

Lo intrincado: Cali Distrito Especial y la gobernabilidad de sus localidades. Análisis desde la división territorial*

Sebastián Acosta-Zapata^I , Tirson Mauricio Duarte-Molina^{II} ,
Juan David Mambuscay-Burbano^{III} 

<https://doi.org/10.18046/recs.i42.07>

Cómo citar: Acosta-Zapata, Sebastián; Duarte-Molina, Tirson Mauricio; Mambuscay-Burbano, Juan David (2024). Lo intrincado: Cali Distrito Especial y la gobernabilidad de sus localidades. Análisis desde la división territorial. *Revista CS*, 42, a07. <https://doi.org/10.18046/recs.i42.07>

Resumen: La categorización de Cali como distrito especial ha generado debates intrincados en diferentes campos, entre ellos el jurídico, el político-administrativo y el social. Sin embargo, mayormente, las problemáticas están centradas sobre las garantías de gobernabilidad. Se señala que este concepto angular aporta al entendimiento de la gestión pública eficiente y eficaz. Este artículo tiene por objetivo analizar los efectos de la división político-administrativa del Distrito Especial de Santiago de Cali sobre la gobernabilidad en los territorios. La metodología empleada es la hermenéutica de las ciencias sociales y el análisis normativo propio de la hermenéutica jurídica. Este artículo plantea dos grandes retos para la gobernabilidad: la heterogeneidad social, política, ambiental y económica de los territorios; y la habilidad para la adaptación al cambio institucional. Las nuevas localidades distritales deben considerar las características socio-económicas y ambientales, y la capacidad de coordinar y organizar, en términos de gestión pública, a la ciudad.

Palabras clave: gobernabilidad, gestión pública, Cali Distrito, cambio institucional, división político-administrativa

* Este artículo se relaciona con la tesis doctoral en Sociología titulada “Descifrando el rompecabezas de una ciudad: el ensamblaje de Cali Distrito Especial”, desarrollada dentro del grupo de investigación Acción Colectiva y Cambio Social (ACASO), de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle (Colombia). Igualmente, tuvo contribuciones del proyecto de investigación (INV 3306), “Libro Cali Distrito: expertos y generación de conocimientos y saberes”, de la Convocatoria Interna General de 2022 de la Universidad Cooperativa de Colombia, del grupo de investigación *Humanitas Iuris* de la Facultad de Derecho de la sede Cali. Artículo de investigación recibido el 17.07.2023 y aceptado el 11.03.2024.

I. Universidad Cooperativa de Colombia, Cali, Colombia.

II. Universidad de San Buenaventura Cali, Cali, Colombia.

III. Centro de Estudios Sociales y Humanísticos: Diacronía, Cali, Colombia.

The Intricacy: Cali Special District and Governance in Its Localities. Analysis From the Territorial Division

Abstract: The categorization of Cali as a special district has led to intricate debates in different fields, including the legal, political-administrative, and social spheres. However, primarily, the issues revolve around governance guarantees. It is argued that this pivotal concept contributes to understanding efficient and effective public management. This article aims to analyze the effects of the Special District of Santiago de Cali political-administrative division on governance in the territories. The employed methodology combines social science hermeneutics and normative analysis inherent in legal hermeneutics. This article presents two major challenges to governance: the social, political, environmental, and economic heterogeneity of the territories, and their ability to adapt to institutional change. The new district localities must consider the socio-economic and environmental characteristics, as well as the capacity for coordination and organization, in terms of public management, within the city.

Keywords: Governability, Public Management, Cali District, Institutional Change, Political-Administrative Division

Introducción

Desde el enfoque gobernabilidad, la gestión pública se ha erigido como el proceso mediante el cual se toman decisiones y se llevan a cabo acciones para alcanzar los objetivos de una entidad gubernamental. Se trata de una tarea compleja que requiere de planificación estratégica y eficiente administración de recursos (Banguero, 2004). Una de sus principales metas es garantizar el bienestar de la población mediante el suministro de servicios públicos de calidad básicos como educación, salud, transporte y agua potable, y servicios más específicos alrededor de la seguridad, la protección ambiental y el desarrollo económico.

Adicionalmente, la colaboración y el diálogo son esenciales para una gestión pública efectiva. Las personas líderes y funcionarias deben trabajar en conjunto con la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes para identificar y abordar los desafíos y oportunidades (Banguero, 2004). Esto ayuda a garantizar que las políticas y programas sean relevantes y respondan a las necesidades locales. Visto de esta manera, la gestión pública es un proceso esencial para garantizar el bienestar de la población y el desarrollo sostenible de un país; siendo relevante que los líderes y funcionarios trabajen de manera transparente, responsable y colaborativa para alcanzar los objetivos.

Estas acciones adelantadas entre los diferentes actores y entes gubernamentales recobran importancia frente a la legitimidad de las decisiones. De allí

que la forma como se da la participación de los actores sea un tema de estudio preciso, máxime cuando se tiene la noción de descentralización¹ como guía de la administración pública (Banguero, 2004; Brito, 2013). La descentralización tiene varios beneficios, incluyendo una mayor eficiencia en la gestión de servicios públicos y políticas públicas, responsabilidad y rendición de cuentas, capacidad de adaptación a las necesidades locales e incremento de la participación ciudadana. Sin embargo, presenta desafíos como la falta de capacidad y recursos en los niveles subnacionales, de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, y la posibilidad de corrupción derivada de la necesidad de crear instituciones para aumentar la *cobertura* en todo el territorio.

En Colombia, existen antecedentes en lo relativo a la descentralización entre los que se cuenta la reforma constitucional de 1986 (Acto legislativo 01, 1986), que inauguró la elección popular y democrática por medio de elecciones de alcaldes, llevándose a cabo por primera vez en 1988. Sin embargo, su gran hito fue la Constitución Política de Colombia (1991). Desde ese año, ha habido un interés significativo de parte del legislador para profundizar el modelo de descentralización, destacándose las leyes 388 (1997), 1454 (2011) u Orgánica de Ordenamiento Territorial, y 1617 (2013) o Estatutaria de Distritos Especiales. Las reformas se han orientado a dotar de autonomía y responsabilidades a los entes territoriales, pero no han garantizado los recursos necesarios para traducir esas iniciativas en hechos.

Dado este modelo de descentralización, y con el fin de mejorar la manera en la cual se organiza el territorio nacional, en Colombia existe la política de ordenamiento territorial, que se ha consolidado para garantizar el desarrollo sostenible y equitativo en el país (Almeida, 2020). En el marco de dicha política, es importante implementar un enfoque integral y participativo en los instrumentos de planificación y regulación del uso del suelo, e involucrar a la comunidad y a los diferentes actores del territorio en el proceso. De esta forma, se pueden superar los desafíos actuales y lograr un ordenamiento territorial que beneficie a toda la población (Covilla, 2020).

La Ley 1617 (2013) permitió a municipios categorizarse como distritos especiales, estableciendo que los entes locales que tengan la intención de hacerlo deben cumplir con requisitos como ser capital de departamento, y tener más

1. La descentralización es el proceso mediante el cual se transfieren competencias (responsabilidades, recursos y autoridad) a diferentes niveles de la Administración. Con ella, se pretende mejorar la eficiencia y la eficacia de las instituciones del Estado, además de garantizar una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones (Brito, 2013). Esta puede ser de tres tipos: territorial, por servicios y por colaboración.

de 600 000 habitantes, aval de la Alcaldía y del Concejo, y una característica especial —bien sea por su diversidad natural, su riqueza cultural o energética, sus vocaciones económicas o su posición estratégica en industrias específicas o en el panorama de infraestructura y competitividad del país, como ser puerto marítimo, por ejemplo—. Aunque buscó otorgar mayor autonomía, descentralización y acercar el Estado a los ciudadanos, la ley no garantizó *per se* mayores ingresos, ni más destinación del orden nacional a los distritos, idea que muchas veces el legislador toma en cuenta para categorizar los municipios en distrito.

En complemento de lo anterior, Mariscal (2010) señaló tres elementos para considerar el enfoque en el cambio institucional: 1) el carácter incierto de las decisiones humanas; 2) los comportamientos sistemáticos basados en la cooperación y la confianza; y 3) el sistema de creencias. En el caso que se está estudiando esto es especialmente relevante, debido a que las decisiones tomadas para incorporar en la agenda a Cali Distrito requirieron de mucho tiempo e intentos, y los resultados en cuanto a la implementación de la Ley 1933 (2018) en la ciudad no son muy claros porque ha habido tensiones y controversias para una implementación profunda y una división político-administrativa territorial estabilizada mediante acuerdos distritales y reglamentación del régimen distrital.

Sumado a lo anterior, los actores involucrados en este proceso en la ciudad todavía no han tejido redes de confianza que les permitan consolidar propuestas, lo que se materializa en la dilatación de la presentación del proyecto de acuerdo de la Alcaldía al Concejo Municipal de Cali. Se han originado, entonces, nuevas estrategias en la ordenación y administración del territorio (y del Estado) que, vistas piramidal o jerárquicamente, están compuestas por la nación, los departamentos y los municipios. Además, han surgido modos de asociación específica entre estos, como las regiones administrativas de planificación, las áreas metropolitanas y las provincias, y categorías especiales como *los distritos*. En 2018, la Ley 1933 (2018) confirió al municipio de Santiago de Cali la categoría de Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios. Esto implica una reorganización política y administrativa con una incidencia determinada, directa o indirecta, en los territorios y, por tanto, en los ciudadanos. Si se tiene en cuenta que Cali es una ciudad en la que existen límites y barreras no solo de carácter político-administrativo, sino de índole social, económica y cultural, es necesario plantearse varias preguntas al respecto: ¿cuáles son las ventajas y desventajas de una reorganización política y administrativa en los territorios?, ¿qué dificultades pueden presentarse para la implementación de una reorganización política y administrativa?

Tales interrogantes, a la luz del presente artículo, serán abordados conforme el fenómeno de la *governabilidad*, en el que descansa una perspectiva de legi-

timidad compleja, no solo desde la dimensión legal. Respecto a este concepto angular, “la necesidad de crear las condiciones para que el ejercicio del poder pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social (...) se basan más en las condiciones que debe crear un gobierno para lograr su propósito de gobernar” (Chailloux, 2007: 14). Frente a ello, el horizonte técnico-político en el que se enmarca la eficacia de un Gobierno sobre el territorio va más allá, estableciendo el valor contemporáneo de los actores y organizaciones sociales, conforme un proceso horizontal de administración.

En esta situación, resulta claro que la reorganización político-administrativa tiene consecuencias evidentes para la gestión pública dados los retos, dificultades y oportunidades que se deben asumir y que puedan aparecer. Justamente, la base sobre la que se ha construido este artículo considera pertinente reflexionar sobre los posibles efectos de dicha reorganización en la gestión pública, la gobernabilidad y la relación entre el Estado local y la ciudadanía². Por lo anterior, su objetivo es analizar los efectos de la división político-administrativa del Distrito Especial de Santiago de Cali sobre la gobernabilidad en los territorios.

El documento está estructurado en tres secciones. En la primera, y a través de la hermenéutica jurídica, se establece el marco normativo aplicable a la transición municipio -Distrito de Santiago de Cali. En la segunda, se aborda la división político-administrativa del Distrito, así como algunos indicadores en lo concerniente a las áreas comunes de gobernabilidad, según lo expuesto por Camou (2020), teniendo como referencia el nivel administrativo de la entidad territorial y sus competencias. En la tercera, se expone la gobernabilidad de los territorios del Distrito Especial teniendo en cuenta su marco normativo y los indicadores dados, comprendiendo la relevancia del capital social y la adecuación de escenarios frente a nuevos discursos. Por último, se presentan las conclusiones.

El abordaje metodológico es hermenéutico, ya que posibilita la interpretación de documentos oficiales y normativos sobre las categorías de análisis de gobernabilidad, gestión pública y división político-administrativa del territorio. Los principales hallazgos versan sobre la dificultad de transformación institucional y de cambio de las estructuras normativas y políticas de la ciudad, tanto en su dimensión geográfica como en la administrativa.

2. Si bien la normatividad señala que debe haber un plazo de diez años para la implementación de la ley, la materialización depende de la pericia del Gobierno local para generar aliados estratégicos que lo favorezcan.

Metodología

Para el desarrollo de este artículo se utilizó la hermenéutica de las ciencias sociales, y en lo concerniente al análisis normativo, la hermenéutica jurídica. Desde el primer enfoque, se tomó como foco el proceso u objeto que se quería estudiar e interpretar (Cárcamo, 2005) con el fin de llegar a una comprensión aproximada de la totalidad del fenómeno, suponiendo un conocimiento más profundo del mismo a través de la desmembración, fundamentación y esclarecimiento de su estructura y sus relaciones (Mejía-Quintana, 2014).

En segunda medida, la hermenéutica jurídica se basó en dos criterios interpretativos: sistemático y de especialidad de la norma. Desde el primero, se realizó la interpretación de las normas desde la relación entre ellas (Savigny, 1994), buscando establecer su coherencia y, a su vez, estrechar los vacíos y llenar de contenido las lagunas jurídicas (López de Sosoaga, 2014; Savigny, 1994). En lo concerniente al criterio de especialidad de la norma, se propuso:

el tránsito de una regla más amplia, que afecta a todo un género, a una regla menos extensa, que afecta exclusivamente a una especie de dicho género. Es decir, la preferencia aplicativa de la norma reguladora de una especie de cierto género sobre la norma reguladora de tal género en su totalidad. (Tardío-Pato, 2003: 191)

De manera puntual, “se aplicará la norma general, a menos que, en el supuesto de hecho de la vida real, se den las circunstancias más específicas y en parte divergentes del supuesto de hecho de la norma especial, en cuyo caso se aplicará esta última” (Tardío-Pato, 2003: 192). Esto es, en caso de conflicto entre normas de igual jerarquía, la norma especial prevalecerá sobre la general.

Para aplicar el enfoque hermenéutico, fue importante la exploración y análisis documental, que se entendió como el acto de reunir un conjunto de datos e información con el propósito de darle unidad (Cerda, 1993). Como estrategia metodológica también es usada por el investigador social para justificar y acreditar el análisis y la interpretación que está dando al contexto (Valles, 1999). En este caso, dicha revisión fue de corte mixto (cuantitativo y cualitativo), y corrió de manera paralela a la recolección de datos y a los primeros análisis. Se empleó especialmente para depurar conceptualmente las categorías que surgieron al examinar la información en el transcurso de la investigación (Sandoval-Casilimas, 2002).

Cali Distrito Especial y su intrincado marco normativo

La Constitución de 1991 estableció una mayor autonomía para los municipios, la refundación de los departamentos y la creación de nuevas entidades territoriales como regiones, entidades territoriales indígenas, provincias y distritos especiales, con una mayor carga de responsabilidades y de funciones. Esto pretendió fortalecer la descentralización del poder y mejorar la eficiencia en la gestión de los asuntos públicos a nivel local (Otálvaro; Tovar, 2020; Rúa; Duarte, 2020).

En Colombia, los distritos especiales son una categoría de entidades territoriales que tiene un régimen diferente de administración y financiamiento. Además, poseen un mayor nivel de autonomía y responsabilidad en la gestión de sus recursos y servicios públicos. En cuanto a la elección de sus funcionarios, no se presenta mayor variación respecto de los municipios, pues poseen un alcalde elegido popularmente y un Concejo distrital, y su presupuesto es independiente del departamental (Rúa; Duarte, 2020). Aunado a esto, tienen mayores competencias en áreas como transporte, seguridad y servicios públicos, y más capacidad para generar ingresos propios (Rúa; Duarte, 2020).

Como ya se mencionó, la Ley 1617 (2013) creó el régimen para los distritos especiales en Colombia —con excepción de Bogotá cuyo régimen fue contemplado previamente por el Decreto Ley 1421 (1993)—, y propugnó por las facultades, instrumentos y recursos que les permitieran cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentaran.

Además, dicha ley encontró su fundamento constitucional en el artículo 286 donde se indicó que: “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas” (Constitución Política de Colombia, 1991: art. 286). A su vez, que los distritos podrían conformar áreas metropolitanas, según lo previsto en el artículo 319, superior y tras la consecución de los requisitos del artículo 35 de la Ley 1625 (2013), referente al tema.

Obedeciendo los criterios sistemáticos y de especialidad normativa se encuentran dentro del marco normativo aplicable (Rúa; Duarte, 2020):

- a) Decreto 1421 (1993) que dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, y con el cual se atienden antinomias y lagunas que deja la aplicación del régimen de distritos.

- b) Ley 617 (2000), en conjunto con su antecesora la Ley 136 (1994), por las cuales se dicta el régimen municipal y su modificación. Por estas, se suplirán los vacíos del régimen distrital y del Decreto 1421 (1993) cuando no se pronuncien al respecto.
- c) Ley 768 (2002) por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo, Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Norma que cumple la misma función de las anteriores.
- d) Ley 1454 (2011) por la cual se dicta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Por su parte, la Ley 1617 (2013: art. 4) contempló diferentes disposiciones, todas relevantes para el funcionamiento ideal de los distritos. Aunque, como se mencionó al inicio de este acápite, la estructura sin muchas modificaciones en su estructura, aunque es preciso mencionar aquellas enlistadas en su artículo cuarto:

AUTORIDADES. El gobierno y la administración del distrito están a cargo de:

1. El Concejo Distrital.
2. El Alcalde Distrital.
3. Los Alcaldes y las Juntas Administradoras Locales.
4. Las entidades que el Concejo, a iniciativa del Alcalde Distrital, cree y organice.

Parágrafo. Son organismos de control y vigilancia la Personería Distrital y la Contraloría Distrital.

De acuerdo con lo anterior, la administración de las diferentes localidades del distrito recaerá sobre los alcaldes y las Juntas Administradoras Locales, más adelante en este texto se precisarán sus funciones.

Dentro de esta ley, también es relevante para el análisis el artículo 78 por el cual se determinó que, en la normativa que regula la creación de un distrito, se podrán dar atribuciones especiales conforme a las características del territorio y la sociedad que lo habita. Esto se correspondió con el artículo 34 del régimen distrital, del que sobresale la manera como debe darse la división del distrito en localidades, atendiendo al criterio de *homogeneidad relativa* que, por su influencia frente a la composición de las localidades, se relaciona con su gobernabilidad:

“Los distritos estarán divididos en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico” (Ley 1617, 2013: art. 34).

Con relación a lo anterior, la doctrina jurídica ha manifestado que

no existe un artículo que defina con certeza lo que es la homogeneidad relativa como criterio para el establecimiento de las localidades en los distritos especiales. De allí que se deba recurrir a diversas disciplinas para darle sentido en tal situación; y a un único fallo de la Corte Constitucional donde si bien no se define en sí, se da un marco de referencia al respecto. (Rúa; Duarte, 2020: 99)

Esto condiciona la creación de las localidades, su administración y gestión. Sin embargo, en el desarrollo de este artículo, se encontraron avances teóricos que contribuyeron en la conceptualización de la homogeneidad relativa. Por ejemplo, Galeano (2020: 30) la comprendió como “contextos socioeconómicos de naturaleza similar’ o ‘aspectos geográficamente comunes’ que resultan de la identificación de las características sociales de los habitantes”. Por su parte, Falla (2020) indicó que, del contenido normativo mencionado, se dan diferentes variables territoriales para la definición de localidades desde el marco de la homogeneidad relativa, precisamente en la ciudad de Cali (ver Cuadro 1).

Cuadro • 1

Variables territoriales para definir las localidades desde la homogeneidad relativa

Históricas	Periodos de crecimiento urbano, infraestructuras y equipamientos representativos de una época histórica, de escala municipal y metropolitana.
Ambientales	Cuencas y subcuencas hidrográficas, ecosistemas, zonas de amenaza y riesgo, impactos ambientales.
Movilidad	Infraestructura, modos y medios de transporte, cobertura, relaciones rural-urbana, estado de la infraestructura.
Servicio públicos	Sectorización en la prestación de los servicios, coberturas, infraestructuras.
Equipamientos	Tipos, nodos, coberturas, sectorización.
Usos del suelo	Predominantes, especialidades de uso, centralidades.
Morfotipológicas	Áreas homogéneas, valoración de tejidos urbanísticos.

Norma urbana	Áreas de actividad, tratamientos urbanísticos.
Planificación	POT 2000: Piezas y Centralidades POT 2014: UPU y UPR. Proyectos Estratégicos.
Relaciones metropolitanas	Conurbaciones, relaciones funcionales, áreas prestadoras de servicio a Cali, áreas receptoras de servicios de Cali.

Fuente: Falla (2020).

Estos planteamientos obedecieron a lo establecido por la Corte Constitucional de Colombia (CCC, 2005: s.p.) frente a los criterios para la delimitación de las localidades:

La necesidad de dividir el territorio en localidades no deviene exclusivamente del tamaño de la población, sino también de las especificidades de cada uno de los sectores geográficos del distrito que se va a dividir, dentro del cual pueden existir áreas con disparidades inmensas por el tipo de actividades y problemas que se suscitan dentro de ellas, lo cual puede resultar especialmente cierto en distritos dedicados prevalentemente al desarrollo de la industria turística o a la actividad portuaria. Estas distintas peculiaridades de cada zona del distrito dan lugar a necesidades administrativas particulares, que bien pueden ameritar la creación de localidades independientes.

Bajo este paradigma de la homogeneidad relativa, se establecieron diferentes modelos de división político-administrativa para el Distrito Especial de Santiago de Cali que obedecieron, al mismo tiempo, al criterio de las atribuciones. Adicionalmente, en relación con esta división, es preciso referirse a la estructura misma de los distritos, que es genérica para todos y posibilita implementar el diseño que más se ajuste a sus necesidades públicas y sociales. En este sentido, se ha planteado

que esta división territorial en localidades dentro de los distritos especiales no sólo trae implicaciones en el diseño administrativo en cuanto a la creación, supresión y modificaciones de entidades descentralizadas y concentradas de este nivel; sino que, debido a la estructura propia dada a estos entes territoriales, a saber: alcalde distrital, concejo distrital, alcalde local y juntas administradoras locales (JAL), se da un efecto

dominó sobre la elección de los miembros de esta última. Lo anterior en relación con la disminución de circunscripciones electorales en cuanto se suprimen las comunas y corregimientos. (Rúa; Duarte, 2020: 108)

Lo anterior se encuentra en el artículo 36 de la Ley 1617 (2013: art. 36):

Autoridades Distritales y Locales. Cada localidad estará sometida, en los términos establecidos en esta ley y los acuerdos distritales, a la autoridad del alcalde distrital, de una junta administradora y del respectivo alcalde local. *A las autoridades locales les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio, y a las distritales garantizar el desarrollo y ordenamiento armónico e integrado de la entidad territorial.* (La cursiva es propia)

Esta norma debe ser leída de manera sistemática con los artículos 34 de la Ley 136 (1994), que establece aquellas competencias que pueden ser delegadas por parte de los Concejos a las JAL, y 38 de la Ley 1617 (2013)³, que han de influir directamente en la representatividad de cada localidad y en sus efectos frente a la gobernabilidad. La configuración de la representatividad y de la población de las nuevas localidades es un debate importante que suscita controversias por las aristas sobre la gobernabilidad, el ordenamiento territorial y el mapa electoral, sin embargo, esos asuntos exceden el alcance de este artículo.

Ejemplo de ello es que, de darse la conformación de localidades urbano-rurales, no se cuenta con una norma específica que aborde su composición en cuanto a cantidad de ediles por una zona o la otra, lo que evidencia la insuficiencia normativa para responder a la homogeneidad relativa, aunque la división político-administrativa del Distrito Especial de Cali se ha procurado de diferentes instrumentos para hacerlo.

Sumado a ello, y teniendo en cuenta los criterios sistemáticos y de especialidad, no existe una norma que logre dotar de contenido el vacío. El estudio realizado de manera conjunta por las universidades Icesi, San Buenaventura de

3. "ARTÍCULO 38. Reparto de Competencias. El concejo distrital, a iniciativa del alcalde distrital, hará la distribución de competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y locales, teniendo en cuenta los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, y los siguientes criterios generales: La asignación de competencias a las autoridades locales buscará un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios. El ejercicio de funciones por parte de las autoridades locales deberá implementar las metas y disposiciones del Plan General de Desarrollo" (Ley 1617, 2013: art. 38).

Cali y los Andes (Rodríguez-Caporalli; Sanabria, 2020) llegó a plantear un artículo con el que se pretendía saldar esta deuda. El proyecto señalaba⁴:

Artículo 5. Adiciónese el artículo 43A a la Ley 1617 el cual dirá así:

Artículo 43A. Integración de las juntas administradoras locales en localidades con composición urbana y rural. Se autoriza a los concejos distritales para que, atendiendo a criterios de representación y participación efectiva, determinen la integración de las Juntas Administradoras Locales en localidades con composición urbana y rural, señalando que, en todo caso, se fijará un número mínimo del treinta por ciento (30%) de las curules de la Junta Administradora Local, para que sean ocupadas por ediles que representen a las comunidades asentadas en los territorios rurales de la localidad, en los términos del artículo 44 de la Ley 1617 de 2013. (Rúa; Duarte, 2020: 116)

De manera que la delimitación de localidades se considera un proceso de diferenciación funcional entre las áreas que conforman el territorio. Sin embargo, existe preocupación por la autosuficiencia de cada localidad, a pesar de que las funciones de la Administración central no desaparecen y la separación física no es real. Un ejemplo más de esto es el debate en torno a la *división* de las cuencas en diferentes localidades, ya que se argumenta que esto “dificultará su manejo de manera integral” (Van der Huck; Mayorga, 2020: 266). No se ha subrayado desde el Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) que esto no signifique una fragmentación territorial, sino un desafío de coordinación entre aquellos asuntos estratégicos que deben seguir siendo manejados por la Administración central y los apoyos locales que pueden proporcionar las Alcaldías menores para el cumplimiento de los objetivos de ordenamiento territorial y ambiental (Van der Huck; Mayorga, 2020).

El marco normativo descrito hasta aquí, se ha complementado con otras leyes y decretos para suplir vacíos y antinomias en el régimen distrital. Pese a esto, aún con esta facilidad sistemática y de especialidad, no ha sido posible cubrir todas las necesidades de representatividad y gobernabilidad del territorio, pues la división político-administrativa en localidades y la posible unión en territorios de carácter urbano-rural ha afectado la prestación de servicios públicos y los intereses que se juegan en instancias de decisión.

4. El texto corresponde a los proyectos de ley 435 (2020) de la Cámara de Representantes, y 260 (2021), pero ambos fueron archivados en primer debate del Senado.

División político-administrativa del Distrito Especial de Santiago de Cali

Entender la nueva realidad geoespacial de Santiago de Cali, desde factores administrativos y políticos, implica abordar dos variables. La primera, según un componente organizativo respecto a la composición de las localidades, de acuerdo con la norma vigente en Colombia. La segunda, haciendo énfasis en las realidades sociales de las comunas ya existentes, aunque de manera sintética. Este último ejercicio es un preámbulo a las ventanas de gobernabilidad territorial existentes, en el entendido de acuerdos sociales fragmentados con materialización en las condiciones de vida de los habitantes.

Ahora bien, con referencia a las distintas formas de organización concebidas para las localidades de Cali Distrito, han sido varios los modelos emanados desde la Administración central vigente, y por académicos relacionados con el tema. Ya en Falla (2020), se relacionaron siete localidades, siguiendo criterios técnicos establecidos entre la Administración municipal y la Gerencia del distrito⁵, como se muestra en la Figura 1.

Como se evidencia -según el código por colores-, tres localidades del modelo descrito convertirían su razón jurisdiccional a espacios urbano-rurales (L1 (en color morado); L2 (en color rojo); L5 (en color café)). Tal propuesta, desde luego, despierta diferentes interrogantes en su implementación, si se tiene en cuenta la variación de múltiples dimensiones entre ambos contextos involucrados.

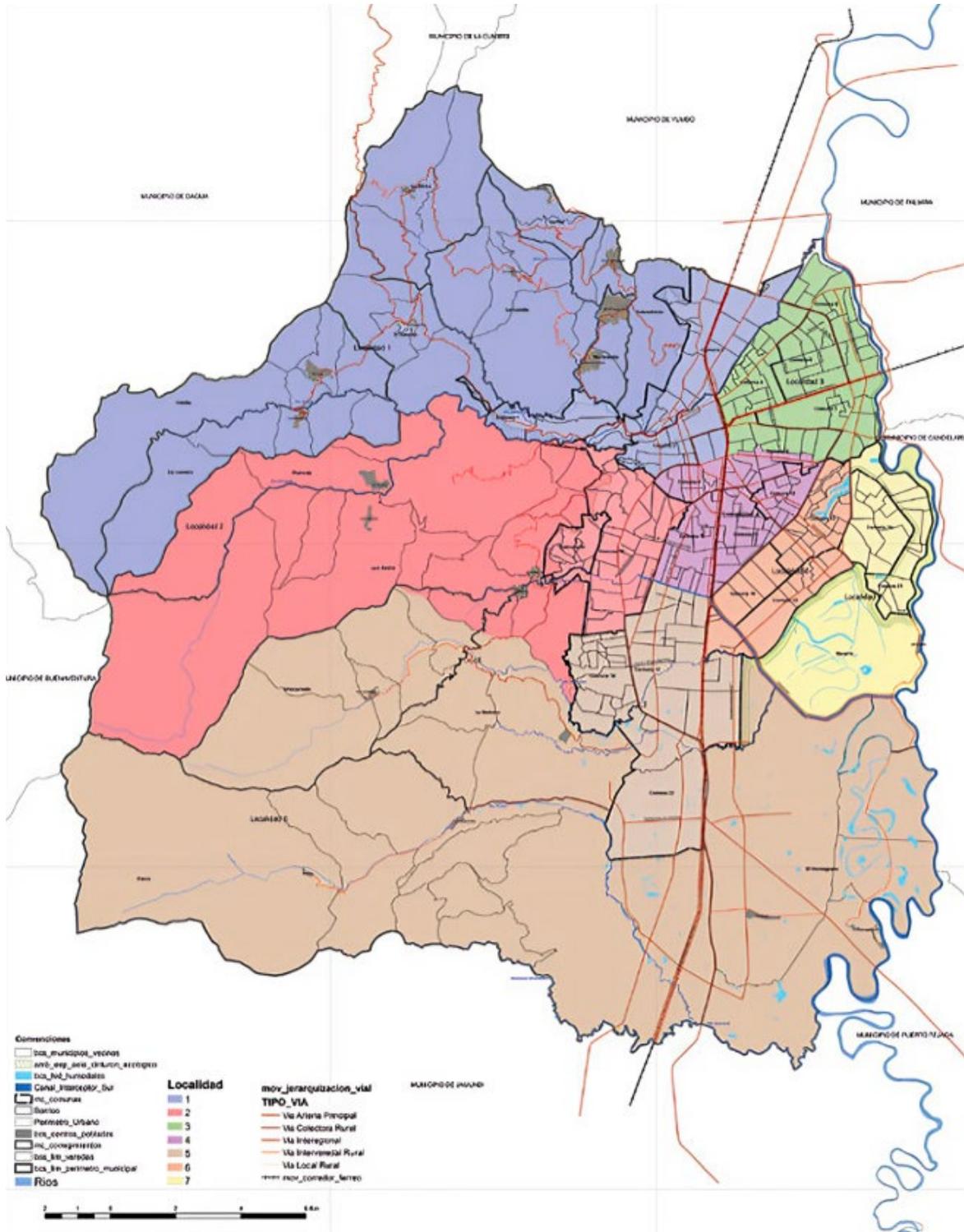
Un segundo modelo se estableció desde los criterios relacionados con la homogeneidad relativa, ya expuestos en la Tabla 1, y arrojó dos escenarios: uno presentaba la distribución de Cali Distrito en ocho localidades; y el otro, en las siete ya acostumbradas, aunque con variaciones en los espacios vinculados (Figura 2).

Otra propuesta para dividir el territorio se centró exclusivamente en las características naturales otorgadas por las cuencas hidrográficas que recorren el ente territorial de occidente a oriente, tomando los Farallones de Cali como punto de partida, y la desembocadura de estos afluentes en el Río Cauca (ver Figura 3). Esta iniciativa fue planteada por la Fundación Ríos y Ciudades, en diálogo con representantes de las comunidades rurales de Cali y con otros sectores ecologistas y ambientalistas; y buscó darle mayor centralidad a la naturaleza

5. Dichos criterios son: población y características sociales, servicios ecosistémicos, policentrismo, localidades multiestrato, vocaciones y potencialidades productivas-económicas, sostenibilidad fiscal, relaciones entre municipios vecinos y sus retos, y diseño institucional de cada localidad (Falla, 2020).

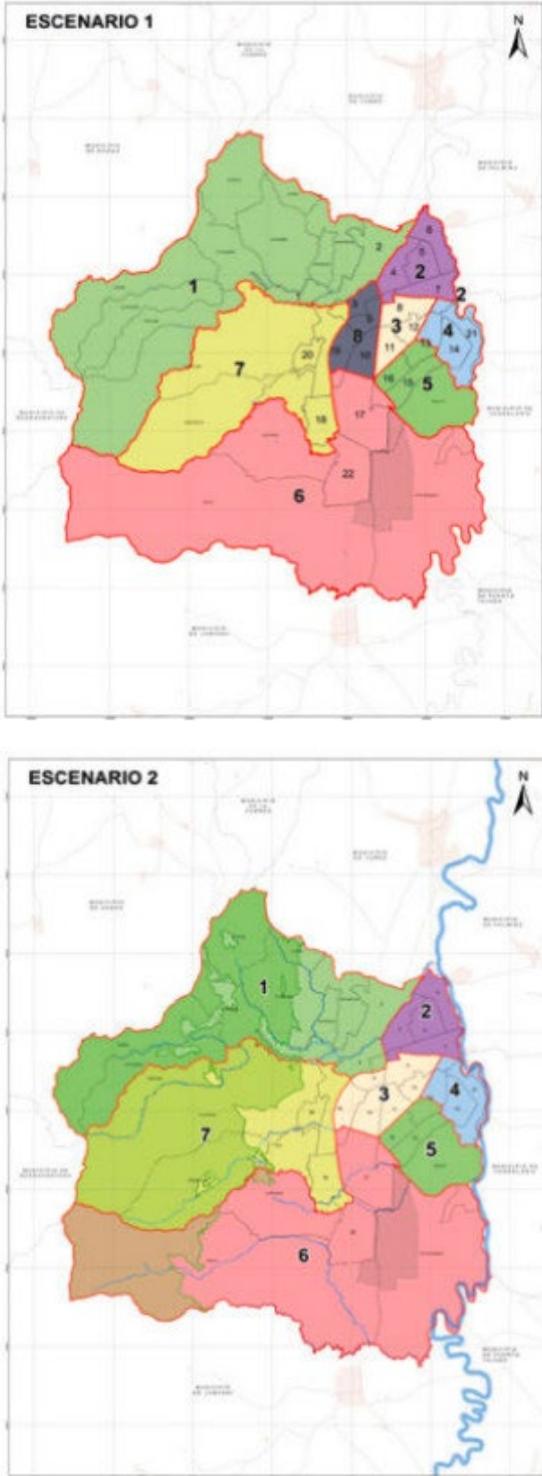
Figura • 1

Modelo de distribución por localidades según la Alianza de Universidades



Fuente: Falla (2020: 55).

Figura • 2
Escenarios de variación de Cali Distrito Especial según homogeneidad relativa



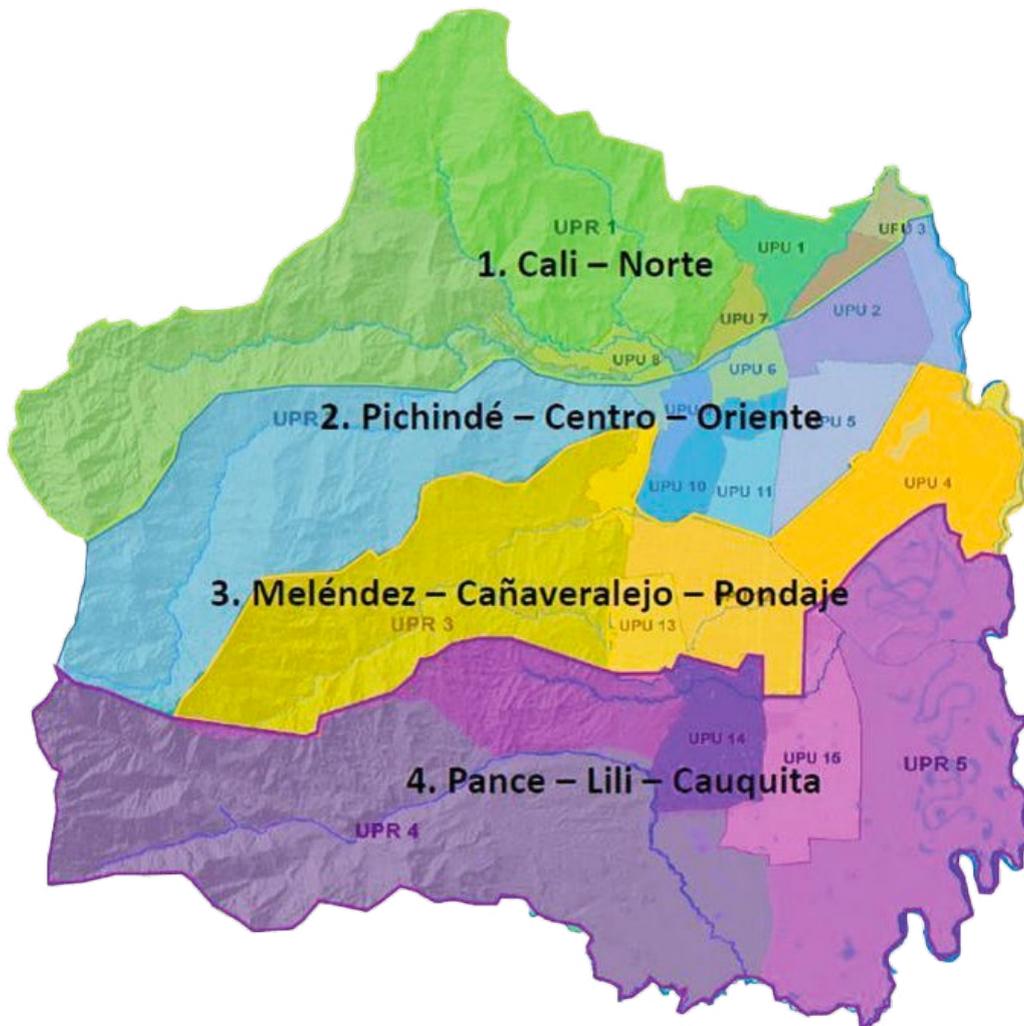
Fuente: Van der Huck; Mayorga (2020: 264).

y a las características hídricas de la ciudad, lo que es una potencialidad, pero descuida otras variables menos ligadas a este tipo de composiciones como las condiciones sociales, culturales y económicas de los habitantes, la provisión de servicios públicos y los equipamientos urbanos.

A mediados del año 2022, la Gerencia del Distrito entregó el modelo de distribución por localidades —que buscó considerar las realidades sociales de las

Figura • 3

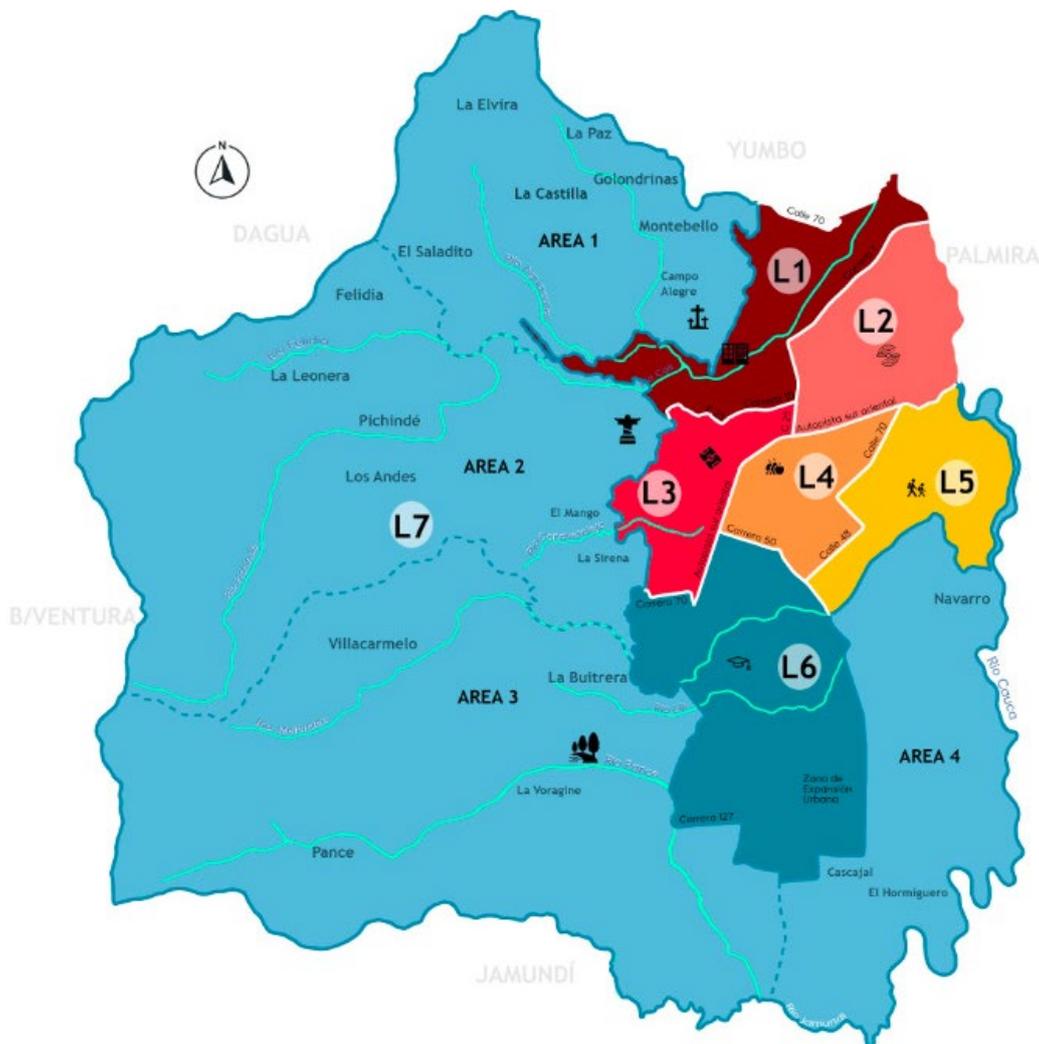
Propuesta de delimitación de localidades para Cali Distrito Especial por Fundación Ríos y Ciudades (2019)



comunidades ya existentes—, para ser debatido y socializado ante las comunidades involucradas (Ver Figura 4); si bien se conservó el mismo número de localidades expresadas en el modelo de Falla (2020) -ver Figura 1-, su delimitación por comunas varía, lo que implica retos y desafíos que derivan según la conversión de la entidad territorial. Para efectos del presente artículo, se aborda el modelo distrital entregado desde la Gerencia.

Figura • 4

Modelo vigente de Cali Distrito Especial según distribución de localidades



Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali (2022a).

Este modelo vigente de Cali Distrito, está relacionado con los criterios propuestos en la Tabla 2:

Tabla • 2

Caracterización de comunas en Santiago de Cali según áreas de gobernabilidad (2014-2019)

Comuna	Localidad proyectada	ÁREA COMÚN DE GOBERNABILIDAD			
		Seguridad*	Pobreza extrema**	Equipamiento	
				Educación	Salud
1	1	22,9	7358 hab.	13	3
2	1	19,2	2293 hab.	5	2
3	1	82,6	5489 hab.	16	2
4	2	31,8	3839 hab.	29	5
5	2	13,0	1076 hab.	5	4
6	2	22,5	9777 hab.	8	6
7	2	29,3	8748 hab.	20	4
8	2	28,7	5340 hab.	27	3
9	3	90,8	5765 hab.	12	5
10	4	22,7	3787 hab.	19	5
11	4	28,6	5528 hab.	21	3
12	4	32,6	4921 hab.	20	2
13	5	46,5	20 285 hab.	20	9
14	5	53,5	19 022 hab.	11	7
15	5	65,8	16 901 hab.	8	5
16	5	30,1	9553 hab.	17	4
17	6	11,2	-	3	1
18	6	57,6	16 041 hab.	11	4
19	3	25,0	-	29	4
20	3	91,1	14 903 hab.	4	3
21	5	41,9	14 562 hab.	1	2
22	6	3,8	-	1	-
Zona rural	7	34,1	4993 hab.	31	20

*: Tasa de homicidios por cada 100 000 hab. (se toma un indicador desde la visión tradicional de seguridad).

** : Habitantes de la comuna (2019).

Fuente: elaboración propia con base en datos encontrados en Propacífico (2020) y Alcaldía de Santiago de Cali (2020; 2022b).

Si bien la tabla anterior no resalta las características socioeconómicas de los territorios en todas sus dimensiones, brinda detalle sobre tres áreas comunes de la *governabilidad*, que serán explicadas en el siguiente apartado: seguridad, pobreza extrema monetaria y número de equipamientos (discriminados entre los sectores salud y educación), las cuales arrojan luces sobre los retos y oportunidades de las nuevas localidades por configurar.

El componente de seguridad se observó desde su visión tradicional, siendo necesario anotar que tales cifras obedecieron a complejidades territoriales (2014-2019), aunadas, en muchos casos, a comportamientos contrarios a la convivencia, microtráfico, entre otros. Con tasas representadas por encima de los 50 homicidios por cada 100 000 habitantes, las comunas 3, 9, 14, 15, 18 y 20 adquieren principal importancia sobre el histórico de la ciudad; cuatro de ellas configuran dos localidades distintas, agrupando y representando una nueva urgencia en materia de estrategias de seguridad territorial.

Respecto al número de habitantes en pobreza extrema, se observan dos casos disímiles entre sí. Mientras que la localidad 5, compuesta por las comunas 13, 14, 15 y 16 comprende un gran número de personas en condiciones de pobreza extrema; la localidad 6, a pesar de incluir la comuna 18, integra las comunas 17 y 22 donde tal síntoma de precariedad es casi inexistente⁶. Sin embargo, en esta última comuna y de acuerdo a Caicedo-Hurtado y Castillo-Valencia (2021), producto de una mayoría poblacional con altas capacidades económicas, el imaginario social se ha encargado en que se desconozca la cifra de personas sisbenizadas en esta porción de territorio (por su bajo número) y la presencia de asentamientos no formales. Frente a la cuestión sobre la gobernabilidad, tales polos representan desafíos de ascenso social y económico, y de representatividad.

Por último, respecto al factor de equipamientos, se hizo el conteo exclusivamente de instituciones educativas oficiales y centros de salud de tal índole. La variable en situación permite analizar la presencia de tales servicios en el territorio, complejizando o no las capacidades de acceso de la población habitante, especialmente aquella de permanente uso.

Lo anterior permite avizorar la manera en que la gobernabilidad de Cali Distrito, además de necesitar una institucionalidad clara, ya establecida mediante las normas vigentes, implica identificar su carácter social, escenario en donde la Administración local trasciende su manera de abordarse, acercándose a la población, actor con otro tipo de recursos indispensables, tales como la infor-

6. Tal situación se refleja para las comunas citadas, así como para la comuna 19.

mación de base, la geolocalización de las problemáticas y los discursos de fragmentación o unión del territorio.

En suma, desde 2019 hubo procesos de diálogo, socialización, participación y concertación para establecer la nueva división de Cali, sin embargo, surgen dudas críticas frente a la pertinencia y profundidad de la participación. Incluso, ha habido voces que desestiman los procesos emprendidos por la Alcaldía, pero en ejercicios de gobierno y gobernabilidad es necesario tomar decisiones. En estas, muchas de las alternativas planteadas por los diferentes actores sociales y políticos de la ciudad son excluyentes entre sí, no cuentan con solidez técnica, o les hace falta respaldo político. Esa discusión es muy interesante, no obstante, excede el límite de este trabajo.

Territorios del Distrito y su gobernabilidad

Pensar en una redistribución político-administrativa de Santiago de Cali, tras su conversión en distrito especial, además de otros elementos que se ven implicados, refiere analizar los nuevos territorios configurados —al menos administrativa-mente— como recipientes de problemáticas y complejidades ya establecidas; desde ahí, sobresalen factores que, al no considerarse, tendrían una repercusión sobre la cercanía buscada entre la Administración y la ciudadanía, a partir de cuán legítimos funcionalmente se perciben los nuevos Gobiernos locales.

En este orden de ideas, el concepto de gobernabilidad y sus componentes adquieren importancia, toda vez que se intenta desplazar un sentido unívoco desde el cual abordar los fallos y éxitos de la nueva Administración distrital. Así pues, es preciso detallar que la gobernabilidad, como hecho y discurso surge de la incapacidad que plantean las instituciones democráticas en brindar respuestas a las demandas sociales, cada vez más robustas (Figuerola, 2006).

Sobre la noción, ya en Camou (2020) y Aguilar (2020) se reflejaron aquellas singularidades que la caracterizan. El primero ve en la gobernabilidad un estado, una cualidad o una propiedad; mientras que el segundo, sin ánimo excluyente de estas tres últimas categorías, la concibe como una capacidad directiva, lo que produce un cisma entre legalidad y legitimidad.

A manera de referencia, “entenderemos por gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. (...) Así mismo [esta definición] permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la relación entre sistema político y la sociedad” (Camou, 2020: 48). La complejidad de esta definición sobresale bajo dos aristas: una, desde la connotación tradicional del sistema de demandas y respuestas, como fuente de

legitimidad a un gobernante; y otra en la que se destaca la posición de la sociedad como un agente activo en las condiciones de dirección. Sobre esto último, la gobernabilidad se configura una vez todos los sectores sociales interactúan entre y para sí, coincidiendo en la satisfacción (o no) de sus demandas (Turnermann, 2011).

Desde una perspectiva técnica, la posición de Prats (2001) sobre dicho concepto destaca otras nociones como el sistema sociopolítico, la capacidad política e institucional del Estado, y la practicidad de sus decisiones. Habida cuenta de este marco de interpretación, ya en Castillo (2017) se asumió la gobernabilidad como una cualidad que posee un sistema social, siempre y cuando sus actores estratégicos⁷ vean las decisiones de autoridad como acciones adoptadas conforme procesos institucionalizados en mayor o menor rango.

Ampliando lo anterior, Aguilar (2020: 35-36) abordó la gobernabilidad como una suma de dos escenarios: el de la realidad social y el de la realidad gubernamental. Frente al primero “se sustentan en su observancia de las normas y disposición cívica, en sus vínculos sociales, agrupamientos solidarios y cooperativos, en su disciplina y autorregulación, en sus capacidades productivas, capital intelectual y capital social”. En cuanto al segundo, este se fundamenta en “la legalidad de la actuación de los gobiernos, en su comprobado respeto a los derechos y libertades, imparcialidad e igualdad de trato, cuidado de los recursos públicos, decisiones apropiadas de políticas públicas, cobertura y calidad de los servicios públicos” (Aguilar, 2020: 35).

Por su parte, Mena, Vega y Mena (2012) consideraron la gobernabilidad como un proceso de varios y diversos momentos que “demanda una legitimidad institucional y una eficiencia política y administrativa. El ejercicio de la dominación del poder político está sujeto a la valoración de los ciudadanos, a sus instituciones, a sus integrantes y a sus resultados” (Mena; Vega; Mena, 2012: 31). Dicho proceso configura un círculo virtuoso en el que la legitimidad reposa en cuestiones de orden, forma, discurso y acciones, complejizando las herramientas y estrategias del Estado relacionadas con su capacidad gubernativa en un espacio determinado.

Tal conjunto de aproximaciones, una vez se aborda el fenómeno de Cali Distrito, tiene como trasfondo problemático en su materialización “la débil capacidad institucional y técnica para llevar a cabo las funciones asignadas a los

7. En palabras de Castillo (2017), se denominan actores estratégicos aquellos con recursos de poder para hacer ingobernable el sistema. Para los límites de análisis de Cali Distrito, la presencia de ciertos grupos sociales que representan instituciones no formales puede ampliar el debate sobre decisiones emanadas desde el aparato administrativo en el territorio, esto es, en los límites establecidos democráticamente.

alcaldes menores y sus alcaldías” (Castillo, 2020: 239). La transferencia de estas debilidades repercute sobre la capacidad de tratar los problemas sociales y, desde allí, el hecho de que se reste legitimidad —en tono de eficacia y eficiencia— a los modelos de administración, incluso más cercanos a la ciudadanía.

De cara a la nueva territorialidad de la Administración central de Santiago de Cali, proyectadas en Alcaldías locales y su corpus institucional, según relacione la norma, la gobernabilidad de los espacios ahora configurados se dimensiona bajo retos tales como la heterogeneidad de las realidades y demandas sociales, la capacidad de procesamiento de las administraciones territoriales y el grado de inclusión en la toma de decisiones de actores sociales previamente establecidos.

Teniendo en cuenta lo anterior, este artículo enfatiza en que las consecuencias esperadas son estimadas y previstas con base en experiencias en otros distritos, y que la discusión se enriquece a partir de las estrategias que han intentado implementar la categorización, aunque todavía el cambio institucional y normativo no esté vigente en la ciudad. Cada uno de estos componentes permite realizar la medición de la gobernabilidad en las localidades, teniendo en cuenta las dimensiones territorial (según problemáticas), administrativa (como sistema de respuestas) y gubernativa (según una condición horizontal en el diseño y toma de decisiones). La Figura 5 refleja lo mencionado.

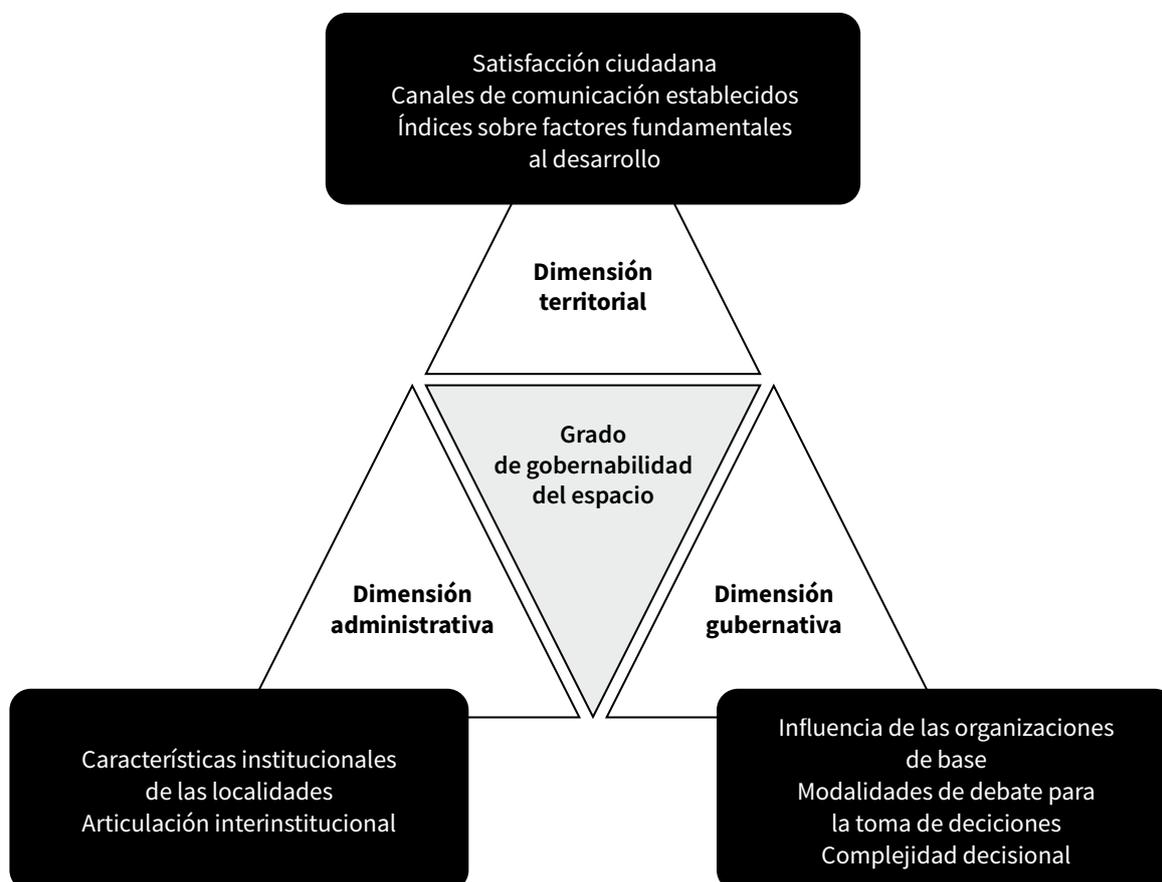
Más allá de representar componentes para la creación de indicadores, el carácter instrumental de las dimensiones expuestas parte de una reciprocidad entre el objeto angular de Cali Distrito, como la eficacia y eficiencia, para la resolución de problemáticas que implican factores territoriales, y el escenario democrático de la nueva institucionalidad. En el caso de un fortalecimiento ciudadano, la cercanía con distintos discursos y un diseño y toma de decisiones para que el Estado aligere sus cargas.

Ahora bien, en lo concerniente a qué retos pueden verse materializados *a priori*, tras la nueva territorialidad administrativa de Santiago de Cali, las áreas comunes de la gobernabilidad desarrolladas en Camou (2020) reflejan distinciones entre una localidad y otra. Dichas áreas son: mantenimiento del orden y de la ley; capacidad del Gobierno para una gestión de la economía; capacidad del Gobierno frente al bienestar social y la garantía de servicios sociales; y capacidad del sistema para incorporar individuos y grupos que influyan en el juego político.

Como se refleja, la dimensión de algunas de estas áreas corresponde a niveles de administración más amplios, una vez se abordan temas como la gestión de la economía. Sin embargo, respecto a ellas, el papel de las localidades en la búsqueda de mejorar la interacción entre la Administración y la sociedad —como su fundamento—, se concentra en funciones de mantenimiento, promoción o creación.

Figura • 5

Modelo de indicadores sobre la gobernabilidad en el espacio



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con lo anterior, retomar los indicadores descritos en la Tabla 2 (seguridad, población en condiciones de pobreza extrema y número de equipamientos) frente a las condiciones socioeconómicas de las localidades, tomando como punto de partida las comunas que las integran, despliega los siguientes retos para la gobernabilidad:

- a) Homogeneización de problemas territoriales según la vinculación o no de actores y organizaciones de base ya existentes.
- b) Capacidad institucional y capital social reducido en las nuevas localidades, debido a condiciones endógenas y exógenas.

- c) Politización de las realidades sociales y baja o nula atención de la complejidad en la relación social y administrativa ya presente.

Según lo evidenciado en la Tabla 2⁸, las condiciones territoriales de la ciudad demuestran una alta heterogeneidad entre sus comunas; así que, al transformarse estas últimas en localidades, las problemáticas ya expuestas, así como otras de igual importancia, estarían imbuidas en un sistema de recepción de demandas ciudadanas y provisión de respuestas. Esto significa que, en la misma medida que aumenta su jurisdicción, debe fortalecerse su capacidad institucional evitando una mantención de tales factores y, en el peor de los casos, un efecto *spillover* sobre los territorios anexos.

Ante la importancia de entender lo territorial, mediante una multiplicidad de discursos, para fortalecer la gobernabilidad, ya en Castillo (2020) se abordó el tema de Cali en su conversión a distrito especial, arguyendo el modelo de *orientaciones locativas* como una forma de alcanzar esta última —o mantenerla—. En palabras de la autora: “La asignación especializada de dichas funciones y competencias, debería contemplar no sólo los conflictos posibles y existentes, sino también las vocaciones actuales y potenciales de cada localidad” (Castillo, 2020: 240). La cita en cuestión se aborda conforme las características socioeconómicas que rodean un territorio, dotándolo de contenido orgánico.

Retomando los que aquí se conciben como desafíos para la gobernabilidad de Cali Distrito, se considera que el capital social en los territorios, en su formación o mantenimiento, tiene un papel determinante en el entendido del nuevo equilibrio de pesos entre el Estado y la sociedad, esto, según sistemas de interacción cada vez más horizontales. De acuerdo con Millán y Gordon (2004), el capital social se define como un conjunto de elementos inserto en la estructura de las relaciones sociales:

la función del concepto de capital social radica en que permite identificar que algunos aspectos de las estructuras sociales son valorados como recursos por los actores y, por lo tanto, pueden ser usados por ellos para lograr determinados intereses o cubrir ciertas necesidades. (Millán; Gordon, 2004: 717)

Bajo esta noción, los actores de base, como líderes o lideresas sociales, al igual que las organizaciones de tal índole, configuran un espectro de las proble-

8. Ver página 18 de este artículo.

máticas a incluir dentro de la agenda pública, resaltando su importancia en la gobernabilidad de los nuevos territorios político-administrativos.

Dicho esto, la gobernabilidad de Cali Distrito en tanto las diferentes complejidades territoriales, los actores que allí tienen incidencia, al igual que la cercanía (o apatía) hacia el sistema de respuestas desde la ciudadanía, se debe asumir mediante dos frentes. El primero de carácter social, al incluir cada actor u organización presente en el territorio para la construcción de un discurso con nuevas fronteras. El segundo a partir del fortalecimiento institucional apoyado no solamente en medios políticos, sino también desde la atención constante de la ciudadanía en general.

Por lo tanto, la gobernabilidad en los territorios se descifra a través de una dimensión que está más allá de la política, concibiendo el carácter social como una de las maneras *sine qua non* garantizar una legitimidad del sistema. El análisis consignado en este artículo corresponde a lo desarrollado en el gobierno 2016-2019, señalando que también hubo otra propuesta realizada en la Alcaldía de 2020-2023. En ambas, se plantearon escenarios producidos a partir de procesos de participación, análisis técnicos y controversias políticas, sin embargo, no se lograron traducir en normatividad por medio de acuerdos distritales entre la Alcaldía y el Concejo. Las reflexiones de este documento versan sobre lo institucional, pero se pueden desplegar interpretaciones de otras corrientes teórico-conceptuales que enriquezcan el estudio de este caso particular y que, por el momento, desbordan el objetivo de estas páginas.

Conclusiones

La transformación de Cali como municipio a Cali como distrito especial apunta a la mejoría de las condiciones de vida de una población plural, pasando por un entramado de desafíos y oportunidades en escenarios complejos. Esto, según lo abordado, requiere tener en cuenta factores institucionales, políticos y sociales, comprendiendo cada territorio como un organismo vivo con características propias.

Tal y como se expuso, la normatividad vigente en Colombia relacionada con esquemas territoriales y su composición, es amplia y adecuada según variables institucionales; no obstante, en la práctica, los varios ejemplos en el país de distritos especiales o de otras denominaciones, reflejan una materialización que trasciende a la aplicabilidad normativa, haciendo necesaria una interpretación recurrente de las realidades sociales, ambientales, económicas y políticas de los territorios locales involucrados y agrupados.

Estos aspectos también deben ser revisados desde la perspectiva de los actores que configuran el territorio y no solo desde una mirada institucional y funcionalista, así mismo, los análisis y las interpretaciones deben considerar aspectos histórico-geográficos más amplios para la comprensión de los contextos territoriales, más aún cuando ello implica procesos de zonificación orientados a mejorar las capacidades de gobernabilidad.

En este orden de ideas, la conversión de Cali a distrito especial resulta una ventana para el análisis de los acontecimientos desde la noción de gobernabilidad. En esta última, según lo revisado en este artículo, la capacidad directiva de una administración se establece más allá de factores legales, asegurando su legitimidad incluso desde situaciones más concretas en virtud de la eficacia y eficiencia para responder a las demandas de la ciudadanía. Con ello, no se comprende a la sociedad como un actor pasivo, sino como aquel que posee discursos e información de base, haciendo necesario integrarlo al proceso de diseño y toma de decisiones.

Lo anterior, se relaciona con el carácter heterogéneo de los territorios locales en la ciudad: los procesos de fragmentación, si bien son leídos de manera general, tienen puntos focales de inicio en los que el Estado, o bien no ha abordado las demandas sociales, o ha encontrado dificultades de variada índole para ello. De allí, surte efecto el primer reto de una administración más cercana a la ciudadanía, como piedra angular y objeto de Cali Distrito Especial. La heterogeneidad de los territorios en esta ciudad se vuelve un insumo para escuchar e involucrar los discursos presentes en la base, entender las problemáticas desde la experiencia continua y abrir la distribución del sistema político en la nueva geoespacialidad administrativa.

El segundo reto, al estar inmerso en un compendio normativo, confiere una adaptación —más no cambio como posibilidad inmediata— de las instituciones distritales (en las localidades), hacia los actores estratégicos presentes en las zonas a administrar. Habida cuenta de interrumpir el proceso de recepción de demandas y su posterior respuesta, las instituciones formales se tornan más complejas, dando un rol a las instituciones no formales en el escenario de discusión sobre el modo en que las políticas han de incidir sobre el territorio.

Por último, las áreas comunes de gobernabilidad se establecen como un punto de partida para la lectura y posterior construcción de la agenda pública territorial. Al tener variables con factores transversales tales como pobreza extrema, inseguridad o violencia, y equipamientos en los territorios, se confiere un valor de legitimidad a las soluciones que emanen para ello, en cuestión de idoneidad desde el discurso y desde el enfoque de las acciones.

En esta medida, las nuevas territorialidades locales dispuestas desde Cali Distrito apuntan no solo a su carácter administrativo, sino también a la cuestión social, buscando desfragmentar espacios constantemente rezagados y estableciendo un proyecto de ciudad en donde todos los discursos, desde una relación cercana con las experiencias singulares de las localidades, se configuren en insumo para la consolidación de un círculo virtuoso entre la ciudadanía, el Estado y los demás actores inmersos en procesos horizontales de gobierno.

Referencias

1. Acto legislativo 01 de 1986 (9 de enero), por el cual se reforma la Constitución Política. *Diario Oficial* núm. 37 304. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9440>
2. Aguilar, Luis (2020). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Ciudad de México: INE.
3. Alcaldía de Santiago de Cali (2020). *Sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales*. Recuperado de <https://www.cali.gov.co/documentos/1704/capitulos-de-cali-en-cifras/genPagDocs=3>
4. Alcaldía de Santiago de Cali (2022a). *Cali Distrito Especial Deportivo, Cultura, Turístico, Empresarial y de Servicios*. Recuperado de <https://www.cali.gov.co/distrito especial/>
5. Alcaldía de Santiago de Cali (2022b). *Informe mensual de seguridad y convivencia*. Secretaría de Seguridad y Justicia. Recuperado de <https://www.cali.gov.co/documentos/5231/informes-mensuales-seguridad-y-convivencia-2022/>
6. Almeida, Marcos (2020). Ordenación urbana y ordenación territorial: un par de conceptos y un concepto dual. En *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano* (pp. 31-41), editado por Jorge Rincón; Nicolás Cabezas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
7. Banguero, Harold (2004). *Teoría y práctica de la gestión municipal en el contexto de un modelo descentralizado de administración pública*. Cali: Fundespina/CENCAUCA.
8. Brito, Fernando (2013). *Estructura del Estado colombiano y de la Administración Pública Nacional*. Bogotá: Legis/Universidad Libre de Colombia.

9. Caicedo-Hurtado, María; Castillo-Valencia, María (2021). Tipologías de pobreza en Cali: un análisis con base en el SISBEN. *Tendencias*, 1(22), 39-70. <https://doi.org/10.22267/rtend.202102.154>
10. Camou, Antonio (2020). *Gobernabilidad y democracia*. Ciudad de México: INE.
11. Cárcamo, Héctor (2005). Hermenéutica y análisis cualitativo. *Revista de epistemología de las Ciencias Sociales. Cinta de Moebio*, 23, 204-216. Recuperado de <https://cintademoebio.uchile.cl/index.php/CDM/article/view/26081>
12. Castillo, Mónica (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS*, 23, 157-180. <https://doi.org/10.18046/recs.i23.2281>
13. Castillo, Mónica (2020). Descentralizar y desconcentrar los conflictos: hacia una gestión pública de la conflictividad local. En *Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización* (pp. 223-247), editado por Enrique Rodríguez-Caporalli; Pablo Sanabria. Cali: Universidad de los Andes/Universidad Icesi/Universidad de San Buenaventura.
14. Cerda, Hugo (1993). *Los elementos de la investigación. Cómo reconocerlos, diseñarlos y construirlos*. Quito: El Búho.
15. Chailloux, Adrián (2007). *Pensar la gobernabilidad en clave alternativa: En busca de fundamentos teóricos en los albores del siglo XXI*. La Habana: CLACSO.
16. Constitución Política de Colombia [Cons.]. Art. 286. Julio 7 de 1991 (Colombia).
17. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-538 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra: mayo 24 de 2005).
18. Covilla, Juan Carlos (2020). Concurrencia y coordinación en las distintas tipologías determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano* (pp.219-252), editado por Jorge Rincón; Nicolás Cabezas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
19. Decreto Ley 1421 de 1993 (21 de julio), por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. *Diario Oficial núm. 40 958*. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9027>
20. Falla, Marcela (2020). Cali Distrito Especial: el mapa territorial para la nueva división político-administrativa. En *Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización* (pp. 45-75), editado por Enrique Rodríguez-Caporalli; Pablo Sanabria. Cali: Universidad de los Andes/Universidad Icesi/Universidad de San Buenaventura.

21. Figueroa, Rubén (2006). La gobernabilidad local en la democracia contemporánea. *Cuadernos de Administración*, 34, 61-96. Recuperado de <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/entities/publication/71b10832-7678-4c1b-b79b-a43839b54ef3>
22. Galeano, Juber (2020). División en localidades de Cali Distrito Especial. Desafíos desde las escalas geográficas sociales. En *Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización* (pp. 27-45), editado por Enrique Rodríguez-Caporalli; Pablo Sanabria. Cali: Universidad de los Andes/Universidad Icesi/Universidad de San Buenaventura.
23. Gandini, Mario (2020) La distritalización de Cali y sus efectos en la sostenibilidad de la ciudad-región. En *Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización* (pp. 315-335), editado por Enrique Rodríguez-Caporalli; Pablo Sanabria. Cali: Universidad de los Andes/Universidad Icesi/Universidad de San Buenaventura.
24. Ley 136 de 1994 (2 de junio), por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. *Diario Oficial núm. 41 377*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html
25. Ley 388 de 1997 (18 de julio), por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial núm. 43 091*. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
26. Ley 617 de 2000 (6 de octubre), por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. *Diario Oficial núm. 44 188*. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771>
27. Ley 768 de 2002 (31 de julio), por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. *Diario Oficial núm. 44 893*. Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/ley-768-2002.pdf>
28. Ley 1454 de 2011 (28 de junio), por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. *Diario Oficial núm. 48 115*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

29. Ley 1617 de 2013 (5 de febrero), por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. *Diario Oficial núm. 48 695*. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51601>
30. Ley 1625 de 2013 (29 de abril), por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. *Diario Oficial núm. 48 776*. Recuperado de https://www.redjurista.com/Documents/ley_1625_de_2013_congreso_de_la_republica.aspx/
31. Ley 1933 de 2018 (1 de agosto), por medio del cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios. *Diario Oficial núm. 50 672*. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87799>
32. López de Sosoaga, Alfredo (2014). El método interpretativo de Von Savigny en el análisis de la legislación educativa: un estudio de casos sobre el currículo de primaria. *Revista de Educación y Derecho*, 9, 1-28. Recuperado de <https://revistes.ub.edu/index.php/RED/article/view/10503>
33. Mariscal, Judith (2010). Nuevo institucionalismo y regulación. En *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (pp. 1-19), compilado por Mauricio Merino; Guillermo Cejudo. Ciudad de México: FCE/CIDE.
34. Mejía-Quintana, Oscar (2014). Elementos para una hermenéutica crítica: una introducción al problema del método en las ciencias sociales y el derecho. *Pensamiento Jurídico*, 39, 15-53. Recuperado de https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/download/45229/_3/218681
35. Mena, Jaime; Vega, Misael; Mena, José Luis (2012). Las facetas de la gobernabilidad: eficiencia política y administrativa del Estado. *Espacios Públicos*, 15(35), 30-47. Recuperado de <https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/19703>
36. Millán, René; Gordon, Sara (2004). Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(4), 711-747. Recuperado de <https://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/6002/5523>
37. Otálvaro, Bairon; Tovar, Joaquín (2020). Análisis sobre la descentralización territorial: una revisión sobre Cali como Distrito Especial. En *Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización* (pp. 271-289), editado por Enrique Rodríguez-Caporalli; Pablo Sanabria. Cali: Universidad de los Andes/Universidad Icesi/Universidad de San Buenaventura.

38. Prats, Joan (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10, 103-148. Recuperado de <https://maee0214.files.wordpress.com/2014/10/joan-prats-gobernabilidad-democrc3a1tica.pdf>
39. Propacífico (2020). *Informe especial por comunas-Cali 2019*. Recuperado de <https://www.calicomovamos.org.co/icv-por-comunas-2019>
40. Rodríguez-Caporalli, Enrique; Sanabria, Pedro (2020). *Cali Distrito Especial: políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización*. Cali: Editorial Bonaventuriana.
41. Rúa, Carlos; Duarte, Tirson (2020). Marcos y límites. Encuadramiento jurídico del Distrito Especial de Santiago de Cali. En *Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización* (pp. 95-129), editado por Enrique Rodríguez-Caporalli; Pablo Sanabria. Cali: Universidad de los Andes/Universidad Icesi/Universidad de San Buenaventura.
42. Sandoval-Casilimas, Carlos (2002). *Investigación cualitativa*. Bogotá: ICFES/Afro Editores e Impresores.
43. Savigny, Friedrich Karl Von (1994). *Metodología jurídica*. Buenos Aires: Depalma.
44. Tardío-Pato, José (2003). El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales. *Revista de Administración Pública*, 162, 189-225. Recuperado de <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/245192003162189.pdf>
45. Tunnermann, Carlos (2011). Los desafíos a la gobernabilidad democrática en América Latina. *Cultura de Paz*, 17(54), 31-39. <https://doi.org/10.5377/cultura.v17i54.765>
46. Valles, Miguel (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
47. Van der Huck, Carolina; Mayorga, Mario (2020). Los retos de la delimitación de localidades de Cali Distrito. Homogeneidad relativa en un contexto diverso. En *Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización* (pp. 247-271), editado por Enrique Rodríguez-Caporalli; Pablo Sanabria. Cali: Universidad de los Andes/Universidad Icesi/Universidad de San Buenaventura.

Sebastián Acosta-Zapata

Sociólogo y politólogo con énfasis en Relaciones Internacionales de la Universidad Icesi (Colombia). Magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle (Colombia), y candidato a doctor en Sociología de la misma universidad. Profesor e investigador en las universidades Cooperativa de Colombia, San Buenaventura (Colombia), Icesi y del Valle. Correo electrónico: saz0913@gmail.com

Tirson Mauricio Duarte-Molina

Abogado de la Universidad de San Buenaventura, Cali. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Colombia. Magíster en Derecho (Investigación) de la Universidad Icesi. Miembro de la Red Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales. Correo electrónico: tmduarte@usbcali.edu.co

Juan David Mambuscay-Burbano

Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Buenaventura, Cali. Especialista en Gobernanza y Desarrollo Territorial de la Universidad del Rosario (Colombia). Investigador del Centro de Estudios Sociales y Humanísticos: Diacronía (Colombia). Miembro de la Asociación Colombiana de Ciencia Política (ACCPOL). Correo electrónico: mambuscay.jd@gmail.com