



UN ACERCAMIENTO AL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE LA COMUNIDAD DE SANTIAGO DE CALI: ANÁLISIS DE CONTENIDO DE LOS PLANES DE DESARROLLO PERIODO 2016-2019

RESUMEN

El presente documento pretende definir la incidencia de los planes de desarrollo en el proceso de transformación de la sociedad, especialmente en el de la ciudad de Santiago de Cali. En este contexto, se pudo identificar que las inversiones que se están realizando en los diferentes programas sociales no necesariamente son pertinentes para las necesidades actuales o futuras, puesto que, por un lado, no hay una coordinación sistemática entre los diferentes planes de acción y, en segundo término, no hay una correlación estrecha entre los diferentes planes y no se evidencia una voluntad propia tendiente a la evaluación y desarrollo de nuevos escenarios para la construcción de ciudad.

Palabras clave: Planes de desarrollo, Gastos corrientes, Gastos de capital, Análisis de contenido.



YEIME L. MUÑOZ SERNA *
MARÍA DEL P. FRANCO CORTÉS **
GUSTAVO A. ROMERO OLMEDO ***
ANDREA HURTADO AYALA ****

AN APPROACH TO THE PROCESS OF TRANSFORMATION OF THE COMMUNITY OF SANTIAGO DE CALI: CONTENT ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT PLANS PERIOD 2016-2019

ABSTRACT

This document aims to define the incidence of development plans in the process of transformation of society, especially in the city of Santiago de Cali. In this context, it was possible to identify that the investments made in the different social programs are not necessarily relevant to current or future needs, since on the one hand, there is no systematic planning among the different action plans. Secondly, there is no close correlation between the different plans and there is no evidence of a willingness to evaluate and develop new scenarios for the construction of the city.

Keywords: Development plans, Current expenses, Capital expenditures, Content analysis.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo el desarrollo de un análisis de contenido del plan de desarrollo del periodo 2016-2019, para entender el proceso de transformación de la ciudad de Santiago de Cali. En este contexto, se pudo determinar que la forma como se está destinando el gasto social corresponde a las necesidades propias del presente, mas no necesariamente permitirá atender los retos del futuro, puesto que muchos de los gastos de capital no se orientan a una real transformación de las condiciones sociales y económicas para la sociedad caleña. La metodología que se utiliza es el análisis de contenido de los diferentes indicadores del plan de desarrollo del periodo 2016-2019, identificando la intención comunicativa de cada uno de estos y determinando unas categorías de análisis que después fueron clasificados en gastos corrientes y gastos de capital.

* Magíster en Administración, profesor investigador. Institución Universitaria Antonio José Camacho (Colombia).

Correo-e: yleandromunoz@admon.uniajc.edu.co

** Magíster en Economía, profesora investigadora. Institución Universitaria Antonio José Camacho (Colombia).

Correo-e: mpfranco@admon.uniajc.edu.co

*** Magíster en Economía, profesor investigador. Institución Universitaria Antonio José Camacho (Colombia).

Correo-e: gromero@profesores.uniajc.edu.co

**** Ph.D. (c), profesora investigadora. Institución Universitaria Antonio José Camacho (Colombia).

Correo-e: ahurtado@admon.uniajc.edu.co

Recibido: 5 de septiembre de 2018. Aceptado: 12 de diciembre de 2018.

Para citar el artículo: Muñoz, Y., Franco, M., Romero, G. y Hurtado, A. (2018). Un acercamiento al proceso de transformación de la comunidad de Santiago de Cali: análisis de contenido de los planes de desarrollo periodo 2016-2019. *Sotavento MBA*, 32, pp. 58-67. doi: <http://dx.doi.org/10.18601/01233734.n32.05>

2. FUNDAMENTO TEÓRICO

Se desarrolla un fundamento teórico basado en tres aspectos principales: por un lado, se encuentran las definiciones de análisis de contenido y su aplicabilidad en este documento; en segundo término, se incluye un análisis crítico del gasto social *versus* el gasto en bienes de capital; y el tercer elemento es una aproximación a las políticas asimiladoras del consenso de Washington.

2.1. ALGUNAS DEFINICIONES DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO Y SU APLICABILIDAD EN ESTE TRABAJO

El análisis de contenido es una herramienta que permite explicar fenómenos complejos, especialmente en las ciencias sociales (Cáceres, 2003). En este contexto, el análisis de contenido es utilizado para evidenciar realidades que no son perceptibles y que pueden indicar muchos elementos de la comunicación humana. Al respecto, Frutos (2008) establece que el análisis de contenido es un “método que permite investigar con detalle y en profundidad cualquier material de la comunicación humana; puede ser una herramienta esencial en la descripción ordenada de repertorios comunicativos y culturales” (p. 265). Así, el análisis de contenido permite inferir la ideología que se oculta detrás del lenguaje y permite decodificar las diferentes interlocuciones entre diferentes actores (Amezcuá y Gálvez, 2002; Onwuegbuzie, Leech, Dickinson y Zoran, 2015).

El análisis de contenido surge, entonces, como una respuesta al propósito de entender la realidad, especialmente aquella que no puede ser dilucidada a partir de comprobaciones y análisis experimental. Ha sido utilizado para identificar las características de los documentos, generar hipótesis y obtener conclusiones, lo cual permite una comprensión más profun-

da de un fenómeno dado. En este contexto, el análisis de contenido es una técnica objetiva y sistemática que permite analizar el sentido de la comunicación, especialmente en disciplinas de la ciencia política, en el periodismo, en la investigación de mercados, entre otros (Kassarjian, 1977). En efecto, Moraima y Auxiliadora (2008) afirman que el análisis de contenido, como un medio para establecer las relaciones descriptivas que hace un investigador de un texto en específico, permite la interpretación y la construcción de una teorización.

En este contexto, el análisis de contenido se concentra en el desarrollo de una estructura inductiva que permite hacer aseveraciones generales con base en hechos particulares. No obstante, este hecho se presenta a partir de las necesidades de interpretar documentos y el sentido de lo que se pretende comunicar, estableciendo significados y relaciones entre las diferentes partes de la intención comunicativa.

Así las cosas, se realizó un análisis de contenido del plan de desarrollo del municipio de Santiago de Cali del cuatrienio 2016-2019 para entender la intención comunicativa de estas políticas públicas, especialmente porque abarca, por un lado, un mensaje implícito de lo que se quiere transmitir en la sociedad y lo que se debe desarrollar desde lo público y, por el otro, refleja cómo se debe orientar el gasto público. Dicho de otra manera, es la forma como se ejecuta la política pública en la ciudad de Santiago de Cali.

No obstante, dichos elementos pueden no necesariamente tener los resultados esperados en la sociedad, porque no se tiende a pensar en programas de largo plazo, sino en programas que suplan necesidades específicas de la población en la actualidad; no se hace seguimiento exhaustivo a los programas posejecución y, además, están asociados a generar condiciones para el asistencialismo y, al parecer, como plataforma política para cargos públicos de mayor nivel en el ámbito nacional.



Teniendo en cuenta lo anterior, mediante el análisis de contenido se pretende identificar los elementos que emergen de los planes de desarrollo y que impactan en la comunidad de la ciudad de Cali. Previo a ello, y para contextualizar esta problemática, en primer lugar se hizo un análisis crítico del gasto público desde una aproximación teórica e incorporando lo estipulado por las políticas asimiladoras del consenso de Washington. Después de este análisis, se estudia el contenido de los planes de desarrollo.

2.2 ANÁLISIS CRÍTICO DEL GASTO PÚBLICO

El gasto público en América Latina se ha orientado a desarrollar procesos de asistencialismo en el contexto de sociedades con altos índices de pobreza. Según el BID (2018), los gastos de capital per cápita, especialmente en los países de Latinoamérica, han sido los más penalizados, pues mientras que el gasto corriente creció en un 72 % en los últimos 25 años, aquel ha crecido solamente en 5 %, lo que implica que hay una mayor prioridad del presente, en contraposición con el futuro. En este sentido, Beuren, Rodrigues y Francisca (2013) establecen que “los países que han priorizado el gasto de capital en detrimento de los gastos corrientes no son necesariamente los que tienen los porcentajes más bajos de crecimiento” (p. 85). Así las cosas, un mayor incremento en el gasto corriente en detrimento del aumento del gasto en capital no necesariamente conlleva el desarrollo económico y social que requiere la región.

Varela y Otálvaro (2013) establecen que “el inercialismo en la focalización del gasto de todos estos programas de donación, condicionados o incondicionados, según la jerga que los sustenta, no resuelve los problemas del desarrollo ni atiende, moralmente hablando, a los valores predominantes de la equidad” (p. 284). En este contexto, el gasto público se ha

concentrado en los gastos corrientes, en atender a la población en diferentes necesidades; sin embargo, no necesariamente lleva a un aumento considerable en los niveles de desarrollo. Se requeriría aumentar el gasto corriente y los gastos de capital, no uno en detrimento del otro, ya que el primero pretende atender las necesidades apremiantes de la sociedad y el segundo es fundamental para el futuro de los países.

Por otro lado, al parecer las políticas surgen por el deseo de generar réditos políticos y un Estado que se ha centrado en decisiones centralizadas con la lógica asistencial, generando brechas que pueden generar al largo plazo problemas para el desarrollo. En este sentido, González y Cáceres (2017) dejan entrever que hay una correlación tendiente a utilizar el gasto social como plataforma de las carreras políticas por fuera de la provincia. Más aún, “parece razonable el argumento de que los ingresos recibidos por agotamiento de recursos no renovables no se deben gastar en consumo inmediato individual, y que se debe incluir un componente de reinversión, enfrentando siempre la situación de pobreza” (Moyano y Wright, 2016, p. 224).

No obstante, otra de las dificultades del gasto corriente es que está asociado estrechamente a los ingresos fiscales, los cuales, sin embargo, varían a lo largo del tiempo, especialmente en razón del ciclo económico de cada país. Así, mientras que los gastos sociales tienen un aumento más constante por los compromisos que adquieren los gobiernos, los ingresos fiscales tienen una mayor variación a lo largo del tiempo, lo que genera, en muchos casos, un déficit fiscal que debe ser suplido por medio de deuda externa. Para Lora, “como es obvio, los ajustes fiscales pueden perjudicar a los gastos sociales cuando no es posible aumentar los ingresos fiscales. Los bajos niveles de tributación —y la dificultad para aumentarlos— en la mayoría de países latinoamericanos

implican una limitación severa para el gasto social” (2009, p. 18).

En consecuencia, es necesario hablar de políticas que integren a la sociedad en el desarrollo de propuestas a largo plazo, anticipándose a las dificultades que se pueden presentar en el entorno y construyendo opciones de futuro. Al respecto, Codoceo y Muñoz (2017) establecen que “la política social no es sólo mejorar la condición material de las personas, sino mejorar la calidad de vida aumentando el sentido de pertenencia a un colectivo [...] Las políticas públicas en contextos neoliberales son esencialmente disgregadoras. Su naturaleza [es] cortoplacista [...]” (p. 385). Para esto, se requiere la construcción de la participación de la sociedad, pero sobre todo un gobierno comprometido en el desarrollo de los procesos de inversión que puedan generar condiciones para la sociedad desde lo social como en lo económico. Para Gutiérrez, “El gobierno debería [...] generar condiciones necesarias para, por una parte, complementarse y ser un acicate para la inversión privada y, por otra, tener un efecto acelerador que coadyuve al crecimiento económico sostenido” (2017, p. 147).

Por supuesto, se requiere desarrollar modelos que faciliten la focalización de la inversión, el análisis permanente de las políticas públicas y su eficiencia en el desarrollo económico y social. Los esquemas que se desarrollen deben procurar la evaluación y generación de escenarios para la inversión a largo plazo desde la dimensión social, económica, cultural, ambiental, industrial, tecnológica y servicios. Así lo expresa Ocampo (1998):

Por lo tanto, las reformas que se adopten en este marco deben ser pragmáticas e incorporar un importante componente de gradualismo y aprendizaje por experiencia. Más aún, debe tenerse presente que los nuevos esquemas de participación privada no son en todos los sectores un sustituto de la oferta

pública de servicios. Por este motivo, puede ser conveniente diseñar sistemas mixtos, en los cuales operen agentes públicos y privados, en competencia (p. 13).

Una vez realizado el abordaje teórico, se define la metodología para esta investigación.

3. METODOLOGÍA

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo descriptivo. La metodología es la de análisis de contenido, el cual se define como una técnica de análisis descriptivo para sistematizar los datos de diferentes fuentes de información secundarias en información manejable y comprensible (Tinto, 2013).

En este contexto, se tuvo en cuenta el análisis interno de los documentos de los planes de desarrollo del municipio de Santiago de Cali en el periodo 2016 a 2019, mediante la identificación de categorías de análisis de los indicadores de los planes, las cuales se presentan en la tabla 1.

Se identificaron las principales intenciones (acciones) de cada uno de los indicadores. Una vez determinadas las principales intenciones, se determinó el verbo al cual hace referencia cada acción y se definió según el diccionario de la Real Academia Española. Posteriormente, se clasificaron en gastos de capital y gastos corrientes.

Una vez descrita la metodología, se procede a realizar el análisis de los resultados.



Tabla 1. Identificación de las categorías del análisis de contenido

Acción	Verbo	Definición del verbo según la RAE	Clasificación
Adecuación	Adecuar	Adaptar algo a las necesidades y condiciones de una persona o de una cosa	Gastos corrientes
Apoyo	Apoyar	Sacar el apoyo o apoyadura de los pechos de las hembras	Gastos corrientes
Atención	Atender	Acoger favorablemente, o satisfacer un deseo, ruego o mandato	Gastos corrientes
Capacitación	Capacitar	Hacer a alguien apto, habilitarlo para algo	Gastos corrientes
Caracterización	Caracterizar	Determinar los atributos peculiares de alguien o de algo, de modo que claramente se distinga de los demás	Gastos de capital
Construcción	Construir	Hacer de nueva planta una obra de arquitectura o de ingeniería, un monumento o en general cualquier obra pública	Gastos de capital
Creación	Crear	Establecer, fundar, introducir por vez primera algo	Gastos de capital
Formulación	Formular	Enunciar en términos claros y precisos una proposición, una queja, una denuncia	Gastos de capital
Implementación	Implementar	Poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo	Gastos de capital
Intervención	Intervenir	Dicho de una autoridad: dirigir, limitar o suspender el libre ejercicio de actividades o funciones	Gastos corrientes
Investigación	Investigar	Indagar para descubrir algo	Gastos de capital
Prevención	Prevenir	Prever, ver, conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio	Gastos corrientes
Producción	Producir	Engendrar, procrear, criar. Se usa hablando más propiamente de las obras de la naturaleza y, por extensión, de las del entendimiento	Gastos de capital
Promoción	Promover	Impulsar el desarrollo o la realización de algo	Gastos corrientes
Seguimiento	Seguir	Observar atentamente el curso de un negocio o los movimientos de alguien o algo	Gastos de capital
Sensibilización	Sensibilizar	Hacer sensible a algo o alguien	Gastos corrientes

Fuente: elaboración propia.

4. RESULTADOS

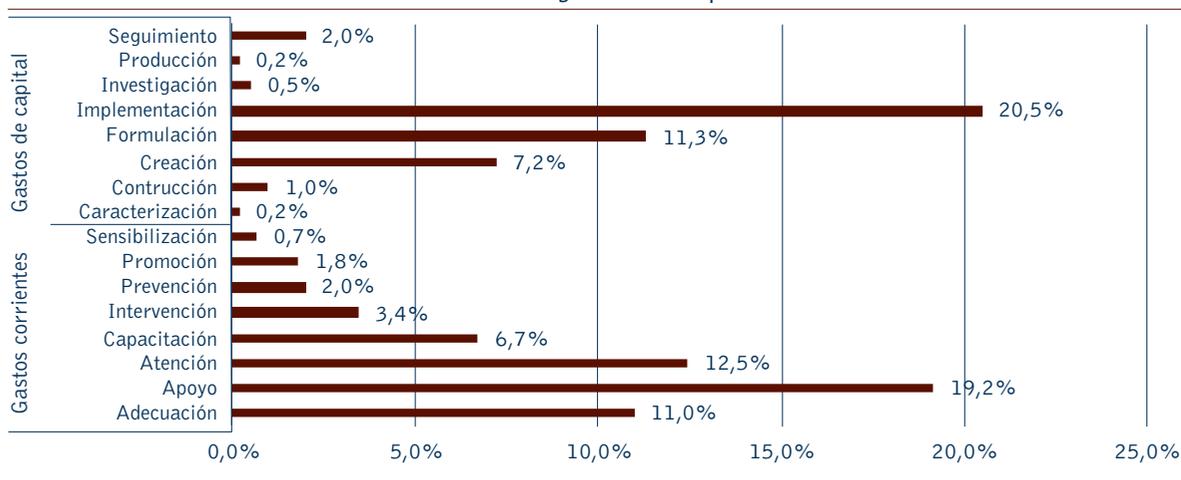
A continuación se exponen los resultados del análisis de contenido del Plan de Desarrollo Municipal periodo 2016-2019. En los primeros elementos se identificó la distribución de los indicadores según su intención, clasificándose en gastos corrientes y gastos de capital. (Figura 1).

En este escenario se pudo identificar que los gastos de capital están compuestos principalmente por acciones orientadas a la implementación con un 20,5 %, formulación con un 11,3 % y creación con un 7,2 %. Para el caso de

los gastos corrientes son: apoyo con un 19,2 %, atención con un 12,5 %, adecuación con un 11 % y capacitación con un 6,7 %. En este caso, los gastos corrientes conforman el 57 % de los indicadores analizados y los gastos orientados a la inversión de capital están en 53 %.

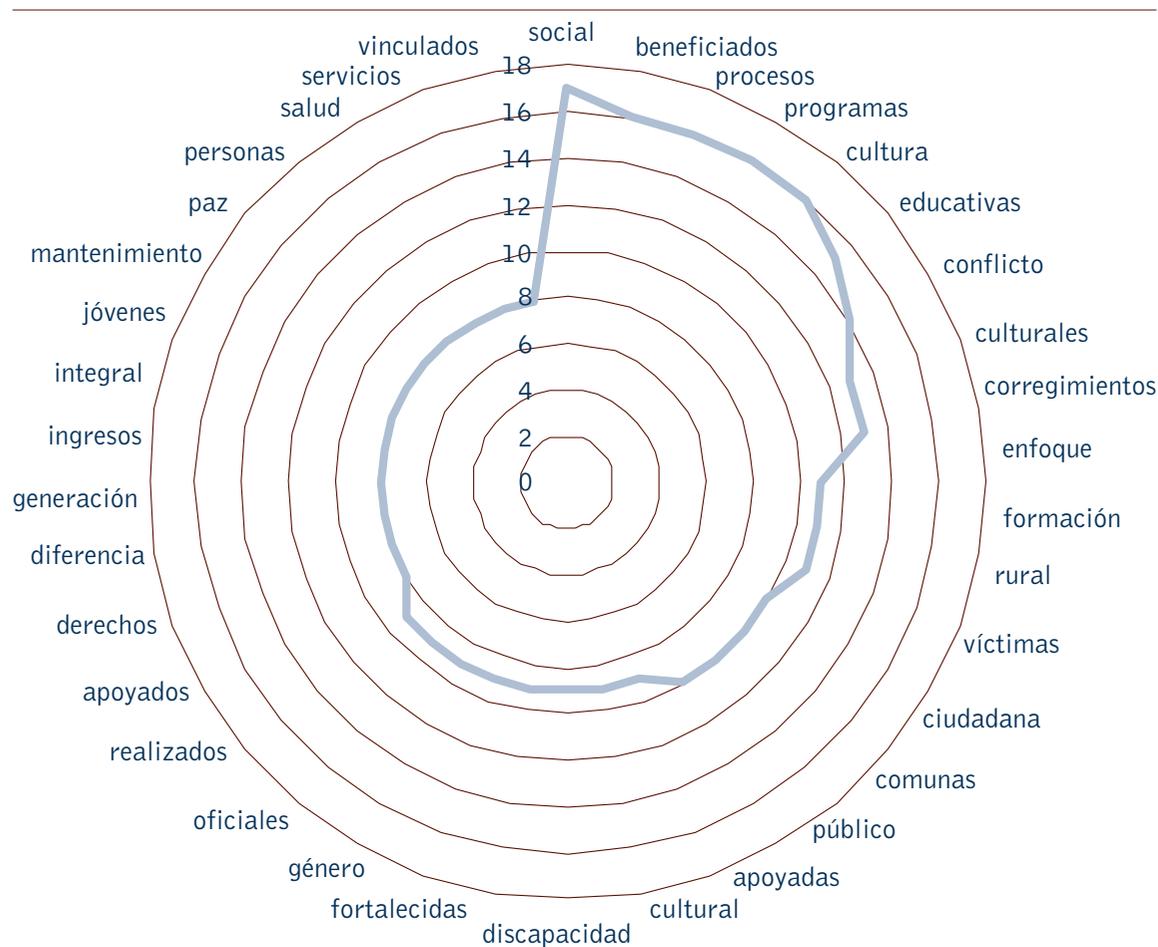
Por otro lado, se hicieron análisis de las principales palabras de los indicadores relacionados con el gasto corriente, en los cuales se puede evidenciar que se utilizan expresiones como: a brindar condiciones para la atención y apoyo social, utilizando palabras tales como beneficiados, procesos, programas, cultura, conflictos, corregimientos, ciudadanía, comunas, etc.

Figura 1. Porcentaje de distribución de los indicadores según su intención (gastos corrientes vs. gastos de capital)



Fuente: elaboración propia.

Figura 2. Palabras más frecuentes en los indicadores de gasto corriente



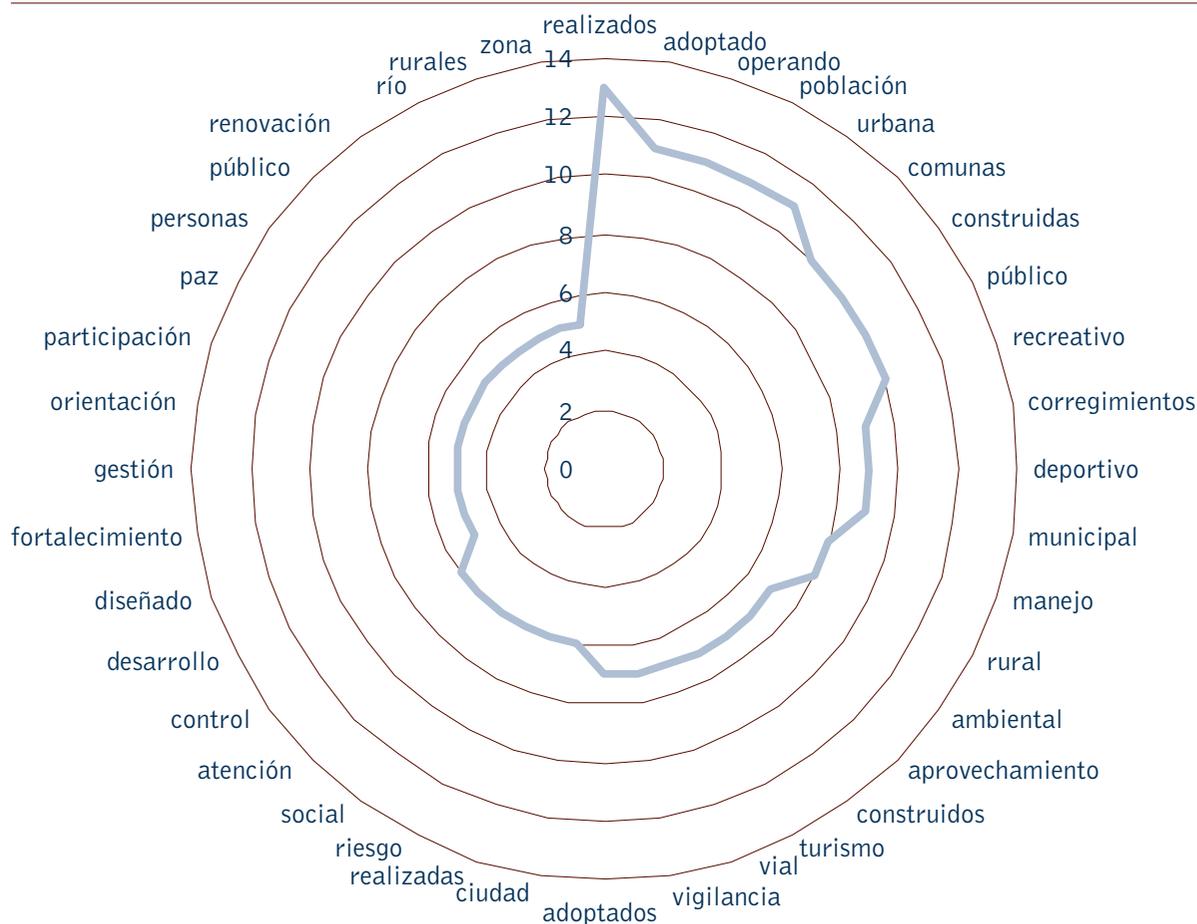
Fuente: elaboración propia.



Las principales palabras más frecuentes utilizadas en los gastos de capital son: realizados, adoptado, operando, población, comunas, construidas, pública, corregimientos, deportivos, etc. En

este contexto, se puede evidenciar que las palabras más utilizadas no determinan, en gran medida, elementos que lleven a realizar la orientación de inversiones en capital que requiere la ciudad.

Figura 3. Palabras más frecuentes en los indicadores dedicados a los gastos de capital



Fuente: elaboración propia.

Una vez realizados los análisis de los resultados, se procede a exponer las conclusiones y la discusión sobre el tema investigado.

5. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

La revisión de los resultados posibilita extraer algunos elementos que ameritan ser analizados a la luz de los componentes teóricos de este documento.

El primer elemento a destacar es que el plan de desarrollo 2016-2019 se enfoca hacia el asistencialismo, en el cual se centran las nuevas estructuras o propuestas que permitan fomentar el desarrollo social y económico. Se requieren propuestas claras, diseñadas de manera sistemática en el proceso de construcción social. Asimismo, es pertinente cuestionarse si el foco de la inversión es el adecuado en los términos de la eficiencia y si el protocolo para la asignación de los recursos es el apropiado.

Sería pertinente hacer estudios para mejorar las prácticas; esto puede ser un poco pretencioso; sin embargo, es preciso revisar las formas en que se ejecuta el gasto.

Por otro lado, es preciso realizar una evaluación respecto a la pertinencia del gasto público, en qué se está ejecutando y cómo se está ejecutando. La inversión debe orientarse principalmente a generar nuevas dinámicas sociales y económicas, condiciones sistemáticas y cíclicas.

Es preciso destacar el papel de la institucionalidad en el proceso de la planeación, ejecución, seguimiento y control del gasto, pues se requieren instituciones fuertes para generar estos procesos; para ello, el plan no se debe desarrollar solamente desde lo público, sino que debe ser en común unión con las sociedades civiles y el sector privado. En este caso, los claustros universitarios tienen un papel preponderante en el análisis de dichos aspectos.

El ¿cómo invertimos? y ¿en qué debemos invertir? son preguntas que deben analizarse permanentemente en las asignaciones presupuestales, entendiendo que lo más importante es el futuro y qué beneficios puede representar en algún momento para la sociedad.

El gasto social en asistencia no debe ser permanente, exceptuando aquellas poblaciones donde hay una alta condición de vulnerabilidad y que esta se mantenga en el tiempo. Se debe procurar, desde el Estado, generar condiciones para que las personas en condiciones de vulnerabilidad vuelvan, si es posible, al estado anterior de la productividad o, preferiblemente, la incrementen. Para ello, se requiere hacer un seguimiento; tener las instituciones más proactivas en el proceso.

Los recursos deberían invertirse principalmente en el desarrollo del capital humano, la investigación, la ciencia y la tecnología, la innovación y el desarrollo empresarial desde las potencialidades de la ciudad y de la región.

REFERENCIAS

Amezcuca, M. y Gálvez, A. (2002). Los modos de análisis en investigación cualitativa en salud: perspectiva crítica y reflexiones en voz alta. *Revista Española de Salud Pública*, 76(5), 423-436.

Beuren, I., Rodrigues, M. y Francisca, F. (2013). Relación entre la composición del gasto público y crecimiento económico de los países de América Latina. *Invenio*, 17(31-32), 67-87.

BID. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cáceres, P. (2003). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectivas*, 2(1), 53-81.

Codoceo, F. y Muñoz, J. (2017). Fragmentación, asistencialismo e individualización de la responsabilidad: perspectivas territoriales concernientes a las percepciones ciudadanas de las políticas públicas en el contexto chileno de producción neoliberal. *Sociedade e Estado*, 32(2), 371-387.

Frutos, F. (2008). El análisis de contenido y la organización de repertorios culturales: el caso de las placas de linterna mágica. *Revista Latina de Comunicación Social*, 11(63), 265-276.

González, L. y Cáceres, B. (2017). Coaliciones electorales, estabilidad del gabinete y gasto social provincial: los casos de Buenos Aires, Córdoba y San Luis (1993-2009). *Caderno CRH*, 30(80), 275-291.

Gutiérrez, F. (2017). El impacto del gasto público sobre la inversión privada en México (1980-2015). *Economíaunam*, 14(42), 136-149.

Kassarjian, H. (1977). Content Analysis in Consumer Research. *Journal of Consumer Research*, *Oxford Journals*, 4(1), 8-18.

Lora, E. (2009). La vulnerabilidad fiscal del gasto social: ¿es diferente en América Latina? *Revista de Análisis Económico*, 24(1), 3-20.

Moraima, M. y Auxiliadora, L. (2008). El análisis de contenido: una forma de abordaje metodológico. *Laurus*, 14(27), 128-144.



Moyano, L. y Wright, P. (2016). Regalías y pobreza en el caribe colombiano: ¿momento para una alternativa focalizada? *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 201-227.

Ocampo, J. (1998). Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina. *Revista Cepal* (65), 7-14.

Onwuegbuzie, A., Leech, N., Dickinson, W. y Zoran, A. (2015). Grupo focal y análisis de contenido en investigación cualitativa. *Index de Enfermería*, 3(1), 127-157.

Romero, C. (2017). Gasto público durante la industrialización en Colombia. *Journal of Globalization, Competitiveness & Governability*, 11(1), 74-93.

Tinto, J. A. (2013). El análisis de contenido como herramienta de utilidad para la realización de una investigación descriptiva. Un ejemplo de aplicación práctica utilizado para conocer las investigaciones realizadas sobre la imagen de marca de España y el efecto país de origen. *Provincia*, n.º 29, enero-junio, 2013, pp. 135-173. Universidad de los Andes.

Varela, E. y Otálvaro, B. (2013). La reinención de las políticas públicas de asistencia y protección social en Colombia. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales* (157), 273-285.