7 %
<b>2</b>	27,9 %	31,2 %
<b>3</b>	34,4 %	30,9 %
<b>4</b>	11,9 %	7,6 %
<b>5</b>	8,2 %	6,6 %
<b>6</b>	4,2 %	1,9 %

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Por edades

<b>Edad</b>	<b>Encuesta</b>	<b><i>Cali en cifras</i>-2013</b>
De 18 a 25 años	17,8 %	14,9 %
De 26 a 35 años	17,8 %	23,6 %
De 36 a 45 años	18,5 %	19,5 %
De 46 a 55 años	18,1 %	18,1 %
Más de 55 años	27,8 %	23,9 %

Fuente: elaboración propia.

Estas distribuciones señalan dos aspectos para tener en cuenta. El primero es que la distribución por estratos muestra claramente una representación diferente de los mismos, según lo que reporta *Cali en cifras*. Hay que tomar en consideración que la encuesta se propone como representativa para la ciudad y no para un estrato o zona en particular; sin embargo, es preciso señalar que el estrato uno está subrepresentado y el seis sobrerrepresentado, en este último caso de manera significativa.

En cuanto al segundo aspecto, las edades, hay que indicar que los grupos de mayores de 55 y el de personas entre 18 y 25 años están sobrerrepresentados; consecuentemente, el de personas entre 26 y 35 años está subrepresentado. Adicionalmente, se observa que entre todos los demás grupos de edad y el de personas mayores de 55 años hay 10 puntos porcentuales de diferencia.

La distribución por sexo se ajusta a la de la ciudad en términos generales, pues solo hay diferencia de un uno por ciento menos de hombres, que no es significativo en el conjunto del análisis de resultados.

Se incluyeron, además, dos preguntas que se han hecho en estos diez años: “¿Qué tan orgulloso se siente de vivir en Cali?” y “¿Considera que las cosas en Cali, en general, van por buen o mal camino, al momento de aplicar la encuesta?”. Se decidió emplear estas dos variables en el análisis, a manera de hipótesis, suponiendo que podrían explicar alguna variación en otros resultados que interesan en este capítulo. El resultado no fue satisfactorio, dado que ninguna de las dos incide estadísticamente en las respuestas sobre espacio público. De hecho, en el consolidado de los diez años, aquellos que consideran que las cosas van por mal camino son el 47 % de todos los encuestados. Casi los mismos, el 47.5 %, consideran lo contrario, que las cosas van bien.

En cuanto al orgullo, solamente el 9 % calificó con uno o dos esta pregunta, siendo uno nada orgulloso y cinco muy orgulloso, en la escala propuesta en el cuestionario. Mientras que las opciones cuatro y cinco fueron marcadas por el 68 %. Aunque esto muestra que dos terceras partes se sienten orgullosas de la ciudad, las percepciones que tienen estos sobre el espacio público y la oferta cultural no varía significativamente de aquellos que se sienten poco orgullosos.

También se incluyó una pregunta que, aunque no está a lo largo de los diez años, se hizo a partir del 2007; también, se suponía, podría contribuir en la comprensión de la percepción de los encuestados sobre los temas aquí tratados. Aproximadamente el 10 % de los encuestados, en los ocho años en los que se hizo esta pregunta, hacía parte de una organización comunitaria al momento de la encuesta, pero la pertenencia o no a la misma no representó ninguna diferencia significativa a la hora de valorar el espacio público o la oferta de recreación y cultura, salvo en un ítem, para el caso de la mencionada oferta, y que se abordará al momento del análisis de los resultados.

En síntesis, la percepción general sobre cómo marchan las cosas en la ciudad, el sentirse orgulloso de la misma o no, y el pertenecer a una organización comunitaria, no influyen sobre las percepciones que se tienen acerca del espacio público y la cultura.

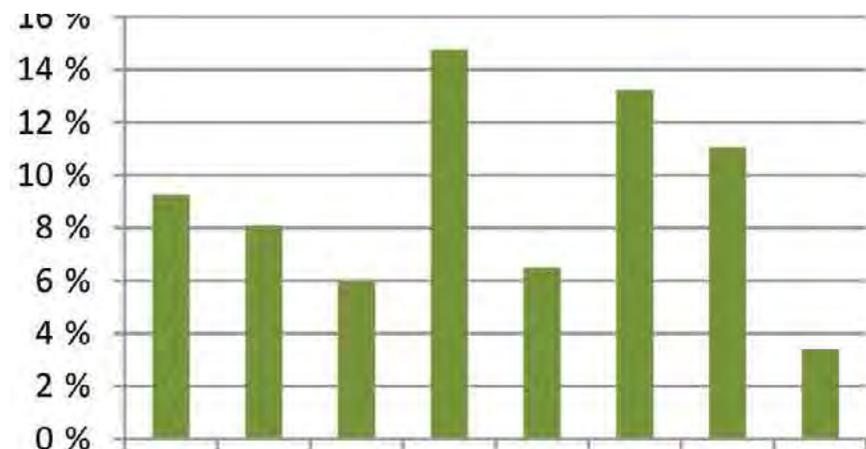
## El espacio público

### *Entre la indiferencia y el mal cuidado*

Lo primero que hay que señalar es que la mayoría de los caleños encuestados considera que el espacio público no es un tema que debería ser prioritario para la administración local. La pregunta se hizo en ocho de los diez años de la encuesta y solo en tres de ellos superó el 10 %: en el 2010, el 14,8 %; en el 2012, el 13,2 %; y en el 2013, el 11,1 %. Es llamativo que el año en que más se percibe el espacio público como un tema que debería ser de interés por parte de la administración local, es el año con el registro más alto en cuanto al orgullo que sienten los encuestados sobre la ciudad. Pero, en términos generales, preocupan otros temas, cuya importancia no está en duda y que son percibidos como más urgentes. En los informes anuales que produce *Cali Cómo Vamos*, a partir del 2010 hasta el 2013, se clasificaron los temas entre estratégicos, principales y secundarios; solo en el 2010 el espacio público fue considerado un tema estratégico, aunque bastante lejos de seguridad y manejo del presupuesto público, generalmente los dos percibidos como los más importantes en los diez años de la encuesta.

El año 2014 fue el de la percepción más baja sobre la importancia que debería tener para la Administración Municipal, solo marcó el 3,4 %. La baja importancia, en este año o en los anteriores, no es particular de un sector de la población, no hay diferencias significativas, ni por estrato, ni por zona de la ciudad, como tampoco la hay por edad o por sexo. En síntesis, se trata de un asunto percibido como secundario, en el mejor de los casos.

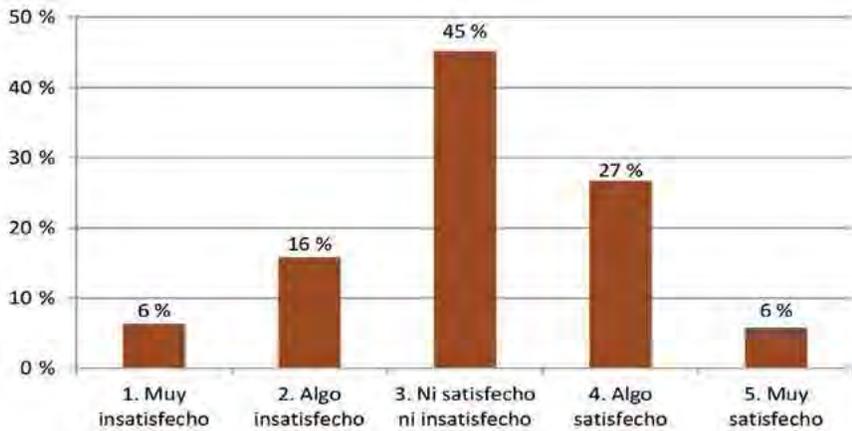
Gráfica 1. Debería el espacio público ser de interés prioritario para la administración local



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

Esto guarda relación con el hecho de que para el conjunto de los más de 12.000 encuestados el espacio público les resulta indiferente. No están ni satisfechos ni insatisfechos con él el 45 % de los mismos. Aunque los satisfechos son más que los insatisfechos, como se muestra en la Gráfica 2, estos no superan a los indiferentes y no alcanzan a ser uno de cada tres del total<sup>4</sup>.

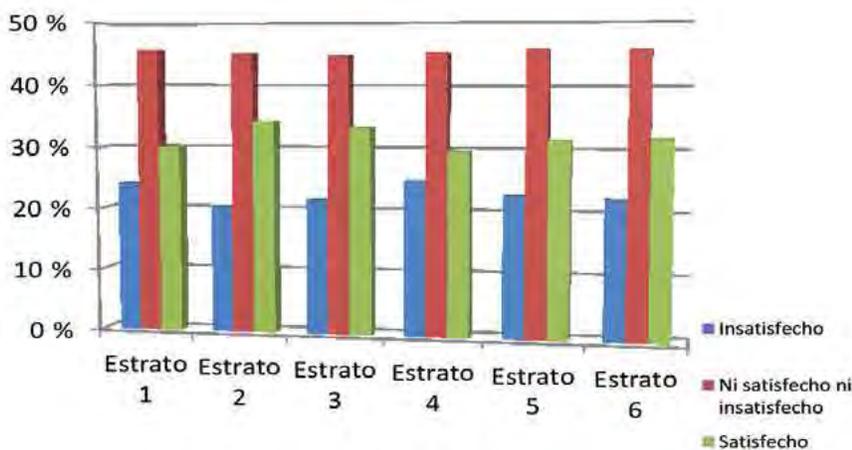
Gráfica 2. Satisfacción con espacio público disponible



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

Esta indiferencia no varía mucho si se miran los resultados de la encuesta por estrato o por zona de la ciudad, lo que confirmaría la idea de que se trata de una percepción generalizada que no está determinada por los aspectos socioeconómicos y culturales que se desprenden del estrato o del lugar en el que se vive. La siguiente Gráfica muestran cómo, aunque la indiferencia prácticamente es la misma por estrato, los más insatisfechos son los estratos uno, cuatro y seis.

Gráfica 3. Satisfacción con el espacio público según estrato

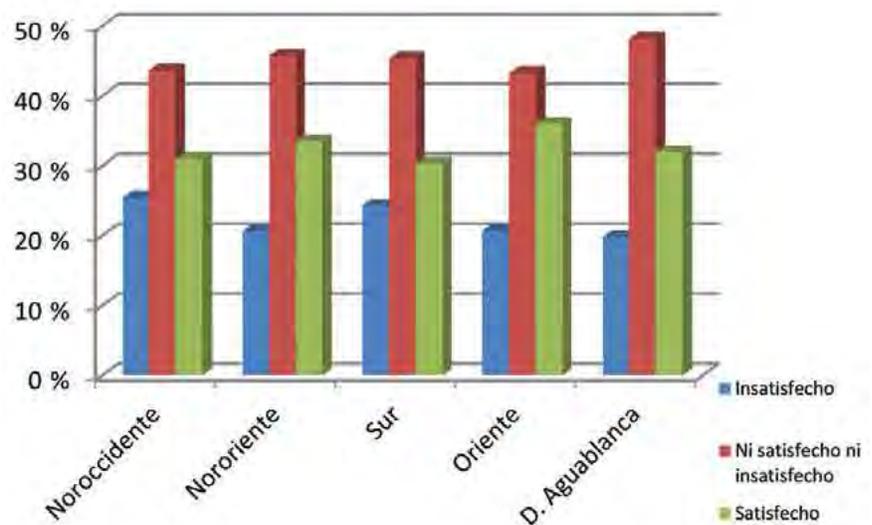


4 Esta opción no debe confundirse con una valoración regular del espacio público (algo así como ni bueno ni malo). La pretensión de los encuestadores y el modo de formulación del interrogante apuntan claramente a señalar que con esa respuesta se busca saber si le es indiferente o no el espacio público.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

Por zonas, llama la atención que el oriente de la ciudad sea, por poco, pero el que manifiesta mayor satisfacción con el espacio público disponible. Lo mismo sucede con el Distrito de Aguablanca que, también por poco, es el que menos insatisfacción tiene con el tema del espacio público. Quizás eso se deba a que es la zona de la ciudad que más indiferente se muestra con relación al tema. Aunque no hay datos que permitan formular una hipótesis, sin duda pesa bastante el hecho de que hay asuntos inmediatos que seguramente reclaman, en la percepción de la gente, atención más inmediata.

Gráfica 4. Satisfacción con el espacio público según zona

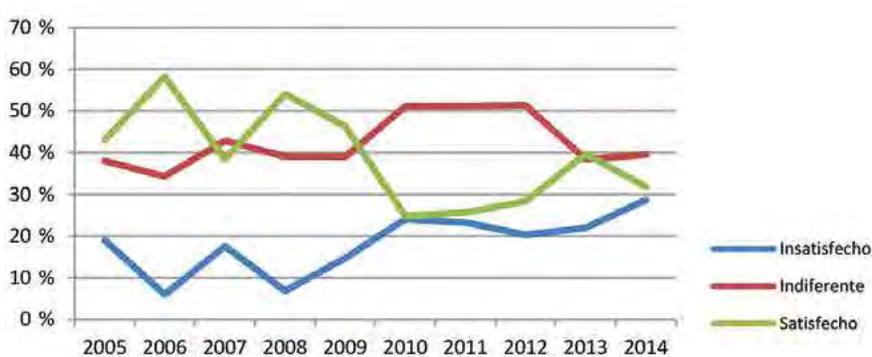


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

Vistos en su conjunto, estos datos muestran que el tema, en la última década, no es prioritario en la agenda que se supone debe tener la administración local, resulta secundario como prioridad para las personas en su valoración de la ciudad y su estado le resulta indiferente a la mayoría de los caleños. Estos datos de percepción contrastan fuertemente con el espacio público disponible. Según información de Planeación Municipal, la zona Oriente, que tiene el porcentaje de satisfacción más alto, reporta uno de los principales déficits de espacio público efectivo, ninguna de las tres comunas de esa zona (11, 12 y 16) está por encima del promedio de espacio público por habitante en la ciudad. Lo mismo puede decirse de la zona nororiental y del Distrito de Aguablanca, que tienen casi todas las comunas que la componen por debajo de ese promedio.

Esta perspectiva de indiferencia puede cambiar un poco si se estudian los resultados en el tiempo. La Gráfica 5 muestra cómo entre el 2005 y el 2009 la insatisfacción se mantuvo por debajo del 20 % (agregando en una sola las dos opciones de respuesta, “Algo insatisfecho” y “Muy insatisfecho”). Para el 2010, ese porcentaje aumentó y la tendencia fue creciente en términos de insatisfacción, hasta llegar a cerca del 30 %. Consecuentemente, a partir del 2009, la satisfacción, que se mantuvo por encima del 40 % (agregando las dos opciones de respuesta, “Algo satisfecho” y “Muy satisfecho”), descendió hasta coincidir con la insatisfacción en el 2010, y aunque se mantiene en los años siguientes por encima de quienes manifiestan insatisfacción, no regresa a los porcentajes de satisfacción previa. La imagen muestra claramente que es a partir del 2009 cuando la indiferencia es mayor.

Gráfica 5. Satisfacción espacio público disponible



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

Este cambio, en los años mencionados, se puede explicar por un proyecto de impacto significativo para la ciudad y que sin duda afectó la percepción que se tenía de la ciudad en su conjunto y, muy probablemente, la del espacio público. La caída en la satisfacción coincide con el inicio de las Megaobras. Es interesante anotar que en los años previos a la construcción del MIO (otra obra con afectaciones significativas para la movilidad y el espacio), los inconvenientes derivados de su intervención no alteraron la satisfacción con el espacio público, que mantuvo cuotas altas de aceptación, porque incluía en su intervención mejoras en algunos espacios públicos y, además, porque este fue, y es, uno de los aspectos más publicitados de las consecuencias positivas del Sistema Masivo.

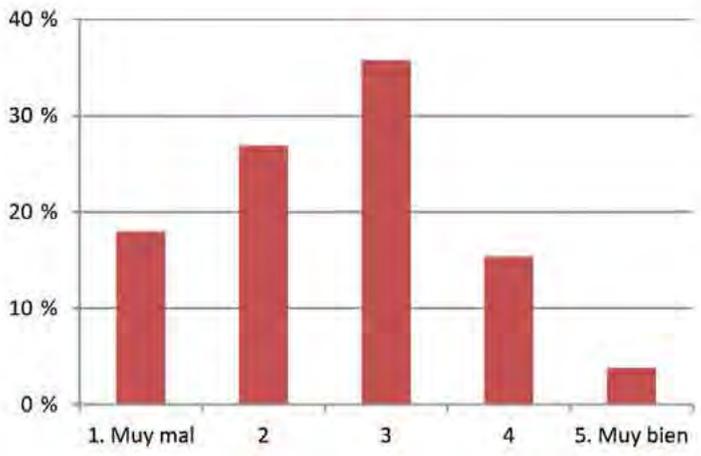
Las Megaobras, que tenían un componente impositivo altamente cuestionado, no produjeron el mismo efecto, en buena parte por su naturaleza. Muchas de las intervenciones previstas en estos proyectos tuvieron impactos solo en sectores específicos de la ciudad, sobre todo cuando afectaron el espacio público de manera importante. También fue el caso del parque de El Ingenio, que, aunque no fue una Megaobra, su impacto se limitó a un sector de la ciudad. Las complicaciones de este proyecto y el debate en torno a las mismas, influyó claramente en el hecho de que disminuyera la satisfacción con el espacio público.

Y aunque esto no modificó sustancialmente la idea acerca de si el espacio público debería ser o no un asunto relevante para la administración local, sí aumentó su importancia para los encuestados, pues la caída de la satisfacción con respecto a este coincide con las tres ocasiones en las cuales superó el 10 % de las respuestas que lo consideran como un tema prioritario para la alcaldía.

Es muy posible, además, que el repunte que se observa en el 2013 se deba a la realización en ese año de los *Juegos Mundiales*, que pudieron tener un efecto importante en el incremento en la valoración positiva. Es decir, gracias a que los Juegos fueron considerados un éxito, la percepción mejoró en varios de los aspectos en los que se evaluó la ciudad y la gestión del alcalde. Esto explica, en parte, el repunte alto del año trece, y permitiría señalar que, no obstante dicho repunte, la tendencia es a una mayor insatisfacción con el espacio público; manteniéndose la indiferencia como el principal elemento a la hora de considerar el espacio público disponible.

La encuesta también indagó sobre la percepción que se tiene acerca del cuidado y el respeto con y por el espacio público existente. En este aspecto predomina una apreciación negativa. El Gráfico 6 muestra que, en general, la percepción es negativa en el 45 % de los encuestados; quienes consideran que el cuidado es regular, alcanzan el 35 %. Ambos datos podrían tomarse como indeseables por parte de cualquier administración local, pues esta percepción negativa sería bastante alta. La percepción positiva es apenas del 20 %.

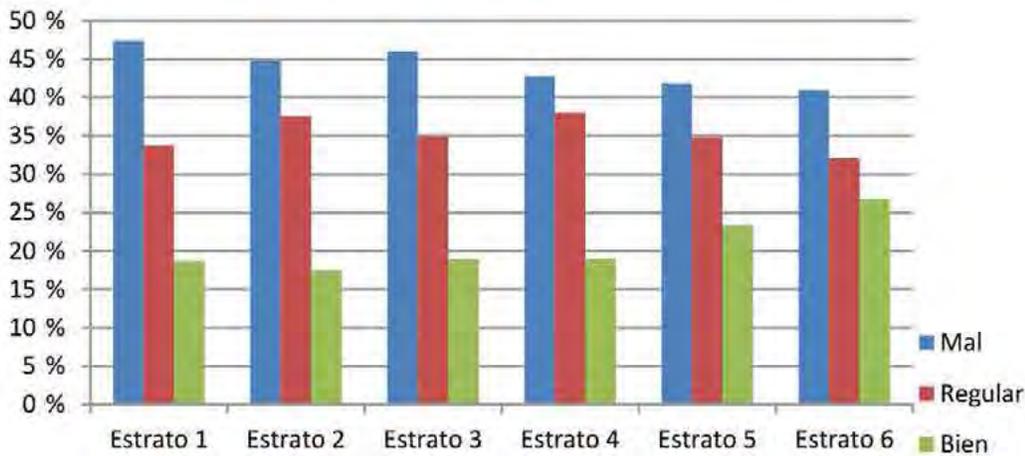
Gráfica 6. Calificación cuidado y respeto del espacio público



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

Si se mira esta valoración por estrato, hay diferencias importantes, como las evidencia la Gráfica 7 en la que se ve que la percepción es más positiva entre más alto es el estrato, siendo de 9 puntos porcentuales la diferencia entre quienes tienen la percepción más negativa; el estrato 2 cuenta con un 17.5 % y el estrato seis con un 26.7%. Este resultado es bastante obvio, pues, evidentemente, las zonas verdes y de recreación están mejor cuidadas en los estratos más altos, tanto por la acción privada como por la pública, pero sigue siendo muy bajo para cualquier administración que apenas una de cada cuatro personas del estrato seis considere que las zonas públicas están bien cuidadas. No hay mayores diferencias entre las cinco zonas de la ciudad en las que está dividida la encuesta.

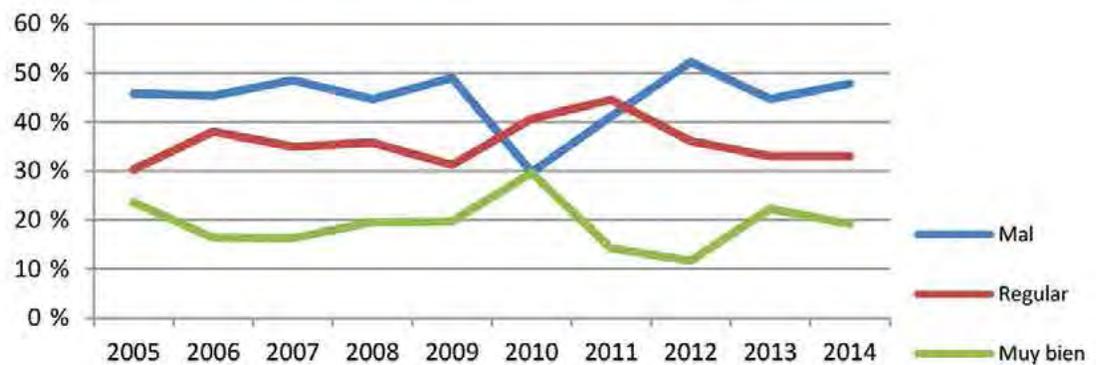
Gráfica 7. Cuidado uso espacio público por estrato



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

Nuevamente, si se examina cómo ha variado esta percepción en el tiempo, se pueden apreciar algunos aspectos interesantes. Al igual que con la satisfacción relativa al espacio público existente, en el 2010 hay un punto de inflexión con respecto al cuidado del espacio público; es el punto más bajo de la percepción negativa y, simultáneamente, es el punto más alto de la idea de que el cuidado del espacio público es bueno, siendo prácticamente iguales el negativo y el positivo. Es difícil precisar un hecho que explique esta variación en torno a ese año, dado que los eventos importantes son la puesta en funcionamiento del MIO en el 2009 y el Mundial Juvenil de Fútbol en el 2011. Así que no resulta a primera vista ostensible qué motivó este resultado. Además de lo anterior, es evidente que la valoración negativa del espacio público se mantiene como tendencia estable y que la percepción positiva tiende a bajar, aunque en los últimos dos años se haya recuperado con relación a los años 2011 y 2012, que fueron los de más baja calificación, justo después del pico importante del 2010.

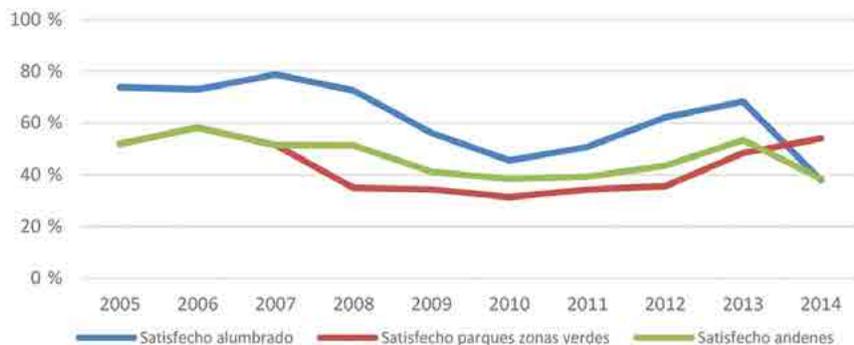
Gráfica 8. Cuidado y respeto de los espacios públicos



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

Finalmente, en cuanto al espacio público, la encuesta indagó sobre algunos de sus equipamientos básicos. En concreto, se consideran aquí tres: el alumbrado público, los andes y separadores, y los parques y zonas verdes. Es preciso anotar que cuando se preguntó a los encuestados por este equipamiento, se les pidió que respondieran con relación a su barrio.

Gráfica 9. Satisfacción con el equipamiento del espacio público



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

Claramente, se observa que el alumbrado es el mejor evaluado de los tres, pero que la satisfacción con este servicio, esencial para el uso del espacio público en la noche, ha disminuido significativamente con el tiempo. También ha decrecido, pero en mucha menor medida, la satisfacción con los andenes, que no ha sido tan alta, y hay una recuperación significativa de la satisfacción con las zonas verdes, que ha regresado a los niveles más altos que tuvo entre el 2005 y el 2007, un poco por encima del 50 %. Nuevamente, el año más bajo para los tres elementos es el 2010, disminución con la satisfacción que se inicia en el 2008; el punto de recuperación para los tres es el 2013.

Si se examina este equipamiento por estratos, hay diferencias importantes. La buena valoración del alumbrado público ronda en todos los estratos por el 60 %, siendo la más alta la del 6 con el 70 % y la más baja a del 1 con el 58 %. No ocurre así con los otros dos tipos de equipamiento. Los andenes y separadores tienen un nivel de satisfacción por encima del 50 % en todos los estratos, salvo en el 1. Donde son más claras las diferencias es en el estado de parques y zonas verdes. Claramente, del estrato 3 hacia abajo la valoración positiva es de solo el 29 % en el estrato 1 y llega hasta el 41 % en el 3. Para los tres estratos más altos, esta valoración positiva ronda el 60 %.

Gráfica 10. Satisfacción con equipamiento espacio público en barrio



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

En síntesis, el panorama es predominantemente negativo. Los resultados de la percepción con relación al espacio público muestran que los encuestados no lo perciben como un tema importante, y son preferentemente indiferentes con respecto al espacio público existente, que está, en su opinión, mal cuidado, aunque el equipamiento con el que cuenta se considera medianamente en buen estado.

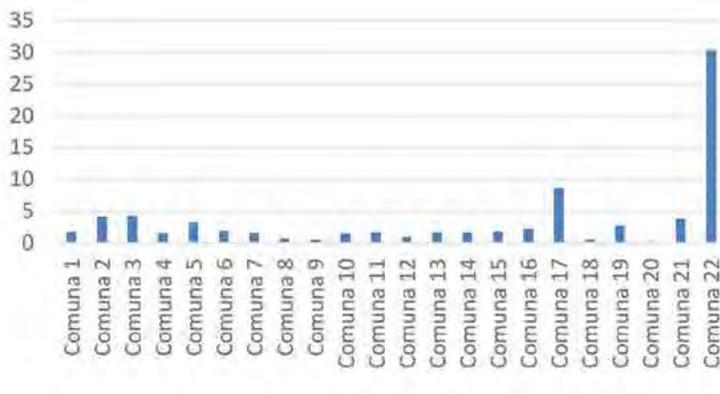
### *Déficit de espacio público en Cali*

Con motivo de la revisión ordinaria del POT de Cali, a partir del año 2011 se abrió un nuevo capítulo sobre la discusión del modelo de ciudad que se quiere. Aunque la definición del POT es tan solo un componente de ese modelo, es sin duda crucial, pues establece, entre otras cuestiones, los usos del suelo de la ciudad. Uno de esos usos es el del espacio público, que, como se señaló en páginas anteriores, es, por disposición legal, un elemento estructurante y articulador del espacio urbano.

Planeación Municipal hizo un balance de los resultados del POT aprobado en el año 2000, que es el que ha estado vigente en el tiempo de la encuesta. Este balance dice, en síntesis, que el plan previsto en ese entonces nunca se inició. Comprobó que el déficit de espacio público, medido según la norma, es alarmante. Para el 2012, Cali contaba con 2,4 m<sup>2</sup> de espacio público por habitante. Bastante lejos de la propuesta de la norma de 1998, que habla de 15 metros y de la prevista en el Plan

de Desarrollo de la actual alcaldía, que habla de 6 metros y que se formula ahora como pretensión del POT para el 2023. En lo que va del siglo, Cali ha pasado de 2,51 m<sup>2</sup> por habitante en el 2001 a 2,76 m<sup>2</sup> en el 2014. A esto hay que agregar que existe un importante desbalance territorial en la disponibilidad de espacio público, como lo señala el balance que hizo planeación del POT del 2000 y de los estudios que ha hecho Camacol (2007) al respecto, en donde en las zonas de mayor densidad poblacional es donde menos espacio público efectivo hay, como se puede observar en la Gráfica 11. Es decir, hay inequidad en la disponibilidad de espacio y se está prácticamente en las mismas condiciones de hace quince años, incluso después de las obras complementarias del Sistema de Transporte Masivo y de algunas de las Megaobras, y su distribución en el espacio urbano es altamente inequitativa. Además, como se puede comprobar en el POT aprobado en el 2014 y en los informes de calidad de vida de *Cali Cómo Vamos*, una tarea pendiente por hacer es un inventario adecuado del espacio público que dé cuenta de su calidad y funcionalidad.

Gráfica 11. m<sup>2</sup> de espacio público por habitante



Fuente: Planeación Municipal - revisión del POT 2000.

Visto desde esta perspectiva, es quizás excesivo el grado de satisfacción que manifiestan los encuestados con el espacio público disponible en la ciudad. Máxime si el poco disponible se percibe como mal cuidado.

Hay, sin duda, una relación entre el hecho de que el espacio público disponible no se haya modificado en el tiempo y el hecho de que no sea un tema prioritario para la ciudadanía. Al no haber ningún tipo de presión para la mejora de este, pasa a ser un tema secundario. No es que la presión pública garantice la solución del problema (si fuese así, los problemas de seguridad, por ejemplo, ya se habrían resuelto),

sino que si se le presta más atención por parte de la ciudadanía (que al menos el grado de indiferencia que reflejan las encuestas disminuya), la probabilidad de que se aborde como cuestión importante para la Administración Municipal, los líderes políticos y sociales, es mayor.

Hay dos elementos que adicionalmente deben considerarse a la hora de pensar el espacio público en la ciudad. Uno, el tema del espacio público no debe verse exclusivamente como un tema de responsabilidad ciudadana, al exigir –de un lado– sus derechos sobre la calidad de vida que debe ofrecer la ciudad y, por supuesto, su participación en la construcción de dicha calidad de vida, y –de otro lado– en relación con la responsabilidad de la Administración Municipal para cumplir con sus obligaciones. El espacio público está inmerso en la problemática de las rentas del suelo disponible y edificable en Cali; está sujeto a la precariedad en el funcionamiento de los instrumentos de planeación, que se encuentran supeditados, a su vez, en muchas ocasiones, a las enormes presiones del mercado del suelo y a la dificultad de construir un proyecto colectivo de ciudad, en las últimas décadas, que logre conciliar los intereses de los urbanizadores, los políticos y los ciudadanos. Un asunto no menor en este aspecto es la debilidad administrativa que tiene la oficina de Planeación Municipal, en buena parte de este periodo, por las falencias en el POT del 2000 y por las reformas administrativas que se han hecho en la Administración Municipal también desde el año 2000. Esta oficina ha carecido, en muchos casos, de los recursos legales, técnicos y de personal para abordar su tarea. No es solo un asunto de corrupción o incapacidad, hace falta asimismo un balance sobre el espacio público que incluya las posibilidades reales de la estructura del Estado local para incidir sobre su territorio.

Dos, una de las críticas más usuales a la ciudadanía, con respecto al cuidado del espacio público, es su invasión con fines privados. Invasiones y ocupaciones de todo tipo, en casi todos los sectores de la ciudad y en todos los estratos. Evidentemente, no es lo mismo ocupar el espacio público para poner una venta ambulante en un lugar céntrico como única posibilidad de ganarse la vida, que encerrar una zona verde pública para el disfrute particular a partir de la excusa de que así se puede cuidar mejor. Pero ambas comparten la idea más general que hay sobre lo público en Colombia, que se trata de bienes mediante los cuales se puede sacar provecho en función de las necesidades propias. Se insiste en que son problemáticas distintas y que los vendedores ambulantes (por dar un ejemplo de actores que han sido importantes en distintos momentos de la historia de la ciudad) encuentran en el

espacio público un modo legítimo de obtener ingresos; sin embargo, la dificultad de concertar su acción con otros usos posibles y necesarios del mismo espacio, termina haciendo parte de la dinámica general de todos los actores privados de apropiación para fines particulares de este espacio. Nuevamente, aquí la debilidad del estado local ha sido la característica predominante, tanto por imposibilidad de recursos como por incompetencia y corrupción.

Incide en los dos elementos mencionados un punto que se debe considerar y que parodia una conocida formulación literaria, ¿de qué espacio público hablamos cuando hablamos de espacio público? Aunque no se desprende de las encuestas, es claro que ciertas prácticas que atentan contra el espacio público dependen del tipo de espacio en el que piensa el encuestado. Por ejemplo, en entrevistas a residentes de conjuntos cerrados en Cali, estos manifestaron posiciones firmes de defensa del espacio público del centro de la ciudad, es decir, reubicación de vendedores ambulantes, menos obstáculos y un acceso más fácil para todos. Medidas similares aplicadas a su entorno, como remover algunos obstáculos que impiden la libre movilización peatonal en su sector, la reubicación de los puestos de vendedores ambulantes donde se compra, etc., pareció no hacer parte del espacio público que hay que defender y dejar accesible para todos<sup>5</sup>. Esa concepción, sumada a las dificultades de la Administración Municipal de hacer valer las disposiciones para el espacio público, es un elemento para comprender la relación que tienen los caleños con el mismo.

No está demás, añadir que esta problemática no es reciente, pues están los problemas asociados a la apropiación de los ejidos en el siglo XIX y XX (Pacheco, 2015); el hecho de que desde 1924, por citar un ejemplo, el ingeniero Julio Fajardo señala el negocio inmobiliario como la actividad más lucrativa en Cali (informe presentado en ese año al Concejo Municipal), y se observa la dinámica de crecimiento de la ciudad desde la década del cuarenta, caracterizada por invasiones de todo tipo, promovidas en múltiples ocasiones por los propietarios de los predios y algunos políticos (Sáenz, 2010; Aprile, 1992); la urbanización mediante unidades residenciales promovidas por el UPAC, partir de principios de los setenta; el estiramiento de la ciudad hacia el sur de manera desordenada y con escaso control público; la precariedad de las zonas de ladera en vivienda y equipamiento de todo tipo. Estas, entre muchas otras, tienen un denominador común: solucionar el problema de apropiación del suelo, en particular con fines de vivienda, no ha traído aparejado un proceso de construcción

5 Estas entrevistas provienen de una investigación en curso sobre encerramiento urbano y espacio público. Una versión preliminar de sus resultados se presentó en el Seminario Internacional de Investigación sobre Encerramiento Residencial Urbano, realizado en la Universidad del Valle el 13 y 14 de octubre del 2015.

de espacio público consustancial a esos procesos de edificación en Cali. Esa es, sin duda, una de las razones más relevantes para que el espacio público sea precario y poco valorado.

En la primera parte de este apartado se precisó que las encuestas dan cuenta de solo una dimensión del espacio público: la percepción que se tiene sobre el espacio público disponible físicamente. Se ha identificado que este no es un asunto prioritario para los caleños y que la valoración sobre la existencia se mueve entre la indiferencia y la calificación negativa. En síntesis, que no está en condiciones de cumplir las condiciones básicas para soportar y propiciar la convivencia, la recreación, la formación de ciudadanía. Su rasgo constitutivo sería, entonces, la precariedad.

## **La percepción sobre la oferta de recreación y cultura**

### *Satisfacción y bajo consumo*

El segundo ítem examinado en este apartado es la percepción que se tiene acerca de la oferta de recreación y cultura que hay en la ciudad. Antes de presentar los resultados, es preciso señalar algunas características de la encuesta. Lo primero es que las preguntas sobre estos aspectos aparecen desde el año 2006, un año menos que en el caso del espacio público. La segunda, es que la encuesta pregunta por una serie de actividades culturales, orientadas, principalmente, al disfrute y consumo de bienes de la oferta cultural, privilegiando el entretenimiento que ofrece la ciudad en términos de bienes (tradicionalmente llamados así). Aunque se incluyen desde el 2006 las preguntas por la asistencia a eventos deportivos, una oferta de entretenimiento importante para un sector de la ciudad, no se incluyen actividades recreativas importantes como la salida al río o a la piscina los fines de semana. Sí hay desde el 2006 una pregunta sobre ir a parques como forma de recreación, y se incluye desde el año 2009 la visita a los centros comerciales como parte de la recreación de los caleños.

Estas preguntas permiten hablar de la relación entre ciudad y recreación y cultura, conforme con la primera de las maneras mencionadas en el primer apartado. Se indaga sobre el uso del tiempo no laboral para valorar prácticas y consumos que se ofrecen en la ciudad. Al ser una encuesta de percepción, el énfasis está puesto en las prácticas de los ciudadanos, en sus consumos y actividades, y es poco lo que se puede

inferir de la oferta. Los resultados, entonces, hay que ubicarlos desde esta perspectiva, que muestra un aspecto clave para la comprensión del fenómeno en la ciudad, pero que debe ponerse en relación, en trabajos posteriores, con las otras dos maneras mencionadas.

Adicionalmente, no se explora lo que sucede con el consumo de medios tradicionales como la televisión o la radio, ni acerca de los usos de Internet, por donde presumiblemente se tenga acceso a una multiplicidad de bienes culturales, o en torno a los cuales haya prácticas de consumo cultural significativas<sup>6</sup>. Hay, de todos modos, una consideración importante sobre estos medios tradicionales y es que se indaga acerca de si ellos han sido el canal a través del cual las personas se han enterado de proyectos o de la actividad política en la ciudad. Sí se incluye la lectura de periódicos y revistas, práctica cultural muy importante, pero que hay que repensar dado los cambios que desde hace más de una década se presentan en las prácticas de lectura, gracias al aumento del acceso a Internet para consultar los medios tradicionalmente impresos.

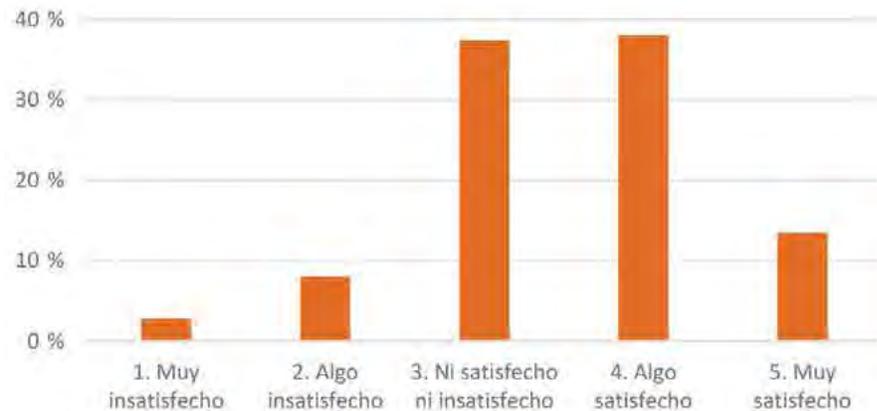
Hechas estas anotaciones, los principales resultados de la percepción sobre la oferta de recreación y cultura se presentan a continuación. No está de más recordar que otros posibles factores explicativos de estos resultados, incluidos en la encuesta, como el orgullo o la valoración de la situación de la ciudad, jugaron un papel casi nulo en condicionar estas respuestas.

Una escasa mayoría de los encuestados se encuentra satisfecha con la oferta mencionada, pues quienes así respondieron representan el 51 %, mientras aquellos que se sintieron insatisfechos son cerca del 11 %. Lo que se ha calificado como indiferencia en relación con esa oferta es de todos modos alto, llega al 38 % restante<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> En el cuestionario del 2006 hubo dos interrogantes sobre el consumo de medios. En el primero se preguntaba por la navegación en Internet, que tuvo ese año una respuesta del 20 %, y en el segundo se preguntó por el visionado de películas en video, frecuencia del 26 %. Las preguntas no se repitieron en los años siguientes.

<sup>7</sup> Es pertinente indicar, previo a ver los resultados, que la satisfacción con la oferta recreativa y cultural se formuló durante la mayor parte de los diez años como una sola pregunta, sin diferenciar entre cultura y recreación. Incluso el capítulo del cuestionario en el que se indaga por este punto se llama *Cultura, recreación y deporte*. Cuando se indaga acerca de los costos de estas actividades, también se pregunta como un solo ítem. Lo mismo ocurre cuando se pregunta acerca del papel de la empresa privada en esta oferta. Para los últimos dos años, en los cuales esta pregunta aparece diferenciada, se hicieron los ajustes del caso para unificar los resultados con las respuestas de los años previos.

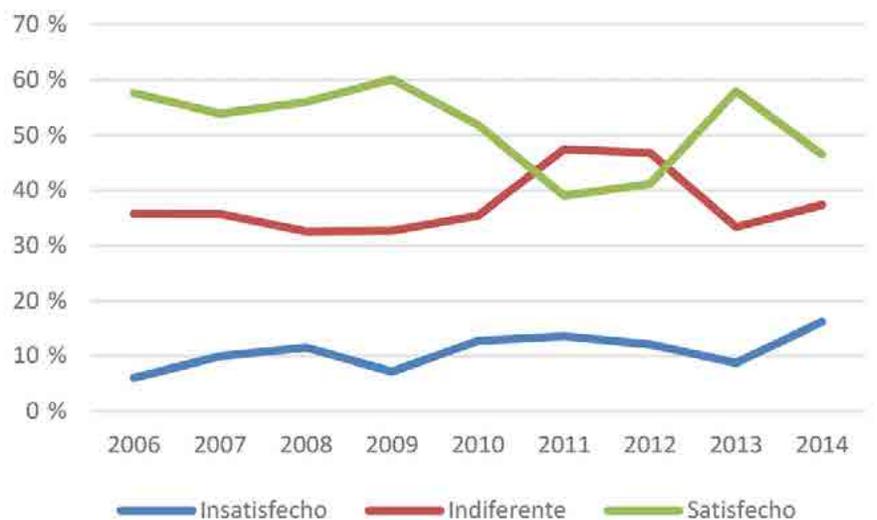
Gráfica 12. Satisfacción con la oferta recreativa y cultural



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

En el tiempo, como tendencia general, la satisfacción tiende a disminuir, en particular entre el 2009 y el 2012; luego hay un repunte de la satisfacción, que decae para el 2014. En los años en los que la satisfacción disminuyó, aumentó la indiferencia con relación a la oferta de recreación y cultura. Mientras tanto, la insatisfacción tiende a crecer en el periodo estudiado y, aunque se mantiene relativamente baja, hay que señalar que pasó de ser el 6 % en el 2005 al 16 % en el 2014, lo cual constituye un incremento significativo.

Gráfica 13. Satisfacción con la oferta cultural y recreativa



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

De acuerdo con las zonas de la ciudad definidas en la encuesta, no hay mayores diferencias entre zonas en cuanto a la satisfacción con la oferta, la mayor diferencia es del 4 %, siendo la más baja la del nororiente con el 49 % y la más alta la de la zona sur con el 53 %. No ocurre así cuando se examina por estrato este punto. El estrato 6 es el más satisfecho con la oferta de recreación y cultura, con el 63 %, mientras que el 1 tiene en este punto el 49 %. A su vez, los estratos más insatisfechos son el 1 y el 6, ambos por encima del 10 %. El 6 es el estrato que menos es indiferente frente a la oferta, dado que es el único por debajo del 30 %, mientras que los otros cinco tienen distribuciones bastante similares.

Gráfica 14. Satisfacción con la oferta de recreación y cultura según estrato



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

Un rápido balance de estos tres primeros conjuntos de datos muestra una tendencia general a la satisfacción con la oferta de recreación y cultura, con diferencias en algunos años y según el estrato, pero sin contrastes muy marcados.

Si se examina la oferta de acuerdo con la actividad, esta situación cambia. No obstante, hay que hacer antes una anotación metodológica. En el cuestionario, hasta el 2011, no se diferenciaba entre actividades culturales y recreativas, es decir, las opciones propuestas al encuestado

eran: actividades deportivas como espectador, practicar algún deporte - actividad física (sin incluir ciclovía), participar en la ciclovía, ir a parques, teatro, cine, conciertos, ferias, conferencias, festivales, tertulias, carnaval, Visitar museos/galerías, baila/sale a bailar, leer libros/periódicos/revistas. Todas dentro de un mismo ítem<sup>8</sup>.

A partir del 2012, el cuestionario dividió las opciones anteriores en dos preguntas distintas, por un lado, las actividades culturales que tenían como opciones teatro, cine, conciertos, ferias, conferencias, festivales, tertulias, carnaval, visitar museos/galerías, leer libros, leer periódicos/revistas, a los cuales se añadió visitar monumentos históricos. Con relación a la opción de leer libros, periódicos y revistas, hubo también un cambio, se separaron los libros de los periódicos y las revistas<sup>9</sup>. Por el otro lado, en las actividades recreativas y deportivas se agruparon las siguientes opciones: actividades deportivas como espectador (sin incluir la televisión)<sup>10</sup>, practicar algún deporte - actividad física (sin incluir ciclovía), participar en la ciclovía, ir a parques, baila/sale a bailar. Desde el 2009 se había incluido visitar centros comerciales en el listado de actividades.

8 En el cuestionario del 2006 se incluyeron como parte de las actividades recreativas algunas preguntas que luego desaparecieron, las dos ya mencionadas en líneas precedentes sobre Internet y el visionado de películas en video.

Adicional a estas, se preguntó sobre la asistencia a ceremonias u oficios religiosos, que tuvo una frecuencia del 26 % en el único año en que se hizo esa pregunta.

9 La separación en la pregunta ya estaba en el cuestionario del 2006, cuando se incluyó por primera vez, y luego se unificó. Este cambio no se ha tenido en cuenta para el presente análisis, y se ha mantenido la codificación original, haciendo el ajuste respectivo en la base de datos y dejando juntas todas las actividades de lectura propuestas (libros, periódicos y revistas), para sacar provecho de la línea de tiempo y el valor agregado del trabajo.

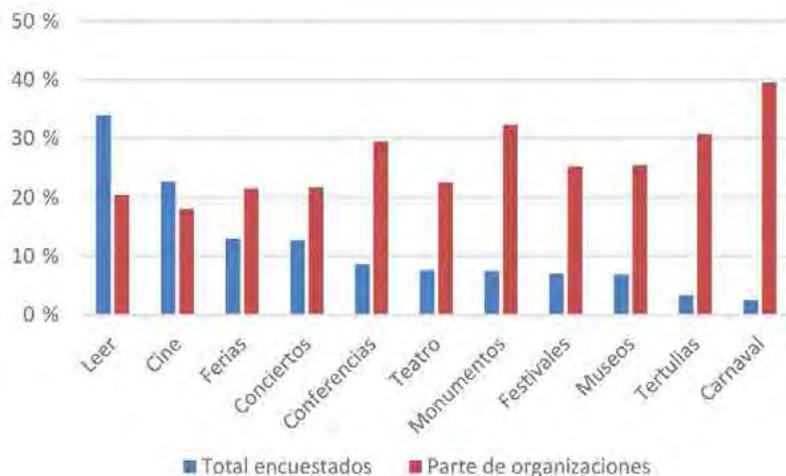
10 Antes se preguntaba solo como espectador, lo cual no diferenciaba si se era espectador presencial o si se hacía por algún medio de comunicación. Es curioso que se excluya la televisión y no la radio, pues algunos deportes como el ciclismo o el fútbol todavía tienen seguidores que, por distintas razones, usan ese medio.

Para mayor facilidad en la presentación de los resultados, se va a mantener la división adoptada a partir del 2012.

En cuanto a las actividades culturales, predomina en las respuestas: leer como principal actividad, respondida por el 34 % de los encuestados; seguida de ir al cine, con el 23 %; y luego la asistencia a ferias y conciertos, cada una con el 13 %. En general, es bajo el reporte de asistencia a actividades culturales, pues de las once opciones solo cuatro sobrepasan el umbral del 10 %. No hubo con respecto a este aspecto grandes diferencias por edad o por género. Las referidas al estrato y a la zona de la ciudad se indican a continuación. Sin embargo, llama poderosamente la atención que pertenecer a una organización comunitaria modifica de manera significativa la preferencia en las actividades culturales. Si para el conjunto de los encuestados asistir a un carnaval es una actividad poco frecuente, apenas lo hace el 3 %, entre quienes manifestaron que pertenecían a una organización ese porcentaje sube al 40 %. Lo mismo ocurre con la visita a monumentos y a tertulias, que pasan de frecuencias muy bajas entre el total de los encuestados a ser superiores al 23 % en los miembros de organizaciones sociales. Notoriamente, entre las actividades culturales más significativas del total de quienes respondieron la encuesta, es donde se muestran menos frecuencias entre quienes pertenecen a

una organización. Llama la atención, en especial, la pregunta por la lectura, que es 10 puntos porcentuales menor entre estos últimos, con relación al total de los encuestados. No se dispone de una hipótesis que explique este caso, pues no hay variables adicionales como edad o género, entre quienes pertenecen a organizaciones o entre quienes no, que contribuya a explicar este hecho; se requieren, por tanto, otro tipo de datos para dilucidar este punto.

Gráfica 15. Actividades culturales

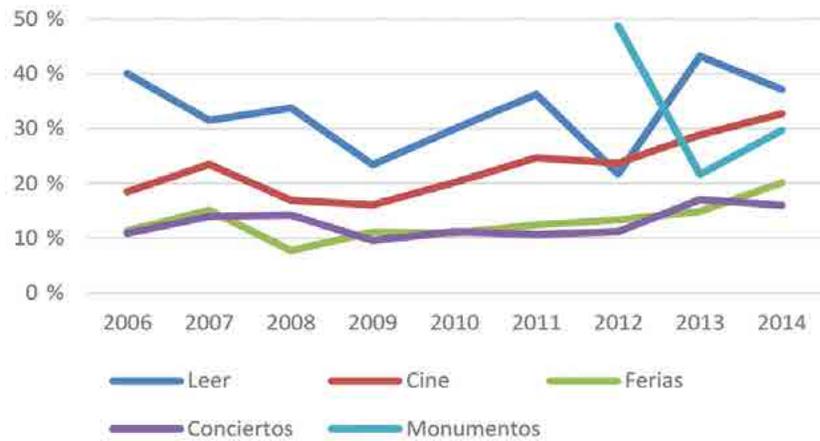


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

Si se examinan las cinco actividades culturales que en el tiempo han tenido una frecuencia superior al 10 %, se ve una tendencia creciente en tres de ellas, que son: ir a cine, ir a conciertos e ir a ferias, siendo la primera la que más crece. Para el caso de leer, es llamativo que esta frecuencia tenga una tendencia decreciente entre el 2005 y el 2009, y una irregular pero creciente entre el 2010 y el 2014. El concurrir a visitar monumentos de valor histórico, que se introdujo en el 2012, marca bastante alto en esos tres años. Valdría la pena examinar detenidamente cuáles son estos monumentos visitados por los caleños, información que se desconoce al momento de la escritura de este texto.

Otro rasgo importante de estas actividades culturales es que al menos tres de estas ofertas son casi siempre de entretenimiento y suponen algún tipo de pago: ir a cine, ir a ferias y a conciertos. Son las tres que más claramente crecen en el tiempo. Este crecimiento es similar si se mira por estrato, no así por edad, en donde hay un mayor crecimiento para los más jóvenes, aunque la diferencia con los mayores de 45 años no es superior a 8 puntos porcentuales.

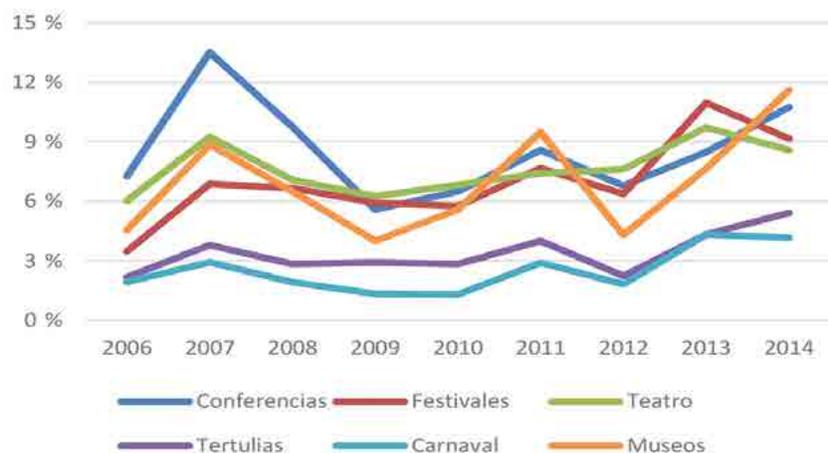
Gráfica 16. Cinco principales actividades culturales



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

Esta tendencia creciente en el tiempo para las actividades culturales, se mantiene para las otras que tuvieron una frecuencia inferior, como lo muestra la Gráfica 17. La excepción es la asistencia a conferencias, que tiene un comportamiento bastante irregular, similar al de la asistencia a museos, pero menos pronunciado. Algunas de estas actividades, como están propuestas en el cuestionario, no están tan claramente especificadas como podrían estarlo; de allí que, por ejemplo, la diferencia entre conferencias y tertulias pueda ser borrosa, en caso de que la tertulia sea una actividad cultural notoriamente definida para el siglo XXI.

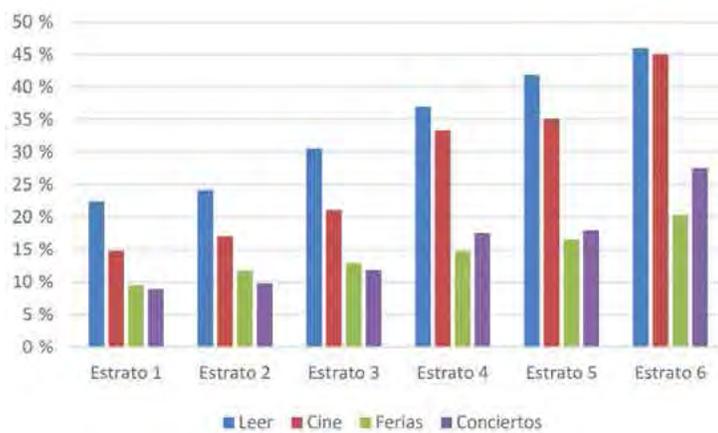
Gráfica 17. Actividades culturales secundarias



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

Si se examinan las principales actividades culturales a las que acuden los encuestados por estrato, es claro que el acceso a estas formas de entretenimiento y a la lectura se duplica del estrato 1 al 6. La tendencia es creciente en cada una de estas actividades. En el resto, las de menor frecuencia, se observa un comportamiento similar, de aumento en la asistencia a estas actividades, en la medida en que aumenta el estrato, pero la diferencia, por el número bajo de respuestas, no llega a ser tan alta. En una ciudad en donde hay una desigualdad económica pronunciada, llama, de todos modos, la atención que estas diferencias no sean mayores, dado que el ingreso de las personas que están en el estrato 6 es varias veces mayor que el de las pertenecientes al estrato 4 y aún mayor que el de las del 1. Se esperaría que este consumo fuese notoriamente más alto, sobre todo si se recuerda que el estrato 6 tiene una representación mayor entre los encuestados, que la que tiene en el conjunto de la ciudad. Es un tema pendiente por investigar con datos más consolidados y que complementen lo que se ha hecho desde la perspectiva de las industrias culturales locales, y estableciendo cuáles son esas prácticas de recreación y entretenimiento que tienen los caleños.

Gráfica 18. Asistencia a principales ofertas culturales



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

La Tabla 3 muestra que se evidencian algunas diferencias importantes en el sur y el noroccidente, en donde, en términos muy generales, se supondría que las clases medias, predominantes en estas zonas, tienen los mayores índices de lectura, pero están apenas 8 puntos porcentuales por encima del Distrito de Aguablanca. Lo cual quizá contribuya a espantar algunos estereotipos acerca de ambas zonas. Infortunadamente, no hay datos obtenidos mediante otras fuentes que permitan contrastar estos resultados en materia de lectura en la ciudad. Las diferencias en cuanto

al cine son un poco mayores, llegan a los 10 puntos porcentuales, pero no son tampoco muy amplias; sin duda aquí el factor económico tiene un peso mayor.

Estas diferencias se repiten por zonas, en menor grado, en el caso de la visita a monumentos, asistencia a conciertos, festivales y carnavales, en donde las diferencias realmente grandes se establecen con respecto a la asistencia al teatro (las personas de sur y del noroccidente van tres veces más que los del Distrito de Aguablanca a este espectáculo). La diferencia entre el Distrito y los del nororiente y oriente es de alrededor dos veces más. En el tema de las conferencias, la diferencia es un poco menos del doble. Estas dos últimas, sí confirman los estereotipos acerca de estas actividades culturales, al menos en tiempos recientes. Como también lo haría la escasa distancia que hay entre zonas con relación al tema de 'la feria'. En Cali, esto no es ninguna novedad, a condición de que se tenga claro que esta asistencia no permite ver diferencias en el valor de los consumos que seguramente sean mayores.

Tabla 3. Comparativo del consumo de actividades culturales por zonas

Actividad	ZONAS					Colombia <sup>1</sup>	América Latina	Unión Europea <sup>2</sup>
	NOR OCCIDENTE	NOR ORIENTE	SUR	ORIENTE	DAB			
Leer	40,8 %	34,4 %	39,3 %	34,0 %	32,7 %	45 % <sup>3</sup>	32 %	68 %
Cine	25,4 %	20,1 %	27,4 %	23,9 %	16,9 %	32 %	35 %	52 %
Monumentos	24,0 %	16,5 %	23,3 %	20,2 %	16,0 %	36 %	38 %	52 %
Conciertos	14,9 %	9,7 %	15,1 %	14,2 %	9,8 %	29 %	32 %	35 %
Ferias	14,5 %	11,3 %	13,8 %	13,9 %	11,5 %	N.D.	N.D.	N.D.
Teatro	11,1 %	5,5 %	10,1 %	7,8 %	3,6 %	24 %	12 %	28 %
Conferencias	11,0 %	6,6 %	10,2 %	9,5 %	5,7 %	N.D.	N.D.	N.D.
Museos	9,5 %	5,7 %	8,1 %	6,9 %	4,4 %	N.D.	N.D.	37 %
Festivales	7,8 %	7,1 %	7,3 %	6,5 %	6,1 %	N.D.	N.D.	N.D.
Tertulias	5,7 %	2,8 %	3,8 %	3,2 %	1,4 %	N.D.	N.D.	N.D.
Carnaval	3,5 %	2,2 %	2,8 %	2,6 %	2,0 %	N.D.	N.D.	N.D.

\* Datos provenientes del Latinbarómetro 2013 para Colombia y América latina.

\*\* Datos provenientes del Eurobarómetro 2013.

\*\*\* Estos datos se refieren solo a la lectura de libros y se limitan a haber leído al menos un libro en el último año.

La comparabilidad con los datos de Cali es difícil y es más una referencia.

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

A manera de referencia, se indican en la imagen algunos valores sobre las actividades culturales en Colombia, América Latina y Europa. Las evidentes distancias muestran que, en general, comparado incluso con Colombia, la asistencia a este tipo de actividades o el desarrollo de estas prácticas son bajos.

Con relación a las actividades recreativas, entre las opciones consideradas predomina con claridad la asistencia a parques, seguida de la visita a centros comerciales y, en tercer lugar, las salidas a bailar. Si se integra la actividad física, la ciclovía y la práctica de un deporte, estas representarían el 41 % y tendría el tercer lugar. La asistencia a espectáculos deportivos, con la claridad que se hizo anteriormente, es la última en frecuencia de estas actividades. Estas diferencias no son relevantes en términos de estratos y hay resultados muy similares entre ellos, salvo en el caso de ser espectador de un deporte, en donde el estrato 3 y 4 estuvieron casi nueve porcentuales por debajo de los otros cuatro estratos.

Gráfica 19. Participación en actividades recreativas

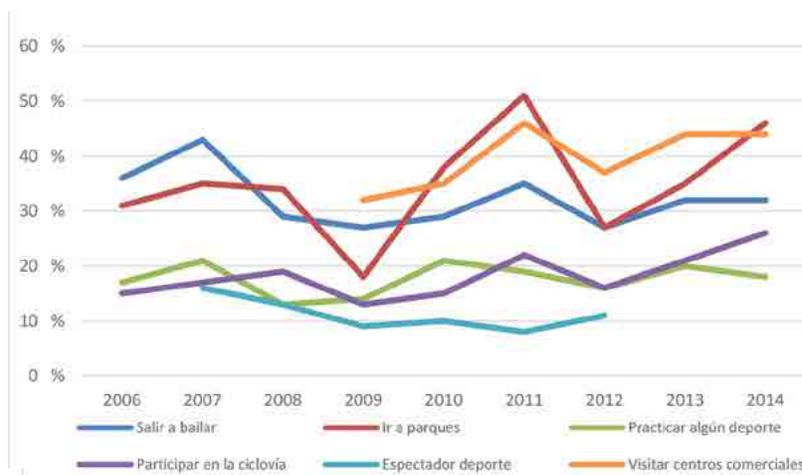


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

La tendencia de estas actividades en el tiempo no es creciente, como se observó para el caso de las de orden cultural. Una de las actividades tiene variaciones importantes en el tiempo: ir a los parques, que oscila entre el 18 % y el 51 %. Dos actividades, asistir a centros comerciales y a la ciclovía, tienen tendencia a aumentar en el tiempo. Salir a bailar tiene, por el contrario, una tendencia decreciente, al igual que acudir a actividades deportivas como espectador. Mientras que la práctica de algún deporte o realizar actividades físicas es relativamente

constante, pero con una frecuencia total baja y preocupante, si se hace la vieja asociación entre deporte y salud. La práctica deportiva es mayor en cuanto menor es la edad, pero las diferencias no son muy significativas. Por estrato, la práctica de algún deporte es mayor en los estratos altos, pero, al igual que en el caso de la edad, no es mayor a 5 puntos porcentuales con relación al estrato uno, que es el de la frecuencia más baja.

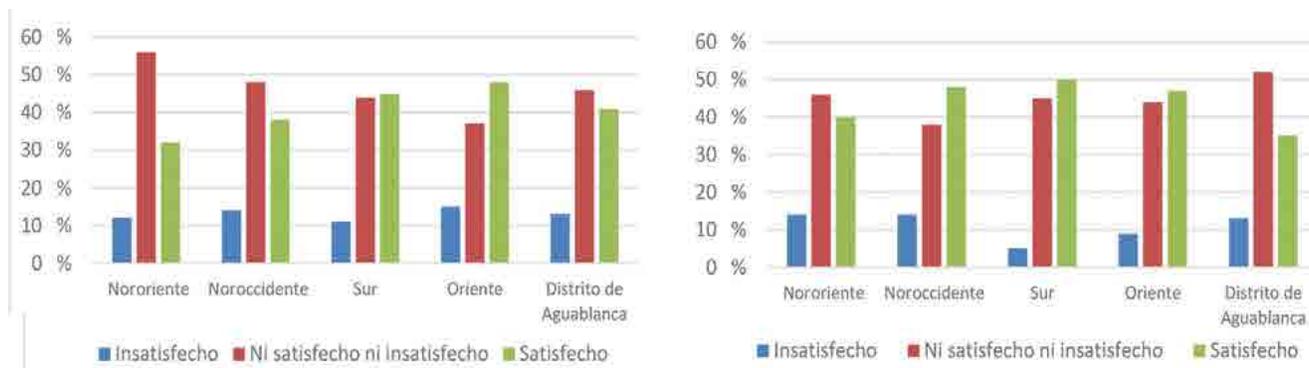
Gráfica 20. Actividades recreativas



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

Aunque no se dispone de los datos para explicar adecuadamente esta variabilidad, puede explorarse la hipótesis de que se trata de asuntos sobre los cuales la gente tiene una experiencia directa y cotidiana, y tiene opiniones que varían más en función de ciertas coyunturas específicas, propias de su localidad o del corto plazo. Algunas de las actividades culturales propuestas también podrían entrar dentro de esta consideración, como ir a cine; sin embargo, no todas las actividades de esta oferta cultural son tan cercanas. Esta variabilidad se observa también cuando se examina la satisfacción que tienen los encuestados con respecto a la oferta de recreación por zonas de la ciudad. Obviamente, al tratarse de prácticas con mayor frecuencia que las culturales y sobre las cuales, en principio, no hay ningún prerrequisito, y no suponen un costo alto, salvo que salir a bailar se haga en sitios con precios elevados, es probable que las respuestas admitan una variación mayor. Las siguientes gráficas muestran estas variaciones.

Gráfica 21. Satisfacción con la oferta recreativa entre quienes van a parques (izquierda) y quienes van a bailar (derecha)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta del programa *Cali Cómo Vamos*.

Estas diferencias significativas entre zonas evidencian la desigual distribución de espacios para las actividades recreativas. Llama la atención que tales diferencias no sean más notorias para los encuestados y que no reflejen las respuestas negativas o indiferentes que se mencionaron atrás en los apartados referidos al espacio público.

En síntesis, con cuanto a la oferta de recreación y cultura, hay bajos niveles de asistencia a las prácticas culturales, más a las recreativas, aunque esta división no sea muy precisa en la encuesta. Son más evidentes las diferencias por estratos y por zonas, con relación a las actividades recreativas que a las culturales, lo cual será discutido en el siguiente apartado.

### *Sobre el entretenimiento urbano*

Un balance de los datos anteriores supone dos tipos de consideraciones. Un primer tipo se puede resumir de manera rápida en el hecho de que la oferta en la ciudad tiende a producir un mayor grado de satisfacción de los encuestados con la misma, así una tercera parte sea, ciertamente, indiferente con ella. Esta satisfacción es desigual por zonas de la ciudad y, en especial, en el caso de las prácticas recreativas. La debilidad de la oferta, alguna restricción económica, la ausencia de propuestas claras en torno a la recreación, muestran una ciudad que carece de una oferta que garantice estas posibilidades. El estudio de Camacol sobre déficit de vivienda, en el 2007, señalaba en 43 el déficit de centros recreativos y en 126 el de parques para la recreación, estimando estas informaciones con base en la población total de Cali y según la densidad por comuna. Los datos del diagnóstico para la revisión del POT no muestran ninguna mejora significativa en este sentido para el año 2012.

En las páginas preliminares se expuso que una manera adecuada de entender la vida urbana, en torno a las prácticas de recreación y cultura, pasa por pensarlas como aquellas que contribuyen en la definición de los rasgos que la caracterizan. En materia de recreación se hace poco por lograr que esta pueda ser un punto de apalancamiento para crecer en las industrias del entretenimiento.

Lo mismo cabe decir de las actividades culturales, estas tienen frecuencias bajas en términos de asistencia y, como se vio en la comparación por zonas presentada unas páginas atrás, menores que en el país y bastante más bajas que en América Latina o en Europa. Así, según se infiere de las respuestas de los encuestados, es poco probable que estas actividades puedan contribuir a generar dinámicas económicas importantes, y, aunque el grado de satisfacción es positivo entre los encuestados, la satisfacción se restringe a un grupo pequeño de la población.

Un segundo tipo de consideraciones quizá deba ubicarse en una perspectiva más amplia. Hay muchas razones para considerar a Cali como una ciudad para el entretenimiento. La modernización urbana experimentada por la ciudad entre los años cuarenta y los años setenta, dio como resultado una ciudad que, por un lado, fue modelo de civismo y orden, en la que con el deporte como metáfora (la capital deportiva de Colombia y de América sucesivamente), se expresaban los valores de una modernización centrada en el progreso económico y el orden político. Pero, por el otro, el surgimiento de nuevos actores asociados a esa modernización trajo una ciudad rumbera, alegre, festiva, maravillosa no por su arquitectura o su oferta urbana, sino por la espontaneidad de su gente, por la belleza de sus mujeres, ‘la sucursal del cielo’.

El momento clave para congraciarse ese doble sello de identidad fueron los Juegos Panamericanos de 1971, punto de encuentro de ambas perspectivas, que parecieron articularse bajo el eslogan de *fiesta y progreso*. Junto a esta alegre unidad, convivía una ciudad caracterizada por las invasiones, en busca de vivienda para los innumerables migrantes; una ciudad con desigualdades económicas importantes y con comportamientos cada vez más violentos, pues la modernización no solo trajo nuevos actores sociales que buscaban participar y construir una nueva vida social, sino que también impulsó a otros que, en los márgenes, buscaban integrarse por vías menos legales. También destacó un sector minoritario pero importante, con mucha

visibilidad, alrededor de múltiples manifestaciones artísticas: el TEC de Enrique Buenaventura, los festivales internacionales de arte, el *Caliwood*, la creación del Museo de La Tertulia, entre otros. Todos, sin embargo, vinculados a la alegre esperanza que proporciona la idea de *fiesta y progreso*<sup>11</sup>.

Pensar las actividades culturales y de recreación en Cali supone considerar ese antecedente. La percepción acerca de su oferta y su práctica misma no surge en el vacío de las opiniones de los encuestados, sino que está ligada a lo que es la ciudad en materia de dichas prácticas. Por ejemplo, a primera vista podría resultar escaso el porcentaje de encuestados que sale a bailar (35 %), si se piensa en Cali como una ciudad rumbera. Pero si no se tiene en cuenta que tradicionalmente la rumba en la ciudad ha estado más asociada a la fiesta de casa, sobre todo, pero no exclusivamente, en los sectores populares, este porcentaje puede verse como alto. Una posible interpretación de este hecho puede ligarse a los cambios en las clases medias y medias bajas, que viven cada vez más en unidades residenciales que, por lo general, tienen normas sobre el ruido y la posibilidad de hacer fiestas en los apartamentos, lo cual explicaría por qué este porcentaje puede ser tan alto. En la dirección contraria, está que, en términos generales, la tendencia de este indicador es disminuir con el tiempo. Aunque diez años es un lapso relativamente corto, si se trata de ver modificaciones en las prácticas culturales, la disminución en la práctica de salir a bailar sugiere un cambio en las prácticas urbanas de recreación en la ciudad.

Este ejemplo permite, además, evidenciar que la frontera entre actividades recreativas y culturales es un elemento que se deberá considerar en el diseño de la encuesta. Bailar o leer son ambas prácticas culturales y, por supuesto, recreativas, así que su separación se basa más en una idea de cultura un tanto elitista. Pero más allá de estos resultados, la encuesta deja ver un gran vacío en términos de entretenimiento. Dado que ninguna práctica supera el 55 % y la mayoría están por debajo del 25 % de los encuestados, ¿qué hace el resto de los caleños como actividades recreativas y culturales? Como ya se señaló, el gran ausente son los medios masivos, más la Internet y su variada oferta de entretenimiento.

La potencialidad de las actividades de cultura y entretenimiento en la ciudad es alta. El desarrollo de tales potencialidades puede ser una condición importante para su transformación y progreso. Las posibilidades de este tipo de apuestas, como eje articulador del desarrollo

11 Para ver el peso de estas consideraciones en la oferta cultural se puede consultar a Espon (2006), en su obra *The Role and Spatial Effects of Cultural Heritage and Identity*.

local, son amplias. En primer lugar, porque son intensivas en mano de obra local, la cual dispone, en términos generales, de las competencias para desarrollar múltiples labores en este campo o puede perfeccionarlas con rapidez. Es uno de los modos más importantes de incrementar el flujo de turistas creciente en la ciudad y, por consiguiente, diversificar las oportunidades de empleo y de encadenamientos productivos. La lista de efectos positivos puede ser enorme y no se trata de repetir lo dicho en otros escenarios en cuanto a este tema. Pero la ampliación de esta oferta enfrenta, en general, los mismos retos que cualquier propuesta de desarrollo económico en Cali: ¿Qué mecanismos garantizan que estas propuestas contribuyan a la inclusión con diversidad cultural y social? ¿Qué diseños institucionales permiten que disminuyan o desaparezcan los fenómenos de exclusión étnica-racial que estas iniciativas pueden intensificar o incluso promover? ¿Qué propuestas económicas contribuyen a mejorar la distribución de la riqueza que se genere por esta vía? En el pasado, las oportunidades de crecimiento económico en la ciudad no han dado respuestas satisfactorias a estos interrogantes, pues Cali sigue siendo una ciudad excluyente en materia étnica, social y cultural, y con desigualdades económicas de vieja data.

## Conclusiones y recomendaciones

En la propuesta que elaboró Planeación Municipal, a propósito de la revisión del POT del 2014, se dijo que el:

Espacio Público define el conjunto de espacios y elementos de uso público destinados a la recreación y desarrollo de actividades de tiempo libre y al desplazamiento, encuentro o permanencia de la ciudadanía. Se complementa con elementos privados afectos al uso público que dan soporte al espacio público mejorando la calidad de vida urbana, tales como los antejardines... (Secretaría de Planeación Municipal de Cali, 2014, s. p.).

Sobre la base de esta definición, se propone la construcción de un sistema de espacio público para Cali, que deberá ser diseñado en un futuro, compuesto por:

[...] elementos estructurantes de escala Urbana y Regional, principalmente elementos de la Estructura Ecológica Principal como los Corredores Ambientales y Ecoparques, y los elementos de la Estructura Ecológica Complementaria como canales y separadores

viales adecuados como parques lineales; y por elementos de escala zonal y local, como parques, plazas y plazoletas que generan elementos de encuentro ciudadano de menor escala (Secretaría de Planeación Municipal de Cali, 2013, s. p.).

Aunque estas definiciones y propósitos sean susceptibles de mejora y de precisión, son indiscutiblemente un conjunto de formulaciones positivas y bien encaminadas. Se ajustan al espíritu de la norma, el ya mencionado Decreto 1504 de 1998, que define el espacio público en el país, y, sin duda, se aproximan a una concepción de ciudad en la que el espacio público es mucho más que un conjunto de espacios abiertos. La pregunta que surge es cuáles son los mecanismos que garantizan que estas intenciones se traduzcan en proyectos y obras para el diseño de ese sistema, y se respete la vocación que se le quiere dar al espacio público. El balance hecho por Planeación sobre la aplicación e impacto del POT del año 2000, es poco esperanzador como antecedente. La respuesta que usualmente se ofrece, sobre el hecho de que se trata de un mandato de obligatorio cumplimiento, se estrella con la evidencia de que el POT del 2000 tenía las mismas calidades jurídicas y no por ello se cumplió lo allí previsto.

Otra salida usual es trasladar la responsabilidad a la ciudadanía. Los distintos mecanismos de veeduría, la participación y el control ciudadano serían una salvaguarda para su cumplimiento. Entre los muchos problemas que trae esta atribución de responsabilidad, está el hecho de que el POT es un instrumento técnico, extenso y de difícil apropiación. El Acuerdo 0373 de 2014, por el cual se adopta, tiene 433 páginas y es previsible que en un futuro no muy lejano este se aumente con adendas y ajustes. Pero no es solo la complejidad el principal obstáculo, sino que, por amplia que haya sido la participación en la elaboración del POT, tema polémico y discutido por varios sectores durante su aprobación en el Concejo Municipal, no se trata de un documento del cual pueda decirse que cuenta con el respaldo y reconocimiento mayoritario de la ciudadanía<sup>12</sup>. Es cierto que la ciudadanía debe cumplir un rol activo en un elemento constitutivo de la vida en la ciudad, como es el espacio público, pero entre este deber ser y las disposición de la ciudadanía hay, en este caso, una distancia grande. Ese es un punto de partida que no se puede soslayar si se pretenden cambios importantes en la calidad de vida de la ciudad en un futuro.

Los resultados presentados en las páginas previas resultan bastante claros en términos de que el espacio público no es un tema que se considere prioritario por los caleños y sobre el cual predomina una cierta indiferencia. De hecho, hay una distancia importante entre la

12 Para señalar una de las muchas consideraciones acerca de esa representatividad, se puede ver el concepto que elaboró sobre el POT el Consejo Municipal de Planificación Territorial de Cali en el 2014.

satisfacción con el espacio disponible y con el que especifican las normas colombianas y las recomendaciones en materia de calidad de vida por la OMS. El déficit es de un poco más de 7 m<sup>2</sup> por habitante, en promedio, si se toma la cota mínima de 10 m<sup>2</sup> por persona y no la de 15 m<sup>2</sup> de la legislación nacional o los 16 m<sup>2</sup> de la OMS. Hay comunas, como la 18 o la 20, en donde el espacio público por habitante está entre 0.2 y 0.5 m<sup>2</sup>; sin embargo, los niveles de satisfacción con el espacio público están siempre en cualquier zona o estrato de la ciudad por encima del 30 %.

Anunciados estos resultados, hay que evitar la tentación de salmodiar a la ciudadanía para que se dé cuenta de la importancia que tiene el espacio público en su calidad de vida. La segunda cuestión es sortear el lugar común, luego de comparar estos datos con los de recreación y cultura, de insistir en que a los caleños les interesa más la diversión y el consumo de ciertos bienes culturales que su propia ciudad. No hay que repetir el discurso acerca de la ausencia de preocupaciones cívicas, como las que se supone vienen incluidas en el interés por el espacio público, como tampoco el remachar acerca del cambio en los valores, cambio en el que el goce ha venido a ocupar las obligaciones del deber ciudadano. Repetir ese conocido cuento es una tarea infructuosa y equivocada.

Ya que se tocó el tema de la recreación y la cultura, es pertinente en este punto recordar que la mejora en la oferta y su posibilidad de incidir en el desarrollo de la ciudad depende, en buena medida, de que se piense de manera articulada con la situación del espacio público. Para ello, se requiere contar con el esfuerzo privado, sin duda, pero es poco realista y un error de concepción importante, pensar que por sí solo el mercado, dentro del marco jurídico vigente, emprenderá acciones que integren aspectos sustantivos del espacio público y la recreación. Esa es una tarea del Estado.

El espacio público en Cali tiene deficiencias cuantitativas y cualitativas evidentes, solucionarlas pasa por tomar en serio la idea de que este es uno de los elementos estructurantes de la vida urbana, es, al decir de Borja (2003), la ciudad. Tomarse en serio esa afirmación supone que lo que se pretende estructurar no solo corresponde a conectar sus espacios vacíos. El POT vigente da un significativo paso adelante al proponer que esa estructura se piense a partir de las características ambientales de la ciudad, pensando integrar el sistema desde las cuencas de los ríos, en intervenciones que refuercen esa articulación, como el proyecto del Corredor Verde, y en asumir que muchas de las

intervenciones sobre el espacio público competen no solo a la ciudad, sino que tienen una escala regional, como podría ser el proyecto del parque del aire en la Base Aérea. Pero este paso adelante se propone sin gente<sup>13</sup>. Si el espacio público es la ciudad, la gente es el espacio público. No es solo un tema del cuidado, de mantener limpia la zona verde y engrasados los columpios. Tampoco de prohibir las ventas ambulantes e impedir que los carros se parqueen en los separadores. Estas cosas son una consecuencia y no el propósito de la apropiación del espacio público. El espacio público es el lugar de la convivencia, pero asimismo el lugar en donde se construye la cultura urbana, mediante prácticas de entretenimiento y recreación, entre otras cosas. El espacio público no puede pensarse por fuera de estas actividades de reunión y entretenimiento. La baja oferta de muchas de las actividades culturales está ligada a la manera como se ha venido pensando el espacio público en Cali. Si se integra el indispensable aumento cuantitativo de este espacio con las actividades que allí se propongan, las acciones de cuidado y preservación serán más sencillas, y pedirle a la ciudadanía responsabilidad sobre el mismo se traducirá, de manera más fácil, en acciones concretas de veeduría.

Ahora bien, como se anotó, hay dos factores relacionados directamente con este punto que no pueden esquivarse en cualquier propuesta de solución. El primero, es la capacidad real de la Administración Municipal, no solo de diseñar, sino de ejecutar y garantizar el mantenimiento en el tiempo de las intervenciones sobre el espacio público y sobre la oferta de actividades culturales y recreativas. Hasta el momento, esta capacidad es muy poca, pues no cuenta ni con los recursos económicos (en algunos casos con la capacidad técnica), ni con el volumen de funcionarios para emprender esta tarea. Si incluso para el diseño en estos temas se requiere casi siempre contratar a un consultor externo, tarea que debería ser casi que exclusiva de la administración central, de ahí en adelante parece que es poco lo que se puede hacer. Es allí donde debe entrar el sector privado, dado que es poco probable que en el corto plazo esta situación interna de la Administración cambie.

Esto lleva al segundo factor, el uso y renta del suelo urbano en Cali. Sin duda alguna, uno de los negocios más rentables de la ciudad ha sido la construcción, en especial de vivienda, pero no exclusivamente de esta. Caso que no tiene nada de novedoso, pues ocurre en casi cualquier urbe poblada. Una parte de las restricciones en materia de espacio público de la ciudad proviene del hecho de que, para la actividad de

13 Quizá la carencia más grande de la revisión aprobada para el 2014 del POT, es su mínima sensibilidad por la gente de la ciudad, no porque lo allí escrito no esté pensado para producir bienestar, sino porque es un POT que no reconoce ni diferencia las particularidades y la diversidad de la población caleña. Es un documento sobre el territorio hecho sin la gente que lo hace territorio. Quizá por eso sea de difícil apropiación, muy seguramente de allí derivan las fuertes críticas a los procesos de participación.

la construcción, los entes privados se limitan a cumplir, escasamente, con lo mínimo que prevé la ley. Y aunque hay excepciones importantes en las que los planes de construcción tienen propuestas interesantes y generosas en materia de espacio público, predominan aquellas de andenes estrechos, espacios verdes desprovistos de cualquier pretensión de parque, rectángulos de cemento de infinitas líneas superpuestas, sin marcos, sin aros, ni mallas, en los que es imposible la práctica de cualquier deporte, eso cuando existen. Si no se enfrenta esta situación, tampoco cabe esperar mucho en materia de cambio.

Un sistema de espacio público para Cali debe incluir una alianza con los actores privados que hacen la ciudad, que no son exclusivamente los constructores, y en la que, además de cumplir con las obligaciones legales, entiendan que una parte constitutiva de su propuesta, tanto de hacer negocio como de hacer ciudad, es la de incluir el espacio público en sus planes. La Administración Municipal es la principal responsable de esta tarea. Ante las limitaciones descritas en su capacidad, es la única instancia que puede garantizar que el espacio público crezca en calidad y cantidad, y es la que mejores condiciones tiene para demostrarle al privado que este redundará en su propio bienestar, como ciudadano y como inversionista. No solo por las mejoras en el valor de la propiedad, ni por lo que esto supone en el aumento de la renta del suelo, sino porque para muchos actores privados las oportunidades económicas en la mejora que se da en la oferta de actividades gratuitas en los espacios públicos son enormes. Y estas oportunidades tienen la ventaja de que pueden darse a diferentes escalas, en las cuales podrían participar desde pequeños negociantes hasta inversores grandes. Las ciudades que han mejorado consistentemente la oferta de espacio público mediante la oferta de actividades culturales, no solamente han mejorado su calidad de vida, han prosperado económicamente (Anguiano & Pancorbo, 2008; Colwell et al., 2002).

Un punto final sobre los asuntos aquí tratados. Si bien se ha hecho hincapié en la relación entre espacio público y actividades de recreación y cultura, no está demás considerar brevemente que hay otras relaciones que son fundamentales para la ciudad y que se derivan de este mismo vínculo. Por ejemplo, los espacios públicos ocupados con actividad constante mejoran algunas de las condiciones de seguridad (Velásquez, 2008), sobre las posibilidades de la gestión pública y la participación ciudadana (Delamaza, 2011); hay beneficios

directos sobre la salud de las personas (al respecto se puede ver la política distrital para la salud ambiental de Bogotá, 2011-2013); aunque resulta evidente y se ha dejado de lado en este apartado, porque hay otro capítulo destinado a analizarlo, los impactos positivos que tiene sobre el medioambiente de la ciudad (al respecto se puede ver adicionalmente el interesante texto del profesor Santana et al., 2010), sobre los cambios de temperatura en distintos lugares de Cali, asociados a la existencia o no de espacio público verde; y la lista podría extenderse. El punto que se quiere resaltar es que impactar el espacio público produce efectos integrales sobre el conjunto de la ciudad, puede traer efectos positivos sobre una gran diversidad de asuntos que resultan problemáticos en este momento; esto no es ninguna panacea, pero es quizás el mejor camino para hacer una mejor ciudad.

## Referencias

Alonso, J., Gallego, A. & Ríos, A. (2010). *Industrias culturales de Santiago de Cali*. Cali: Proyecto Industrias Culturales de Cali.

Anguiano, R. & Pancorbo, J. (2008). El marketing urbano como herramienta de apoyo a la gestión del turismo de ciudad, estudio de un caso: el patrimonio industrial. *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 6, 739 - 747.

Ansary, P. & Schoonbrodt, R. (1989). *Penser la ville*. París: Archives d'architecture moderne.

Aprile-Gnisset, J. (1992) *La ciudad colombiana: Siglo XIX y Siglo XX*. Bogotá: Banco Popular.

Arendt, H. (2005). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.

Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.

Camacol, Alcaldía de Cali, FEV & EMRU. (2007). *Déficit de vivienda en Cali*. Santiago de Cali: Camacol.

Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Madrid: Alianza.

Cerasoli, M. (2014). Espacio público y calidad urbana. En D. Sánchez & L. Domínguez, *Identidad y espacio público: ampliando ámbitos y prácticas*. Barcelona: Gedisa.

Clark, T. (ed.). (2003). *The city as an entertainment machine*. Boulder: Elsevier Press.

Colwell, P. et al. (2002). Recreation density and residential location. *Journal of Urban Economy*, 51, 418 - 428.

Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis*, 30. Recuperado el 24 agosto de 2015, de <http://polis.revues.org/2132>.

Fernández, P. (1994). *La psicología colectiva un fin de siglo más tarde*. Barcelona: Anthropos.

Figueroa, E. (2013). *Grandes eventos como oportunidades de transformación urbana: los Juegos Panamericanos de 1971 en Cali* (tesis doctoral inédita). Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Font, J. (2002). Radiografía de la política cultural local: competencias, funciones y perspectivas. En FEMP, *La política cultural de los municipios*. Madrid: FEMP.

García Canclini, N. (1998). *Culturas híbridas*. México: Grijalbo.

Gehl, J. (2014). *Ciudades para la gente*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.

Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili.

Kean, J. (1992). *La vida pública y el capitalismo tardío*. México: Alianza.

Koselleck, R. (1993). *Futuro pasado*. Barcelona: Paidós.

Landry, C. (2011). *Creativity, Culture & the City: A question of interconnection*. Düsseldorf: Ministry of Family, Children, Youth, Culture and Sport of the State of North Rhine-Westphalia.

Martín-Barbero, J. (2003). *Oficio de Cartógrafo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Navarro, C. (coord.) (2012). *Las dimensiones culturales de la ciudad*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Navarro, C. et al. (2012) *Las dimensiones y el carácter cultural de las ciudades*. En C, Navarro (coord.), *Las dimensiones culturales de la ciudad*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Negrier, E. (2007). Políticas culturales: Francia y Europa del sur. En *Política y sociedad*, 44 (3), 57 - 70.

Pacheco, M. (2015). *Al Oeste del Paraíso*. Cali: Programa Editorial de la Universidad del Valle.

Rabotnikof, N. (1997). *El espacio público: caracterizaciones teóricas y expectativas políticas*. Madrid: Trotta.

Sáenz, J. D. (2010). *Elite política y construcciones de ciudad: Cali 1958-1998*. Cali: Universidad Icesi.

Santana, L. et al. (2010). Estimación de un índice de calidad ambiental urbano, a partir de imágenes de satélite. *Revista de Geografía Norte Grande*, 45, 77 - 95.

Secretaría de Planeación Municipal de Cali. (2013). *Componente urbano del estudio de Revisión del POT de Cali*. Santiago de Cali: Alcaldía de Cali.

Sennett, R. (1997). *Carne y Piedra*. Madrid: Alianza.

Simmel, G. (2001). Las grandes urbes y la vida del espíritu. En G. Simmel, *El individuo y la libertad*. Barcelona: Península.

Velásquez, E. (comp.). (2008). *El libro blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia en Bogotá*. Bogotá: UN- HABITAT - Programa ciudades más seguras.

Wirth, L. (1962). *El urbanismo como modo de vida*. Buenos Aires: Ediciones 3.

Zambrano, F. (2003). La polisemia del espacio público. En C. Salazar & D. Ruiz, *Bogotá y lo público*. Bogotá: Universidad de los Andes.

# PERCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD, CALI: 2005 - 2014

ÁLVARO GUZMÁN

El tema de la seguridad es crecientemente importante en el mundo de hoy, cuando las guerras y la violencia homicida tienden a disminuir en los países occidentales e incluso como tendencia mundial de largo plazo (Tilly, 1992; Pinker 2011), pero la criminalidad urbana y la violencia de diverso tipo se mantienen vigentes y en perspectiva ascendente (Moser, 2004; Winton, 2004). La seguridad ciudadana se ha tornado, así, en un bien público de primera prioridad en sociedades con distintos órdenes políticos (Giddens, 1987; Luckham & Kirk, 2013). Interesa destacar que la política pública sobre este tema busca tener en cuenta no solamente el rol del Estado, sino también el de la ciudadanía, centrarse en ella y en sus intereses (Abello & Angarita, 2013; Schultze-Kraft, 2014).

En este documento abordamos el tema de la *percepción de la seguridad*, con referencia a la ciudad de Cali, que tiene una historia reciente de violencia urbana muy pronunciada (Guzmán, 2012). En este contexto, la percepción de la seguridad en la ciudad, más allá de los indicadores “objetivos”, es un tema crucial, por lo que significa en sí misma, como un indicador, en una urbe de más de dos millones de habitantes, y también por las posibilidades que brinda su diagnóstico para un análisis más detallado de la situación de inseguridad y para desarrollar estrategias de intervención pública que puedan contribuir a mejorar la situación de la ciudad en esta materia.

Este documento se fundamenta en la valiosa información producida por la encuesta de percepciones del programa *Cali Cómo Vamos*, que se puso en práctica desde el 2005 y que considera dentro de sus temas de sondeo la seguridad y la convivencia. Con el análisis de la encuesta y datos cuantitativos complementarios, se pretende llegar a una descripción de aspectos determinantes en la percepción de seguridad caleña, entre los años 2005 y 2014, de manera que se formulen algunas directrices de política pública que puedan ser tenidas en cuenta por los sectores públicos y privados de la ciudad. Específicamente, volvemos sobre las nociones de barrio, estrato y género para argumentar sobre las percepciones de seguridad.

El autor agradece los comentarios de los colegas del CIER, Germán Ayala, Guido Hurtado, Luis Eduardo Lobato, Hernando Uribe y Luis Eduardo Bustamante. Especialmente, agradezco los apuntes y el apoyo de Nathalia Muñoz (Asistente de Investigación del proyecto en curso en el CIER: “Violencia Urbana y Memorias”, UAO - Colciencias) en la elaboración de las gráficas. El profesor Fabián Bravo, de la Universidad Javeriana, cumplió un papel fundamental al proporcionarme la información de las encuestas *Cali Cómo Vamos*, de un modo que fuera comprensible para mí. Él y Enrique Rodríguez comentaron una versión previa de este trabajo. Agradezco también los valiosos comentarios de los profesores Jeanny Pearce, de la Universidad de Bradford, y de Markus Schultze-Kraft, de la ICESI, quienes son expertos en el tema. Los errores del presente documento solo se me pueden atribuir.

El documento consta de las siguientes seis partes:

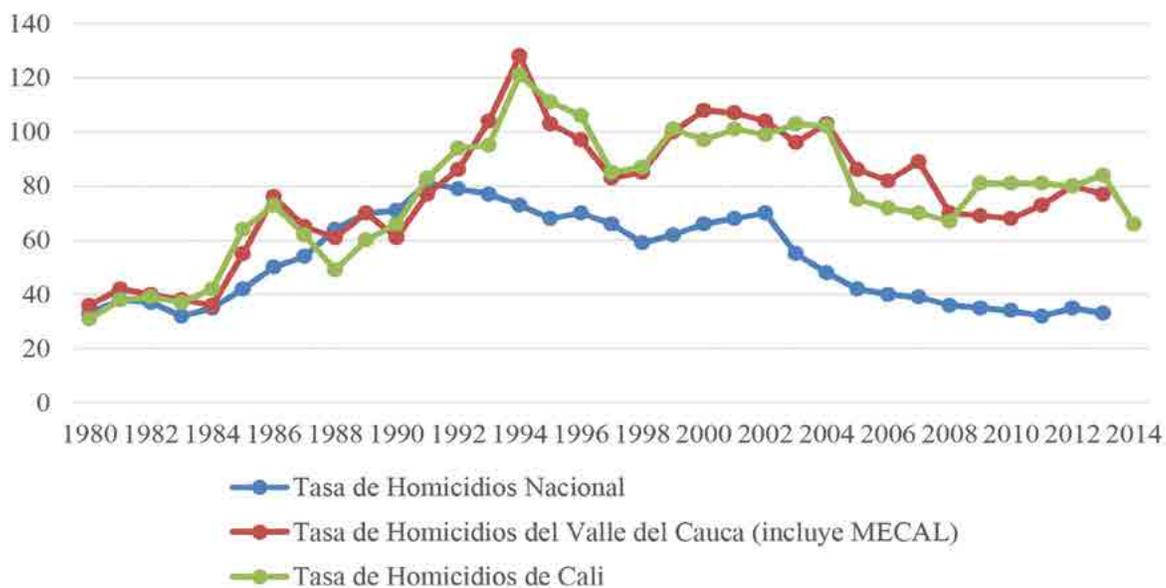
1. Una breve descripción de la situación ‘objetiva’ de seguridad en la ciudad, para los últimos años.
2. Una descripción de la ‘percepción’ de seguridad y convivencia en la ciudad de Cali, teniendo en cuenta la información de la encuesta *Cali Cómo Vamos*, desde el 2005 hasta el 2014.
3. La presentación de algunos factores que se relacionan significativamente con la percepción de seguridad en la ciudad.
4. Un rápido balance de las políticas públicas de seguridad en la ciudad.
5. Presentación de la ‘percepción’ que la ciudadanía tiene de la intervención de las autoridades locales y del Plan Cuadrantes de la Policía.
6. A manera de conclusión: algunos lineamientos de política pública que se desprenden del análisis de la información de la encuesta y que buscan proporcionar directrices para mejorar la situación de seguridad y de convivencia de la ciudad.

## **Situación ‘objetiva’ de seguridad en Cali**

La percepción de seguridad ciudadana se puede relacionar con la dinámica objetiva de la criminalidad violenta en la ciudad, especialmente de los homicidios, pero también de delitos como las lesiones personales, el hurto, el tráfico de armas y de estupefacientes, la violencia intrafamiliar y otros. Esta dinámica objetiva de la violencia urbana manifiesta un problema muy grave en Colombia, en el caso de ciudades como Cali y Medellín, y, en años recientes, particularmente en Cali, que, entre las cinco más grandes, es la ciudad colombiana que tiene las tasas más altas y persistentes de homicidios.

La Gráfica 1 muestra la evolución de las tasas de homicidios (x 100.000 habitantes) para Colombia, el Valle del Cauca y Cali, entre 1980 y el 2014. Varias conclusiones se pueden sacar:

Gráfica 1. Tasas de homicidios para Colombia, Valle del Cauca y Cali (1980 - 2014)



Fuente: Policía Nacional, revista Criminalidad. Observatorio de la Violencia de Cali. Población DANE. Elaboración y cálculos: proyecto en curso “Violencia urbana y Memorias”, UAO - Colciencias.

1) Hasta 1991, la tasa es creciente y similar tanto para Colombia como para el Valle del Cauca y Cali.

2) Después de 1991, la tasa colombiana es decreciente, aunque de manera irregular. No sucede lo mismo con la del Valle del Cauca y la de Cali, que continúan aumentando hasta 1994. A partir de este año, la tasa es decreciente, también de manera irregular, aunque se mantiene muy alta y por encima de la tasa nacional. La tasa es similar para Cali y el Departamento, entre 1980 y 2014.

3) La diferencia entre las tasas nacionales y las del Valle del Cauca y de Cali, después de 1994, se mantienen de manera constante en aproximadamente treinta puntos de la tasa, aspecto notable para una región y una ciudad industrializadas y modernas, y para un país con una guerra muy acentuada, especialmente en la zona rural. Es un caso único de alta violencia en una región con indicadores altos de modernización y urbanización.

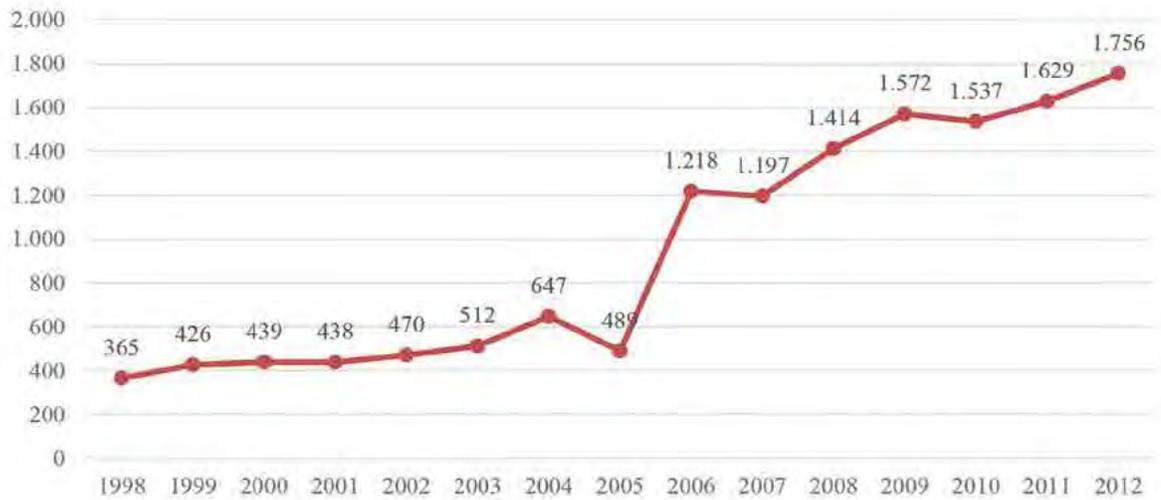
4) Hay una ‘coyuntura’ de violencia en Cali, alrededor de los años 85 y 86, que tiene por contexto la ‘urbanización’ de la guerrilla del M-19. Otra ‘coyuntura’ se presenta entre los años 93 y 95, cuando tiene apogeo “el cartel” de Cali, que se desmantela en 1994, y da lugar a una actividad continua de narcotráfico bajo otras formas. Finalmente, desde 1999 hasta el 2013, se vive un largo período de 15 años, en el que la ciudad tiene, en una primera fase que va desde 1999 hasta el 2004, tasas de homicidio alrededor de 100 por cada cien mil habitantes y en una segunda fase que va del 2009 al 2013, tasas alrededor de 80.

Es necesario reconocer los niveles altos y persistentes de la violencia homicida en la ciudad de Cali. Se requiere profundizar en su diagnóstico. Estamos proponiendo, sobre la base de los datos, que se trata de un problema tanto regional como de la ciudad. Pero, ¿cuál es el significado y el impacto de una violencia homicida tan acentuada y persistente entre la ciudadanía? Aunque la forma de violencia homicida remite a pensar en un eje vertebral de violencia que es *organizado* verticalmente, *nucleado* en sus intereses colectivos y *selectivo* en sus víctimas, también se hacen presentes formas que remiten a *escenarios más interactivos y privados*, ejemplificados en las riñas o en los hurtos. El hecho es que se puede suponer que el conjunto del ‘tejido social urbano’ está altamente mediado por la violencia, de manera que la ciudadanía refleja esta situación en las percepciones que tiene sobre la seguridad.

El supuesto de un *tejido social altamente mediado por la violencia* tiene más solidez empírica si se tiene en cuenta un indicador de violencia para la ciudad más amplio que el de los homicidios. Es el caso de los Delitos Asociados con la Violencia (en adelante DAV).

Del total de delitos reportados por la Policía Nacional, sobre la base de la clasificación del código penal, se puede hacer una selección de aquellos que se consideran DAV. La importancia es que muestran un ‘abanico’ de delitos que se refieren a distintos ámbitos de la sociedad. Aproximadamente, el 60 % del total de los delitos reportados por la Policía, entre 1999 y el 2012, corresponden a delitos DAV. Las mayores frecuencias sobre un promedio anual de 13.776 DAV, entre 1999 y el 2012, se refieren a hurto agravado (4.330); lesiones personales (3.029); homicidios (1983); violencia intrafamiliar (1972); fabricación, tráfico y porte ilegal de armas de fuego (1648); tráfico, fabricación o porte ilegal de estupefacientes (1480); amenazas (889); y delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana (311).

Gráfica 2. Tasa de DAV, Área Metropolitana de Cali: 1998 y 2012



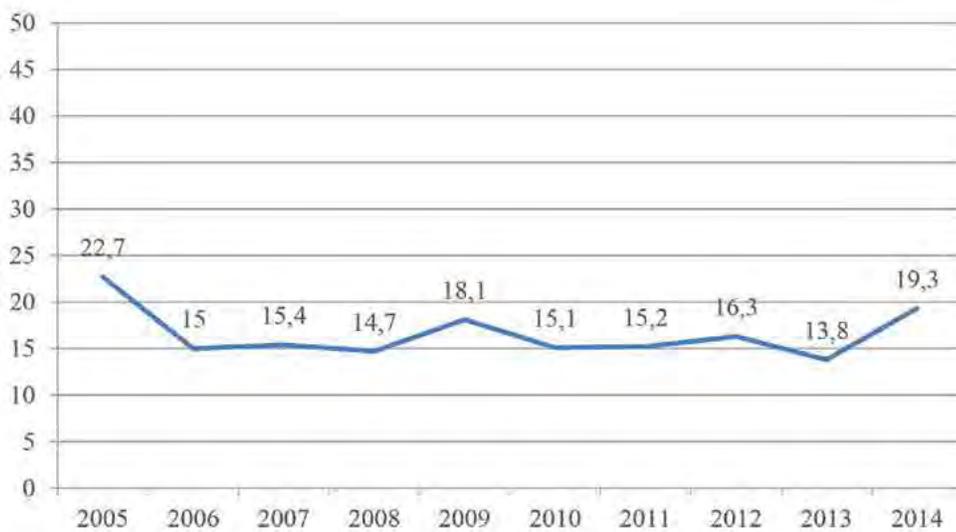
Fuente: elaboración en el marco del proyecto en curso “Violencia urbana y memoria”, UAO - Colciencias. Datos de población del DANE y de delitos de la Policía Nacional para el Área Metropolitana de Cali, tomados de la revista Criminalidad para los años de referencia.

La Gráfica 2 muestra un aumento muy significativo de los DAV a partir del año 2006. Si la tasa por 100.000 habitantes es de 489 en 2005, pasa a ser de 1.756 en 2012. Como se puede ver en el Anexo, aumentan las lesiones, los hurtos, el tráfico de armas, el tráfico de estupefacientes, y aparecen delitos contra la familia, la libertad sexual y la dignidad humana, y las amenazas. En conjunto, son indicadores de violencia que se refieren a distintos ámbitos y que seguramente aumentan de manera tan inusual, solo porque la Policía los está captando intencionalmente en los últimos años. No quiere decir que no se produjeran antes o que se produjeran en menor cuantía relativa.

Finalmente, la situación ‘objetiva’ de seguridad en la ciudad también se puede captar a partir de encuestas de victimización a los ciudadanos. El DANE ha hecho un importante aporte en este sentido, desde 1984, y el mismo proyecto *Cali Cómo Vamos* formula una pregunta típica de ‘victimización’. En 1984, el DANE aplicó un módulo adicional a la encuesta de hogares sobre este tema. Así, encontró que el 24.9 % de los hogares de Cali y de Yumbo habían sido afectados por algún delito en el año inmediatamente anterior. En 1991, se aplicó otro módulo de la encuesta de hogares, esta vez con una pregunta sobre afectación por ‘criminalidad y violencia’: 12.3 % de los hogares de Cali afirmaron haber sido afectados por esta modalidad combinada. En

1995, se retornó a la pregunta sobre victimización por delitos y se encontró que 15.7 % de los hogares sí habían sido afectados. En 2004, el resultado de 5.924 encuestas aplicadas por el DANE habla de 12 habitantes, por cada 100, afectados por el delito en Cali (Guzmán & Quintero, 2009, pp. 393 - 417). Por su parte, el proyecto *Cali Cómo Vamos* ha planteado la siguiente pregunta, desde el 2005 hasta el 2014: “¿Usted ha sido víctima de algún delito?”. Los resultados se ilustran en la siguiente gráfica.

Gráfica 3. “¿Usted ha sido víctima de algún delito? (% respuesta afirmativa)



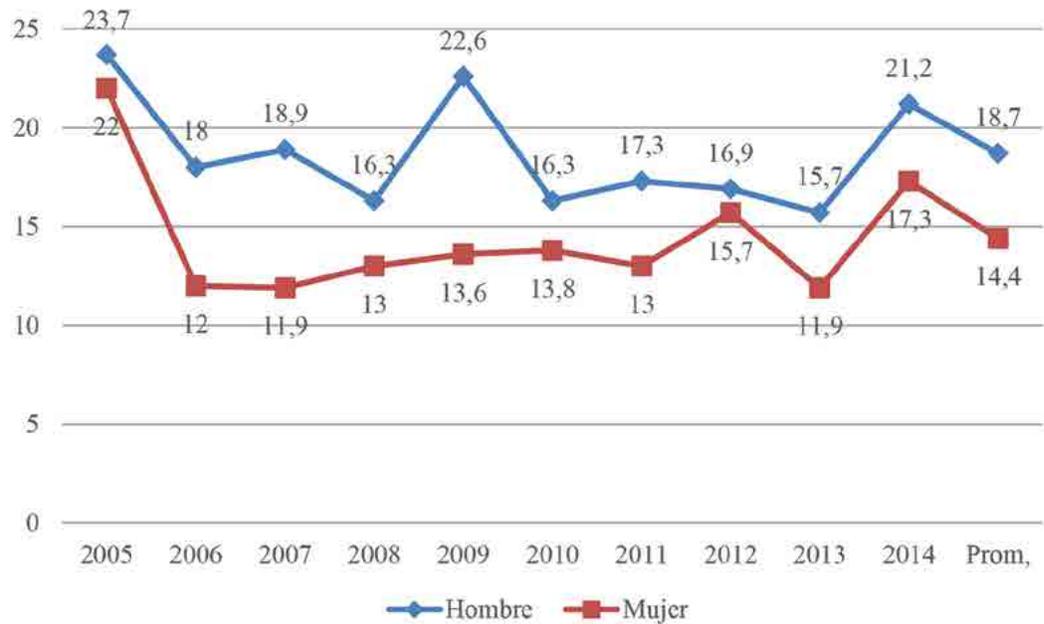
Fuente: datos proporcionados por el proyecto *Cali Cómo Vamos* y organizados para el presente documento.

Del total de encuestados (n=12.221) en el período 2005-2014, el 16.6 % contestaron que sí habían sido afectados por algún delito. Esta cifra promedio de victimización es consistente con la encontrada en otras encuestas que se mencionan antes en el texto. Muestra una victimización ‘alta’, relativamente estable, entre el 2006 y el 2013. Los picos más pronunciados están en los años 2005, 2009 y 2014.

Al discriminar por sexo la pregunta de victimización de *Cali Cómo Vamos*, el 18.6 % de los hombres (n=5.992) contestó afirmativamente, así como lo hizo el 14.6 % de las mujeres (n=6.229). La Gráfica 4 muestra la tendencia de victimización en hombres y en mujeres entre el 2005 y el 2014. Dicho fenómeno en los hombres tiende a ser mayor

que en las mujeres a lo largo del tiempo. Debe tenerse en cuenta que varios de los delitos ‘violentos’ se refieren a escenarios más masculinos que femeninos. Aquellos delitos que involucran prioritariamente mujeres pueden ser cuantitativamente menores, pero con temáticas de conflicto social violento alrededor del género, muy significativas en la constitución del orden social.

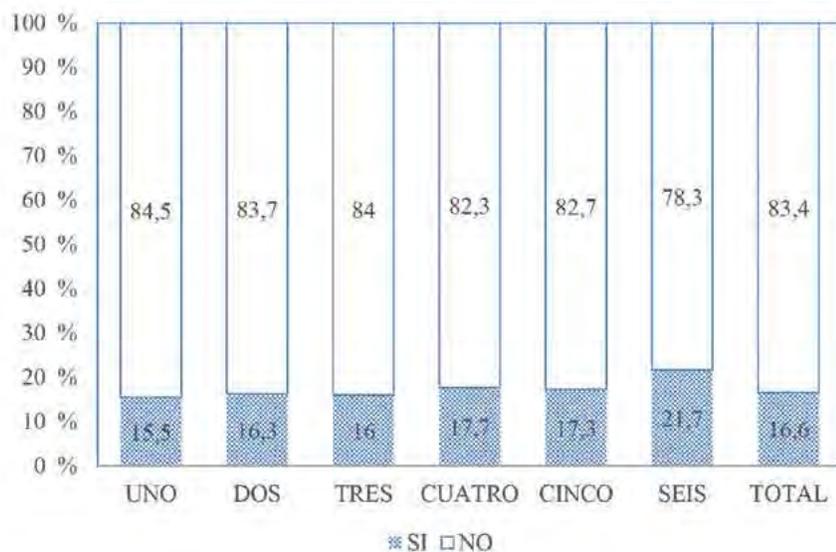
Gráfica 4. % víctimas hombres y mujeres (2005-2014)



Fuente: datos proporcionados por el proyecto *Cali Cómo Vamos* y organizados para el presente documento.

Al discriminar los datos de la misma pregunta, según el estrato –para todo el período–, se debe tener en cuenta que la victimización es mayor a medida que el estrato aumenta, con cifras muy parecidas en el estrato 2 y 3, y en el 4 y 5. El estrato 6 tiene el mayor porcentaje de victimización (21.7 %). Seguramente, esta tendencia tiene variaciones de acuerdo con el tipo de delito. Sería muy importante profundizar en esta información, pero asimismo constatar que la estadística global indica una victimización mayor en los estratos altos. Es posible que, desde un punto de vista ‘cognoscitivo’, los estratos altos hayan asimilado mejor el tema de la victimización y, por ende, el de la seguridad. Al respecto volveremos más adelante.

Gráfica 5. Porcentaje de víctimas de algún delito de acuerdo con el estrato socioeconómico



Fuente: datos proporcionados por el proyecto *Cali Cómo Vamos* y organizados para el presente documento.

En síntesis, los indicadores ‘objetivos’ de violencia en la ciudad muestran que la situación de Cali es grave desde tiempo atrás, prácticamente desde 1983. Aunque esta hace presencia en todo el territorio caleño, se concentra en algunos sectores y buena parte de ella está ‘nucleada’ alrededor de redes de criminalidad muy particulares. Hemos tratado de mostrar que en la ciudad hay distintos delitos violentos, algunos de ellos dependientes del orden social cotidiano y que pueden afectar sectores más amplios de la población (DAV). Su medición tiene problemas de ‘cobertura’: el número de DAV puede ser aún mucho mayor, pero se debe reconocer un esfuerzo reciente de captación de DAV por parte de la Policía, que explicaría su aumento notable desde el año 2006. Todo esto se refleja en las encuestas de victimización, según las cuales entre el 15 y el 20 % de los ciudadanos han sido afectados por algún delito en el año anterior, entre el 2005 y el 2014. Esta es una situación dramática que debe llamar la atención de las autoridades del Estado. Pero, ¿cuál es el impacto de esta dinámica de violencia en la ciudadanía?

Nos parece fundamental tomar en consideración la existencia de formas instrumentales y organizadas de violencia urbana, al lado de formas más interactivas y privadas que afectan la vida privada. Las instrumentales están nucleadas alrededor de grupos relativamente cerrados. Es posible, entonces, que si bien amplios sectores de la

población que no participan de dichos grupos no se sienten afectados por esta violencia, estos sepan que existe y marcan una frontera de separación en su diario vivir. Las formas más interactivas y privadas afectan a sectores más amplios de la población en su vida cotidiana. *Esta diferenciación es importante para las autoridades estatales e implican estrategias de solución distintas.* Pero unas y otras inciden en la vida de la ciudad, la hacen más o menos vivible, y se reflejan en los sentimientos y percepciones de la ciudadanía sobre la seguridad ciudadana. Como hemos tratado de argumentar, la violencia en Cali tiene, además, rasgos ‘estructurales’ de mediana duración y no solo manifestaciones ‘coyunturales’. La violencia está presente en el ‘tejido social’ y, lamentablemente, la población llega a convivir con ella y a experimentar en su vida cotidiana un comportamiento que concibe el conflicto violento como si fuera normal y “rutinario”. Hay más “sometimiento” que “resistencia” ciudadana a la violencia en la ciudad.

## La percepción de la seguridad

El centro de la atención del presente documento es el de la *percepción* de seguridad. Nos ponemos de acuerdo con el documento del Gobierno que define el tema de la seguridad ciudadana como: “La Protección universal de los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afectan su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad” (DNP, 2011, p. 1). La seguridad implica, por tanto, protección frente al delito o a las contravenciones, incluyendo la protección al miedo por la inseguridad. Esto nos llevó al desarrollo, en el acápite anterior, de algunos indicadores de DAV que afectan a la ciudadanía. No obstante, el tema en esta parte del documento es la *percepción*, que es un asunto distinto y que describimos como ‘subjetivo’, aunque es claro que se trata de un componente objetivo de la realidad social como totalidad. Las percepciones hacen parte de las ideas, sentimientos y las representaciones que orientan las acciones de los individuos en la vida diaria.

Es necesario tener en cuenta que la dinámica temporal de los ‘hechos objetivos’ de violencia urbana no se correlaciona de manera estricta, ni en el corto ni en el mediano plazo, con la dinámica de los indicadores ‘subjetivos’ que nos interesa analizar. Es decir que la trayectoria ‘objetiva’ de la seguridad ciudadana puede ir en un sentido, mientras que la trayectoria ‘subjetiva’ de las percepciones puede ir en sentido contrario, en un año o en un período dado. Se debe tener en cuenta que las percepciones sobre la seguridad no dependen ni varían por las mismas razones que explican la evolución de la seguridad como hecho

objetivo. Por lo tanto, con mayor razón, vale la pena profundizar en aspectos que hacen variar las percepciones. Es cierto que la meta es lograr que las percepciones de la seguridad sean consistentes con la evolución de los indicadores ‘objetivos’. Es deseable que si la percepción de seguridad es alta, esta sea efectivamente así en la vida social.

## Percepción de seguridad: importancia del barrio y de la ciudad<sup>1</sup>

La encuesta *Cali Cómo Vamos* operacionaliza el concepto de *percepción* con una sola pregunta que se refiere al sentimiento de seguridad. Es una reducción notable del concepto inicial y podría dar lugar a más preguntas en una investigación en profundidad sobre las *percepciones*. Pero, en nuestra consideración, esta es una pregunta sencilla que se entiende fácilmente y que es adecuada a los requerimientos del presente texto.

Como se conoce en la teoría sobre la ciudad y lo urbano, este es el espacio privilegiado de la división del trabajo, de la diferenciación, del dominio estatal y del desarrollo de formas culturales individualizadas y de anonimato (Mumford, 1989). En la ciudad, se mueven por lo menos dos fuerzas sociales que prefiguran el sentido de pertenencia de sus habitantes; estas son, a su vez, contradictorias pero complementarias: por un lado, la pertenencia a la ciudad como una unidad global; por otro, la pertenencia a formas en las que predominan adscripciones comunitarias, de tipo étnico –según el poblamiento o según la división del trabajo–, con significado territorial (Park, Burgess & McKenzie, 1974). La encuesta *Cali Cómo Vamos* tuvo la buena iniciativa de preguntar por el sentimiento de seguridad tanto en el barrio como en la ciudad. Sus habitantes muestran, precisamente, respuestas diferenciadas al respecto. La teoría general a que hacemos referencia implica, en este caso, y de manera esperada, mayor sentimiento de seguridad en el barrio y menor en la ciudad.

*Entre el 2006 y el 2014, el sentimiento de seguridad es siempre mayor en el barrio que en la ciudad.* De manera agregada para el período, los ciudadanos se sienten más seguros en su barrio (3.24) que en la ciudad (2.88)<sup>2</sup>. En promedio, la diferencia es de 0.36 puntos sobre 5. Los quiebres anuales del sentimiento en cada año se corresponden en uno y otro caso, con una aproximación grande frente a ambos sentimientos en el 2010, cuando la percepción de seguridad aumenta, como sucede hasta el 2013<sup>3</sup>. Habría que preguntarse por qué el sentimiento de seguridad disminuye en el 2014, tanto en el barrio como en la ciudad. Con una desagregación alta de los puntajes, se

1 El profesor Enrique Rodríguez me hace caer en la cuenta, por un lado, de que Cali es una “ciudad de migrantes” y, por otro, de que la noción de barrio ha cambiado notablemente.

Actualmente se vive el apogeo de la “unidades residenciales cerradas”, precisamente como respuesta a la inseguridad. Ver: Rincón et al. (2009).

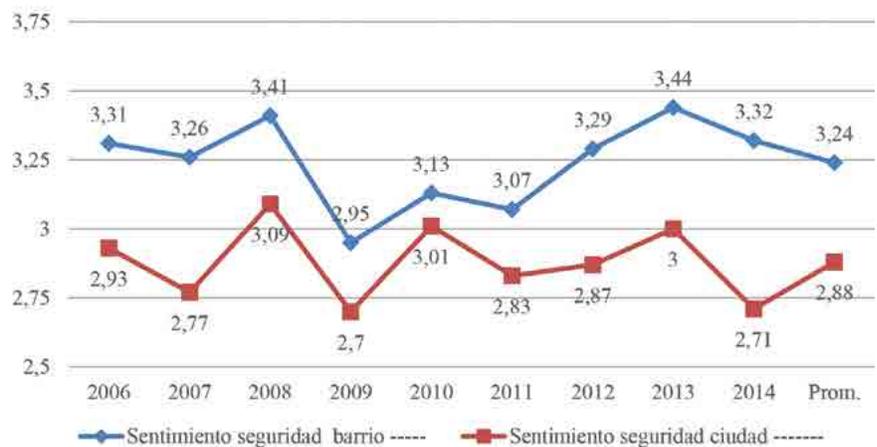
2 El resultado es un promedio de las respuestas en una escala de 1 a 5, entre un sentimiento de seguridad muy bajo (1) y muy alto (5).

3 Se hizo un ejercicio de correlación entre las dos preguntas (sentimiento de seguridad en el barrio y sentimiento de seguridad en la ciudad). La correlación es siempre positiva.

nota un sentimiento de seguridad en la ciudad y en el barrio, que disminuye entre el 2006 y el 2009, y aumenta, relativamente, entre el 2009 y el 2013. El año 2014 es excepcional: disminuye el sentimiento de seguridad en el barrio y aumenta en la ciudad, aunque es, de manera absoluta, menor que el primero, como se puede apreciar en la Gráfica 6.

Es importante tener en cuenta esta información: aunque se puede corroborar, en el caso de Cali, una tesis general, según la cual el sentimiento de seguridad es más grande en el barrio que en la ciudad, en una urbe con indicadores objetivos de violencia tan altos se puede inferir que las comunidades aprenden a convivir con las redes de violencia, así no pertenezcan a ellas y no las compartan; no obstante, las conocen, toman distancia y, ante todo, se acomodan para poder vivir su cotidianeidad. También generan formas comunitarias alternativas que son de gran importancia para el futuro y para la política pública.

Gráfica 6. Percepción de seguridad en el barrio y en la ciudad<sup>4</sup>



Fuente: datos proporcionados por el proyecto *Cali Cómo Vamos* y organizados para el presente documento.

A manera de conclusión podemos decir:

1) Entre el 2006 y el 2014, la tasa de homicidios de Cali fue persistentemente alta, así como la tasa de DAV fue creciente. *El contexto de violencia en la ciudad fue, según estos indicadores, muy alto.* Durante estos mismos años, el sentimiento de seguridad en el barrio varía entre un puntaje mínimo de 2.95 en el 2009 y uno máximo de 3.44 en el 2013. Entre el 2006 y el 2008, este sentimiento de seguridad disminuye de un promedio de 3.3, en los tres primeros

<sup>4</sup> En el seminario interno de presentación de avances del documento, el profesor Julio César Alonso planteó el problema estadístico que significaba darle un tratamiento de escala racional a una variable que se había considerado inicialmente como ordinal. Se le adujo que la conversión era factible, por lo menos de parte de algunos metodólogos de las ciencias sociales que transformaban la medición, por ejemplo, de una actitud, inicialmente en rangos ordinales, en una escala numérica. Esto no parecía convencerlo. Sus razones tendrá, como econométrista ortodoxo, pero aquí persisto en el método que nuestro asesor metodológico, el profesor Fabián Bravo, denominó 'flexible' y posible.

años, a 2.95 en el 2009. Se puede decir que este último es el peor año en el sentimiento de seguridad en el barrio, cuando en la ciudad la tasa de homicidios era alrededor de 80. A partir de este año, el sentimiento de seguridad aumenta, año tras año, para caer de nuevo en el 2014. El sentimiento de seguridad en la ciudad, como ya se dijo, es menor, pero tiene el mismo comportamiento anual que el primero.

A pesar de las variaciones anuales en los sentimientos de seguridad en la ciudad y en el barrio, creemos que se debe tener en cuenta, ante todo, la relativa *estabilidad en el puntaje* de ambos sentimientos, entre los años 2006 y 2014. En lo fundamental, la percepción de seguridad no varía.

2) Cali tuvo una migración muy significativa en la segunda mitad del siglo XX. Una buena porción de la población migrante llegó a asentamientos en los que tuvo que luchar por la vivienda y el derecho a la propiedad de la misma. Muchos de *estos barrios desarrollaron procesos comunitarios* para solucionar problemas de servicios públicos, salud y educación. También han desarrollado *mecanismos comunitarios de seguridad* y no es de extrañar, por lo tanto, si nuestra tesis tiene alguna validez, que *el sentimiento de seguridad sea mayor en el barrio que en el conjunto de la ciudad, la cual los habitantes conocen menos*. El habitante de la ciudad es un ‘extranjero’ por fuera de su comunidad. La ciudad lo mira con recelo y este no logra participar con confianza en el orden social urbano general.

3) Sabemos, por otro lado, que la ciudad de Cali tiene una desigualdad social pronunciada, combinada con exclusión social y con violencia, temas que se reflejan en el territorio de la ciudad (Guzmán, Rodríguez & Muñoz, 2015). Si tenemos en cuenta, en este contexto, la información sobre percepción de la seguridad, en los barrios y en la ciudad, sale a flote un rasgo que nos interesa considerar en el presente documento: la vida de barrio o de asociación de barrios en comunas, marcan ‘territorios’ y ‘fronteras’ sobre los cuales se debe intervenir desde el Estado y la sociedad civil, para desarrollar organizaciones sociales que fortalezcan la seguridad y, de manera muy importante, para romper también dichos territorios y fronteras locales que tiene la seguridad. *En otras palabras, se debe retomar lo ‘mejor’ de la experiencia comunitaria para la seguridad ciudadana y profundizar en la idea de que la ciudad es “de todos y para todos”, con sentimientos de seguridad también en este nivel. Se debe tener en cuenta el “capital social positivo” que hay en los barrios para fortalecer la idea y el sentimiento complementario de la ciudad como una construcción colectiva global que prefigura lazos de pertenencia y adhesión.*

4) También, para tener en cuenta más adelante en el documento, pero como inferencia del análisis hecho hasta ahora, es fundamental promover el ‘espacio público’ como un espacio que se asocia con la seguridad ciudadana ‘objetiva’ y ‘subjetiva’, tanto en los barrios como en aglomeraciones de estos y en la ciudad. Es necesario promover los parques de barrio con una infraestructura mínima y garantizar que estos no sean lugares para la delincuencia y la violencia, sino, por el contrario, espacios para el esparcimiento, el deporte y la comunicación sana entre vecinos. Lo mismo se puede decir para el caso de las aglomeraciones de barrios, donde se puede fomentar una infraestructura de espacio público de mayor envergadura. Finalmente, la ciudad puede impulsar proyectos de espacio público con sentido general para los ciudadanos. Si bien el Corredor Verde es un ejemplo importante, el Centro de la ciudad también debe ser objeto de atención, la Avenida del Río desde el Zoológico, o el sector del Jarillón del río Cauca. Sería fundamental que el problema que allí se presenta se pueda solucionar para los ciudadanos que lo habitan y que este espacio se transforme en un corredor de esparcimiento colectivo.

### **Las percepciones de seguridad asociadas con el sexo y el estrato, según el barrio y la ciudad**

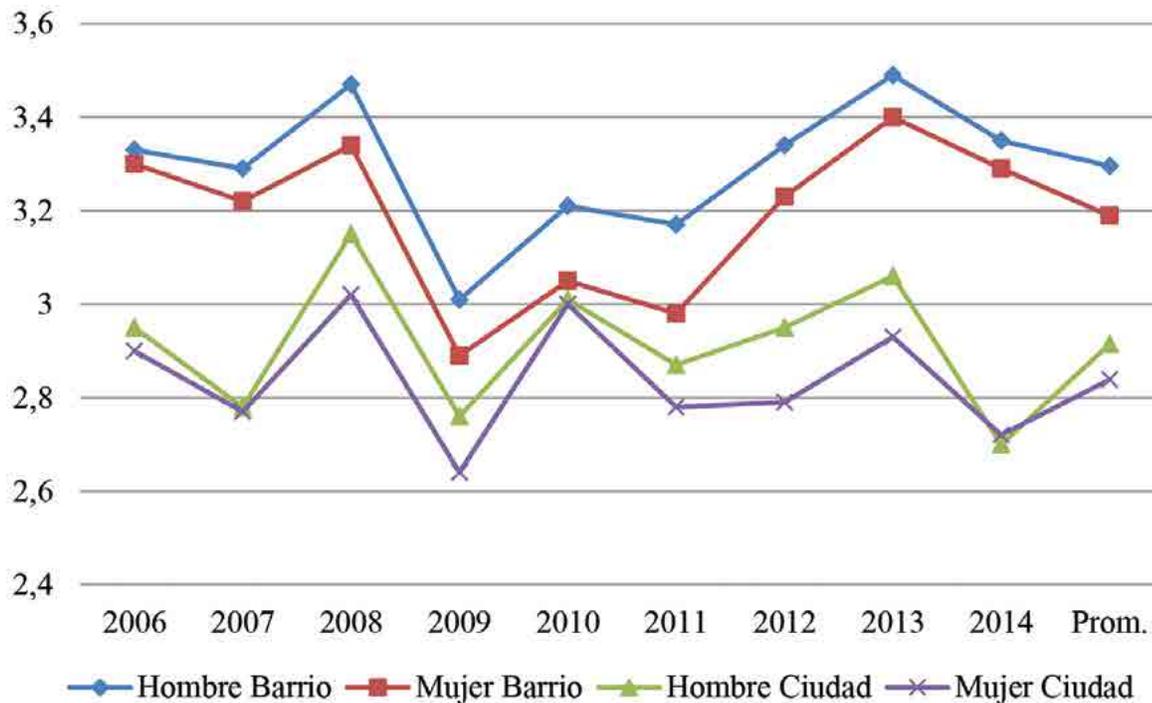
Se buscaron asociaciones entre las percepciones de seguridad y otras variables, a través de la base de datos disponible. Muchas de ellas no resultaron significativas, al tener en cuenta, por ejemplo, los ‘territorios’ de la ciudad, con la excepción de Aguablanca. Para el presente texto se propone continuar con la diferenciación ya observada de las percepciones de seguridad tanto en el barrio como en la ciudad, pero vincular además las percepciones con dos temas que nos parecen significativos hoy en la vida de la ciudad. Por un lado, el papel diferenciador que juega el sexo y, por otro, el estrato.

#### *Sexo y percepción de seguridad en barrio y ciudad (2006-2014)*

Como se afirmó anteriormente, se presenta de manera consistente, en el período de tiempo estudiado, un sentimiento mayor de seguridad en el barrio que en la ciudad para el conjunto de la población. Al discriminar por sexo, se encuentra que los hombres tienen un sentimiento de seguridad mayor que el de las mujeres en el barrio, de manera continua entre el 2006 y el 2014. Lo mismo sucede con el sentimiento de seguridad en la ciudad, que es también mayor en el caso de los hombres que en el de las mujeres, también de manera continua, como se muestra en la Gráfica 7. *Es importante tener en cuenta, entonces, esta percepción de*

seguridad mayor en el caso de los hombres, comparativamente con el de las mujeres, tanto en el barrio como en la ciudad.

Gráfica 7. Sentimiento de seguridad en barrio y ciudad, según sexo. Cali: 2006-2014



Fuente: datos proporcionados por el proyecto *Cali Cómo Vamos* y organizados para el presente documento.

Debería existir alguna relación entre este sentimiento de mayor seguridad en el barrio y en la ciudad por parte de los hombres, o, visto de otra manera, de menor seguridad en el barrio y en la ciudad por parte de las mujeres, con los datos de victimización. Sin embargo, como ya vimos, la información al respecto, discriminada por sexo, muestra una victimización mayor en los hombres que en las mujeres. En otras palabras, en el caso de los hombres hay una percepción de mayor seguridad, pero su victimización es también mayor. En el caso de las mujeres, la victimización es menor que en el caso de los hombres, pero su percepción de seguridad es también menor. Estos datos son relevantes para el presente análisis.

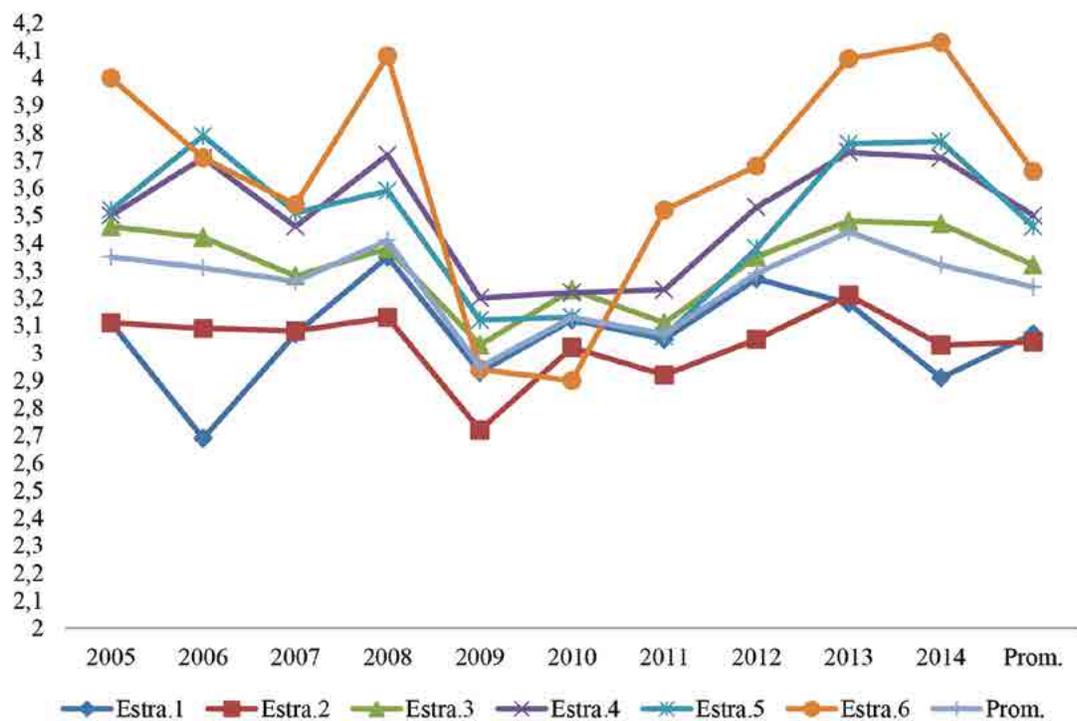
Es importante anotar que la victimización es sobre los delitos en general. Esto puede explicar la mayor victimización de los hombres. El sentimiento de mayor inseguridad de las mujeres, en el barrio y en la ciudad, puede tener que ver, pero no tenemos cómo corroborarlo

empíricamente, con delitos relacionados específicamente con la condición de género de las mujeres. En otras palabras, puede manifestarse un sentimiento de inseguridad generalizado en las mujeres que se conecta de manera específica con algunos delitos. Esto nos remite a un tema que es muy importante en Cali y que tiene que ver con el rol de la mujer, el machismo y las relaciones de dominación y también de violencia de género. Este tema debe ser objeto de una política pública.

*Estrato y percepción de seguridad en barrio y ciudad (2005-2014)*

La percepción de seguridad en el barrio es menor en los estratos 1 y 2, comparada con el 3 y 4, que es, a su vez, menor que la percepción en los estratos 5 y 6. Debe recordarse que el estrato 6 es el de mayor victimización. De manera general, hay una caída en la percepción de seguridad para el año 2009 y 2010, y un posterior aumento; sin embargo, cae de nuevo la calificación en el 2014, en los estratos 1 y 2, mientras que el estrato 6 tiene el mayor puntaje en una situación ascendente desde el año 2010, como se observa en la siguiente gráfica.

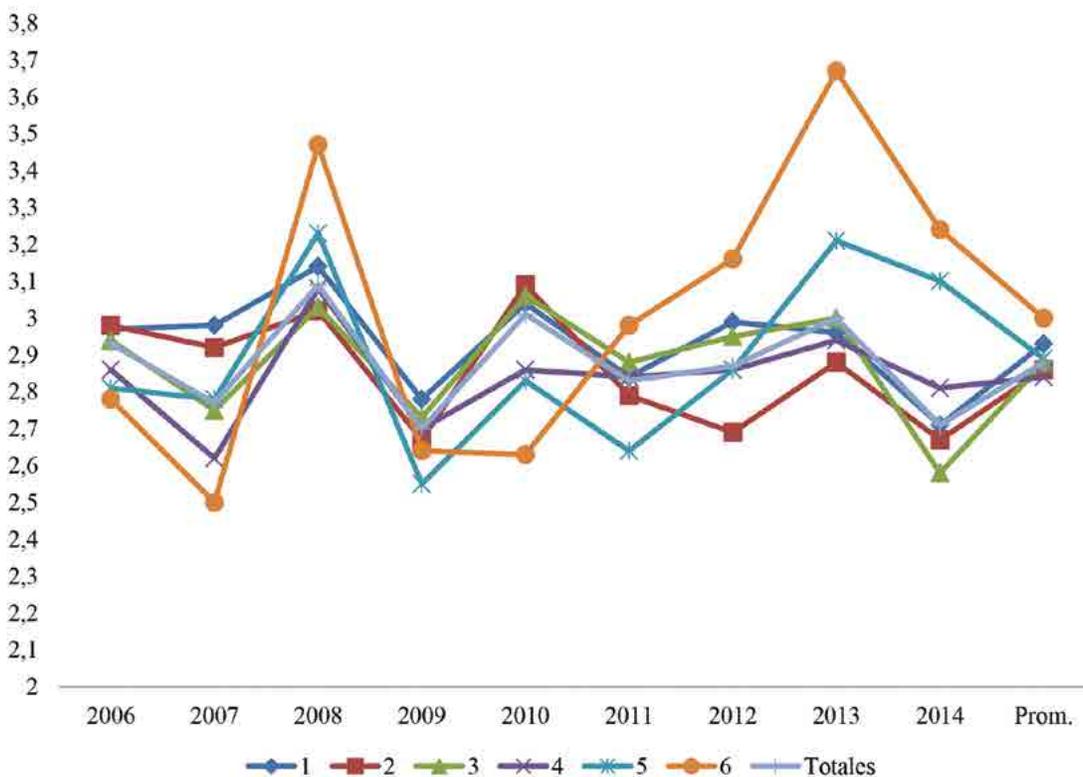
Gráfica 8. Estrato, barrio y sentimiento de seguridad (2006-2014)



Fuente: datos proporcionados por el proyecto *Cali Cómo Vamos* y organizados para el presente documento.

Cuando la pregunta se formula con referencia a la ciudad, las trayectorias de los diferentes estratos tienen menos diferencias entre sí, pero se mantiene un puntaje de percepción de mayor seguridad en el estrato 6, que, paradójicamente, es el estrato con una mayor victimización también. De manera interesante, el estrato 1 tiene un puntaje promedio mayor para el período que los estratos 2, 3, 5 y 4 (que tiene el puntaje menor), aunque las calificaciones están muy cerca unas de otras, como se expone en la Gráfica 9. En otras palabras, *de manera relativa*, por lo menos en el caso del estrato 1, el sentimiento de seguridad puede ser mayor en la ciudad que en el barrio; dato interesante y muy probable en el caso de migrantes recientes, y en el caso del desplazamiento forzado.

Gráfica 9. Estrato, ciudad y sentimiento de seguridad (2006-2014)



Fuente: datos proporcionados por el proyecto *Cali Cómo Vamos* y organizados para el presente documento.

Como ya se observó, es importante mantener todo lo positivo que tenga el sentimiento de seguridad en relación con la pertenencia a un barrio. Seguramente, esto tiene que ver con el conocimiento que se tiene del barrio, de sus organizaciones comunitarias y de su apoyo a la seguridad. Son espacios de prevención, de convivencia e incluso de

auxilio y sanación. Lo negativo puede tener que ver con la convivencia y rutinización de la violencia en el barrio. Es posible que, a pesar de las difíciles circunstancias, los ciudadanos se sientan mejor en sus barrios que en los vecinos. Pero, indudablemente, también hay que introducir un cambio notable con el sentimiento de seguridad en la ciudad, que debe ser “de todos y para todos”. Aquí se debe realizar un ejercicio de política que fortalezca el espacio público y que permita la apropiación del territorio, con ‘seguridad’, por parte de ciudadanos de las más distintas características e identidades.

La información presentada indica que se debe trabajar por una apropiación de la vida del barrio y de la ciudad en esta vía, introduciendo el tema de género y del sector social, según la estratificación. Hay temas de fondo detrás del sentimiento de menor inseguridad de las mujeres en una ciudad como Cali. Y también hay temas de fondo en cuanto al ‘clasicismo’ con el que se concibe y reproduce el tema de la seguridad.

## **Acerca de las políticas públicas en la ciudad**

Es importante partir del plano nacional desde donde se fijan políticas generales y se orienta buena parte de la financiación del Estado. Se debe mencionar, inicialmente, la política diseñada en el gobierno de Álvaro Uribe, vigente durante sus ocho años de Gobierno, y conocida como Política de Defensa y Seguridad Democrática (2003). En síntesis, se puede afirmar que esta buscó luchar contra lo que se concebía como la presencia del ‘terrorismo’, fortaleciendo la presencia militar del Estado en el territorio nacional. En otras palabras, privilegió la guerra contra las guerrillas, especialmente las FARC, y limitó la estrategia en las ciudades al tema de los homicidios. Se puede decir que se asumió el tema de la seguridad como la *seguridad del Estado* frente a la amenaza del *terrorismo*, particularmente con referencia a la guerrilla. Con el cambio de Gobierno, la estrategia se modificó radicalmente, no solo porque se reconoció un conflicto armado con el grupo guerrillero de las FARC, que llevó a iniciar un Proceso de Paz, sino porque se reconoció el tema de la criminalidad urbana y se diseñó, específicamente, una Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (DNP, 2011). En esta medida, la política pública transitó de un énfasis en una política de seguridad del Estado a una *Política de Seguridad Ciudadana*, a pesar de todo el peso de una tradición de conflicto armado (Guzmán, 2013).

En el plano local, el alcalde Apolinar Salcedo (2004 - 2007) hace explícita una política de seguridad para la ciudad, en el marco de su

Plan de Desarrollo: *Por una Cali Segura, Productiva y Social: tú tienes mucho que ver*. Esencialmente, se centra en tres aspectos: 1) Promover una *cultura ciudadana* de inclusión, de respeto a los Derechos Humanos, la equidad y la legitimidad institucional. 2) Fortalecer la *capacidad institucional* para diseñar, ejecutar y evaluar estrategias y acciones colectivas e institucionales para mejorar la seguridad de la población. 3) Disminuir los *niveles de riesgo* y fortalecer los factores de protección de la convivencia (Arévalo & Guáqueta, 2014, p. 140 - 141).

El alcalde Jorge Iván Ospina (2008 - 2011) diseñó un Plan General de Seguridad alrededor del tema: *Cali es Vida*, con cinco 'macroproyectos': 1) *Cali segura y amable*, que busca promover el cambio de comportamientos y actitudes, el cumplimiento de deberes y derechos, así como el desarrollo de acciones de solidaridad e inclusión. Se enfoca, además, en la resolución pacífica de conflictos, y en mejorar el acceso a la justicia e impulsar los programas de resocialización de la población infractora. 2) Promoción de redes para la defensa de los derechos Humanos. 3) Cali actuando frente a las drogas, que se conciben más como un problema de consumo que de producción, tráfico y distribución. 4) *Familias en paz*; y 5) *Conviviendo sin pandillas* (Arévalo & Guáqueta, 2014, pp. 143 - 144). Con el macroproyecto *Cali segura y amable*, se buscaba disminuir radicalmente la tasa de homicidios que en el primer año de Gobierno estaba alrededor de 66. Por el contrario, en los tres años siguientes, la tasa aumentó alrededor de 81.

Por su parte, el alcalde Rodrigo Guerrero (2012 - 2015) establece el Plan General de Desarrollo para la ciudad: *CaliDA*, que articula la parte específica de *seguridad* con otras como: *Equidad para todos*, *Bienestar para todos*, Entornos para todos. La parte de seguridad busca ser coherente con el Plan Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (DNP, 2011). Este se refiere a la prevención social y situacional, al control policial, a la justicia y la resocialización, a la cultura de la legalidad y la convivencia, y a la ciudadanía activa y responsable (Arévalo & Guáqueta, 2014, pp. 146 - 147). Hay programas específicos por áreas, como el programa TIOS, pero para el presente artículo destacamos el papel de la Policía. Se busca un apoyo financiero más fuerte, desde el municipio, a esta institución. Se introduce un componente de inversión en tecnología para la vigilancia y se subraya la necesidad de apoyar el *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*, haciendo seguimiento y evaluación del servicio policial.

De manera general, se debe observar qué aspectos centrales de las políticas públicas revisadas son incuestionables en el caso de las tres alcaldías. Pero algo sucede cuando parece que las políticas no tienen el impacto deseado. Estas permanecen en un nivel discursivo, mientras que la seguridad y la convivencia en la ciudad no mejoran, y, si esto sucede, la mejoría no parece depender de la política pública de turno. No obstante, hay algunos rasgos particulares que se deben recuperar, en nuestra percepción, e independientemente de si se pusieron adecuadamente en práctica: el énfasis en la cultura ciudadana y en la institucionalidad (alcaldía de Apolinar Salcedo); el cambio en los comportamientos y las actitudes de los ciudadanos, así como el trabajo con sectores específicos de la población (alcaldía de Jorge Iván Ospina); y la necesidad de articular los planes nacionales con los locales, específicamente alrededor de la Policía y del Plan Cuadrantes (alcaldía de Rodrigo Guerrero). *Todo indica que el punto nodal de la política pública de seguridad implica combinar el fortalecimiento de la ciudadanía y su organización, con las formas de intervención policial sobre el delito.* El reto, según nuestro punto de vista, es lograr mayor seguridad, a partir del fortalecimiento de las organizaciones sociales, de una intervención adecuada del Estado local en frentes sociales específicos y, especialmente, de un funcionamiento transparente y efectivo de la Policía.

### **Acción institucional estatal en seguridad y el Plan Cuadrantes de la Policía**

Como queda claro, en relación con el tema de la percepción de seguridad, se debe diferenciar la percepción de los ciudadanos sobre las acciones que desarrolla el Estado a nivel local, que podemos denominar acción institucional estatal, y la percepción sobre la acción específica de la Policía, como la institución que tiene una responsabilidad particular a este respecto.

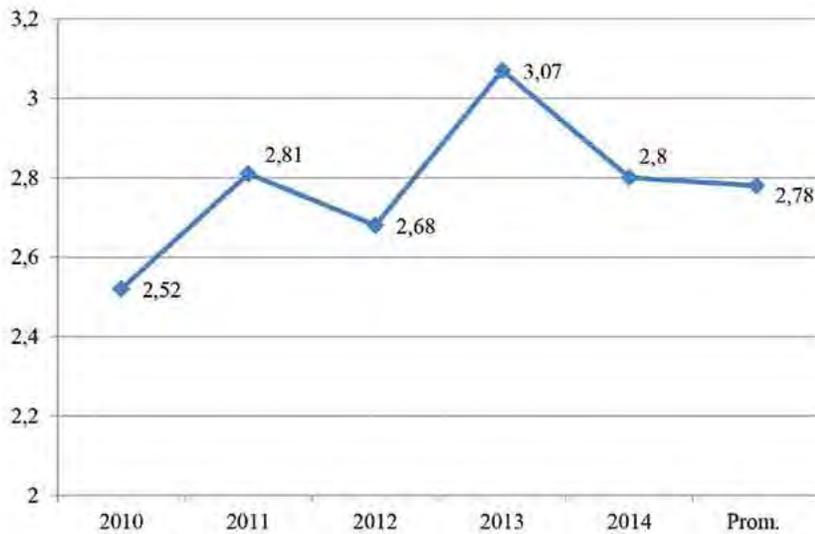
#### *Percepción ciudadana sobre la acción de las autoridades en seguridad<sup>5</sup>*

<sup>5</sup> Los encuestados contestaron con una calificación de 1 (muy baja) a 5 (muy alta).

Durante cinco años, entre el 2010 y el 2014, el puntaje promedio de credibilidad que manifiestan los encuestados, sobre las acciones de las autoridades de Cali para lograr que el barrio sea más seguro, es de 2.78, sobre un puntaje máximo de 5.00. Este porcentaje es bajo, pero

muestra un aumento en la trayectoria que se inicia en el año 2010 en 2.52 y tiene el puntaje más elevado en 2013 con 3.07 (ver Gráfica 10). Estas calificaciones no tienen una diferenciación significativa al ser analizadas por sexo; aunque otra es la situación al diferenciar la información por estrato.

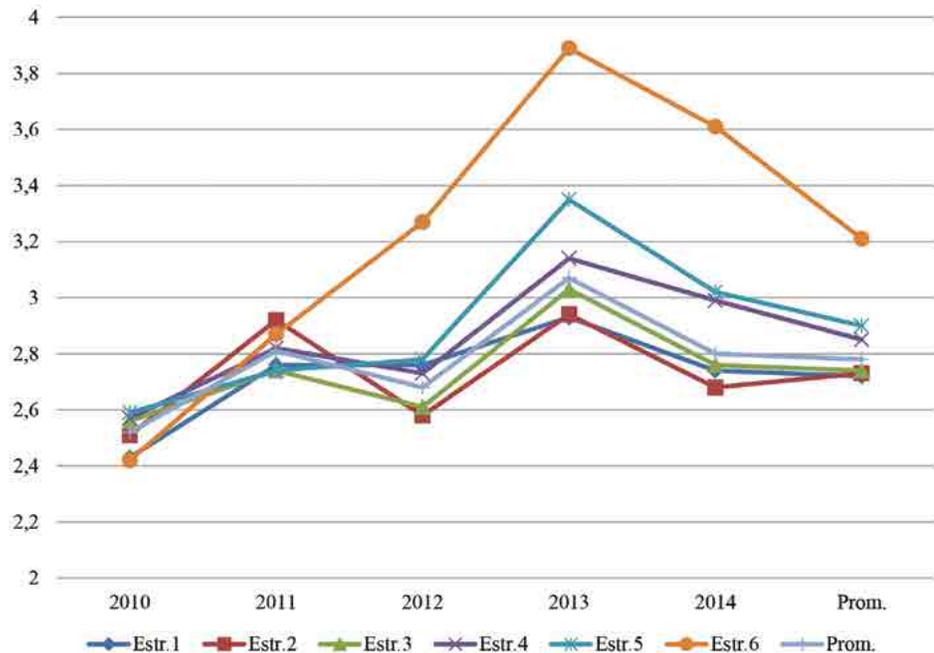
Gráfica 10. Credibilidad en las acciones de las autoridades de Cali para lograr que el barrio sea más seguro



Fuente: datos proporcionados por el proyecto *Cali Cómo Vamos* y organizados para el presente documento.

Entre el 2010 y el 2011, los puntajes por estrato son esencialmente los mismos, con una puntuación mayor en el 2011 sobre el 2010. Pero, a partir del año 2012, el puntaje del estrato 6 es mucho más alto que el de los demás estratos. Lo sigue el estrato 5 y un poco por debajo el estrato 4. El estrato 2 tiene la puntuación relativa más baja, aunque bastante parecida a la del estrato 1 y 3. *En suma, la credibilidad sobre la acción de las autoridades en los barrios es baja, pese a que aumenta en el tiempo. Esta credibilidad no tiene que ver con el sexo, pero aumenta de manera notable en el caso del estrato 5 y 6, como se plantea en la Gráfica 11.*

Gráfica 11. Credibilidad en las acciones de las autoridades de Cali para lograr que el barrio sea más seguro, según estrato (2010-2014)



Fuente: datos proporcionados por el proyecto *Cali Cómo Vamos* y organizados para el presente documento.

### *Conocimiento del Plan Cuadrantes de la Policía*

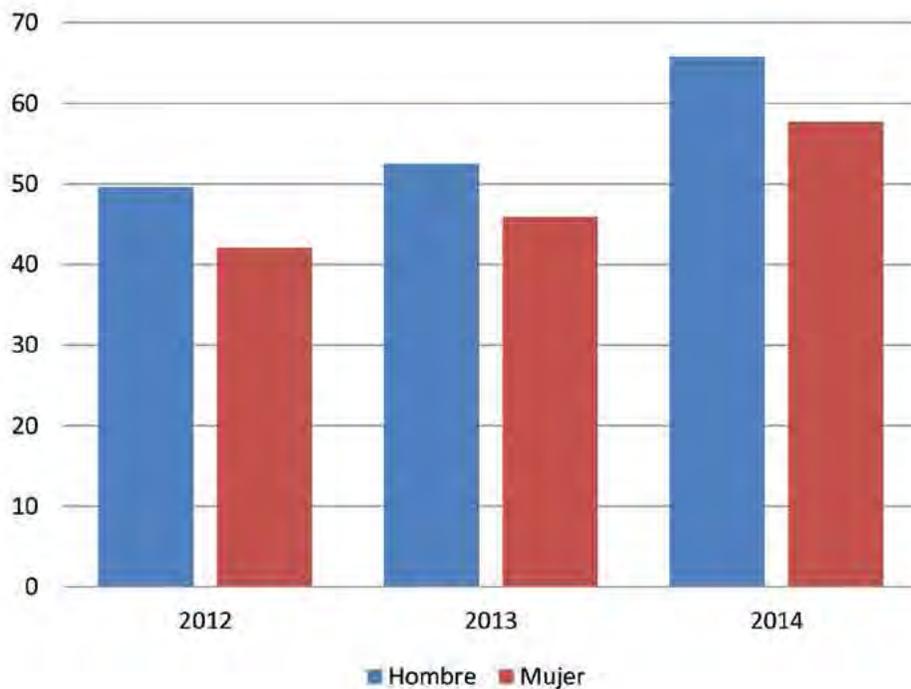
El Plan Cuadrantes es la estrategia de vigilancia y control del delito principal de la Policía en el nivel de los barrios. Supone una *delimitación territorial* precisa, un cuadrante sobre el cual la Policía hace un *diagnóstico específico de la criminalidad* y puede, en consecuencia, determinar *acciones y tareas de vigilancia y control*. Cuenta con un apoyo tecnológico importante, e implica que todos los habitantes conozcan un número de contacto con la Policía encargada del respectivo cuadrante y que esta puede reaccionar de manera casi inmediata. En su conjunto, busca eficacia en el logro de mejores niveles de seguridad ciudadana.

La información de la encuesta del *Cali Cómo Vamos* indaga por el 'conocimiento' que la ciudadanía tiene del Plan Cuadrantes. Del total de encuestados entre el 2012 y el 2014 (n= 3611), el 52.3 %, un poco más de la mitad de los encuestados, contestó que sí conoce dicho plan. Este promedio, para los tres años, no es alto, pero debe destacarse que en el 2012, el 45.9 % de los encuestados contestaron que sí lo

conocían. Esta cifra es de 49.2 % en el 2013 y de 61.8 % en el 2014. Es decir que el aumento en el conocimiento de la estrategia policial es creciente en los tres años y de manera importante en el 2014.

Si la información se discrimina según el sexo, resulta que, en los tres años, el conocimiento del Plan Cuadrantes por parte de las mujeres es menor que en el caso de los hombres, aunque ambos aumentan en el tiempo, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 12. Conocimiento del Plan Cuadrantes según sexo (2012-2014)

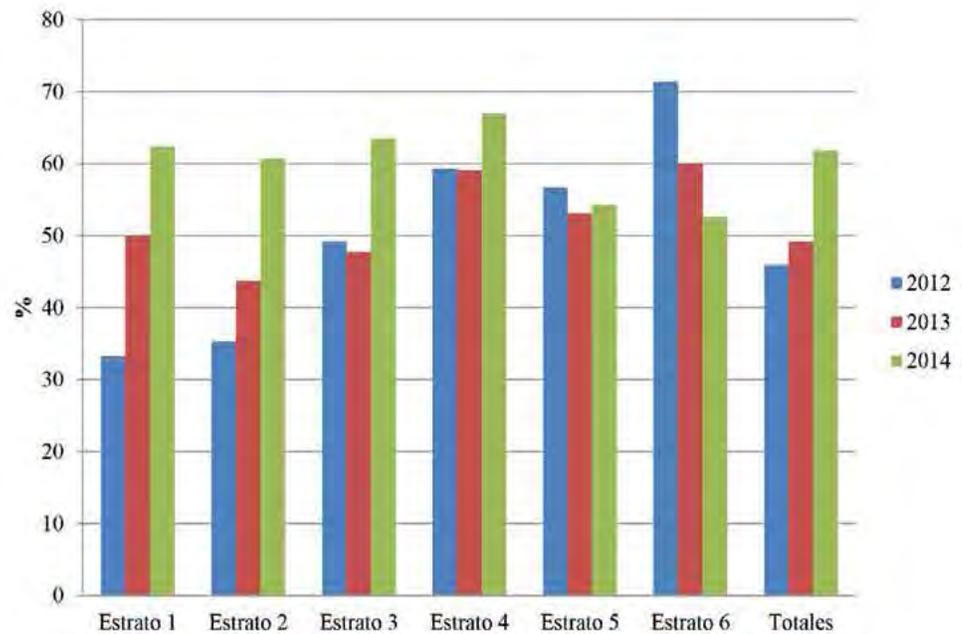


Fuente: datos proporcionados por el proyecto *Cali Cómo Vamos* y organizados para el presente documento.

Al discriminar por estrato, el conocimiento del Plan Cuadrantes es relativamente menor –pero creciente– en los estratos 1, 2 y 3, durante los tres años de la encuesta. Tal conocimiento mejora solamente en el último año en el estrato 4, se mantiene estable en el estrato 5 y claramente decreciente en el estrato 6, aunque tiene los mayores puntajes en los años 2012 y 2013. Para el año 2014, el puntaje del estrato 5 es menor que el de los otros estratos, especialmente el 1, 2 y 3, como se puede observar en la Gráfica 13. Esta información lleva a pensar que la Policía, en el tiempo, comenzó a poner en práctica

progresiva su Plan Cuadrantes, comenzando por los estratos altos y siguiendo por los bajos. El conocimiento de este aumenta en los estratos bajos, pero disminuye en los altos, seguramente como efecto de la rutinización de la medida y su pérdida de eficacia.

Gráfica 13 “¿Conoce usted el Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes, más conocido como el Plan Cuadrantes?”



Fuente: datos proporcionados por el proyecto *Cali Cómo Vamos* y organizados para el presente documento.

En síntesis, existe poca credibilidad en la acción institucional orientada a la seguridad ciudadana. En los últimos tres años, el conocimiento del Plan Cuadrantes de la Policía, que no es igual en todos los estratos sociales, es creciente en los estratos 1, 2 y 3, y decreciente en los estratos 5 y, ante todo, 6. Aquí hay un tema de innovación de una medida, así como una rutinización y eficacia de la misma en el tiempo. Este aspecto se retomará en las conclusiones del documento, ya que se es necesario que una estrategia se relacione positivamente con el logro de los objetivos de seguridad ciudadana y, consecuentemente, con la percepción ciudadana sobre la acción estatal y la seguridad.

## Conclusiones

Es importante llevar el plano del *análisis académico* de las cifras al plano de posibles ejes para una *política pública de seguridad*. Esto implica

retomar lo que históricamente se ha hecho y, de manera particular, profundizar en una línea que deja de considerar prioritariamente el tema de la seguridad como el de la *seguridad del Estado*, para argumentar la necesidad de conceptualizar y poner en práctica la *seguridad de los ciudadanos* (Guzmán, 2013). En esta perspectiva, se proponen algunas conclusiones iniciales.

1) **La realidad** que vive la ciudad de Cali, con referencia a la criminalidad violenta, indica que el medio social está signado por diversas formas de conflicto, que son un reto muy grande para la seguridad ciudadana, tema clave para el bienestar de la ciudad y prioritario para la política pública. La percepción de los ciudadanos sobre su seguridad es baja, de manera general, y es relativamente constante en la trayectoria entre los años 2005 y 2014. Es deseable que dicha percepción estable no sea el resultado, en los ciudadanos, de una rutinización de las condiciones en que se vive, las cuales tienden a mostrar una percepción similar en el tiempo sobre un fenómeno cambiante. Es deseable, además, que haya una correspondencia entre niveles altos de seguridad ‘real’ y, al mismo tiempo, ‘percepciones’ altas de seguridad, o inversamente. **Lo que hemos encontrado es una situación crítica y cambiante de la seguridad real y una percepción baja pero estable de la misma. La ciudadanía parece acomodada y postrada ante esta situación.**

2) Ahora bien, hemos trabajado la información sobre *percepciones de seguridad* mostrando que pueden variar por sexo y por estrato, tanto a nivel del barrio como de la ciudad. Es importante tener en cuenta que tales percepciones son mayores en los barrios que a nivel de toda la ciudad. Es necesario conservar lo positivo que pueda tener el sentimiento de seguridad, en relación con la pertenencia a una comunidad barrial. Esto tiene que ver con el *capital social local positivo*, es decir, con la organización comunitaria barrial como un apoyo a la seguridad, como un espacio de prevención y de convivencia. El aspecto negativo tiene que ver con la convivencia y la rutinización con la violencia, con el sometimiento a un ‘capital social negativo’ que puede existir también en las comunidades de barrio. A nivel de la ciudad, indudablemente, también hay que introducir un cambio notable frente al sentimiento de seguridad, ya que esta es “de todos y para todos”, y preocupa la seguridad más baja que los habitantes tienen cuando se refieren a toda la ciudad. Debe haber una apropiación colectiva de la ciudad como un todo y esto se refleja en la apropiación pública del espacio. **Se debe realizar un ejercicio de política que fortalezca el espacio público y que permita la apropiación del territorio, con “seguridad”, para los ciudadanos de las más distintas características e identidades.**

Las mujeres, relativamente y de manera persistente, muestran percepciones de seguridad menores, tanto en la ciudad como en el barrio. Este diagnóstico, probablemente, tiene que ver con una situación 'real' de las mujeres en una ciudad como Cali, tradicionalmente machista, que últimamente articula este fenómeno con una visión instrumental y comercial del género femenino. Esta visión se concreta en agresiones y violencia. Así, una mujer no puede caminar sola con tranquilidad en el centro de la ciudad o en su mismo barrio, en horas de la noche, sin que sea muy probablemente agredida. Es necesario que la identidad de género no sea un impedimento para el ejercicio de los derechos ciudadanos, y, en el caso de Cali, este debe ser un énfasis de la política pública de seguridad ciudadana. Se requiere fortalecer todas las formas, sociales y estatales, de apoyo a las manifestaciones diversas de identidad sexual y de género.

Al considerar el estrato, la percepción de seguridad en el barrio y para el conjunto de la ciudad es menor en los estratos bajos. Dicha percepción no debería diferenciarse por estratos, pues es un bien público que debe tener el mismo acceso para todos. Si existe la diferencia, entonces la política de seguridad debe estar focalizada en los sectores sociales donde más se necesita, que, según la información analizada, es en los estratos más bajos.

**En los barrios y en la ciudad, es necesario romper territorios y fronteras. Desarrollar organizaciones de la sociedad que intervengan en los temas de seguridad y fiscalicen la intervención de las autoridades y, especialmente, de la Policía. Se requiere promover el espacio público global y de barrio.**

3) Al revisar la política pública de seguridad puesta en práctica en la ciudad, se puede inferir que se transita de una noción de *seguridad del Estado* a una de *seguridad ciudadana*. Esta última hace énfasis en transformar comportamientos ciudadanos, mejorar la intervención institucional del Estado y fortalecer la acción de la Policía. Este cambio en la dirección del concepto es correcto y se debe profundizar en tres ejes de la política pública de seguridad para la ciudad en el futuro:

a) Para **fortalecer las organizaciones sociales locales**, se debe estudiar la posibilidad de que las Juntas de Acción Comunal existentes asuman como uno de sus temas la *seguridad ciudadana*. Estas tienen la posibilidad de convocar distintos sectores y organizaciones sociales de barrio, y pueden servir de mediadoras legítimas ante el Estado local.

b) **Distintas instituciones del Estado deben intervenir en temas asociados con la seguridad ciudadana que no son necesariamente policivos**. En el plano de la ciudad, la apuesta está orientada hacia

la promoción de proyectos de espacio público y proyectos de envergadura para la cultura ciudadana, y la atención a la resolución de conflictos y el fortalecimiento de las casas de justicia. En el plano del barrio, la atención a los jóvenes en su tiempo escolar y por fuera de este es un tema prioritario. La propuesta que se tiene, desde hace varios años, de lograr una mayor 'institucionalidad' del Estado local sigue siendo válida.

c) **El Plan Cuadrantes de la Policía se ha rutinizado.** Habría que evaluar su eficiencia y eficacia. Es necesario resolver la forma de operación burocratizada y anónima de la Policía, que es tan cuestionada por los ciudadanos. Se requiere implementar estrategias de intervención policial, en el nivel de barrio, que, a diferencia de la modalidad actual, partan de la identificación plena de los policías encargados de un cuadrante. La Policía debe servirse de la tecnología, pero no puede desaparecer en medio de las comunicaciones por celular. El sistema de vigilancia policial debe revisarse para acercarlo a las comunidades, a sus organizaciones, al 'capital social positivo' de los barrios. La Policía, además, no puede ser funcional con la dinámica delictiva de la ciudad. Es importante que el alcalde sea realmente el jefe de la Policía local, que esta tenga mayor credibilidad ante la ciudadanía, y que, efectivamente, pueda contener y controlar la delincuencia.

## Referencias

Abello Colak, A. & Angarita Cañas, P. E. (Eds.). (2013). *Nuevo Pensamiento sobre la Seguridad en América Latina: hacia la seguridad como valor democrático*. Medellín: Clacso, Colección Grupos de Trabajo, Universidad de Antioquia, Medellín. ISBN: 978-958-8790-98-5.

Arévalo, L. A. & Guáqueta, M. P. (2014). La Seguridad en Cali: entre políticas públicas y la degradación del conflicto armado. En Ávila, A. et al., *Violencia Urbana* (pp. 111 -172). Bogotá D. C.: Aguilar, Fescol.

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá: DNP.

Giddens, A. (1987). *The Nation-State and Violence*. Berkley: University of California Press.

Guzmán, Á. (2012). Ciudad y Violencia: Cali en el siglo XX. En Loaiza, G. (Ed.), *Historia de Cali: Siglo XX*. Tomo II. Morera, E. (Ed. vol.), Política (pp. 327 - 375). Santiago de Cali: Universidad del Valle.

----- (2013). Seguridad Ciudadana y Seguridad del Estado. En Abello Colak, A. & Angarita Cañas, P. E. (Eds.), *Nuevo pensamiento sobre Seguridad en América Latina: hacia la seguridad como un valor democrático* (pp. 19 - 41). Medellín: Clacso, Colección Grupos de Trabajo, Universidad de Antioquia, Medellín. ISBN: 978-958-8790-98-5.

Guzmán, Á. & Quintero, D. (2009). El Enigma de las Dimensiones de la Criminalidad. En Castro, B. (Comp.), *La Sociedad Colombiana: Cifras y Tendencias* (pp. 393 - 417). Santiago de Cali: Programa Editorial de la Universidad del Valle.

Guzmán, Á., Rodríguez, A. N. & Muñoz, N. (2015). *Informes preliminares no publicados del proyecto "Violencia Urbana y memorias"* (inédito). Santiago de Cali: UAO -Colciencias - CNMH.

Luckham, R. & Kirk, T. (2013). The two faces of Security in Hybrid Political orders: a framework for analysis and research. *Stability. International Journal of Security and Development*, 2, 2, 44, 1 - 30.

Moser, C. (2004). Urban Violence and Insecurity: an introductory Roadmap. *Environment and Urbanization*, 16, 2, 3 - 16.

Mumford, L. (1989). *The City in History*. New York: Harvest Book, Harcourt, Inc.

Park, R. E., Burgess, E. W. & McKenzie, R. D. (1974). *The City*. Chicago: The University of Chicago Press.

Pinker, S. (2011). *Better Angels of our Nature*. London: Penguin Books.

Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá D. C.: República de Colombia.

Rincón, M. T., Maldonado M. C. & Echeverri, M. L. (2009). *Seguridad y Convivencia en Multifamiliares: una mirada al encerramiento residencial*. Santiago de Cali: Universidad del Valle, Facultad de Humanidades, Escuela de Trabajo Social.

Schultze-Kraft, M. (2014). Mitigating “non-conflict” violence by creating peaceful political settlements. *Policy Briefing*, 81. Brighton, U. K.: Institute of Development Studies.

Tilly, C. (1992). *Coerción, Capital y Estados Europeos*. Madrid: Alianza Editorial.

Winton, A. (2004). Urban Violence: a guide to the literature. *Environment and Urbanization*, 16, 2, 165 - 184.

Anexo: Delitos asociados con la violencia (DAV) y tasas (MECAL).

DAV y tasa, Área Metropolitana de Cali: 1999 y 2012																
Título del Código Penal y Delito		99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	X
I. Contra la vida y la integridad personal	Homicidio	2.181	2.249	2.299	2.315	2.324	2.402	1.774	1.726	1.686	1.570	1.776	1.759	1.759	2.051	1.983
	Lesiones personales	1.754	1.922	1.894	1.606	1.437	1.292	891	4.312	3.708	3.453	5.890	5.123	5.351	5.570	3.029
IV. Contra la libertad sexual y la dignidad humana		45	49	57	63	38	49	74	381	392	750	727	602	694	712	311
VI. Contra la familia	Violencia intrafamiliar				79	57	144	321	2.181	2.594	3.432	2.766	2.437	3.688	3.997	1.972
VII. Contra el patrimonio económico	Hurto agravado (personas)			165	160	145	157	1.650	6.618	6.365	6.283	7.227	7.105	7.906	8.175	4.330
XII. Contra la seguridad pública	Amenazas								417	378	1.339	1.271	858	1.001	962	889
	Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego y municiones	1.311	1.340	1.532	1.657	1.939	2.091	1.006	911	785	1.719	2.066	2.282	1.935	2.931	1.648
XIII. Contra la salud pública	Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	435	452	601	1.116	5	82	303	49	1.402	2.226	2.688	3.592	3.525	4.789	1.480
<b>TOTAL DAV</b>		<b>5.726</b>	<b>6.012</b>	<b>6.548</b>	<b>6.996</b>	<b>5.945</b>	<b>6.217</b>	<b>6.019</b>	<b>16.595</b>	<b>17.310</b>	<b>20.772</b>	<b>24.411</b>	<b>23.758</b>	<b>25.859</b>	<b>29.187</b>	<b>13.776</b>
<b>DELITOS</b>		<b>9.452</b>	<b>9.871</b>	<b>9.977</b>	<b>10.858</b>	<b>11.973</b>	<b>15.322</b>	<b>11.728</b>	<b>29.613</b>	<b>29.459</b>	<b>35.228</b>	<b>39.652</b>	<b>39.251</b>	<b>42.121</b>	<b>45.946</b>	<b>23.229</b>
<b>PARTICIPACIÓN DAV EN EL TOTAL DE DELITOS</b>		<b>0,61</b>	<b>0,61</b>	<b>0,66</b>	<b>0,64</b>	<b>0,50</b>	<b>0,41</b>	<b>0,51</b>	<b>0,56</b>	<b>0,59</b>	<b>0,59</b>	<b>0,62</b>	<b>0,61</b>	<b>0,61</b>	<b>0,64</b>	<b>0,59</b>
<b>HABITANTES</b>		<b>2.216.567</b>	<b>2.247.383</b>	<b>2.277.602</b>	<b>2.307.855</b>	<b>2.338.377</b>	<b>2.369.168</b>	<b>2.400.080</b>	<b>2.430.857</b>	<b>2.461.536</b>	<b>2.492.238</b>	<b>2.523.016</b>	<b>2.553.941</b>	<b>2.585.026</b>	<b>2.616.241</b>	<b>2.400.309</b>
<b>TASA DAV</b>		<b>426</b>	<b>439</b>	<b>438</b>	<b>470</b>	<b>512</b>	<b>647</b>	<b>489</b>	<b>1.218</b>	<b>1.197</b>	<b>1.414</b>	<b>1.572</b>	<b>1.537</b>	<b>1.629</b>	<b>1.756</b>	<b>941</b>

Fuente: elaboración en el marco del proyecto de investigación "Violencias Urbanas y Memoria", UAO - Ciéncias - CNMH. Datos de población del DANE para el Área Metropolitana de Cali, y de delitos de la Policía Nacional tomados de la revista *Criminalidad* para los años de referencia.

# METODOLOGÍA DE LAS ENCUESTAS REPETIDAS: UN ANÁLISIS EN EL MARCO DE LA ENCUESTA *CALI CÓMO VAMOS* (2005-2014)

---

FABIÁN BRAVO

## Presentación

El trabajo que se presenta a continuación tiene el objetivo de sistematizar la reflexión metodológica derivada del proyecto *Cali Cómo Vamos*, implementado por la Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano y Regional con Equidad, con el apoyo de la Fundación Ford. El proyecto en cuestión consiste en una profundización en seis dominios de la encuesta *Cali Cómo Vamos*, que son: a) seguridad ciudadana y convivencia, b) medioambiente, c) movilidad, d) empleo y salud, e) educación y f) espacio público, recreación y cultura. Dicha profundización incluye datos de percepción de muestras representativas de los habitantes de Cali, recogidos anualmente entre los años 2005 y 2014.

La justificación de este análisis metodológico consiste en apoyar procesos similares, en los que académicos, profesionales, funcionarios o diversos actores sociales, pretendan obtener mayor provecho de los datos de la encuesta, profundizando en su extenso y valioso contenido. Para aportar en esta dirección, a lo largo del documento se comentan aspectos importantes del diseño metodológico de los estudios basados en encuestas, incluyendo sus alcances y limitaciones, y también aspectos técnicos propios de la medición y del análisis de percepciones, en el marco de los estudios de ciudad. Como aporte final, este trabajo se cierra con algunas recomendaciones metodológicas que podrían ser tenidas en cuenta para seguir avanzando en el logro de los objetivos del programa de ciudades *Cómo vamos*, con la posible participación de la Alianza y de otros interesados.

## Contextualización

El autor agradece al estudiante de Psicología David Baldeón, por su decidido y calificado apoyo al proyecto *Cali Cómo Vamos*. Igualmente, agradece la revisión de la Dra. Solanly Ochoa, que permitió mejorar el documento.

*Cali Cómo Vamos* es una encuesta de percepción ciudadana que se aplica anualmente a los habitantes de Cali (en adelante caleños) desde el año 2005, con el apoyo de distintas fundaciones, organismos públicos, instituciones educativas y medios de comunicación. A la fecha, han sido aplicadas 12.221 encuestas (aproximadamente 1200

por año) a mayores de 18 años (una por hogar), quienes han sido seleccionados mediante un muestreo multietápico orientado a lograr representación estadística para cinco zonas (Distrito de Aguablanca, noroccidente, nororiente, oriente y sur), por edad y sexo, usando las proyecciones poblacionales del DANE. Según la firma encuestadora (Ipsos Napoleón Franco), la metodología de *Cali Cómo Vamos* hace que los datos representen la percepción de los ciudadanos con un margen de error del 2.81 % y una confianza del 95 % (*Cali Cómo Vamos*, 2014).

Esta iniciativa de desarrollo urbano, de la que participan diferentes ciudades colombianas adscritas a la red de “Ciudades Cómo Vamos”, tiene como objetivo conocer la percepción de los caleños sobre la situación de la ciudad en tres grandes temas, que son: a) opinión general y económica, b) aspectos sectoriales (educación, salud, vivienda...) y c) gobierno (conocimiento e imagen de la gestión de la Administración Municipal), que en su conjunto permiten evaluar múltiples factores de la calidad de vida en la ciudad, desde el punto de vista de sus habitantes (*Cali Cómo Vamos*, s. f.).

Considerando su aplicación anual, el objetivo declarado de esta red no se limita a la descripción transversal de los resultados, fin último de la mayor parte de las encuestas; en su lugar, se propone, como foco principal, el estudio del *cambio* en la percepción de los determinantes de la calidad de vida, que son valorados como el resultado de la gestión de quienes tienen a cargo la administración de la ciudad. Paralelamente, con la aplicación de la encuesta se pretende promover una ciudadanía informada, responsable y participativa, que haga seguimiento a la gestión de la ciudad. Igualmente, la encuesta ofrece insumos para el trabajo de diferentes actores sociales, interesados en el desarrollo y bienestar de los caleños, como líderes comunitarios, académicos y representantes de organismos públicos y privados.

En la línea de este último objetivo específico, la Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano y Regional con Equidad (en adelante Alianza de Universidades), que fue fundada en el año 2013 para apoyar iniciativas de la Fundación Ford, desarrolló una profundización en las seis áreas anteriormente mencionadas, y de cuyo proceso se deriva este trabajo. En congruencia con el proyecto, dicha profundización se logró haciendo uso de diferentes estrategias, como fue la de relacionar las percepciones con datos objetivos (de la misma o de diferente fuente), desagregar las percepciones por zonas geográficas (cinco zonas) o por las características del encuestado

(como sexo o edad), y, finalmente, analizando las tendencias temporales de algunos indicadores, en algunos casos relacionándolas con eventos coyunturales (por ejemplo, de orden social o político).

Dicho lo anterior, en los siguientes apartados se sistematiza la reflexión metodológica producto del proyecto *Cali Cómo Vamos* de la Alianza de Universidades, que contó con la participación de académicos de la Universidad Autónoma de Occidente, la Universidad ICESI y la Pontificia Universidad Javeriana - Cali.

## **Análisis metodológico**

### **Diseño de los estudios de encuestas**

En la literatura metodológica de las ciencias sociales, las encuestas constituyen un tipo de instrumento de medida extensamente utilizado en el marco de estudios cuantitativos y también un diseño de investigación en sentido propio. Utilizando como criterio el número de aplicaciones, se clasifican en dos subcategorías, que son: los estudios de encuestas transversales (la encuesta se aplica una vez) y los diseños de encuestas repetidas, caracterizados por la aplicación periódica de la encuesta (Gliner, Morgan, & Leech, 2009). A los diseños de encuestas repetidas, como es el caso de la encuesta *Cali Cómo Vamos*, también se les conoce como estudios de tendencias, razón por la cual los términos se usan indistintamente.

#### *Encuestas transversales*

De manera un poco más detallada, los diseños de encuestas transversales consisten en hacer preguntas y codificar las respuestas de una muestra representativa de la población de interés, para cumplir dos propósitos analíticos principales, que son: la estimación de parámetros, datos que no pueden ser observados directamente por la imposibilidad de abarcar toda la población y, en segunda instancia, la prueba de hipótesis (Whitley & Kite, 2013a). En sus informes anuales, *Cali Cómo Vamos* hace un uso intensivo del primer propósito y tiene un enorme potencial para avanzar sobre el segundo, con estudios complementarios.

Como ejemplo de la estimación de parámetros, para el año 2014, *Cali Cómo Vamos* reportó que un 44 % de los caleños consideraba que “las cosas en Cali van por buen camino”, el 60 % se sentía “orgulloso o muy orgullo con la ciudad” y en el 62 % de los encuestados se observó

“satisfacción con la ciudad como un lugar para vivir” (*Cali Cómo Vamos*, 2014). Como el objeto de interés es la ciudad (población) y no la muestra, al momento de leer las cifras se debe tener presente el error de estimación informado en la ficha técnica (2.81 %), pues de otras muestras hipotéticas, también representativas, no se esperan exactamente los mismos resultados. Con estos indicadores de bienestar subjetivo, concluimos que en el 2014 el orgullo y la satisfacción con la ciudad superaron al optimismo, este último presente en un poco menos de la mitad de los caleños.

Como ejemplo del segundo uso, un investigador podría estar interesado en relacionar el citado indicador de optimismo (“¿Las cosas en Cali van por buen camino?”) con el género, encontrando que para el año 2014 dichas variables fueron independientes (no hubo relación). Aunque la proporción de hombres optimistas fue mayor en comparación a las mujeres (47 y 42 %, respectivamente), la prueba de hipótesis fundamentada en el razonamiento estadístico indica que la diferencia observada en la muestra (cinco puntos) no la podemos atribuir a la población, sino que técnicamente se explica por azar ( $p=0.08$ ). Para los menos familiarizados, puede ser ilustrativo comentar que una diferencia como esta puede ocurrir por azar en ocho de 100 hipotéticos estudios equivalentes, sin existir en los habitantes de Cali diferencias de género en el nivel de optimismo.

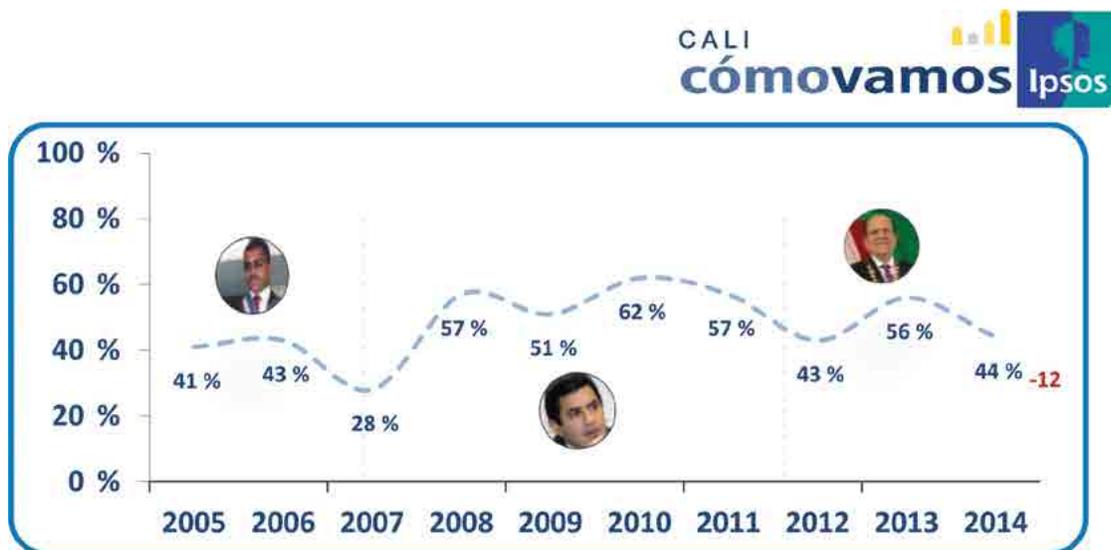
Interesantemente, esta tendencia a favor de los hombres en el optimismo está presente en casi todos los estratos (1-5), excepto en el estrato más alto, donde el indicador se invierte. En el estrato 1 hay una diferencia de 10 puntos porcentuales a favor de los hombres, que se reduce conforme aumenta el estrato, hasta que finalmente las mujeres del estrato 6 superan a los hombres (71 y 68 %). Combinando los estratos 1 y 2 (bajo), 3 y 4 (medio) y 5 y 6 (alto), la conclusión es similar, encontrando diferencias no significativas a favor de los hombres en el estrato bajo (44 y 39 %) y medio (48 y 43 %), y convergencia en el estrato alto (56 y 55 %).

Múltiples análisis como los anteriores podrían ser desarrollados con los datos que se encuentran disponibles; no obstante, se debe aclarar que con independencia de lo interesantes que puedan resultar las cifras, los análisis de pruebas de hipótesis deben estar soportados por una teoría que les proporcione un sentido académico y práctico, ya que sin una fundamentación apropiada, “ensayar hipótesis” termina siendo un ejercicio estéril.

## Encuestas repetidas (estudios de tendencias)

Pasando a la segunda opción de diseño, un estudio de encuestas repetidas, como es el caso de la encuesta *Cali Cómo Vamos*, vemos que este permite, además de los análisis transversales ya descritos (estimación de parámetros y prueba de hipótesis), el estudio de cambios a través del tiempo, en este caso, en la percepción de los caleños frente a la vida en la ciudad. Para ilustrar este tipo de análisis, una figura del informe del 2014 permite apreciar que el optimismo en la ciudad, observado en el 44 % de los caleños, empeoró con respecto al año inmediatamente anterior, perdiendo 12 puntos porcentuales. Ampliando la comparación al total de años de la encuesta (2005-2014), observamos que la caída del 2014 es un retroceso (de lo logrado entre el 2012 y el 2013) que lo acerca a la tendencia de bajo optimismo reportada años atrás entre el 2005 y el 2007, como se observa en la siguiente imagen.

Figura 1. “Piensan que las cosas en Cali van por buen camino”



Fuente: tomada de *Cali Cómo Vamos* (2014).

Este tipo de análisis se podría complementar relacionando las tendencias con un posible factor, como es el caso sugerido en la Figura 1, que corresponde al inicio y curso de tres alcaldías. Frente a esta estrategia metodológica, se debe aclarar que la evidencia contenida en la figura, independientemente de lo clara o marcada que pueda ser una tendencia, es insuficiente para realizar un análisis causal, en este caso, entre la gestión de un alcalde en particular y la tendencia en

términos del optimismo. Aunque estemos seguros de que la posible causa antecede la trayectoria de optimismo, requisito esencial para el estudio de relaciones causales, no es posible descartar la influencia de otros posibles factores, que pueden ser de orden local, regional, nacional e incluso global.

Para complementar esta explicación de los límites de los estudios de tendencias, es importante considerar que aunque la aplicación periódica de la encuesta los incluye dentro de la categoría de los estudios longitudinales, se debe tener presente que aquí el cambio se estudia únicamente como un proceso colectivo, que excluye la variación intraindividual (cambio dentro de cada individuo), esencia de la investigación longitudinal. En otras palabras, un análisis de tendencias puede revelar que ha ocurrido un cambio, pero el hecho de no obtener la información del mismo grupo de ciudadanos a través del tiempo, limita la posibilidad de explicar la razón por la cual el mismo ha tenido lugar.

Un estudio de tendencias puede mostrar estabilidad o cambio, pero no explica la razón. Esta limitación es justamente la fortaleza de los estudios “verdaderamente” longitudinales, en los que se invierten enormes recursos para contactar a las mismas personas a través del tiempo, permitiendo, por una parte, superar los análisis descriptivos de tendencias colectivas, pero, por la otra, exponiéndose a la posible no localización o consentimiento de las personas. El lector interesado en este particular, puede consultar el ilustrativo texto de Singer y Willet (2003), en el que se desarrollan los fundamentos y técnicas de análisis longitudinales incorporando como predictores factores fijos (ejemplo: género) y factores que cambian en el tiempo.

### *Medición con encuestas de percepción*

En este apartado se ahondará en algunas características técnicas de la encuesta *Cali Cómo Vamos*, para tratar asuntos que fueron de interés durante el proceso de profundización recientemente desarrollado por la Alianza de Universidades. Intencionalmente, se excluyen las características técnicas de la misma, pues estas han sido sistemáticamente divulgadas en los informes anuales del programa, en su apartado de ficha técnica (*Cali Cómo Vamos*, 2013). Se aclara que las cifras y ejemplos aquí citados constituyen un recurso meramente ilustrativo; son el resultado de una exploración de la encuesta en la que no se ha pretendido una elevada precisión, pues esta resulta innecesaria para cumplir con los objetivos aquí trazados.

En concreto, el análisis de la encuesta se centrará en el tipo de información que produce, aplicando la conocida taxonomía de niveles de medición que ha sido utilizada en las ciencias sociales por más de medio siglo (Kaplan & Saccuzzo, 2013). Posteriormente, la exploración se orientará a

revisar la estabilidad temporal de las preguntas, elemento absolutamente determinante de un estudio cuyo fin es analizar el cambio en las percepciones de los caleños.

### *El contenido de la encuesta*

En el año 2005, fecha de inicio del programa *Cali Cómo Vamos*, la encuesta incluyó preguntas para medir la percepción de los caleños en seis áreas denominadas dentro de los informes como: clima de opinión, aspectos sectoriales, seguridad en el barrio, aspectos generales, aspectos gubernamentales y entidades gubernamentales. Estas preguntas sumadas a filtros (ejemplo: “¿Vive usted de forma permanente en Cali?”) y a las características del entrevistado, como el estrato, la edad, el género, la zona de la ciudad donde vive, la comuna y la posición dentro del hogar (ejemplo: madre, padre...), produjeron cerca de 900 medidas o variables, número que se incrementa en las aplicaciones posteriores por encima de las 1000 medidas y se estabiliza alrededor de las 700, a partir del año 2009. Se aclara que las cifras mencionadas corresponden al número de variables dentro de las bases de datos que fueron suministradas por el programa y no al conteo pregunta a pregunta dentro de los cuadernillos de cada encuesta.

Con el propósito de definir: cada pregunta, independientemente de su contenido, es una medida, siempre y cuando la respuesta del encuestado sea transformada en número, excluyendo de esta manera las preguntas abiertas que no se codifican. Lo anterior, ya que técnicamente la medición es un proceso que consiste en la asignación de números siguiendo un conjunto de reglas (Nunnally & Bernstein, 1994). Aplicando esta definición, la regla de medición que domina las encuestas radica en asignar a los encuestados categorías cerradas de diferente extensión, por poseer la característica que define cada alternativa. Se entiende por extensión el número de opciones de respuesta.

En las encuestas, la medida más simple que corresponde al nivel de medición denominado “nominal”, clasifica a los encuestados en dos categorías. La pregunta “¿Usted se siente caleño(a)?”, permite asignar a las personas los valores uno o dos, correspondientes a las opciones: “Me siento caleño” (1) o “Soy de otra parte” (2). Aquí lo importante es notar que los números concretos utilizados no obedecen a nada de lo que nombran, más allá de ser la etiqueta seleccionada por quien construye la encuesta, es decir, son arbitrarios. La misma definición y aclaración aplica para el caso de medidas nominales con tres o más opciones de respuesta, sin requerirse aclaración adicional.

Una variante del nivel de medida anterior crea las denominadas “medidas ordinales”, en las que los valores asignados a los encuestados pueden organizarse de manera jerárquica. Como ejemplo, en la encuesta se otorga el número uno (1) a los encuestados sin escolaridad, el dos (2) para preescolar y así, sucesivamente, hasta asignar el 10 a quien se ha titulado de posgrado. En este nivel de medida, los números, además de indicar la categoría correspondiente, ofrecen información de magnitud, pues los valores permiten comparaciones de “mayor” o “menor que”. No obstante lo anterior, en este nivel de medida no se cuenta con equidistancia entre las opciones de respuesta, lo que impide estimar cuánta más educación tiene un encuestado con respecto a otro. Esto es, un bachiller representado con el número cuatro (4) en los datos, tiene, a ciencia cierta, más educación que un preescolar representado con un dos (2), pero no el doble de educación.

El nivel de medición ordinal también es el correspondiente a las preguntas con opciones de respuesta tipo Likert (Whitley & Kite, 2013b), que son abundantes dentro de la encuesta *Cali Cómo Vamos*. Con la pregunta “¿Qué tan orgulloso se siente usted de Cali?”, se asignan números a los encuestados del uno (1) al cinco (5), informándoles que el límite inferior corresponde a “Nada orgulloso” y el superior a “Muy orgulloso”. Aquí, independientemente del número de opciones de respuesta, se aplica la misma regla: a las personas se las puede jerarquizar por su orgullo con la ciudad, pero no se las puede comparar en términos absolutos de cantidad.

Para finalizar esta descripción, la teoría de la medida plantea dos niveles adicionales que no se pueden ilustrar con la encuesta, denominados ‘intervalo’ y ‘razón’. En estos niveles se agregan las propiedades de equidistancia en la unidad de medida para ambos casos (‘intervalo’ y ‘razón’), y la propiedad de cero real como característica exclusiva de la medición de ‘razón’. Un ejemplo de variable medida a nivel de ‘razón’ sería la edad del encuestado registrada en años, donde tendríamos equidistancia en la unidad de medida (años) y un cero real (0 años), correspondiente a quien no ha cumplido su primer año de vida. A diferencia de lo anterior, en una variable de intervalo, el origen de la escala es un punto arbitrario que no representa la ausencia absoluta de la propiedad que está siendo medida.

Dicho lo anterior, queda claro que la aplicación de encuestas produce esencialmente números que representan categorías, con o sin relaciones de jerarquía entre los posibles valores. A estos números se les denomina técnicamente ‘numerales’, para enfatizar la ausencia de equidistancia y de ceros reales (Kaplan & Saccuzzo, 2013). Esta distinción no es accesorio,

pues a la hora de analizar resultados de encuestas es determinante reconocer que los numerales no son exactamente números, como se verá líneas más adelante.

### *La estabilidad de las preguntas*

El proyecto del que se deriva este trabajo hizo evidente que la encuesta *Cali Cómo Vamos*, lejos de ser un producto terminado, se encuentra permanentemente en revisión. Aunque los argumentos que justifican los cambios no se pueden documentar con facilidad usando fuentes directas del encuestador (Ipsos Napoleón Franco) u otros del equipo responsable, muy seguramente las preguntas cambian en su esfuerzo por seguir los ritmos de la ciudad, pero también como producto de transformaciones de orden teórico y metodológico. Estos cambios llevan a redefinir los indicadores subjetivos (percepciones) que deben ser interrogados para dar cuenta de los cambios en la calidad de vida de los caleños.

Nuevas preguntas, preguntas que se eliminan y preguntas que se transforman en sus enunciados y (u) opciones de respuesta, hacen parte de la transformación histórica de la encuesta. Para explorar este particular, a continuación se realizan dos ejercicios orientados a apreciar qué tan estables en el tiempo son las preguntas de la encuesta. En un primer momento, se compara la encuesta del año 2005 con la del año 2009, en cinco de las áreas trabajadas por la Alianza de Universidades. En segunda instancia, se compara la encuesta del 2010 con la del 2014, limitando el ejercicio a dos de las mencionadas cinco áreas, que son las de movilidad y salud. Todo lo anterior, a fin de explorar el grado de consistencia o transformación histórica de la encuesta.

Antes de empezar la comparación, es importante aclarar que la encuesta *Cali Cómo Vamos*, además de preguntas de selección con única respuesta, también incluye de selección con múltiple respuesta, diseñadas especialmente para profundizar en una respuesta anterior, ya sea en el total o en una parte de los encuestados. Para ejemplificar: a los encuestados que consideran que su situación económica ha empeorado durante el último año, se les pregunta qué los ha afectado, siendo tarea del encuestador escuchar y marcar una o más de las 16 opciones precodificadas (encuesta del 2005). Aunque este tipo de pregunta hace que cada opción de respuesta se convierta en una variable independiente, de sí (1) y no (0), en el ejercicio desarrollado a continuación se las tratará como una sola pregunta, que puede o no cambiar en el tiempo, en su enunciado u opciones de respuesta.

Con la claridad anterior, la Tabla 1 resume la comparación de la encuesta del 2005 con la del 2009 para las áreas de economía, educación, medioambiente, movilidad y seguridad. Para empezar el ejercicio, se aprecia que en el año 2009 se mantienen la mitad de las preguntas que pertenecen a la sección de economía del año 2005, que indagan sobre los cambios en la situación económica durante el último año, factores de cambio (pregunta de múltiple respuesta) y el posible autoreconocimiento como ciudadano “pobre”. Se eliminó una pregunta que indagaba por el corte de los servicios públicos como energía y agua por falta de pago, y, adicionalmente, se modificaron las opciones de respuesta de dos preguntas más. No hay preguntas nuevas.

En el área de la educación se aprecia mayor transformación: de las 14 preguntas del 2005 se eliminaron o cambiaron 12. Solo se mantiene una pregunta que indaga por la calidad de la educación que reciben niños y jóvenes, y otra que se relaciona con el número de niños por tipo de institución. Se eliminaron o cambiaron preguntas relacionadas con el nivel educativo máximo del jefe de hogar, el número de niños entre los 5 y los 17 años dentro del hogar, las razones que explican la desescolarización de niños y jóvenes, el número de niños menores de 5 años, la persona o institución encargada del cuidado de los menores de 5 años y otras exclusivas para menores de 11 años. Como preguntas nuevas, se interroga por el tipo de institución a la que asisten los niños y jóvenes de 5 a 17 años y el tiempo de desescolarización, si aplica.

Tabla 1. Estabilidad de la encuesta (comparación 2005 y 2009)

Tema	2005	2009			
		Se mantienen	Cambian	Se eliminan	Nuevas
Economía	6	3	2	1	0
Educación	14	2	3	9	2
Medioambiente	2	0	0	2	4
Movilidad	7	3	4	0	6
Seguridad	7	3	3	1	4

Fuente: elaboración propia.

Respecto al medioambiente se aprecia comparativamente un menor número de preguntas y la transformación total del contenido. Las dos preguntas de selección múltiple del 2005 relacionadas con diferentes formas de contaminación, invasión del espacio público y la urgencia de acciones municipales a favor del medioambiente, ya no figuran en la encuesta del 2009. Como preguntas nuevas, aparece el grado en que los problemas ambientales afectan la salud, la percepción de la capacidad del gobierno para solucionar los problemas ambientales, la satisfacción con la gestión ambiental y los temas claves en los que la administración municipal debe trabajar.

Para el caso de las preguntas de movilidad, en general, el contenido se mantiene. Los cambios son a nivel de las opciones de respuesta y en cuanto a los filtros que determinan a quién se le realizan las preguntas. Se mantiene la percepción sobre el tiempo que duran los desplazamientos, la satisfacción con el medio utilizado y la evaluación del estado de las vías. Respecto a los ajustes, se agrega la opción del MIO entre los medios de transporte, y se pregunta por los factores de inconformidad solo a quienes presentan satisfacción baja con el medio utilizado, entre otras. En cuanto a las preguntas nuevas, se añaden seis preguntas para evaluar la percepción con el sistema de transporte MIO, incluyendo su aporte a la calidad de vida de los caleños y la comparación con el sistema tradicional.

En el área de seguridad, se mantienen casi la mitad de las preguntas realizadas en el 2005, y en estas se interroga por la percepción de seguridad en el barrio, el haber sido víctima de algún delito y los factores de inseguridad, como son: las pandillas, los atracos y el robo de vehículos, entre otros. Se eliminan las razones por las que se califica la seguridad del barrio y se modifican las opciones de respuesta en relación con el tipo de delito del que se ha sido víctima. Con respecto a las preguntas nuevas, se indaga sobre el comportamiento de denuncia, las razones para denunciar y la percepción de seguridad en situaciones específicas, como al momento de usar el transporte público.

Como complemento del ejercicio anterior, a continuación se replica el análisis, pero ahora comparando la encuesta del 2010 con la del 2014 y centrando la atención exclusivamente en las áreas de movilidad y salud, como se puede apreciar en la Tabla 2. Respecto a la movilidad, se aprecia estabilidad en ocho de las 16 preguntas identificadas, las cuales se relacionan con la actividad del encuestado (educación, trabajo, etc.) y que, así mismo, pueden determinar sus necesidades de

transporte, la percepción del tiempo de los recorridos, la satisfacción con los medios de transporte, con la semaforización y con las señales de tránsito, entre otras. Como ejemplo de preguntas eliminadas, están los factores de satisfacción e insatisfacción con el servicio y con las vías públicas. Como preguntas nuevas, aparece el tiempo estimado de los recorridos hacia el destino habitual (estudio o trabajo) y el lugar en el que se estudia o trabaja.

Tabla 2. Estabilidad de la encuesta (comparación 2010 y 2014)

Tema	2010	2014			
		Se mantienen	Cambian	Se eliminan	Nuevas
Movilidad	16	8	1	7	2
Salud	9	5	0	4	4

Fuente: elaboración propia.

De manera similar, en el área de la salud, en el 2014, se mantienen cinco de las nueve preguntas formuladas en el 2010, que indagan por haber necesitado atención en salud durante el último año, la satisfacción con los servicios de salud, el historial de atención y el tiempo transcurrido desde que se pidió la cita hasta la prestación del servicio. Se eliminaron preguntas relacionadas con los factores de satisfacción e insatisfacción con el servicio. Como ejemplo de preguntas nuevas, aparece el interrogante por la afiliación a entidades prestadoras de salud, el tipo de régimen al que se pertenece y las razones por las que no se recibió atención médica.

A modo de conclusión, vemos que estos dos ejercicios exploratorios permiten inferir que dentro la encuesta existen áreas en las que son más las preguntas que se cambian, que las que se mantienen estables. Esto significa que, en periodos relativamente cortos, ya no es posible hacer seguimiento a buena parte de las percepciones, lo que obliga a reflexionar sobre los límites que esta condición de elección metodológica impone para el logro de objetivos del programa *Cali Cómo Vamos*.

## Análisis de tendencias

A lo largo de este documento se han señalado los elementos centrales del diseño de un estudio de encuestas repetidas, enfatizando en sus objetivos y particularidades metodológicas. Para introducir este

apartado, es importante insistir en que el fin último de las encuestas repetidas, a diferencia de las encuestas transversales, es el estudio del cambio; para el caso del programa *Cali Cómo Vamos*, el estudio de la percepción de los caleños frente a un conjunto de determinantes de su calidad de vida.

Considerando lo anterior, un criterio metodológico fundamental que no ha sido suficientemente cuidado, y que afecta la posibilidad de analizar las percepciones, es justamente la consistencia temporal de la encuesta *Cali Cómo Vamos*. Es evidente el esfuerzo, por demás meritorio, para consolidar una gran base de datos que permita una infinidad de análisis transversales, pero, por la frecuencia con la que se cambian, agregan o eliminan las preguntas, los análisis de tendencias se ven notablemente limitados.

Por supuesto, no se trata de proponer que la encuesta no sufra ningún tipo de variación, lo cual sería un contrasentido. Para cualquier usuario de la encuesta, son más que razonables los cambios que tuvieron lugar como resultado de la puesta en marcha del sistema de transporte masivo MIO. No obstante, y en congruencia con los objetivos, paralelamente se esperaría que buena parte de los indicadores perceptuales, al menos los claves para el tema de la movilidad, se mantengan estables durante un periodo considerable. Pero qué es un periodo considerable, es algo que tendría que discutirse y acordarse.

La anterior pregunta sobre la consistencia de la encuesta, lleva a un elemento adicional y que quizás es el asunto de fondo, relacionado con el origen o, mejor, la justificación teórica de cada componente de la encuesta. En el campo de la medición, es bien reconocido que el aspecto fundamental que determina la utilidad de un instrumento de medida es la denominada validez de contenido (Rossiter, 2011). Aunque la encuesta no es un test estandarizado, se espera que incluya una muestra (ojalá representativa) del atributo psicológico que pretende ser medido, en este caso, de las percepciones frente a los factores que determinan la calidad de vida de los caleños.

Dar el paso anterior, proceso que no es solo de la competencia del constructor de la encuesta, sino también de los posibles usuarios de la misma, en especial de académicos, promovería que la pregunta genérica “Cómo vamos”, pueda ser llevada a un conjunto claramente definido de indicadores subjetivos, factores de calidad de vida; lo anterior para cada uno de los temas propuestos por la encuesta. Este ejercicio obligaría a definir qué es lo esencial (validar el contenido), promovería la estabilidad temporal de las preguntas, pues cada una

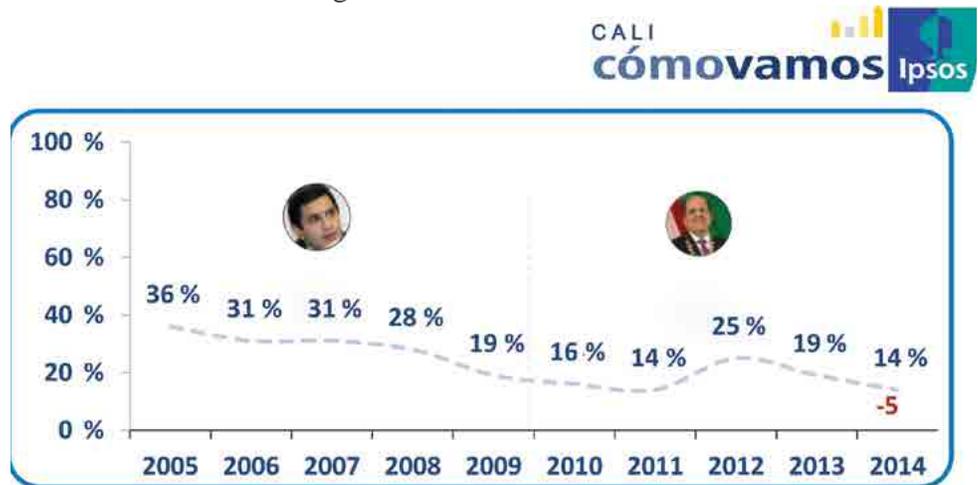
tendría sus dolientes, y también ejercería un mayor control sobre el posible mal uso de los datos de la encuesta. Este último punto se ampliará más adelante.

Dicho lo anterior, sigue avanzar en la parte más técnica del análisis de tendencias. Al estudiar el cambio en las percepciones, se obtienen tres resultados categóricos posibles, que son: la percepción mejora, empeora o se mantiene igual. Estos resultados pueden producirse analizando retrospectivamente un periodo corto, como por ejemplo el año inmediatamente anterior, o un periodo más largo en el que se pueda apreciar si las tendencias son sostenidas en el tiempo (ejemplo: el indicador mejora consistentemente) o son intermitentes, debido a cambios ascendentes o descendentes, o incluso con periodos de estabilidad.

El análisis de tendencias más simple que permite la encuesta *Cali Cómo Vamos* consiste en representar temporalmente un indicador de percepción dicotómico, medido de esta manera en la encuesta o logrado mediante una recodificación en la que se agrupan las opciones de respuesta dentro de dos categorías. Como ejemplo de lo anterior, la Figura 2 representa la proporción de personas que responden afirmativamente a la pregunta “¿Usted se considera pobre?”, apreciando en el corto plazo una reducción de cinco puntos del 2013 al 2014, que revierte el incremento observado entre el 2011 y el 2012.

En la figura también es importante notar que, aunque la mayor parte de las cifras de percepción de pobreza son diferentes, excepto las observadas entre los años 2006 y 2007, se ha establecido como criterio en el informe del 2014 que la diferencia mínima asumida como indicador de cambio es de 5 puntos. Las variaciones menores, como la reducción de la percepción de la pobreza del 2007 al 2008, se asumen como efectos aleatorios. Un elemento importante de los análisis como este es que, gracias a la escasa presencia de datos perdidos, el valor reportado representa a la totalidad de los encuestados, pues por defecto el valor ausente representa a los caleños que no se sienten pobres.

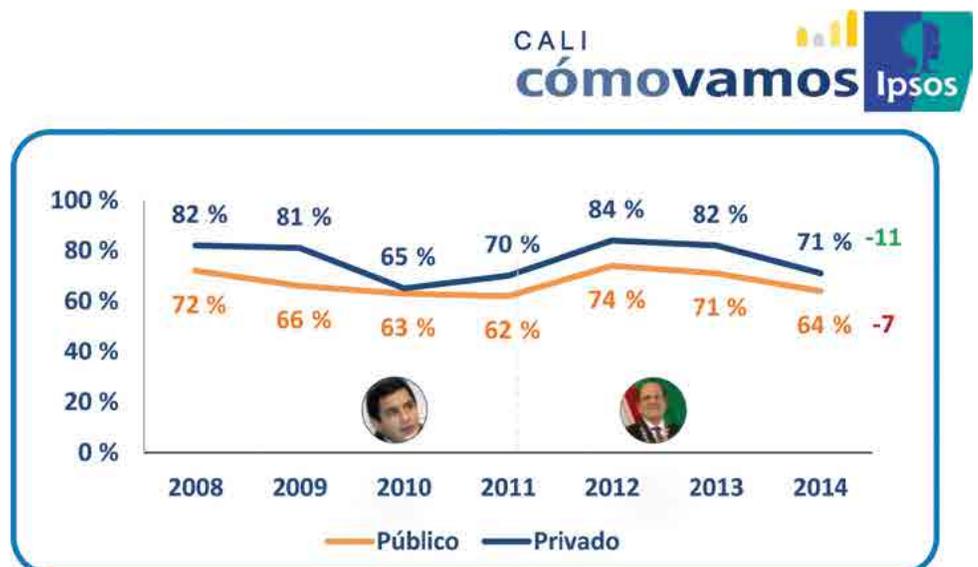
Figura 2. Tendencia histórica



Fuente: Cali Cómo Vamos (2014).

De la explicación anterior se deriva que cuando las percepciones se representan con tres o más categorías, un solo indicador, como el que se aprecia en la Figura 3, no abarca a la totalidad de los encuestados. Este es el caso del numeroso grupo de preguntas, que incluye dentro de las opciones de respuesta una opción neutra, regularmente utilizadas para medir satisfacción. A modo de ejemplo, la siguiente figura representa la proporción de personas satisfechas con la educación que reciben los niños del hogar según el tipo de institución, permitiendo apreciar una tendencia histórica similar, pero con valores, en general, superiores para quienes tienen los niños en instituciones educativas privadas.

Figura 3. Comparativo público y privado en el campo educativo



Fuente: Cali Cómo Vamos (2014).

Lo que vale la pena destacar de la anterior figura es que en la tendencia de satisfacción no se informa qué pasa en el tiempo con la insatisfacción, ni con la percepción intermedia. Una mejoría (trayectoria al alza) podría esconder un engrosamiento de la insatisfacción a costa de la categoría neutra, detalle al que no se atiende, con el propósito de centrar la atención sobre la categoría asumida como esencial. Desde una perspectiva práctica, incluir todas las líneas complicaría la comprensión que se busca.

Como extensión de lo anterior, para el caso de las preguntas tipo Likert de cinco puntos, que, como se dijo, son frecuentes en la encuesta, el seguimiento temporal sería aún más complicado si se quisiera analizar las tendencias de todas las categorías. En el intento por comunicar cómo vamos en todas, terminaríamos por perdernos en una maraña de cifras. Frente a esta situación, son diferentes las estrategias analíticas utilizadas; en la primera, la más conservadora, se reducen las opciones de respuesta a dos o tres categorías, empleando los procedimientos ya descritos. De esta forma, se mide de manera “fina”, pero se analiza de manera “burda”, agrupando percepciones distintas.

La segunda opción consiste en obviar que un ítem Likert no produce verdaderos números, permitiéndose calcular promedios para representar a los encuestados con una sola cifra (en lugar de cinco) y facilitando de paso el análisis de tendencias. Esta opción, que es debatible desde las ciencias básicas, ha dado lugar a una polémica que no se agota y que ha sido ampliamente documentada en medios académicos (Brown, 2011; Carifio & Rocco, 2008). La confrontación opone a los denominados ordinalistas (aquellos que se oponen) con los intervalistas, que tratan los numerales como verdaderos números; esto, con el fin de facilitar la exploración temporal de los datos.

Una tercera estrategia consiste en la combinación de las anteriores, recurso que ha sido utilizado en los informes de la encuesta *Cali Cómo Vamos*. Se trata de analizar los datos de las dos maneras, o de una y dejando a la otra como opcional. Esto le permite al lector observar las tendencias de la percepción promedio (lo que desde la estadística no se debe hacer) y también de las categorías regularmente agrupadas en dos o tres niveles. Para ilustrar, la Figura 4 presenta las trayectorias de satisfacción con la educación entre los años 2008 y 2013, incluyendo simultáneamente los datos tratados de manera cuantitativa (promedios) y cualitativa (categorías).

Figura 4. “¿Qué tan satisfecho está en general con la educación que reciben los niños y jóvenes de este hogar? (de 5=muy satisfecho a 1=muy insatisfecho)”



Fuente: Cali Cómo Vamos (2013).

Para concluir esta reflexión metodológica, centrando la atención sobre un asunto quizá más importante que el debate anterior, se quiere señalar que dadas las condiciones actuales de la encuesta, la misma se analiza inconvenientemente de manera atomizada, es decir, pregunta por pregunta. Aunque la encuesta y los informes incluyen temáticas definidas, su contenido es indeterminado, además se carece de un procedimiento de valoración global de cada tema, lo que propicia un uso sesgado de los resultados. Esta, en su amplitud, seguramente tiene datos para todos los gustos. En medio de un número indefinido de indicadores, que, por demás, cambian constantemente, y cuyo peso relativo es desconocido, siempre existirá una cifra que sirva a un interés particular.

## Conclusiones

La magnitud y riqueza de las bases de datos que son producto de la aplicación repetida de la encuesta *Cali Cómo Vamos*, justifica una reflexión profunda y participativa sobre su metodología y contenido. Para avanzar en esta dirección, a partir de este análisis metodológico se derivan las siguientes recomendaciones:

- Considerando que la metodología actual de la encuesta *Cali Cómo Vamos* favorece principalmente el análisis transversal de las percepciones, su implementación en los años venideros debe ser revisada. Esto implica, fundamentalmente, la aplicación consistente de las preguntas claves, para garantizar una base de datos balanceada (completa) para un periodo de tiempo definido.
- Es fundamental que se desarrolle un ejercicio de validez de contenido para cada una de las dimensiones de la encuesta. Lo anterior, para determinar, con la participación de diferentes actores interesados, en qué medida las preguntas vigentes son representativas del atributo que se pretende medir (percepciones).
- Del ejercicio de validez del contenido debe emerger una estructura de prueba que sea pública. Entendiendo por estructura de prueba la determinación del número y el contenido del conjunto de preguntas para cada tema de la encuesta. También podría ser importante valorar la conveniencia de ponderar los diferentes componentes de la encuesta.
- Cumplidas las recomendaciones anteriores, se podría diseñar un procedimiento que permita alguna forma de integración o balance general por área temática de los diferentes indicadores subjetivos. Esto, con el propósito de avanzar de un análisis pregunta a pregunta, a un análisis por dimensión de la encuesta.
- Finalmente, se recomienda usar todos los recursos disponibles para que la encuesta cumpla su razón de ser. Los datos se deben compartir, discutir y rebatir, con una audiencia cada vez más amplia, sin perder de vista que su finalidad no es otra que contribuir a un mejor vivir en nuestra ciudad.

## Referencias

Brown, J. D. (2011). Likert items and scales of measurement. *SHIKEN: JALT Testing & Evaluation*, 10 - 14.

*Cali Cómo Vamos*. (2013). *Informe de percepción ciudadana*. Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.

----- (2014). *Encuesta de Percepción Ciudadana*. Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.

----- (s. f.). *Encuesta de Percepción Ciudadana*. Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.

Carifio, J. & Rocco, P. (2008). Resolving the 50 year debate around using and misusing likert scales. *Medical education*, 1150 - 1152.

Gliner, J. A., Morgan, G. A. & Leech, N. L. (2009). *Research Methods in applied Settings*. New York: Taylor y Francis Group.

Kaplan, R. M. & Saccuzzo, D. P. (2013). Norms and basics statistics for testing. En R. M. Kaplan, & D. P. Saccuzzo, *Psychological testing: Principles, applications, & issues* (pp. 25 - 63). Belmont: Cengage Learning.

Nunnally, J. C. & Bernstein, I. H. (1994). *Psychometric Theory*. New York: MCGraw-Hill.

Rossiter, J. R. (2011). *Measurement for the social sciences*. Wollongong: Springer.

Singer, J. D. & Willet, J. B. (2003). *Applied Longitudinal Data Analysis*. New York: Oxford University Press.

Whitley, B. E., & Kite, M. E. (2013a). Survey research. En B. E. Whitley, & M. E. Kite, *Principles of research in behavioral science* (págs. 436 - 478). New York: Routledge.

----- (2013b). *Principles of research in behavioral science*. New York: Routledge.

## ANÁLISIS DEL PROGRAMA CALI CÓMO VAMOS. ASPECTOS AMBIENTALES

MARIO ANDRÉS GANDINI

Ingeniero Sanitario de la Universidad del Valle, M.Sc. en Política y Gestión Ambiental de la Universidad de Hull (Reino Unido) y doctor en Ingeniería Ambiental de la Universidad de Padua (Italia).

Miembro del Grupo de Investigación de Mecánica de Fluidos.

Trabaja en la Universidad Autónoma de Occidente, Facultad de Ingeniería.

Correo electrónico: magandini@uao.edu.co.

---

## MOVILIDAD Y VIALIDAD EN CALI: UNA CARRERA PERDIDA

EMILIO LATORRE ESTRADA

Ingeniero Electricista de la Universidad de los Andes; doctorado en Planeación Regional y Urbana de la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse, Francia. Ex - director del proyecto Campus Sostenible de la Universidad Autónoma de Occidente. Trabaja como consultor independiente.

Correo electrónico: emilato@uniweb.net.co.

---

## EMPLEO Y PRECIOS

JULIO CÉSAR ALONSO

Doctor en Economía; Ms. en Economía y Ms. en Estadística, Iowa State University.

Miembro del grupo de investigación en Economía, Políticas Públicas y Métodos Cuantitativos.

Director del Centro de Investigación en Economía y Finanzas (Cienfi),

Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, Universidad Icesi.

Correo electrónico: jcalonso@icesi.edu.co.

MARÍA FERNANDA BONILLA

Economista y candidata a Ms. en Economía de la Universidad Icesi.

Miembro del grupo de investigación en Economía, Políticas Públicas y Métodos Cuantitativos.

Asistente de investigación del Centro de Investigación en Economía y Finanzas (Cienfi),

Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, Universidad Icesi.

Correo electrónico: mfbonilla@icesi.edu.co.

---

## SECTOR SALUD

JULIO CÉSAR ALONSO

Doctor en Economía; Ms. en Economía y Ms. en Estadística, Iowa State University.

Miembro del grupo de investigación en Economía, Políticas Públicas y Métodos Cuantitativos.

Director del Centro de Investigación en Economía y Finanzas (Cienfi),

Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, Universidad Icesi.

Correo electrónico: jcalonso@icesi.edu.co.

MARÍA FERNANDA BONILLA

Economista y candidata a Ms. en Economía de la Universidad Icesi.

Miembro del grupo de investigación en Economía, Políticas Públicas y Métodos Cuantitativos.

Asistente de investigación del Centro de Investigación en Economía y Finanzas (Cienfi),

Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, Universidad Icesi.

Correo electrónico: mfbonilla@icesi.edu.co.

## LA EDUCACIÓN EN CALI: REALIDADES Y PERCEPCIONES

ANA LUCÍA PAZ

Magíster en Sociología de la Universidad del Valle; doctora en Educación de la Universidad de Deusto. Perteneció al grupo de investigación IRTA - Investigación en Recursos y Teorías del Aprendizaje. Trabaja en la Universidad ICESI.  
Correo electrónico: apazrueda@icesi.edu.co.

NATHALIA MUÑOZ BALLESTEROS

Socióloga de la Universidad del Valle; especialista en Procesos de Intervención Social de la Universidad del Valle. Trabaja como asistente de investigación en la Universidad Autónoma de Occidente y es profesora de cátedra en la Universidad del Valle.  
Correo electrónico: munozbnathalia@gmail.com.

---

## EL ESPACIO PÚBLICO Y LA OFERTA DE CULTURA Y RECREACIÓN EN CALI

ENRIQUE RODRÍGUEZ CAPORALLI

Comunicador Social de la Universidad Autónoma de Occidente; magíster en Sociología de la Universidad del Valle. Candidato a doctor en Historia y Civilizaciones en la Universidad París VII. Miembro del grupo de investigación Nexus, adscrito a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Icesi, y profesor del Departamento de Estudios Sociales en esta misma institución.  
Correo electrónico: caporali@icesi.edu.co

---

## PERCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD, CALI: 2005 - 2014

ÁLVARO GUZMÁN BARNEY

M.A. y Ph.D. en Sociología de la Facultad de Graduados del New School for Social Research, Nueva York. Miembro de los grupos de investigación: Acción Colectiva y Cambio Social (Univalle) y Conflictos y Organizaciones (UAO). Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Región Pacífico - CIER, Universidad Autónoma de Occidente.  
Correo electrónico: aguzman@uao.edu.co.

---

## METODOLOGÍA DE LAS ENCUESTAS REPETIDAS: UN ANÁLISIS EN EL MARCO DE LA ENCUESTA CALI CÓMO VAMOS (2005-2014)

FABIÁN BRAVO REYES

Doctor en Psicología Clínica y de la Salud, Universidad de Barcelona, España. Miembro del grupo de investigación Salud y Calidad de Vida. Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali.  
Correo electrónico: fbravo@javerianacali.edu.co.

---

SOBRE LOS AUTORES...