

Construyendo Ciudad

desde el análisis de

Políticas Públicas



Aportes desde la Academia al
Plan de Desarrollo Distrital de Santiago de Cali 2024-2027
"Cali capital pacífica de Colombia"



CONSTRUYENDO CIUDAD DESDE EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

APORTES DESDE LA ACADEMIA AL PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL DE
SANTIAGO DE CALI 2024-2027

“CALI, CAPITAL PACÍFICA DE COLOMBIA”

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DEL VALLE – FUV -
ALCALDÍA DISTRITAL DE SANTIAGO DE CALI
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL


COMPILADORES

JOSÉ SANTIAGO ARROYO MINA
ALVARO JOSÉ BENEDETTI ARÉVALO
PEDRO PABLO SANABRIA PULIDO

ASISTENCIA DE INVESTIGACIÓN
HERNÁN FELIPE MOLINA MARÍN

ABRIL DE 2024





Construyendo Ciudad desde el análisis de Políticas Públicas: Aportes desde la Academia al Plan de Desarrollo Distrital de Santiago de Cali 2024-2027 “Cali, capital Pacífica de Colombia”

© Arroyo, Benedetti y Sanabria (compiladores)
y varios autores

Año 2024
ISBN: 978-958-52738-8-7 (PDF)
Ciencia política (Política y gobierno)
Thema: JPT

Primera Edición Mayo 2024
Impreso en Colombia
Editado por Fundación Universidad del Valle


Reservados todos los derechos. Salvo excepción prevista por la ley, no se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos conlleva sanciones legales y puede constituir un delito contra la propiedad intelectual. La información presentada en este libro es de exclusiva responsabilidad de los autores y no compromete al DAPD Cali ni a la Alcaldía Distrital.





Contenido

| | |
|---|-----|
| Autores | 5 |
| Comentaristas | 10 |
| Mensaje Director de Planeación Distrital de Santiago de Cali: Diego Hau | 15 |
| Prefacio..... | 17 |
| Sección 1: Cali por la Reconciliación..... | 23 |
| Introducción | 23 |
| Cali con gobernanza de la seguridad y la convivencia | 27 |
| La inserción laboral: una oportunidad para la integración social de los jóvenes en Santiago de Cali | 48 |
| Sección 2: Cali Ciudad Renovada y Sostenible | 77 |
| Introducción | 77 |
| Un Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali, Renovado, Ordenado y con elevada Integración Regional..... | 81 |
| Cali, ciudad-región sostenible y resiliente..... | 114 |
| Sección 3: Cali con Buen Gobierno..... | 154 |
| Introducción | 154 |
| Aspectos Propositivos para un Buen Gobierno en nuestra Ciudad | 158 |
| ¿Cómo modernizar la administración pública caleña para reconstruir la confianza, crear valor público y mejorar el servicio al ciudadano? | 182 |
| Epílogo: Cali en una mirada más allá de 2027..... | 206 |





Autores

Alexander Alegría Castellanos


Pontificia Universidad Javeriana Cali

Economista, Magíster en Economía, PhD en Economía. Profesor del Departamento de Economía e investigador del Grupo de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Investigador en microeconomía aplicada.

José Santiago Arroyo Mina

Centro Colombiano de Políticas Públicas y Gobierno / Universidad del Valle

Ph.D en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. Magíster en Economía Regional, Universidad Austral de Chile. Economista, Universidad Autónoma de Occidente. Profesor de Posgrados de la Facultad de Administración e Investigador del Grupo Gestión y Políticas Públicas, Universidad del Valle. Director Ejecutivo del Centro Colombiano de Políticas Públicas y Gobierno (CCPP). Se ha desempeñado en altos cargos directivos como: Director General de la Fundación CEIBA; Jefe de la Oficina de Planeación de la Universidad del Valle; Director de Descentralización y Desarrollo Regional y Subdirector General Territorial (e) del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Asesor de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Alcaldía de Santiago de Cali y Asesor de la Oficina de Planeación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Director del Departamento de Economía de la Universidad Santiago de Cali; Subdirector de Estudios Socioeconómicos y Competitividad Regional del Departamento Administrativo de



Planeación – Gobernación del Valle del Cauca. Más de 20 años de experiencia con profesor e investigador universitario (PUJ, Universidad del Valle, UAO, Unilibre, USC, UPB, ICESI, UNAM, UFRO, etc.) y con amplia experiencia en Gestión Integral de Proyectos de Impacto Regional, énfasis en Sistema General de Regalías, con entidades como: Universidad Nacional de Colombia Sede Palmira, Universidad del Valle, Red de Universidades para la Innovación del Valle del Cauca, Cámara de Comercio de Cali, entre otras.

Álvaro José Benedetti Arévalo

Centro Colombiano de Políticas Públicas y Gobierno / ARI LANDSMART M.A, en Estudios Interdisciplinarios del Desarrollo, especialista en desarrollo económico local y regional de la Universidad de los Andes. Politólogo, con énfasis en gobernabilidad. Consultor internacional experto en estructuración de proyectos para el desarrollo territorial y procesos de gestión pública. Actualmente es profesor invitado a nivel de posgrado en las universidades Pontificia Universidad Javeriana, Icesi y UniMagdalena. Investigador del Centro Colombiano de Políticas Públicas y Gobierno. Consultor asociado en ARI LANDSMART.

Enrique Javier Burbano

Universidad Santiago de Cali

Economista, Máster en Economía, PhD en Economía. Profesor Tiempo Completo Universidad Santiago de Cali, Experiencia educación superior, análisis estadístico, consultoría económica a entes territoriales, dirección de observatorios económicos y de gestión pública. Investigador análisis estadístico, consultoría económica a entes territoriales, dirección de observatorios económicos y de gestión pública.



Javier Andrés Castro Heredia

Universidad del Valle

Economista. Magíster en Economía. PhD en Economía (c). Profesor, investigador del Departamento de Economía y Vicedecano de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Universidad del Valle.

Mario Andrés Gandini Ayerbe

Universidad Autónoma de Occidente

Ingeniero Sanitario. Máster en Política y Gestión Ambiental. PhD en Ingeniería Ambiental. Profesor Universidad Autónoma de Occidente. Director del Instituto de Estudios para la Sostenibilidad

Gustavo Adolfo Gómez


Pontificia Universidad Javeriana Cali

Economista, Magíster en Economía, PhD en Economía. Director Maestría en Política Social, Profesor del Departamento de Economía e investigador del Grupo de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Investigador en economía del conflicto y evaluación de impacto económico.

Carlos Wladimir Gómez Cárdenas

Universidad del Valle

Politólogo. Especialista en Administración Pública. Magíster en Políticas Públicas. PhD en Ciencia Política. Profesor Facultad de Derecho y Ciencia



Política. Investigador del Grupo Gestión y Políticas Públicas. Universidad del Valle

Jhon James Mora

Universidad Icesi

Economista. Máster en Paisaje, Territorio y Recursos Ambientales. Máster en Economía. PhD en Economía. Profesor Titular Universidad Icesi. Académico, Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Investigador Senior, Min CTel. Director ORMET Valle del Cauca. Presidente, Asociación Colombiana de Estudios Regionales y Urbanos. Consultor en Análisis de Brechas de Capital Humano para el Ministerio del Trabajo

Bairon Otálvaro Marín

Universidad del Valle

Trabajador Social, Magíster en Políticas Públicas, Doctor en Estudios políticos y Relaciones Internacionales. Director del Doctorado en Gobierno, Políticas Públicas y Administración Públicas Investigador del Grupo Gestión y Políticas Públicas. Universidad del Valle. Investigador del Centro Colombiano de Políticas Públicas y Gobierno – CCPP.

Enrique Javier Peña Salamanca

Universidad del Valle

Biólogo. Máster en Especialización Biología de Plantas no Vasculares. Ph.D. Biología. Profesor Titular Departamento de Biología. Director del Instituto de Ciencias del Mar y Limnología (INCIMAR). Investigador del Grupo de Investigación Biología de Plantas y Microorganismos. Universidad del Valle



Pedro Pablo Sanabria Pulido

Florida Atlantic University

Ph.D. en Administración Pública y Políticas Públicas de American University en Washington DC, Máster en Políticas Públicas del London School of Economics and Political Science (LSE). Especialista Evaluación de Proyectos, Universidad de los Andes, Economista Universidad Nacional de Colombia. Profesor Asociado y Coordinador de Posgrados de la Escuela de Administración Pública de Florida Atlantic University (FAU), Investigador Adjunto de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Profesor Afiliado del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE México. Fue profesor de planta de las Universidades Icesi, de los Andes y Javeriana Cali.

Harvy Vivas Pacheco

Universidad del Valle

Ph.D. en Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Barcelona, UAB, España. Maestría en Economía Aplicada, Universidad del Valle, Colombia. Economista, Universidad del Valle, Colombia. Profesor Titular e Investigador del Grupo de investigación: Economía Regional y Ambiental, GERA, Universidad del Valle.

Leonardo Javier Rincón Henao

Director creativo en Freelo Creativo

Diseño gráfico, ilustración y diagramación.



Comentaristas

Ángela María Penagos Concha

CEPAL

Máster en Environmental Economics, Universidad de los Andes - Maryland University. Economista de la Universidad del Valle. Jefe de la Oficina Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL- ECLAC. Expresidenta de FINAGRO. Experiencia profesional liderando desde el sector público y privado procesos de gestión de política e investigación aplicada en frentes de desarrollo rural, agropecuario y territorial.

Carlos Andrés Pérez

Centro Net SAS

Master of Business Administration – MBA, Universidad ICESI; Tulane University; master's degree Business, Management, Marketing, and Related Support Services, Universidad ICESI; Master of Business Administration (MBA) Strategic Planning, Universidad del Valle (CO), master's in applied economics Applied Economics. Universidad del Valle (CO), Economist. CEO - General Manager CentroNet SAS.

Luis Fernando Aguado

Pontificia Universidad Javeriana Cali

PhD en Teoría Económica y Economía Política, Universidad de Sevilla; Maestría en Estudios Políticos Pontificia Universidad Javeriana Cali. Economía Universidad del Valle. Investigador y consultor para los sectores público, privado e instituciones internacionales. Profesor Investigador de la Universidad Javeriana.

Adolfo Adrián Álvarez

Universidad del Valle

Especialista en Seguridad Social, Universidad de Bolonia (Italia), Economista, Universidad del Valle. Profesor Investigador Universidad del Valle. Profesor Investigador de la Universidad del Valle.



Paola Andrea Arias Arévalo

Universidad del Valle

Ph.D. en Ciencia y Tecnología Ambientales, Universidad Autónoma de Barcelona, España. Magíster en Estudios Ambientales: Economía Ecológica, Universidad Autónoma de Barcelona, España. Economista, Universidad del Valle, Colombia. Profesora-Investigadora en temas relacionados con: Economía Ecológica; Valoración Monetaria y no Monetaria del Medio Ambiente; Servicios Ecosistémicos; Evaluación Social y Económica de Proyectos; Instrumentos para la gestión Ambiental.

Marcela Falla Gutiérrez

Universidad de San Buenaventura Cali

Arquitecta urbanista, Pontificia Universidad Javeriana - Universidad de Buenos Aires. Magister en Dirección Universitaria de la Universidad de los Andes. Docente-Investigadora, directora del Programa de Maestría en Proyecto Urbano y Coordinadora de la línea en Proyecto Urbano del Grupo de Investigación Arquitectura, Urbanismo y Estética de Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño, Universidad de San Buenaventura Cali. Exdirectora de Planeación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC.

Alexei Arbona Estrada

Pontificia Universidad Javeriana Cali

Doctor de la Universidad Autónoma de Barcelona y Máster of Arts de Georgetown University con mención en Política Social de la Universidad Alberto Hurtado (Chile), y Economista de la Universidad del Valle (Colombia; profesor asociado al Departamento de Economía de la Javeriana de Cali es Profesor Asociado. Ha sido director de la carrera de Economía y del Departamento de Economía. Es miembro del Consejo de Regentes en Javeriana Bogotá y de la Red de Valor Compartido de la OEI, de la International Sustainable Development Research Society y Founding Curator de la Red Global Shapers del World Economic Forum, entre otras.



Ángela María Franco

Universidad del Valle

Arquitecta urbanista, Magíster en Sociología y PhD en Arquitectura. Profesora Titular de la Universidad del Valle. Líder del Grupo de Investigación: Observatorio de Arquitectura y Urbanismo, Contemporáneos. Exvicerrectora de Investigaciones de la Universidad del Valle.

Carlos Giovanni González Espitia

Universidad Icesi

Ph.D en Economía - Universidad de Alcalá. Maestría - Universidad de Alcalá. Economista - Universidad Autónoma de Occidente. Profesor Investigador tiempo completo del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas de la Universidad Icesi.

Luciana Carla Manfredi

Universidad Icesi

EGADE Business School Tecnológico de Monterrey Profesora Universidad ICESI, Profesora Asociada del Departamento de Mercadeo y Negocios Internacionales. Politóloga Universidad de Buenos Aires, Especialista en Gerencia de Negocios Internacionales Universidad ICESI. MBA Universidad ICESI; Master of Management Tulane University; Master of Sc Management Tulane University. PhD. in Management Tulane University.

Ciro Jaramillo Molina

Universidad del Valle

Ph.D. en Ingeniería de Transporte por la Universidad Politécnica de Valencia, España e Ingeniero Civil de la Universidad del Valle. Ingeniero Civil con Magíster en Optimización y Explotación Sistemas de Transporte y PhD. en Ingeniería de Transporte. Investigador director del Grupo de Investigación en Transporte, Tránsito y Vías (GITTV), Ex director del Doctorado en Ingeniería y, Profesor Titular de la Universidad del Valle, Cali, Colombia.



Hernán Felipe Molina Marín

Centro Colombiano de Políticas Públicas y Gobierno
Politólogo y Especialista en Políticas Públicas, FLACSO. Experiencia en proyectos de investigación y consultoría relacionados con formulación y evaluación de planes de desarrollo de entidades públicas, así como en rediseños de la arquitectura institucional en la administración pública. Actividades de investigación en políticas públicas, participación ciudadana y conflicto armado en Colombia. Actualmente se desempeña como profesional-investigador del Centro Colombiano de Políticas Públicas y Gobierno.

Enrique Rodríguez Caporalli


Universidad Icesi
Comunicador Social, Especialista y Magíster en Sociología, PhD (c) - Université Denis Diderot Paris VII. Director de Investigación y Consultoría Facultad de Ciencias Humanas y Profesor tiempo completo Depto. de Estudios Sociales Escuela de Psicología, Intervención y Comportamiento Departamento de Estudios Sociales de la Universidad ICESI.

Carlos Andrés Ruiz Soto

Universidad de San Buenaventura Cali
Politólogo, Magíster en Gobierno. Docente-Investigador Programa de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad de San Buenaventura – Facultad de Derecho y Ciencia Política –, Colombia, Miembro Grupo de Investigación en Problemas Contemporáneos del Derecho y la Política GIPCODEP.

Elkin de Jesús Salcedo Hurtado

Universidad del Valle
Doctor en Física y Matemáticas por la Universidad de Estatal de Moscú, Magíster en la Gestión en la Industria de los Hidrocarburos de la Universidad Viña del Mar de Chile, Licenciado en Matemáticas y Física por la Universidad Tecnológica del Chocó. Actualmente es Profesor Titular del Departamento de Geografía, además se desempeña como



director del Observatorio Sismológico y Geofísico del Suroccidente de la Universidad del Valle y Representante por las Universidades Públicas al Comité Nacional para la Reducción del Riesgo perteneciente al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Ha realizado asesorías a Ingeominas en diferentes proyectos.

Raúl Andrés Tabarquino Muñoz

Universidad del Valle

Ph.D. en Administración, Magíster en Políticas Públicas y economista de la Universidad del Valle. Coordinador del Doctorado en Gobierno, Política Pública y Administración Pública en Universidad del Valle (CO). Profesor de la Facultad de Ciencias de la Administración en el área de Gestión Pública. Lidera el grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas; coordina la línea de análisis de redes y métodos cuantitativos a través de la cual ha desarrollado aplicaciones al sector de la salud, servicios públicos y prospectiva territorial; es consultor en la formulación, diseño y evaluación de políticas públicas.

María Isabel Zafra Sanz

Universidad Icesi

Máster en Economía, con enfoque de investigación urbana y políticas públicas para universidades, ONG y gobierno locales e internacionales. Diseño y desarrollo de proyectos de investigación sobre políticas públicas urbanas como seguridad, microfinanzas, consumo, economía informal, espacio público y movilidad urbana. Profesora Investigadora de la Universidad Icesi.

Blanca Cecilia Zuluaga Diaz

Universidad Icesi

Ph.D. en Economía Katholieke Universiteit Leuven, 2010 Áreas de énfasis: Economía Tesis: Essays on Schooling Decisions and Poverty; Maestría - Katholieke Universiteit Leuven. Máster of Science in Economics. Economista - Universidad del Valle. Directora Doctorado en Ciencias Económicas y Administrativas Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, Universidad Icesi.




Mensaje Director de Planeación Distrital de Santiago de Cali: Diego Hau

Planear el desarrollo acorde a las necesidades territoriales requiere de un instrumento que contenga un alto estándar técnico, integral y que, a su vez, entienda la interdependencia entre cada reto de la planificación del desarrollo del territorio.

Así mismo y como elemento legitimador, esta herramienta debe recoger y plasmar las distintas voces y perspectivas de todos aquellos actores interesados, buscando su materialización con acciones clave, por parte de la administración pública, y tomando decisiones inteligentes de política pública basadas en la evidencia científica.

Frente a esta tarea, la Administración Distrital de Santiago de Cali, liderada por el Alcalde Alejandro Eder, tiene un compromiso frente a la ciudadanía: planificar el desarrollo, a partir de acciones de corto, mediano y largo plazo que incidan en el bienestar de la población. Estos elementos se suman y consolidan a través del plan de desarrollo como hoja de ruta fundamental para la gestión pública.

De acuerdo con lo anterior, son tres los grandes propósitos de desarrollo que, planteados, impactan el día a día de los habitantes de Cali: Avanzar por una Cali Reconciliada, fomentar una Cali Renovada y Sostenible y propender por una Cali con Buen Gobierno.



En estos tres propósitos se divisan fuertes iniciativas sobre las materias económicas, ambientales, sociales, institucionales y de planificación, todas ellas piezas clave en el rompecabezas del desarrollo de la ciudad.

Así las cosas, el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027, “Cali, Capital Pacífica de Colombia”, se formuló desde un proceso de innovación de la gestión pública orientada a resultados y en alianza con la academia de la ciudad. Esto implica que esté orientado según las demandas de la ciudadanía y sobre una institucionalidad que responda a ellas.

A su vez, es un plan de desarrollo que se caracteriza por su intersectorialidad y multidimensionalidad de esfuerzos, en donde se involucran las capacidades de todos los organismos de la administración distrital, centrándose en la obtención de resultados que beneficien a la población.

Además de las propuestas sectoriales y académicas, señalaron que se llevaron múltiples diálogos poblacionales en donde se concentró la atención sobre los grupos poblacionales prioritarios, como son: adultos mayores, las víctimas, los campesinos, los grupos étnicos, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, las mujeres, la población LGBTIQ+, los habitantes de calle, los grupos representativos de personas con discapacidad, la población reincorporada y los migrantes.

Dicho esto, el Plan de Desarrollo Distrital, 2024-2027, funge como un instrumento desde el cual Cali, “Capital Pacífica de Colombia”, volverá a ser un motivo de orgullo para los caleños y de admiración para Colombia y el mundo.




Prefacio

Este libro recoge los aportes y contribuciones que diferentes voces académicas de la región realizaron a la formulación del Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 de la Alcaldía de Alejandro Eder. Esto fue posible gracias al convenio interadministrativo No. 132.010.27.1.275-2024, por cuyo objeto se buscó “aunar esfuerzos técnicos y financieros para realizar la estructuración metodológica, con enfoque en innovación pública que aporte, con base en la evidencia y la investigación, a la construcción del Plan de Desarrollo 2024-2027 del Distrito Especial de Santiago de Cali y al fortalecimiento institucional”.

Este convenio, suscrito entre la Alcaldía de Santiago de Cali, a través del Departamento Administrativo de Planeación Distrital en cabeza de su Director Diego Hau, y la Fundación Universidad del Valle en cabeza de su Director Ejecutivo Marlon Giovany Gómez, permitió convocar, bajo el liderazgo del José Santiago Arroyo Mina, Director Ejecutivo del Centro Colombiano de Políticas Públicas y Gobierno y quien fue el Gerente Científico del convenio de referencia, a un grupo amplio de investigadores y expertos, de diferentes universidades, entidades y disciplinas, para apoyar el proceso del documento “Cali Capital Pacífica de Colombia”, hoja de ruta del gobierno Distrital de Santiago de Cali para el periodo 2024 – 2027.

Los diferentes equipos de autores y comentaristas, de acuerdo a su trayectoria y área de experticia, contribuyeron a la elaboración de seis documentos estratégicos de política pública bajo el formato de policy brief o nota de política, bajo el propósito de brindar evidencia y recomendaciones de política pública para diferentes áreas claves del




Plan de Desarrollo Distrital de Santiago de Cali 2024-2027 y buscando alimentar las iniciativas y estrategias que el gobierno distrital plantea como parte de los propósitos y retos asociados a su implementación.

A lo largo de estos meses, fue posible contar con la participación de diferentes equipos de la alcaldía distrital, así como expertos y expertas que aportaron con ideas, comentarios y evaluación de pares el trabajo de los autores de las diferentes universidades. De su lado, como parte del proceso metodológico, se desarrollaron diferentes talleres y espacios de discusión, entre los meses de marzo y abril, a fin de facilitar las revisiones entre funcionarios y expertos académicos y practicantes.

Para cumplir con este propósito, los policy brief se enfocaron en proporcionar evidencia para la formulación del PDD Cali 2024-2027 a partir de la aplicación de diferentes aproximaciones al análisis de políticas públicas. Los equipos de trabajo se distribuyeron en tres grandes áreas que, vale señalar, responden a los propósitos priorizados en el PDD Cali 2024-2027, como son: 1) “Cali reconciliada”, 2) “Cali Renovada y Sostenible”, y 3) “Cali con Buen Gobierno”.

Es de anotar que cada documento siguió una estructura similar buscando caracterizar y diagnosticar el problema correspondiente de política pública dentro de una serie de retos estratégicos, dos por cada propósito e identificados durante el proceso de elaboración del PDD. Así mismo describiendo su contexto e importancia dentro de la agenda de políticas públicas de Santiago de Cali, definiendo la justificación para la intervención de política pública a partir de la evidencia y literatura existente, y planteando recomendaciones de política pública a partir de diferentes líneas programáticas, dentro de los propósitos mencionados




previamente como parte del proceso de construcción del PDD Cali 2024-2027 por la Alcaldía y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD).

De acuerdo con lo anterior, este libro sigue la estructura de las tres secciones mencionadas. La primera sección denominada “Cali Reconciliada” enfoca en analizar los problemas claves de un tema central en la agenda de políticas públicas caleña. Por un lado, en el capítulo 1 se presenta un policy brief relacionado con el reto “Seguridad, orden, convivencia y justicia”, identificando aspectos claves que afectan la calidad de vida de los y las caleñas en aspectos relaciones con acciones delincuenciales, hurto, crimen y demás actividades ilegales que afectan la convivencia, las actividades humanas y el proceso de construcción de ciudad.

Por su parte, el segundo policy brief presentado en el capítulo 2 está enfocado, principalmente, en aspectos de generación de oportunidades desde lo laboral y políticas de inclusión y reconciliación para los jóvenes y otras poblaciones excluidas, aspectos consistentes con el reto del PDD Cali 2024-2027 “Oportunidades para la integración social y económica”. Las recomendaciones en ambas áreas brindan elementos que pueden enfocar, desde una perspectiva de oportunidades, el proceso de reconciliación en nuestra ciudad, especialmente en poblaciones fuertemente afectadas por la desigualdad y la falta de oportunidades.

Por su parte, la segunda sección denominada “Cali Ambientalmente Sostenible, Resiliente y Biodiversa”, soportada en los retos “Territorio planificado y conectado” y “Territorio resiliente y biodiverso”, busca




facilitar un debate alrededor de las vocaciones urbanas, rurales y regionales, de la ciudad y su entorno metropolitano.

En tal sentido, el tercer policy brief ofrece una mirada prospectiva a las diferentes apuestas por una ciudad región en clave de conectividad territorial, movilidad, planeación y ordenamiento como parte del proceso de proyección de la Cali del futuro, a propósito, también del proyecto Cali 500 años promovido por la actual administración tras su victoria en las urnas.

El cuarto policy brief se enfoca en identificar elementos claves de orientación estratégica y planeación territorial de cara a que Cali se consolide como un Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, asignatura pendiente desde el año 2018, así como un espacio metropolitano y regional prominente importancia en el suroccidente colombiano y como epicentro para el desarrollo sostenible de la vasta y diversa extensión del Pacífico colombiano.

Finalmente, la sección 3 titulada Cali con Buen Gobierno, basada en propósito del mismo nombre, se concentra en presentar oportunidades para el fortalecimiento institucional, de la ética y la gobernanza pública, mediante el uso apropiado de tecnologías gubernamentales asociadas a la transparencia, la digitalización, la gestión eficiente de los recursos públicos y el servicio al ciudadano como puntales de la construcción de nuevas capacidades para la administración pública en la ciudad.

En el primer policy brief de esta sección, los autores revisan elementos claves del reto del PDD Cali asociado a la “Transparencia y Gobierno Abierto” como estrategias para reconstruir la confianza de la ciudadanía caleña en su administración pública local.



Mientras el último policy brief y basados en el reto “Gestión Pública al Servicio del Ciudadano”, los autores proponen lineamientos claves para la modernización y puesta a punto de la arquitectura institucional y el funcionamiento de la administración pública caleña para construir una nueva relación con la ciudadanía a partir de elementos de reforma y modernización, descentralización y desconcentración, gobernanza multinivel y gobernanza colaborativa que permitan repensar las formas y procesos de la administración pública local.

Los dos documentos brindan una mirada complementaria a aspectos claves que la ciudad debe priorizar si quiere mejorar la capacidad de su aparato público para mejorar la calidad de vida de caleñas y caleños y construir la Cali del futuro.

Es de destacar que probablemente este ejercicio de construcción conjunta del PDD Cali 2024-2027, entre academia y Estado, no tenga antecedentes en lo que a Cali y su área de influencia interesa. Como se anotó previamente, se espera que las ideas acá dispuestas sean un faro para la futura ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Distrital y contribuya a reconectar con la ciudadanía y recuperación del sentido de lo público en la ciudad, luego de un álgido periodo de desajuste e inestabilidad social e institucional. Finalmente, reiterar que la información presentada en este libro es de exclusiva responsabilidad de los autores y no compromete al Departamento Administrativo de Planeación Distrital ni a la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali.



SECCIÓN 1

CALI

POR LA
RECONCILIACIÓN






Sección 1: Cali por la Reconciliación

Introducción

El Plan de Desarrollo Distrital de Santiago de Cali 2024 – 2027 “Cali Capital del Pacífico” tendrá un especial énfasis en las agendas de seguridad, orden y convivencia en la ciudad. Decenas de investigaciones demuestran la recurrencia del delito, entre otros determinantes, por el ajuste de cuentas entre bandas de microtráfico y narcotráfico, así como el impacto derivado de la pobreza monetaria que, como en todo el país, se exacerbó tras la reciente pandemia COVID-19 alrededor del perímetro metropolitano.

Sin embargo, además de enfilar esfuerzos por contener los diferentes factores que suscitan violencias, la reconciliación es hoy más importante que nunca. El pasado estallido social que con fuerza golpeó el orgullo de los caleños y caleñas, será recordado como un triste episodio de fragmentación que cuestiona no sólo la capacidad de las instituciones de liderar un proyecto común, sino también sobre qué valores se está construyendo la identidad del presente y futuro en el territorio.

Es verdad que no basta con el anhelo de poner fin a la violencia. Si bien dicho anhelo puede constituir un discurso unificador poderoso, a la luz de los hechos recientes resulta complicado encontrar esa voluntad compartida y necesaria para alcanzar una paz sostenible, tal y como sucede en el ámbito país.




De hecho, también, la experiencia nacional refleja que, para reconstruir las relaciones dañadas por los diferentes conflictos violentos, resulta indispensable construir verdad, luchar contra la impunidad, erradicar la corrupción y construir un Estado que funcione correctamente por medio de procesos democráticos.

Por lo tanto, este diálogo abierto y sincero que supondrá la consolidación del presente Plan de Desarrollo Distrital de Santiago de Cali 2024-2027, “Cali, Capital Pacífica de Colombia”, debe invitar a todos sus participantes a considerar la reconciliación desde una nueva perspectiva, no únicamente enfocada en superar los conflictos pacíficamente, sino en comprender la diversidad y la multiculturalidad como pilares esenciales.

Para la administración distrital, un escenario inmejorable para convertir a Cali en un importante referente nacional en materia de reconciliación y, de forma simultánea, servir de laboratorio para mejorar las relaciones entre los diferentes grupos y sectores que conforman el tejido social con la institucionalidad pública.


Algunas preguntas que pueden orientar aún más la discusión, por ejemplo ¿qué rol puede desempeñar la reforma institucional en aras de la reconciliación?, ¿de qué manera la perspectiva de género o involucrar a los jóvenes como sujetos activos puede ayudar a entender, en parte, los conflictos, pero ante todo los caminos para ser resueltos?, o ¿cuál es el costo de la violencia y por qué en cambio debemos apostar a los dividendos que trae la paz?



Tales preguntas y otras son esenciales para encarar el propósito de la reconciliación dispuesto en el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027. Como se expondrá más adelante, su abordaje, desde los retos “seguridad, convivencia y orden”, así como las “oportunidades para la integración social”, sirvieron de base para que, de manera conjunta, los profesores Bairon Otálvaro Marín y Enrique Javier Burbano, por un lado, y John James Mora, Alexander Alegría y Gustavo Adolfo Gómez, por el otro, elaborasen los siguientes policy briefs.

Frente al reto de la seguridad, convivencia y orden, los autores ofrecen una lectura del multifacético, dinámico y cambiante fenómeno de violencia en la ciudad y cómo su persistencia está asociada con el aumento de las desigualdades sociales y económicas, la migración irregular, el desplazamiento forzado, los múltiples tipos de violencia y la vulnerabilidad epicéntrica de Cali frente a las economías del crimen consolidadas a lo largo de la región Pacífico.

De lo anterior, recomiendan que las principales apuestas gubernamentales deban ir en línea con consolidar una identidad ciudadana ligada al orden, la solidaridad y la confianza en la autoridad gubernamental, fortalecer las capacidades gubernamentales en materia de seguridad y justicia, desplegar un enfoque de la política seguridad y convivencia con grupos sensibles de la población como las juventudes, las mujeres, las comunidades étnicas y de la diversidad, así como prever y controlar el impacto de las economías de lo ilícito y lo ilegal en la ciudad.



A su turno, Mora, Alegría y Gómez, facilitan un debate alrededor de las oportunidades para la integración social y económica enfatizando en algunos datos descriptivos de la situación de los jóvenes en el mercado laboral, en particular los NINIS, uno de los grupos más vulnerables.

Dicen los autores, que una política pública que se focalice hacia los jóvenes le permitirá a la ciudad generar una gran parte de los empleos proyectados, lo cual además redundará en un mejor bienestar, reducciones de la violencia y mejor cohesión social reduciendo la probabilidad de que se presenten nuevamente situaciones como las originadas en el pasado año 2021.

Dicho lo previo, la reconciliación como propósito tendrá sentido si se perfila como un derrotero para la inversión pública. En la medida de que su intencionalidad sea generar impactos positivos a través de los diferentes programas y proyectos asociados al cambio social, de acuerdo con los objetivos de política fiscales, sociales, culturales y ambientales, surtiendo procesos de seguimiento y evaluación, y en algunos casos rigurosas evaluaciones de resultado y/o impacto, siempre en sintonía con el aún anhelado sentir nacional de alcanzar una paz duradera y sostenible.



Cali con gobernanza de la seguridad y la convivencia¹

Bairon Otálvaro Marín

Universidad del Valle

Enrique Javier Burbano


Universidad Santiago de Cali

Introducción

El presente policy brief plantea una serie de reflexiones y lineamientos complementarios al proceso de formulación del plan de desarrollo distrital de Cali (2024-2027), se esbozan una diversidad de conceptos, estrategias y recomendaciones relacionadas con la seguridad, el orden y la convivencia en la ciudad, y se proponen medidas de política pública para el proceso de formulación del plan distrital.

Cali es pionera en la generación de estrategias de prevención de violencia urbana y construcción de paz, pero sus indicadores de violencia directa, percepción de inseguridad y criminalidad no ceden en los últimos años. La ausencia de políticas de largo aliento y de estrategias de gobernanza de la seguridad (humana, estratégica, e integral), que contribuyan a la coordinación de una variedad de actores sociales, políticos, institucionales y económicos presentes en

¹ Los autores agradecen los valiosos aportes y compromiso, para la elaboración del PB, de los siguientes pares académicos y expertos Ad Hoc: Enrique Rodríguez Caporalli, Luís Fernando Aguado, Adolfo Adrián Álvarez, María Isabel Zafra Sanz



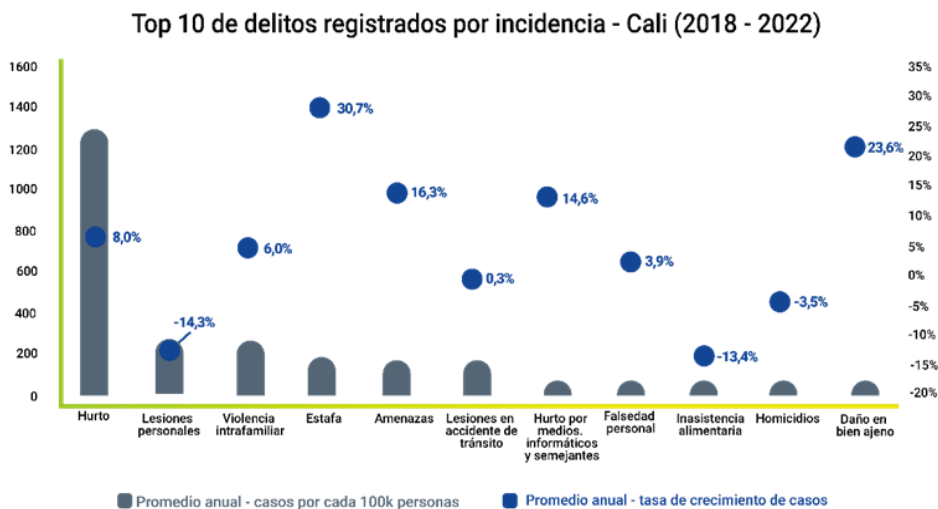
el territorio, son quizá algunas de las claves que explican este fenómeno.

Justificación

La interpretación de las violencias que atraviesa la ciudad de Cali en las últimas décadas (los inicios del siglo XXI) nos muestra un fenómeno multifacético, dinámico y cambiante. Su persistencia está asociada al aumento de las desigualdades sociales y económicas, la migración irregular en tránsito, el desplazamiento forzado, las violencias directas (homicidios, hurtos, extorsión), las violencias basadas en género (feminicidios) y de la diversidad sexual, así como las cercanas interacciones con economías del crimen consolidadas en regiones cercanas, especialmente del Pacífico y Norte del Cauca.

De acuerdo con los datos del Observatorio de Seguridad de la Alcaldía de Cali (2023), la tasa de homicidio desde el 2013 (88,5 por cada 100.000 habitantes) hasta 2023 (44,4) ha presentado una tendencia decreciente, y los casos muestran un promedio anual de decrecimiento del 1,9%. Pese a esto, según el World Population Review (2024), la ciudad está en el puesto 31 entre las ciudades “más peligrosas del mundo”, junto con Palmira (puesto 27), las únicas ciudades colombianas en el top 50.

Figura 1




Fuente: Cálculos propios con Datos Cali en Cifras 2023

Figura 2




Fuente: Cálculos propios con Datos Cali en Cifras 2023



La situación que describen las figuras 1 y 2 presentan unos patrones inerciales: i. Desde 2019 hasta 2023, el 48% de los casos de homicidio se han concentrado en personas entre 14 y 28 años. ii. En ese mismo lapso, el 30,2% de estos se localizaron en las comunas 13, 14 y 15, aunque las comunas 3 y 4 mostraron un crecimiento promedio anual de los casos de 16,1 y 17 puntos porcentuales, respectivamente. iii. Los estratos 1 y 2 concentraron el 70% de los casos, en ese mismo periodo. iv. El 79% de estos fueron perpetrados con armas de fuego. Estos hechos estilizados han sido documentados también por la literatura sumando factores como la influencia del tráfico de armas y otras formas de crimen (Concha et al., 2002; Escobedo, 2013; Loaiza, 2012; Ortiz, 2010).

Si bien el homicidio es el delito más impactante, otros también inciden notablemente en la seguridad ciudadana. Por ejemplo, la Figura 1 revela que el promedio anual de la tasa hurtos, entre 2018 y 2022, fue de 1295 casos por cada 100.000 personas, con un crecimiento medio interanual del 8%, cifras que podrían ser superiores debido al subregistro existente consistente con la baja denuncia que realizan los ciudadanos ante las autoridades gubernamentales. En esta línea de delitos contra el patrimonio, se destaca la estafa que en ese mismo periodo creció un 30.7% anual promedio en el número de casos y alcanzó una tasa media anual de casi 173 casos por cada 100.000 personas.

Durante el mismo periodo observado, otros delitos con mayor incidencia son los que afectaron la vida y la integridad personal (que




incluyen los homicidios) con una variación media anual en casos de -8,4%, pero con una media de 463 casos por cada 100.000 personas (ver Figura 2). En este grupo, la Figura 1, revela la gran incidencia de las lesiones personales y de las lesiones en accidentes de tránsito con 261 y 143 casos anuales promedio por cada 100.000 personas, consecutivamente, aunque sin un significativo incremento en casos.

En un siguiente renglón, (ver Figuras 1 y 2) la media anual de casos de delitos contra la familia creció en casi 2 puntos porcentuales con una incidencia de más 314 personas por cada 100.000, de los cuales cerca de 249 fueron por violencia intrafamiliar, la cual aumentó un 6% por año, en promedio.

Otros casos llamativos por su mayor dinámica media anual entre 2018 y 2022 fueron, por grupo de delitos, los que afectan la seguridad pública (con una variación media interanual del 29%), la integridad de datos y sistemas informáticos (28,4%) y contra la libertad individual (6,2%). Complementan el top de delitos por incidencia, mostrado en la Figura 1, las amenazas, con una tasa media de crecimiento anual del 16%; el hurto por medios informáticos (14,6%); y los daños en bien ajeno (6,2%).

La consuetudinaria presencia de inseguridad también se nota en la opinión de los ciudadanos. La Encuesta de Percepción Ciudadana de “Cali Cómo Vamos” indica que, para noviembre y diciembre de 2023, los atracos callejeros (35%) y la drogadicción (26%) fueron los problemas más graves de inseguridad en los barrios, siendo mayor la incidencia, en el caso de los atracos, en los estratos bajos y medios.




Además, el 16% de los encuestados reveló haber sido víctima de algún crimen, siendo hurtos el 86% de estos. Lo más negativo aquí es que el 60% de las víctimas no denunció el hecho, lo que está asociado a que la mayoría (67%) considera que la probabilidad de que los delitos en la ciudad sean sancionados es baja o muy baja. Finalmente, otro hallazgo relevante es la brecha entre la percepción de inseguridad en la ciudad (36%) y la de barrio (21%).

Si bien por el alcance de este documento, no es posible mencionar todos los efectos de las falencias en seguridad y el crimen, conviene señalar su asociación negativa con la riqueza de los ciudadanos de Cali. Domínguez (2021) halló que en promedio un 10% de incremento en la tasa de homicidio reduce en el 2 y 2,5% los precios de la tierra (medidos con avalúos catastrales), sin embargo, Burbano y Zafra (2017) encontraron evidencia causal al respecto mostrando un aumento la tasa de homicidio en una unidad reduce los avalúos en 1,66 puntos porcentuales en promedio a escala de comuna. Lo que indica que el crimen actúa como un impuesto regresivo sobre la riqueza pues, como vimos antes, se concentra mayoritariamente en las comunas con menor estrato socioeconómico.

Diagnóstico desde Revisión de la literatura

El programa de gobierno del alcalde Alejandro Eder se planteó como prioridad restablecer la autoridad y el orden para el cumplimiento de la ley, así como los derechos de los ciudadanos. Por lo visto, las estrategias de seguridad planteadas por el alcalde apuntan a construir un “enfoque de interpretación y acción” sobre las violencias de la




ciudad con las siguientes miradas: gobernanza de la seguridad, la teoría de las ventanas rotas y la economía del crimen.

Para avanzar en materia de gobernanza y gobernabilidad de la seguridad en Cali, se requiere de la articulación de una serie de actores sociales, institucionales (nivel local, regional, y nacional), económicos y comunitarios que contribuyan a la sostenibilidad y eficacia de las medidas de seguridad en la ciudad. Promover unas innovaciones en el campo de la seguridad y convivencia amerita en primera instancia de liderazgo político del alcalde y de fuertes capacidades institucionales, un aspecto que permite restablecer el orden y seguridad en los territorios, acompañado de políticas sostenidas de convivencia ciudadana y cultura de paz.

La gobernanza es un enfoque orientado a la construcción de efectividad y legitimidad en la administración pública, un aspecto que requieren las políticas públicas de seguridad, orden y convivencia (Aguilar, 2022), es una forma de trabajo que implica de acciones sostenidas por parte de la institucionalidad pública local, para reducir las violencias directas, debilitar las economías ilegales enraizadas en los barrios y comunidades, mayor respeto por la legalidad y un liderazgo por parte de las instancias de gobierno de cara a legitimar las acciones de paz urbana.

De igual forma se requiere un esfuerzo compartido (institucional, social, económico y político) en materia de seguridad y convivencia en Cali. El enfoque de gobernanza “bien aplicado” puede fortalecer el tejido social, afectado por el estallido social de 2021, eventos que




deterioraron la confianza ciudadana en la administración pública, y limitaron la búsqueda de salidas negociadas a los graves conflictos de exclusión, inseguridad y convivencia que se padecen en el territorio.

Por su parte, el enfoque de las ventanas rotas es una referencia obligada para la ciudad, dado el alto nivel de conflictividad social presente en las últimas décadas en barrios y comunas de Cali. Desde esta perspectiva se trata de aportar a diversos cambios en la cultura ciudadana mediante acciones e intervenciones blandas (como el cuidado del espacio público, embellecimiento de zonas verdes, protección de ecosistemas estratégicos urbanos y rurales, y el aumento del sentido de pertenencia de los ciudadanos con la ciudad); son múltiples acciones que contribuyen a fortalecer la cultura ciudadana, lo que implica, movilización social y ciudadana por el bien común, y un aumento de la percepción positiva sobre la seguridad en Cali y la justicia social (O'Brien & Farrell, 2019).

Las problemáticas de la convivencia en la ciudad (riñas, agresiones e irrespeto a la convivencia) son el resultado de serios problemas de seguridad no resueltos por décadas, situaciones que requieren de mayores capacidades institucionales y sociales en el ámbito territorial, así como una nueva forma de intervención institucional que permita el diálogo, la convivencia y la cultura de paz en la ciudad.

Entretanto, el enfoque de economía del crimen analiza la presencia de economías ilegales derivadas del narcotráfico, la explotación minera ilegal y la venta y disponibilidad de armas de fuego, entre otros




factores que impactan negativamente la seguridad en la ciudad. El crimen se considera una actividad económica como otra en la que existe una oferta de bienes y servicios, pero también un mercado de factores de producción.

Por lo anterior, se demanda de la intervención pública para disuadir el funcionamiento de este tipo de actividades, con la generación de oportunidades para la inserción de la población vulnerable a las actividades legales, mediante el impulso de negocios y empleos formales de cara a la competitividad del siglo XXI (Alcaldía de Cali, 2023), pero también con el accionar estratégico de medidas policivas que disuadan las actividades ilegales y reduzcan su beneficio neto esperado.

En síntesis, la ciudad apremia una convergencia de múltiples miradas para la intervención de las violencias y dinámicas de inseguridad en Cali y la construcción de políticas de paz sostenidas, con la integración de diversos enfoques que permitan avanzar hacia un sendero de eficacia de las políticas y del liderazgo público en materia de seguridad, orden y convivencia en el ámbito local.

Antecedentes del reto

En cuanto a las evaluaciones de políticas públicas vinculadas a la seguridad en Cali, el estudio de Burbano, Villa y Zafra (2020) reveló que la implementación de las medidas de "Toque de Queda a Menores" en 2012, como parte integral del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC), no generó, en promedio, un impacto adverso significativo en la tasa de homicidios. Además, se




evidenció que esta política neutralizó el efecto de otras intervenciones públicas complementarias (TIOS y TIPOS), lo que sugiere deficiencias en la coordinación y diseño de los programas.

Por su parte, Blair y Weintraub (2023) llevaron a cabo una evaluación experimental de una intervención policial-militar en la ciudad. Sus hallazgos revelaron escasa o nula evidencia creíble que respalde la afirmación de que la vigilancia militar contribuyó a la reducción del crimen o mejoró las percepciones de seguridad durante la intervención. De hecho, los resultados indicaron que la incidencia del crimen se exacerbó tras la conclusión de dicha intervención.

Zafra, M. (2020) evidencia para el caso de Cali que el número de policías en la ciudad no es una variable que disuada los homicidios, dado que la seguridad no se garantiza con mayor pie de fuerza, sino con mejor efectividad en el ejercicio de la protección y la prevención de las violencias directas.

Tendencias asociadas al reto

Vanegas, et. al. (2015) argumentan que la aplicación exitosa de políticas de prevención del crimen en varios casos de Latinoamérica se caracteriza por los siguientes puntos de confluencia: i. Es clave que la autoridad territorial lidere de manera directa los objetivos de la problemática; ii. Mayor coordinación interinstitucional entre los involucrados con la temática para analizar la información, debatir soluciones y tomar decisiones; iii. Institucionalización de cuerpos técnicos y de capital humano especializados que apoyen a los policy makers.



También, iv. una mayor implicación de la comunidad mediante procesos participativos y de difusión de información con el uso de las TICS sobre seguridad y convivencia; v. atacar las causas de las actividades ilegales y estructura políticas de línea social para su prevención; vi. las políticas deben establecerse a largo plazo y con continuidad lo que se puede obtener mediante el compromiso con la comunidad. Finalmente, los autores señalan la importancia de utilizar el sentido común para enfrentar el problema, sumando la relevancia de la discusión informada y soportada con evidencias.

Por su parte, Alvarado, Marmolejo, Muggah, (2019), analizaron las experiencias en políticas de seguridad ciudadana de algunas ciudades de América Latina y el Caribe concluyendo lo siguiente: i. Estas proponen una tarea desafiante de largo plazo; ii. Requieren diseños diferenciados de acuerdo con el contexto; iii. Deben basarse en información y datos de calidad para la toma de decisiones; iv. Necesitan una sinergia entre autoridades locales, policivas y judiciales; v. Deben estar apoyadas en evidencia empírica y en aplicaciones probadas en otros entornos.

En este sentido destaca el caso de Fica Vivo, aplicado en Bello Horizonte - Brasil, que guarda estrechas similitudes con Cali, porque se aplicó inicialmente en una zona de la ciudad que concentraba la mayoría de homicidios, afectando especialmente a jóvenes, y que presentaba bajos índices de calidad de vida y alto desempleo, pero con un enfoque mixto que combinó un ejercicio más fuerte de

autoridad, mecanismos de resolución de conflictos y proceso de formación educativa se lograron significativos avances.

Desarrollo actual asociado al reto

Para determinar cuáles son los términos más empleados en los retos asociados a seguridad, convivencia y paz definidos en los planes de desarrollo de Maurice Armitage (2016-2020) y Jorge Iván Ospina (2020-2023), se creó una nube de palabras (ver Figura 3). Los resultados se inclinan al uso mayoritario de los conceptos de reconciliación, paz, justicia, prevención, cultura, ciudadanía y violencias.

En gran medida señalando el carácter integral de las propuestas de política en el sentido de que se han querido combinar medidas preventivas del crimen, con las necesidades de una justicia efectiva en el marco coyuntural de la paz que viene dominando el panorama político desde el gobierno central.

Figura 3. Nube de palabras: Objetivos de seguridad, convivencia y paz en planes de desarrollo (2016 - 2023)



Fuente: Elaboración propia con base en Planes de Desarrollo 2016-2019 y 2020-2023



Metodología


Se apostó por la construcción de un enfoque participativo en la elaboración del policy brief, realizando un ejercicio de colaboración entre una diversidad de actores académicos (Universidades de Santiago de Cali: Javeriana, Icesi, Universidad del Valle y Santiago de Cali) y técnicos de la administración pública del Distrito Especial de Santiago de Cali.

En paralelo se realizaron varios espacios de diálogo, encuentro y reflexión (virtuales y presenciales) que permitieron afianzar enfoques analíticos, lineamientos, estrategias, acciones, e indicadores en torno a la seguridad, el orden y la convivencia en Cali, pero sobre todo conocer la visión de la administración actual frente al reto.

Recomendaciones sobre líneas programáticas del reto

Espacios públicos seguros:

Se requiere recuperar y resignificar los espacios públicos en la ciudad y sus territorios, generando nuevas percepciones sobre el ambiente físico, social y ambiental de las comunidades urbanas y rurales de Cali. Desde el enfoque de las ventanas rotas se puede aportar a la construcción de una ciudad más segura y en paz apostando por el espacio público generador de bienestar material y simbólico.



El caos, el desorden y la ausencia de autoridad policial e institucional favorecen la percepción de inseguridad de las personas en sus barrios y comunas, por ello se requieren intervenciones blandas orientadas a mejorar las condiciones físicas y ambientales de la ciudad, para fortalecer un patrón de convivencia y cultura de paz en Cali.


Prevención y resolución de conflictos:

Desplegar una serie de medidas públicas orientadas a la prevención y resolución de los conflictos en Cali, implica el desarrollo de un enfoque de gobernanza de la seguridad y la convivencia, con acciones que permitan la concertación, mediación y solución de conflictos que poseen larga trayectoria en la ciudad, pero que se expresaron con mayor nitidez durante el Estallido social.

Se trata de promover un gobierno compartido, capaz de lograr la articulación de una serie de organismos institucionales y comunitarios en torno a la socialización de las juventudes en materia educativa, la construcción de espacios y entornos públicos saludables y la promoción de una cultura de paz.

Proyectos de vida para los jóvenes:

El enfoque de juventud en las políticas de seguridad, orden y convivencia es una prioridad para Cali. Las juventudes caleñas son las principales víctimas y victimarios de los hechos de violencia en la ciudad. Se requieren intervenciones y modelos de prevención social de las violencias que permitan una mayor integración de los jóvenes en la ciudad, aunque se reconoce su potencial movilizador en el




pasado reciente con el estallido social, también son difíciles y complejas relaciones que viven en su entorno familiar, social y comunitario.

Al gobierno de Alejandro Eder le corresponde ir más allá del tutelaje del mundo adulto e institucional sobre las juventudes, para avanzar hacia la construcción de políticas públicas que interpelen los mundos juveniles y logren volcar su potencial en la construcción de paz en lo barrial, lo comunitario e institucional.

En ese sentido un buen ejemplo para tener en cuenta es el desarrollado por la iniciativa Compromiso Valle, que apalancada en capital privado ha promovido intervenciones en emprendimiento, empleabilidad o construcción de proyectos de vida, que han permeado a una notable cantidad de ciudadanos caleños con alta vulnerabilidad socioeconómica.

Vigilancia y prevención del delito:

La evidencia reciente comentada para el caso de Cali ha mostrado que intervenciones realizadas previamente como los toques de queda o medidas como la militarización, ambas ejecutadas a escala territorial, pueden no tener un impacto o incluso generar efectos negativos sobre la situación de seguridad. Los actores dedicados a la oferta de bienes y servicios ilegales son adaptativos, es decir, se ajustan a las medidas en el corto plazo, desplazando sus actividades geográficamente, cambiando sus horarios o esperando el levantamiento de las restricciones.




Esto mismo aplica para los dispositivos de vigilancia. En ese sentido podría ser más estratégico romper dicha adaptabilidad mediante “golpes” inesperados a las estructuras establecidas que las sustentan. En este contexto juegan un papel relevante la inteligencia de la policía, el restablecimiento de los lazos de confianza con la comunidad y la reivindicación de una autoridad legítima desde la Alcaldía (esto último se perdió en las últimas dos administraciones), y los sistemas de localización geográfica del crimen (no solo del homicidio), generando una “amenaza creíble” que reduzca los beneficios esperados de las actividades ilegales.

Este enfoque también se extrapola a las cadenas de producción, actividades como el narcotráfico, el contrabando, la minería ilegal, y el narcomenudeo requieren bienes intermedios esenciales. Reducir la provisión de estos reduciría la rentabilidad de estas actividades, por lo que más allá de la estrecha cooperación con la policía y sus unidades de inteligencia, se requiere la sinergia con las autoridades regionales, con especial énfasis en los municipios de Buenaventura y en Norte del Cauca, esto en concordancia con las políticas establecidas desde la gobernación del Valle y desde el Gobierno Nacional.

Comentarios Finales

Las conclusiones generales del documento apuntan a construir una serie de medidas y respuestas rápidas y sostenidas en materia de seguridad, orden y convivencia para la ciudadanía caleña. Las principales apuestas gubernamentales son:




Consolidar una identidad ciudadana ligada al orden, la solidaridad y la confianza en la autoridad gubernamental;

Fortalecer las capacidades gubernamentales en materia de seguridad y justicia en el ámbito local con el despliegue de fuerza pública especialmente en espacio público y los lugares de mayor conflictividad urbana y rural de Cali, sumado a las estrategias y dispositivos de control tecnológico y participación ciudadana;

El despliegue de un enfoque de la política seguridad y convivencia en la gobernanza de la seguridad, con grupos sensibles de la población como las juventudes, las mujeres, las comunidades étnicas y de la diversidad.

Control a las economías de lo ilícito y lo ilegal en la ciudad, espacio que permita el desarrollo de una variedad de capitalismo más cercano al emprendimiento, la innovación y desarrollo local.

La formulación indicadores de producto del Plan de Desarrollo Distrital en el ámbito de la seguridad y la convivencia, como ejercicio paralelo al desarrollo de este documento, parece apuntar a las recomendaciones sugeridas, desde el enfoque preventivo y de autoridad. Teniendo en cuenta que prevalece la multidimensionalidad de las problemáticas asociadas, pero también las restricciones presupuestarias, es altamente relevante que las gestiones políticas para el alcance de dichos indicadores sean encabezadas principalmente por el alcalde, buscando apoyos y articulación con privados, mandatarios regionales y gobierno central, también de entes claves como la policía y la rama judicial, y por supuesto la legitimidad de los/as caleños/as.



Además, se sugiere que la asignación de recursos no solo apunte a reducir fenómenos ya consolidados, especialmente los relacionados en el ranking de la Figura 1, sino también se dirija a las causas estructurales con un enfoque de continuidad en la aplicación de las políticas.



Referencias

Alcaldía de Cali (2016). Plan de desarrollo del municipio de Santiago de Cali 2016 – 2019: Cali progresa contigo.


Alcaldía de Cali (2020). Plan de desarrollo del distrito especial deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Santiago de Cali: Cali unida por la vida.

Alcaldía de Cali (2023). Cali en Cifras
<https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/137803/documentos-cali-en-cifras/>

Alcaldía de Cali (2023). Informe anual homicidios 2023 - Observatorio de Seguridad.
https://www.cali.gov.co/observatorios/publicaciones/113364/observatorio_social_informe_anual/

Alcaldía de Cali (2023). Plan prospectivo y estratégico del Distrito especial de Santiago de Cali 2050. Plan Prospectivo Estratégico al año 2050 de Santiago de Cali (1).pdf

Alvarado, N., Marmolejo, L. Muggah, R (2019). 5 buenas prácticas de 10 ciudades. <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/miramos-las-experiencias-en-seguridad-ciudadana-en-10-ciudades-de-america-latina-destacamos-cinco-buenas-practicas/>



Aguilar, L. (2022). Aguilar, L. (2022) Acerca del gobierno. Propuesta de teoría. Capítulo I. El problema del gobierno, pág., 21-29.

Blair, R. A., & Weintraub, M. (2023). Little evidence that military policing reduces crime or improves human security. *Nature Human Behaviour*, 1-13.


Burbano, E. & Zafra, M. (2017). Homicide and land prices: A spatial analysis in Santiago de Cali. *Cuadernos de Economía*, 40(113), 147-159.


Burbano E., Villa E., Zafra M. (2020). ¿Los toques de queda para menores de edad disminuyen la tasa de homicidio? Evidencia de Cali (Colombia). *Iberoamerican Journal of Development Studies*. 9(2):174-206. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.374.54/ojs.

Concha, A., Espitia, V., Espinosa, R., Guerrero, R. (2002). La epidemiología de los homicidios en Cali, 1993-1998: seis años de un modelo poblacional, *Revista Panamericana de Salud Pública*. XII, 230-239.

Domínguez, A. (2021). Homicide rates and housing prices in Cali and Bogotá, D. C. *Cuadernos de Economía*, 40(83), 643-677. DOI: <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v40n83.82495>

Daniel T. O'Brien, Chelsea Farrell, and Brandon C. Welsh (2019). Looking Through Broken Windows: The Impact of Neighborhood Disorder on Aggression and Fear of Crime Is an Artifact of Research Design

- 
- Escobedo, R. (2013). *Violencia homicida en Cali: focos y organizaciones criminales. Una mirada de largo plazo*, Fundación Ideas para la Paz, Santiago de Cali, Colombia.
- Zafra, M. (2020). *Relación entre el crimen y los usos del suelo en Cali: una aproximación espacial (tesis)*. Universidad ICESI, Cali.
- Loaiza, W. (2012). *Distribución espacial del índice de propensión al homicidio (IPH) en las comunas de Cali, Colombia, Perspectiva Geográfica*. XXVII, 169-192.
- Muggah, R., de Carvalho, I. S., Alvarado, N., Marmolejo, L., & Wang, R. (2016). *Making cities safer: Citizen security innovations from Latin America*. Strategic Paper, 20.
- Ortiz, H. (2010). *La violencia homicida y su concentración espacial en la ciudad de Cali, 1996-2007*. Universidad del Valle, Facultad de Humanidades, Santiago de Cali, Colombia.
- Vanegas, C., Ayala, C., Concha, E., Gaeta, I., & Roldán, J. (2015). *Informe experiencias exitosas en prevención de la criminalidad en América Latina. Una perspectiva territorial de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC).
- World Population Review (2024). *Most violent cities in the world 2024*. <https://worldpopulationreview.com/world-city-rankings/most-violent-cities-in-the-world>



La inserción laboral: una oportunidad para la integración social de los jóvenes en Santiago de Cali²

Jhon James Mora

Universidad Icesi

Gustavo Adolfo Gómez

Pontificia Universidad Javeriana Cali

Alexander Alegría Castellanos


Pontificia Universidad Javeriana Cali

Introducción

Los pronósticos sobre el mercado laboral colombiano no son los mejores, pues se prevé que para el año 2024 se registren aumentos en la tasa de desempleo cercanas al 10% y reducciones en la tasa de ocupación cercanas al 59%. Es probable que este pronóstico para la economía colombiana se extienda y tenga repercusiones en la economía del Valle del Cauca y la ciudad de Santiago de Cali.

Por lo tanto, es necesario que los gobiernos locales desarrollen políticas en torno a esta problemática, con especial énfasis en los jóvenes, quienes han sido identificados como uno de los grupos poblacionales más vulnerables en el mercado laboral. Los jóvenes, quienes de acuerdo con ley 1622 de 2013 se definen como aquellas

² Los autores agradecen los valiosos aportes y compromiso, para la elaboración del documento, de los siguientes pares académicos y expertos Ad Hoc: Angela María Penagos Concha, Enrique Rodríguez Caporalli, Carlos Andrés Pérez, Blanca Cecilia Zuluaga Díaz, Carlos Giovanni González Espitia, José Santiago Arroyo Mina




personas con edades comprendidas entre los 14 y los 28 años, presentaron una tasa de desempleo del 18.4% para el 2023, la cual fue 8,1 puntos porcentuales por encima de la tasa de desempleo de la ciudad. El problema se recrudece cuando se analiza a los caleños que pueden catalogarse como NINIS - jóvenes que *Ni estudian, Ni trabajan*.

En 1999 la Unidad de Exclusión social del Reino Unido encontró que uno de cada diez jóvenes no estudiaba, no trabaja y no se capacitaba (NEET Not in Employment Education or Training). El más reciente documento de la OCDE (2023) sobre NINIS ubica a Turquía como el país con mayor porcentaje de NINIS, seguido de República Checa y en tercer lugar Colombia con una tasa del 27,1%.

De acuerdo con los resultados de la Gran Encuesta Integrada para Cali en el 2023 había 538.259 jóvenes, de los cuales, al menos 118.247 ni estudiaban ni trabajaban; es decir, alrededor del 22% de los jóvenes se podría considerar como NINIS. De estos 118.247 (NINIS), el 35,8% se encontraban desempleados, es decir alrededor de 42.357 jóvenes no estaban trabajando, pero estuvieron realizando alguna actividad de búsqueda de empleo. Sin lugar a duda, la mejoría del mercado laboral caleño pasa por vincular a los jóvenes en el mercado laboral y brindar oportunidades para que los NINIS se vinculen al mercado laboral o finalicen sus estudios y posteriormente se puedan vincular al mismo.

Este policy brief presenta, en la segunda sección una justificación del tema a tratar, luego se analizan algunos datos descriptivos de la situación de los jóvenes en el mercado laboral, a partir de los cuales




se mencionan algunos mensajes claves, los retos que esta problemática plantea para la ciudad y se hacen algunas recomendaciones de política para enfrentar el problema planteado. Finalmente, se presentan una serie de comentarios y conclusiones.

Justificación

La ampliación de capacidades de las nuevas generaciones es uno de los pilares básicos para sustentar el camino hacia el desarrollo y la igualdad. Para asegurar la sostenibilidad en el largo plazo y para poder impulsar el cambio estructural requerido, es necesario contar con una población de jóvenes que tenga un mayor nivel educativo, aprendizajes pertinentes, capacidad de innovación y que esté mejor preparada para el aprendizaje a lo largo de toda la vida (CEPAL/OIJ, 2004; CEPAL, 2015d).

De acuerdo con la CEPAL (2016), uno de los rasgos más preocupantes de la situación de los jóvenes (entre 18 y 25 años) en la región es el alto porcentaje de ellos que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo (NINIS). Adicionalmente, se enfatiza en que las trayectorias de vida de los jóvenes, y en especial el tránsito entre la educación y el trabajo, no son lineales, sino múltiples y diversas, pero además dicha diversidad se relaciona fuertemente con factores estructurales, entre los cuales el género y las condiciones socioeconómicas son relevantes.

Pero no solo es eso, los jóvenes deben ser entendidos en un contexto más allá del individuo aislado. Las políticas deben ir enfocadas al grupo al cual pertenece el joven y no deben ser políticas aisladas del




contexto del Joven. Mora (2021), por ejemplo, encontró para la ciudad de Buenaventura que los Jóvenes tienen mayor probabilidad de participar si otros jóvenes en su vecindario también participan en el mercado laboral (pág. 76), por lo que políticas aisladas del entorno del joven son menos efectivas que políticas que involucren el entorno en el cual este se desenvuelve.

Para Colombia, en el último trimestre de 2023 la población de NINIS fue de 2.654.000, lo cual representó el 23,6% de las personas en edad de trabajar, entre 15 y 28 años. Por sexo, esta relación para los hombres fue 7,9% (888.415) y para las mujeres fue 15,7% (1.765.564) del total de jóvenes entre 15 y 28 años (DANE, 2024). En Cali, según datos de la GEIH (2023), la población de NINIS fue de 118.247, lo cual representa el 22% de personas en edad de trabajar entre los 14 y 28 años. De este 22%, 8.9% son hombres y 13.1% son mujeres.

Los datos observados arriba también muestran un panorama preocupante para Colombia y Cali, en la medida que el nivel educativo de los jóvenes y su participación en el mercado laboral, son claves en el desarrollo económico y social del país. Por lo tanto, es necesario analizar el mercado laboral de los jóvenes, en especial para aquellos que no estudian ni trabajan, con el ánimo de proponer políticas públicas que apunten a aumentar la participación laboral de los jóvenes entre 14 y 28 años.

El mercado laboral de Cali

Es claro que la situación de pandemia empeoró las condiciones laborales de los jóvenes caleños. Como bien resalta Mora et. al.



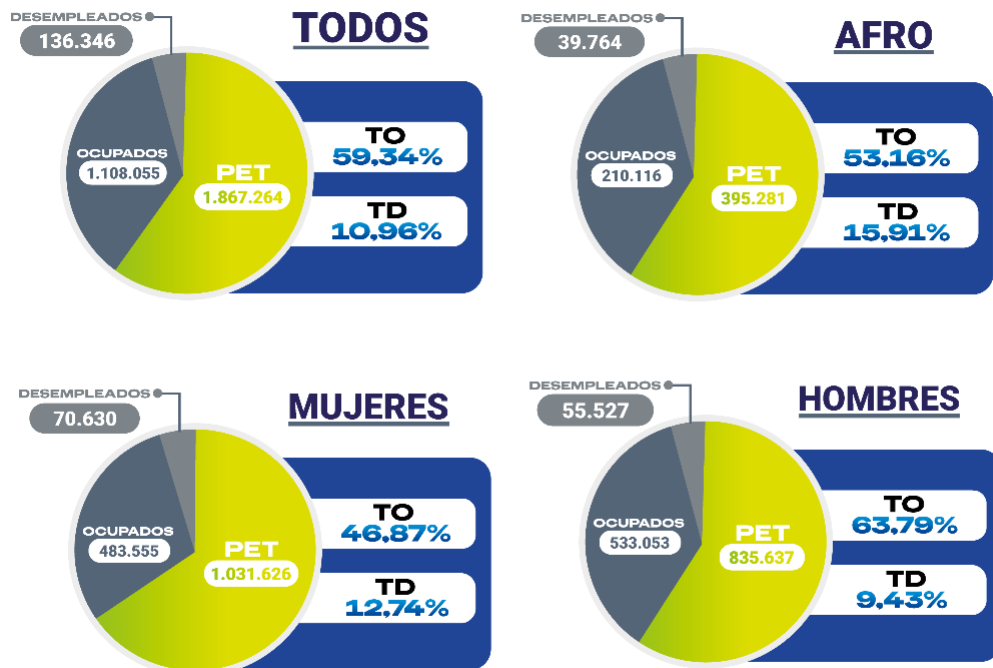
(2022) la pandemia solo empeoró las escasas oportunidades de los jóvenes en el mercado laboral con un problema adicional y es la alta disparidad geográfica en el desempleo a lo largo de las comunas caleñas “al considerar el componente espacial, dadas las fuertes disparidades en las tasas de desempleo por localización geográfica que se observan en la ciudad, específicamente en la zona de ladera y el Distrito de Aguablanca, sitios históricamente reconocidos por una alta incidencia de la pobreza y donde se radicalizaron las protestas” (pág. 197).

En particular para la ciudad de Cali, y como se evidenció durante el estallido social, existe un amplio número de jóvenes entre los 14 y los 28 que ni estudian ni trabajan. Algunos de ellos, son jóvenes que viven en lo que se podría llamar una ciudad excluida. Hijos y nietos de personas que se asentaron en la ciudad huyendo de los embates de la violencia de la que ha sido testigo el suroccidente del país por décadas. Son personas que hacen parte de familias que salieron de los lugares de conflicto, normalmente zonas rurales, buscando lugares más tranquilos para vivir (Melo et al., 2021).

Análisis descriptivo del mercado laboral caleño

En la tabla 1, se observa que las mujeres tienen mayores tasas de desempleo que los hombres, así como menores tasas de ocupación. También, se observa que la tasa de desempleo de las mujeres afrodescendientes supera en aproximadamente 7 pp la tasa de desempleo de la ciudad, mientras que la tasa de ocupación es alrededor de 11 pp menos que la de la ciudad.

Tabla 1. Indicadores del Mercado Laboral en Cali

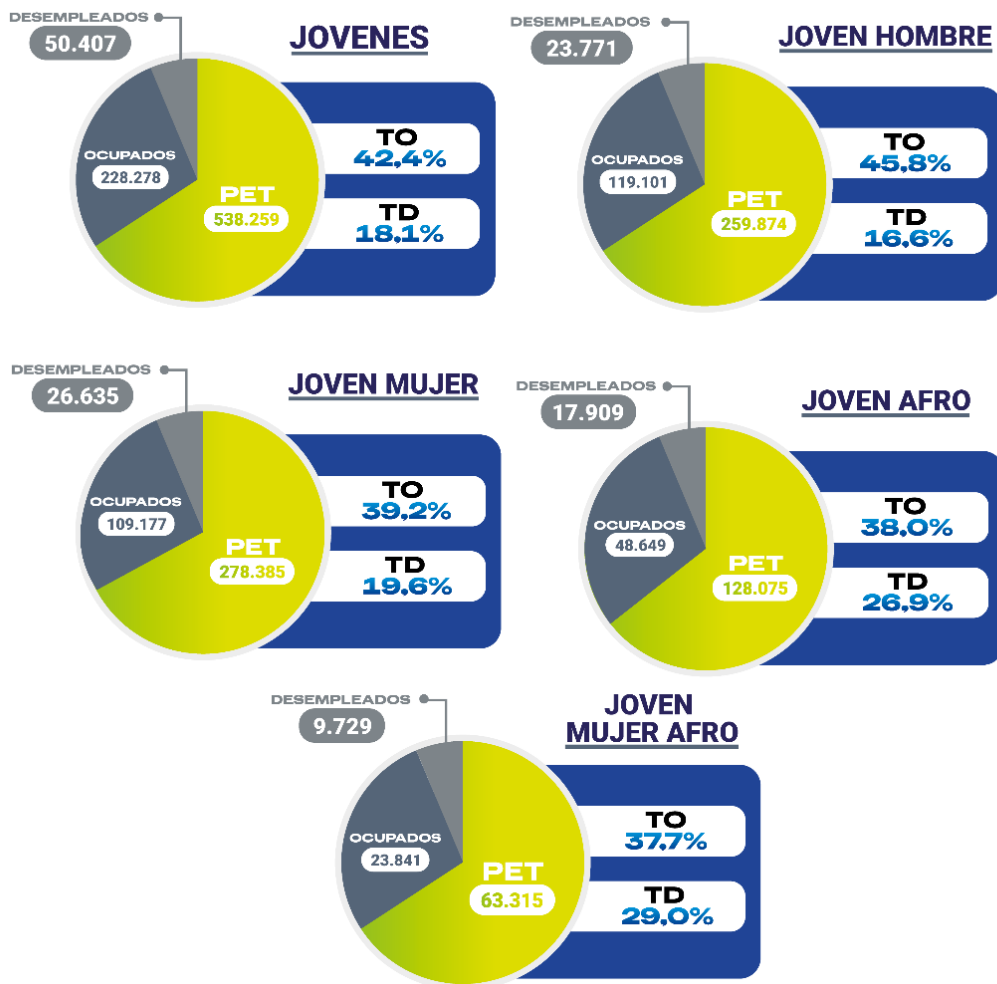


Fuente: Cálculos propios a partir GEIH (2023), DANE

La Tabla 2 nos permite observar que los indicadores del mercado laboral de jóvenes en Cali, sigue el mismo comportamiento que los observados para la población total de Cali. En general las tasas de desempleo de los jóvenes son mayores que las de personas entre 29 y 62 años. Uno de los grupos que más preocupa es el de las mujeres jóvenes Afro, quienes llegan a tener una TD de 15 pp por encima de la TD de las mujeres en el rango de edad de 29 a 57 años.

Lo anterior indica que el desempleo en Cali tiene rasgos de edad, género y raza, indicando que las políticas que apunten a mejorar la situación laboral de las personas en Cali deben estar enfocadas principalmente en las mujeres jóvenes afrodescendientes.

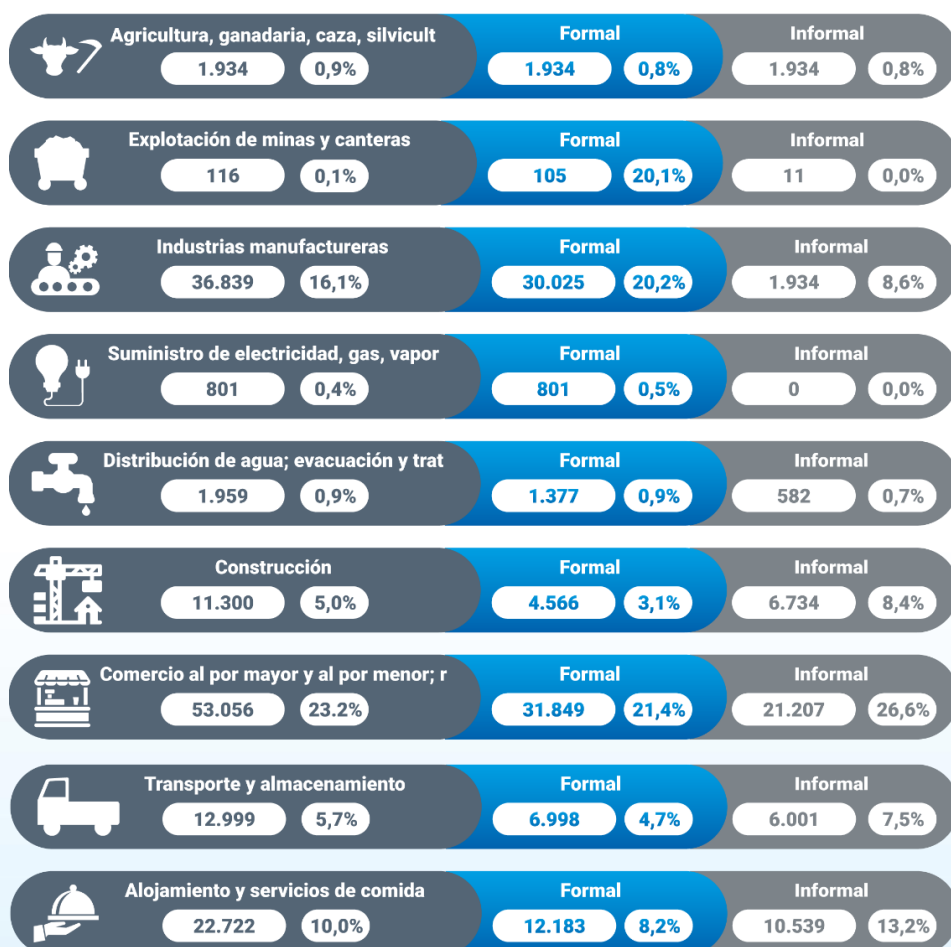
Tabla 2. Indicadores laborales para Jóvenes en Cali

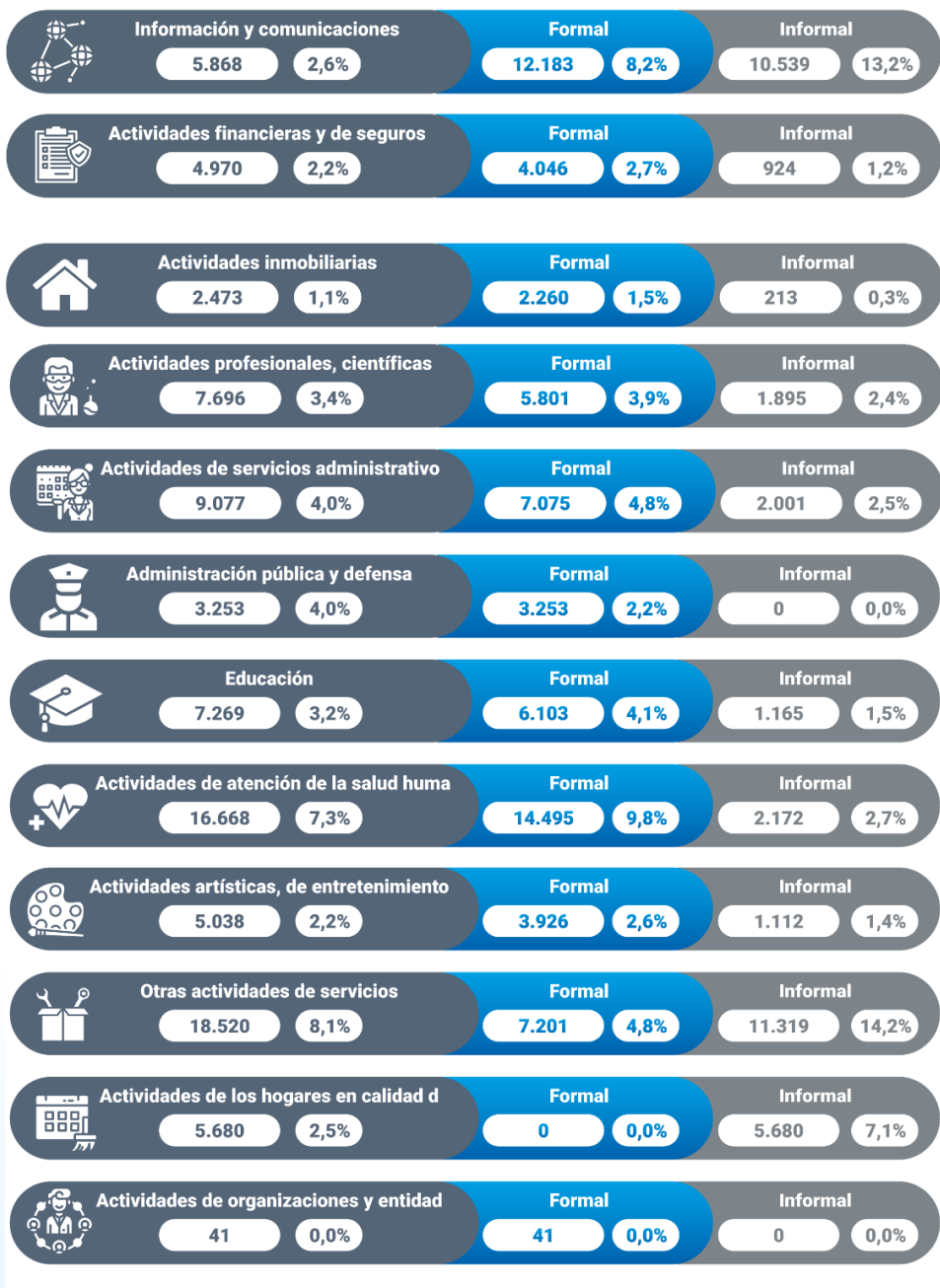


Fuente: GEIH (2023), DANE

Las ramas de actividad que generan más trabajo formal para los jóvenes son la industria manufacturera (20,2%) y comercio al por mayor (21,4%), mientras que los mayores porcentajes de ocupados en trabajo informal se encuentra en comercio (26.6%), otras actividades de servicio (14,2%) y alojamiento y servicio de comida (13,2%), ver Tabla 3.

Tabla 3. Jóvenes ocupados por rama de actividad económica

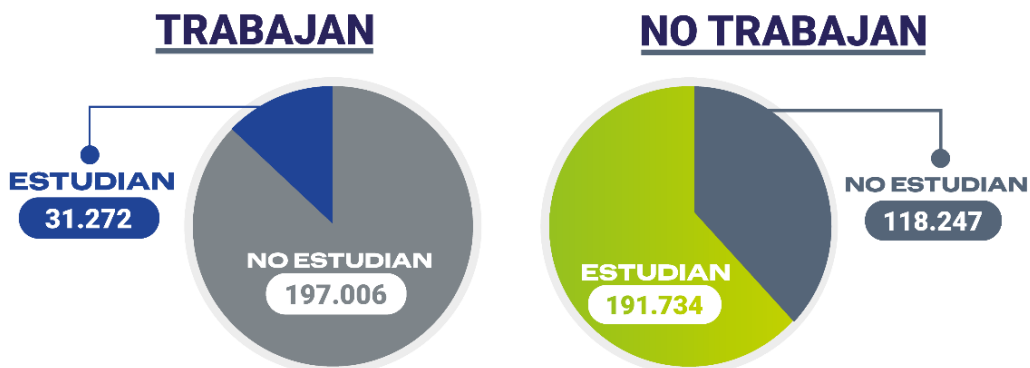




Fuente: Cálculos propios a partir GEIH (2023), DANE

Según la OCDE (2023) Colombia es el tercer país con el mayor número de NINIS, el porcentaje alcanza el 25.23%. Para Cali, como se puede observar en la Tabla 4, el 22% de los jóvenes, entre los 14 y 28 años, no estudia ni trabaja.

Tabla 4. Estatus laboral y educativo de los jóvenes en Cali



Fuente: Cálculos propios a partir GEIH (2023), DANE

El análisis de los jóvenes NINIS por rangos de edad (Tabla 5) muestra que a partir de los 18 años el porcentaje de estos se mantiene alrededor del 8%. Este resultado evidencia la necesidad de estudiar la permanencia de los jóvenes en el estatus de NINIS. Asimismo, cabe resaltar que el porcentaje de mujeres NINIS es mayor que el de los hombres y supera las tasas del 60% en edades en las cuales teóricamente ya deberían de haber terminado estudios universitarios (25 años o más)

Tabla 5. Ninis por rango de edad



Fuente: Cálculos propios a partir GEIH (2023), DANE

La tabla 6 muestra que de un total de 115.637 de NINIS que realizan estudios conducentes a diploma (excluyendo aquellos que no tienen ningún nivel educativo y preescolar), el 24.3% no lo obtuvieron. Es de destacar que este porcentaje se concentran en primaria y básica secundaria. Con respecto al restante, la mayor diferencia se concentra en la media académica y en la educación secundaria como se puede observar a continuación:

Tabla 6. Ninis por nivel educativo

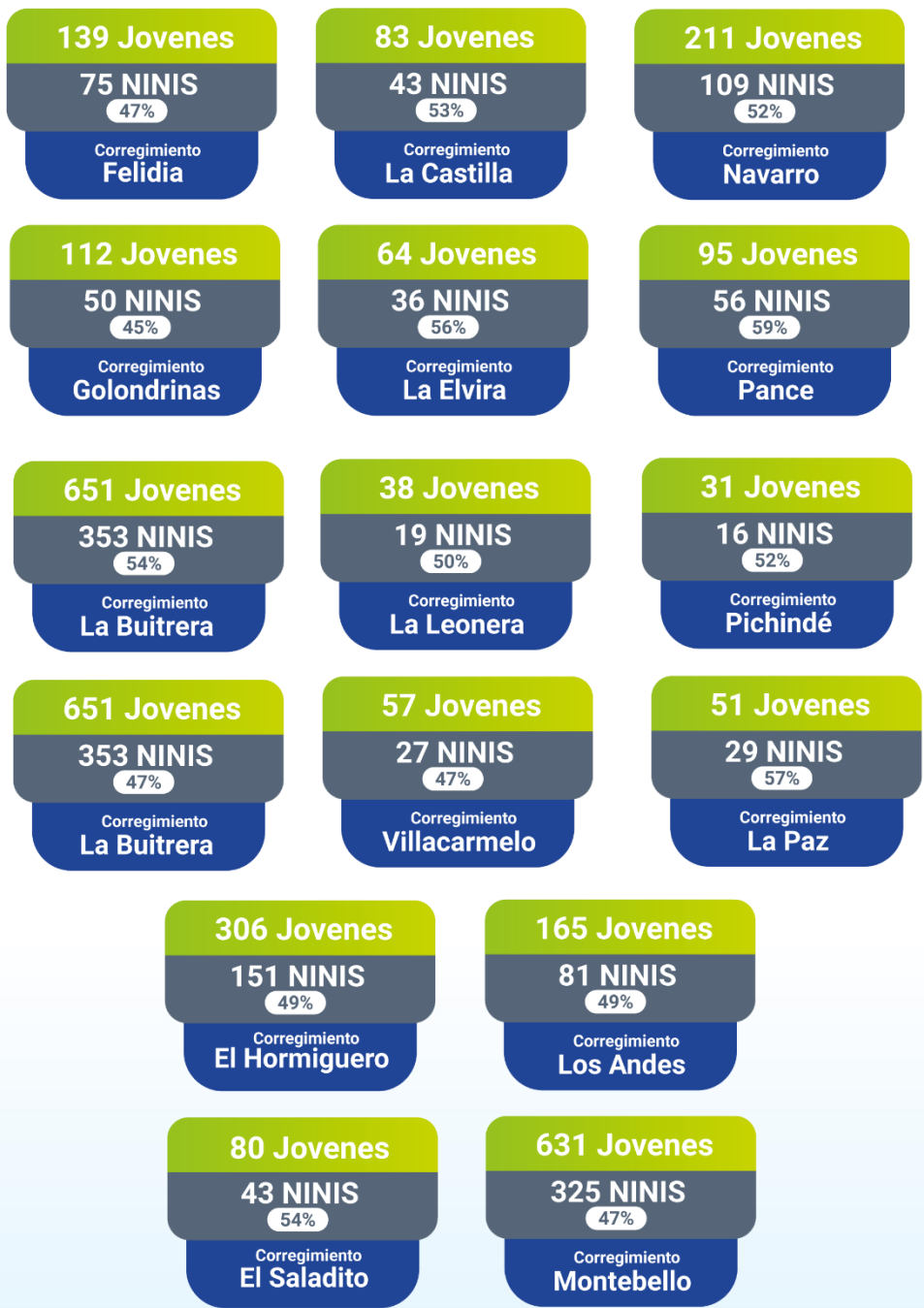
| Nivel Educativo Alcanzado | | Diploma Obtenido | | Diferencia |
|--|--------|--|--------|------------|
| Media académica (Bachillerato clásico) | 54.829 | Media académica (Bachillerato clásico) | 52.127 | -2.702 |
| Media técnica (Bachillerato técnico) | 14.951 | Media técnica (Bachillerato técnico) | 15.410 | 459 |
| Normalista | 128 | Normalista | 128 | 0 |
| Técnica profesional | 7.111 | Técnica profesional | 6.828 | -283 |
| Tecnológica | 2.511 | Tecnológica | 2.382 | -129 |
| Universitaria | 7.697 | Universitaria | 5.992 | -1705 |
| Especialización | 224 | Especialización | 224 | 0 |
| Maestría | | Maestría | | |
| No sabe, no informa | | No sabe, no informa | | |
| Total | 87.451 | Total | 83.091 | -4360 |

Fuente: Cálculos propios a partir GEIH (2023), DANE


Finalmente, existe un claro problema espacial en la distribución de los NINIS en la ciudad de Cali como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 7. Distribución de los NINIS por comuna y corregimiento.





Fuente: Cálculos propios a partir de SISBEN (2023)




La parte urbana de la ciudad muestra que en el distrito de Aguablanca (comunas 13,14,15 y 21) y en Ladera (comunas 1,2, 18 y 20) el porcentaje de ninis es del 46% mientras que en el total es del 44%. Por otro lado, en los corregimientos claramente el porcentaje de NINI es 8 puntos porcentuales más alto y 20 puntos porcentuales por encima del de la ciudad mostrando casos muy complejos como los corregimientos La Paz y Pance.

Otro aspecto importante consiste en el hecho de que, a diciembre de 2023, se encontraban registrados 66.630 jóvenes en el SISBEN, de los cuales el 44% pertenece a la categoría de NINIS (29.311). Si tomamos en consideración que el SISBEN IV clasifica a la población según su capacidad para generar ingresos, su situación de pobreza y vulnerabilidad, con el objetivo de focalizar la inversión social, se hace evidente la prioridad que se debe dar a este grupo de jóvenes a la hora de planificar dicha inversión social.

Mensajes claves

- El desempleo juvenil en Cali impacta principalmente a las mujeres, y dentro de este grupo, a las afrodescendientes.
- Los sectores que principalmente ocupan de manera formal a los jóvenes son la industria manufacturera y comercio al por mayor.
- El desempleo en Cali está marcado por la edad, el género y la raza, indicando que las políticas que apunten a mejorar la situación laboral de las personas en Cali deben estar



enfocadas principalmente en las mujeres jóvenes afrodescendientes.


- El 22% de los jóvenes en Cali entre 14 y 28 años hacen parte de la población que no estudian ni trabajan (NINIS), y el porcentaje de mujeres NINI es aproximadamente del 60%.
- El porcentaje de NINIS es mayor en el distrito de Aguablanca, Ladera y los corregimientos de Cali.
- Uno de cada cinco jóvenes, no han alcanzado sus diplomas, mientras que, en el caso de los NINIS, uno de cada cuatro.

Retos

- Vincular NINIS al mercado laboral.
- Aumentar el número de jóvenes que terminan los ciclos de formación.
- Empleabilidad de las mujeres jóvenes.
- Vincular la población afro al mercado laboral, haciendo particular énfasis en las mujeres.

Resultado de las respuestas de los expertos:

Con el ánimo de enriquecer la discusión sobre los indicadores de resultados propuestos para hacer seguimiento a los programas que harán parte del plan de desarrollo Cali 2024-2027, se realizaron una serie de preguntas que pretendían indagar sobre el grado de aceptación de dichos indicadores por parte de los expertos ad hoc, usando una escala de Likert y en donde las opciones de respuesta




eran: totalmente de acuerdo, de acuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo, en desacuerdo y totalmente en desacuerdo.

Los indicadores en los cuales los todos los expertos estuvieron de acuerdo son: “estudiantes vulnerables beneficiarios de estrategias de permanencia escolar” (programa Cali educada), personas capacitadas con estrategias de promoción para el cuidado de la salud y la vida (programa salud), fortalecer estrategias de gestión del riesgo en temas de trastornos mentales en la población residente en el distrito de Santiago de Cali (programa salud).

Así mismo existen siete indicadores en los que al menos uno de los expertos no está de acuerdo. Estos son:

- 1) estudiantes de instituciones educativas oficiales con apoyo financiero para el acceso y permanencia a la educación superior y/o educación para el trabajo y el desarrollo humano” (programa Cali educada),
- 2) Instituciones Educativas Oficiales que implementan Metodologías Educativas Flexibles para la población en extra edad, educación formal de jóvenes y adultos, zona rural y del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (programa Cali educada),
- 3) Estudiantes de las Instituciones Educativas Oficiales beneficiados con estrategia de Transporte Escolar (programa Cali educada).

Así mismo,



4) Pequeños y Medianos productores rurales con asistencia técnica en producción agroecológica sostenible, con enfoque diferencial y de género (inclusión y desarrollo productivo),

5) Mujeres fortalecidas en procesos de participación política, social y el desarrollo de capacidades que faciliten su autonomía económica (inclusión y desarrollo productivo),


6) Servicio de educación informal al sector artístico y cultural (programa Cali distrito deportivo, cultural y turístico, y

7) niñas, niños, adolescentes, jóvenes adultos, adultos y adultos mayores con discapacidad y sus cuidadores vinculados en procesos deportivos de formación (programa Cali distrito deportivo, cultural y turístico).

Con respecto a estos siete indicadores, se sugiere indagar acerca de su implementación y su utilidad como mecanismo de seguimiento a la gestión.

Con relación al programa “hambre cero” donde se presentaba un solo indicador, se preguntó a los expertos: ¿Qué indicador considera usted que debería incluirse para medir este objetivo? Los expertos recomendaron incluir indicadores de seguridad alimentaria elaborados a través de encuestas focalizadas y la construcción de índices de nutrición para niños y niñas (ver anexo).

Adicionalmente se realizaron tres preguntas abiertas:




¿Cómo generar incentivos para que el sector educativo contribuya a lograr que los jóvenes terminen la educación universitaria y los NINIS la educación media?

Dado que en su gran mayoría los NINIS hacen parte población en condiciones de vulnerabilidad, los expertos consideraron importante implementar estrategias que conduzcan a mejorar la empleabilidad a través de programas de prácticas laborales durante su proceso de formación. Así mismo, manifiestan que brindar apoyo al transporte y la alimentación de los estudiantes sería vital para que estos permanezcan en el sistema educativo formal.

De otro lado, uno de los expertos recomienda específicamente implementar “Pactos por la Educación Superior: Concurrencia de recursos del sector privado (estos deben ser liderados desde espacios como ANDI, CCC, ACOPI, etc.), sector público (Alcaldía de Cali, Alcaldías de municipios vecinos, Gobernación, Ministerio de Educación), Academia (incrementos de becas, énfasis en la red de Instituciones de Educación Superior Pública del Departamento) y Cooperación Internacional (énfasis en programas de becas desde BID, CAF, PNUD, USAID, etc.)”.

¿Qué tipos de estrategias se pueden implementar para que los jóvenes y NINIS se vinculen laboralmente en las actividades deportivas, culturales y turísticas que la ciudad tiene planteadas?

En respuesta a esta pregunta, los expertos respondieron que es necesario fortalecer programas de primer empleo, focalizados en cada una de estas ramas de actividad productiva (deportivas,




culturales y turísticas), con el objetivo de ampliar el abanico de oportunidades laborales. Adicionalmente, mencionan que es importante complementar este programa con capacitaciones en el idioma inglés, debido a que, a las actividades turísticas, deportivas y culturales, que se realizan en la ciudad de Cali, asisten extranjeros que no hablan español

¿Cuáles son los mecanismos que conocen y/o han aplicado ustedes para evaluar los programas de empleabilidad que se podrían implementar en Cali?

En general, los expertos sugieren vincular a la academia, la Secretaría de Desarrollo Económico de Cali y la Gobernación de Valle del Cauca para implementar mecanismos de evaluación de programas de empleabilidad, como los desarrollados desde el Observatorio Regional de Mercado de Trabajo (ORMET) Valle del Cauca.

Posibles políticas para solucionar el problema

De acuerdo con el diagnóstico y análisis de los datos presentados antes, se destaca que el mayor porcentaje de NINIS se encuentra en el distrito de Aguablanca, zonas de ladera y en los corregimientos de Cali. Adicionalmente, los datos evidencian que el desempleo en Cali está marcado por la edad, el género y la raza, indicando que las políticas que apunten a mejorar la situación laboral de las personas en Cali deben estar enfocadas principalmente en las mujeres jóvenes afrodescendientes. En términos del nivel educativo se observa que uno de cada cinco jóvenes, no han alcanzado sus diplomas, mientras que, en el caso de los NINIS, uno de cada cuatro. En ese sentido, las




recomendaciones de política para solucionar los principales problemas detectados podrían ser:

Diseñar programas que permitan mejorar habilidades blandas de los jóvenes. Esto se puede lograr a través de convenios con instituciones educativas, cajas de compensación familiar y el SENA. Esta recomendación está alineada con lo presentado por la fundación Corona en su informe titulado “Panorama socioeconómico laboral para la inserción e inclusión laboral de jóvenes mujeres y víctimas en ocho ciudades colombianas”

Desarrollar programas de dominio del inglés y un sistema de incentivos que permita a los jóvenes mejorar/ampliar el dominio de la segunda lengua a través de cursos que se realicen de la mano con las juntas de acción comunal y focalizados en Ladera y el Distrito de Aguablanca. Establecer grupos prioritarios, responde a las recomendaciones contenidas en el informe técnico número 3 (2019) de la Organización Internacional del Trabajo (ILO) en el que se sugiere identificar qué tipo de estatus NINIS están más asociados con la vulnerabilidad.

Desarrollar programas de capacitación en inglés con los jóvenes que estén vinculados a multinacionales relacionadas con el turismo como por ejemplo Starbucks, Juan Valdez con el fin de mejorar el bilingüismo en la ciudad y brindar mayores oportunidades a los jóvenes. (informe técnico número 3 (ILO, 2019).


Díaz y Salas (2020), señalan que uno de los problemas más relevantes en cuanto al empleo juvenil es el desajuste entre las habilidades para



el trabajo desarrolladas por los jóvenes y las necesidades específicas de los empleadores. Si bien, según las autoras, el mayor desajuste se presenta principalmente en sectores altamente automatizables, dicho documento y el diagnóstico realizado en este policy brief sirven para proponer que las empresas coordinen mesas de diálogo en colaboración con la administración pública, las instituciones educativas y los jóvenes, para definir estrategias que permitan desarrollar la formación en habilidades específicas para cubrir las vacantes de las empresas de la región.

Finalmente, como una estrategia para fomentar la viabilidad y el éxito de las anteriores recomendaciones se sugiere establecer canales de comunicación con grupos colectivos, tales como pandillas, seguidores de fútbol (barristas), asociaciones religiosas o comunales de los barrios. Esta recomendación se fundamenta en el hecho que tradicionalmente las políticas siguen un enfoque individual desconociendo que los jóvenes están frecuentemente influenciados por sus pares.

Estas recomendaciones son importantes por muchas razones, pero en particular porque, el que los jóvenes encuentren de manera rápida empleos de calidad contribuye al desarrollo inclusivo. Adicionalmente, ingresar de manera tardía al mercado laboral y obtener trabajos precarios e informales marca la vida laboral de los jóvenes (Ham et al. IZA Journal of Labor Policy, 2021) y tiene implicaciones en el sistema de pensiones.




Además, se pueden plantear las siguientes recomendaciones de política para solucionar los principales problemas del mercado laboral caleño:

Diseñar, de acuerdo con la nueva clasificación de los atributos propios de Cali Distrito Especial, un programa de cuidado, similar a las manzanas del cuidado de Bogotá, orientado a facilitar la inserción de las mujeres jóvenes al mercado laboral capacitando en actividades de emprendimiento, manejo de la economía familiar, y todas las actividades que como jefe de hogar desarrollan. Este programa debe realizarse utilizando la estrategia de pago por resultado. Por ejemplo, el 20% de las mujeres capacitadas han realizado una estrategia de negocio, etc.

Establecer una meta de reducción del porcentaje de NINIS para los próximos cuatro años. Por ejemplo, un 10% de reducción en el 2024, un 20% en el 2025 y así sucesivamente. La meta y estrategias debe ser claras y concertadas.

Concertar con el colectivo de jóvenes las estrategias que podrían vincular a los jóvenes y NINIS a las actividades de la Alcaldía de Santiago de Cali a través de actividades como “la semana del emprendimiento” orientada hacia la población joven de la ciudad.

Descentralizar la información de las vacantes y los inscritos, que registran las empresas y las personas, en los Servicios Públicos de Empleo (SPE) de la ciudad a través de colocar terminales actualizadas en los Centros de Atención Local Integrada con el fin de reducir los



costos de acceso a la información del mercado laboral e incrementar el emparejamiento laboral.


Diseñar programas que permitan mejorar habilidades blandas de los jóvenes.

Desarrollar programas de dominio del inglés y un sistema de incentivos que permita a los jóvenes mejorar/ampliar el dominio de la segunda lengua a través de cursos que se realicen de la mano con las juntas de acción comunal y focalizados en Ladera y el Distrito de Aguablanca.

Propiciar espacios para que las empresas coordinen mesas de diálogo en colaboración con la administración pública, las instituciones educativas y los jóvenes, para definir estrategias que permitan desarrollar la formación en habilidades específicas para cubrir las vacantes de las empresas de la región.

Considerando que el sector Comercio es el que más genera puestos de trabajo, es importante hacer seguimiento a los indicadores de los programas de inversión que, dentro del Plan de Desarrollo del Distrito Especial de Santiago de Cali 2024-2027, estén relacionados con este sector y, anotando, que es también un sector con alta generación de trabajo informal que también requiere seguimiento y evaluación.

Finalmente, como una estrategia para fomentar la viabilidad y el éxito de las anteriores recomendaciones se sugiere: Establecer canales de comunicación con grupos colectivos, tales como pandillas,



seguidores de fútbol (barristas), asociaciones religiosas o comunales de los barrios.


Comentarios Finales

La ciudad de Cali tiene como reto generar oportunidades para la integración social sobre todo orientada al grupo de jóvenes y, en particular los NINIS ya que son uno de los grupos más vulnerables y cuyo flujo como integrantes de la población en edad de trabajar genera muchas variaciones sobre el mercado laboral.

La focalización hacia los jóvenes le permitirá a la ciudad generar una gran parte de los empleos proyectados, lo cual además redundará en un mejor bienestar, reducciones de la violencia y mejor cohesión social reduciendo la probabilidad de que se presenten nuevamente situaciones como las originadas en el 2021 y que se expresaron en la llamada protesta social como un reclamo de los jóvenes a la falta de oportunidades.

Estas políticas deben tener especial énfasis en la zona de Ladera y el Distrito de Aguablanca que concentra la mayor cantidad de NINIS. De igual forma, se propone que, en lugar de tener un carácter de individual, estas políticas sean orientadas a los grupos de jóvenes con el fin de que sean eficientes, ya que se entiende que gran parte de la motivación de los jóvenes por realizar cierto tipo de actividades viene dada por la participación de sus pares en ellas.

Durante la participación en la jornada de socialización con las dependencias de las secretarías municipales del jueves 7 de marzo,




se planteó la necesidad de fortalecer la articulación entre las secretarías. Se mencionó que la coordinación de programas que sean transversales permitirá ahorrar recursos y esfuerzos en el seguimiento y evaluación de los indicadores de los programas. Por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Económico gestiona y maneja recursos que financian programas de la Secretaría de Turismo, por lo tanto, establecer un trabajo articulado permite hacer un seguimiento y evaluación del plan de desarrollo para así garantizar efectividad y eficiencia en los programas.

Se recomienda la construcción de indicadores discriminados por grupos, considerando su nivel de vulnerabilidad. Por ejemplo, un indicador como: “personas formadas en competencias en competencias laborales para el cierre de brechas laborales”, debería discriminar por raza, género y edad. De esta manera se podría identificar, si el programa Cali educada, al que pertenece este indicador, está teniendo impacto sobre grupos desfavorecidos, tales como jóvenes o mujeres NINIS afrodescendientes.



Referencias

- CEPAL, N. (2016). Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe.
- DANE (2024) Boletín técnico: Mercado laboral de la Juventud Trimestre octubre - diciembre 2023. Bogotá D.C.
- Díaz, A. M., & Salas, L. M. (2020). Brecha de habilidades de los jóvenes en el mercado laboral colombiano.
- Ham, A., Maldonado, D., & Guzmán-Gutiérrez, C. S. (2020). Recent trends in the youth labor market in Colombia: Diagnosis and policy challenges. *IZA Journal of labor policy*, 11(1).
- ILO (2019). Technical brief No 3. Young people not in employment, education or training. https://www.ilo.org/emppolicy/projects/sida/18-19/WCMS_735164/lang--en/index.htm
- Mora, J.J., Herrera, D.Y. y Álvarez, J.F. (2022.). Pandemia y duración del desempleo juvenil en Cali. *Revista de Economía Institucional*. 24, No. 46, primer semestre/2022, pp. 195-216
- Mora, J.J. (2021) Spatial social effects on the decision to participate in the youth labor market in a developing country," *Journal of REGIONAL RESEARCH*, issue 51, pages 63-82.



Melo, M. E. I., Quevedo, C. H. O., Quilez, P. Q., & Gutiérrez, A. V. (2021). *Pensar la resistencia: Mayo del 2021*. Cali y Colombia. Universidad del Valle.

OECD (2023), *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>.

CUSO Internacional, Fundación Corona y Gobierno de Canadá (2016). *Panorama socioeconómico para la inserción e inclusión laboral de jóvenes, mujeres y víctimas en 8 ciudades colombianas: Cali*.

Urrea-Ríos, I. L., & Piraján, J. (2020). *Impacto De La Pandemia Covid-19 Sobre El Mercado Laboral En Colombia: El Papel Del Empleo En La Recuperación Económica (Impact of the COVID-19 Pandemic on the Labor Market in Colombia: The Role of Employment in Economic Recovery)*. Available at SSRN 3738980.

Anexo: Formato enviado a los expertos



SECCIÓN 2

CALI

RENOVADA Y SOSTENIBLE






Sección 2: Cali Ciudad Renovada y Sostenible

Introducción

El Plan de Desarrollo Distrital de Santiago de Cali 2024 – 2027 “Cali Capital Pacífica de Colombia” incluye el propósito denominado “Cali Renovada y Sostenible” soportado en los retos estratégicos “Territorio resiliente y biodiverso” y “Territorio conectado y planificado”. Estos escenarios de acción ponen de presente la necesidad de potenciar en el Distrito Especial procesos de planificación específicos y orientados a la acción, capaces de generar calidad de vida para los ciudadanos.

En un entorno metropolitano y de naturaleza subregional como el que lidera Cali, la integración y la intersectorialidad son además una premisa para la materialización de un futuro más sostenible, resiliente e inclusivo. Esto es, en el inmediato presente y mediano futuro, hacer sostenible su sistema económico, social, fiscal, logrando emprender políticas que faciliten la competitividad y eficiencia de su aparato productivo.

El gobierno caleño tiene la necesidad de trabajar por la seguridad y la calidad de vida, y velar por una adecuada provisión de servicios (transporte y otros básicos, incluyendo el abastecimiento y sustentabilidad del recurso hídrico), y cooperar con su entorno subregional que, de su mano y en paralelo, ha ido creciendo en áreas como vivienda, educación, fuerza de trabajo, entre otros.




En el ánimo de aportar elementos de valor al propósito territorial enunciado, los profesores Harvey Vivas Pacheco y José Santiago Arroyo Mina establecen importantes ideas alrededor del reto estratégico “Territorio Conectado y Planificado” en un análisis acerca de cómo expandir y afianzar capacidades para el ordenamiento territorial interno y la proyección subregional.

A su turno, los profesores Mario Andrés Gandini Ayerbe y Enrique Javier Peña Salamanca, abordan el reto estratégico “Territorio resiliente y biodiverso”, construyendo una narrativa basada en cómo renovar y ordenar el territorio en función de las potencialidades ambientales, sociales, económicas y culturales, pero sobre todo reconociendo el valor de la biodiversidad que caracteriza a Cali.

Desde lo anterior, los siguientes policy brief ofrecen importantes proyecciones alrededor, no solo del peso relativo de la tercera más importante ciudad aglomeración del país (también eje subregional en el departamento del Valle del Cauca) sino de lo que implica para esta ciudad ser un Distrito Especial Deportivo, Turístico, Cultural, Empresarial y de Servicios de frente a su consolidación como epicentro regional, pero también de cara desafíos asociados a la intermodalidad, la competitividad económica y una fluida integración sociocultural.

Como se ha sugerido entonces, al gobierno Distrital le asisten urgentes retos desde la planificación y la materialización de políticas públicas, planes, programas y proyectos. Por un lado, aquellos orientados al fortalecimiento institucional y desde los cuales se




promueva una cultura de la sostenibilidad y la visión de largo plazo entre todos los actores que inciden en el sistema económico y social del territorio: estado, empresa, academia y sociedad civil organizada.


Por otro lado, la promoción de una visión concertada de desarrollo que le permita a la ciudadanía imaginar un futuro mejor. Como sugieren Vivas y Arroyo, “una visión de Cali como ciudad-región incluyendo el contexto urbano, su ruralidad de Cali y su área metropolitana extendida, que permita espacios de interacción entre los diferentes flujos, económico, social y ambiental de la ciudad”.

Por último, construir reglas de juego que le apunten a favorecer valores asociados a la sostenibilidad, la resiliencia y el respeto por la naturaleza, tal y como lo sugiere el marco de acción global descrito en la agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible. Si superar la pobreza es un desafío relativo de la productividad, el impulso de la intermodalidad y la eficiencia en la movilidad, entre otros factores, la sostenibilidad será el resultado de políticas conscientes del cambio climático, el ordenamiento del territorio en función de los recursos esenciales como el agua y el adecuado uso del suelo urbano y rural.

Como proponen los profesores Gandini y Peña, estamos bajo el gran desafío de modelar “una ciudad-región sostenible y resiliente, que contribuya de manera significativa con el propósito de una Cali sostenible y renovada”, que se conecte no solo “las dinámicas urbano-regionales del área metropolitana de Cali y del crecimiento económico de Buenaventura, el norte del Cauca y los municipios de Yumbo,



Jamundí y Palmira como polígonos industriales de las áreas de influencia de Cali”.



Un Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali, Renovado, Ordenado y con elevada Integración Regional³

Harvy Vivas Pacheco

Universidad del Valle

José Santiago Arroyo Mina


Universidad del Valle

Introducción

El Distrito Especial Deportivo, Turístico, Cultural, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali, lidera unos de las principales aglomeraciones urbanas del país, impulsando un subsistema regional con áreas económicas funcionales en las que se identifican mercados de trabajo conjuntos, con varias entidades territoriales (ET) del sur del Valle del Cauca y del norte del Cauca, así como mercados inmobiliarios, servicios sociales, ecosistémicos y culturales en continua interacción en estas ET.

Las dinámicas demográficas, socioeconómicas y culturales que se irrigan en el interior del departamento del Valle del Cauca, y que se conectan directamente con el norte del departamento del Cauca, se


³ Los autores agradecen los valiosos aportes y compromiso, para la elaboración del documento, de los siguientes pares académicos y expertos Ad Hoc: Ciro Jaramillo Molina, Marcela Falla Gutiérrez, Ángela María Penagos, Ángela María Franco, Enrique Rodríguez Caporalli.



concentran en el epicentro o núcleo de la aglomeración suroccidental del país, atributo del desarrollo territorial que fue identificado por la Misión de Ciudades en Colombia (Departamento Nacional de Planeación, DNP) como un importante polo de desarrollo con eslabonamientos productivos y de demanda que impulsan el crecimiento de las economías locales.

Sin embargo, a pesar del acumulado de ventajas absolutas competitivas y el enorme potencial de desarrollo del Distrito Especial de Santiago de Cali, todavía persisten grandes retos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial para una mayor integración subregional con mayor y mejor conectividad (transporte y comunicaciones) que, por ejemplo, facilite el aprovechamiento y potenciación de las economías de escala propias de una verdadera aglomeración urbana y, de igual forma, fortalezca los vínculos urbanos y rurales de la subregión referida.


Los pasajes que constituyen este policy brief centran su atención en algunas consideraciones clave para tener en cuenta en la construcción del Plan de Desarrollo Distrital de Santiago de Cali 2024-2027, así como algunos lineamientos de política que ponderamos como esenciales para la formulación, énfasis en lo que atañe a los programas propuestos dentro del Reto Estratégico “Territorio Planificado y Conectado” enmarcados en: ordenamiento territorial e integración regional, movilidad segura y sostenible y planificación para el desarrollo.



La estructura del documento arranca con la identificación de las oportunidades que consideramos relevantes en relación con las unidades programáticas del Reto Estratégico, luego desarrollamos algunos mensajes clave y culminamos con algunas consideraciones y lineamientos de política que, vale señalar, han sido discutidas y enriquecidas a través de la interacción con el grupo de pares académicos y expertos de apoyo con los que se contó en este Reto y a quienes agradecemos, enormemente, sus valiosos aportes y compromiso con este ejercicio.

Afianzando capacidades para el ordenamiento territorial interno y la proyección subregional: Cali ciudad región

Los propósitos y retos estratégicos del Plan de Desarrollo Distrital de Santiago de Cali 2024-2027, muy en línea con lo propuesto en el programa de gobierno del candidato Alejandro Eder, y los diagnósticos recientes sobre la situación social y económica del Distrito Especial de Santiago de Cali y la subregión funcional del sur del Valle del Cauca con su conexión territorial hacia el norte del Cauca, permiten apreciar que los retos para consolidar un Distrito Territorial Especializado, líder del desarrollo, están atravesados por derroteros de bienestar y ordenamiento interno del territorio funcional en temas de vivienda, saneamiento básico, servicios públicos, así como el diseño y ejecución de políticas públicas de movilidad sostenible, con vialidades seguras, inteligentes y con accesibilidad equitativa a las oportunidades urbanas que, a su vez, permitan fortalecer los vínculos




rurales con las ET referidas al sur del Valle del Cauca y al norte del Cauca.

La integralidad de estos desafíos permitirá superar la estricta mirada interna del Distrito Especial, trascendiendo hacia actuaciones públicas que proyecten a la aglomeración regional en materia de planificación y organización territorial para una mayor integración subregional. Pues, tal y como se mencionó antes, Cali es la ciudad región que resulta ser el eje central que impulsa la dinámica demográfica, socioeconómica y cultural del Valle del Cauca, el norte del Departamento del Cauca y la Región del Pacífico Central.

¿Qué implica afrontar el Reto de un Distrito Especial Renovado, Ordenado y con elevada Integración Regional?

Los desafíos identificados en el Reto Estratégico “Territorio Conectado y Planificado” implican expandir y afianzar capacidades para el ordenamiento territorial interno y la proyección subregional. Estos desafíos exigen un Departamento Administrativo de Planeación Distrital que lidere y ponga en marcha el sistema distrital de ordenamiento, esto en la línea señalada en el Programa de Gobierno 2024-2027 “Un grito para vivir mejor”.

Un aspecto clave para poder avanzar en estos propósitos pasa por la voluntad política y liderazgo para la conformación de estructuras formales de coordinación con sistemas de información compartidos que desaten mecanismos de incentivos alrededor de la coordinación intersectorial entre las diversas secretarías que lideran las líneas clave de ciudades sostenibles y resilientes.




A modo de complemento, hay que señalar que las oportunidades de integración social y económica incluyen mejorar, de manera asertiva, la calidad de vida a través de la educación, la salud, la cultura y el deporte, crear condiciones favorables para el desarrollo empresarial e impulsar la renovación urbana y fortalecer el rol del centro con su patrimonio histórico cultural con una infraestructura planificada y orientada hacia una mejor conectividad digital y, a su vez, un transporte público que favorezca el transporte no motorizado (transporte alternativo, ciclorutas que superen la idea de carriles segregados) frente a los vehículos particulares.

Por supuesto, el liderazgo efectivo implica balancear cada uno de los retos institucionales planteados en el propósito 'Cali con Buen Gobierno', reconociendo el rol estratégico de Santiago de Cali como una 'ciudad región' que puede aprovechar con eficiencia el marco institucional existente y el mejoramiento en la capacidad de gestión de áreas económicas funcionales y aglomeradas, es decir, es el complemento ideal del propósito del Plan de Desarrollo de Santiago de Cali 2024-2027, "Cali Renovada y Biodiversa" que es donde se enmarca nuestro reto "Territorio Conectado y Planificado".

Mensajes clave

Aglomeración Urbana

La aglomeración urbana del suroccidente colombiano, liderada por el Distrito Especial de Santiago de Cali, posee las características de una Región Funcional que cuenta con un potencial de economías de




escala y encadenamientos productivos y de demanda que impulsan el proceso de crecimiento de las economías locales. De acuerdo con los datos recientes de valor agregado municipal, la aglomeración del suroccidente colombiano, liderada por el Distrito Especial de Cali, concentra cerca del 15% del PIB nacional y tiene un alto potencial para la atracción de inversiones en sectores como la agroindustria, la logística, las industrias culturales y el turismo.

Es importante advertir que el PIB de Cali es diverso, evidenciando un importante sector de servicios y una base industrial consolidada, lo que refleja su posición como centro de desarrollo económico en la región. El Distrito Especial de Santiago de Cali, como epicentro del desarrollo, representa alrededor del 4.6% del PIB nacional y cerca del 50% del PIB departamental (que a su vez participa con el 9.8% del país) y de acuerdo con las proyecciones recientes del DANE y las cuentas regionales, la región ocupa un lugar privilegiado en el ranking de niveles de ingreso por persona, junto con Antioquia y Bogotá D.C.

En relación con el capital humano y la presencia de economías de aglomeración estáticas y dinámicas, el Distrito Especial de Santiago de Cali y la región cuentan con una importante concentración de recursos humanos de alto nivel, debido a sus instituciones de educación superior de alta calidad, que se proyectan hasta el norte del departamento del Cauca y la franja longitudinal del Departamento del Valle del Cauca.

Además, la ciudad se beneficia de una ubicación estratégica y de una sólida infraestructura de transporte y logística, lo que la convierte en




un importante nodo regional con un enorme potencial para el desarrollo de clústeres en sectores clave como agricultura, petroquímica, logística y turismo. Su patrimonio cultural y artístico, combinado con su oferta gastronómica y hotelera, contribuyen al desarrollo del turismo cultural y de eventos de gran impacto como la Feria de Cali y el Festival Petronio Álvarez, entre otros.

Integración Funcional

Las potencialidades del Distrito Especial de Santiago de Cali para aprovechar las economías de aglomeración regionales e impulsar mayores niveles de integración funcional, se logrará con un modelo que aproveche el marco institucional existente e impulse la asociatividad territorial en proyectos de transporte con proyección subregional.

El Sistema Integrado de Transporte Regional y las apuestas específicas del tren de cercanías representan oportunidades para la integración económica y sociocultural con el Distrito Especial de Santiago de Cali, como el epicentro que irriga y aprovecha los beneficios de una mayor articulación operacional de los diferentes modos de transporte: MIO, aéreo (servicios aeroportuarios con alcance regional), marítimo (proximidad al puerto de Buenaventura), Tren de Cercanías y sistema terrestre de transporte intermunicipal).

Un territorio planificado y conectado agrega valor público y facilita el acceso oportuno y eficiente al disfrute de las oportunidades que ofrece el epicentro subregional y las entidades territoriales socias. De




acuerdo con las cifras de las últimas encuestas de movilidad, Cali, Jamundí, Palmira y Yumbo generan más de 300.000 viajes diarios entre municipios, con tiempos de pendularidad entre dos y tres horas y con enormes impactos sobre los niveles de bienestar de los usuarios del sistema.

Así, la proyección del Distrito Especial de Santiago de Cali, de cara a la región, abre el camino para el impulso de la intermodalidad, la creación de polos multipropósito, el aumento de la competitividad económica y una mayor integración sociocultural y deportiva. La mejor movilidad interurbana, mediante un sistema de transporte funcional con alcance regional, permitirá integrar aún más los mercados de trabajo y de bienes y servicios locales.

El tramo priorizado de la primera etapa entre Cali-Jamundí del Tren de Cercanías, el cual proyecta 21 estaciones en una longitud de 24 kms., representa una apuesta de gran valor público y una gran responsabilidad para la red de actores del sistema regional (gobiernos municipales, equipo técnico, gestores y comités de movilidad).

A modo de complemento, también señala que las potencialidades del Distrito Especial de Santiago de Cali para el aprovechamiento de las economías de aglomeración y para liderar efectos externos de desarrollo a los demás territorios, impone retos de gran alcance en la gobernanza (ver los trabajos compilados en Rodríguez Caporalli, E. y Sanabria, 2020) y el marco de políticas regionales de metropolización (Área Metropolitana del Occidente), los planes de infraestructura departamental y el Plan de Ordenamiento Territorial del




Departamento, entre otras iniciativas que actualmente siguen su curso y que se inscriben en el Plan Maestro de Transporte Intermodal, PMTI 2021-2051 (DNP) con sus objetivos de convergencia regional.

Mejorando el bienestar de los caleños mediante un modelo de movilidad seguro, sostenible y con equidad

En la misma línea estratégica del Plan de Desarrollo Distrital de Santiago de Cali 2024-2027, “Recuperemos a Cali”, consideramos que además de los componentes esenciales de los trazos programáticos orientados a mejorar el desplazamiento y transporte de personas y bienes --bajo los preceptos de sustentabilidad y movilidad universal-- , resulta prioritario aportar al mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de los caleños mediante la integración de las redes de transporte público y la disminución en los costos generalizados de viaje (costos de oportunidad de los tiempos de viaje), combinando además derroteros de política que faciliten la sostenibilidad y generen valor público en la provisión de bienes y servicios colectivos que la ciudad ofrece.

Modelo de Transporte Público

Para incidir en el bienestar de los caleños con intervenciones eficientes, sostenibles y equitativas, es necesario introducir medidas que generen valor agregado público mediante el mejoramiento del modelo de transporte en las áreas intraurbanas y con el entorno



regional, priorizando iniciativas respetuosas con el medio ambiente y con los grupos sociales de mayor vulnerabilidad, a través del fortalecimiento del transporte público con equidad y las alternativas limpias de movilidad.


A pesar de que el MIO lleva operando quince años, con progresos y repercusiones importantes en la movilización intraurbana, los tiempos promedio de movilización diaria todavía presentan importantes rezagos frente a otros sistemas de transporte masivo del país. Según el sondeo de “Cali como Vamos”, el SITM-MIO fue el segundo medio de transporte con mayor retraso, con 55 minutos, frente al tradicional BUS/Micro/Ejecutivo/Colectivo, que tardó 55,8 minutos. Las plataformas de internet, transporte informal y motos particulares registraron casi la mitad del tiempo.

En relación con el número de viajes, a pesar de que en todo el periodo de operación, desde sus inicios (15 años), el MIO suministró más de 1600 millones de viajes y en algunos años movilizó un promedio de 300 mil pasajeros diarios (Secretaría de movilidad, 2023), desde 2015 se registra un comportamiento decreciente de 2015 a 2021, de tal manera que en 2020, el número de pasajeros cayó un 49,3% (COVID-19) y en 2021 la caída fue aún mayor, 63,7%, respecto a 2019, explicada por el descenso en el ritmo de actividad económica que generó el estallido social en la producción de viajes de los hogares por diversos motivos (salud, recreación, esparcimiento, búsqueda de empleo, etc.). (DAPM (2023), ver el Diagnóstico Socioeconómico de Santiago de Cali 2023).

Las inequidades espaciales para el disfrute de los equipamientos y servicios colectivos, que la ciudad ofrece, mantienen un estrecho nexo con la configuración urbana y espacial segregada. Esto repercute en la adquisición de empleo para la población en edad de trabajar localizada en las zonas de ocupación marginal, lo que se agrava, aún más, cuando se consideran las deficiencias actuales en cobertura, tiempos y frecuencias del sistema de transporte masivo.

Las inequidades auto refuerzan las condiciones de segregación urbana, causando un impacto negativo en el bienestar de los residentes vulnerables en términos de acceso a las oportunidades de empleo y equipamientos. Las dificultades de acceso (bajas frecuencias y capacidades, tiempos de espera elevados y demás factores asociados) a los centros de empleo, hospitales y equipamientos ubicados en el eje longitudinal de la ciudad, afecta negativamente el bienestar y coarta el derecho de disfrute a la ciudad (Saskia Sassen, 1999, 2003).

Tal y como lo revelan diversos estudios (Jaramillo, Lizarraga y Grindley, 2012; Jaramillo, Rodríguez, et al., 2017, Vivas, 2023) mediante la utilización del índice de provisión de transporte y de accesibilidad de Hansen, los residentes de las zonas marginales y con dificultades en el sistema de transporte masivo, incurren en elevados costos generalizados de desplazamiento para poder integrarse a las dinámicas económicas y sociales de la ciudad. Los tiempos de viaje



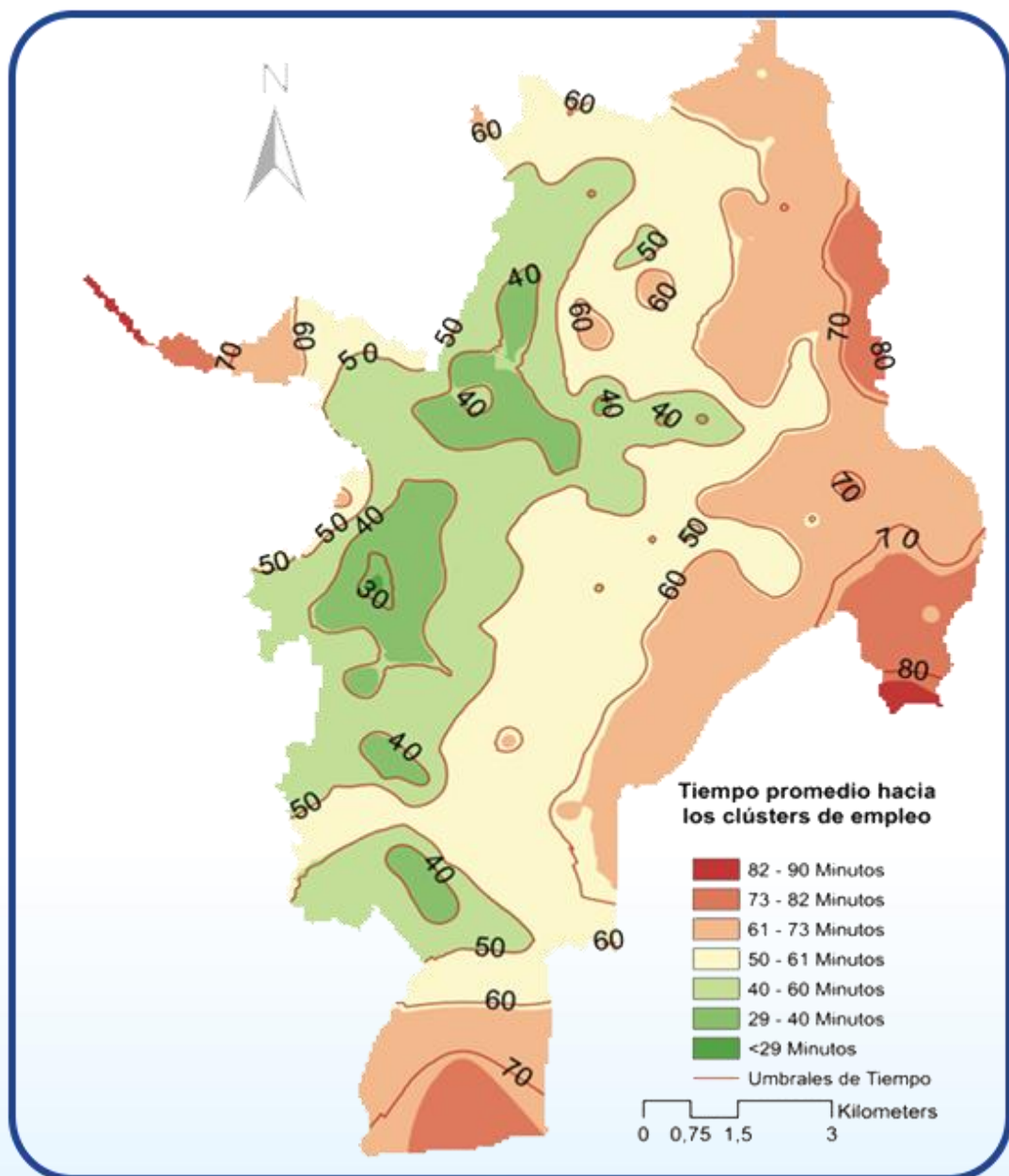
estimados oscilan entre los 28,9 y los 89,6 minutos para las distancias intraurbanas que varían entre los 4,6 y los 16,1 kilómetros (figura 1).

Algunos ejercicios realizados por el Centro de Investigaciones Socioeconómicas (CIDSE-Univalle) y por Cuervo, Martínez, Jaramillo, et al., 2022, muestran amplias disparidades espaciales en el acceso a los servicios de salud hospitalarios, a las centralidades de empleo y a los equipamientos educativos y de esparcimiento, medidas a través de indicadores de accesibilidad por sectores urbanos.

Los resultados evidenciaron amplias desigualdades entre los diferentes grupos socioeconómicos de la ciudad. La población ubicada en el eje longitudinal de la ciudad presenta altos niveles de accesibilidad, mientras aquella ubicada en la zona oriental y demás zonas marginales presentaba rezagos elevados en el acceso a los servicios hospitalarios en una cantidad representativa de barrios. La estimación de los coeficientes Gini, a partir de las curvas espaciales de Lorenz, a los principales equipamientos de salud fue de 0,59 que indica elevada exclusión. Las simulaciones con un umbral indicativo equivalente al promedio de la ciudad muestran que 91 barrios, que representan alrededor del 42% de la población urbana de Santiago de Cali, ameritan intervenciones prioritarias en accesibilidad.

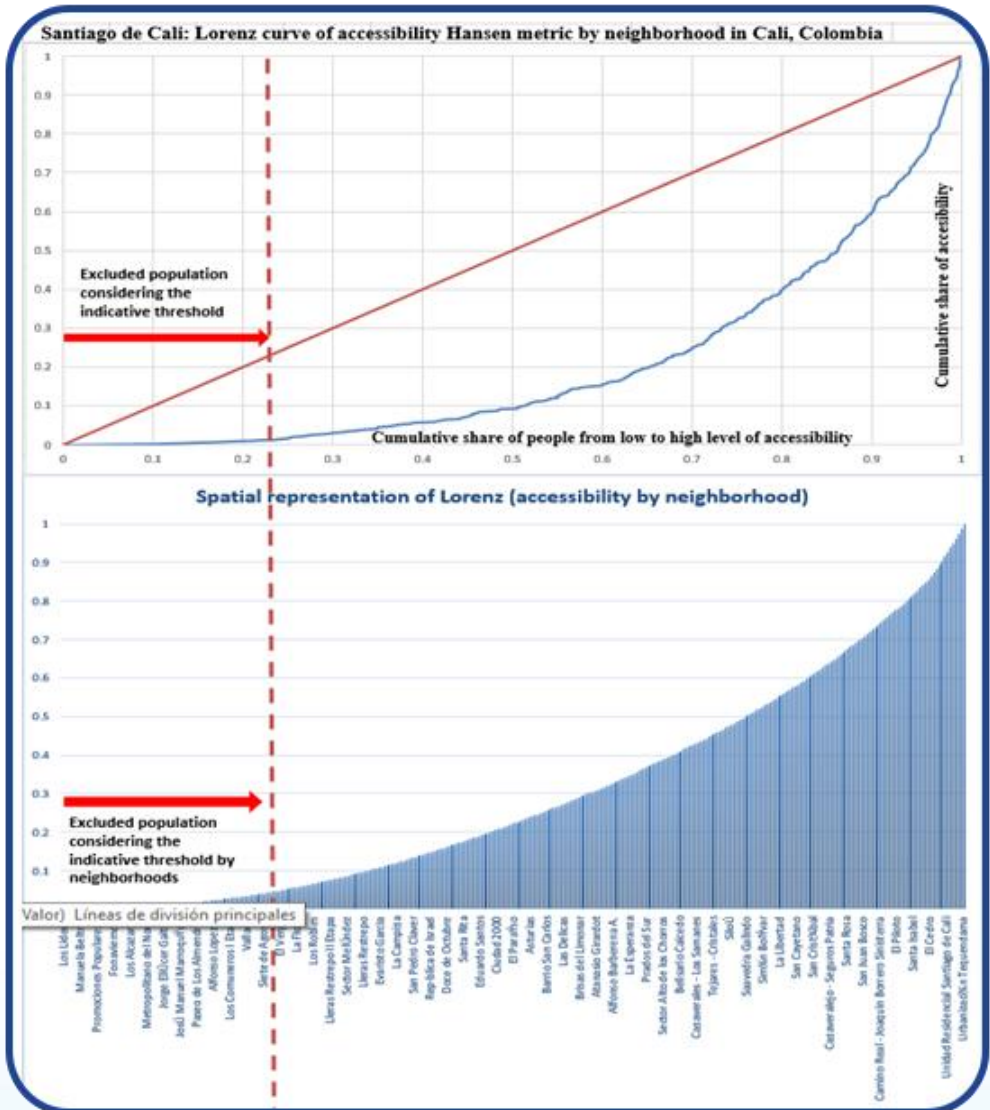
Para Martens (2017) y Martens et al. (2019), las limitaciones de recursos y la complejidad de los casos de injusticia espacial, énfasis en el acceso a bienes y servicios públicos, representa uno de los principales retos en los ejercicios de priorización de la inversión para corregir la exclusión social extrema (ver figura 2).

Figura 1. Tiempos promedio a los clústeres de empleo.




Fuente: Vivas, Harvy; Rodríguez, M., & Sisto, N. (2023). p. 100/221

Figura 2. Lorenz espacial de accesibilidad a los centros hospitalarios en Cali.



Fuente: adaptado de Vivas, Harvy; Rodríguez, M., & Sisto, N. (2023). Segregación y estructura urbana. Estudios aplicados para Cali (urosario.edu.co)




Distrito con oportunidades de servicios públicos óptimos y provisión de vivienda digna que contribuya a mitigar las brechas sociales

En las líneas estratégicas de crecimiento ordenado del territorio y el poder transformador del espacio urbano, la concepción de un desarrollo sostenible que pondere las actuaciones de las generaciones actuales y sus implicaciones en las generaciones futuras, pasa por la provisión acompañada y equilibrada --al menos desde una perspectiva normativa-- de servicios públicos óptimos y la provisión de vivienda digna que contribuya a mitigar las brechas formales e informales de los asentamientos en materia de saneamiento y calidad de los entornos micro locales.

Mensajes clave

Visión integral de los desequilibrios formales e informales


La visión integral del ordenamiento sostenible pasa por el reconocimiento de los desequilibrios formales e informales en los mercados del suelo urbano y las implicaciones sobre los patrones espaciales de pobreza. Las posibilidades de desencadenar procesos de construcción de paz, el mejoramiento integral del hábitat, acompañado de una concepción amplia de la movilidad segura, sostenible y con equidad, entre otros procesos, tienen que ir acompañados por la combinación virtuosa entre las intervenciones específicas en vivienda, infraestructura y servicios básicos, abordando con eficacia y acierto la regularización de la tenencia y el desarrollo comunitario.



Esto, por supuesto, implica la participación ciudadana activa con una eficiente coordinación interinstitucional que cuente con la asignación de recursos financieros significativos, esto es comprender y aprovechar la concurrencia de fuentes y fondos de inversión provenientes a nivel público, tanto nacional, departamental como de las ET, nivel privado y nivel internacional, para lograr impactos sostenibles en el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de las comunidades.

En América Latina y en Colombia se identifica un importante número de experiencias exitosas y, vale señalar, en pleno proceso que muestran un balance favorable de generación de valor público. Los insumos utilizados mediante diversas actividades específicas de transformación de los espacios intra barriales han producido resultados satisfactorios sobre el bienestar de la población.

Tal y como aparece consignado en los diagnósticos sectoriales y en los estudios sobre asentamientos y vivienda en Cali, las deficiencias en el acceso a los servicios públicos domésticos, a vías de calidad y movilidad segura y sostenible, a los equipamientos comunitarios, al espacio público y a la vivienda digna, afectan a más del 44% de los hogares (Saa, P., et. al, 2023) y con un importante peso de éstos localizados en Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto, AHDI (figura 3), en los que prevalecen problemas severos de estructura técnica de las viviendas, infraestructura, espacio público, amenazas naturales y asuntos legales (ver la Política Pública de



Mejoramiento Integral, Acuerdo 0411 de 2017 y el Plan de Acción de la Política Pública de Mejoramiento Integral del Hábitat 2018-2030).

De acuerdo con la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, la ciudad cuenta con una importante experiencia de intervenciones y programas que han servido de soporte al Plan Maestro, aún en pleno proceso como plan estratégico con lineamientos y directrices específicas para intervenir en asentamientos precarios de manera integral, priorizando las zonas con mayores déficits cualitativos y cuantitativos de vivienda y servicios básicos.

La estrategia promueve enfoques participativos y busca articular de manera intersectorial a las secretarías, departamentos, demás entidades y programas involucrados de la Administración Distrital de Santiago de Cali, de manera transversal en un enfoque integral.

El reto estriba en poder contar con todos los insumos para reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, mejorar el acceso a servicios básicos y avanzar en los procesos de regularización, legalización y titularización de la tenencia, lo cual, sin lugar a duda implica jugar las cartas en la asignación del presupuesto distrital y promover la gestión de recursos de diferentes fuentes para financiar las intervenciones específicas plenamente identificadas; por ejemplo, en las diversas experiencias de las Comunas 13 y 18 que, vale decir, sirven de base para el afinamiento del plan de acción con metas alcanzables en este periodo de gobierno.

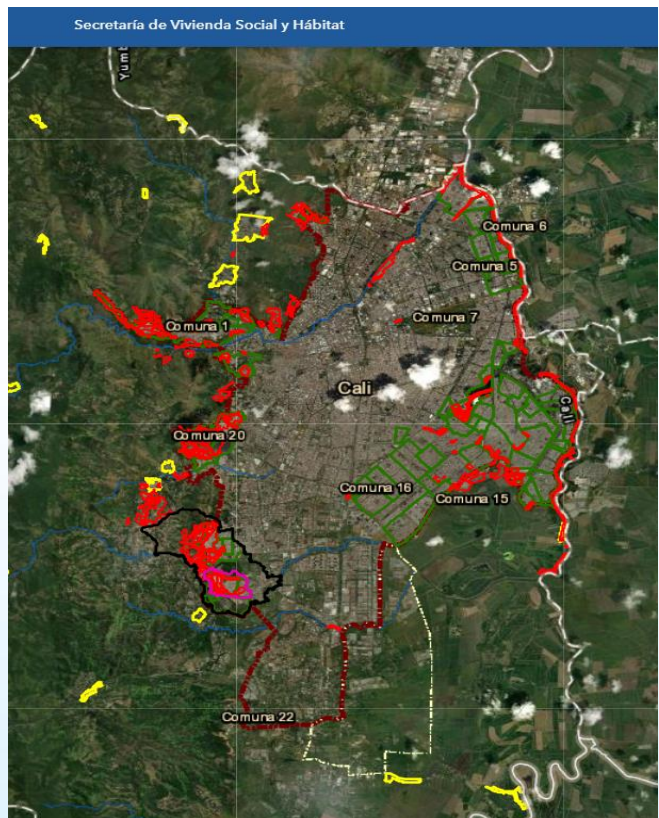
Los procesos aún en curso en las Comunas 13 y 18 involucran una gran diversidad de intervenciones, priorizadas por sus altos niveles de

precariedad y riesgos y en los que se está actuando en diversos frentes y que sirven de base para replicar en el resto de la ciudad: construcción de redes de acueducto, alcantarillado, vías y espacios públicos, programas de desarrollo comunitario, seguridad ciudadana, convivencia y fortalecimiento del tejido social, emprendimiento y generación de ingresos, rehabilitación de redes de servicios públicos y la construcción de nuevas vías y parques, además de los procesos de regularización que implican la superación de escollos legales de gran complejidad.

Esto a la vez, implica el juego de todos los actores en la matriz de responsabilidades para el suministro de equipamientos urbanos, servicios básicos, saneamiento y accesibilidad en transporte público, entre otros (por ejemplo, lo que esto implica para EMCALI y para Metrocali).

Figura 3. Mapa interactivo de la Política Pública de Mejoramiento Integral del Hábitat.

Fuente: Subsecretaría de Mejoramiento y Legalización de la Secretaría de vivienda Social y Hábitat con el apoyo de IDESC.






Robustez y continuidad de la PIMH

A partir del ejercicio previo del POT, los estudios de soporte y las experiencias que llevaron a la formulación del Acuerdo 0411 y las líneas de acción, entre otras experiencias aún en curso, la ciudad cuenta con un modelo conceptual de ordenamiento territorial con enfoque interseccional, ligado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, y un decálogo de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) que define sus componentes a escala intra urbana y zonal con sus determinantes normativos, así como con una escala sectorial y barrial que reconoce las complejidades en los patrones de ocupación el territorio y que da lugar a los proyectos estructurantes, transversales y a los nodos.

De esta forma, un aspecto clave estriba en aprovechar las contribuciones que de manera detallada y profunda se encuentran consignados en los estudios técnicos y de soporte realizados por la Alcaldía-Univalle para la Comuna 18 y las contribuciones de los enfoques intersectoriales específicos del proyecto Gridding Equitable Urban Futures in Areas of Transition (GREAT) y el proyecto Ciudad y Paz.

Estudios que proponen líneas de acción concretas y que cuenta con planes jerárquicos que reconocen la diversidad de las formas de ocupación del territorio y cada una de las dimensiones en ambiente y riesgos, urbano-funcional y la dimensión socioeconómica, además de



contar con una amplia definición de indicadores que permiten monitorear la implementación en un horizonte de 10 años.


Tal y como se ha reconocido en diversos estudios, uno de los principales desafíos para una política robusta de Mejoramiento Integral del Hábitat, estriba en los marcos legales y administrativos necesarios que garanticen la continuidad y sostenimiento de mediano y largo plazo del proceso.

Si bien la experiencia de la Comuna 18 incorpora ideas y propuestas integrales concretas –si los esfuerzos y apuestas de ciudad no se mantienen invariables en su columna dorsal, como iniciativa que busca generar un valor público de gran alcance para el bienestar de los grupos más vulnerables—probablemente las acciones y los recursos públicos y privados se diluyen y los multiplicadores sociales de las transformaciones se pierdan.

Un ejemplo de esto último es la situación de la Subsecretaría de Territorios de Inclusión y Oportunidades, TIOS, mecanismo que, al menos en su inspiración y acciones parciales ayudó al desarrollo comunitario durante gobiernos anteriores, pero que finalmente se truncó y no mostró mayores impactos, tal y como se esperaba inicialmente en su formulación.

Racionalidad compleja de los asentamientos informales

Finalmente, en relación con este componente del Policy Brief, creemos que resulta importante reconocer y generar un debate profundo acerca del modelo de concepción de la pobreza que a




menudo se aprecia en las iniciativas de MIH. Desde las teorías de la marginalidad y los enfoques no convencionales, se concibe que los asentamientos informales no son el resultado de la pobreza o de la ausencia o carencia de recursos. La racionalidad económica compleja en los mercados inmobiliarios, el clientelismo político, la especulación del suelo como reserva de valor, junto con otros factores conductuales de los “agentes” que intervienen en la cadena de valor de los mercados formales e informales de suelo urbano, constituyen factores de peso que es necesario estudiar a fondo y reconocer en su dimensión plena.

Muchos de los PMIH en América Latina adoptan marcos reduccionistas de los asentamientos e ignoran o dejan de lado otras causas subyacentes relacionadas con la racionalidad económica y social subyacente.

Incluso, desde otras orillas como las teorías críticas de la geografía y del derecho a la ciudad, se invoca una visión más amplia de la producción social del hábitat, cuestionando el reduccionismo mercantilista de muchos programas de mejoramiento de vivienda y del hábitat en los que se conciben procesos “despolitizados” que solamente obedecen a criterios tecnocráticos y que apoyan el proceso sobre fachadas de participación simbólica o puramente instrumental de las comunidades.

Finalmente, las perspectivas teóricas sobre el desarrollo urbano sostenible y la eficacia real de las intervenciones plantean preocupaciones sobre la naturaleza fragmentada y de corto plazo de




numerosas iniciativas de MIH. En muchos casos las actuaciones se han concentrado principalmente en elementos físicos y de infraestructura, sin abordar adecuadamente las dimensiones sociales, económicas y ambientales, de tal modo que producen resultados limitados e insostenibles. Los programas frecuentemente muestran una deficiencia en la adopción de una estrategia genuinamente integral que abarque efectivamente las diversas facetas del hábitat y garantice la viabilidad duradera de las intervenciones, este es precisamente el mayor reto del modelo integral para el Distrito.

Lineamientos y consideraciones de Política


La mayor y mejor integración subregional exige la utilización eficiente del marco institucional existente y el mejoramiento en la capacidad de gestión de áreas económicas funcionales y aglomeradas.


- Consolidar soluciones operativas supramunicipales, con mecanismos institucionales asociativos y de gobernanza, que permitan superar los escollos de la planeación fraccionada y estrictamente sectorizada.
- Esto resulta consistente con las recomendaciones de la Misión de Ciudades en Colombia del DNP.
- Implica grandes desafíos en materia de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial para el logro de una mayor integración subregional que aproveche el soporte normativo existente, a modo de ejemplo, en la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)), aquí es importante referir que se esperan



resultados de la Misión por Descentralización y, por tanto, una posible reforma a la LOOT y a la Política General de Ordenamiento Territorial), Ley 1617 de 2013 (Ley de Distritos Especiales) y de la Ley 1962 de 2019 (Ley de Regiones).


- Así mismo, exige articular todos los esfuerzos con la Autoridad Regional de Transporte-ART a propósito del Tren de Cercanías.
- Aprovechar las ventajas que ofrecen las economías de escala ya presentes en la aglomeración urbana que se ha venido consolidando históricamente y que, hoy en día, resulta esencial para el impulso del bienestar regional. Las acciones y proyectos específicos de integración subregional en transporte y en los mercados de trabajo configuran un soporte esencial para estas acciones.
- Avanzar con mayor eficacia y coordinación de esfuerzos en las políticas regionales de metropolización (Área Metropolitana del Occidente), así como en los planes de infraestructura departamental.
- Mejorar la movilidad interurbana en el interior de la aglomeración mediante un sistema de transporte eficiente que permita integrar aún más los mercados de trabajo relevantes y de bienes y servicios locales.
- En estos dos últimos lineamientos está la clave de los esfuerzos estratégicos de articulación al Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento, así como con el Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento del Cauca, entre otras iniciativas que actualmente siguen su curso y que se inscriben en el Plan Maestro de Transporte Intermodal, PMTI 2021-2051 (DNP), entre cuyos derroteros se destaca la convergencia regional.

- 
- Impulsar el modelo de movilidad multimodal e intermodal representa un salto cualitativo de gran impacto al priorizar los modos de transporte sostenibles (público y no motorizado) sobre los privados, promoviendo estándares de seguridad vial y garantizando mejor accesibilidad a diversos grupos poblacionales.
 - Por tales razones, la importancia estratégica de la primera etapa priorizada del Tren de Cercanías que, vale señalar, abarca 24 kilómetros entre Cali y Jamundí. Este trazado supone aportes a la reducción de los tiempos de pendularidad de la fuerza de trabajo y a la conmutación laboral (commuting).
 - Esto, por supuesto, atribuye una gran responsabilidad para los actores regionales (gobiernos municipales, equipos técnicos, gestores y comités de movilidad).
 - Expandir y consolidar capacidades para el ordenamiento territorial exige un Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, que lidere y ponga en marcha un sistema distrital de ordenamiento, en la línea señalada en el Programa de Gobierno 2024-2027 “Un grito para vivir mejor”.
 - Este liderazgo debe sopesar cada uno de los retos institucionales del Plan de Desarrollo de Cali 2024-2027, principalmente los enmarcados en “Cali Renovada y Biodiversa” y sus complementos con el reto ‘Cali con Buen Gobierno’, lo cual reconoce el rol estratégico de Santiago de Cali como una ‘ciudad región’.
 - Integrar el Distrito a la Región de Administración y Planificación del Pacífico (Rap Pacífico) y articular esfuerzos con la Autoridad Regional de Transporte, tal y como se trazó en el programa del actual gobierno.



En relación con la estrategia de mejoramiento del bienestar de los caleños, mediante un modelo de movilidad seguro, sostenible y con equidad, se hace necesario aplicar medidas que generen valor público y mejoren el transporte en las zonas intraurbanas y regionales, dando prioridad a las iniciativas sustentables que aporten al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos sociales vulnerables.

- Apoyar el Plan de Desarrollo en las líneas gruesas del Plan de Acción del Plan Integral de Movilidad Urbana, PIMU, más las consideraciones explícitas de equidad espacial en el acceso a los equipamientos básicos.
- El modelo de movilidad sostenible y eficiente del Distrito, orientado a fortalecer los estándares de seguridad vial, sustentabilidad y equidad, se debe ampliar en esta dirección para acompasarse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS.
- Esto implica, ateniéndonos a las líneas específicas de actualización del PIMU al 2030, reasignar la participación del modo transporte público en el reparto modal, bicicletas y disminuir al menos a la mitad las víctimas letales y las emisiones de contaminantes atmosféricos PM2.5, PM 10, NOx.
- Aunque el PIMU ha avanzado en el cambio de enfoque del tráfico motorizado a la movilidad y la seguridad vial, se puede fortalecer, revisándolo y ajustándolo, para incluir elementos de accesibilidad espacial que apoyen la equidad territorial y poblacional.
- Un aspecto clave estriba en la integración de tecnologías emergentes que coadyuven a la planificación urbana y la movilidad, teniendo en




cuenta las complejidades de la coordinación local y global en las redes y flujos de transporte. Esto implica la utilización inteligente de datos para su transformación efectiva en información y conocimiento en la toma de decisiones basada en evidencia.

- Promover la reducción de las inequidades espaciales en el acceso a las centralidades de empleo, los servicios, los equipamientos e instalaciones urbanas.


El modelo de movilidad sostenible y eficiente del Distrito Especial de Santiago de Cali debe reconocer de manera explícita que:

- Los espacios públicos y de consumo colectivo son fuentes de bienestar social que deben tener acceso a un sistema de transporte eficiente, resiliente y equitativo.
- El acceso a estos recursos no es fácil y las diferencias de accesibilidad actúan, a menudo, como obstáculos para los grupos de mayor vulnerabilidad y con desventajas de localización intraurbana.
- La ampliación de oportunidades de disfrute de estas amenidades contribuye a la equidad espacial y ayuda a disminuir la segregación socioespacial que prevalece en el Distrito Especial de Santiago de Cali.
- Integrar la accesibilidad espacial en la evaluación de procesos relacionados con los sistemas de transporte público urbano, como SITM-MIO, Tren Cercanías, MIO Cable, TPC Remanente y Gualas Camperos, constituye un requisito esencial para impulsar transformaciones significativas.
- La accesibilidad espacial en la política pública es un concepto que enriquece la perspectiva y diseño de las acciones públicas,



considerando el uso del suelo, los perfiles socioeconómicos y sociodemográficos de los actores sociales, y la perspectiva integral que supere la mirada restringida desde el tráfico y la movilidad, de tal forma que el transporte articule cada una de las piezas involucradas (ventanas de actividad, horas pico y valle, estacionalidades, etc.) en el desarrollo del territorio.

- Por tales razones, se propone la formulación de programas que no se limiten exclusivamente al transporte, sino que aborden la accesibilidad espacial de manera integral, por ejemplo, a los tratamientos médicos y el acceso a los hospitales de alto nivel mediante las mejoras en la operación, rutas, infraestructura, tarifas, etc., del MIO, entre otros equipamientos y comodidades que la ciudad ofrece.
- Incluir, en la cadena de valor público del Plan de Desarrollo Distrital (PDD) de Santiago de Cali 2024-2027, un conjunto de actividades y procesos que se enuncian a continuación y que sirven de base para definir programas de inversión y proyectos anclados a los propósitos y retos priorizados en el PDD Cali 2024-2027:
- Evaluación detallada de la accesibilidad espacial en los modos de transporte definidos como prioritarios (tren, SITM, bicicleta, peatón, etc.) para retroalimentar las acciones identificadas en la formulación estratégica inicial.
- Valoración de las opciones identificadas con el fin de priorizar intervenciones según su beneficio y efectividad.
- Evaluación integral de los usos del suelo, las poblaciones prioritarias y las fuentes de financiamiento complementarias (subsidios



cruzados, tasas por congestión y/o tarifas de estacionamiento en vías públicas).

- Seguimiento y balance de las medidas implementadas en el municipio con respecto a su contribución a la mejora de la accesibilidad espacial.

Desarrollar un Distrito con oportunidades de servicios públicos óptimos y provisión de vivienda digna y que contribuya a mitigar las brechas sociales, precisa de una visión integral del ordenamiento sostenible con un modelo conceptual de ordenamiento territorial que además reconozca la racionalidad económica compleja detrás de los arreglos espaciales formales e informales de los mercados inmobiliarios y de los AHDI.

- Reconocer los desequilibrios formales e informales en los mercados del suelo urbano y las implicaciones sobre los patrones espaciales de pobreza para edificar una visión integral del ordenamiento territorial, exige estudiar a fondo las lógicas de ocupación del territorio que prevalecen en las tipologías de asentamientos del Distrito.
- Involucrar recursos para desencadenar procesos de construcción de paz, están atravesados en la línea sugeridas por GREAT por el mejoramiento de manera integral del hábitat, acompañándolo además con las acciones necesarias antes mencionadas en relación con la concepción amplia de la movilidad segura, sostenible y equitativa con los grupos vulnerables.
- Combinar desde la concurrencia de las secretarías implicadas, intervenciones específicas en vivienda, infraestructura y servicios

básicos, abordando con eficacia y acierto la regularización de la tenencia y el desarrollo comunitario.

- Propugnar por la continuidad y sostenimiento de mediano y largo plazo de los procesos implicados en los programas de Mejoramiento Integral del Hábitat con marcos legales y administrativos que blinden su sostenibilidad es uno de los retos fuertes del nuevo POT.

Anexo

Propuesta de Indicadores de producto para programas de movilidad

| Código | Indicador de Producto | Unidad de medida | Línea de base | Meta | Responsable | ODS |
|-------------|--|------------------|---------------|------------------|-------------------------|---------------------------------------|
| 620100200XX | Tiempo medio de viaje en MIO | Minutos | XX | XX (Reducir) | Metro Cali | 11 Ciudades y comunidades sostenibles |
| 620100200XX | Porcentaje de población a menos de 30° de centralidades | Porcentaje | XX | XX (Aumentar) | Metro Cali | 11 Ciudades y comunidades sostenibles |
| 620100200XX | Provisión media de transporte en MIO | Minutos | XX | XX (Aumentar) | Metro Cali | 11 Ciudades y comunidades sostenibles |
| 620100200XX | Fallecidos por siniestros viales por cada 1000 vehículos registrados | Minutos | XX | XX (Reducir) | Secretaria de Movilidad | 11 Ciudades y comunidades sostenibles |
| 620100200XX | Heridos por siniestros viales por cada 1000 vehículos registrados | Minutos | XX | XX (Reducir) | Secretaria de Movilidad | 11 Ciudades y comunidades sostenibles |

Fuente: Elaboración propia a partir de aportes entregados por el par académico ad hoc y profesor – investigador de la Universidad del Valle, Dr. Ciro Jaramillo.



Referencias


Alcaldía de Santiago de Cali (2017). Acuerdo 0411 de 2017 - Política Pública de Mejoramiento Integral del Hábitat de los Asentamientos Humanos Precarios del municipio de Santiago de Cali - Mi Hábitat.

Alcaldía de Santiago de Cali. (2018). Programa de Mejoramiento Integral del Hábitat de los Asentamientos Humanos Precarios Santiago de Cali. Plan de Acción de la Política Pública de Mejoramiento Integral del Hábitat 2018-2030. <https://www.concejodecali.gov.co/descargar.php?idFile=20504>

Alcaldía de Santiago de Cali. (2021). Programa de Mejoramiento Integral del Hábitat y apoyo en legalización urbanística de AHDI, comuna 18 y alrededores. https://drive.google.com/file/d/1oxfpktyokiuag0u3-ca0JvejwE_hTiJ7/view

Alcaldía de Santiago de Cali. (2022b). Plan Jarillón de Cali cumpliéndole a la comunidad. <https://www.cali.gov.co/gestiondelriesgo/publicaciones/169616/plan-jarillon-de-cali-cumpliendole-a-la-comunidad/>

Bateman, A., Penagos, A., Ramírez, J., Martín, T., Díaz, Y., & Satizábal, S. (2018). Lineamientos conceptuales y metodológicos para la definición de una subregionalización funcional en Colombia. Departamento Nacional de Planeación-DNP-y Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-RIMISP. Bogotá.



Biderman, C., & Smolka, M. (2012). Measuring Informality: Why Bother? An Application to Latin America. Lincoln Institute of Land Policy.

Cuervo LG, Martínez-Herrera E, Jaramillo, C., et al. Dynamic accessibility by car to tertiary care emergency services in Cali, Colombia, in 2020: cross-sectional equity analyses using travel time big data from a Google API. *British Medical Journal-BMJ Open*. 2022;12: e062178. doi: 10.1136/bmjopen-2022-062178


DAPM (2023). Diagnóstico Socioeconómico de Santiago de Cali 2023. Alcaldía de Cali - Instituto de Prospectiva, Universidad del Valle.

Fujita, M., Krugman, P. R., & Venables, A. (2001). *The spatial economy: Cities, regions, and international trade*. MIT press.

Gasca, Zamora (2009). *Geografía Regional*. Instituto de Geografía- Temas selectos de geograafía, UNAM, México.

Mateo Rodriguez, J. M., & Bollo Manent, M. (2016). *La región como categoría geográfica*. <https://www.ciga.unam.mx/publicaciones/images/view/view.php?doc=laregioncomocategoriageografica.pdf>

Ortiz, Catalina & Franco, Ángela (2022). *Mejoramiento Integral de Barrios como estrategia para la Transición Hacia la Paz Territorial Urbana*. Policy Brief No. 01-diciembre. Populab, GREAT, Univalle, DPU, UCL.




Rodríguez Caporalli, E. y Sanabria Pulido, P.P. (eds.) (2020). Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización. Colombia: Universidad de los Andes, Universidad San Buenaventura Cali y Universidad Icesi. DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/ee.11.2020>

Rodríguez, Diego., Vivas, H., Pinzón, A. & Jaramillo, C. (2017). Accesibilidad a los centros de empleo en Cali por medio del Sistema Integrado de Transporte Masivo, MIO. El Observador Regional, No. 34, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas Centro de Investigaciones y de Documentación Socioeconómica, CIDSE. Estudios Económicos y Sociales de la Región - CIDSE / Facultad de Ciencias Sociales y Económicas / Universidad del Valle (Cali, Colombia) (univalle.edu.co)

Saa, Pedro, Castillo-Valencia, P., & Vivas, H. (2024). “Reflexiones sobre la Política Pública de Mejoramiento Integral del Hábitat de Cali”. En Castillo-Valencia, M., & Vivas Pachecho, H. (Eds.). (2023). Segregación y estructura urbana: Estudios aplicados para Cali. Editorial Universidad del Rosario.

<https://doi.org/10.12804/urosario9789585001565> /Segregación y estructura urbana. Estudios aplicados para Cali (urosario.edu.co)

Sassen, Saskia. (1999). La ciudad global. Eudeba.



Sassen, Saskia. (2003). Localizando ciudades en circuitos globales. *Revista Eure*, 29(88), 5-27. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008800001>

Secretaría de Vivienda Social y Hábitat de Santiago de Cali (2017). Documento Técnico de Soporte, Política Pública de Mejoramiento Integral del Hábitat. Secretaría de Vivienda Social y Hábitat de Santiago de Cali. <https://www.cali.gov.co/vivienda/publicaciones/172591/documentacion-de-la-politica-publica-de-mejoramiento-integral-del-habitat/>

Universidad del Valle y Secretaría de Vivienda Social y Hábitat (2021). Estudio Técnico Urbanístico de Diagnóstico. Mejoramiento integral del hábitat en asentamientos humanos precarios priorizados en la comuna 18 y sus alrededores. <https://citce.correounivalle.edu.co/grupos-de-investigaci%C3%B3n/observatorio-de-arquitectura-y-urbanismo-contempor%C3%A1neos/proyectos-oau/mih-cali>

Vivas, Harvy; Rodríguez, M., & Sisto, N. (2023). "Accesibilidad a los servicios hospitalarios en Cali". En *Segregación y Estructura Urbana*, Castillo & Vivas (eds.), Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, D.C. *Segregación y estructura urbana. Estudios aplicados para Cali* (urosario.edu.co).



Cali, ciudad-región sostenible y resiliente⁴


Mario Andrés Gandini Ayerbe
Universidad Autónoma de Occidente
Enrique Javier Peña Salamanca
Universidad del Valle

Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, potencia de la vida” plantea cinco ejes de transformación relacionados con la sostenibilidad ambiental, la seguridad humana, la soberanía alimentaria, la transformación productiva y la convergencia regional. Entre los propósitos principales presenta la atención de las barreras que generan injusticia social, la consolidación de la paz, la preservación efectiva de la naturaleza y el fortalecimiento de la economía sobre la base de una relación armónica con la naturaleza (DNP, 2022).

Como importante alineamiento, se ha de reconocer que uno de los objetivos del Plan de Desarrollo Distrital de Santiago de Cali 2024-2027 está en función de renovar y ordenar el territorio en función de las potencialidades ambientales, sociales, económicas y culturales.

⁴ Los autores agradecen los valiosos aportes y compromiso, para la elaboración del documento, de los siguientes pares académicos y expertos Ad Hoc: Paola Andrea Arias Arévalo, Elkin de Jesús Salcedo Hurtado, Alexei Arbona Estrada.




La riqueza de la biodiversidad que caracteriza a Cali debe ser enaltecida a través de una efectiva protección de sus recursos naturales, y promovida, para que sea valorada y reconocida por parte de locales y visitantes, y de esta manera avanzar hacia el objetivo de una ciudad-región sostenible.

De acuerdo con lo anterior, el propósito abordado en este policy brief denominado “Cali sostenible y renovada”, requiere invita a reflexionar en torno a cómo proporcionar condiciones óptimas a los ciudadanos y cómo promover escenarios sostenibles que sean apropiados a las diferentes dimensiones y que integran el territorio con un énfasis particular en la protección de nuestra biodiversidad y en el respeto de los umbrales de seguridad de los límites planetarios.

La estructura de este documento incluye el diagnóstico de línea de las acciones que en materia ambiental ha desarrollado la administración municipal de Santiago de Cali, como punto de partida para la identificación de las oportunidades más relevantes con relación al desarrollo de una “Cali Sostenible y resiliente”.

Se incluye también lineamientos generales sobre el concepto de sostenibilidad y el de ciudades resilientes y el planteamiento de unas líneas programáticas para la implementación de un modelo de ciudad sostenible. Se culmina el policy brief con algunas consideraciones y recomendaciones de política, complementadas a través de la interacción del grupo de expertos y los insumos de funcionarios de las diferentes dependencias del DAGMA con los que se enriquecieron las recomendaciones del policy brief para dar cumplimiento del Reto de




una Cali Sostenible, resiliente y biodiversa, que contribuya a las acciones del PDD 2024-2027 de Santiago de Cali.

Justificación

Según la Agenda 2030, en el Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 11, las ciudades deben propender por llegar a ser espacios inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. En ese en ese sentido, las Naciones Unidas en la Nueva Agenda Urbana (NAU), plantean una guía para alcanzar esta meta, partiendo de tres compromisos de transformación: i) desarrollo urbano sostenible para la inclusión social y el fin de la pobreza; ii) prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos; y iii) desarrollo urbano ambientalmente sostenible y resiliente.

Esta agenda hace énfasis también en la responsabilidad de los gobiernos locales para la consecución de los ODS, entendiendo que lo necesario no es solo una ciudad verde o una ciudad inteligente, sino un espacio de convivencia donde los procesos serán integrados, con interferencia en los aspectos de gobernanza y planificación en todos lineamientos expuestos; entendiendo que los compromisos de la Nueva Agenda Urbana (NAU), propuesta por la ONU.

Para medir la sostenibilidad en una ciudad, es primordial entender el punto de partida, que en este caso serían los ODS y la NAU. En el caso de los objetivos, estos nos facilitan el conjunto de metas por cada uno y sus respectivos indicadores para la medición, mientras la agenda será la guía para ir materializando esa información en políticas




eficientes, o sea, nos marcaría un norte dentro del plan de sustentabilidad local. De esta manera, podemos comenzar a plantear una propuesta esquemática a partir del paso a paso propuesto por UNFPA, DANE, y FAO (2021), el cual iría ajustado a las necesidades de la ciudad.

Una visión para Cali ciudad región, sintonizada con este desafío, pasa necesariamente por un concepto amplio de sostenibilidad. La visión de la ciudad región debería estar fuertemente anclada en esta perspectiva y podría apuntar hacia un objetivo último: Cali ciudad región sostenible. Teniendo en cuenta que una ciudad es por definición una estructura disipadora de energía útil para hacer trabajo, y por ende, insostenible; solo en el contexto de la regiones o regiones que la sustentan es posible enmarcar al propósito de la sostenibilidad. Siendo así, la construcción de una visión que impulse una Cali ciudad región sostenible resulta del todo pertinente. Se propone entonces como primer insumo para dicha empresa elaborar un análisis de los enfoques a través de los cuales se ha abordado el tema ambiental y la cuestión de la sostenibilidad en los instrumentos de planificación y visiones de Cali ciudad región que hasta el momento han sido desarrollados.

Marco conceptual sobre la sostenibilidad y las ciudades resilientes

La sostenibilidad en el marco de la ciudad-región:


La sostenibilidad del sistema ambiente como nicho de los seres humanos, entendida ésta como la capacidad del sistema de mantener



sus funciones en el tiempo, en particular las funciones de soporte de la biosfera, se encuentra amenazada por la transgresión de los límites planetarios, Es la primera vez en la historia evolutiva del sistema, que una especie en particular ha desarrollado la potencialidad de alterar la función reguladora del clima desencadenando serios impactos sobre los ciclos biogeoquímicos que justamente sustentan el funcionamiento del sistema.

En el contexto de las fuerzas que originan el cambio climático global, la contribución de las ciudades es sustantiva; estas son estructuras complejas que en su metabolismo disipan grandes cantidades de energía libre; siendo por sí misma la estructura no sostenible por antonomasia. Así, una ciudad se puede representar como un sistema que disipa grandes cantidades de energía útil como consecuencia de llevar a cabo en su interior un elevado número de funciones. En otras palabras, mientras la energía útil que entra al sistema ciudad corresponde al flujo de alimentos, agua, materias primas, combustibles, y productos de toda índole que le abastecen, la disipación de esta energía se presenta en términos de flujos contaminantes como emisiones atmosféricas, vertimientos de aguas residuales o generación de residuos sólidos.

Esta 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 la ciudad para ser sostenible requiere naturalmente del contexto regional que la sustenta. 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 buscando minimizar la producción de todo tipo de emisiones. En estos dos sentidos se deben entonces estructurar la política ambiental de la ciudad (Gandini, 2016).

En este sentido, emerge el concepto de ciudad región como unidad básica de análisis para abordar el problema de la sostenibilidad. Como la ciudad depende de su entorno para llevar a cabo sus procesos metabólicos, resulta apropiado hablar de la ciudad región como el “hinterland” que cumple tres funciones fundamentales: primero, la función abastecedora de bienes y servicios ecosistémicos, es decir, un flujo de materia y energía de baja entropía que abastece a la ciudad para todos los procesos asociados al aparato productivo; segundo, la función asimiladora que recibe y absorbe el flujo de materia y energía de alta entropía producido por la ciudad; y tercero, la función soporte, relacionada con la regulación del clima y la temperatura. El concepto de ciudad región como socio-ecosistema emerge entonces como necesario para abordar el desafío de la sostenibilidad (Gandini, 2021).

Adicionalmente, es importante entender que “El desarrollo sostenible requiere un enfoque integral que tome en consideración las preocupaciones ambientales junto con el desarrollo económico” (Naciones Unidas 2023). Por lo cual las valoraciones de este, desde una visión parcializada (abordando solo uno de sus ejes, como suele ocurrir), puede derivar en procesos no sostenibles y generadores de

impactos negativos dentro de la sostenibilidad proyectada. Es en este marco donde se plantean los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como una forma de medir y guiar estos procesos, bajo un criterio conjunto y que se amolde a los cambios globales y locales, integrando todos los elementos requeridos para la visión de sostenibilidad, en su intersección con los umbrales de seguridad de los límites planetarios. Podemos entonces partir de lo propuesto por Moré et al (2022), y definir un grupo de características propias del Desarrollo Sostenible, acompañadas de unas magnitudes para medir sus indicadores y unos puntos condicionantes:

| Características | Magnitudes básicas | Condiciones |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> •Promover la autosuficiencia regional. •Reconocer la importancia de la naturaleza para el bienestar humano. •Asegurar que la actividad económica mejore la calidad de vida. •Usar los recursos eficientemente. •Fomentar el máximo de reciclaje y reutilización •Buscar la manera de que la actividad económica mantenga o mejore el sistema ambiental •Desarrollar e implantar tecnologías limpias •Restaurar los ecosistemas dañados. | <ul style="list-style-type: none"> •Preservar el medioambiente para no destruir los ecosistemas de flora y fauna. •Desarrollo económico sin afectación a los ecosistemas. •Mantener la paz, la igualdad y la dignidad humana para facilitar la autorrealización. •Paz, igualdad y respeto hacia los derechos humanos. •Ejercicio de gobiernos democráticos. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Los recursos se deben utilizar bajo la condición de autogeneración 2. Los agentes contaminantes se deben producir a un nivel que sean reciclados, neutralizados o absorbidos por el medioambiente. 3. Ningún recurso no renovable debe aprovecharse a mayor velocidad de la necesaria para sustituirlo por un recurso renovable utilizado de manera sostenible. |

Fuente: Modificado de Moré et al (2022),




Diagnóstico desde la revisión de la literatura: antecedentes del reto

La gestión ambiental y la sostenibilidad en Santiago de Cali

La gestión ambiental en Cali se ha articulado en los Planes de Gestión Ambiental (PGAC), cuyo documento más reciente fue elaborado en 2019, actualizado a raíz de la designación de la ciudad como Distrito Especial; haciendo mayor énfasis en la realidad Urbano-Rural; al cual se suman actualmente el “Plan Integral de Gestión del Cambio Climático de Santiago de Cali” (PIGCC), (DAGMA, 2020) y el “Plan de Silvicultura de Santiago de Cali” (PS) (DAGMA, 2023), con sus respectivos componentes programáticos.

De esta manera, para la ejecución del PGAC, el DAGMA partió del POT de 2014 y aborda el territorio desde una percepción sostenible de las dinámicas ambientales, dando mayor relevancia a la gestión del recurso hídrico y ateniendo al cambio climático; para ello se apoya en 6 Lineamientos de Políticas Ambientales, también cuenta con instrumentos de planificación ambiental complementarios, e igualmente para su desarrollo se basa en siete (7) ejes transversales y cinco (5) líneas estratégicas (DAGMA, 2019).

Esta guía, articulada con los elementos previamente mencionados, permitió establecer que los principales retos en el Distrito giran en torno al mantenimiento de sus zonas verdes, eco parques, áreas de reserva y demás elementos de protección que incluyan fauna y flora; control de residuos sólidos y su disposición; acciones para la gestión



integral del cambio climático; gestión del riesgo; seguridad hídrica; educación y cultura ambiental; todo enmarcado en la línea de los ODS y por ende articulando el concepto de ciudad sostenible (DAGMA, 2019).. En este sentido, se estableció la necesidad de crear una ruta que permitiera alcanzar las metas planteadas para cada uno de los ODS pertinentes al territorio, entendiendo la sostenibilidad bajo sus tres ejes fundamentales, siendo el ambiental el que permite soportar la vida y la productividad.

En ese orden de ideas la administración pasada, en su plan de desarrollo, abordó la sostenibilidad ambiental en su Dimensión 3 “Nuestra Casa Común”, desde cinco líneas estratégicas, mismas que a su cierre, en el 2023, alcanzaron un cumplimiento entre el 58 y 70%. Así mismo, dentro de esta dimensión se manejó el cumplimiento de metas de los ODS 3,6,7,11,12,13 y 15 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2023b).

Por otro lado, al revisar los indicadores en bienestar, se establece que sólo en conexión de agua y energía (ODS 6 y 7); reducción de apagones (ODS 7); intervienen de espacio público afectados por residuos sólidos, conexión de transporte, intervención de vías (ODS 11); y Calidad del Aire de (ODS 13); se dieron por cumplido los indicadores, con valores porcentuales entre 73 y 100%. En cuanto a un cumplimiento medio, se encontraron solo el aprovechamiento de los residuos (ODS 12) y el conocimiento sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos por fenómenos naturales en el territorio distrital (ODS 13).

De esta forma, el cumplimiento de los ODS en la Dimensión 3 se observa en la Tabla 1. Siendo solo el ODS 12 el que destaco en su cumplimiento, mientras el ODS 6 alcanzó un bajo valor de cumplimiento (Alcaldía de Santiago de Cali, 2023b). Es preciso aclarar también que este valor de cumplimiento responde también al tipo de indicador seleccionado para medir cada meta.


Tabla 1 Cumplimiento por Línea Estratégica
Cumplimiento por Línea Estratégica



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de Alcaldía de Santiago de Cali (2023b)

Así mismo, los indicadores establecidos en el portal del Sistema de Indicadores Sociales, para Cali, en estos mismos ODS nos muestra lo siguiente:

- ODS 6: Para las metas 6.1 y 6.2, la ciudad se mantiene sobre un 95%, con poca variabilidad. Sin embargo, en la Meta 6.3a los valores muestran una gran variabilidad y con una disminución en el último año registrado (2022); en cuanto a la Meta 6.3b,



igualmente muestra un descenso en su cumplimiento para el mismo periodo.

- ODS 7: Para la Meta 7.1, el indicador fluctúa entre el 98 y el 100%, con una reducción en el último año registrado (2021). Respecto a la Meta 7.3 existe una tendencia a aumentar, yendo en contra del objetivo de esta meta.
- ODS 11: La Meta 11.1 no existen datos disponibles y en la Meta 11.6 los valores son fluctuantes, mostrando un aumento para el 2022.
- ODS 12: La Meta 12.5a no muestra variaciones, pero aún se mantiene a 10 puntos de la meta. En cuanto a la Meta 12.5b, esta se ha mantenido constante, pero aun a 22 puntos de la meta para el 2030.
- ODS 13: Con respecto a la Meta 13.1, esta se encuentra bastante por debajo del valor de la meta 2030. Respecto a la Meta 13.2, esta ha mantenido valores por sobre la meta 2030, aunque evidencia reducción en su último año de registro (2021).
- En cuanto al ODS 15, no se cuenta con información de su estado en este portal, por lo cual solo contamos con el valor obtenido en la tabla del informe de gestión (Tabla 2).

Bajo esta perspectiva, el planteamiento de la sostenibilidad desde el enfoque ambiental en la ciudad toma mayor relevancia, dado el estado de las Metas y los aspectos mencionados en el presente documento, donde queda en evidencia el gran capital ambiental con que cuenta el Distrito, que a su vez lo pone en un escenario que puede afectar su sostenibilidad ambiental, si las medidas no son tomadas a

tiempo. Esto implica reforzar aquellos ODS en los que no se ha logrado avance y sostener aquellos que vienen cumpliéndose. Así mismo se ha de enfatizar que los ODS planteados en este componente tienen dinámicas transversales en la administración pública, articulando diferentes entidades para su cumplimiento.


Tabla 2: Cumplimiento por ODS



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de Alcaldía de Santiago de Cali (2023b)

La estructura ecológica y biodiversidad en Santiago de Cali

Respecto al Sistema Municipal de Áreas Protegidas y Estrategias de Conservación (SIMAP), este se encuentra conformado por dos estructuras: una Estructura Ecológica Principal (EEP), con seis (6) Áreas Protegidas del SINAP (incluyendo una de carácter municipal) y




trece (13) categorías para las Áreas de Especial Importancia Ecosistémica (entre las que se encuentran reservas, zonas de amortiguación, áreas de protección de riveras, etc.); y una Estructura Ecológica Complementaria (EEC), conformada por otros elementos de valor ambiental y paisajístico del Distrito como se muestra en el PGAC (DAGMA, 2019). Dicha organización requiere para su funcionamiento, la articulación interinstitucional de la unidad de Parques Nacionales, CVC y DAGMA, quienes actúan como entes de control, regulación y administración al interior del sistema.

Lineamientos generales

Se propone el reto Cali, ciudad-región sostenible y resiliente, que contribuya de manera significativa con el propósito de una Cali sostenible y renovada. Este nuevo enfoque de ciudad región propuesto, está en relación con las dinámicas urbano-regionales del área metropolitana de Cali y del crecimiento económico de Buenaventura, el norte del Cauca y los municipios de Yumbo, Jamundí y Palmira como polígonos industriales de las áreas de influencia de Cali.

Desde el punto de vista ambiental, el área metropolitana del municipio cumple un papel fundamental para el entendimiento de su estructura ecológica y como soporte del recurso hídrico y de soberanía alimentaria de la ciudad. Desde este nuevo enfoque, y pensando en proyectar a Cali como ciudad resiliente, según sus capacidades y potencial, proponemos unas líneas programáticas, que responden a la visión de los nuevos referentes internacionales de la NAU,




relacionados con los procesos de urbanización bien planificados en cumplimiento a los ODS. Las líneas programáticas del reto son las siguientes.

Cali resiliente al Cambio Climático y Gestión Del Riesgo

Cambio Climático

El cambio climático no es lo mismo que la variabilidad climática, y aunque en ambos existe injerencia de los procesos antrópicos, son fenómenos que requieren atención distinta. Mientras el primero se define como la variación persistente del estado del clima, por periodos de décadas o más, debido a procesos naturales internos o externos, que terminan afectando de manera constante la atmósfera o el uso del suelo; el segundo hace referencia a cambios naturales, en escalas temporales y espaciales indistintas, de origen interno de los sistemas, como el fenómeno ENOS (El Niño - La Niña) (CVC y CIAT, 2014).

En este sentido, la gestión del cambio climático en el Distrito se ha enfocado en la promoción de la resiliencia, la adaptabilidad y estrategias para la mitigación de sus impactos, acciones donde son claves los componentes naturales de los territorios; y para su atención, en el “Plan Integral de Gestión del Cambio Climático de Santiago de Cali” (PIGCC) (DAGMA, 2020), se propusieron diez (10) ejes programáticos (Recurso Hídrico, Biodiversidad, Movilidad, Hábitat Humano, Salud, Seguridad y Soberanía Alimentaria,




Educación, Gestión del Riesgo, Infraestructura y Desarrollo Económico) cada uno con sus líneas de acción específicas, donde se aborda la gestión del Cambio Climático de manera integral, tanto en la mitigación como en la atención de los impactos, respondiendo a los contextos locales y regionales, vinculando activamente a actores de los sectores productivos y la sociedad civil.

Carbono neutro

Así mismo, el Cambio Climático está directamente relacionado con la reducción de carbono, uno de los componentes más relevantes entre los Gases Efecto Invernadero (GEI) de larga vida, los cuales son más estables y persistentes a lo largo del tiempo en la atmósfera, mezclándose mejor con esta (CVC, CIAT y DAGMA, 2015). Entre estos se encuentra el dióxido de carbono (CO₂), el mayor aportante al forzamiento radiactivo causado por los GEI. Al año 2023, los valores registrados a nivel mundial de este gas estaban en torno a los 421,08 ppm (Statista, 2024).

De esta manera, debido a las dinámicas de Cali, como el distrito presenta una alta concentración de GEI (Núñez et al. 2022); por lo que es necesario contar con una estrategia de largo plazo, para alcanzar la meta de constituirse en una ciudad carbono neutro en 2050, que se sume al Programa Carbono Neutro Organizacional.

Esto hace que disminuya significativamente su huella de carbono, maximizando su captura y secuestro en el territorio, especialmente en la zona rural. Para ello Cali cuenta con la Estrategia Municipal de




Desarrollo Bajo en Carbono (EMDBC para Santiago de Cali) (CVC, CIAT y DAGMA, 2015); desarrollada de manera sectorial, continuando con la implementación de los cinco Planes de Acción Sectoriales (PAS) de Mitigación del Cambio Climático, que se encuentran alineados a los ODS, y conformados para acoplarse en los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento del Territorio. Complementario a este manejo, en el PIGCC se prestan estrategias y metodologías para el monitoreo de Material particulado (PM 2.5 y PM 10), para mitigación de impactos en salud pública.

Igualmente, se presentan estrategias en transición energética y compensación, impulsando los STM, como un metro y el tren de cercanías, que atienden a su vez a la reducción de GEI (Valencia et al. 2022); a esto se le debe sumar la implementación de la continuación del proyecto Hogares Sostenibles en cabeza de EMCALI (DAGMA, 2020 y Alcaldía de Santiago de Cali, 2023b).

Gestión Del Riesgo

Los procesos programados para el PGRD de Cali se fundamentan en lo definido en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia (PNGRD). Partiendo de ello, el PGRD del Distrito, que plantea procesos a tres plazos de cumplimiento, dentro de lo próximos doce (12) años, en los cuales se pretende cumplir con nueve (9) estrategias y 23 programas, sumando un total de 104 acciones, 45 de las cuales estarán asociadas con el conocimiento del riesgo, 28 con temas de reducción del riesgo, 27 enfocadas en el manejo del desastre y cinco (5) con el fortalecimiento de la gobernanza, en concordancia con los




objetivos planteados (Secretario de gestión del riesgo de emergencias y desastres, 2023). Respecto al Cambio Climático, el PIGCC señala que la gestión del riesgo deberá enfocarse en seguir fortaleciendo las capacidades de la población y los entes operativos; reducir la vulnerabilidad a fenómenos de diferente índole que puedan afectar al Distrito; así como desarrollar otras capacidades para prevenir y dar respuesta a incendios de cobertura vegetal. Todo esto en procura de mejorar la sinergia con las diferentes entidades operativas para la atención de emergencias.

Indicadores y propuestas para la línea estratégica:

La presente línea se ve vinculada a los programas de “Protección ambiental y mitigación del cambio climático” y “Gestión del riesgo y atención de desastres” del Reto “Territorio resiliente y sostenible”, propuesto para el nuevo PDD, ajustándose a los requerimientos de los planes de gestión puestos en marcha. Para ello se Propone sumar los siguientes indicadores:

- Huella de carbono del distrito.
- Articulación de los programas vinculados a calidad del aire, con los actores empresariales del distrito.
- Aumento de puntos de monitoreo y seguimientos de partículas en suspensión PM_{2,5} y PM₁₀.
- Estrategia para maximizar la captura y secuestro de carbono diseñada y en implementación (con una meta distrital de un 5%).


- 
- Incrementar el alcance de las estrategias participativas para la mitigación de los impactos del Cambio Climático.
 - Generación de estrategias y herramientas interactivas que permitan la zonificación del riesgo climático, y sus componentes en el distrito.
 - Seguimiento de los Impactos, y medidas de Adaptación y Mitigación del cambio climático.
 - Seguimiento en el número de Planes de Respuesta a las Temporadas de Sequía formulados.

En esta línea, las propuestas giran en torno a dos aspectos:

- Reforzar las capacidades de la comunidad, a través del desarrollo de estrategias de divulgación/sensibilización y educativas, articulándose con programas comunitarios y escolares, que amplíen la base en temas de Cambio Climático, Reducción de Carbono y Gestión integral del riesgo.
- Consolidar una línea tecnológica, planificando el desarrollo de estudios y el montaje de infraestructura de monitoreo, que provean al distrito de herramientas para la respuesta optima ante estos aspectos.

Cali, ciudad-región biodiversa

El Distrito cuenta con cinco (5) ecosistemas estratégicos, seis (6) biomas y trece (13) ecosistemas (Mapa 1), de los cuales la mayoría corresponden a los ecosistemas andinos y de bosque seco tropical (PGAC, 2018). Así mismo, en la zona urbana existen cincuenta y dos



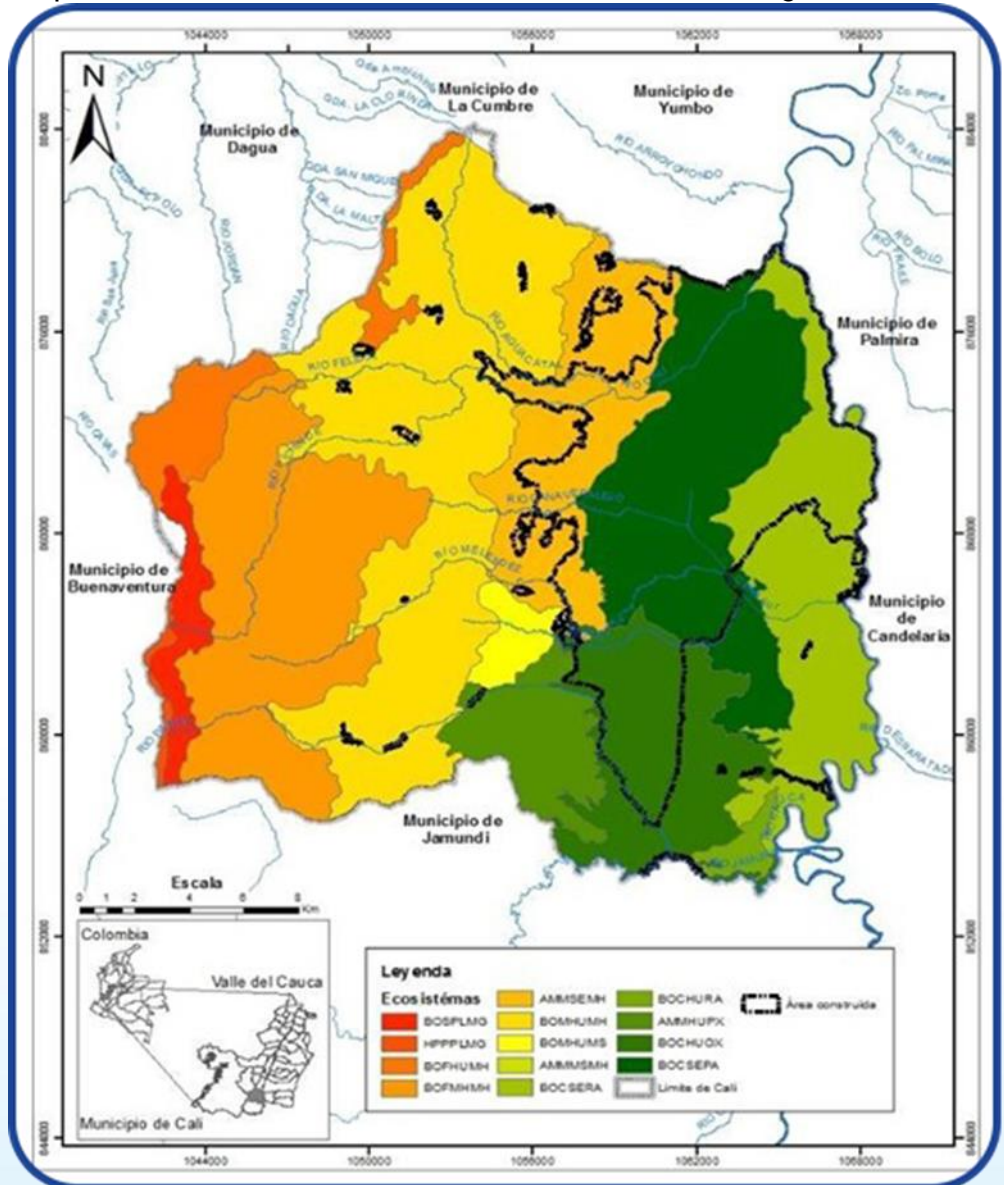
(52) humedales con un área total aproximada de 40 ha, ubicados principalmente hacia el sur de la ciudad, y algunos en el oriente.

Los elementos biogeográficos con los que cuenta el Distrito generan un escenario donde interactúan un número significativo de especies silvestres de fauna y flora, haciéndolo un territorio con una alta biodiversidad. A este respecto, el Plan de Gestión Ambiental de Cali (PGAC) (DAGMA, 2019,) basado en la política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE), destaca el potencial que, en su conjunto, tiene el Distrito para hacer de las cuencas hidrográficas unidades de planificación urbano-rural-regional, partiendo de una visión sistémica, que permita una gestión sostenible de sus servicios ecosistémicos (Mapa 1). Igualmente, el PIGCC proyecta el fortalecimiento de las estructuras ecológicas del Distrito y con ello el SIMAP; la estrategia de Turismo de Naturaleza; y la educación ambiental continua para la conservación de la Biodiversidad Urbana.

Como lo indica el Plan de Silvicultura de Santiago de Cali (PS) (DAGMA, 2023), las Coberturas vegetales al interior de las ciudades generan diversos beneficios para las dinámicas propias de estas. En primera instancia, se incrementan valores vinculados a los Servicios Ecosistémicos culturales y de Sostenimiento, que estimulan algunas dinámicas en aspectos económicos y aportan a la calidad ambiental y paisajística; en este mismo sentido, se reduce la erosión de los suelos, al tiempo que se brinda habitad a la biodiversidad, generando estructuras ecológicas urbanas tales como corredores que conectan

ecosistemas periurbanos y protegiendo cuencas hidrográficas; también crean microclimas y zonas de bajo calor, conservación de la humedad, la temperatura del suelo y renovando el aire urbano.

Mapa 1. Ecosistemas ubicados en el Distrito de Santiago de Cali.



Fuente: Instituto Prospectiva (2018).




Silvicultura Urbana o Coberturas Vegetales:

En este sentido, el entramado de la Red Ecológica Urbano Rural de Cali, liderado por el SIMAP, está conformado por diversos espacios en todo el Distrito: Áreas o espacios naturales (ej: Parque Nacional Natural Farallones de Cali y los humedales); Espacios ecológicos construidos (ej: Ecoparques y el Jardín Botánico); Malla verde construida (ej: separadores viales, zonas blandas, bordes de canales, rondas de los ríos, jardines); y espacios de flora y fauna espontánea, (ej: mangones, lotes del piedemonte, lotes de colegios) (DAGMA, 2023).

Bajo este contexto, el PS ha propuesto tres (3) metas que cuentan con 26 proyectos, a desarrollarse en un periodo de doce (12) años, que contemplan implementación y optimización de protocolos técnicos, siembra de árboles en áreas de ornato y de interés ecológico y el desarrollo de investigaciones en torno a coberturas vegetales. Así mismo, estas acciones entran a reforzar las áreas pertenecientes al SIMAP, al proyectar ampliar la interconectividad entre sus ecosistemas.

Ética Inter especie y Protección Animal

Respecto al manejo de fauna y flora en el Distrito, se cuenta con un hogar de paso en funcionamiento y en proceso de adecuación, el Centro de Atención y Valoración de Flora (CAV Flora) y el Centro de Atención y Valoración de Fauna (CAV Fauna) (Alcaldía de Santiago de Cali, 2023b).




A estos centros se suman la Inspección especializada en maltrato; la Unidad Administrativa Especial de Protección Animal, a cargo de las acciones de protección animal en la ciudad y brindar gobernanza al Centro de Bienestar Animal (CBA), este último habilitado con espacios para formación y capacitación, hospital veterinario completamente dotado con equipos de radiografía, laboratorio, salas de cirugías (Alcaldía de Santiago de Cali 2023a).

Estos recursos cuentan con una propuesta de Política Pública de Ética Inter especie y Protección Animal (PPEIPA), la cual centra su Plan de Acción en tres líneas estratégicas: Promoción, Prevención y Atención; que a su vez contienen 17 líneas de acción. Estas líneas giran en torno a la formación de capital humano, generación de capacidades de Investigación y conocimiento, generación de capacidades institucionales y manejo de animales vulnerados.

Indicadores y propuestas para la línea estratégica:

La presente línea se configura a partir de lo propuesto en los cuatro planes que le dan contexto: el PGAC, el PNGIBSE, el PIGCC y el PS; siendo este último donde se planeó un proceso de “renaturalización inducida” en la zona urbana, buscando mejorar la conectividad y funcionalidad ecológica entre la Red Ecológica Urbano y la rural (DAGMA, 2023). Los indicadores aquí propuestos están en coherencia con los elementos estratégicos propuestos por el PPEIPA:

- Incremento en la proporción árboles/personas en la ciudad.
- Seguimiento en el número de índices de biodiversidad urbana

- 
- Incremento en la disponibilidad de áreas boscosas en el ambiente urbano - rural
 - Seguimiento en la formulación de políticas públicas para la mitigación de los impulsores de la pérdida de la biodiversidad urbana
 - Seguimiento en las áreas de uso forestal del suelo y erosión
 - Seguimiento en el cambio del secuestro de carbono del espacio urbano
 - Iniciativas para el control de tráfico de fauna silvestre en la ciudad y su área metropolitana.

En esta línea, las propuestas se vinculan directamente a:

- El fortalecimiento de la Red Ecológica Urbano Rural del SIMAP, acompañado de una estrategia participativa de divulgación de los principales ejes de este, vinculados a actividades ciudadanas, basándose en la articulación de programas comunitarios, escolares e iniciativas de privados.
- El fortalecimiento de las entidades de control y manejo de fauna, que les permita tener un mejor posicionamiento de sus estrategias para vigilar y prevenir el tráfico de esta, así como haciendo sostenibles los procesos para la atención y rehabilitación de animales.

Ambas propuestas requieren el desarrollo de acciones en investigación sobre los ecosistemas y sus componentes de flora y fauna, que mantengan actualizado el monitoreo.




Cali, ciudad-región ordenada en función de sus cuencas hidrográficas

Las cuencas hidrográficas se pueden entender como “un área definida topográficamente, drenada por un curso de agua o un sistema conectado de cursos de agua, que dispone de una salida simple para que todo el caudal efluente sea descargado (Araque et al. 2019). Esta unidad es también utilizada para la planificación; existiendo también una interdependencia espaciotemporal entre los medios biofísicos y elementos propios de procesos y actividades de origen antrópico (producción, tecnología, cultura etc.) (Cotler et al. 2013).

Así mismo, estas propiedades permiten diagnosticar los impactos, productos de tensores antrópicos, en todos los componentes de sus socio-ecosistemas (Gamboa-Becerra, 2018).

Partiendo de lo anterior y dado la gran riqueza en recursos hídricos que posee el Distrito, se ha propuesto que debería ordenarse política y administrativamente en función de sus cuencas hidrográficas (Gandini, 2021), y en este sentido el DAGMA desde el PGAC plantea una planificación urbano rural regional en torno a ellas, soportándose también en los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico – PORH, de los ríos Cañaveralejo, Lili y Meléndez; Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCA, del río Cali y del conjunto Lili-Meléndez-Cañaveralejo; sumados a los Planes de Manejo Ambiental de 18 humedales (Alcaldía de Santiago de Cali, 2023b).



En este sentido también contribuye el PIGCC, en su eje de Recurso Hídrico, donde se plantea dar continuidad a los procesos de PSA, y mantenimiento de drenajes sostenibles, así como acciones de restauración y recuperación de cuencas y fortalecimiento de las asociaciones de acueductos rurales.


Indicadores y propuestas para la línea estratégica:

Esta línea se articula desde lo planteado en el PGAC y sus instrumentos, así como en el PIGCC, direccionando su propuesta de indicadores en mitigar los impactos por contaminación que hoy se aprecian en la mayoría de los ríos de la ciudad y el seguimiento de las mejoras en las capacidades de los ecosistemas.

- Índice de Calidad de Agua (ICA) en calidad aceptable para los ríos del distrito
- Índice de aridez e Índice de escasez sin deterioro en el Distrito
- Seguimiento de procesos de Restauración de cuencas hidrográficas formulados
- Seguimiento en el número de Políticas de Gestión Integral del Recurso Hídrico formuladas

En esta línea, se comparte acciones con las previamente mencionadas, sumándose:

- El mantenimiento actualizado de la información sobre el estado socioambiental de cada una de las cuencas, que sirva como base para consolidar un plan participativo de monitoreo del riesgo ecológico, con SIG's y que integre asociaciones de



índole comunitario y rural, tales como las juntas de agua de los corregimientos.

Cali, ciudad-región circular

La Economía Circular hace referencia al proceso cíclico mediante el cual se procura mantener el valor y la utilidad de los productos, sus componentes y materias, al tiempo que busca preservar y mejorar las condiciones naturales, disminuyendo la contaminación y optimizando los recursos, extendiendo su tiempo de vida útil y gestionando los residuos desde el principio hasta su final (DAGMA, 2019). Este concepto es entonces, de los instrumentos más ligados a la sostenibilidad, y por ende uno de los principales que debe abordar Cali como ciudad región, dados los profundos vínculos industriales, sociales, ambientales y económicos con su entorno metropolitano.


En este orden de ideas, en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS del distrito (DAP, 2021), se plantea incorporar a los actores productivos del Distrito, en modelos de Economía Circular, incentivando estrategias de aprovechamiento económico de los residuos, en entornos de innovación social. De esta manera, el PGIRS entra a articularse con el PIGCC y el PGAC, en temas como mitigación del Cambio Climático, aprovechamientos de energías no convencionales, desarrollo de capacidades tecnológicas, bioeconomía y negocios verdes; al tiempo que propone una Planificación Territorial que promueva las soluciones basadas en la gestión integral de residuos sólidos.



Indicadores y propuestas para la línea estratégica

La línea articula procesos propuestos en el PGIRS, el PIGCC y el PGAC, con cinco (5) indicadores y una estrategia, complementarios al Reto “Territorio resiliente y sostenible” presentado por el DAGMA:

- Plan maestro de acueducto y alcantarillado para el horizonte 2100.
- Tratamiento secundario de la PTAR Cañaveralejo con cierre financiero y en construcción.
- PTAR sur diseñada y con cierre financiero.
- Tratamiento y aprovechamiento del 20% de los biorresiduos producidos en el Distrito.
- Recuperación y aprovechamiento del 20% de los denominados residuos aprovechables
- Estrategia para impulsar la gestión circular del agua
- Esta estrategia debe tener en cuenta los siguientes elementos mínimos:
 - Garantizar el abastecimiento de agua del Distrito en el horizonte 2100. Dada la calidad de agua del río Cauca que es la principal fuente de abastecimiento la ciudad se enfrenta a una encrucijada en esta problemática esencia.
 - Tratamiento y reúso de aguas residuales: la construcción y puesta en marcha del tratamiento secundario de la PTAR Cañaveralejo debe ser una de las prioridades más urgentes del PDD Distrital. El retraso en la instalación de esta infraestructura básica de más de 30 años representa un pasivo ambiental de




enormes impactos para la ciudad-región. Adicionalmente, se requiere avanzar en el diseño, construcción y puesta en marcha de la llamada PTAR Sur para cubrir los desarrollos urbanísticos de la ciudad. Todo lo anterior debe acompañarse de una política concreta para el reúso de las aguas residuales tratadas.

- Hacia una gestión circular de los residuos sólidos

Esta estrategia debe tener los siguientes elementos mínimos:

- Valorización y aprovechamiento de biorresiduos. Esta fracción corresponde aproximadamente al 60% en peso de la totalidad de los residuos generados en el Distrito y genera los principales impactos ambientales de mediano y largo plazo asociados a la generación de gases efecto invernadero y lixiviado. Se debe implementar una política novedosa que conlleve al tratamiento y valorización de esta fracción y que evite la disposición final de biorresiduos que no hayan sido previamente tratados.
- Valorización y aprovechamiento de otras fracciones. Las fracciones denominadas aprovechables no deben por principio ser dispuestas en el relleno sanitario. Se requiere entonces de un esfuerzo innovador que permita generar nuevos negocios de manera tal que estos materiales sean reincorporados en los procesos productivos.


Además de la estrategia, en la línea, se propone el manejo de los residuos orgánicos proveniente de plazas de mercado y residuos de construcción:

- 
- Una estrategia que establezca centros de compostaje estratégicos, debidamente monitoreados.
 - Un centro de acopio de escombros que a su vez sirva para el procesamiento de estos, en alianza con la academia, el municipio, entidades comunitarias y el sector empresarial.

Conclusiones

Los elementos que pueden facilitar el tránsito de Cali hacia una ciudad sostenible y resiliente se basan en tres premisas fundamentales:

- Premisa 1: el fortalecimiento institucional, donde se fortalezcan las acciones de la gestión ambiental del Distrito y se promueva una cultura de la sostenibilidad de todos los actores institucionales, incluyendo el ente gubernamental, los actores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, ONG, y la academia.
- Premisa 2: promover una visión de Cali como ciudad-región incluyendo el contexto urbano, la ruralidad de Cali y el área metropolitana extendida, que permita espacios de interacción entre los diferentes flujos, económico, social y ambiental de la ciudad.
- Premisa 3: la proyección de una Cali sostenible, resiliente y biodiversa implica el cumplimiento de los ODS, el mantenimiento de los límites planetarios que implican alcanzar las metas correspondientes en torno a los retos de la gestión ambiental del cambio climático, del ordenamiento del territorio, del manejo sostenible del uso del suelo, la conservación y




manejo de los 8 ríos de la ciudad y la implementación de una ciudad carbono neutro.

Una ciudad sostenible y resiliente implica la implementación de una política pública que valore las dinámicas ecosistémicas de su línea-base ambiental, de sus flujos poblacionales de una ciudad incluyente y diversa, de sus dinámicas socioeconómicas, y de las capacidades de resiliencia frente a los diferentes retos y conflictos ambientales del territorio.

De manera concluyente, el componente internacional de la sostenibilidad en el PDD de Cali guarda relación con el abordaje de los principios de La Nueva Agenda Urbana (NAU), como la guía para lograr adelantar procesos de urbanización bien planificados y encaminada a brindar recomendaciones en todos los niveles de gobierno, en especial para el cumplimiento al ODS 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Este instrumento destaca la importancia de incorporar como estrategia de desarrollo, los vínculos que existen entre la “urbanización sostenible y la creación de empleo, las oportunidades de subsistencia y la mejora de la calidad de vida” a través de cuatro dimensiones: social, económica, ambiental y espacial.

En este orden de ideas, se concluye que uno de los objetivos misionales del PDD de Cali debe estar en función de renovar y ordenar el territorio en función de las potencialidades ambientales, sociales,




económicas y culturales; que, al lograrse, permitirán hacer del Distrito de Santiago de Cali un espacio sostenible y resiliente.

Comentarios Finales y Recomendaciones

Desde la Sostenibilidad

- La propuesta de fondo de este policy brief consiste en elevar a la sostenibilidad como eje articulador de todo ordenamiento del territorio distrital y de toda la planeación del desarrollo. Esta sería la única manera de superar la visión fragmentada y sectorizada que por muchos años se ha consolidado en las administraciones públicas de todos los niveles. Considerar a la sostenibilidad un “sector” más, entre otros, es un anacronismo y un error recurrente que el Distrito no puede darse el lujo de seguir cometiendo.
- El enfoque de sostenibilidad propuesto exige que la unidad de análisis sea la ciudad-región. Solo en el contexto de Cali, ciudad-región es posible aspirar a transiciones profundas orientadas hacia la sostenibilidad. Así, si se busca el propósito superior de una Cali, ciudad-región sostenible, el requisito inicial para avanzar será constituir a la sostenibilidad como criterio ordenador del territorio y del desarrollo. Para ello, de manera sintética se puede afirmar que el territorio y el desarrollo de la ciudad-región se debe planear de manera tal que sea posible alcanzar las metas del ODS y simultáneamente




no transgredir los umbrales de seguridad de los límites planetarios.

El Recurso Hídrico

- La deuda ambiental más significativa de la ciudad, y, por ende, el pasivo ambiental de mayor preocupación corresponde al atraso de más de 30 años del tratamiento secundario de la PTAR Cañaveralejo. Se desprende entonces que el cierre financiero y el inicio de la construcción de este tratamiento debe necesariamente aparecer de manera explícita en el PDD del Distrito. Este proyecto ha sido incluido en el plan plurianual del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Tiene que haber sintonía total entre el PND y el PDD distrital.
- En términos de gestión circular del agua y del ordenamiento territorial en función de las cuencas hidrográficas se deben alinear las diferentes estrategias con el Plan Estratégico para la Recuperación de la Cuenca Alta del Río Cauca 2024-2936, elaborado por la Plataforma Colaborativa para la Recuperación de la Cuenca Alta del Río Cauca (Colectivo Río Cauca).

Una Ciudad Carbono Neutro


- Cali ciudad-región debe comprometerse con carbono neutralidad para el horizonte 2050, tal como muchas ciudades del mundo lo vienen haciendo desde hace varios años. Para alcanzar esta meta se requiere avanzar en estrategias para disminuir la huella de carbono del distrito, cuyo 75% es



generado por el transporte, y paralelamente en un programa de captura y secuestro de carbono en el territorio. En este segundo aspecto, la zona rural juega un papel protagónico, y se deben alinear los esfuerzos de conservación y recuperación ecosistémica con este fundamental aspecto, que en general pasa desapercibido.

La ciudad circular


- La circularidad de Cali- Distrito especial implica una mirada nueva de la gestión de los residuos sólidos que no esté anclada al paradigma de la disposición final. Con toda urgencia se deben implementar prácticas para el tratamiento, valorización y aprovechamiento de los biorresiduos, que son la fracción que más aporta en peso, y que transfiere los impactos ambientales más significativos espacial y temporalmente. De otra parte, los residuos de demolición y construcción también demandan alternativas mucho más eficaces y eficientes a las implementadas en los últimos años. *La Biodiversidad y la Protección animal*
- Es primordial establecer una estrategia sostenible que permita fortalecer la Unidad Administrativa Especial de Protección Animal y con ello los CAV, en miras de consolidar una red de Hogares de Paso, que se articulen también con el Centro de Bienestar Animal; todo ello asistido de un sistema de monitoreo constante que facilite la adaptación del sistema en el tiempo.

- 
- Dado el contexto biogeográfico y ecosistémico de Cali-Distrito Especial, es de vital importancia fortalecer las acciones de Conectividad Ecológica del SIMAP, siendo este un proceso de carácter transversal, que aporta elementos fundamentales en el mejoramiento de la calidad de vida, así como la mitigación de diversos riesgos y potencial resiliencia de la ciudad ante estos y el Cambio Climático. Razón por la cual debe hacerse un constante estudio y monitoreo de los elementos ecosistémicos presentes en el Distrito y su área metropolitana.



Referencias

- Araque, M.; Vásconez, M.; Mancheno, A.; Álvarez, C.; Prehn, C.; Cevallos, C. y Ortiz, L. (2019). Cuencas Hidrográficas Universidad Politécnica Salesiana. Quito-Ecuador; 1 ed. 136pp
- Chavarro, D. A., Vélez, M. I., Tovar, G., Montenegro-Trujillo, I., Hernández-Tasco, A., y Olaya, A. (2017). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia y el aporte de la ciencia, la tecnología y la innovación. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.31118.87368>
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) y Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA). (2015). Estrategia Municipal de Desarrollo Bajo en Carbono para Cali
- Cotler, H.; Galindo, A.; González, I.D.; Pineda, R.F. y Ríos E. (2013). Cuadernos de divulgación ambiental: Cuencas hidrográficas. Fundamentos y perspectivas para su manejo y gestión. Primera edición. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales México.
- CVC, CIAT y DAGMA. (2015). "Estrategia Municipal de Desarrollo Bajo en Carbono para Cali". Santiago de Cali. 164 pp.



DAGMA (2019). Documento Técnico para el Plan de Gestión Ambiental de Cali PGAC. Alcaldía de Santiago de Cali. <https://www.cali.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=d escargas&IFuncion=descargar&idFile=43280>


DAGMA (2023). Plan de Silvicultura de Santiago de Cali - “Legitimando el arbolado urbano”. <https://www.cali.gov.co/dagma/loader.php?IServicio=Tools2 &ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=52714>

Departamento Administrativo de Planeación (DAP).(2021). Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS. Alcaldía de Santiago de Cali. 617p. https://www.ciudadlimpiacali.com.co/wp-content/uploads/2017/08/1-PGIRS_SANTIAGO_DE_CALI_2015_2027.pdf

Gamboa-Becerra, H.A. (2018). Estimación del índice de riesgo ecológico (IRE) del ecosistema fluvial de la cuenca del rio Dagua. Universidad del Valle. Trabajo de grado – Maestría. <https://hdl.handle.net/10893/15446>.

Gandini, M.A. 2016. Análisis del Programa Cali Como Vamos, Aspectos Ambientales, en Percepción y Ciudad: Análisis de la Encuesta Cali Cómo Vamos (2005-2014). ISBN: 978-958-8713-88-5. Universidad Autónoma de Occidente, Cali.

Gandini, M.A. 2021. La distritalización de Cali y sus efectos en la sostenibilidad de la ciudad-región. En Rodríguez Caporalli, E. y



Sanabria Pulido, P.P. (eds.) (2020). Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización. Colombia: Universidad de los Andes, Universidad San Buenaventura Cali y Universidad Icesi. DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/ee.11.2020>

Irassar, E., Tobón, J., Vanderley, J., Punhagui, K. y Mack, Y. (2020). Ciudades sostenibles y resilientes: el desafío latinoamericano. Revista FICEM. Ed. N 7 Pag 78-90. <https://ficem.org/revista-edicion-2020/>


Naciones Unidas. Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. (4 de marzo de 2023) <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

Naciones Unidas. Impacto Académico: Sostenibilidad. (31 de marzo de 2023). <https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/sostenibilidad>

Moré, E. & Niño, W. E. (2022). Elementos conceptuales sobre desarrollo sostenible. Dictamen Libre, (30). <https://doi.org/10.18041/2619-4244/dl.30.8820>

ONU (2017). Nueva Agenda Urbana. United Nations. [http://urbanhabitat.com.ar/data/Planear el Barrio.pdf](http://urbanhabitat.com.ar/data/Planear%20el%20Barrio.pdf)

Peña-Salamanca E. 2008. Perdida de la Biodiversidad y de la Base Ecosistemica. En: "Desarrollo sostenible en Colombia:



Principios, aplicaciones y lineamientos de política para Colombia”. Programa Editorial Universidad del Valle. p.33 – 44.

Peña-Salamanca E., M. L. Palacios & N. Ospina-Alvarez. Indicadores de contaminación. Editorial Universidad Del Valle ISBN: 958-670-468-8. 164 p.


Secretario de gestión del riesgo de emergencias y desastres. (2023). Plan de gestión del riesgo de desastres de Santiago de Cali. Alcaldía de Santiago de Cali.

Statista (marzo 03 de 2024). Nivel promedio de dióxido de carbono (CO2) en la atmósfera entre 1959 y 2023(en partes por millón) <https://es.statista.com/estadisticas/1269928/concentracion-atmosferica-global-de-dioxido-de-carbono/>

Torres-Gonzalez, A. B., E. Peña-Salamanca, O. Zuñiga & J. Peña. 2012. Evaluación del impacto de actividades antrópicas en el almacenamiento de carbono en biomasa vegetal en ecosistemas de alta montaña de Colombia. Bol. Cient. Centro Museos Hist. Nat., 16: 132 - 142.

UNISDR (2017) Cómo desarrollar ciudades más resilientes -Un Manual para líderes de los gobiernos locales, Ginebra, Suiza: Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la

Reducción de los Desastres. <https://eird.org/americas/docs/manual-para-lideres-de-los-gobiernos-locales.pdf>



Valencia, M.A.; Machado, G.; Otero, D.; Buitrago, L. y Rivera S. (2022).
Laura Recomendaciones para la política de transición
energética de Colombia. WWF.
https://wwflac.awsassets.panda.org/downloads/transicio-n-energetica_b8_c6.pdf

Zarta, P. (2018). La sustentabilidad o sostenibilidad: un concepto poderoso para la humanidad. *Tabula Rasa*, (28), 409-423. Doi: <https://doi.org/10.25058/20112742.n28.18>

Zuñiga, L.M., Obrero, R., Pérez, R. y Castillo, L.G. (2019). Perspectivas sostenibles del desarrollo: integración de la resiliencia a la ordenación urbana. *Avances*, 21(4), 394-404. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/6378/637869114001/html/>



SECCIÓN 3

CALI
CON UN BUEN
GOBIERNO





Sección 3: Cali con Buen Gobierno


Introducción

“Cali con Buen Gobierno” es un conveniente propósito misional emprendido por el Plan de Desarrollo Distrital de Cali 2024-2027 “Cali, Capital Pacífica de Colombia”. La Cali del presente debe ser capaz de superar el letargo de las viejas estructuras burocráticas, por un sistema innovador que permita avanzar hacia el logro de instituciones ágiles, eficientes y transparentes, que tracen un modelo de ética pública y generen valor en los ciudadanos.

El impacto negativo que en el pasado han supuesto administraciones con bajo liderazgo y escasas ejecutorias, hace pensar que los caleños y caleñas desean que su gobierno supere el limitado horizonte de la administración de los recursos, la politiquería y el clientelismo, por una gerencia territorial orientada a generar resultados, a catapultar el desarrollo regional y a recuperar la confianza de los diversos actores y sectores.

Con la actitud y probidad que profesen los servidores públicos, una institucionalidad que conciba al ciudadano como el eje central de la acción pública e instruya, en doble vía, en torno al combate decidido y frontal contra la corrupción y hacia el logro de la transparencia de la gestión pública.

Un gobierno profesional que priorice lo técnico en el ejercicio de la planificación, la ejecución y evaluación de sus políticas públicas. Que incentive la participación de los mejores y más capacitados en el




servicio público e incremente la calidad, mejorando día a día los bienes y servicios que proporciona a la sociedad.

Un gobierno digital alineado con las tendencias globales en la modernización de procesos y procedimientos que, mediante el uso óptimo de las tecnologías de la información (TIC), mejora su capacidad regulatoria, elimina los trámites excesivos y reduce al mínimo los costos asociados al cumplimiento de normas y disposiciones.

En perspectiva de lo anterior, los siguientes policy brief resultan un interesante insumo analítico y proveen importantes recomendaciones para el cumplimiento del propósito “Cali con Buen Gobierno”. En esta ocasión, los profesores Javier Castro Heredia y Carlos Wladimir Castro Cárdenas con Aspectos Propositivos para un Buen Gobierno en nuestra Ciudad y Pedro Pablo Sanabria Pulido y Álvaro José Benedetti Arévalo con el texto ¿Cómo modernizar la administración pública caleña para reconstruir la confianza, crear valor público y mejorar el servicio al ciudadano?, abordan los retos de “transparencia y gobierno abierto” y “gestión pública al servicio del ciudadano”, respectivamente, propuestos en el Plan de Desarrollo 2024-2027 de Santiago de Cali.

Basados en el clima de opinión que sugiere una alta desconfianza en las instituciones, tras una revisión de antecedentes, discusiones académicas y un vistazo a la evolución de la agenda a nivel nacional, Heredia y Castro analizan los programas “Ciudadanía Activa” y “Gobierno Abierto” enmarcados en el reto de Transparencia y




Gobierno Abierto. Sus recomendaciones apuntan a descifrar la ruta hacia el Buen Gobierno en la ciudad mediante acciones que logren el empoderamiento ciudadano, recuperen la confianza y fortalezcan la institucionalidad.

Un desafío cardinal, como sugieren los autores, “hacia la gestión de la transparencia y la ciudadana activa, que consulta y participa y un gobierno abierto que informa e incorpora la perspectiva de los ciudadanos en sus decisiones”.

Por su parte, Sanabria y Benedetti abordan la necesidad de pensar la gestión pública desde una mirada integral con el análisis de cuatro líneas de acción clave. En primer lugar, cómo lograr una estructura institucional que apunte a mejorar la forma en que la gestión pública local interactúa con el ciudadano. Segundo, cómo mejorar la calidad de las respuestas que el ciudadano recibe a través de la provisión de bienes y servicios públicos. Como bien sugieren, una Cali convencida de que “la razón de ser de la administración pública es la creación de valor público para la ciudadanía”.

Tercero, de qué manera facilitar la interacción con otros sectores y actores mediante acciones de gobernanza colaborativa y entre niveles de gobierno (gobernanza multinivel). Y cuarto, mecanismos que permitan la simplificación y mejora de los trámites y servicios a proveer por parte de la alcaldía distrital, todo un desafío además para resolver asuntos de interés colectivo como “inseguridad, desempleo, deterioro de la infraestructura y los espacios públicos, incumplimiento



de normas e irrespeto a las reglas, desapego y falta de sentido de pertenencia”.

En síntesis, los autores coinciden con que el logro del Buen Gobierno y el mejoramiento de la relación de la administración pública local con la ciudadanía, implica la aplicación efectiva de un enfoque de gobernanza en el que la alcaldía lidere los procesos de construcción colectiva con los diferentes actores públicos, privados y de la sociedad civil mediante una modernización efectiva de su estructura institucional.



Aspectos Propositivos para un Buen Gobierno en nuestra Ciudad⁵

Javier Andrés Castro Heredia

Universidad del Valle

Carlos Wladimir Gómez Cárdenas


Universidad del Valle

Introducción

El Plan de Desarrollo Distrital de Cali 2024-2027 “Recuperemos Cali”, plantea como uno de sus propósitos proyectar a “Cali con Buen Gobierno”. Este desafío incorpora el reto de “Gobierno Abierto y Transparente” que se busca alcanzar por medio de dos programas: “Ciudadanía Activa” y “Gobierno Abierto”.

Con el ánimo de contribuir a la construcción del propósito “Cali con Buen Gobierno” el presente documento discutirá los principales antecedentes de la problemática del “Buen Gobierno” en la ciudad, ofreciendo recomendaciones de política pública para una adecuada intervención de las relaciones entre la Administración Pública Distrital y la Ciudadanía. Los lineamientos proyectados podrán ser incorporados en los programas de gobierno en aras de alcanzar los

⁵ Los autores agradecen los valiosos aportes y compromiso, para la elaboración del documento, de los siguientes pares académicos y expertos Ad Hoc: Raúl Andrés Tabarquino Muñoz y José Santiago Arroyo Mina.




diferentes indicadores de producto y resultado articulados al Plan de Desarrollo Distrital.

Las recomendaciones se dirigen al trabajo continuo entre empoderamiento ciudadano y fortalecimiento de la capacidad del gobierno distrital con el objetivo de alcanzar mayores niveles de confianza institucional en medio del tránsito entre la noción de gobierno tradicional y el proceso de gobernanza. Las recomendaciones se desprenden de una formulación y justificación del problema de la alta y persistente desconfianza institucional, así como de una revisión de antecedentes y discusiones académicas, un vistazo a la evolución de la agenda a nivel nacional y las consultas a los pares invitados.

Justificación

La confianza de la ciudadanía caleña hacia las instituciones es muy baja. La encuesta Calibrando del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Icesi muestra que la confianza en los funcionarios públicos de la ciudad se encuentra entre los 2,8 puntos para 2017 y 3,2 puntos en 2022. Esto significa que existe un grave problema que atraviesa diferentes administraciones distritales y que involucra la capacidad de respuesta y gestión del gobierno local, sino que además involucra a la disposición hacia la participación e inclusión ciudadana, la transparencia en el manejo de los asuntos de gobierno y el acceso a la información relevante. Y más aún, la fractura de la administración de la ciudad con los ciudadanos va por dos carriles, uno el de la



desconfianza institucional y el otro por la insatisfacción con la canasta de bienes y servicios prestados.


De igual manera, en la última encuesta aplicada por la estrategia “Cali Como Vamos” (Nov-Dic – 2023) liderada por la Cámara de Comercio de Cali, más del 80% de la Ciudadanía manifiesta poca o ninguna confianza en el alcalde y los funcionarios Públicos. Mientras, el 43% de los Ciudadanos considera que la Gestión Pública en términos de eficiencia y transparencia desmejoró. Otro 43% considera que ni mejoró, ni desmejoró. Sólo el 14 % de los Caleños perciben mejora en la eficiencia y transparencia de su Administración Pública.

Adicionalmente, la desconfianza de los Ciudadanos hacia la Administración Pública se evidencia en un distanciamiento cada vez mayor con las instituciones democráticas (Latinobarómetro, 2017, 2023). La Ciudadanía demanda en consecuencia la implementación de iniciativas orientadas a ampliar su participación en la vida pública.

El reclamo ciudadano exige una mejor comunicación pública fundamentada en la confianza y la transparencia. Este proceso de mejora de la comunicación, demanda tener en cuenta las diferencias poblacionales. La población en situación de discapacidad, madres cabezas de familia, mujeres, adultos mayores, niños, jóvenes, población diversa consumen la información de manera diferenciada.

Contexto e importancia del Problema


Ese alto nivel de desconfianza e insatisfacción con las instituciones políticas y en los políticos es una característica de lo que se denomina



en la literatura como la “Crisis de Representación” (Domínguez, 1997; Mainwaring, 2006). Sin embargo, existen salidas para esta crisis, especialmente aplicadas desde los gobiernos locales a partir de finales de la década de los noventa. Se trata de una transición desde un modelo de gobernabilidad local hacia la gobernanza local, un proceso que trae nuevas instituciones y una diversidad de prácticas y formas de acercamiento e integración con la ciudadanía. La gobernanza local tiene un conjunto de medidas para el mejoramiento de la democracia local y brindar vínculos con la ciudadanía de manera continua, no solo en época de elecciones (Stoker, 1998; Giguère, 2004).

El objetivo final de las nuevas formas de gobernanza es encontrar los métodos óptimos para direccionar conjuntamente intereses comunes, de parte del gobierno, la actividad productiva y la sociedad, y alcanzar estrategias de desarrollo económico y social estables a nivel local y regional (Giguère, 2004). La clave para la transición está en la implementación de estrategias efectivas de interacción con la ciudadanía.

En primer lugar, la estimulación y afianzamiento de los canales de participación ciudadana. El modelo tradicional es el involucramiento de la ciudadanía en procesos de participación, órganos consultivos y mecanismos como audiencias públicas, rendiciones de cuentas, entre otros. No obstante, existen mecanismos, como el empoderamiento ciudadano, para obtener retroalimentación de los interlocutores




sociales y grupos de población en proyectos liderados por autoridades locales y regionales (Hirst, 2013).

En segundo lugar, la implementación de un gobierno abierto, que tiene diferencias con la estrategia de participación. Esto implica la creación de redes, lo más amplias posibles, para difundir información, estadísticas, planes, programas y proyectos de las administraciones locales, donde se facilite la comunicación en doble vía para recibir retroalimentación y aportes por parte de la ciudadanía.

El canal de gobierno abierto permite refinar y modular las intervenciones y las políticas públicas buscando la maximización de su impacto en la sociedad y el territorio, de la manera más directa posible, ciudadano- sociedad civil-administración local, sin el filtro de las asociaciones y grupos de interés (Hirst, 2013; Montambeault, 2015).

La introducción de estas estrategias y elementos hacia la gobernanza y el buen gobierno transcurre de una forma lenta en Colombia. Una revisión de los últimos 15 años muestra el siguiente panorama. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 introduce el concepto de buen gobierno a partir del planteamiento de políticas y prácticas de transparencia que fortalezcan los esquemas de rendiciones de cuentas y los modelos de medición y seguimiento de las acciones del gobierno mediante resultados cuantificables.

Luego, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 enfatiza en el mejoramiento del acceso y la calidad de la información pública para prevenir la corrupción. De igual manera, propende por reforzar el




gobierno de la urna de cristal y la articulación con las instituciones públicas para ejecutar la Ley de Transparencia y el Estatuto Anticorrupción.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 reconoce los altos niveles de desconfianza institucional de los colombianos, pero valora los esfuerzos y avances con relación al acercamiento de la gestión pública al ciudadano y la superación de las opacidades del sector público permitiendo el control social de sus acciones.

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 describe una serie de estrategias para la recuperación de la confianza a través del fortalecimiento del vínculo Estado-Ciudadanía. En suma, la evolución es lenta, primero se pone el tema en la agenda central, probablemente debido a factores externos como la adhesión a la OECD, luego se construye y refuerza el marco institucional, normativo y legal, a continuación, se le brinda el toque resultadista con la incorporación de indicadores y en los últimos años se apuesta por la articulación institucional y el fortalecimiento de capacidades a nivel local y regional.


Sin embargo, se debe anotar que el énfasis ha sido en la transparencia porque en el caso de la participación ciudadana lo que existe es una sobre oferta institucional (Velásquez y González, 2015). El balance de este exceso de mecanismos de participación, cerca de 50 leyes en las últimas tres décadas, trae una fragmentación del mecanismo social, un distanciamiento y aprovechamiento de las bases por parte de sus líderes.



El problema del “Buen Gobierno” ha afectado a la administración pública en su relación con la Ciudadanía de manera creciente en los últimos 25 años. La corrupción, el abuso del poder, la arbitrariedad, la falta de responsabilidad y la ausencia de respuestas ante los ciudadanos por parte de quienes manejan los asuntos públicos, incrementan la desconfianza de los gobernados frente a sus gobernantes.

Para contrarrestar estas problemáticas vinculadas con el “Buen Gobierno”, a escala global se vienen implementando una serie de medidas administrativas enmarcadas en procesos de reforma democrática del Estado (OCDE, 2001, 2020; Código Iberoamericano de Buen Gobierno, 2006). Estas medidas buscan acercar al Ciudadano a la Administración Pública, revirtiendo las asimetrías existentes en esta relación.

Las iniciativas tendientes a contrarrestar los problemas del “Buen Gobierno” se soportan en los principios de transparencia, imparcialidad, publicidad de las acciones del Estado y corresponsabilidad en los ejercicios de gobierno. Estos principios procuran fortalecer las prácticas democráticas de la administración pública, ajustando la provisión y prestación de bienes y servicios públicos a las expectativas y requerimientos de la Ciudadanía, mediante adecuados canales de información y comunicación que permitan conocer el desempeño de la administración pública y a su vez manifestar las necesidades y problemáticas sentidas por el ciudadano.



Las relaciones entre la administración pública y la ciudadanía son parte esencial de la vida en democracia. La democratización de la administración pública implica convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control. En términos prácticos, esto implicaría fortalecer tres dimensiones de la relación ciudadanía/administración pública: información, consulta y participación (Tabla 1).

La primera dimensión tiene que ver con la difusión de información que la administración pública genera sobre sus diversas actuaciones. La segunda implica un relacionamiento bidireccional en el cual la administración pública es consultada por los ciudadanos e interpela a la ciudadanía sobre sus intereses y expectativas. La tercera dimensión de participación ciudadana activa permite la toma de decisiones públicas fundamentada en el principio de la coparticipación. Al pasar de la información a la consulta y, de allí, a la participación activa, la influencia de la ciudadanía en la gestión pública se incrementaría. A su vez, la administración pública reforzaría sus relaciones con la ciudadanía (OCDE 2020).

La transformación estatal desde el marco democrático se relaciona estrechamente con una mayor responsabilidad de la administración pública en sus actuaciones y el fortalecimiento de la ciudadanía y su capacidad de exigir derechos. La legitimidad de la administración pública aumenta con el reconocimiento, la promoción y garantía de los derechos ciudadanos a la información, la consulta y la participación (Cunill Grau, 2013).


Tabla 1. Dimensiones de la relación administración pública – ciudadanía.

| | INFORMACIÓN | CONSULTA | PARTICIPACIÓN |
|------------------------|---|---|--|
| Propósitos | Comunicar las decisiones sobre los diferentes cursos de acción gubernamental. | Fortalecimiento bidireccional de las relaciones administración pública – ciudadanía. | Comunicar las decisiones sobre los diferentes cursos de acción gubernamental. |
| Herramientas | <ul style="list-style-type: none"> - Interfaces de acceso a la información. - Portales Web. - Rendición de Cuentas. | <ul style="list-style-type: none"> - “Buzones” o puntos de recepción de sugerencias o quejas. - Encuestas y Sondeos de opinión. - Audiencias públicas. - Atención directa a ciudadanos. | <ul style="list-style-type: none"> - Foros de ciudadanos. - Procesos de diálogo. - Mesas Ciudadanas. - Cogestión. |
| Recomendaciones | <ul style="list-style-type: none"> - Hacer atractiva la información. - Respetar la independencia de los canales no controlados. | <ul style="list-style-type: none"> - Velar por el buen funcionamiento de los mecanismos de consulta. - Velar por la utilización de las aportaciones recibidas. | <ul style="list-style-type: none"> - Prever tiempo y medios suficientes. - Velar por el equilibrio y la equidad en la participación. |

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE 2020.

A pesar del avance normativo en los temas de transparencia, las diferentes legislaciones y reglamentaciones a nivel nacional, no han producido mayores niveles de confianza en las instituciones públicas o menor percepción de corrupción por parte de los ciudadanos. La relación administración pública – ciudadanía está soportada en la confianza que produce la transparencia de las actuaciones públicas.

La participación ciudadana en los asuntos públicos produce valor público y otorga legitimidad y aceptación de las intervenciones que buscan contrarrestar las diferentes problemáticas sociales. Aunque se reconoce por parte de las autoridades la importancia de la



participación ciudadana, la realización de eventos o procesos participativos con la ciudadanía no inciden en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La toma de decisiones sobre los asuntos públicos incorpora de manera débil la perspectiva de los ciudadanos.

La información, consulta y participación en tanto dimensiones que fortalecen la relación entre la administración pública y la ciudadanía pueden robustecer sus efectos positivos con la incorporación de las tecnologías informáticas y comunicacionales. Sin embargo, la expansión de las tecnologías de la información está subutilizada para mejorar la gestión pública, recuperar la confianza de los ciudadanos y estimular la opinión pública.

Necesidad de intervenir el Problema

La oportunidad de acercar el ciudadano a la administración pública está soportada en la necesidad de examinar los mecanismos, las instancias y los instrumentos que promueven la comunicación de los asuntos públicos. El desempeño de la administración pública puede incorporar para su mejoramiento continuo la perspectiva y el interés de los Ciudadanos a través de flujos bidireccionales de información, consulta y participación. La comunicación fluida entre administración pública y ciudadanía hoy es necesaria para recuperar la confianza y credibilidad en las instituciones (Canales y Romero, 2017; Villegas, 2018).

La transparencia es la pieza clave en la relación gobierno - ciudadanía (Mariñez, 2013). La Transparencia mejora el desempeño de la democracia (Sandoval, 2013). La transparencia propende por el acceso oportuno, suficiente y garantizado de la ciudadanía a la información sobre el desempeño de la administración pública en cumplimiento de sus funciones (Emmerich, 2004).

El “Buen Gobierno” puede lograrse promoviendo una cultura de la transparencia que recupere la confianza ciudadana. La información, consulta y participación son dimensiones por promover mediante mecanismos, instancias e instrumentos que generen información de valor para la toma de decisiones orientada a la solución de situaciones socialmente problematizadas.

Las problemáticas relacionadas con el Buen Gobierno son reconocidas e intervenidas desde la Administración Distrital de Santiago de Cali. En el período 2020- 2023, se adelantaron una serie de acciones cuyos resultados se resumen en la Tabla 2.

Tabla 2. Acciones y Resultados adelantados por la Alcaldía Distrital relacionados con el Buen Gobierno.

| Acciones adelantadas | Organismos o actores involucrados | Resultados obtenidos |
|---|--|--|
| Coordinación de instancias internacionales, nacionales y locales en función de aunar esfuerzos y sinergias para la consolidación de estrategias en materia de gobierno abierto, transparencia y lucha contra la corrupción. | <ul style="list-style-type: none"> - Oficina de Transparencia. - USAID. - Universidad de los Andes. - La Silla Vacía. - Foro Nacional por Colombia. – Transparencia por Colombia. | Cooperación técnica internacional para apoyar la entidad en temas de protocolos de protección a los denunciantes, transparencia en trámites, servicio al ciudadano, plan anticorrupción, contratación abierta y participación ciudadana. |

| Acciones adelantadas | Organismos o actores involucrados | Resultados obtenidos |
|--|---|--|
| Participación en el IV Plan de Acción Nacional de Estado Abierto. | - Oficina de Transparencia. | Proyección de aspectos técnicos para la formulación de Planes de Acción de Estado Abierto. |
| Ejercicios de cocreación en torno a temáticas de acceso a información pública, contratación pública, medio ambiente y género. | - Oficina de Transparencia. -Departamento Administrativo de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. -Departamento Administrativo de Contratación y Pública. - Ciudadanía en general. | Diseño preliminar de un modelo de gobierno abierto con enfoque relacional con base en la metodología de innovación IDEA – Información, Decisión y Acción. |
| Participación en sesiones ordinarias del Comité Nacional de Estado Abierto. | - Oficina de Transparencia. . | Consolidación de instrumentos de política nacional en materia de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Implementación y evaluación del IV Plan de Acción Nacional de Estado Abierto. Cocreación del V Plan de Acción Nacional de Estado Abierto. |
| Participación en la Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción "RITA" | - Oficina de Transparencia. . | Articulación con la Comisión Regional de Moralización y los entes de control que la conforman para la gestión de denuncias sobre presuntos hechos de corrupción. |
| Promoción de lineamientos y medidas para disminuir los riesgos de corrupción y fortalecer la cultura de la probidad y transparencia en la Administración Municipal y en las entidades descentralizadas del Distrito de Santiago de Cali. | - Oficina de Transparencia. . | Modelo de gestión de conocimiento que integró el rediseño del botón de transparencia, la actualización del procedimiento de gestión del enlace de transparencia que permitió incluir las acciones para transparentar proyectos estratégicos de ciudad. |
| Fortalecimiento de capacidades institucionales en torno a la identificación, calidad, utilización, producción y reutilización de la información pública a través de la gestión de datos abiertos. | - Oficina de Transparencia. - Dependencias de la Alcaldía Distrital. | Publicación de 325 conjuntos de datos nuevos. Actualización de 675 conjuntos de datos en el portal datos.cali.gov.co. |
| Definición de lineamientos en materia de confidencialidad y anonimato, con el propósito de implementar medidas institucionales efectivas para la promoción de la denuncia. | - Oficina de Transparencia. - USAID. | Guía de protección a denunciantes. |

| Acciones adelantadas | Organismos o actores involucrados | Resultados obtenidos |
|---|--|--|
| Formulación de acciones preventivas y pedagógicas en materia de corrupción. | - Oficina de Transparencia. - USAID. | Ruta para prevenir la corrupción en trámites sensibles para la ciudadanía. |
| Gestión de denuncias sobre presuntos hechos de corrupción. | - Oficina de Transparencia. - Centros de Atención Local Integrada "CALI's". | Actualización del procedimiento para permitir la recepción de denuncias sobre presuntos hechos de corrupción. |
| Formulación de instrumentos claves para la lucha contra la corrupción. | - Oficina de Transparencia. | Diseño de protocolo anticorrupción. |
| Fortalecimiento de capacidades administrativas. | - Oficina de Transparencia. - Centros de Atención Local Integrada "CALI's". | Formación de cien (100) servidores públicos y contratistas de la Alcaldía encargados de atender a la ciudadanía en los diferentes puntos de atención de ventanilla única en materia de denuncias sobre presuntos hechos de corrupción. |
| Ejercicios de constitución de espacios para que la ciudadanía observe la gestión pública. | - Oficina de Transparencia. | Constitución de tres observatorios ciudadanos de Transparencia. |


Fuente: Adaptado de Informe de Gestión y Balance de Resultados de la gestión Institucional del período de Gobierno 2020-2023.

Recomendaciones de Política.

Gestionar la transparencia fomenta la ciudadanía activa que consulta y participa y un gobierno abierto que informa e incorpora la perspectiva de los ciudadanos en sus decisiones. El reto "Transparencia y Gobierno Abierto" implica el desarrollo de medidas administrativas que materialicen las dimensiones de Información, Consulta y Participación.

Medidas para operacionalizar la dimensión de la Información

La información que genera valor público debe soportarse en datos completos, primarios, oportunos, accesibles, procesables y abiertos




(Rebolledo et al., 2015). Un Gobierno de datos abiertos es un Gobierno transparente que aumenta el control ciudadano. Los datos abiertos generan valor público entendido como valor social, político y económico. El acceso a datos promueve la innovación y creación de nuevos bienes y servicios que pueden atender las necesidades ciudadanas.

La gestión de datos es un proceso para liderar por parte de la Administración Pública orientado a la concreción de iniciativas de Gobierno Abierto. Este proceso comprende una serie de etapas que armonizan el ciclo de vida de los datos. El ciclo implica la Creación de Datos, Selección, Armonización, Publicación, Interconexión, Descubrimiento, Exploración, Explotación y Conservación o Sostenibilidad de los datos (Attard et al., 2015).

La herramienta por excelencia para la difusión del proceso de gestión de datos son los portales web. La información gestionada debe dar cuenta sobre la trayectoria de los representantes políticos, sobre cómo gestionan los recursos colectivos, cómo informan de la gestión y qué instrumentos proporcionan para la participación ciudadana (Rebolledo, et al., 2015).


Bajo esta orientación resulta útil revisar la experiencia liderada por la Universidad Autónoma de Barcelona denominada Mapa InfoParticipa. A la luz de esta experiencia, la operacionalización del concepto de Gobierno Abierto se examina con 52 indicadores sobre la información y datos referidos en los portales web de las entidades gubernamentales. La Tabla 3 sintetiza los parámetros de



cumplimiento de transparencia de un órgano de gobierno en la dinámica de Gobierno Abierto.

Tabla 3. Cumplimiento de criterios de Transparencia para un Gobierno Abierto.

| |
|---|
| Información sobre las competencias de las Dependencias |
| Información sobre la composición de las Dependencias |
| Información sobre el Calendario de trabajo y Cronogramas de las Dependencias |
| Publicación del orden del día de la sesión de Trabajo de las instancias decisorias |
| Publicación de las actas de las sesiones de trabajo de las Dependencias |
| Publicación de los acuerdos o compromisos del gobierno |
| Información sobre el Plan de Desarrollo |
| Información sobre el Plan de Ordenación Territorial |
| Información sobre la gestión y cumplimiento de los órganos de gobierno |
| Publicación del Presupuesto del Distrito |
| Publicación de la información sobre la ejecución del Presupuesto |
| Publicación de los Registros de Disponibilidad Presupuestal |
| Publicación de Fichas Técnicas relacionadas con los Planes, Programas o proyectos de las Dependencias |
| Información sobre la situación del Distrito |
| Información sobre e-mails de los miembros del gobierno |
| Información sobre e-mails de los miembros de los Partidos de gobierno, Independientes y de Oposición |
| Información de acceso a redes sociales de la Alcaldía |
| Información sobre otros mecanismos de participación: consejos territoriales, mesas técnicas, etc. |
| Agenda de actividades y ciudadanas |
| Directorio de entidades del Distrito |
| Información sobre las herramientas de participación para el seguimiento del Plan Distrital de Desarrollo, los Planes de Acción, Programas y Proyectos ejecutado por las diferentes Dependencias |
| Información sobre las herramientas de participación para la elaboración y/o el seguimiento del Presupuesto |
| Publicación del contacto con la persona responsable de Comunicaciones de las Dependencias |



Publicación de actuaciones de los miembros de los Partidos de Oposición o Independientes

Publicación del perfil, trayectoria profesional y política de los funcionarios de gobierno

Publicación de los procesos de selección y contratación de funcionarios, bienes, servicios y obra pública

Fuente: Adaptado de Rebolledo, et al., 2015.

El gobierno abierto supone la puesta en marcha de cambios organizativos para mejorar la prestación de bienes y servicios públicos y los procesos de toma de decisiones. La gestión de la información puede garantizar un acceso libre y gratuito a los datos de gestión de los asuntos públicos. La gestión de datos abiertos soporta el ejercicio del buen gobierno sobre criterios de transparencia, colaboración y la participación de la ciudadanía en el diseño y ejecución de las políticas públicas (Cotino, et al., 2015).

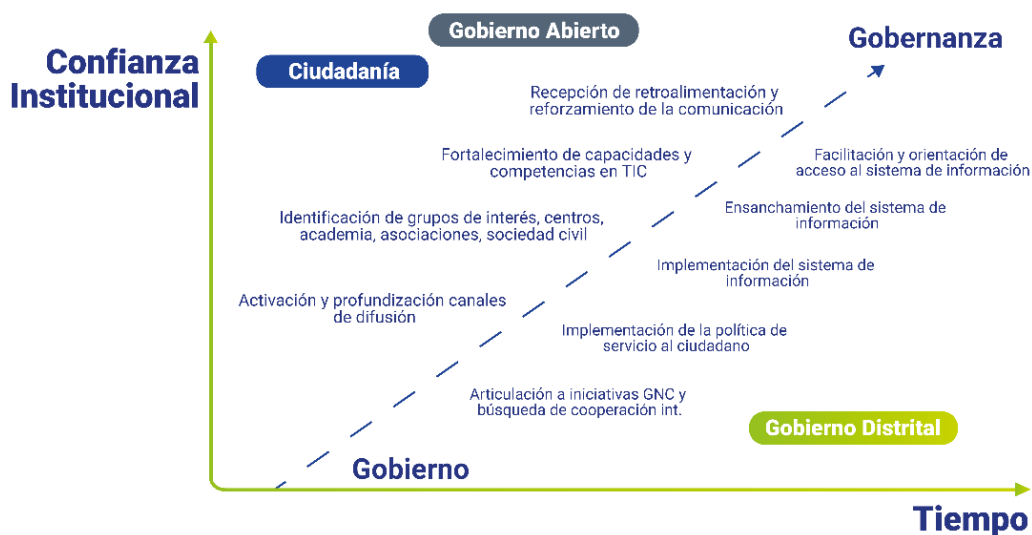
La línea de gobierno abierto se convierte en un desafío porque existe la necesidad de implementar un sistema de información y de fortalecer ciertas capacidades para el manejo por parte de los ciudadanos (Figura 1). También se requiere un proceso continuo de ensanchamiento y actualización de información, adoptando, por ejemplo, otras plataformas de la institucionalidad distrital.

Medidas para operacionalizar la dimensión de la Consulta

La dimensión de Consulta busca el fortalecimiento bidireccional de las relaciones administración pública – ciudadanía. “Buzones” o puntos de recepción de sugerencias, quejas o reclamos; Puntos de Atención directa al Ciudadano; Encuestas y Sondeos de opinión y


Audiencias públicas son las herramientas utilizadas para alcanzar este propósito.

Figura 1. Recomendaciones y orientaciones para la línea de Gobierno Abierto



Estas herramientas pueden dinamizarse gracias al manejo de las tecnologías informáticas y comunicacionales. La expansión de las tecnologías de la información es una oportunidad para mejorar la Administración Pública, recuperar la confianza de los ciudadanos y estimular la opinión y la innovación social. Medidas para operacionalizar la dimensión de la Participación

La realización del “Buen Gobierno” se soporta en los principios de la transparencia, la colaboración y la participación. La participación valora la cooperación ciudadana en la Administración Pública. Los foros de ciudadanos, procesos de diálogo social, mesas ciudadanas,



y la cogestión de los asuntos públicos son las herramientas que dinamizan la participación.

La participación ciudadana se expresa en niveles que presuponen sensibilidades, capacidades y conocimientos de los asuntos públicos por parte de los interesados. información, comunicación, deliberación, decisión, cogestión y autogestión, son niveles de la participación ciudadana. (castellanos, 2020)

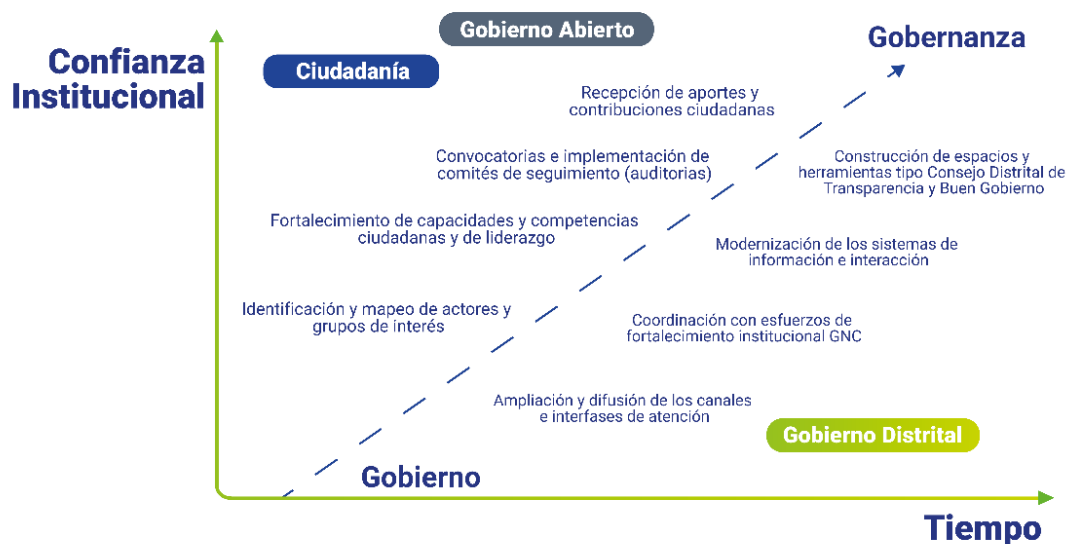
Los ámbitos de participación ciudadana son instancias que buscan incorporar los saberes comunitarios a los procesos de toma de decisión en la administración pública. La participación ciudadana en instancias tales como las asambleas comunitarias, los paneles ciudadanos, los presupuestos participativos, los consejos consultivos, entre otros, permiten conocer las expectativas, los intereses y las apuestas ciudadanas a la solución de los problemas públicos (castellanos, 2020).

El reto transparencia y gobierno abierto trabaja el acrecentamiento de la confianza institucional a través del tiempo, teniendo en cuenta a la ciudadanía y al gobierno distrital en continua interacción, desde la concepción de gobierno tradicional hasta un nivel de gobernanza.

En la Figura 2 se muestran las acciones orientadas a la identificación, fortalecimiento, convocatoria y participación efectiva de los ciudadanos, así como las acciones específicas del gobierno distrital en la ampliación de los canales participativos, la articulación con esfuerzos de orden nacional, la modernización de los sistemas de


información, hasta llegar a la construcción de espacios de interacción con la ciudadanía.

Figura 2. Recomendaciones y orientaciones para la línea de Ciudadanía Activa



Comentarios finales

La recuperación de la confianza institucional de la ciudadanía caleña necesita de un trabajo continuo de interacción entre el gobierno distrital y los ciudadanos; concentrando esfuerzos en la ciudadanía y en la propia arquitectura del gobierno distrital; afianzando capacidades y herramientas de trabajo en terreno; y ensanchando y modernizando toda la oferta institucional, tecnológica y de política. De igual manera, es importante reconocer las diferencias entre las líneas, una más colectiva y grupal que la otra, y el sello distintivo particular.



La posibilidad de desarrollar el propósito “Cali con Buen Gobierno” en su reto de Transparencia y Gobierno Abierto, implica adelantar medidas orientadas a intervenir las dimensiones de la información, la consulta y la participación. El mejoramiento del proceso de comunicación es un aspecto transversal para materializar dichas dimensiones. Este desafío debe responder a los principios de coordinación y articulación institucional. El conjunto de las dependencias de la Alcaldía Distrital puede aportar en la realización de este propósito establecido en el Plan Distrital de Desarrollo. La Gerencia de Ciudad en articulación con la Oficina Asesora de Transparencia son las instancias llamadas para liderar el conjunto de dependencias de cara a la gestión de datos abiertos que generen valor público y dinamicen los procesos de innovación social en la creación de nuevos bienes y servicios públicos.



Referencias

Alcaldía Distrital de Santiago de Cali. (2023). Informe de Gestión y Balance de Resultados de la gestión Institucional del período de Gobierno 2020-2023.


Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., & Auer, S. (2015). "A systematic review of open government data initiatives". *Government information quarterly*, 32(4), 399-418

Canales, José Manuel y Romero, Adela. (2017). "Algunas consideraciones sobre la transparencia pública y el buen gobierno". *Revista Española de la Transparencia* N° 5. Segundo Semestre 2017.

Castellanos, Jorge. (2020). "Participación ciudadana y buen gobierno democrático: posibilidades y límites en la era digital". Madrid: Marcial Pons.

Cotino, L., Sahuquillo, J. L., y Corredoira, L. (2015). "El paradigma del gobierno abierto. Retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración". Universidad Complutense de Madrid.

"Código Iberoamericano de Buen Gobierno". Aprobado por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Montevideo, Uruguay, 22 y 23 de junio de 2006. Adoptado por la XVI Cumbre Iberoamericana



de Jefes de Estado y de Gobierno. Montevideo, Uruguay, del 3 al 5 de noviembre de 2006. (Resolución N° 15 de la “Declaración de Montevideo”).

Cunill Grau, Nuria. (2013). “¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas”. Revista perspectivas sobre el estado las políticas públicas y la gestión. Año 1. No. 1. (mayo 2013): 44-81.

Corporación Latinobarómetro. Informe 2023. “La recesión democrática de América Latina”. Santiago de Chile, julio de 2023.


Corporación Latinobarómetro. Informe 2017. Buenos Aires, Argentina.

Domínguez, J. I. (1997). Latin America's crisis of representation. *Foreign Aff.*, 76, 100.

Emmerich, Gustavo. (2004). “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana.” *Revista Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 2, núm. 4, segundo semestre, 2004, pp. 67-90.

Giguère, S. (2004). *New forms of governance for economic development*. OECD Publishing, Paris.

Hirst, P. (2013). *Associative democracy: New forms of economic and social governance*. John Wiley & Sons.



Mainwaring, S. (2006). The crisis of representation in the Andes. *J. Democracy*, 17, 13.


Mariñez, Freddy. (2013). “¿Qué transparencia requiere el Gobierno Abierto?”. *Revista de Gestión Pública*. Volumen II número 2, julio - diciembre de 2013. pp. 303 – 333.


Montambeault, F. (2015). *The politics of local participatory democracy in Latin America: Institutions, actors, and interactions*. Stanford University Press.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OECD. (2001). “Citizens as partners: oecd handbook on information, consultation and public participation in policy-making”. Paris: OECD Publications Service.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OECD (2020). *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishing, Paris.

Rebolledo, Marta, Rodríguez-Virgili, Jordi y Zamora, Rocío. (2015). “La comunicación pública y local: transparencia y participación. Análisis comparativo de las websites municipales de Navarra y Murcia”. Ponencia presentada en el XII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración – AECPA. San Sebastián, 13 - 15 de Julio del 2015.

- 
- Sandoval, Irma. (2013). "Hacia un proyecto "democrático-expansivo" de transparencia." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 58 No. 219.
- Stoker, G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. *International social science journal*, 50(155), 17-28.
- Velásquez, F., & González, E. (2015). *La reforma de la Ley de Participación en Colombia. Una experiencia de gobernanza democrática*. *Desacatos*, (49), 48-63.
- Villegas, Víctor: (2018). "Transparencia, cultura cívica y participación ciudadana en democracias, análisis normativo y programático del caso mexicano". *Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, nº 27, 183-202.



¿Cómo modernizar la administración pública caleña para reconstruir la confianza, crear valor público y mejorar el servicio al ciudadano?⁶

Pedro Pablo Sanabria Pulido

Florida Atlantic University

Álvaro José Benedetti Arévalo


Centro Colombiano de Políticas Públicas

Introducción

En la identificación de los problemas de Ciudad de “Cali Como Vamos”, los temas de satisfacción de la ciudadanía con la gestión pública reflejan un importante espacio para mejorar y se configuran como una de las prioridades entre

las necesidades de la ciudadanía frente al gobierno distrital. Como mostramos más adelante en las cifras, en los temas de gestión pública, además de los problemas históricos de capacidad y pobre ejecución, la ciudad vive una problemática central y es que, los caleños y caleñas poco confían en sus gobernantes y en las

⁶ Los autores agradecen los valiosos aportes y compromiso, para la elaboración del documento, de los siguientes pares académicos y expertos Ad Hoc: Raúl Andrés Tabarquino Muñoz y José Santiago Arroyo Mina.




instituciones y organismos que conforman la administración pública local.

La ciudadanía, de forma consistente en diferentes sondeos, reporta demoras en la realización de trámites y una enorme insatisfacción con la administración pública local. Existe una multiplicidad de procesos, reprocesos, filtros, y requisitos subóptimos en las interacciones ciudadanas con las diferentes instancias del gobierno y con los funcionarios.

Los ciudadanos manifiestan dificultades para entender cómo funciona el estado en este nivel subnacional. Por lo anterior, la administración actual y su futuro Plan de Desarrollo Distrital 2024 – 2027 tienen por delante importantes retos de operación efectiva para mejorar la calidad de la gestión pública y con ello satisfacción ciudadana y las percepciones de confianza en el gobierno.

En una mirada, este documento plantea cuatro grandes líneas de acción que creemos logran integrar varios de los propósitos enunciados tanto en el borrador del Plan de Desarrollo, como en el listado estratégico de acciones que lo acompañan.

A continuación, describimos los elementos que justifican la necesidad de repensar la gestión pública local desde la escala ciudadana, luego revisamos la literatura existente sobre los temas relacionados, para luego pasar a definir las cuatro grandes líneas programáticas que proponemos con una serie de recomendaciones específicas en cada una de ellas.




Finalmente, cerrar con algunos elementos que integran nuestra estrategia y líneas de acción sugerida a través de la definición de un modelo de buena gobernanza para la Cali actual.


Justificación

Las deficiencias de la gestión pública a nivel local muestran una deuda histórica de nuestra administración pública con la ciudadanía caleña. Los ciudadanos perciben un Estado a nivel local distante, paquidémico, despreocupado de las necesidades de comunas y corregimientos, indiferente a los problemas rampantes del día a día, e incapaz de responder de forma efectiva a ellos.

A partir de los datos recolectados por “Cali cómo vamos”, correspondientes al año 2023 encontramos que la ciudad se encuentra en un punto muy bajo en los principales indicadores relacionados con la calidad de la gestión pública:

- Apenas un 11% de los encuestados destacó como buena la gestión del alcalde anterior Jorge Iván Ospina
- Un 49% de los ciudadanos afirmó que la corrupción ha aumentado y un 35% que se ha mantenido, reflejando un deterioro institucional percibido de forma clara.
- Los espacios de representación tampoco obtienen buenos resultados en la ciudad. Un 79% tiene una imagen desfavorable del concejo y apenas un 9% califica su gestión como buena.
- En uno de los puntos más bajos de la historia desde que existe la medición de Cali Cómo Vamos, un 92% de los caleños afirma que la cultura ciudadana se ha deteriorado en Cali

- 
- La desconfianza en las diferentes instancias de la gestión pública y de la gobernanza caleña es evidente para el ciudadano. Un 88% de los ciudadanos dice no confiar en el alcalde, un 83% en los funcionarios públicos, un 76% en el sector privado, un 75% en la prensa, y un 75% en los guardas de tránsito. La única entidad que tiene un nivel de confianza un poco mayor es la iglesia, pero apenas llega al 35%.
 - Reflejando problemas de aceptación y calidad de las políticas públicas, por ejemplo, un 90% afirma haber recibido servicios de salud y de ellos un 53% se declara satisfecho, quejándose especialmente por los tiempos de espera para recibir atención
 - El ciudadano y la ciudadana caleña a pesar de ello disfrutan la ciudad, y en buena medida los espacios públicos compiten con la oferta privada de recreación y entretenimiento, reflejando una oportunidad para construir confianza a partir de la mejora de la oferta de bienes y servicios públicos. Un 39% de los encuestados va a parques y un 38% a río/piscina, un 35% a restaurantes y un 29% a centros comerciales, y 26% a cine; 24% realiza actividad física y 23% sale a bailar.
 - La oferta cultural y deportiva de la ciudad es de los pocos temas que reporta altísimos niveles de satisfacción, tales como espectáculos de cine (84%), conciertos ferias y festivales (78%), museos (78%), bibliotecas (71%), parques (75%), actividades deportivas como espectador (82%), actividad física deporte (84%) y ciclovía (84%), entre otras.


- 
- De igual modo, en materia de espacio público, la gente se siente más satisfecha con los escenarios públicos (45%), las zonas verdes (43%) y los parques (43%).

Estos datos dejan ver entonces, la necesidad de pensar la gestión pública desde una mirada integral que plantee, a partir de la estrategia definida, una estructura y unos procesos que apunten a mejorar la forma en que la gestión pública local interactúa con el ciudadano, la calidad de las respuestas que recibe a través de la provisión de bienes y servicios públicos, la interacción con otros sectores y actores (gobernanza colaborativa) y niveles de gobierno (gobernanza multinivel), y la simplificación y mejora de los trámites y servicios de la alcaldía.

Diagnóstico desde Revisión de la Literatura

Diferentes trabajos han definido lineamientos para el futuro de la administración pública caleña. Por ejemplo, el documento Plan Prospectivo y Estratégico del Distrito Especial de Santiago de Cali 2050, (Univalle Instituto de Prospectiva, 2023) plantea dentro del eje institucional, gobernabilidad y gobernanza, un marco de acción que motiva la necesidad de fortalecer la capacidad administrativa a partir de lo definido en la reforma administrativa de 2016, lo cual implicó una transformación en la forma y el número de organismos de la administración local.


Es de anotar, cómo en el documento se indica cómo se dio un incremento de entidades públicas y hubo un intento por formalizar las estructuras de empleo público y los temas de la agenda de políticas



públicas de ciudad. Esto coincide con el trabajo publicado por la Alianza de Universidades para el Desarrollo Regional con Equidad (Sanabria-Pulido y Rodríguez, 2017), en el que se plantean los elementos básicos para definir una estructura matricial, colaborativa e intersectorial para poner a punto la administración pública caleña de forma que permita reforzar la atención en temas claves de capacidad y recursos de la administración pública desde un enfoque orientado a la mejora de la calidad de las políticas públicas, el acercamiento de la administración y el servicio público al ciudadano, y la creación de valor público.

El documento de prospectiva de Univalle (Instituto de Prospectiva, 2023), plantea elementos fundamentales que buscan integrar la necesaria priorización del proceso de Cali Distrito como el mecanismo que permita generar los avances para la modernización de la administración pública distrital. Entre los elementos claves que menciona el documento, se aduce la importancia de mejorar la calidad institucional y organizacional, el empleo público, la adopción de procesos de mejora regulatoria como parte de un enfoque de mejoramiento de la eficiencia, la sostenibilidad fiscal y el fortalecimiento institucional y de la gobernanza territorial, con el fin de poner en orden la casa a fin de adoptar el proceso de Cali Distrito como una apuesta colectiva de proyección de la ciudad.

En la misma línea, el trabajo de la Alianza de Universidades (Rodríguez y Sanabria, 2020) a través del cual se plantean principalmente los retos de coordinación que suponen pasar de una estructura municipal




a una distrital, la necesidad de articular el proceso mismo de distritalización con las dimensiones de modernización administrativa y metropolización, el reto de superar los factores políticos que pueden ralentizar el proceso del paso a Distrito Especial, y la necesidad de tomar acciones que balanceen por ejemplo el paso a localidades, sin poner en riesgo la identidad de las 22 comunas y los 15 corregimientos que constituyen el territorio caleño.

Atención especial mereció en este trabajo la necesidad de definir un modelo estratégico de descentralización y desconcentración en la ciudad a partir de la oportunidad de redefinición estructural, que brindará el proceso de Cali Distrito, justamente bajo el propósito exhibir mejoras y victorias visibles al ciudadano desde la calidad de la gestión pública.

Esta contribución también señaló la importancia de mejorar los procesos iniciados con la Reforma Administrativa de 2016, de suerte que el mejoramiento de las dimensiones de descentralización y desconcentración permitan definir y optimizar los procesos de operación de la administración pública local, y la implementación misma de las políticas públicas en la ciudad.

De acuerdo con la literatura anterior, existen entonces unos ejes fundamentales para el mejoramiento de la calidad de la gestión pública local y el acercamiento con bienes y servicios públicos de calidad al colectivo ciudadano. Por un lado, es evidente la necesidad de poner a punto y actualizar la estructura administrativa de la ciudad en un escenario posterior a la reforma administrativa de 2016, y por



otro avanzar en un modelo de descentralización y desconcentración que potencie el servicio al ciudadano y facilite la operación de la administración.

Por otro, pensar la administración pública a escala ciudad región que permita optimizar los procesos de reforma administrativa, el paso a Distrito Especial, con un proceso inminente de metropolización que potencie la capacidad administrativa a través de nuevas formas de asociatividad territorial. De acuerdo con Benedetti y Arroyo (2018), la clave es incorporar a la planificación todas las posibilidades que ofrece la descentralización y trazar compromisos dentro de visiones más estructuradas de largo plazo que inviten a pensar en programas y proyectos de alto impacto, estructurales y que fomenten las economías de aglomeración y de escala o, para empezar, procesos de asociatividad territorial que se soporten en la confianza y los consensos sociales sobre priorización de grandes apuestas de desarrollo regional.

Y finalmente, un modelo administrativo que le facilite la vida al ciudadano a través de la reducción de trámites, que propicie la creación de valor público, y el mejoramiento de la calidad en la implementación de las políticas públicas. A continuación, exploramos esas líneas como parte de los ejes que se plantean fundamentales para el Plan de Desarrollo.



Recomendaciones sobre líneas programáticas del reto

El siguiente acervo de recomendaciones, tiene la intención de aportar alternativas de solución a la problemática descrita anteriormente mediante el abordaje de cuatro (4) grandes líneas de acción que se proponen a continuación:

Diseño Institucional y Organizacional

La reforma administrativa de 2016 permitió la creación de nuevas capacidades y el mejoramiento en la atención de temas que hasta entonces no tenían doliente en la administración pública local. Aspectos como el gobierno digital, las tecnologías de la información, el fortalecimiento de los organismos encargados de la estructura y la operación administrativa y jurídica, y la consolidación de una nueva parrilla de secretarías sectoriales permitió actualizar la estructura administrativa muchos años posteriores a la anterior reforma.

No obstante, aún persisten importantes retos en materia de diseño institucional y estructura organizacional que sugerimos deben ser tenidos en cuenta en el inmediato Plan de Desarrollo, entre los cuales mencionamos:

Avanzar la estructura administrativa y ponerla al día

A partir de un balance crítico, reconocer los logros y avances que dejó la reforma de 2016 y principalmente identificar vacíos en la implementación de esta o eventuales cambios que fuese necesario realizar superados ocho años luego de su formulación.



Racionalizar y optimizar la gestión presupuestal

Desde el diseño organizacional. Examinar aspectos de la estructura y funcionamiento de la administración pública que permitan asegurar el horizonte de la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto en la ciudad en un momento retador desde el punto de vista de las finanzas públicas locales y el endeudamiento de la ciudad, por ejemplo, en temas de contratación y compra pública, contratación de personal, estructuración de proyectos etc.

Modernizar el empleo público y fortalecer las instancias institucionales

Que mejoren la capacidad de la administración pública desde la gestión del talento humano. A diferencia de otras ciudades del país, los mecanismos de gestión del empleo público en la ciudad siguen en una etapa premoderna.

El empleo público en la ciudad es politizado y por ello no responde a las necesidades de idoneidad y continuidad del talento humano que demanda la gestión pública actual en una ciudad con ingentes demandas ciudadanas.

Para ello se recomienda identificar aspectos relacionados con la formalización, los mecanismos de capacitación, desarrollo y mejora las formas de vinculación al empleo público en la ciudad, y reducir prácticas lesivas asociadas al clientelismo y el padrinazgo político en la asignación de cargos y contratos de prestación de servicios.



Poner al ciudadano en el centro de la estrategia, la estructura y los procesos administrativos


La razón de ser de la administración pública es la ciudadanía. Luego de años turbulentos, los caleños y caleñas sienten una desconexión muy fuerte del aparato público y gubernamental de la ciudad.

Para mejorar la satisfacción y la confianza ciudadana en el servicio público, es necesario analizar la manera como operan los mecanismos de respuesta al ciudadano, tanto desde el punto de vista de las oficinas encargadas como desde los procesos y los trámites, tal y como se mencionará más adelante a partir por ejemplo de los procesos de distritalización y metropolización.

Poner la administración pública caleña en el siglo XXI mediante mejora tecnológica, mejora regulatoria e innovación pública

Mientras la administración pública a nivel global e incluso en otros gobiernos locales a nivel nacional avanza rápidamente hacia un modelo tecnificado y diseñado para la efectividad en el servicio público, la administración pública caleña mantiene muy arraigadas prácticas tradicionales y trámites que impiden el accionar rápido y efectivo hacia el ciudadano.

Para poner la administración a punto, la estrategia que plantee el PDD debe considerar el uso de la tecnología y la digitalización, la mejora regulatoria y la simplificación de trámites, como mecanismos de mejora de la capacidad administrativa en la ciudad, el avance hacia



nuevas formas de inteligencia artificial, y uso de datos para la formulación e implementación de las políticas públicas.

Una recomendación clave es definir un listado de procesos y trámites prioritarios que permitan adoptar esas tres estrategias con miras a mejorar la capacidad de nuestra administración pública de forma gradual pero efectiva.


Descentralización y Desconcentración

Un aspecto cardinal que deberá atender el nuevo Plan de Desarrollo de Cali será el de avanzar hacia consolidar definitivamente su nueva arquitectura de Distrito Especial en reemplazo de la aún operativa estructura municipal.

Si bien este paso supone, en sí mismo, una cuestión de forma es también un mecanismo para remozar la estructura administrativa de la ciudad, repensar las formas de operación a través de localidades y acomodar las funciones de las diferentes instancias a las exigencias de un ordenamiento territorial.

La distritalización en sí misma es un proceso que bien aprovechado puede facilitar el propósito de centrar la gestión pública en la ciudadanía, mejorar la calidad del servicio público en la ciudad y recuperar la confianza de los caleños en su ciudad y en su administración pública.

De lograrse, este proceso puede impactar de forma positiva la percepción ciudadana y permitir que Santiago de Cali se erija como un ejemplo regional de gestión pública local. En ese orden de ideas, este



eje puede enfocarse en acciones claves que permitan alcanzar dichos propósitos, por ejemplo:

Optimizar la estructura administrativa desde lo local

A partir de la descentralización y la desconcentración. A partir de un ejercicio que defina dimensiones y posibilidades de descentralización (traspaso de funciones a las nuevas localidades del distrito) y desconcentración (redistribución de la operación y funcionamiento de los organismos en el territorio), se debe diseñar una arquitectura de administraciones en las nuevas localidades que mueva la operación de la alcaldía a las localidades, barrios y corregimientos. Ese proceso de rediseño administrativo debe considerar aspectos funcionales, de gestión, ambientales, culturales asociados a las trayectorias que han marcado la historia local, antes que privilegiar factores políticos o electorales como suele hacerse de forma fallida en estos procesos.

Fortalecer la vocación de ciudad a partir de esa nueva estructura distrital y de administración pública

Que los apellidos deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios, que reconocen la ciudad como Distrito no sean un epíteto más, sino la oportunidad de aprovechar y potencializar sus recursos endógenos, la llave para abrir puertas por fuera de sus límites geográficos, impulsando actividades de diversificación productiva y la generación de nuevas empresas.



Una estrategia de acercamiento al ciudadano y mejora del servicio desde lo local y sublocal

Por su parte, la necesidad de repensar los C.A.L.I (Centros de Atención Local Integrada) a la luz de un nuevo modelo de operación con funciones descentralizadas en las futuras alcaldías locales o menores mediante el cual se logre no solo un rediseño de las formas y estructuras de los organismos más presentes en este nivel local, sino también que se apalanque por una estrategia de tecnificación, digitalización y reducción de trámites optimizando lo físico, con lo digital, lo virtual y el uso de nuevas tecnologías.

Una mirada interjurisdiccional y asociativa a la administración y las políticas públicas desde un modelo de ciudad-región

Definir cómo será la relación de los procesos de metropolización y asociatividad territorial con municipios y entes territoriales circunvecinos de forma que dichas dimensiones alimenten los procesos de descentralización y desconcentración. A manera de ejemplo, buscando alianzas estratégicas y el uso de esquemas asociativos para problemas y hechos metropolitanos y regionales cuya atención sobrepasará la capacidad de los mecanismos y formas de operación del Distrito.




Gobernanza multinivel y colaborativa

La sociedad caleña padece un cuantioso déficit de capital democrático reflejado, en esencia, por la poca confianza existente entre la amplia y diversa ciudadanía y la Administración Distrital. También en el recurrente desencuentro entre los representantes políticos y la sociedad civil, empresarios, organizaciones sociales, entre otros, quienes, de cara a la gestión del territorio y el desarrollo de políticas públicas, ven con dificultad la generación de espacios deliberativos y de acción óptimos entre las partes.

Por cuenta de lo dicho, el Distrito deberá avanzar decididamente hacia un modelo de asociatividad territorial y colaboración interjurisdiccional que permita superar los problemas de política pública locales y su área de influencia; además de contar con una efectiva integración entre lo público, lo privado y lo social dentro de lo que podría denominarse un modelo de gobernanza colaborativa. En la práctica, resulta todo un desafío para el diseño institucional y la construcción de consensos.

Algunas de las buenas prácticas asociadas a este propósito se listan a continuación en el objetivo de ampliar el presente espectro de discusión hacia los futuros proyectos de inversión a realizarse en el cuatrienio:



Mejorar las formas y espacios de colaboración público-privada e interjurisdiccional con gobiernos nacional, departamental y municipios circunvecinos

Definiciones precisas respecto de lo que se debe entender por cooperación multisectorial o multinivel, con el fin de desarrollar programas de capacitación a funcionarios y líderes locales de este tipo en distintos sectores.

Facilitar la gobernanza colaborativa público-privada, considerando experiencias de éxito en las cuales haya sido eficaz la transferencia de riesgo del sector público al privado en el propósito de planificar y ejecutar proyectos estratégicos de ciudad e integración regional, basadas en evidencia y alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

Facilitar la estructuración, formulación y gestión de proyectos estatales y colaborativos

Una estrategia de gobernanza colaborativa y multinivel implica desde la alcaldía facilitar la mejora regulatoria, las capacidades de desde los organismos y oficinas para la gestión de proyectos y revisar los requisitos y procedimientos para la estructuración de proyectos que contemplen viabilidad técnica y económica, comparación de inversión pública-privada y relación precio-calidad como factores de toma de decisión, así como una regulación detallada de los procesos para su licitación y adjudicación.



Optimizar los espacios de participación privada y de organizaciones no gubernamentales en proyectos públicos


En línea con lo anterior, dentro del marco legal existente, la alcaldía puede hacer mejora regulatoria y simplificación de trámites con miras a facilitar y optimizar los procesos de contratación y compra pública, reducir pasos y filtros, y generar espacios cooperativos con organizaciones privadas y del tercer sector que puedan contribuir a mejorar la implementación de las políticas públicas y la capacidad de la administración local mediante alianzas con otros sectores.

Por ejemplo, avanzar en mecanismos y criterios de subasta inversa que permitan la recepción y evaluación de iniciativas propuestas desde el sector privado y sector social que aseguren transparencia y permitan competencia.

Gobierno local responsivo y responsable

Recuperación de la legitimidad y la confianza institucional (reducción de trámites y eficiencia administrativa): En perspectiva integral, la administración debe emprender un camino hacia el logro de reformas exitosas en cuanto al mejoramiento en el servicio público, el desarrollo de procedimientos administrativos y la focalización eficaz de los recursos de inversión. Tres acciones, descritas a continuación, podrían contribuir a delimitar este trazado: la complementariedad tecnológica, la rendición de cuentas y la focalización a la demanda.

Por un lado, la complementariedad tecnológica hacia el mejoramiento de las estructuras y procedimientos burocráticos orientados hacia estándares de servicio, efectividad, eficiencia y economía depende de



la inversión en tecnología. La simplificación administrativa y la digitalización son agendas complementarias.

Entre tanto, la rendición de cuentas con un énfasis en la comunicación efectiva de programas, metas y progresos promueve altos niveles de interacción con la sociedad civil y la retroalimentación de la ciudadanía la oferta de servicios de la administración.

Finalmente, atender el reclamo ciudadano por la transparencia y la gestión eficiente, implica actuar con focalización en la demanda. Una estrategia de simplificación debe pensarse siempre como un mandato obligatorio y no solamente como alternativa para la eficiencia de procesos. Esto es, trasegar hacia el logro de una ética pública debe ser el valor y derrotero del funcionario.

En línea con lo anterior, algunas recomendaciones de procedimiento que permitirían avanzar hacia un modelo de eficiencia administrativa.

Modernizar y tecnificar la gestión de documentos y los procesos de servicio al ciudadano

Un sistema robusto de gestión documental electrónica, ajustado a las distintas agendas de inversión e instancias de servicio, de cuya responsabilidad se desprende no solo organizar y tramitar el volumen de archivo derivados de las competencias del gobierno local, sino también evaluar el costo que actualmente supone los trámites para los ciudadanos, empresas y organizaciones de cualquier tipo.




Priorizar la mejora regulatoria y la simplificación de trámites.

Diagnosticar y consolidar indicadores que reflejen el actual stock y flujo documental y su impacto en la baja competitividad del sector privado, especialmente; como se ha previsto con la asesoría para la reducción de trámites, de manera sencilla, es posible diseñar un modelo de costeo estándar realizando revisiones, eliminación, fusión y actualización de procedimientos, que perfilan en el corto plazo una reingeniería de procesos y en digitalización, siendo esta última que, además reduzcan significativamente el uso de papel.

A través de lo anterior mejorar la participación ciudadana y optimizar la rendición de cuentas y la transparencia. Las ingratamente recordadas, medidas de confinamiento implementadas durante la pandemia COVID-19, apalancaron transformaciones positivas en cuanto al uso de la presencialidad y las dependencias físicas. Hoy, avanzar en la reducción de trámites bien podría también ser un incentivo no sólo para los ciudadanos sino para los propios funcionarios quienes podrán monitorear sus resultados y medir progresos empoderados en el logro y objetivos de la gestión.

Aportar a las políticas de desarrollo económico y a mejorar la atracción de inversión.

Mediante una gestión pública efectiva y colaborativa con organizaciones de otros sectores. Avanzar de la mano del sector privado y el sector social es someter un voto de confianza. Para las organizaciones no gubernamentales, con y sin fines de lucro -pero especialmente las primeras- resulta aceptable creer que la




simplificación administrativa puede mejorar el ambiente de negocios y, por tanto, también la competitividad. Garantizar su feedback, así como la incorporación de buenas prácticas mediante comités y espacios de trabajo consecuentes y consistentes permite afianzar la gobernanza.

Comentarios finales

La razón de ser de la administración pública es la creación de valor público para la ciudadanía. Nada tiene sentido en lo público si los y las ciudadanas perciben el Estado como un actor que no propende por mejorar su calidad de vida, no responde a sus necesidades y no crea oportunidades y espacios para una vida digna. Las métricas económicas no son suficientes para definir la calidad del gobierno, se requiere valor público. Para que ello suceda, la estrategia de la administración actual puede potenciar la calidad de sus políticas de gestión pública a partir de una estrategia clara que defina un diseño administrativo y una estructura y procesos que faciliten la gestión de los recursos y la efectividad de las políticas públicas.

Así, el reto de gestión pública al servicio del ciudadano que soporta el Plan de Desarrollo 2024-2027 de Santiago de Cali, debe orientarse hacia el mejoramiento de la relación de la administración pública local con la ciudadanía. Y esto se logra a partir de un enfoque de gobernanza en el que la alcaldía lidere los procesos de construcción colectiva con los diferentes actores públicos, privados y de la sociedad civil. La crisis actual de confianza en lo público en la ciudad afecta a todos los ciudadanos y actores, y es del resorte todas las




partes interesadas mancomunar esfuerzos, desde lo financiero, lo tecnológico y la creación de capacidades de gestión para mejorar la calidad de la gestión pública en la ciudad al servicio del ciudadano.

La coyuntura de la gestión pública caleña es compleja; la alta insatisfacción y desconfianza ciudadana en la administración pública vive un punto de quiebre, por ello la estrategia del gobierno actual se beneficiaría de un enfoque que ponga en el centro el servicio al ciudadano desde una mirada holística, desde la estrategia, la estructura, los recursos y los procesos. Y para ello existe una oportunidad única que la administración puede capitalizar: el diseño del Distrito Especial de Cali y la configuración del Área Metropolitana.

Estos dos procesos de análisis y diseño organizacional pueden coadyuvar a repensar la administración pública caleña desde el ciudadano, desde el nivel de implementación y no al revés. Poner al ciudadano y ciudadana en el centro.

Como mostramos en nuestras recomendaciones en este documento, estas dos dimensiones, la distrital y la metropolitana, además de ser una oportunidad de repensar la ciudad y su administración pública, pueden permitir diseñar e innovar en nuevas formas y procedimientos que redunden de forma descentralizada y desconcentrada en la forma en que los bienes y servicios públicos llegan al ciudadano.

La administración pública actual vive una rápida transformación por cuenta de las tecnologías de la información, la inteligencia artificial, y el uso de datos; los procesos ciudadanos hoy cuentan con mejores




herramientas y recursos que permiten facilitar la interacción, reducir trámites, hacer más sencilla la vida de los ciudadanos.

Por tanto, pensar la ciudad por ejemplo en una escala regional y metropolitana, puede ayudar a producir datos que orienten la toma de decisiones inteligentes con los retos tecnológicos que se imponen para la gestión territorial, por ejemplo, en uso de indicadores ambientales y de crecimiento ecológico y en la integración ambiental y económica, se puede facilitar el seguimiento y la revisión de los planes, programas y proyectos con fin de ofrecer eficientes procesos de monitoreo y evaluaciones de producto, resultados e impactos.

Que el Estado caleño sea capaz de capitalizar la idea de que Cali es el mejor vivero del mundo requiere una nueva administración pública. La coyuntura actual trae retos importantes como mencionamos en el documento, pero también oportunidades enormes.

La desconcentración y la descentralización como estrategias para la distritalización y la metropolización pueden facilitar el reto de poner a la ciudadanía en el centro de la operación de lo público. Un enfoque de apropiación tecnológica, de mejora regulatoria y de innovación en procesos puede ayudar a responder de forma efectiva a las grandes problemáticas que afectan hoy a la ciudadanía caleña: inseguridad, desempleo, deterioro de la infraestructura y los espacios públicos, incumplimiento de normas e irrespeto a las reglas, desapego y falta de sentido de pertenencia, entre otras.

Históricamente Cali fue innovadora en su administración pública y en el enfoque al ciudadano. Por ejemplo, la innovación con la creación de



los C.A.L.I. recuerda que es posible innovar y repensar una gestión pública centrada en las personas. Pero la gestión pública que requiere la Cali de hoy debe integrar esas dimensiones de gobernanza colaborativa y multinivel para mejorar su efectividad y la percepción ciudadana.

Así, existen retos y también oportunidades para la administración pública actual, pero para superar los primeros y aprovechar los segundos las políticas de mejoramiento y reforma de la administración pública deben ser parte central de la estrategia del plan de desarrollo.

Sin una gestión pública volcada a responder de forma efectiva, respetuosa y consensuada con los actores, difícilmente la ciudad generará una gobernanza virtuosa que permita superar los retos actuales y avanzar a ser una de las ciudades más competitivas de la cuenca del Pacífico y de Latinoamérica.



Referencias

- Benedetti Arévalo, Álvaro J., y Arroyo Mina, J. S. (2018). La planificación del desarrollo territorial y la creación de regiones funcionales: un esquema para la materialización de la descentralización asimétrica en Colombia. *Administración & Desarrollo*, 48(2), 107–128. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol48n2.4>
- Rodríguez E, & Sanabria-Pulido, P. (2020) Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización. Editorial Icesi, Ediciones Uniandes. Colombia.
- Sanabria-Pulido, P. & E. Rodríguez. (2017) Transformar lo público. Perspectivas de la Reforma Administrativa de Santiago de Cali de 2016. (ISBN 978-958-8936-31-4) Cali: Editorial Universidad Icesi.
- Univalle Instituto de Prospectiva (2023) Plan Prospectivo y Estratégico del Distrito Especial de Santiago de Cali 2050.




Epílogo: Cali en una mirada más allá de 2027

En pocos años el Distrito Especial de Santiago de Cali conmemorará sus primeros cinco siglos de existencia. Reconociendo la importancia de tal acontecimiento, el gobierno del alcalde Alejandro Eder se ha propuesto construir una agenda conjunta de ciudad y de región que no solo perfile objetivos y estrategias de acción a largo plazo, sino que se convierta en un hito para la reconciliación de la sostenibilidad del territorio.

Con los ecos de los Juegos Panamericanos que transformaron la ciudad hace 50 años, la expectativa creada alrededor de recuperar a Cali, como un referente regional, dentro y fuera del Colombia, es inmensa. Tras obtener la sede de la 16ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (COP 16) y confiar que hacia adelante existirá un mejor porvenir, la ciudad atraviesa un inmejorable punto de partida para reflexionar sobre cómo se sueña y se diseña su futuro.

Los retos presentes, muchos ligados a borrar la mancha de desgobierno que persigue por lustros a la administración local y fortalecer una ética pública, son consistentes con la gran oportunidad que se tiene de gerenciar un proyecto de ciudad que, durante el periodo 2024-2027, asegure el buen vivir de la comunidad actual y futura.




Un proyecto de ciudad accesible y equitativo, al servicio de las personas; experiencial y gozoso de un abundante y saludable espacio público. Un proyecto sostenible en armonía con la naturaleza; resiliente, preparado para adaptarse a los cambios y en sintonía planetaria. Potente, referente de la diversidad económica y cimentado con solidez y funcionalidad, con capacidad de atender las necesidades de los ciudadanos.

Iniciar la arquitectura de la del futuro desde la figura de Distrito Especial y su división en localidades es otro inmediato desafío para los próximos trece años y más. Una planificación del desarrollo territorial con visión holística y de largo plazo, incluyente y participativa, asegura el logro político. Desde lo técnico lo es el uso de la ciencia, los datos y las salidas de información cartográfica.

El grupo humano detrás de anticipar el porvenir no debe ser ajeno al debate sobre el sentido de la autoridad política. Tampoco a la creciente agenda de temas relacionados con la calidad de la vida urbana y la sostenibilidad del entorno. Si por décadas y muy en detalle en el inmediato presente se ha sufrido las consecuencias de no atender las demandas de políticas sociales, dar respuesta a estos asuntos exige de una perspectiva estratégica que oriente las respuestas gubernamentales en perspectiva de planificación del desarrollo territorial, consenso y coordinación interinstitucional.

Sin embargo, son muchas ventajas comparativas, paisajes, atributos, virtudes, culturas, sabores, historia, goles, música y diversidad. Como sugiere la Organización para la Cooperación y el Desarrollo




Económico (OCDE), funcionalidades que hacen de Cali un territorio con todo el potencial para especializarse. Para el gobierno, reconocer y potenciar este legado y diseñar un proyecto de ciudad acorde con el bienestar y la capacidad de acción, centrada en las personas y promotor de una participación significativa, es sin duda una apuesta superlativa e inspiradora.

En positivo y a manera de epílogo, servimos algunas ideas programáticas que, expresadas en el lenguaje de proyectos, esperamos contribuyan a cimentar la Cali que deseamos vivir en las próximas décadas.

Una Cali que gozará de iniciativas para mejorar la comprensión de su diversidad cultural y aumente el orgullo de sus habitantes, con proyectos que celebren el valor de la diferencia y fomenten la integración social y la abierta comunicación con el entorno regional y digital.

Una Cali preocupada por emprender iniciativas para la prevención en salud y la cultura del cuidado, a la par de optimizar la capacidad de atención hospitalaria de clase mundial con que hoy cuenta. Con programas para prevenir la obesidad y las enfermedades crónicas y mejorar la situación de las comunidades en relación con su salud, bienestar físico y mental. De la mano con apuestas educativas de alto nivel, aumentar la innovación y la investigación en salud; transformar la entrega de atención primaria y comunitaria a comunidades remotas; entregar localmente programas que promuevan la nutrición y la actividad física y la salud sexual, así como su educación y apoyo;




ofrecer programas y servicios sobre consumo de estupefacientes, en diversos escenarios ligados a fenómenos de violencia.

La Cali que mejorará sus resultados y competirá con referentes globales en calidad educativa, garantizando que, sin distingo de clase o estrato, todos y todas tengan un acceso equitativo a procesos de formación en competencias y habilidades. Con proyectos para atender la primera infancia, apoyar a personas en condición de discapacidades o necesidades específicas y para todos los rangos etarios. Una educación preocupada por estimular desarrollos de ciencia, tecnología, innovación y el espíritu empresarial, reducir las desventajas y abordar la escasez de habilidades.

La Cali que apoyará a todos los colectivos a participar en el mercado laboral y superar la pobreza multidimensional, énfasis en el cierre de brechas del mercado laboral para los jóvenes (NINI). Con iniciativas que proporcionen nuevos servicios de apoyo y permitan que, en libertad, la fuerza laboral participe de programas de empleo existentes y de mejor calidad, así como a programas de cuidado infantil, atención de la vejez, programas para la mujer y género diverso, servicios de prevención de la violencia familiar y accesibilidad al universo de servicios que se oferten desde lo público, lo privado y lo social.

Una Cali que se fortalezca como epicentro regional y en torno al Distrito Especial de Buenaventura, así como sus conexiones con las funcionalidades propias de los municipios de Candelaria, Jamundí, La Cumbre, Palmira, Yumbo, Vijes, con los municipios del norte del Cauca y, por supuesto, un puñado más de localidades dependientes de su




gran aglomeración. Que reconoce su papel crucial en la prestación de servicios sociales, de recreación y transporte y en su capacidad de invertir y gestionar recursos para mejorar su infraestructura local y regional de movilidad, así como sus dotaciones para la práctica del deporte.

La Cali líder que coordinará esfuerzos para proteger su medio ambiente, nuestra casa común, respaldada por una buena ciencia y una planificación regional que no tiene en cuenta la tenencia, sino que identifica sus activos ambientales más importantes. Con proyectos de alto impacto para el cierre de brechas territoriales, totalmente pertinentes para el desarrollo sostenible de la ciudad región, que fomenten una mayor comprensión de la preservación de nuestras especies vegetales y animales amenazadas y así como garantizar un adecuado apoyo a los administradores de tierras públicos y privados.

Finalmente, una Cali con estrategias, líneas de acción, programas y proyectos que, bajo concurrencia de fuentes y fondos de financiación del orden nacional, internacional y con el respaldo del sector privado, tengan como finalidad dar solución, desde el aprovechamiento focalizado de la priorización de la inversión pública del Distrito Especial, a las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a la ciudadanía y dar protección al libre ejercicio de los derechos y libertades.

La Cali que comprendió que garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, depende ante todo del cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales, un mensaje coherente y garantista de la



libertad y respeto de los derechos humanos. Con acciones de política pública coherentes, bien formuladas y con visión de futuro para legitimar sus instituciones policivas y de apoyo a la seguridad encargadas de su implementación.

Enhorabuena por este faro de esperanza que se enciende para la 'Sucursal del Cielo'. Una visión que propende por la replicabilidad y la continuidad en el tiempo, promoviendo mejoras duraderas en los resultados y, particularmente, en elevar el nivel de vida de los pobres a una escala proporcional a sus demandas, así como ganando la pelea desde la autonomía y la competitividad.