



CALI

DISTRITO ESPECIAL

POLÍTICAS PÚBLICAS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN

EDICIÓN ACADÉMICA
ENRIQUE RODRÍGUEZ CAPORALLI
PABLO SANABRIA PULIDO

 Universidad de
los Andes
Colombia

Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

15
años
2006 - 2021


EDITORIAL
BONAVENTURIANA
UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA

 Editorial
Universidad
Icesi

C A L I
DISTRITO ESPECIAL

**POLÍTICAS PÚBLICAS, ORDENAMIENTO
TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN**

EDICIÓN ACADÉMICA
ENRIQUE RODRÍGUEZ CAPORALLI
PABLO SANABRIA PULIDO

 **Universidad de
los Andes**
Colombia

Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

15
años
2006 - 2021


EDITORIAL
BONAVENTURIANA
UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA

 **Editorial
Universidad
Icesi**

Cali Distrito Especial: políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización

Cali Distrito Especial: políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización/
Editores Enrique Rodríguez Caporalli; Pedro Pablo Sanabria Pulido.--Cali : Editorial Bona-
venturiana: 2021

390 páginas

ISBN: 978-958-5415-70-6

e-ISBN: 978-958-5415-71-3

1. Cali (Valle del Cauca, Colombia) 2. Ordenamiento territorial – Cali (Colombia) 3. Geografía urbana - Cali 4. Desarrollo urbano –Cali (Colombia) 5. Distrito Especial- Cali (Colombia) 6. Localidades- Cali (Colombia) I. Rodríguez Caporalli, Enrique, editor. II. Sanabria Pulido, Pedro Pablo, editor III. Universidad de los Andes. IV. Universidad Icesi. V. Universidad de San Buenaventura. VI. Tit.

307.116 (D 23)

C153

© Universidad de San Buenaventura Cali
 Editorial Bonaventuriana

Cali Distrito Especial: políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización

© Edición académica: Enrique Rodríguez Caporalli
Pedro Pablo Sanabria Pulido

© Universidad de los Andes

© Universidad Icesi

© Universidad de San Buenaventura

Editorial Bonaventuriana, 2021
Universidad de San Buenaventura

Dirección editorial

Claudio Valencia Estrada

Carrera 122 n.º 6-65 (Pance), Cali, Colombia

PBX: 57 (1) 520 02 99 – 57 (2) 318 22 00 – 488 22 22

E-mail: editorialbonaventuriana@usbcali.edu.co

www.editorialbonaventuriana.usb.edu.co

Editorial Universidad Icesi

Coordinador editorial

Adolfo A. Abadía

Calle 18 n.º 122-135 (Pance), Cali, Colombia

Teléfono: 57 (2) 555 23 34

E-mail: editorial@icesi.edu.co

www.icesi.edu.co/editorial

Ediciones Uniandes

Carrera 1.ª n.º 18A-12

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: 601 339 49 49, ext. 2133

<http://ediciones.uniandes.edu.co>

<http://ebooks.uniandes.edu.co>

infeduni@uniandes.edu.co

Diseño y diagramación

Diego Alejandro Soto C.

Editorial Bonaventuriana

Corrección de estilo

Marcela Garzón Gualteros

Ediciones Uniandes

Impresión

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S.

Carrera 69 H n.º 77-40

Teléfono: 601 08 08

Bogotá, D. C., Colombia

La publicación de este libro se aprobó luego de superar un proceso de evaluación doble ciego por dos pares externos.

Los autores son responsables del contenido de la presente obra.

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio, sin permiso escrito de la Editorial Bonaventuriana.

© Derechos reservados de los coeditores.

ISBN: 978-958-5415-70-6

E-ISBN: 978-958-5415-71-3

doi: <https://doi.org/10.18046/EUI/ee.11.2020>

Tiraje: 300 ejemplares

Cumplido el depósito legal (Ley 44 de 1993, decreto 460 de 1995

y decreto 358 de 2000)

Impreso en Colombia - *Printed in Colombia*

Primera edición: 2021

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación.

Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30

de mayo de 1964. Reconocimiento de personería jurídica:

Resolución 28 del 23 de febrero de 1949, Minjusticia.

Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución

582 del 9 de enero del 2015, Mineducación.

Resolución número 1326 del 25 de marzo de 1975, expedido(a)

por Ministerio de Educación Nacional

Institución Universitaria con Acreditación Institucional

Multicampus de Alta Calidad - Res. No. 014620 del 12 de

agosto del 2021 del Ministerio de Educación Nacional

Código de institución: 1716

Universidad San Buenaventura de Cali | VIGILADA

MINEDUCACIÓN



C O N T E N I D O

8 PRÓLOGO

María Isabel Ulloa

13 CAPÍTULO 1

¿Una nueva arquitectura para una gestión pública local efectiva y conectada con la ciudadanía en el territorio?

*Enrique Rodríguez Caporalli
y Pablo Sanabria Pulido*

doi: 10.51564/2021.03

27 CAPÍTULO 2

División en localidades de Cali Distrito Especial: desafíos desde las escalas geográficas sociales

Juber Galeano Loaiza

doi: 10.51564/2021.04

45 CAPÍTULO 3

El mapa territorial para la nueva división político-administrativa

Marcela E. Falla Gutiérrez

doi: 10.51564/2021.05

75 CAPÍTULO 4

Empleando algoritmos de analítica como punto de partida para la discusión de la división del nuevo distrito

Julio César Alonso Cifuentes, Daniela Estrada Nates y Carlos Alberto Arango Rodríguez

doi: 10.51564/2021.06

95 CAPÍTULO 5

Marcos y límites: encuadramiento jurídico del Distrito Especial de Santiago de Cali

*Carlos Felipe Rúa Delgado
y Tirson Mauricio Duarte Molina*

doi: 10.51564/2021.07

129 CAPÍTULO 6

Retos electorales del diseño del Distrito Especial de Santiago de Cali

*Juan Pablo Milanese
y Angie Lizeth Calambás Pechené*

doi: 10.51564/2021.08

153 CAPÍTULO 7

Reorganización territorial, retos y oportunidades en el campo de la seguridad pública

Juan Albarracín y Angie Lizeth Calambás Pechené

doi: 10.51564/2021.09

177 CAPÍTULO 8

Planeación, ordenamiento y metropolización

Enrique Rodríguez Caporalli

doi: 10.51564/2021.10

203 CAPÍTULO 9

Descentralización, desconcentración, asociatividad y gobernanza multinivel en Cali Distrito Especial

Pablo Sanabria Pulido y Daniel Alonso

doi: 10.51564/2021.11

223 CAPÍTULO 10

Descentralizar y desconcentrar los conflictos: hacia una gestión pública de la conflictividad local

Mónica Castillo

doi: 10.51564/2021.12

247 CAPÍTULO 11

Los retos de la delimitación de localidades de Cali Distrito: homogeneidad relativa en un contexto diverso

Carolina Van der Huck Arias y Mario Mayorga Henao

doi: 10.51564/2021.13

271 CAPÍTULO 12

Análisis de la descentralización territorial: una revisión de Cali como Distrito Especial

Bairon Otálvaro Marín y Joaquín Tovar Barreto

doi: 10.51564/2021.14

289 CAPÍTULO 13

Confianza y provisión de bienes públicos: el reto de las administraciones locales en Cali Distrito Especial

Lina Martínez, Isabella Valencia y Valeria Trofimoff

doi: 10.51564/2021.15

315 CAPÍTULO 14

La distritalización de Cali y sus efectos en la sostenibilidad de la ciudad-región

Mario A. Gandini Ayerbe

doi: 10.51564/2021.16

335 CAPÍTULO 15

Territorio, segregación y seguridad ciudadana

Álvaro Guzmán Barney

doi: 10.51564/2021.17

353 CAPÍTULO 16

Regiones urbanas: una perspectiva territorial de oportunidades y restricciones de movilidad urbana para Santiago de Cali

Ciro Jaramillo, Alejandro L. Grindlay y Carmen Lizárraga Mollinedo

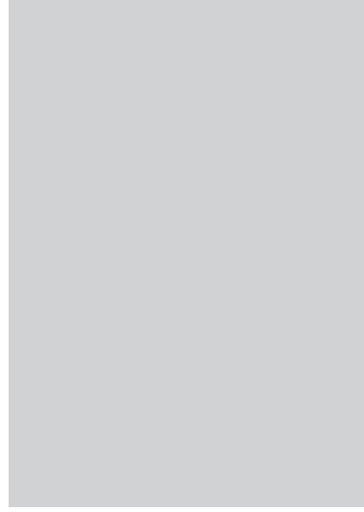
doi: 10.51564/2021.18

371 CAPÍTULO 17

Conclusiones y lecciones de un proceso: el distrito que no fue y el que vendrá

Enrique Rodríguez Caporalli y Pablo Sanabria Pulido

doi: 10.51564/2021.19



P R Ó L O G O

MARÍA ISABEL ULLOA
DIRECTORA EJECUTIVA DE PROPACÍFICO

Ante la transición de Santiago de Cali a Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios en agosto de 2018, por medio de la Ley 1933, surgen oportunidades y retos para la ciudad y su administración en términos del fortalecimiento institucional en el territorio, el desarrollo de nuevas funciones para niveles locales de gobierno, el enfoque mismo de las problemáticas que entrarían a ser parte del campo de acción del Alcalde Mayor y la relación del Distrito frente al Gobierno nacional en torno a las temáticas que impulsarán la transformación a su nueva condición.

Al reconocerse la dimensión de los impactos que estos cambios tendrán sobre la forma de gestionar y administrar el territorio, el acontecer de las instituciones y su relación con la ciudadanía, actores públicos, privados y de la academia adelantaron acciones para aportar al proceso desde su experticia y capacidad de acción. De esta forma, con el fin de producir información e involucramiento por parte del sector privado, ProPacífico propició, a través de un foro, espacios para la socialización de información con respecto a las condiciones en las cuales el Distrito recibía la tarea de adelantar su transición y las potencialidades que derivarían de concretar el proceso, entre otros. Por su parte, la Alianza de Universidades presentó la iniciativa de generar insumos desde un enfoque más técnico de las implicaciones políticas, sociales y económicas de la nueva categoría de Santiago de Cali, lo cual se presentaría, posteriormente, por medio de una propuesta de delimitación de las localidades. Por último, la administración gestionaría la contratación de un equipo especializado dedicado a impulsar el efectivo desarrollo del proceso desde el sector público.

De esta forma, al identificar la necesidad de adelantar acciones que permitieran posicionar la transición a Distrito con una relevancia acorde con las implicaciones que tendrá para la ciudad y sus habitantes, ProPacífico brindó espacios de debate y discusión ampliados, dirigidos a la producción y divulgación de nociones claras frente al destino de la ciudad ante el panorama que suscitaría su organización administrativa bajo la figura de Distrito, a partir de cambios tanto en la relación de sus instituciones con la ciudadanía, como con otros niveles de gobierno.

Para este fin, la elaboración del estudio con la Alianza de Universidades se dirigiría a identificar los retos en materia social y territorial del proceso, así como las posibles transformaciones en las relaciones intermunicipales, los impactos en materia fiscal, presupuestal y administrativa, y las implicaciones políticas y de planeación. Lo anterior mediante ejercicios de levantamiento de información primaria y secundaria, a través de entrevistas, grupos focales y socialización, para alimentar el diseño de la propuesta, la cual se perfilaría como el Documento Técnico de Soporte para el Proyecto de Acuerdo.

Así, en un lapso de casi un año, en el que paralelamente la gerencia del proyecto realizaba actividades de definición y relación con actores de alto nivel directivo, análisis de experiencias en Colombia y generación de espacios de discusión frente al proceso de descentralización y desconcentración propio de la transición, la Alianza de Universidades, de manera coordinada, planteaba propuestas de una visión territorial, así como su posible división, los ajustes derivados en las dependencias de la administración, las políticas fiscales y presupuestales, y los mecanismos de descentralización y participación política del Distrito.

Los resultados del estudio serían complementados con tareas adelantadas por parte de la gerencia y el Instituto Prospectiva de la Universidad del Valle, dirigidas a la discusión con actores de la sociedad civil y grupos de interés en torno a las propuestas pensadas por la Alianza y la administración con respecto a la división político-administrativa más eficiente y pertinente para el contexto de la ciudad.

En síntesis, la estrategia de ProPacífico se vería centrada en tres pilares concretos:

1. La generación, junto a la Alianza de Universidades, de insumos técnicos en torno a distintos aspectos de la ciudad con el objetivo de delinear escenarios bajo los cuales puede concretarse la transformación de Cali en Distrito Especial. Todo esto entendiendo que la divulgación de información técnica incentivaría discusiones que comprometen a distintos sectores de la sociedad en debates con mayores niveles de rigurosidad y certeza dirigidos a enriquecer el proceso.
2. La gestión, de la mano con aliados y grupos de interés del sector privado como la Cámara Colombiana de Infraestructura, Camacol y la Unidad de Acción Vallecaucana, entre otros espacios de debate y discusión sobre las condiciones actuales de la ciudad y el impacto que tiene transformarse en Distrito sobre ellas, con participación de representantes del sector privado, la comunidad y la administración pública.
3. Acompañamiento técnico a la administración pública en la definición de criterios de análisis y aspectos logísticos propios del proceso, así como el apoyo a la gerencia del proyecto en su articulación con otros actores de la sociedad.

Lo anterior con el fin de que la transición de Santiago de Cali a Distrito contara con insumos e información que permitan adoptar la nueva condición basándose en la mejor toma de decisiones, así como la presentación de sugerencias estratégicas para la reforma administrativa que requiere el Distrito.

En aras de promover el flujo de información y el conocimiento del proceso entendido como un hito fundamental para la ciudad y su devenir a mediano y a largo plazo una vez concretada la transición, el presente libro plasma productos derivados de las actividades adelantadas en los últimos meses, explorando y presentando reflexiones, análisis y debates frente a aspectos centrales como

- Oportunidades e implicaciones del funcionamiento de la ciudad bajo esta nueva figura.
- Abordajes de la coyuntura en los temas estructurales de la sociedad y la administración de Cali en contraste con posibles escenarios y transformaciones derivados de cambiar su condición a Distrito Especial.
- Consecuencias conceptuales y desafíos jurídicos, presupuestales y administrativos.
- Implicaciones en el sistema electoral.
- La prestación de servicios públicos y sociales.
- Gestión de recursos naturales.
- La relación con municipios vecinos y otros niveles de gobierno en tanto ejercicio de descentralización.
- Procesos microsociales y su relación con las instituciones en el marco de la participación ciudadana.
- Efectos en la movilidad y los servicios de transporte.

Así, el trabajo adelantado a la fecha se ve materializado en los contenidos del libro en la medida en que plasma productos derivados de las actividades adelantadas en los últimos meses, con el fin de explorar y plantear debates que enriquezcan tanto la transición como la puesta en marcha de la administración pública bajo esta figura.

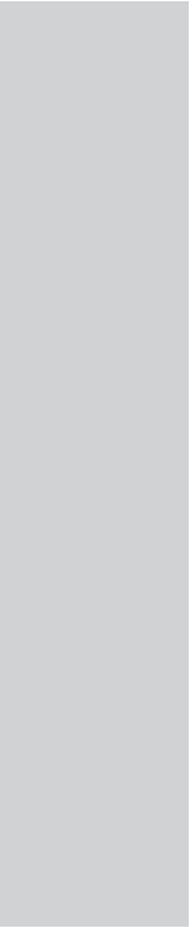
C A P Í T U L O

7

¿UNA NUEVA ARQUITECTURA
PARA UNA GESTIÓN
PÚBLICA LOCAL EFECTIVA
Y CONECTADA CON LA
CIUDADANÍA EN
EL TERRITORIO?

ENRIQUE RODRÍGUEZ CAPORALLI
PABLO SANABRIA PULIDO

DOI: 10.51564/2021.03

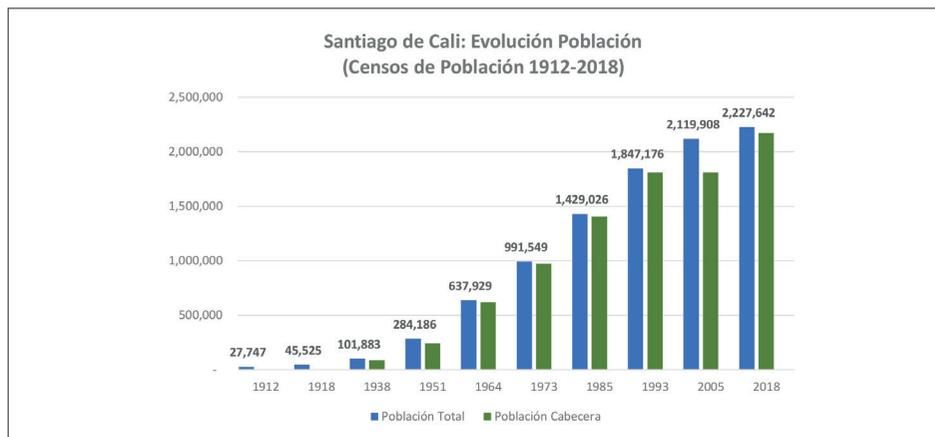


Las grandes metrópolis latinoamericanas en su proceso de crecimiento han adoptado diferentes estructuras administrativas, buscando responder tanto a su relacionamiento con otros entes territoriales adyacentes como a su estrategia interna y a su modelo de relacionamiento con el ciudadano. Santiago de Cali, capital del Valle del Cauca y núcleo de desarrollo del suroccidente colombiano, ha experimentado un rápido proceso de crecimiento que ha redundado en una ciudad (y una región metropolitana) de cerca de dos millones de habitantes, compleja, extensa y con una conformación sociodemográfica diversa y multicultural.

No obstante, este proceso de desarrollo ha tenido lugar con un dinamismo y una velocidad de crecimiento probablemente mucho mayor a los avances en su estructura administrativa y su capacidad institucional. Como se ve en la figura 1, en el último siglo la población de Cali se multiplicó más de ochenta veces y en apenas cincuenta años pasó de ser una ciudad de tamaño intermedio a convertirse en una de las treinta áreas metropolitanas más pobladas de América Latina. Este proceso de crecimiento cuantitativo ha venido acompañado por importantes procesos urbanos y sociales que han configurado una ciudad de inmigrantes (Arteaga *et al.*, 2018a), con altas demandas y con una compleja combinación de bienes y servicios públicos, receptora de población de varias regiones del país.

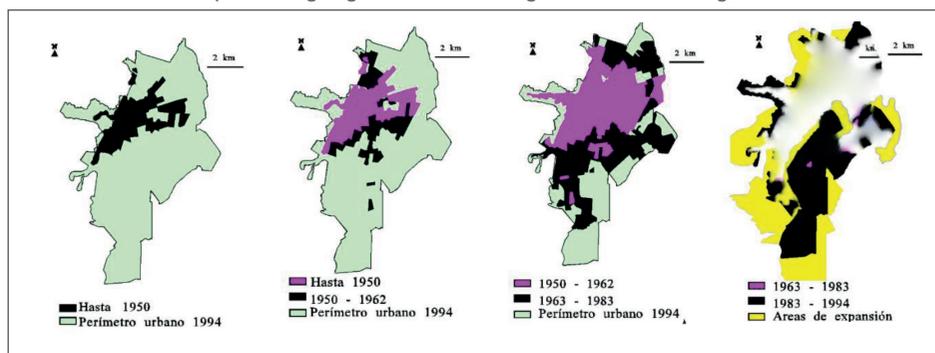
El crecimiento de la ciudad no solo poblacional sino geográfico en el siglo xx fue acelerado. Tanto que para 1996 Cali reflejaba una de las tasas más altas de crecimiento urbano de América Latina de acuerdo con el Plan de Mitigación de Riesgos de Cali (Alcaldía de Santiago de Cali, 1996). Los mapas de la figura 2 muestran la rápida expansión urbana de la ciudad y de alguna forma reflejan un aspecto central que se analizará en este libro. La forma de la estructura administrativa y la estructura de descentralización probablemente han ido a un ritmo más lento que el crecimiento poblacional y geográfico. Dichas dinámicas urbanas y de poblamiento han delineado un proceso por el que en menos de un siglo la ciudad pasó rápidamente de villa a ciudad intermedia, y ahora a una de las ciudades más grandes de Colombia y América Latina. No obstante, el ajuste menos rápido de su capacidad administrativa, su estructura ejecutiva y su modelo de presencia en un territorio amplio y diverso, han traído importantes retos a su administración pública, no solo urbano sino también ampliamente rural, con quince corregimientos, una de las cifras más altas dentro de las capitales del país (619 kilómetros cuadrados de los cuales el 80 % corresponde a área rural).

Figura 1.
Santiago de Cali: evolución población (1912-2018)



Fuente: elaboración propia con base en Alcaldía de Santiago de Cali, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) y Escobar (2009).

Figura 2.
Expansión geográfica de Santiago de Cali en el siglo xx



Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali (1996).

¿Una estructura político-administrativa que responda a las rápidas dinámicas urbanas de Cali?: descentralización y el camino al Distrito Especial

La acelerada (y menos planeada) expansión de la ciudad documentada en la subsección anterior ha estado acompañada por varios esfuerzos históricos por

remozar y poner a punto la estructura administrativa de la Alcaldía, especialmente en la segunda mitad del siglo xx, con un objetivo claro de mejorar la capacidad y profesionalizar una administración pública caleña hasta entonces caracterizada por una baja capacidad (Rodríguez Caporalli, 2013). El desfase entre el crecimiento poblacional/urbano con la estructura y los recursos de la administración pública de la ciudad se refleja, por ejemplo, en una desarticulación entre las políticas territoriales y las necesidades de la urbe en su etapa contemporánea (Vergara *et al.*, 2020) y en una administración que, de acuerdo con Varela *et al.* (2009),

no ha logrado desarrollar un modelo de gestión pública moderno, integral, eficiente, profesional, transparente, adecuadamente soportado en las TIC, sustentable, intersectorial, orientado al ciudadano-usuario, direccionado por resultados y con un sistema de petición y rendición de cuentas que fortalezca las diversas formas de control: político, institucional y social.

Eso explica por qué en las últimas décadas las reformas han caracterizado esporádicamente procesos de cambio organizacional y funcional del aparato ejecutivo caleño.

Una mirada retrospectiva deja ver que los principales procesos de reforma a la administración pública caleña empiezan a aparecer en la década de los sesenta, década que también coincide con importantes esfuerzos precursores de construcción de capacidad en el nivel nacional (Sanabria, en prensa). Sin embargo, los procesos posteriores muestran una frecuencia casi periódica, evidenciando la necesidad esporádica de ajustar la estructura administrativa de la ciudad a los retos y dinámicas de las ciudades contemporáneas. No sorprende entonces que las últimas reformas hayan tenido lugar entre 1996 y 2016, si se tiene que es un periodo de crecimiento poblacional de la historia de la capital vallecaucana, particularmente entre 1985 y 2002 (Arteaga, 2018b) (tabla 1).

Tabla 1.

Procesos de reforma de la administración municipal. Santiago de Cali (1966-2016)

Año ¹	Alcalde a cargo	Acuerdo
1966	Libardo Lozano	Acuerdo 95 de 1966
1987	Henry Eder	No identificado
1996	Mauricio Guzmán	Acuerdo 01 de 1996
2000-2001	Apolinar Salcedo	Acuerdo 70 de 2000, Decreto Extraordinario 0203 de 2001
2016	Maurice Armitage	Decreto 0516 de 2016

¹ En el trabajo de grado de Guerrero (2013) se argumenta que hubo un proceso de reforma administrativa de la Alcaldía en 1978, pero nuestra búsqueda de archivos oficiales, acuerdos y decretos no permitió encontrar referencias al respecto.

Los documentos técnicos y académicos de las reformas de las últimas dos décadas destacan consistentemente la necesidad de pensar una nueva arquitectura organizacional e institucional que rompa con la centralización en la toma de decisión y en la asignación de recursos que parecen caracterizar a la administración pública caleña. Se encuentran referencias al excesivo centralismo en documentos de acompañamiento académico a las dos más recientes reformas administrativas en Cali, por ejemplo, en Barona *et al.* (1996) y Barona (1996) para la reforma administrativa de 1996, y en Rodríguez Caporalli y Mesa (2017) y Sanabria-Pulido y Morantes (2017) para la de 2016. De hecho, el llamado a facilitar una descentralización de funciones desde el nivel central de la Alcaldía y una desconcentración organizacional y burocrática ha sido sostenido también por otros académicos (Correa, 2012; Varela *et al.*, 2009) y en entrevistas semiestructuradas² realizadas por este equipo investigador a actores clave del proceso de reforma administrativa, como Juan Fernando Reyes Kuri, de definición de Cali Distrito Especial como Heriberto Sanabria, también apareció como una de las tareas pendientes posreforma de 2016. En ese orden de ideas, el tema de estructurar un modelo que permita generar dinámicas de descentralización y desconcentración parece ser un objetivo consistente en los últimos procesos de reforma administrativa, aún inalcanzado.

Descentralización y desconcentración en la gestión pública local

El avance de las ciudades y municipios como unidades fundamentales de la interacción ciudadana, sociedad civil y Estado ha atraído una atención enorme sobre los diseños y arreglos institucionales que faciliten una gestión pública efectiva. En ese marco, la gestión pública local propicia que ciudades y municipios busquen formas cada vez más diversas de arquitectura organizacional e institucional que garanticen un desempeño satisfactorio y el alcance de los objetivos de política pública. Para lograr dichos objetivos los gobiernos locales apuntan a ajustar sus formas y arreglos organizacionales mediante la búsqueda de mecanismos de descentralización y desconcentración que les permita satisfacer objetivos de presencia en el territorio, cercanía al ciudadano, eficiencia y efectividad organizacional, optimización de tiempos y procedimientos, economías de escala y operación coordinada.

En el libro *Transformar lo público. Perspectivas de la reforma administrativa de Santiago de Cali de 2016*, los autores definen descentralización y desconcentración así:

La descentralización, por un lado, consiste en la transferencia de funciones estatales a entidades con personalidad jurídica propia. Dichas entidades descentralizadas son personas jurídicas subordinadas al Ejecutivo en un menor

² Como parte del proceso se hicieron diez entrevistas semiestructuradas a actores políticos, funcionarios y actores de la sociedad civil.

grado que la relación de jerarquía. Esto implica que se transfieren ciertas funciones de la administración municipal a entidades locales, en un proceso de adaptación del servicio a las necesidades de las comunidades territoriales puntuales, descongestionando el trabajo, y aportando eficiencia en la gestión (Gallo, 2008). La desconcentración (o descentralización burocrática), por otro lado, es un mecanismo en el cual se le otorgan determinadas funciones a un ente inferior que se encuentra en la misma administración: desconcentración de oficinas, Secretarías, Subsecretarías, fundamentalmente. (Sanabria-Pulido y Rodríguez Caporalli, 2017)

Un reto entonces de la gestión pública local es, por un lado, balancear el dilema clásico organizacional de centralización vs. descentralización, coordinación/convergencia vs. autonomía/capacidad local, identificando una combinación adecuada de los dos elementos en un amplio espectro de acción que permita satisfacer los objetivos a veces excluyentes de coordinación y autonomía. Y por el otro, seguir los lineamientos contemporáneos de la gobernanza multinivel que apelan a la asociatividad, la cooperación, y la colaboración interjurisdiccional para alcanzar objetivos de política pública y resolver problemas colectivos de alta complejidad que trascienden frecuentemente las fronteras político-administrativas municipales. En ese orden de ideas, la gestión pública local implica una cierta experimentación acerca de los niveles de descentralización, desconcentración y asociatividad que permitan alcanzar una gestión pública efectiva a nivel local/municipal.

Y la descentralización del nivel nacional genera (y demanda) más descentralización y desconcentración en los niveles subnacionales/locales. En un contexto constitucional como el colombiano, donde a partir de la Constitución de 1991 los municipios se convierten en los ganadores netos de un modelo unitario descentralizado, especialmente frente a los departamentos (Sanabria, 2019), la búsqueda de estructuras organizacionales e instrumentos de políticas públicas que permitan alcanzar una oferta sólida y efectiva de bienes y servicios públicos en los niveles locales se ha convertido en una meta estratégica central de municipios y ciudades. Así, cualquier estructura de gobierno local actual debe partir de unos diseños y modelos basados en mayor o menor medida en desconcentración/descentralización, con el fin de responder a los ciudadanos, actores, organizaciones y grupos con una oferta de bienes y servicios públicos a lo largo de territorios usualmente extensos, diversos y con problemáticas y poblaciones heterogéneas. En ese contexto, de acuerdo con lo observado en la sección anterior, Cali aún tiene un trecho por avanzar en el ajuste de una arquitectura institucional que le permita fortalecer su presencia en el territorio, su cercanía con el ciudadano, y propiciar economías de escala, eficiencia y efectividad a través de un modelo que combine de forma apropiada los objetivos de descentralización y desconcentración. Si bien las reformas previas avanzaron parcialmente en algunos de los temas relacionados, por ejemplo el diseño de los Centros de Atención Local Integrada (CALI) (Barrero *et al.*, 1991), la definición de Cali

como Distrito Deportivo, Turístico, Cultural, Empresarial y de Servicios supone una oportunidad para redefinir un arreglo institucional que permita mejorar la estrategia de presencia en el territorio, atención y relacionamiento con el ciudadano y mayor acción desde lo local y desde lo barrial.

El proceso de categorización de Cali Distrito Especial y el acompañamiento técnico de la Alianza de Universidades

Los recientes arreglos normativos en Colombia se han orientado a fortalecer y ampliar las posibilidades de ordenamiento territorial y de descentralización y asociatividad. Mientras la Ley 1451 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) apareció como un nuevo marco para definir competencias y roles en las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel, la Ley 1617 de 2013 definió un marco para la conformación de distritos especiales en el país. Dentro de los elementos clave que establece la ley se plantea que los distritos gozan de facultades especiales frente a los demás municipios del país, si bien deben cumplir con la normatividad general con respecto a estos últimos. Entre los elementos de arquitectura institucional que traen los distritos especiales se encuentra la posibilidad de dividir el territorio en localidades, asignarles competencias y recursos (no menos del 10 % de los ingresos corrientes), nombrar alcaldes locales, establecer juntas administradoras locales, permitir a estas últimas el cobro de derechos por uso del espacio público y, en general, definir normas orientadas a la descentralización, la desconcentración, la participación y la veeduría ciudadana.

En ese marco, la Ley 1933 de 2018 categorizó a la ciudad de Santiago de Cali como Distrito Deportivo, Turístico, Cultural, Empresarial y de Servicios, por lo cual la administración del acalde Maurice Armitage debió trabajar en reglamentar la iniciativa y proponer una estructura de división de localidades. En dicho proceso, y con el apoyo financiero de ProPacífico, la Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano y Regional con Equidad, representada por la Universidad Icesi y la Universidad de San Buenaventura Cali, y con la participación de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, brindaron apoyo técnico al equipo de la Alcaldía encargado de desarrollar la propuesta para convertir a Cali en Distrito Especial. Dicho proceso implicó un importante trabajo académico de investigación y participación orientado a brindar elementos técnicos que, desde las universidades, como actores fundamentales de la sociedad civil, permitiera recoger insumos y evidencia para la formulación de la propuesta por parte de la Alcaldía. Este libro reúne los insumos técnicos entregados por la Alianza a la Alcaldía, los cuales configuraron una propuesta concreta de ordenamiento y estructura de funcionamiento del Distrito Especial de Santiago de Cali, que se presenta a continuación.

El libro

En la primera parte los capítulos presentan los insumos desarrollados por cada uno de los equipos de investigadores participantes del proceso de acompañamiento técnico y de trabajo de campo por parte de las universidades, con el apoyo financiero de ProPacífico.

En el capítulo 2 Juber Galeano hace una reflexión sobre las diferentes posibilidades que tiene el Distrito Especial de Cali para subdividirse en localidades según las condiciones de homogeneidad social de sus habitantes. También aborda cuestiones relacionadas con la viabilidad del cumplimiento de los propósitos sociales que estipula la Ley 1617 de 2013. El capítulo se centra en analizar el enfoque de representatividad, como un valor público que necesariamente debe enmarcar y caracterizar la propuesta de división por localidades del Distrito Deportivo, Turístico, Cultural, Empresarial y de Servicios que sea escogida e implementada.

Luego, en el capítulo 3, Marcela Falla presenta los resultados de una síntesis del análisis social y los resultados del análisis territorial que aportan a la nueva división político-administrativa para el Distrito Especial de Santiago de Cali, configurando así un nuevo mapa territorial acogido por parte de la administración municipal de Maurice Armitage, como uno de los tres escenarios de división de localidades.

En el capítulo 4, Julio César Alonso, Daniela Estrada y Carlos Arango, muestran los resultados del análisis de una aplicación de la metodología de algoritmo genético para alcanzar una división de la ciudad en seis y siete localidades sujeta a restricciones en cuanto a la distribución de los bienes públicos y las características socioeconómicas que dieran cumplimiento a la necesidad de contar con localidades relativamente homogéneas. El capítulo presenta los resultados y analiza si la división encontrada es coherente con los requerimientos de la ley, y comenta las oportunidades y limitaciones de aplicar algoritmos genéticos para casos de planeación de urbana.

En el capítulo 5, Carlos Rúa y Tirson Mauricio Duarte analizan el marco jurídico del Distrito Especial de Cali y brindan algunas precisiones con respecto a la naturaleza jurídica del proceso, especialmente a partir de lo establecido en la Ley 1617 de 2013.

En el capítulo 6, Juan Pablo Milanese y Angie Calambás analizan, a través de una serie de simulaciones (basadas en las elecciones al Concejo 2015 y 2019), algunas de las características que podría asumir la competencia y las dinámicas de representación política local en las distintas localidades.

Por su parte, el capítulo 7, analiza los retos y oportunidades a las que se enfrentará el Distrito Especial de Santiago de Cali y sus nuevas localidades en el campo de la seguridad pública, a partir de una revisión del panorama de la situación de violencia y seguridad en la capital vallecaucana.

En el capítulo 8, Enrique Rodríguez Caporalli analiza los procesos de planeación en Santiago de Cali a la luz de la categorización como Distrito Especial. Para tal fin desarrolla una hipótesis por la cual la ley que convirtió al municipio en Distrito Especial pone de presente las limitaciones que tiene la ciudad para organizar la planeación de su futuro, debilidad que no se limita solo a la administración pública municipal, sino que incluye a casi todos los actores significativos de la gobernanza local.

En el capítulo 9, Pablo Sanabria y Daniel Alonso, a la luz del análisis de los cambios y el avance traído por la reforma administrativa de 2016, proponen una serie de lineamientos acerca de la estructura administrativa para Cali con miras a la formulación de una nueva estructura para el Distrito Especial, en clave de descentralización, desconcentración, asociatividad y gobernanza multinivel. En su análisis, la declaración de la ciudad como Distrito Especial es una oportunidad inmejorable para poner en marcha los cambios de la reforma administrativa y profundizar aspectos claves de gobernanza multinivel a partir de la estructura que se proponga por parte de la Alcaldía para Cali Distrito Especial.

Finaliza esta primera sección de informes del equipo de acompañamiento técnico de la Alianza de Universidades con el trabajo de Mónica Castillo en el capítulo 10, donde plantea algunos lineamientos y recomendaciones para pensar la descentralización y desconcentración de la conflictividad local, en aras de gestionar los conflictos territoriales potenciales que tendremos como Distrito Especial y según la propuesta de división territorial que sea definida por la Alcaldía de Santiago de Cali.

Con el fin de complementar el análisis y la propuesta de la Alianza de Universidades, el libro incluye una segunda sección donde invitamos a otros expertos temáticos de universidades miembros de la Alianza y de la sociedad civil, así como funcionarios de la anterior administración, para brindarnos su mirada temas clave e implicaciones del proceso de definición y diseño de Cali Distrito Especial.

En el capítulo 11, Carolina Vanderhuck y Mario Mayorga documentan las experiencias, reflexiones y resultados consolidados por el equipo participante desde Planeación, y presentan el método usado por el Departamento de Planeación para la construcción de los escenarios, como insumo para la construcción de la propuesta de delimitación que fue radicada en el Concejo de Santiago de Cali en el segundo semestre de 2019.

Por su parte, en el capítulo 12, Bairon Otálvaro y Joaquín Tovar presentan una revisión bibliográfica sobre la descentralización como un proceso político-administrativo que hace posible la democracia local y, a partir de ello, exploran las “nuevas” complejidades que trae consigo el modelo de Cali como Distrito Especial para cumplir con tres tareas básicas: aumentar la descentralización municipal, gobernar con las comunidades y, finalmente, mejorar la capacidad de coordinación, eficiencia y

sostenibilidad de la institucionalidad pública, afectada por problemas de gobernabilidad y gobernanza en el siglo XXI.

En el capítulo 13, Lina Martínez, Isabella Valencia y Valeria Trofimoff, en el marco del proceso de formulación de Cali Distrito Especial, traen a la mesa una discusión pertinente al contexto caleño sobre la importancia de medir los niveles de confianza que tienen los ciudadanos hacia el Gobierno, y los mecanismos a través de los cuales el Gobierno puede tomar acciones para aumentar la baja confianza que manifiestan los ciudadanos.

Mario Gandini, en el capítulo 14, analiza los efectos potenciales del paso a Cali Distrito Especial sobre la sostenibilidad de la ciudad-región, en un contexto histórico en el cual los objetivos del desarrollo urbanístico y la planificación han llevado a la ciudad a un estado de alta insostenibilidad, deteriorando los bienes y servicios ecosistémicos de la región circundante. Pero considerando cómo la distritalización podría, con criterios de sostenibilidad, conducir a la ciudad-región a niveles de mayor resiliencia y a disminuir sus huellas ambientales de manera significativa.

En el capítulo 15, Álvaro Guzmán Barney se enfoca en el tema de la seguridad ciudadana en el marco de una propuesta de estatuto orgánico territorial para la ciudad de Cali en el paso a Distrito Especial. Para hacerlo toma en consideración dos problemáticas centrales del desarrollo territorial caleño: por un lado, el hecho de que la urbe no se ha constituido como un territorio en el que lo urbano y lo rural está desarticulado; por otro lado, analiza cómo en el proceso de ordenamiento del territorio es indispensable abordar el tema de la desigualdad, propendiendo por una diferenciación del espacio que genere vínculos de identidad y no profundice la segmentación de la sociedad como líneas clave para el paso a Cali Distrito Especial.

El capítulo 16 presenta el trabajo de Ciro Jaramillo, Alejandro Grindlay y Carmen Lizárraga, en el que exploran la distribución espacial de las diferencias entre oportunidades de movilidad asociadas al acceso de la población al sistema de transporte público BRT en la ciudad de Santiago de Cali vs. las limitaciones asociadas a las desventajas de transporte relacionadas con las variables socioeconómicas de las comunas en que está dividida, en el contexto urbano, la ciudad.

Finalmente, Enrique Rodríguez y Pablo Sanabria cierran con un capítulo de conclusiones y lecciones en el que se hace un recuento del proceso mismo del paso de Cali a Distrito Especial, la formulación y aprobación del proyecto de ley, y el proceso posterior de adopción por parte de la administración de la ciudad y de la sociedad civil de un proceso, ciertamente, inesperado y no planeado. En ese contexto, el apartado analiza el rol desempeñado en el proceso de acompañamiento técnico por parte de la Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano, con el apoyo de ProPacífico y el trabajo simultáneo con la administración de Maurice Armitage para la formulación de las propuestas de división y estructuración del nuevo Distrito

Especial. Por último, el capítulo resume las grandes líneas de recomendaciones provenientes del trabajo técnico del equipo de la Alianza de Universidades, con una mirada transversal desde las dimensiones geográfica y de planeación, jurídica, de gestión, electoral y política, de seguridad, de descentralización y desconcentración, buscando brindar elementos para un debate que, a la finalización de este libro, aún está por darse y que puede definir aspectos fundamentales para el futuro de nuestra ciudad y sus habitantes.

Referencias

- Alcaldía de Santiago de Cali (1996). Plan de mitigación de riesgos en Cali. Santiago de Cali: Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres. Recuperado en julio de 2020 de <https://www.osso.org.co/docu/publicac/1996/planii/cap04/text03.htm>
- Arteaga, G., Escobar, D. & Moncada, C. (2018a). Formality and Informality in Urban Consolidation in the Municipality of Santiago de Cali, Colombia: Revision of urban Processes of the Last Decades in the Commune. *Indian Journal of Science and Technology*, 11(30), 1-8.
- Arteaga, G., Escobar, D. & Moncada, C. (2018b). Urban areas associated to population growth and transformations produced by migration. Case study: Santiago De Cali, Colombia. *Contemporary Engineering Sciences*, 11(13), 637-650.
- Barona, B. (1996). La reestructuración de la administración del municipio de Santiago de Cali: marco conceptual y rasgos esenciales. *Gestión y Política pública*, 5(2), 397-424.
- Barona, B., Arboleda, O., Escobar, D., Franco, C. Serrano, L., Varela, E. Vásquez, E. & Pérez, M. (1996). Hacia una administración municipal moderna para Cali. *Cuadernos de Administración*, 22.
- Barrero, F., Urazan, A., Reina, F., Rivera, H. & Betancourt, L. (1991). *LOS CALI: El Gobierno en las Esquinas*. Santiago de Cali: Feriva.
- Correa, R. (2012). La descentralización en Cali: entre avances y retrocesos. *Perspectivas Internacionales*, 8(1), 139-173.
- Escobar, G. (2009). La población en Santiago de Cali: siglo xx y primera década del siglo xxi. Santiago de Cali.
- Gallo, P. (s. f.). Descentralización y desconcentración: excepciones a la Improrrogabilidad de la Competencia. Recuperado de <https://docplayer.es/47814823-Descentralizacion-y-desconcentracion-excepciones-a-la-improrrogabilidad-de-la-competencia.html>
- Guerrero, J. (2013). Administración pública de la ciudad de Santiago de Cali (1961-2010). [Tesis de pregrado]. Universidad del Valle. Instituto de Educación y Pedagogía, Santiago de Cali.

- Leyva, S., Sanabria-Pulido, P. & Rodríguez Caporalli, E. (2020). Metropolitan Governance and Policy Analysis in Colombia. En P. Sanabria y N. Rubaii (2020), *Policy Analysis in Colombia* (pp. 113-134). Bristol, UK: Policy Press-Bristol University Press.
- Rodríguez-Caporalli, E. (2013). La burocracia Incipiente: la administración pública en Cali entre 1910 y 1940. En D. Cagüañas, E. Rodríguez, J. Saenz, J. Londoño, J. Alonso & C. Patiño, *Formas de modernización regional en el suroccidente colombiano* (pp. 45-91). Cali: Universidad Icesi.
- Rodríguez-Caporalli, E. & Mesa, J. (2017). Presencia territorial de la administración municipal en una ciudad fragmentada. En P. Sanabria & E. Rodríguez, *Transformar lo público. Perspectivas de la reforma administrativa de Santiago de Cali de 2016*. Cali: Editorial Universidad Icesi.
- Sanabria, P. Modernización de la gestión pública en Colombia: coyunturas críticas y dependencia del sendero en un proceso no lineal. En P. Sanabria y S. Leyva. (eds.), *El estado del Estado*. Bogotá: Ediciones Uniandes/Editorial EAFIT/Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)
- Sanabria-Pulido, P. (2019). Las capacidades institucionales de los municipios colombianos. En E. Grin, A. Carrera-Hernández y F. Abrucio, *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas*. Sao Paulo: Editora FGV/Fundação Getulio Vargas.
- Sanabria-Pulido, P. & Morantes, C. (2017). Análisis de referenciación comparativa de prácticas y estructuras administrativas para la reforma administrativa de Santiago de Cali. En P. Sanabria-Pulido & E. Rodríguez Caporalli, *Transformar lo público. Perspectivas de la reforma administrativa de Santiago de Cali de 2016*. Santiago de Cali: Editorial Universidad Icesi/Sello Editorial Javeriano Cali.
- Sanabria-Pulido, P. & Rodríguez Caporalli, E. (2017). *Transformar lo público. Perspectivas de la reforma administrativa de Santiago de Cali de 2016*. Santiago de Cali: Editorial Universidad Icesi/Sello Editorial Javeriano Cali.
- Varela, E., Escobar, J. & Escobar, D. (2009). Los retos de la gestión pública en Cali: eficiencia y modernización de la administración pública, rescate de la gobernabilidad financiera y recomposición de la soberanía institucional del gobierno local. En J. Medina, A. Gómez e I. Gutiérrez. (comps.), *Visión Cali 2036. Diagnóstico estratégico* (pp. 31-65). Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali/Universidad del Valle.
- Vergara, R., Arias, J. & Rodríguez, M. (2020). Congestión urbana en Santiago de Cali, un estudio de caso de política pública. *Territorios*, 42, 1-29.

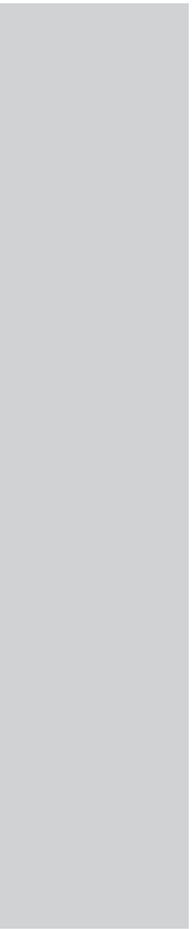
C A P Í T U L O

2

**DIVISIÓN EN
LOCALIDADES DE
CALI DISTRITO
ESPECIAL:
DESAFÍOS DESDE
LAS ESCALAS
GEOGRÁFICAS
SOCIALES**

JUBER GALEANO LOAIZA

DOI: 10.51564/2021.04



Este capítulo hace una reflexión sobre las diferentes posibilidades que tiene el Distrito Especial de Cali para subdividirse en localidades, según las condiciones de homogeneidad social de sus habitantes. También aborda cuestiones relacionadas con la viabilidad del cumplimiento de los propósitos sociales que estipula la Ley 1617 de 2013, que pretende “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 presentan” (artículo 1). Se espera que la división por localidades se realice “de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfica, social, cultural y económico”. Garantizar la organización, la expresión, la participación de la población en las tomas de decisiones, así como una mayor facilidad para la gobernanza a través de la descentralización de los servicios sociales.

Un requisito de la división es el cumplimiento del criterio de homogeneidad relativa en un territorio disímil, diverso, donde subyacen complejidades determinadas por variables sociodemográficas y geográficas, y la persistencia del fenómeno de la segregación. Con zonas de alta concentración en la riqueza y zonas que localizan los sectores más pobres de la sociedad; los sectores más ricos en sitios exclusivos o de mejor amenidad ambiental, zonas con los estratos medios en localizaciones centrales con acceso a las principales vías de acceso al centro de la ciudad, otras zonas con alta concentración de población, y una amplia zona rural permeada en muchos sectores por procesos de conurbación y urbanizaciones de tipología sociourbana, mezclada con patrones de ocupación de población campesina y actividad agropecuaria.

Cada sector específico del municipio tiene y tendrá necesidades diferentes, pues cada sector construye su lugar según las oportunidades que van desde lo estatal hasta al grado de identidad, pertenencia u organización. La financiación de los proyectos sociales que solucionan estas necesidades está supeditada a una capacidad presupuestal y a un determinado número de habitantes. La ley estipula que “no menos del 10 % de los ingresos corrientes del presupuesto de los distritos especiales debe asignarse a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades

básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas” (Ley 1617 de 2013). La gestión desde lo presupuestal estará determinada por el número de habitantes o los tamaños de las localidades. Para el cumplimiento de los propósitos sociales, es necesario revisar cuánta población total y con necesidades básicas insatisfechas se concentra en cada subdivisión territorial. El problema así definido amerita un contraste entre los propósitos de la Ley 1617 de 2017, con su doctrina de los beneficios de la descentralización y la realidad socioespacial del Distrito. Una hipótesis diagnóstica, que nace de la anterior exposición del problema, es que la condición de segregación urbana del Distrito Especial dibuja escalas sociales, grandes y pequeñas, con diferencias expresadas en desigualdad e inequidad, tanto social como poblacional de las diferentes unidades espaciales. Además, el escaso presupuesto asignado para financiar los proyectos sociales hace difícil el cumplimiento del objeto y los propósitos centrales de la mencionada ley. En este orden de ideas ¿cómo se expresan socioespacialmente las diferentes configuraciones territoriales actuales en términos de condiciones sociales de la población?, ¿es posible una división por localidades de acuerdo con la homogeneidad relativa en términos sociales y geográficos?, ¿importa o no importa el tamaño de las localidades? Esto para lograr los propósitos de gobernabilidad y mejores condiciones sociales de los habitantes, tal como lo enuncia la Ley de Distritos.

Encontrar respuesta a estos interrogantes es el propósito que se pretende lograr en este análisis y se espera, en primer lugar, que la reflexión contribuya a la discusión sobre la mejor manera de realizar la división administrativa a través de localidades en distritos o municipalidades. Por otro lado, menguar los problemas de los sectores más pobres de la ciudad, para incentivar una mayor representatividad, participación ciudadana, al igual que una mejor gestión o gobernanza con transparencia.

Algunas consideraciones conceptuales y metodológicas

El término homogeneidad relativa se utiliza y entiende en este capítulo como “contextos socioeconómicos de naturaleza similar” o “aspectos geográficamente comunes” que resultan de la identificación de las características sociales de los habitantes. Este término, así expresado, responde a lo expuesto por Torregrosa *et al.* (2016, p. 10) en un estudio referido a la nueva división de localidades en el Distrito de Cartagena de Indias. Si bien es cierto que existen varios caminos metodológicos para descifrar homogeneidades sociales, en esta reflexión se considera como insumo de trabajo la metodología expuesta por Duhau (2016), que se refiere “a las formas espaciales que adopta la distribución residencial intraurbana o intrametropolitana de los distintos estratos socioeconómicos que conforman la población de una aglomeración urbana” (p. 81). Este criterio metodológico busca ilustrar los diferentes patrones que se forman en el tejido urbano y rural del Distrito Especial

de Cali, según la distribución de la población por condición social, en cada comuna y corregimiento. En otras palabras, se busca la expresión espacial del territorio medida según las condiciones sociales de sus habitantes.

La expresión espacial de las particularidades sociales de los habitantes es determinada, así mismo, por el fenómeno de segregación urbana, en este caso socioresidencial. Por tanto, ante la persistencia de este fenómeno subyacen en el territorio patrones de homogeneidad que surgen por la agrupación, en ciertas zonas de la ciudad y sus entornos rurales, de hogares con similares condiciones sociales. Este fenómeno lo denomina Clichevsky (2000) como “segregación localizada”. Otro rasgo particular a tener en cuenta es que la segregación evoluciona “en las grandes ciudades de Latinoamérica producto de las presiones que las fragmentan de tal modo que se reduce la continuidad y compacidad espacial” (Escolano Utrilla, p. 217). Esto quiere decir que el territorio urbano asienta diversos grupos sociales de la misma condición social en diferentes zonas con carácter discontinuo, lo que convierte en un desafío la búsqueda de grupos homogéneos para subdividirlos político-administrativamente en una sola localidad.

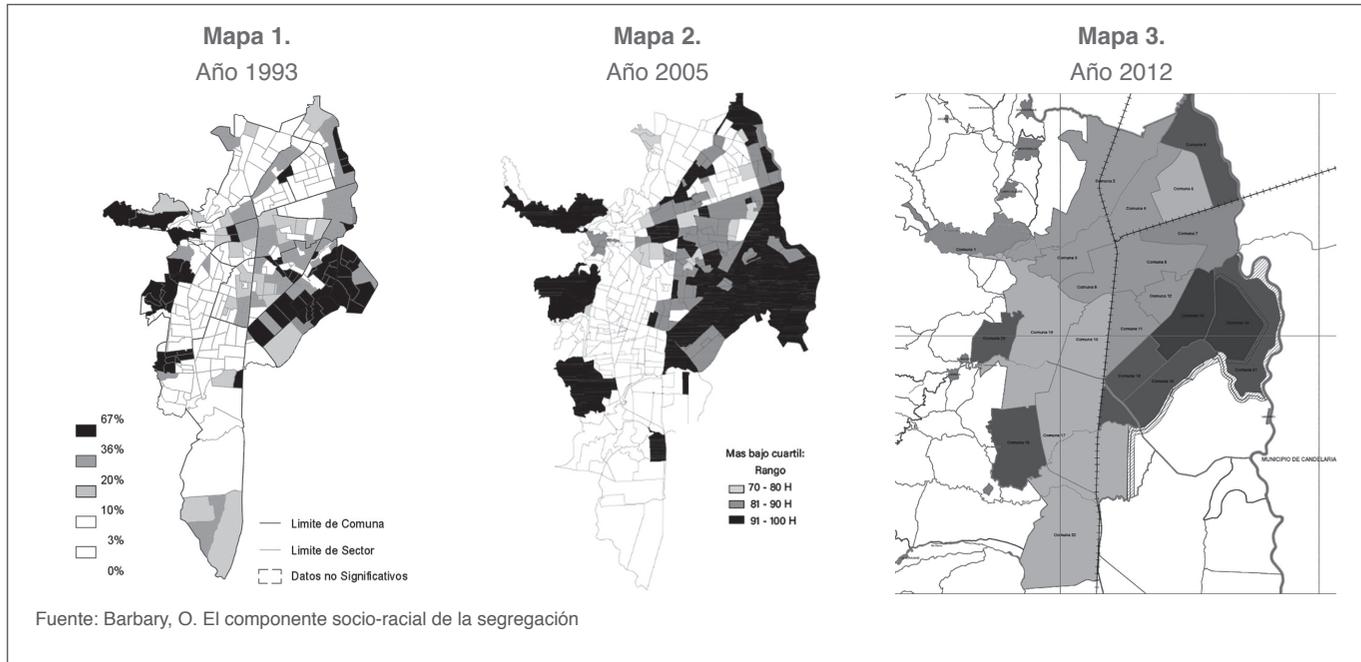
Para medir las condiciones sociales del territorio se utilizan diferentes fuentes de datos secundarios, como el Sisbén III, la base disponible en Redatam-Dane (Censo 2005), y otras fuentes informativas de la Alcaldía del municipio de Cali. De estas fuentes se extrae un grupo de variables que permiten caracterizar socialmente la población: estrato moda, tasa de desempleo, tasa de pobreza, población afrodescendiente, habitantes por barrio y comuna, tamaño territorial de las comunas medida en hectáreas, densidad de población, densidad de vivienda, porcentaje de establecimiento de educación primaria, porcentajes de establecimientos de educación secundaria y media, porcentaje de población que asiste a instituciones educativas y tasa de escolaridad neta de la educación superior. El método utilizado para aproximar la realidad socioespacial de los habitantes del Distrito Especial de Cali es la distribución porcentual de las variables sociales descritas anteriormente, jerarquizadas según un rango de valores máximos, medios y mínimos. Este procedimiento permite aproximar escalas geográficas sociales inherentes al desarrollo urbano de la ciudad. Es necesario acotar que hay otros caminos para aproximar la distribución espacial de la población en busca de patrones homogéneos como son los análisis factoriales o los cálculos de los índices de disimilaridad de Duncan, entre otros.

Un patrón segregativo continuo

El problema de la diferenciación socioespacial del Distrito Especial de Cali, entendida como segregación socioresidencial o segregación urbana, se ha analizado acorde con la condición socioeconómica de la población según raza, nivel de ingreso de los jefes de hogar y población pobre según necesidades básicas insatisfechas (NBI)

(pobreza). Los mapas 1, 2 y 3 muestran una tendencia a la continuidad del patrón de segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Cali entre 1993 y 2005. Las mediciones con indicadores más recientes dan como resultados una división social del espacio caracterizada por grandes áreas homogéneas con crecimiento en los barrios pobres localizados en el suroriente y ladera de la ciudad.

Condición de los hogares del más bajo cuartil socioeconómico. Pobreza (NBI)



El espacio social del Distrito Especial de Cali da muestras de una clara homogeneidad en zonas de la ciudad y la existencia de lugares de jerarquía, que en términos de Idahu (2013) denota una estructura espacial con barrios exclusivos y barrios populares.

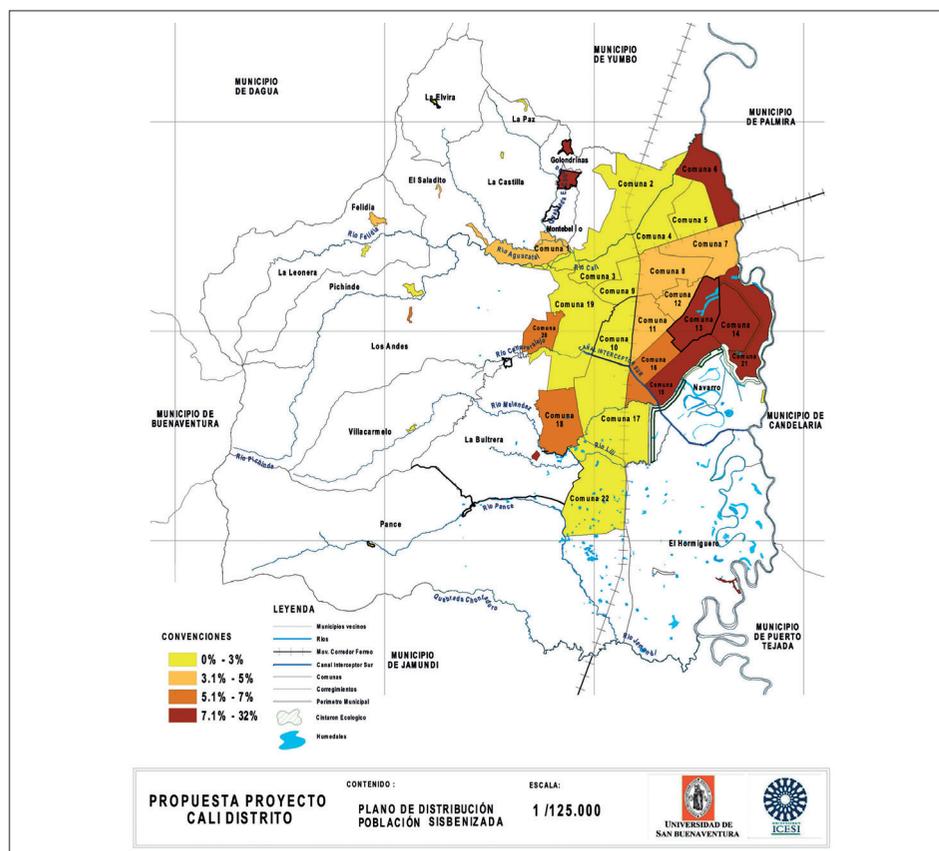
Una mirada de la ciudad según sus escalas geográficas sociales

Un ejercicio que permita dividir no solo el territorio según la homogeneidad relativa social, sino también identificar el número de localidades en que se pueda dividir, se hace con la combinación de variables básicas que identifican la condición social de los habitantes. La información disponible que permite hacer esta lectura

social de la ciudad con criterios espaciales es la registrada en las bases de datos del Sisbén III. En esta base se encuentran registradas, a junio de 2018, alrededor de 1.317.929 personas (*Cali en cifras 2018-2019*, p. 189). Esto quiere decir que más de la mitad, es decir, cerca del 54 % de la población de Cali se encuentra en “situación de pobreza y vulnerabilidad”. Lo anterior nos permite plantear estas preguntas: ¿cómo se redistribuyen o agrupan estos habitantes del Distrito Especial tanto en su parte urbana como rural?, ¿se contempla un patrón espacial distintivo de concentración en la ciudad y en las zonas rurales que permita identificar un tipo de homogenización en el territorio?

La primera escala geográfica social nos la proporciona la espacialización de la población sisbenizada, información del Sisbén III.

Mapa 4.
Escala geográfica social 1



La espacialización de los pesos porcentuales de cada habitante, dentro de la categoría urbana y rural según sea el caso, permite observar en el mapa 4 una textura en partes continua y en otras discontinua con patrones de concentración y homogeneidad tanto en la escala urbana como rural. Las zonas del oriente de Cali, la ladera informal y los asentamientos rurales, que se pueden catalogar como periurbanos, caso la Buitrera, Montebello, El Hormiguero y Golondrinas, se unen a las comunas 14, 13, 6, 21 y 15 como las zonas de mayor concentración de población pobre y vulnerable.

Se observa en la estructura de la población pobre localizada, según los datos del Sisbén III, tres zonas de clara continuidad y homogeneidad espacial y dos de forma discontinua: la ladera, las zonas rurales y la comuna 6 de Cali.

Como el propósito es una delimitación de localidades que responda a una severa caracterización social, se procede a discriminar y jerarquizar los pesos de otras variables con el fin de identificar la existencia de más patrones homogéneos o escalas geográficas donde se puedan lograr otras subdivisiones. Se combina información del censo, otras variables del Sisbén y estadísticas procesadas por Planeación Municipal. La evaluación de indicadores sociales, según escalas de jerarquía en rangos estipulados dentro los valores máximos y mínimos alcanzados, permite agrupar las diferentes zonas según el valor de cada variable social. Se utilizan doce indicadores básicos sociales para construir otras tres escalas que distinguen zonas con un patrón de similaridad social (cierta homogeneidad) dentro del cual se podrían generar diferentes subdivisiones de localidades.

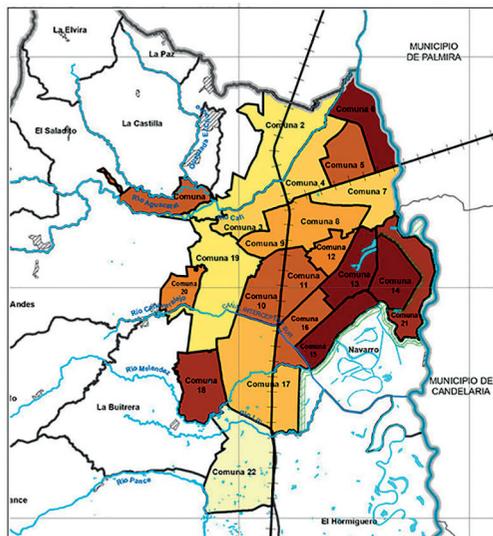
El mapa 5 ilustra la escala geográfica 2 como resultado de jerarquizar los pesos porcentuales del estrato, la tasa de desempleo, la tasa de pobreza y la proporción de población afrodescendiente. Se observa la configuración de siete zonas con características homogéneas continuas. La discontinuidad espacial se observa entre las zonas del oriente y ladera, a pesar de que agrupan en un rango similares pesos porcentuales de las variables especificadas.

La combinación y jerarquización de indicadores relacionados con cobertura y nivel de educación como peso de los establecimientos de educación primaria, secundaria y media, con la proporción de los que asisten a una institución y la tasa neta de educación superior, dibujan la escala geográfica 3. Se observa alrededor de nueve zonas homogéneas que pueden representar igual número de subdivisiones de localidades (mapa 6).

La escala geográfica 4 surge como resultado de la evaluación de los indicadores relacionados con la categorización de los habitantes con variables que especifican homogeneidad física: peso poblacional, peso según tamaño (área) y las densidades de población y vivienda. La expresión espacial logra identificar tres zonas con similares características socioespaciales, pero discontinuas: casos como las comunas 21 y 14, y las comunas 18, 20 y 1. Lo que interesa en esta combinación es que una vez se deslinda la característica social del territorio a variables resultado

Mapa 5.

Escala geográfica 2. Patrones resultantes



Convenciones

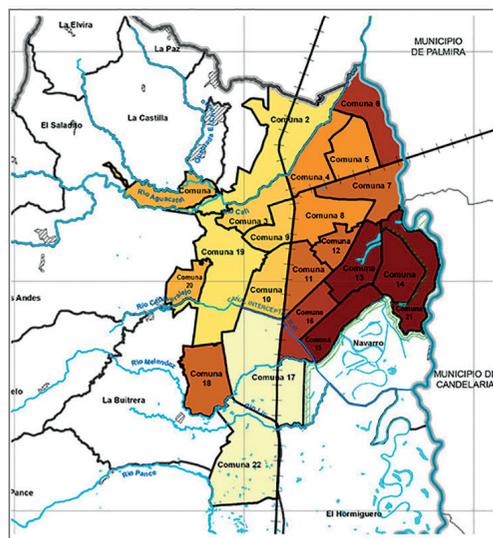
Escala geográfica 2:

Indicadores sociales: estrato, desempleo, pobreza y población afrodescendiente



Mapa 6.

Escala geográfica 3. Patrones resultantes



Convenciones

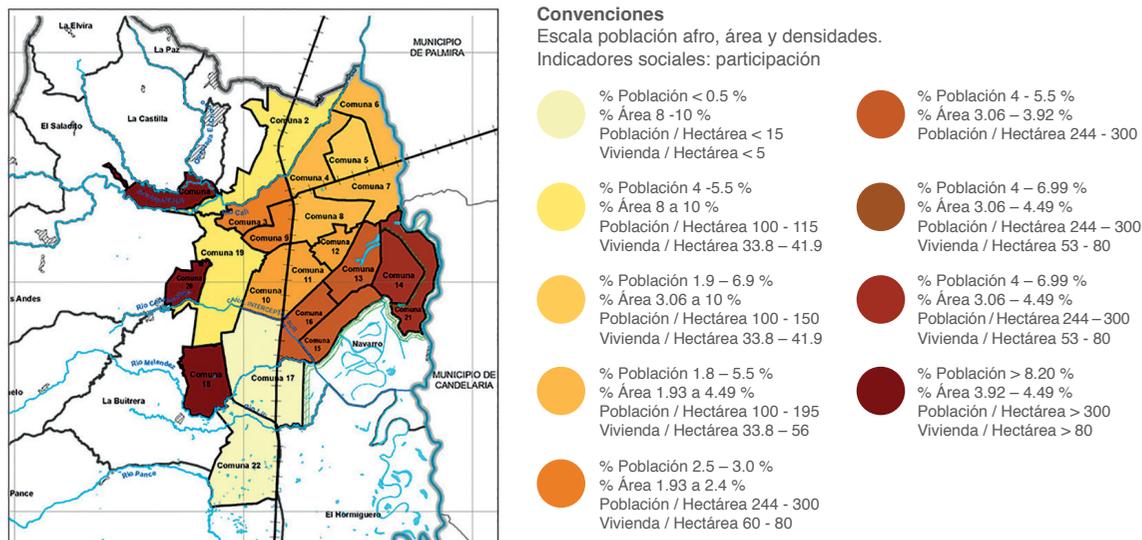
Escala geográfica 3:

Indicadores sociales: participación instituciones educación primaria y secundaria media – no asistencia escolar y asistencia neta educación superior.



Mapa 7.

Escala geográfica 4. Patrones resultantes



de condiciones solo de concentración de la población según número y en relación con el área y número de viviendas, empieza a perderse la homogeneidad relativa. A pesar de variables como las densidades de población y vivienda se representan de forma muy homogénea en la zona urbana (mapa 7).

Los entornos rurales o corregimientos próximos al límite de lo que se conoce como urbano, podrían ligarse a las localidades inmediatas. Otras zonas rurales pueden considerarse agrupando corregimientos y veredas que compartan problemas comunes.

Como existe un patrón segregativo en la ciudad de Cali, las escalas geográficas construidas, según indicadores sociales, nos muestran una clara homogeneidad al interior del espacio urbano del Distrito Especial. Esto reafirma las diversas posibilidades de división por localidades según características específicas de cada espacio social identificado.

Retos y desafíos de la división por localidades desde las escalas sociales

El ejercicio anterior de escalas geográficas, según condiciones y características socioeconómicas de la población, demuestra que hay varias posibilidades de

subdivisión del Distrito Especial de Cali en localidades. Es posible encontrar una homogeneidad relativa según condición social de los habitantes para dividir el territorio distrital entre cuatro o diez localidades. La pregunta que emerge es: ¿cuál es el número de localidades idóneo en que pueda dividirse el Distrito Especial de Cali? Si consideramos que entre los propósitos de la Ley 1617 de 2017 se encuentra “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes [...] garantizar la organización, la expresión y la participación de la población para la toma de decisiones”, es necesario revisar el tamaño de estas y sus implicaciones en el cumplimiento de los propósitos enunciados.

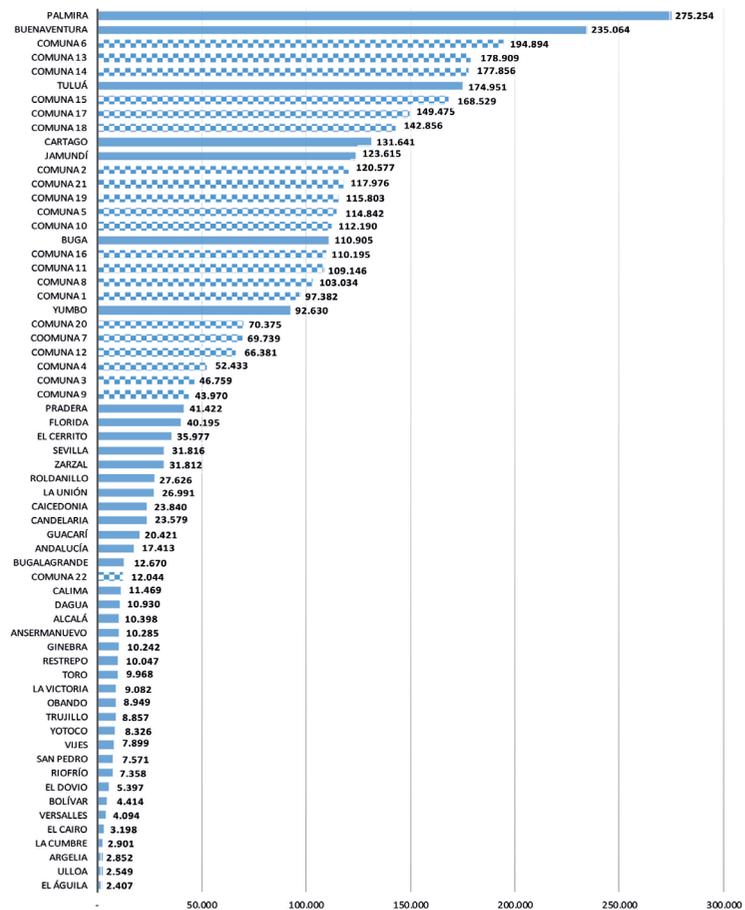
El tamaño poblacional ha sido evaluado como determinante en la gestión y el cumplimiento de propósitos de la división por localidades en distritos en Colombia y en análisis de casos en América Latina. Las posibles subdivisiones administrativas según las escalas geográficas anteriormente ilustradas denotan estos cuestionamientos sobre el tamaño. El problema revisado desde los estudios de caso deja observar la precaución que se debe tener con el tamaño de las localidades según el número de habitantes. El proyecto de división por localidades del Distrito Especial de Santa Marta toma en cuenta la experiencia de Bogotá: “con localidades bastante desiguales, hay muy pobres, hay sobrepobladas que pasan a tener un número alto de habitantes (Kennedy, Engativá, son más grandes que Pereira o como Bucaramanga)” (Alcaldía de Santa Marta, 2016 p. 2).

Para los casos de ciudades latinoamericanas está el análisis de Zanzzi (2007) en Ecuador, que propone “la división territorial con base en la participación ciudadana”. La hipótesis central se basa en la congruencia entre los objetivos de la división político-administrativa territorial en localidades y los propósitos sociales y de gobernabilidad. La conclusión es que el tamaño de las localidades sí importa. Una localidad pequeña en términos poblacionales permite lograr una mejor gestión política y administrativa; una gobernabilidad idónea que se expresa en un proyecto social sustentado en “una mejor identificación de las necesidades de la comunidad, mejor fiscalización y control de proyectos” (p. 59).

El tamaño reducido de población a atender en una localidad es determinante para una mayor interacción entre habitantes y funcionarios públicos, la fiscalización y la auditoría exigen obrar con transparencia en la gestión pública. Como la decisión política de convertir a Cali en Distrito Especial involucra la descentralización del gobierno en jurisdicciones territoriales que permita la gobernanza y la ejecución autónoma de un presupuesto, es pertinente comparar los tamaños poblacionales de las comunas que podrían ser parte de las localidades con otros entes territoriales, en este caso las cabeceras urbanas de los otros municipios del Valle, los cuales cuentan con esquemas de gobernanza y presupuestos destinados a lograr menguar las disparidades sociales y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes.

En la figura 1 se puede observar la posición, según tamaño en población, de los conglomerados espaciales urbanos del departamento del Valle del Cauca. Las comunas de Cali ocupan posiciones altas en la jerarquización poblacional. La sola población asentada en las comunas 6, 13, 14, 15, 17 y 18, que pertenecen al Distrito Especial de Cali, concentran el 25 % de toda la población en conglomerados espaciales urbanos del departamento del Valle del Cauca.

Figura 1.
Población urbana según conglomerados espaciales, 2018



Fuente: elaboración propia con base en datos del Dane (Censo 2018) y Alcaldía Municipal de Cali (*Cali en cifras 2018-2019*).

A excepción de las ciudades de Palmira y Buenaventura, las comunas 15, 13 y 14 tienen más población que el resto de las ciudades intermedias y cabeceras municipales. En segundo orden se posicionan las comunas 15, 17 y 18 con el 11,5 % de la población urbana. En el tercer bloque en la jerarquía de población se ubican las comunas 2, 21, 19, 15 y 10 las cuales concentran el 14,5 %, y cada una tiene más población para gobernar y ejecutar presupuestos que 36 conglomerados urbanos del departamento.

Al revisar normas referidas a la asignación de recursos a las localidades, como el Decreto 1068 de 2015, en el artículo 2.6.6.2.5 recomienda tener en cuenta, en la distribución de ingresos corrientes entre localidades, la participación porcentual de la población de cada localidad en el total de la población del Distrito. El escaso presupuesto a repartir entre localidades que puede oscilar en 10 % de los ingresos corrientes del Distrito, contrastado con la complejidad del problema social en varias localidades que agrupan alta concentración de población, además las lecciones aprendidas de otros distritos en Colombia y el análisis en el caso de Ecuador visto anteriormente, permiten construir una hipótesis de pronóstico: la división del Distrito Especial de Cali en pocas localidades y con un número alto de población no va a permitir el cumplimiento de los objetivos sociales de la Ley 1617 de 2013.

Las posibilidades de división espacial en localidades según características sociales y con homogeneidad relativa desde lo social son numerosas. La problemática social y el tamaño poblacional de las comunas 13, 14 y 15, si se agrupan en una sola localidad, podría desbordar la capacidad de la gestión local.

Conclusiones

El número de localidades a dividir el Distrito Especial de Cali debe responder, primeramente, a los propósitos de lograr una efectiva representatividad de las comunidades, una mejor calidad de vida y una mejor, por lo que este no debe estar supeditado a la capacidad financiera del Distrito Especial. Si prima el criterio de pocas localidades es difícil lograr los propósitos anteriormente expuestos. En este sentido, un número reducido de entes políticos administrativos para gobernar con objetivos sociales enfrenta la amenaza del tamaño exagerado en número de habitantes de las localidades, así como de la complejidad de la problemática social; por ejemplo, en el caso de que las comunas 13, 14 y 15 pertenezcan a una misma localidad, los recursos financieros, que no serán nuevos en el presupuesto del Distrito Especial, serán muy reducidos para grandes subdivisiones con gran número de habitantes y grandes problemas sociales.

Es en función del logro de los propósitos de gobernabilidad, mayor participación, representatividad de los habitantes y, finalmente, unas mejores condiciones de vida que se debe definir el número de localidades, el cual no debe ser evaluado en función

de la capacidad financiera del Distrito Especial de Cali: si dependiera de este último y no se tiene la capacidad fiscal, política y administrativa para enfrentar grandes problemas sociales, urbanos, de participación y representatividad, difícilmente se podrían lograr con pocas localidades y numerosos habitantes. Bajo las circunstancias de incapacidad financiera para acometer un nuevo modelo político-administrativo en Cali, no conviene la transformación de la ciudad a Distrito Especial.

Pero, ¿es necesario pensar el municipio en una nueva división administrativa? En este sentido, se considera que sí es necesaria e importante una nueva estrategia de gobernabilidad más cercana a la comunidad, como se plantea por medio de localidades. El diagnóstico estratégico para la construcción de la Visión Cali 2036 enumera “los nudos críticos para la consolidación de la gobernabilidad en la ciudad de Cali; dificultades en la construcción de la agenda pública, debilitamiento de la capacidad institucional, el debilitamiento de las organizaciones sociales y de la participación social, en el cual no hay apuesta pública para la participación social y ciudadana en Cali” (Alcaldía Santiago de Cali, 2009 pp. 11, 15, 17). El acercamiento de la sociedad al poder es uno de los indicadores de representatividad que debe buscar el nuevo modelo administrativo para desenredar los nudos críticos de la gobernabilidad.

Lo que se pretende con la división en localidades, sus beneficios y pertinencia son un tema de vieja reflexión en los estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), junto con el tema de la modernización del Estado vía procesos descentralizadores, y con Sergio Boisier como vocero de primera línea. En este sentido, una nueva división administrativa no es otra cosa que un intento de superar la deslegitimación del gobierno municipal producida por la incapacidad de solucionar los problemas de la sociedad caleña. El problema de la desigualdad o inequidad, tanto social como en el ámbito territorial, en términos de Boisier (1995), es un tránsito hacia la “modernización del estado con el fin entre otros de ‘construir el escenario territorial futuro’” (Boisier, 1995, p. 28).

La desigual distribución, según la condición social de los habitantes en el territorio, implica menos acceso o dificultades a la ciudad o al territorio que lo rodea. El modelo actual de división administrativa, por comunas y en dependencia del gobierno central, unido a las políticas de desarrollo urbano y el mercado inmobiliario hacen perder la identidad construida en el barrio. Las relaciones sociales están constantemente amenazadas con soluciones orientadas al territorio y al hogar en las periferias de la ciudad. Esta es una forma de contribuir a la inequidad territorial con políticas que relocalizan los habitantes según sus capacidades o virtudes, marginando sectores de bajos ingresos y beneficiando otros. Entonces una nueva división administrativa, en este caso por medio de localidades, que logre acercar a la totalidad de la población a los servicios y oportunidades que tiene la ciudad, es beneficioso y pertinente para el Distrito Especial de Cali.

Una oportunidad para menguar las amenazas generadas por el reducido presupuesto de inversión pública en cada localidad es la financiación que se puede lograr a través de la banca internacional y con entidades sin ánimo de lucro o Gobiernos de países con políticas de desarrollo para comunidades pobres. La comunidad organizada, con el apoyo de los ediles o alcaldes de las localidades en la jurisdicción del oriente, la ladera y los nichos de población campesina que habitan entornos rurales del Distrito Especial, pueden formular proyectos de alto impacto social para ser presentados y financiados por dichas entidades. Los nuevos gobernantes locales tienen que darle prioridad a la gestión de recursos externos para el cumplimiento de los objetivos sociales y de gobernanza de la nueva subdivisión político-administrativa.

El mayor desafío para lograr una mejor calidad de vida de los habitantes de Santiago de Cali, vía procesos de descentralización en una nueva división territorial, es la constancia del patrón segregativo en el tiempo. Es clara la tendencia homogeneizadora de la pobreza en el oriente de la ciudad y en la ladera, factor socioeconómico que hace difícil buscar continuidades territoriales homogéneas que ayuden a disminuir esta segregación al interior del nuevo Distrito. Será uno de los retos a equilibrar a través de la nueva institucionalidad y el modelo de gobernanza.

Entender social y territorialmente el nuevo Distrito, y particularmente la ciudad, con miras a una configuración de localidades, exige contemplar un gran número de variables que de soporte a esta nueva realidad. La focalización de recursos y su gestión en el ámbito internacional para aquellas zonas de alto número de población vulnerable y las trampas a la corrupción, son variables y parámetros a tener en cuenta en el nuevo modelo de subdivisión administrativa.

Muchas de las variables desde la óptica social que pudieron tenerse en cuenta para la construcción de escalas sociales con homogeneidad relativa, deben considerarse más bien como retos y desafíos para los nuevos funcionarios locales. Tal es el caso de los índices de criminalidad; estos no deben ser una variable a tener en cuenta en la división de localidades, lo que es un desafío para los nuevos gobernantes. Los ecosistemas no son una variable para definir localidades; son un desafío para lograr su sostenibilidad.

Referencias

- Alcaldía de Santa Marta, Secretaría de Planeación (2016). Documento Técnico Proyecto de Localidades. Santa Marta Distrito Turístico Cultural e Histórico.
- Alcaldía de Santiago de Cali (s. f.). Población encuestada por actividad que realizó la última semana según barrios y corregimientos. Sisbén III-2013. Recuperado de <http://www.cali.gov.co/participacion/publicaciones/135127/estadisticas-por-barrios/https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/3383/sisben/>

- Alcaldía de Santiago de Cali (s. f.). Sisbén. Recuperado de <https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/3383/sisben/>
- Alcaldía de Santiago de Cali, Departamento Administrativo de Planeación (s. f.). Proyecciones de la Población del municipio de Santiago de Cali 2006-2036. Recuperado de <https://planeacion.cali.gov.co/informacionestadisticacali/Demografia/Proyecciones%20de%20poblacion%20Cali%202006-2036%20escenario%20bajo.xls>
- Alcaldía de Santiago de Cali, Departamento Administrativo de Planeación (2009, diciembre). Visión Cali 2036. Diagnóstico estratégico. Santiago de Cali.
- Arriagada, C. (2010). Segregación residencial según dos modelos de urbanización y bienestar: Estudio comparado de las áreas metropolitanas del Gran Santiago, Toronto y Vancouver. *Notas de Población*, (91).
- Castells, M. (1971). *Problemas de investigación en sociología urbana*. Madrid: Siglo XXI.
- Congreso de la República (5 de febrero de 2013). Ley 1617 de 2013. Por la cual se expide el régimen para los distritos especiales.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2016). Sisbén III 2016.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Subdirección de Desarrollo Integral (2019). *Sistemas de indicadores sociales perfiles por comunas. Año 2019*. Cali.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005). *Población Censo 2005*. Sistema de información Redatam.
- Duhau, E. (enero-febrero de 2013). “La división social del espacio metropolitano”. Una propuesta de análisis. *Revista Nueva Sociedad*, (243). Recuperado de www.nuso.org
- Dureau, F., Barbary, O., Goueset, Vincent, Pissoa O. & Lulle, T. (2007). *Ciudades y sociedades en mutación. Lecturas cruzadas sobre Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Franco Peláez, I. (2016). Análisis de datos para comunas TIO y elaboración de índice de priorización estratégica Territorios de Inclusión y de Oportunidades. Santiago de Cali: Alcaldía Municipio de Cali, Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar.
- Koppmann, V. (2001). Segregación residencial y apropiación del espacio: La migración hacia las urbanizaciones cerradas del área metropolitana de Buenos Aires-Argentina. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, (94).
- Minot, D., Aguilera, A., Bloy, D., Caubel, D., Madre, J. L. (2010). Formas urbanas, movilidad y segregación. *Urban Public Economics Review*, (12), 73-104.
- Restrepo, E. (2018). Una nueva división territorial para Bogotá D.C. Un modelo democrático para la ciudad: retos de la descentralización. Recuperado de <https://studylib.es/doc/1896004/presentaci%C3%B3n-divisi%C3%B3n-territorial-eduardo-restrepo>
- Severino, E. (2007). La medida de la segregación residencial urbana: análisis multiescala mediante índices de Lagunaridad. *Revista Internacional de Ciencia y Tecnología de la Información Geográfica*, (7).

- Tecco, C. & Silvana, C. (2005). Políticas públicas y segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba Argentina. Buenos Aires: Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP).
- Torregrosa Fuentes, E., Llamas Chávez, J., Amézquita, J. & Borja Barrera, F. (2016). Propuesta de nuevas localidades para el distrito de Cartagena de Indias a partir del enfoque ecosistémico. Cartagena: Universidad de Cartagena.
- Universidad del Valle, Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica (CIDSE) (2015). Escalas de geografía urbana de la pobreza para la población registrada en el Sisbén III, al 31 de diciembre del 2012, en las 22 comunas y zona rural del municipio de Cali. Recuperado de <https://www.cali.gov.co/info/viewpdf/pdf1551415147.pdf>

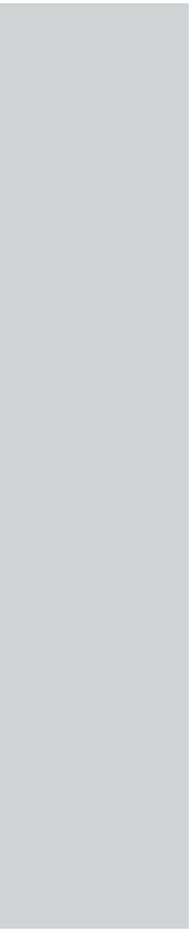
C A P Í T U L O

3

EL MAPA TERRITORIAL PARA LA NUEVA DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

MARCELA E. FALLA GUTIÉRREZ

DOI: 10.51564/2021.05



En el marco de la Ley de Distritos 1617 del 5 de febrero de 2013 se gestionó, en el Congreso de Colombia, la declaración a Santiago de Cali como “Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios” consignada en la Ley 1933 del 1.º de agosto de 2018, fecha a partir de la cual el gobierno municipal se ve enfrentado a cumplir los términos legislativos. El primero de ellos es la división del territorio de Santiago de Cali en localidades, según se establece en el artículo 34 de la Ley de Distritos.¹

Para abordar esta tarea, la academia, a través de la Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano y Regional con Equidad, apoyó la gestión adelantada por ProPacífico y la Cámara de Comercio de Cali ante la administración municipal, con grupos de investigación de la Universidad Icesi y la Universidad de San Buenaventura Cali (USB Cali), desde finales de 2018. El objetivo desarrollado por la USB Cali consistió en abordar una “Propuesta de división de localidades que contribuyera a una mejor organización, participación y expresión institucional, y por consiguiente a una mejor calidad de vida para los habitantes de Cali, a partir del análisis social y territorial”.²

El análisis social se aborda en el capítulo 2 del presente libro y, a continuación, se presentan los resultados de una síntesis del análisis social y los resultados del análisis territorial que aportan en la nueva división político-administrativa para el Distrito de Santiago de Cali, configurando así un nuevo mapa territorial acogido por parte de la administración municipal como uno de los tres escenarios de división de localidades. Este escenario fue trabajado en los talleres participativos de socialización y construcción colectiva, llevados a cabo en etapas posteriores bajo el liderazgo del Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) y la Gerencia del Distrito, e igualmente apoyados por el equipo de la Alianza de Universidades. Una vez se cumplió esta etapa, el DAPM, con apoyo del equipo de la Alianza, procedió al ajuste técnico para definir un último “escenario concertado”, base para el proyecto de acuerdo presentado ante el Concejo Municipal a mediados de 2019.

1 Ley 1617 de 2003. “Capítulo IV: Las localidades. Artículo 34. 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”.

2 Objetivo consignado en la propuesta técnica y económica presentada a la FDI Pacífico (hoy ProPacífico) en octubre de 2018.

Es así como, en este capítulo, se consigna la reflexión conceptual y metodológica, resultado del ejercicio académico llevado a cabo para adelantar el proyecto “Cali Distrito Especial. División por localidades”, el cual se estructura en cinco partes: una primera de orden jurídico, identificada como punto de partida para la definición de criterios y variables de análisis; una segunda parte que retoma criterios de experiencias similares en distritos del orden nacional como estudios de caso; la tercera presenta la metodología base para construir y corroborar el escenario territorial propuesto; la cuarta parte se concentra en la metodología aplicada y el resultado del análisis de las escalas geográficas sociales y territoriales, resultado representado en la propuesta de delimitación de las localidades y su caracterización social y territorial más relevante a partir de los criterios previos y, finalmente, la quinta parte presenta las conclusiones sobre los retos y los desafíos a tener en cuenta para la gestión territorial de las localidades por parte del nuevo Distrito, una vez entre en vigencia su nueva denominación.

Criterios jurídico-normativos, base para la división por localidades desde un enfoque territorial

La Ley del Régimen de los Distritos Especiales 1617 de 2013 establece en su artículo 34 que “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”. A partir de aquí se propone como primer y principal criterio de análisis la dimensión social del territorio, para elaborar un primer mapa territorial de homogeneidad desde las *características sociales de los habitantes*,³ lo que se ha desarrollado con detalle en el capítulo 2 del presente libro, y desde donde se parte para esta siguiente etapa basada en un segundo grupo de criterios relacionados con las demás dimensiones del territorio, en particular las que permitirán definir condiciones de *homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico*.⁴

3 Características que la Ley 1617 de 2013 retoma en su definición del artículo 29 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011, para la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial tanto de la Nación como de las entidades territoriales, entre ellas los distritos especiales, cuando dice en el numeral 3 inciso (a): “Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas”, que a su vez se relaciona con el artículo 322 de la Constitución Política de 1991 cuando se refiere a la organización político-administrativa del Distrito Capital y precisa que “[...] el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas”.

4 Características que la Ley 1617 de 2013 retoma en su definición del Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, Ley 768 de 2002, cuando dice en su Capítulo 1. Las localidades, artículo 3.º: “Los distritos especiales que cuenten con una población mayor de seiscientos mil (600.000) habitantes, estarán divididos en [...] localidades, definidas como divisiones administrativas con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico”.

De igual forma, se retoman aspectos de la ley enfocados a orientar el tamaño y las características de las localidades cuando dice en su artículo 1.^o

Dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan 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 [...].⁵

Otro grupo de criterios se asocia a los que garantizarán el cumplimiento de los objetivos que precisa la ley en su artículo 35, relacionados en primer lugar con el fortalecimiento institucional de la escala intermedia, ubicada entre el nivel más general del distrito y el nivel más local, como son los barrios en suelo urbano y las veredas en suelo rural. Este fortalecimiento se alcanzará con una comunidad organizada que se “expresé institucionalmente y contribuya al mejoramiento de las condiciones de calidad de vida” como lo expone el objetivo 1; que desarrolle una participación efectiva de la población enfocada en la gestión del ejercicio de lo público y lo colectivo en el ámbito de la localidad a través de funciones tales como “la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común [...] la fiscalización y vigilancia [...] la definición de las prioridades comunitarias en la elaboración del presupuesto distrital”, como lo establece el objetivo 2; que la comunidad tenga oportunidad, en la medida de sus capacidades, de participar en “la construcción de las obras y la prestación de los servicios [...] y se promueva su mejoramiento y progreso económico y social”, como lo dice el objetivo 3; que se facilite la descentralización territorial y la desconcentración en la prestación de los servicios, como lo establece el objetivo 4, y finalmente, que se busque “el adecuado desarrollo de las actividades económicas y sociales que se cumplan en cada una de ellas”, como lo precisa el objetivo 5.

En síntesis, la división de los distritos especiales en localidades busca, ante todo, privilegiar un ámbito político administrativo, de escala intermedia, para la mejor gestión pública del territorio en el cumplimiento de alcanzar para sus habitantes, los mayores indicadores de calidad de vida urbana y rural posible.

5 Con la Carta Política de 1991, se fortalecen temas asociados a la mejor organización del territorio municipal y distrital, entre otros, para el cumplimiento de los objetivos de la descentralización, como se consigna en el artículo 62 del Decreto 1421 de 1993, “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá” (que ya venía organizado como Distrito Especial desde 1954 mediante Decreto 3640). En relación con la creación de localidades, establece: “El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, señalará a las localidades su denominación, límites, y atribuciones administrativas y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento. Para este fin deberá tener en cuenta: 1. La cobertura de los servicios básicos, comunitarios e institucionales, y 2. Las características sociales de sus habitantes y demás aspectos que identifiquen las localidades”.

Crterios a partir de referentes de distritos especiales del orden nacional

Con el fin de identificar criterios para establecer características y número ideal de localidades, se revisó la experiencia de dos de los distritos con mayor trayectoria en Colombia con reflexiones significativas sobre sus divisiones político-administrativas:

1. Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias (Ley 768 de 2002).

Analizado en el estudio de la Universidad de Cartagena titulado “Propuesta de nuevas localidades para el Distrito de Cartagena de Indias a partir del enfoque ecosistémico” que recomienda, entre otras acciones: (a) no limitar la división de localidades a un número específico, cuando advierte que “algunas de las localidades abarcan extensas zonas, que hacen dificultosa la representatividad de los pobladores en cuanto al cuerpo de ediles” (Torregroza *et al.*, 2016, p. 87); (b) “Los enfoques o los criterios para plantear nuevas maneras de organización por localidades es un reto ineludible que invita a nuevas miradas que consideren el territorio como una construcción social en donde la trama humana y el componente natural, hacen parte de una misma realidad” (p. 9), y (c) frente a las relaciones con los municipios vecinos, particularmente de ecosistemas compartidos, recomienda “que la propuesta de localidades [...] tiene que trascender la frontera que enmarca el territorio distrital [...] y propone [...] considerar algunas figuras tales como la ‘Asociación de municipios’ y de ‘Áreas metropolitanas’ que eventualmente podrían ser implementadas a partir de la normatividad” (p. 85).

2. Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993).

Proyectos de acuerdos distritales y proyectos de ley buscan aumentar el número de localidades en el Distrito Capital dado que cuestionan la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y las bondades de la descentralización para acercar la gestión pública a la ciudadanía en localidades cuyo tamaño de área y número de habitantes generan desigualdades importantes en la actualidad. Algunas de las opiniones en medios de comunicación son las siguientes:

Un proyecto de ley⁶ que busca reducir el tamaño de las localidades de Bogotá, para que tengan entre 200.000 y 400.000 habitantes, comenzó a hacer trámite en el Congreso de la República. [...] Hoy, diez de las veinte localidades de Bogotá superan los 300.000 habitantes y siete están por debajo de los 200.000. De hecho, dos de estas, Suba y Kennedy, con 1.146.985 y 1.054.850 habitante, tienen una población casi del tamaño de ciudades como Barranquilla, que cuenta con 1.208.112. [...] Con esos tamaños, diez de las localidades del Distrito Capital se ubican entre las 30 ciudades más pobladas del país, con la diferencia

⁶ Proyecto de Ley presentado por la representante por Bogotá Clara Rojas ante la Cámara de Representantes durante 2015 (Rojas, 2015).

de que los municipios tienen presupuestos y rentas propias y alcalde elegido popularmente, mientras que las localidades de Bogotá enfrentan problemas porque las funciones que les han atribuido no cuentan con fortaleza institucional ni personal para cumplir su trabajo. (Rojas 2015)

Aunque la talla y complejidad de los dos casos estudiados son muy distantes entre sí, los criterios que se identifican en cada uno de ellos aportan en la búsqueda por una configuración territorial más equilibrada y equitativa para el cumplimiento de los objetivos de la Ley 1617 de 2013, expuestos anteriormente.

Aproximación metodológica para la división por localidades

Producir el mapa territorial para la nueva división político-administrativa del Distrito Especial de Santiago de Cali implicó el desarrollo de una metodología a partir de dos grandes componentes: dos escalas de análisis y dos métodos de comprobación (tabla 1). Un primer componente desarrolló las escalas geográficas sociales del territorio, como se expuso anteriormente, atendiendo los términos de ley en la primera parte del artículo 34: “[...] homogeneidad desde las *característica sociales de los habitantes* [...]”; de este componente se elabora una síntesis consignada en la tabla 2 y el mapa 1, construidos a partir del análisis de un grupo de variables sociodemográficas y socioeconómicas representativas de las escalas geográficas sociales ya detalladas en el capítulo 2 del presente libro.

Esta síntesis de la tabla 2 y del mapa 1 presenta dos niveles de homogeneidad: una que detalla ocho zonas homogéneas representadas igualmente en el mapa 1, con diferencias entre los niveles socioeconómicos más altos y más bajos y que permitirá apoyar la división en localidades de manera más equilibrada; y una segunda síntesis que engloba aún más las comunas y las clasifica en tres grandes zonas homogéneas representadas en los colores: amarillo, con el que se representa un primer grupo con las comunas 2, 19, 17 y 22, localizadas en el eje norte-sur al costado occidental de la ciudad y donde se concentran los niveles socioeconómicos muy altos, altos y medio-altos de la población; naranja, con el que se representa un grupo intermedio con el mayor número de comunas 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 localizadas en la zona central y nororiental de la ciudad y donde se concentran los niveles socioeconómicos medios y medio-bajos de la población, y café, con el que se representa el tercer grupo con las comunas 1, 18 y 20 localizadas sobre las laderas occidentales de la ciudad y las comunas 13, 14, 15, 16 y 21 localizadas al oriente de la ciudad, todas ellas coinciden en una localización periférica en Santiago de Cali y concentran los niveles socioeconómicos más bajos de la población caleña.

Tabla 1.
Metodología de aproximación a la división por localidades del Distrito Especial de Santiago de Cali

	Método de aproximación territorial	Método de comprobación
Escala urbana y rural	Escalas geográficas sociales	Algoritmo genético
	Búsqueda de patrones socioespaciales similares, que permitan trazar límites a las distintas localidades y así cumplir con las directrices de la Ley 1617 de 2013, a partir de información secundaria disponible en el municipio de Cali y bases de datos oficiales sobre variables demográficas, sociales, económicas y culturales de barrios y comunas en el ámbito urbano, y veredas y corregimientos en el ámbito rural.	Procedimiento de modelación estadística que combinó once bases de datos de las fuentes de información oficial a nivel de comuna (suelo urbano) relacionadas principalmente con la variable de equipamientos, complementada con variables de estrato socioeconómico, empresas, Programa TIO, bienes públicos y servicios generales para lograr una distribución equitativa, teniendo como criterio que las comunas fueran adyacentes.
Escala urbana, municipal y metropolitana	Escalas geográficas territoriales	Propuestas de división de localidades realizadas por el equipo de Planeación Municipal de Cali
	Aproximación de una división de localidades en suelo urbano y rural (escala municipal), en relación con dinámicas metropolitanas, a partir de variables territoriales que parten de un plano base de la división político-administrativa del municipio y sobre el cual se analizan: el contexto de crecimiento histórico de los barrios, la configuración de densidades de población y vivienda, los sistemas estructurantes del territorio, la ocupación del suelo y sus aprovechamientos y las vocaciones productivas, entre otras.	Resultados del ejercicio de división de localidades adelantado por el DAPM de forma paralela al ejercicio de la Alianza de Universidades.

Fuente: Alianza de Universidades: USB Cali-Icesi (2019).

Tabla 2 y Mapa 1.

Síntesis de las escalas geográficas sociales de Santiago de Cali

Convenciones			Escala geográfica 1				Escala geográfica 2	Escala geográfica 3			Mapa 1. Síntesis de las escalas geográficas sociales en las comunas de Santiago de Cali
N.º	Escalas geográficas sociales de detalle	Comunas	Estrato moda	Tasa de desempleo	Tasa de pobreza	Población afro (%)	Tasa escolaridad neta educación superior	Participación población urbana (%)	Densidad de población (hab./ha)	Densidad de vivienda (viv./ha)	
1		17 y 22	Entre 5 y 6	1,8 a 10,0	3,4 a 8,5	0,0 a 10,0	40,1 a 50,0	1 al 3	Menor a 50 y de 100 150	Menor a 40	
2		2 y 19	4	5,1 a 10,0	5,1 a 10,0	0,0 a 10,0	19,1 a 50,0	4 al 5	100 a 150	20 a 40	
3		4, 5, 6, 7 y 8	Entre 2 y 3	10,1 a 20,0	Mayor a 8,5	10,1 a 30,0	5,1 a 19,0	3 al 7	100 a 300	De 20 a más de 80	
4		10, 11 y 12	3	Mayor 10,1	Mayor a 17,6	10,1 a 20,0	13,1 a 40,0	1 al 5	150 a 300	40 a 80	
5		3 y 9	3	10,1 a 15,0	Mayor a 17,6	10,1 a 20,0	13,1 a 40,0	1 al 7	100 a 150	20 a 40	
6		13, 15 y 16	2	15,1 a 20,0	Mayor a 27,9	Mayor a 20,1	5,1 a 13,0	2 al 7	250 a 300	60 a 80	
7		14 y 21	1	15,1 a 20,0	Mayor a 27,9	Mayor a 50	2,8 a 13,0	4 al 7	250 a 300	40 a 80	
8		1, 18 y 20	1	15,1 a 20,0	Mayor a 27,9	10,1 a 20,0	2,8 a 19,0	1 al 5	150 a 300	40 a 60	

Fuente datos: usb Cali. Datos tomados y procesados de Sisbén III 2016.
Fuente mapa: usb Cali con base en resultados de áreas homogéneas socioeconómicas.

Un segundo componente es el de escalas geográficas territoriales desarrollado en el presente capítulo, el cual contempla el área total municipal donde se analizan las “variables que son determinantes en la definición de áreas homogéneas, entendidas estas como espacios territoriales con características similares a partir de variables que permitan diferenciarlas de áreas adyacentes”.⁷ Estas variables territoriales (tabla 3) se analizaron en sus diferentes escalas de articulación, dimensiones del desarrollo y sistemas territoriales, a partir de información secundaria, para dar respuesta al artículo 34 de la Ley 1617 de 2013 en su segunda parte: “[...] con homogeneidad relativa desde el punto de vista *geográfico, social, cultural y económico*”.

⁷ Con base en Glosario Técnico Catastral <http://www.catastrobogota.gov.co/es/node/531>

Tabla 3.

Variables territoriales para definir las localidades cuando estas se consideran determinantes y explican características de 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.
Servicios 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.

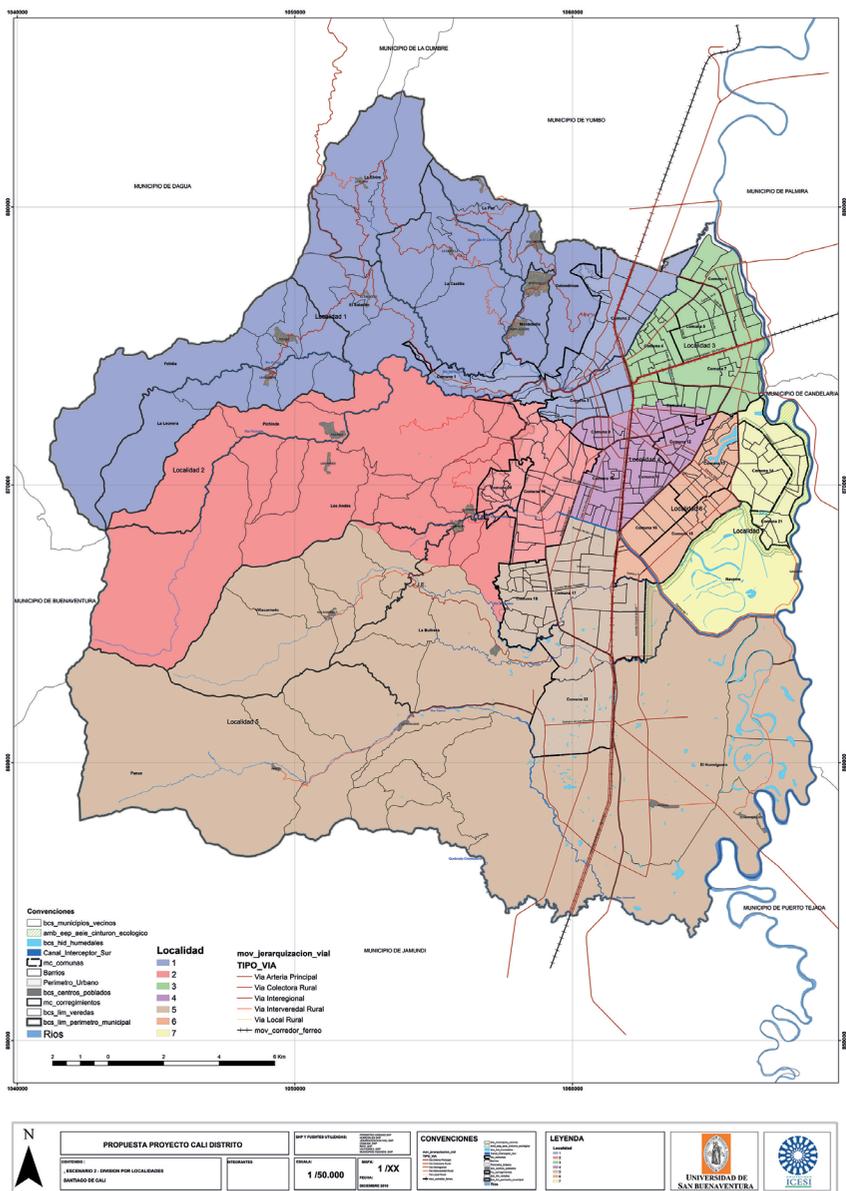
Fuente: elaboración propia.

Paralelamente a este análisis, la Alianza aplicó un método matemático denominado algoritmo genético al total del área urbana dividida en comunas, cuyos resultados se presentan en el capítulo 4 del presente libro, y que permitió corroborar el escenario resultado del análisis integrado de los dos componentes anteriormente descritos, el de escalas geográficas sociales y el de escalas geográficas territoriales.

Por último, se pone a consideración la primera propuesta de la Alianza, evidenciando coincidencias importantes con los escenarios presentados por el DAPM, lo que permitió corroborar los resultados consolidados a través de las determinantes territoriales y de escalas geográficas sociales para llegar a un escenario de siete localidades (mapa 2) ajustadas a los criterios señalados desde la administración municipal y la Gerencia del Distrito (tabla 4), que entra a ser parte como Escenario 3 de las propuestas que se socializarían mediante talleres de participación comunitaria por parte del DAPM.

Mapa 2.

Escenario 3. División por localidades del Distrito Especial de Santiago de Cali



Fuente: elaboración propia con base en use Cali-Icesi (2019).

Tabla 4.

Crterios para la definicin de localidades desde la gerencia del Distrito-
Alcaldía de Santiago de Cali

1. La poblacin y sus caractersticas sociales.
2. Servicios ecosistmicos: fuentes hdricas, cuencas, diversidad ambiental, servicios ambientales, relacin con el paisaje.
3. Lgica policntrica: proponer varios centros en la ciudad que permitan superar el monocentrismo (del centro) y una mayor presencia del Estado y sus instituciones.
4. Localidades multiestrato: intentando no concentrar problemas complejos en una sola zona en aras de no sobrecargar la capacidad organizacional e institucional de una localidad y su respectivo alcalde menor.
5. Vocaciones y potencialidades productivas-econmicas de cada localidad.
6. Sostenibilidad fiscal: opciones de entre 4 y 8 localidades en trminos ideales.
7. Las relaciones con los municipios vecinos y sus retos, implicaciones y dems.
8. El diseo institucional de cada localidad, en aras de buscar un equilibrio con las organizaciones polticas comunitarias y su respectiva representacin.

Fuente: reunin FDI, hoy ProPacífico, con Alejandro Becker, gerente del Distrito Especial de Santiago de Cali, Cali, febrero de 2019.

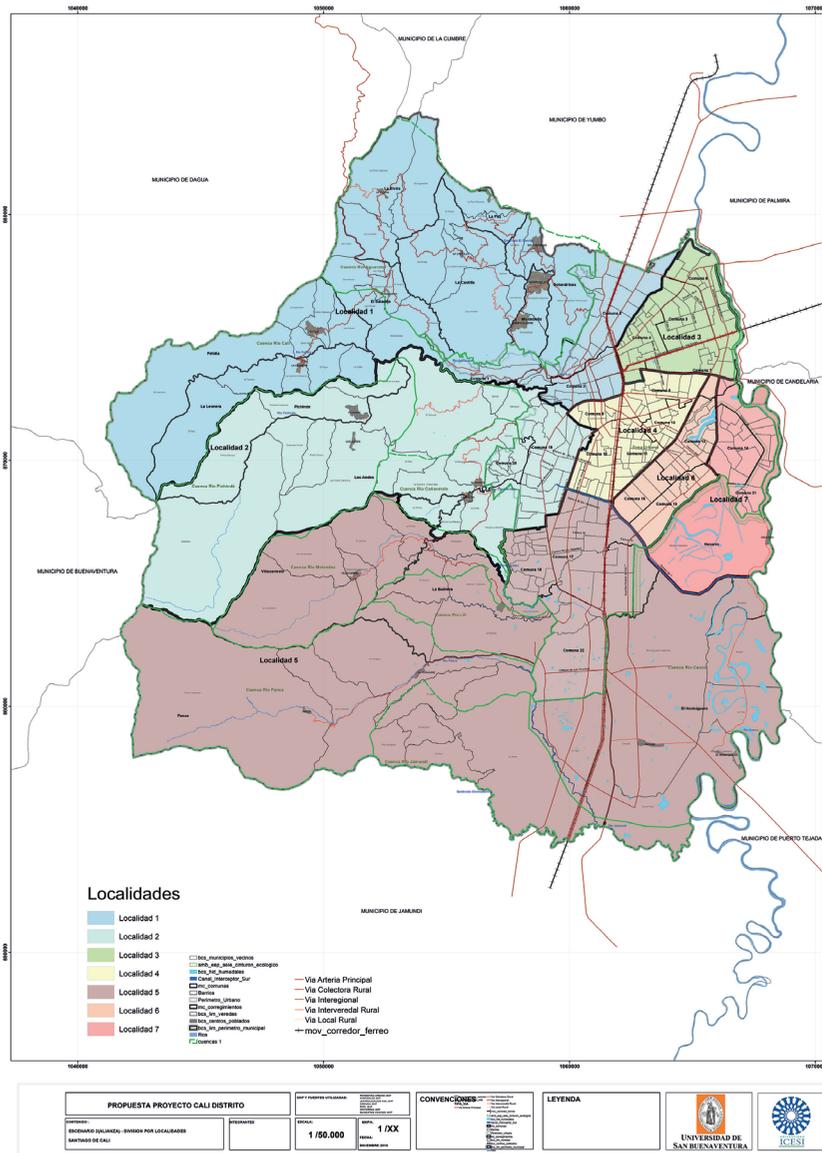
Adicional a lo anterior, las localidades definidas en este escenario fueron discutidas y trabajadas en sus detalles limítrofes de manera conjunta con la Administracin y la Gerencia del Distrito, para finalmente incluirlo como parte de los tres escenarios seleccionados a llevar a cabo los talleres con actores municipales, urbanos y rurales (mapa 3).

La aproximacin de áreas homogéneas dada a partir de la construccin de escalas geográficas sociales (tabla 1 y mapa 1), se contrasta con el análisis de variables territoriales definidas en la tabla 2 que se espacializan y van dando soporte a la construccin de escalas geográficas territoriales, a partir de condiciones de homogeneidad relativa del territorio municipal, atendiendo los criterios dados desde la administracin pública de la tabla 4, como “orientadores” en la toma de decisiones con respecto a límites de cada una de las divisiones de localidades que se definen en el escenario final.

A continuacin se presenta el desarrollo de estos momentos metodológicos, las principales variables analizadas y el resultado del Escenario 3 (mapa 3) propuesto por la Alianza de Universidades: Icesi y San Buenaventura de Cali, para ser incluido en el ejercicio de socializacin a llevar a cabo por el DAPM en los talleres de participacin ciudadana con actores institucionales y representativos de comunas y corregimientos.

Mapa 3.

Escenario 3, seleccionado por DAPM para la división por localidades del Distrito Especial de Santiago de Cali



Fuente: elaboración propia, usb Cali-icesi (2019) y ajustes límites entre localidades concertados con DAPM Santiago de Cali en talleres técnicos durante marzo y abril de 2019.

Caracterización física espacial: escalas geográficas territoriales

El municipio de Santiago de Cali se encuentra ampliamente caracterizado en el ámbito territorial, lo que ha facilitado el análisis de las variables clave (tabla 3) a tener en cuenta para la división de localidades del nuevo Distrito Especial. Se contó con la información ofrecida por los procesos de formulación de los POT de primera generación (Acuerdo 069 de 2000) y de segunda generación (Acuerdo 0373 de 2014), estudios diversos sobre la ciudad desde la década de los noventa, información secundaria reciente suministrada por el DAPM y otras dependencias municipales, y por último se tomó como punto de partida la división político-administrativa oficial e histórica del municipio: comunas, barrios, sector, sección, manzana (zona urbana) y corregimientos y veredas (zona rural), entendiendo que es la división sobre la cual el DANE elabora los censos de población y vivienda; asimismo, es la división que se asocia con la identidad y el sentido de pertenencia de la población en el territorio.

Adicionalmente, el ejercicio atendió como determinantes los criterios antes mencionados (tabla 4), que guiaron la toma de decisiones sobre la más conveniente división de localidades: (1) la conservación de la unidad espacial, relacionada y que valida la identidad cultural e histórica del desarrollo de la ciudad (urbana: comunas y barrios; rural: corregimientos y veredas); (2) las delimitaciones de las unidades de planificación urbana (UPU) y de las unidades de planificación rural (UPR) como unidades de planificación intermedia contempladas en el POT 2014; (3) la población dividida de manera equitativa entre las diferentes localidades, atendiendo sus características sociales en condiciones de homogeneidad relativa; (4) la prestación de servicios ecosistémicos del territorio entre las cuencas en suelo rural y su continuidad funcional y ecológica dentro del tejido urbano; (5) la lógica policéntrica que asegure el desarrollo de mínimo una centralidad⁸ por localidad y se articule con las vocaciones productivas actuales y potenciales de estas; (6) la condición de multiestratoc hasta donde sea posible contemplarlo dada la alta segregación socioeconómica y socioespacial de la ciudad; (7) asegurar una sostenibilidad fiscal del Distrito, razón por la cual se establece un mínimo de 4 y un máximo de 8 localidades que deberán atender a un diseño institucional eficiente y eficaz, y (8) finalmente, la necesaria articulación que estas nuevas localidades deberán afrontar con los municipios vecinos, territorios que presentan fuertes dinámicas metropolitanas en torno a Santiago de Cali, tanto por los procesos de conurbación urbana y rural como por las relaciones funcionales diarias dadas por las relaciones sociales

⁸ Se deberán atender dinámicas urbanas actuales, dinámicas proyectadas y proyectos de centralidades del POT 2014. Esta condición de "centralidad" es uno de los aspectos a evaluar para un futuro ajuste del POT de Santiago de Cali, debido a la alta concentración de estas en el modelo de ocupación propuesto sobre el costado occidental del área urbana y la ausencia de una estrategia para estructurar centralidades en el oriente de la ciudad, donde se concentra la mayor parte de la población.

y económicas de la población, así como por los intercambios de bienes y servicios entre municipios vecinos al área metropolitana de Santiago de Cali: Yumbo, Palmira, Candelaria y Jamundí, principalmente.

A continuación se sintetiza el resultado de la caracterización de las siete localidades acordadas como Escenario 3 (mapa 3), producto del análisis de variables ponderadas y espacializadas, y que luego de los talleres participativos se ajustaron en una única propuesta de Escenario concertado entre la administración municipal y la Alianza de Universidades Icesi-USB Cali (mapa 4), el cual sirvió de base para la presentación ante el Concejo Municipal del Proyecto de Acuerdo “Por el cual se divide el territorio del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali en localidades, se establece su organización, funcionamiento y competencias y se dictan otras disposiciones”.⁹

En la tabla 5 se detalla la forma como las divisiones político-administrativas actuales se integran a cada una de las siete localidades, tanto comunas y barrios en suelo urbano como corregimientos y veredas en suelo rural, llegando a cuatro localidades urbano-rurales y tres localidades netamente urbanas (mapa 3). En la tabla 6 se sintetizan los datos de población por localidad y el peso relativo de esta en el total del Distrito, encontrando un rango de población entre 250.000 habitantes (las menos pobladas) y 450.000 habitantes (las de mayor población); con respecto a las extensiones de las localidades se destacan las urbano-rurales como las mayores entre un rango de 3000 ha. a 25.000 ha, y las netamente urbanas con las menores extensiones entre un rango de 1200 ha y 1900 ha.

Tabla 5.
Divisiones político-administrativas actuales que integran cada una de las siete localidades

Localidad/composición	Comuna	Barrios/sectores	Corregimientos
Localidad 1 Urbano rural	Comuna 1 (completa)	Sector Patio Bonito, Vista Hermosa, Terrón Colorado, Aguacatal.	Corregimientos completos: La Leonera, Felidia, El Saladito, La Elvira, La Castilla, La Paz, Montebello, Golondrinas.
	Comuna 2 (completa)	Santa Teresita, Santa Rita, Arboleda, Normandía, Altos de Normandía-Bataclán, Centenario, Juanambú, Granada, Versalles, Santa Mónica, San Vicente, Versalles, Prados del Norte, Chipichape, Vipasa, La Campiña, La Paz, La Flora, El Bosque, Altos de Menga, Menga, Parque del Amor, Urbanización La Flora, Urbanización La Merced, Ciudad de los Álamos, Brisas de los Álamos.	
	Comuna 3 (completa)	El Nacional, El Peñón, San Antonio, San Cayetano, Los Libertadores, San Juan Bosco, El Calvario, San Pedro, San Nicolás, El Hoyo, El Piloto, Navarro-La Chanca.	
	Comuna 9*	Sucre, Obrero.	

Continúa

⁹ Proyecto de acuerdo que fue tramitado por la Alcaldía de Santiago de Cali, a través de la Gerencia del Distrito, ante el Concejo Municipal durante el segundo semestre de 2019.

Tabla 5.

Divisiones político-administrativas actuales que integran cada una de las siete localidades

Localidad/composición	Comuna	Barrios/sectores	Corregimientos
Localidad 2 Urbano rural	Comuna 19 (completa)	El Refugio, La Cascada, El Lido, Tequendama, San Fernando Nuevo y Viejo, Nueva Granada, Santa Isabel, Bellavista, Miraflores, 3 de Julio, El Cedro, Champagnat, Colseguros, Los Cábmulos, El Mortiñal, Cuarto de Legua, Urbanización Militar, Urbanización Guadalupe, Nueva Tequendama, Camino Real, Urbanización Fundadores, Santa Bárbara, Tejares-Cristales, UR Santiago de Cali, UR el Coliseo, Cañaveralejo, Seguros Patria, Cañaveral, Pampalinda, Sector Bosque Municipal, Sector Guadalupe, UD Alberto Galindo, Plaza de Toros, Sector Altos de Santa Isabel, Cañaveral, Pampalinda.	Corregimientos completos: Los Andes y Pichindé. Veredas del corregimiento de Villacarmelo: Vereda de La Sirena.
	Comuna 20 (completa)	El Cortijo, Belisario Caicedo, Siloé, Lleras Camargo, Belén, Brisas de Mayo, Tierra Blanca, Pueblo Joven, Cementerio-Carabineros, Venezuela-Urb. Cañaveralejo, La Sultana.	Veredas del corregimiento de la Buitrera: Parque La Bandera, La Luisa, Alto de los Mangos y Cabecera La Sirena.
Localidad 3 Urbano	Comuna 4 (completa)	Jorge Isaacs, Santander, Porvenir, Las Delicias, Manzanares, Salomia, Fátima, Sultana, Berlín, San Francisco, Popular, Ignacio Rengifo, Guillermo Valencia, La Isla, Marco Fidel Suárez, Evaristo García, La Esmeralda, Bolivariano, Barrio Olaya Herrera, Unidad Residencial Bueno Madrid, Flora Industrial, Calima, La Alianza.	Ninguno.
	Comuna 5 (completa)	El Sena, Los Andes, Los Guayacanes, Chiminangos, Metropolitano, Los Parques-Barranquilla, Villa del Sol, Paseo de los Almendros, Los Andes, La Riviera, Torres de Comfandi, Villa del Prado, El Guabito.	
	Comuna 6 (completa)	San Luis, Jorge Eliécer Gaitán, Paso del Comercio, Los Alcázares, Petecuy I, II, III, La Rivera I, Los Guadales, Ciudadela Floralia, Fonavi, EMCALI, San Luis II, Urbanización Calimio, Sector Puente del Comercio.	
	Comuna 7*	Alfonso López I, II y III, Base Aérea, Fepicol, Las Ceibas, Los Pinos, Parque de la Caña, Puerto Nuevo, San Marino.	
	Comuna 8*	Barrio Industrial.	
Localidad 4 Urbano	Comuna 8*	Villa Colombia, El Troncal, Urbanización La Base, La Base, Municipal, Las Américas, Benjamín Herrera, Primitivo Crespo, Simón Bolívar, Saavedra Galindo, Rafael Uribe, Santa Mónica Popular, La Floresta, Atanasio Girardot, Santa Fé, Chapinero, El Trébol.	Ninguno.
	Comuna 9*	Alameda, Bretaña, Junín, Guayaquil, Aranjuez, Manuel María Buenaventura, Santa Mónica Belalcázar, Belalcázar. No se incluyen los barrios Sucre y Obrero.	
	Comuna 10 (completa)	El Dorado, El Guabal, La Libertad, Santa Elena, Las Acacias, Santo Domingo, Jorge Zawadsky, Olímpico, Cristóbal Colón, La Selva, Barrio Departamental, Pasoancho, Panamericano, Colseguros Andes, San Cristóbal, Las Granjas, San Judas Tadeo I y II.	
	Comuna 11 (completa)	Barrio San Carlos, Maracaibo, La Independencia, La Esperanza, Urbanización Boyacá, El Jardín, La Fortaleza, El Recuerdo, Aguablanca, El Prado, 20 de Julio, Prados de Oriente, Los Sauces, Villa del Sur, José Holguín Garcés, León XIII, José María Córdoba, San Pedro Claver, Los Conquistadores, La Gran Colombia, San Benito, Primavera.	
	Comuna 12 (completa)	Villanueva, Asturias, Eduardo Santos, Barrio Alfonso Barberena A., El Paraíso, Fenalco Kennedy, Nueva Floresta del ICT, Julio Rincón, Doce de Octubre, El Rodeo, Sindical, Bello Horizonte.	

Continúa

Tabla 5.

Divisiones político-administrativas actuales que integran cada una de las siete localidades

Localidad/composición	Comuna	Barrios/sectores	Corregimientos
Localidad 5 Urbano rural	Comuna 17 (completa)	La Playa, Primero de Mayo, Ciudadela Comfandi, Ciudad Universitaria, Caney, Lili, Santa Anita-La Selva, El Ingenio, Mayapán-Las Vegas, Las Quintas de Don Simón, Ciudad Capri, La Hacienda, Los Portales-Nuevo Rey, Cañaverales-Los Samanes, El Limonar, Bosques del Limonar, El Gran Limonar-Cataya, El Gran Limonar, Unicentro Cali, Ciudadela Pasoancho, Prados del Limonar, Urbanización San Joaquín.	Corregimientos completos: El Hormiguero y Pance.
	Comuna 18 (completa)	Buenos Aires, Barrio Caldas, Los Chorros, Meléndez, Los Farallones, Francisco Eladio Ramírez, Prados del Sur, Horizontes, Mario Correa Rengifo, Lourdes, Colinas del Sur, Alférez Real, Nápoles, El Jordán, Cuarteles Nápoles, Sector Alto de los Chorros, Polvorines, Sector Meléndez, Sector Alto Jordán, Alto Nápoles.	Veredas del Corregimiento de la Buitrera: Buitrera Cabecera, La Riverita, El Rosario, El Otoño, Sector Bella Suiza, Cantaclaro.
	Comuna 22 (completa)	Urbanización Ciudad Jardín, Parcelaciones Pance, Urbanización Río Lili, Ciudad Campestre, Club Campestre.	Veredas del Corregimiento de Villacarmelo: La Fonda, Villa Carmelo Cabecera, Dos Quebradas, La Candelaria, El Carmen.
	Comuna 16	Sector 1600, Brisas del Limonar, Ciudad 2000 y La Alborada.	Vereda del Corregimiento de Navarro: El Estero al sur del canal cvc Sur.
Localidad 6 Urbano	Comuna 16*	Antonio Nariño, Mariano Ramos, República de Israel y Unión de Vivienda Popular.	Ninguno.
	Comuna 7*	Siete de Agosto.	
	Comuna 13 (completa)	Ulpiano Lloreda, El Vergel, El Poblado I y II, Los Comuneros II, Ricardo Balcázar, Omar Torrijos, El Diamante, Lleras Restrepo, Villa del Lago, Los Robles, Rodrigo Lara Bonilla, Charco Azul, Villablanca, Calipso, Yira Castro, Lleras Restrepo II, Marroquín III, Los Lagos, Sector Laguna del Pondaje, El Pondaje, Sector Asrosocial-Diamante.	
	Comuna 15 (completa)	El Retiro, Los Comuneros I Etapa, Laureano Gómez, Vallado, Ciudad Córdoba, Mojica, El Morichal.	
Localidad 7 Urbano-rural	Comuna 7*	Puerto Mallarino y Ángel del Hogar.	Corregimiento de Navarro: cabecera y el área rural al norte del canal cvc Sur-carrera 50.
	Comuna 14 (completa)	Alfonso Bonilla Aragón, Alirio Mora Beltrán, Manuela Beltrán, Las Orquídeas, José M. Marroquín I y II Etapas, Puerta del Sol, Los Naranjos I, Promociones Populares, Los Naranjos II.	
	Comuna 21 (completa)	Pízamos I y II, Calimío Desepaz, El Remanso, Los Líderes, Desepaz Inivali, Compartir, Talanga, Villamercedes I-Villa Luz-Las Garzas, Pízamos III-Las Dalias, Potrero Grande, Ciudadela del Río, Valle Grande.	
Total población		2.412.045 habitantes.	

Fuente: elaboración propia con base en cartografía oficial de Santiago de Cali (DANE, 2018).

Tabla 6.

Habitantes, áreas y límites de cada una de las siete localidades

Localidad/ composición	Habitantes (2018)	POB (%)	Área local ha	Área total (%)	Límites
Localidad 1 Urbano-rural	291.023	12,1	13.408,6	23,7	Al norte con los municipios de Dagua, La Cumbre y Yumbo. Al Sur limita con el corregimiento de Pichindé, río Cali, límite de las comunas 1 y 3, carrera 15, par vial 25-26, límite del Barrio Industrial y carrera 8 hasta río Cauca puente Juanchito.
Localidad 2 Urbano-rural	256.894	10,7	10.387,2	18,4	Al norte con los corregimientos de La Leonera y El Saladito, las comunas 1, 3 y 9. Al oriente con las comunas 10 y 17. Al sur con la Comuna 18, el límite de la subcuenca el río Meléndez, y los corregimientos Villa Carmelo y Pance.
Localidad 3 Urbano	417.242	17,3	1.863,2	3,3	Al norte con el río Cali, la comuna 2, el municipio de Yumbo. Al oriente con el río Cauca y el municipio de Palmira. Al sur con la carrera 8 y el límite al sur del Barrio Industrial. Al occidente con el par vial 25-26.
Localidad 4 Urbano	373.829	15,5	1.681,2	3,0	Al norte con la comuna 3, los barrios Sucre y Obrero de la comuna 9, el Barrio Industrial de la comuna 8, la carrera 8 correspondiente a la comuna 7. Al oriente limita con la calle 70 hasta la intersección con la vía del ferrocarril. Al sur limita con la carrera 50 (canal del río Cañaveralejo) y comuna 17. Al occidente limita con la comuna 19.
Localidad 5 Urbano-rural	328.829	13,6	24.855,3	44	Al norte con el corregimiento Los Andes, el límite de la subcuenca del río Cañaveralejo, las comunas 18 y 17 sobre la carrera 50 y el trayecto del canal cvc al sur de las comunas 15 y 16 y el corregimiento de Navarro, hasta su desembocadura en el río Cauca. Al oriente con el río Cauca, municipio de Candelaria (Valle) y Puerto Tejada (Cauca). Al sur con el río Jamundí, municipio de Jamundí (Valle) y al occidente con los municipios de Buenaventura y Jamundí, en el quiebre de aguas de la Cordillera Occidental.
Localidad 6 Urbano	441.356	18,2	1.223,6	2,2	Al noroccidente con la calle 70 y las comunas 11, 12 y 8. Al norte con la calle 8. Al nororiente con la Avenida Santiago de Cali y las comunas 21 y 14. Al suroriente con el corregimiento de Navarro y al suroccidente con el canal cvc Sur.
Localidad 7 Urbano-rural	302.872	12,6	3.042,3	5,4	Al norte con la carrera 8 hasta el límite con Candelaria puente de Juanchito. Al oriente con el río Cauca municipio de Candelaria. Al sur con el canal cvc Sur y al occidente con la comuna 16 y la avenida Santiago de Cali, comunas 13 y 7.
Totales	2.412.045	100 %	56.461,4	100 %	Detalle de límites a partir de planos base de cartografía oficial del POT 2014.

Fuente: elaboración propia con base en información de la Alcaldía de Santiago de Cali, Departamento Administrativo de Planeación. "Proyecciones de la Población del Municipio de Santiago de Cali. 2006-2036" (s. f.) y medición de áreas en fuente oficial cartográfica del Municipio de Cali actualizada para POT 2014.

Se detalla a continuación una caracterización a partir de los criterios planteados en la tabla 4, y las variables determinantes de las escalas geográficas sociales y territoriales que se consideraron como base para generar homogeneidad relativa en cada una de las localidades:

- **Localidad 1: urbana-rural.** Corresponde al centro histórico y al centro global (POT 2000) y abarca la comuna 3 y los barrios Sucre y Obrero de la comuna 9, el centro ampliado hacia el norte sobre la comuna 2 y la conexión urbana regional de Cali hacia Buenaventura a través de la comuna 1, que a su vez se conecta con los corregimientos de El Saladito y La Elvira (límites con el municipio de Dagua); la continuidad de la cuenca alta del río Cali en los corregimientos de La Leonera y La Felidia, este último límite también con el municipio de Dagua; hacia el norte los corregimientos de La Castilla y La Paz, más en relación con corregimientos rurales de Yumbo y los corregimientos de Montebello y Golondrinas, en relación directa con la comuna 2 de Cali. Esta localidad concentra la mayor cantidad de unidades económicas y, en consecuencia, la mayor oferta de empleo, principalmente en el sector de comercio y servicios, lo que la mantiene como la principal centralidad de la ciudad. Concentra adicionalmente la mayor cantidad de Bienes de Interés Cultural (BIC) y las zonas urbanas de conservación en la ciudad. En particular, la comuna 2 presenta alta dinámica de flujos de población con los centros poblados de los corregimientos de Montebello y Golondrinas, que limitan con el área urbana y se conectan con esta a través de vías rurales. El suelo rural abarca la cuenca alta del río Cali y la subcuenca del río Aguacatal-El Chocho y contiene parte del Parque Nacional Natural (PNN) Farallones de Cali y la Reserva Forestal Protectora Nacional de Cali. Esta localidad presenta también alta dinámica metropolitana de su área urbana por la conurbación con la zona industrial de Acopi-Arroyohondo en el municipio de Yumbo (tabla 7).

Tabla 7.
Localidad 1

Localidad	Criterios predominantes	Explicación
1	Servicios ecosistémicos	Gestión integral de cuencas Aguacatal, Pichindé, Cali. Vocación de conservación y de protección de los ecosistemas.
	Características sociales de la población	Población rural: campesina productora. Despensa agrícola del casco urbano. Población con enfoque de protección y conservación de ecosistemas. Población urbana de la comuna 1 (Terrón Colorado) con gran parte migrante de otras regiones, principalmente Caldas, Cauca y Pacífico, con dinámicas en relación con la vía al mar. Población de la comuna 2, con mejores condiciones de vida e interacción continua con el centro global de la ciudad y población periurbana asentada en la ladera. Población de la comuna 3, en general con buenas condiciones de vida, interacción inmediata entre centro histórico y barrios con valores patrimoniales como San Antonio y El Peñón, además de la gran oferta de turismo gastronómico y oferta de servicios de hotelería de diferentes rangos y tipologías.
	POT	Zonas de renovación urbana, redensificación y conservación del patrimonio en los barrios residenciales aferentes al centro histórico de Cali. Tratamiento y proyectos de mejoramiento integral de barrios en el sector de Ladera. Propuesta de trazado para el proyecto de Tren de Cercanías en su trayecto Yumbo-Cali-Jamundí.
	Dinámicas entre barrios, dinámicas urbano-rurales	Relación permanente de población rural a través de la vía al mar, con residentes de las comunas 1 y 2, en los sectores de Altos de Menga y Terrón Colorado. Integración permanente con el municipio de Yumbo, y su zona industrial, además de prestación de servicios empresariales y logísticos regionales. Dinámica de actividad ecoturística en sectores como el Cerro de las Tres Cruces y Cristo Rey. Ecoturismo y avistamiento de aves en el sector de la Reserva de San Antonio cuenca del río Cali, entre otros.
	Territorio multiestrato	Poblaciones de estratos 1, 4, 5 y 6 en suelo urbano y población del suelo rural de los corregimientos de ocho corregimientos.

- **Localidad 2: urbana-rural.** Corresponde a las comunas 19 y 20 en suelo urbano y a los corregimientos de Los Andes y Pichindé, gran parte del corregimiento de La Buitrera y la vereda de La Fonda en el corregimiento de Villacarmelo en suelo rural. Esta división corresponde al mantenimiento de las áreas de servicio de acueductos veredales que se asocian a la cuenca del río Cañaveralejo, buscando que se localicen de forma completa en esta localidad, así como las subcuencas del río Cali correspondientes al río Pichindé y la quebrada Cabuyal. Contiene también parte del PNN Farallones y la Reserva Forestal Protectora Nacional de Cali. Esta localidad concentra el área del segundo periodo de crecimiento histórico de la ciudad hacia el sur y el primer asentamiento de origen informal en el sector denominado Siloé (comuna 20). Mantiene por tanto una condición de multiestrato en todos los niveles y se caracteriza por concentrar en la comuna 19 la mayor cantidad de servicios de salud y deportivos a escala urbana, metropolitana y regional, además de una centralidad de abastecimiento a escala zonal en el barrio La Alameda, que mantiene fuertes relaciones funcionales de abastecimiento con las laderas rurales del municipio, además de sus fuentes de abasto en la Galería Santa Helena, Cavasa y otras zonas abastecedoras del departamento y la región (tabla 8).

Tabla 8.
Localidad 2

Localidad	Criterios predominantes	Explicación
2	Características sociales de la población	Población urbana con condiciones de habitabilidad vulnerables principalmente en los asentamientos informales de ladera, altos índices de densidad poblacional en la comuna 20. Mixtura con población de estratos y condiciones de vida altos en los barrios tradicionales de Cali como Miraflores, San Fernando, Santa Anita, Cristales. Integración con la población de la zona rural, con vivienda suburbana en crecimiento acelerado de residencias campestres y de descanso y con sectores productores campesinos: población rural campesina en corregimientos de Pichindé, Los Andes y parte de Villacarmelo.
	Servicios ecosistémicos	Planteamiento de tratamiento y gestión integral cuenca río Cañaveralejo, Meléndez y Pichindé. Fortalecimiento de la gestión ambiental en zona de reserva nacional en los corregimientos de Pichindé, Villacarmelo y Los Andes. Conformación de cordón ambiental para la mitigación de impactos negativos debido a los asentamientos informales en el urbano periurbano.
	POT	Fortalecimiento de propuesta de ecoparques en el cordón occidental de Cali, focalización de proyectos estratégicos de espacio público y prevención de riesgos de amenaza por remoción en masa en la zona de ladera. Áreas de conservación patrimonial e histórica en barrios del costado occidental de la calle 5. ^a
	Dinámicas entre barrios, dinámicas urbano-rurales	Dinámica urbana y de borde urbano-rural, de asentamientos informales en la ladera occidental de Cali. Relación directa de prestación de servicios urbanos a la población de ladera, hasta la autopista suroriental. Integración de territorios rurales como Pichindé y Los Andes, con vocación de conservación y protección ambiental como productora campesina.
	Territorio Multiestrato	Poblaciones de estratos 2,3,4 y 5.

- **Localidad 3: urbana.** Compuesta por las comunas 4, 5, 6, gran parte de la 7 y el Barrio Industrial de la comuna 8. Limita al norte con el río Cali y al oriente con el río Cauca. Es una localidad con gran potencial de procesos de renovación

urbana que podrán consolidar la centralidad empresarial identificada en el POT de Cali 2014. Presenta condición de multiestrato; está limitada y atravesada de occidente a oriente por el corredor férreo futuro, corredor verde de la ciudad y eje del potencial transporte masivo de alta velocidad (proyecto de Tren de Cercanías). Asimismo, presenta en su interior el potencial del predio ocupado por la Base Aérea, identificado en el POT 2014 como un futuro parque metropolitano a desarrollarse como proyecto estratégico. Adicionalmente esta localidad presenta una unidad de paisaje identificada en el Plan de Paisaje de 2000, en especial por la armonización en el desarrollo del trazado radio-concéntrico que se orienta, a través del sistema vial principal y secundario, a identificar uno de los principales referente del paisaje, el Cerro de las Tres Cruces hacia el occidente. Otro elemento natural de límite que caracteriza y presenta uno de los mayores retos para esta localidad es la atención al Jarillón sobre el río Cauca con alto riesgo de corrimiento lateral e inundación en una de las comunas más densamente pobladas de Cali: la comuna 6. Se relaciona con dinámicas metropolitanas con el municipio de Palmira y sus equipamientos de servicio a Cali como el aeropuerto internacional y el estadio del Deportivo Cali sobre la doble calzada, recta Cali-Palmira (tabla 9).

Tabla 9.
Localidad 3

Localidad	Criterios predominantes	Explicación
3	Características sociales de la población	Esta localidad está conformada por capital humano cualificado, y un costado oriental (comuna 6) de población que demanda prestación de servicios sociales de manera oportuna.
	POT	Planteamientos de renovación urbana en la zona industrial que actualmente está migrando de la ciudad. La potencialidad del corredor de la carrera 8 y la vinculación del área de la Base Aérea planteada como parque metropolitano de la ciudad. Costado oriental corredor verde Yumbo, Cali, Jamundí. Se evidencia en el tratamiento del Barrio Industrial de la comuna 8, que está integrado a las comunas 4, 5, 6 y 7, debido a que los usos y el tratamiento histórico de este barrio se caracterizan por las mismas dinámicas de los barrios localizados sobre el eje vial de la calle 25, cuya vocación industrial está dejando este suelo vacante. Adicionalmente, requiere potencializar una centralidad que acoja las nuevas funciones institucionales de la localidad.
	Territorio multiestrato	Convergencia de estratos 1, 2 y 3.

- **Localidad 4: urbana.** Compuesta por las comunas 9 (sin los barrios Sucre y Obrero), 10, 11 y 12 y los barrios de la comuna 8 por debajo de la carrera 8.^a. Esta localidad presenta las mayores condiciones de homogeneidad tanto en lo social como en lo territorial. Su desarrollo histórico se asocia a ser una zona pericentral, por tanto abarca áreas de crecimiento compacto sobre el centro global hasta la década de los años cuarenta y áreas del segundo periodo de crecimiento hasta los años sesenta. Su modelo urbanístico mantiene las características de la ciudad tradicional; su uso predominante es la vivienda de baja densidad y como principal centralidad se ubica la Galería de Santa Elena, con

alto potencial económico y urbanístico, a partir de procesos y proyectos futuros de renovación urbana importantes que atiendan la solución a problemas estructurales de tipo social, principalmente. Es una localidad que se puede denominar central por estar bien conectada con todas las demás localidades que la rodean, y es atravesada en sentido norte-sur por el corredor férreo, futuro corredor de transporte masivo (tren de cercanías) y eje verde de la ciudad (tabla 10).

Tabla 10.
Localidad 4

Localidad	Criterios predominantes	Explicación
4	Características sociales de la población	Mano de obra cualificada. Población con condiciones socioeconómicas similares. Bajas densidades de población y de vivienda. Focos de inseguridad asociada a espacios de actividad comercial y de servicios de pequeña y mediana escala, que progresivamente han ido perdiendo la actividad residencial.
	POT	Área aferente al corredor vial de la calle 25, proyecto del corredor verde Yumbo, Cali, Jamundí. Además del proyecto de renovación urbana de la Galería de Santa Elena. Se incluye la zona de redensificación de las comunas 9 y 10, barrios que están presentando pérdida de habitantes. Adicionalmente, requiere potencializar una centralidad que acoja las nuevas funciones institucionales de la localidad.
	Territorio multiestrato	Convergencia de estratos 2, 3 y 4.

- **Localidad 5: urbana-rural.** Es la localidad que presenta la mayor extensión en área correspondiente a las comunas 17, 18 y 22, cuatro barrios de la comuna 16 y a los corregimientos de Pance, parte de La Buitrera, las veredas de Villacarmelo diferentes a La Fonda, el corregimiento El Hormiguero y la vereda El Estero del corregimiento de Navarro, al sur del canal cvc. Su población es media y tiene condición multiestrato. Presenta el mayor potencial de expansión hacia el sur y el mayor valor paisajístico y ambiental del Distrito, con el reto de poder conservarlo y revalorizarlo. Abarca en suelo rural el PNN Farallones y la mayor área rural de regulación hídrica. Tiene completas las cuencas de los ríos Meléndez, Lili y Pance-Jamundí. Igualmente, tiene el área de drenaje del zanjón Cascajal hacia el canal cvc en el corregimiento El Hormiguero, que ha sido identificado en planes de escala metropolitana y regional como un área a proteger, a través de la construcción de un parque regional donde se puedan desarrollar actividades como el cultivo de la tierra, el disfrute de los cuerpos de agua, el avistamiento de aves, entre otras. Hay que tener en cuenta también que una vez se desarrolle el área de expansión esta localidad deberá dividirse según las condiciones sociales de la población y las condiciones del territorio a administrar. Se relaciona con dinámicas metropolitanas de alto impacto por la movilidad y la prestación de servicios a la población del municipio de Jamundí y el municipio de Puerto Tejada del departamento del Cauca (tabla 11).

Tabla 11.
Localidad 5

Localidad	Criterios predominantes	Explicación
5	Características sociales de la población	Población altamente cualificada, mejores condiciones socioeconómicas, población con altos índices de calidad de vida. La población de la comuna 18 y parte de la comuna 16, con características sociales diversas, población migrante de regiones como Nariño, Cauca y Pacífico. Por otra parte, cuenta con una población afro localizada en los corregimientos El Hormiguero y Navarro, que presentan condiciones sociales diferentes al resto del territorio rural. Los habitantes de los corregimientos de Pance, Villacarmelo y La Buitrera presentan dinámicas y aprovechamiento de las tierras en proyectos turísticos.
	Servicios ecosistémicos	Conformada por área perteneciente al PNN Farallones, se han adelantado procesos de conservación y gestión ambiental, principalmente en la protección de corredores ambientales de las cuencas de los ríos Pance, Lili y Meléndez, como la Reserva Forestal de Uso Sostenible del río Meléndez. Adicionalmente, cuenta con la potencialidad de promover proyectos y tratamientos de conservación y protección de la zona de protección ambiental del río Cauca (sector de humedales) en los corregimientos El Hormiguero y Navarro y su articulación con las cuencas de los ríos previamente listados.
	Ciudad policéntrica	El sur, como nuevo polo de desarrollo y prestación de servicios de Santiago de Cali.
	POT	Este sector cuenta con la zona de expansión de la ciudad, la cual está en proceso de planeación, y se irá consolidando a medida que se vaya desarrollando. Implicación de una nueva centralidad en la zona sur, planteada desde el POT de 2000, así como el desarrollo de infraestructura dotacional, de espacio público, de movilidad y de servicios públicos completos para la población proyectada.
	Distribución poblacional balanceada	Población entre los 301.000 habitantes, con posibilidades de aumentar considerablemente con la consolidación de la zona de expansión del sur de Cali de aproximadamente 600.000 habitantes.
	Dinámicas entre barrios, dinámicas urbano-rurales	Relaciones funcionales de la población residente de las comunas 16, 17, 18 y 22 con los sectores rurales de Pance, La Buitrera y Villacarmelo. La dinámica funcional de la población de El Hormiguero y Navarro con otros municipios como Jamundí y Puerto Tejada, así como también aprovechamiento de zonas de esparcimiento frecuentemente en el río Pance y sus alrededores.
Territorio multiestrato	Convergencia de estratos 2, 3, 5 y 6.	

- **Localidad 6: urbana.** Corresponde a las comunas 13 y 15, un barrio de la comuna 7 y los barrios de la comuna 16 al norte del canal cvc, que a pesar de mantener condiciones sociales homogéneas con las comunas 14 y 21 deben dividirse, debido al número de población que superaría en gran medida las poblaciones de las demás localidades. Presenta desde el punto de vista territorial continuidad de las comunas integradas, servidas por la Troncal de Aguablanca del SITM-MIO y con un recurso hídrico a potencializar como son las lagunas de regulación del Pondaje y Charco Azul. Junto con la localidad 7 los retos principales son en materia de seguridad y orientación hacia procesos de formalización de sus condiciones de todo tipo, siendo una de las más estratégicas la regularización urbanística de licenciamiento constructivo, necesario para dinamizar la economía local a partir de la posibilidad del crédito bancario formalizado. Una de las centralidades potenciales se ubica en el eje de la carrera 70 en cruce con la Troncal de Aguablanca y su estación intermedia del SITM-MIO.
- **Localidad 7: urbana-rural.** Contempla las comunas 14 y 21 y dos barrios de la comuna 7 en suelo urbano, y el corregimiento de Navarro en las veredas

localizadas al norte del canal cvc Sur en suelo rural. Tiene el continuo del Jarillón del río Cauca entre el cruce de Juanchito y el canal cvc. Las relaciones de escala metropolitana se da con las zonas aledañas del corredor río Cauca en el municipio de Candelaria y la prestación del servicio de seguridad a través de la policía metropolitana de Cali hacia el municipio de Candelaria. En esta localidad es necesario dinamizar una centralidad que integre las diferentes zonas de manera armónica y accesible. El corregimiento de Navarro deberá permanecer rural y como área protegida tanto por su antiguo uso de basurero como por las condiciones de amenaza de inundación y licuación de sus suelos. Esta realidad le da a su vez un gran potencial a futuro de desarrollar un parque de escala metropolitana que contribuya a su regeneración ambiental y recuperación de humedales del río Cauca (tabla 12).

Tabla 12.
Localidad 7

Localidad	Criterios predominantes	Explicación
7	Características sociales de la población	Concentración de población afro y población migrante de otros territorios: zona rural, municipios vecinos y departamento. Demandas poblacionales para suplir las necesidades básicas insatisfechas (NBI) como retos para la administración pública y también como potencialidades en términos de culturales y deportivos.
	Servicios ecosistémicos	Acciones focalizadas para la gestión integral del Jarillón del río Cauca.
	POT	Este sector tiene la posibilidad de proyectos estratégicos de Mejoramiento Integral de Barrios, para solventar necesidades de condiciones de habitabilidad de la población residente. También están incluidos el proyecto del Pondaje, Charco Azul y el Ecoparque Aguas de Navarro.
	Dinámicas entre barrios, dinámicas urbano-rurales	Relaciones funcionales de la población residente de las comunas 7, 14 y 21 y corregimiento de Navarro, hasta el canal cvc Sur. Relación histórica y funcional con comunidades residentes.

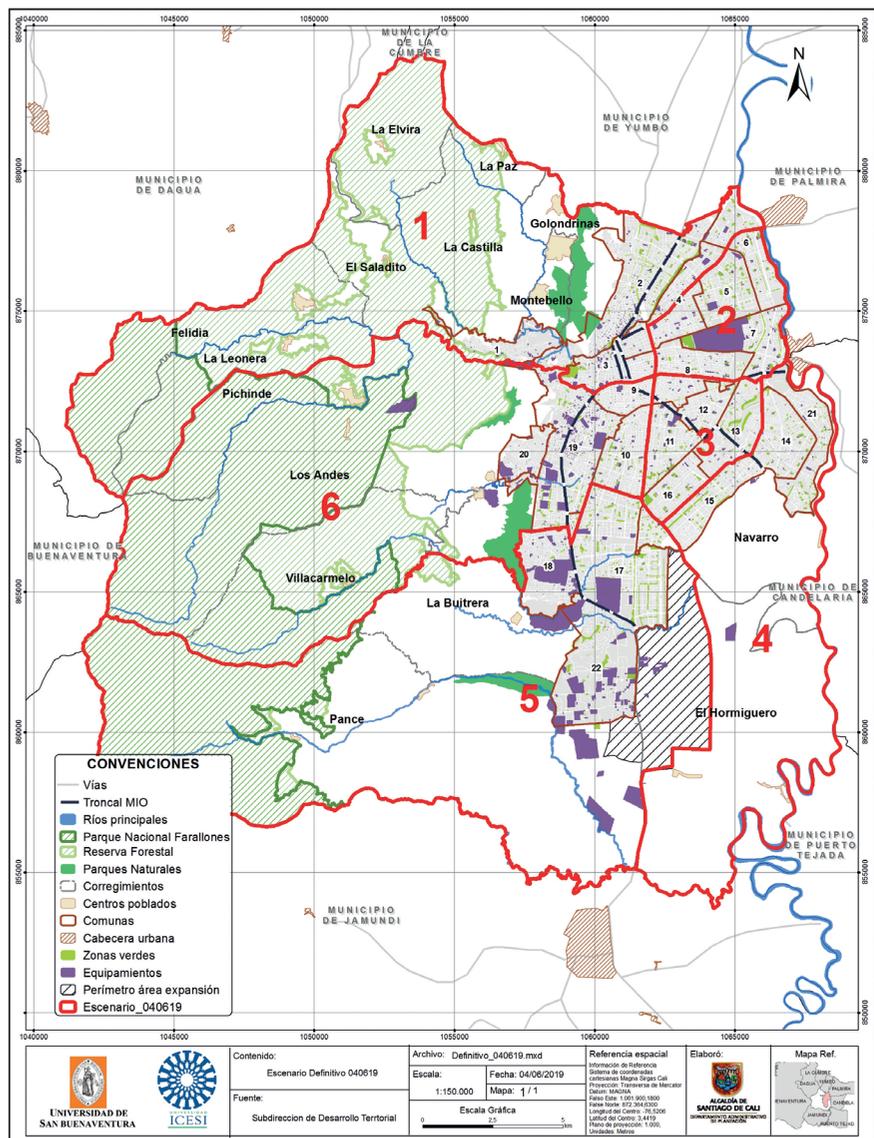
Como una etapa final, este escenario 3 de división de localidades propuesto por las universidades de la Alianza, junto con dos escenarios más desarrollados por el equipo técnico del DAPM de Santiago de Cali, se llevaron como opciones y base del trabajo participativo en talleres con actores de diferente índole en comunas y corregimientos, retroalimentación que aportó a la construcción de una propuesta final de escenario concertado (mapa 4) que direccionó la elaboración del Proyecto de Acuerdo gestionado por la Alcaldía ante el Concejo Municipal en el segundo semestre de 2019.

Algunas conclusiones y recomendaciones finales

Si bien es cierto que la Ley 1617 de 2013 no especifica cuál debería ser el tamaño de las localidades en número de habitantes, esta variable es determinante para el logro de los objetivos y los propósitos de esta: localidades muy grandes en número de habitantes impiden la mejor expresión, representación y participación comunitaria. Los estudios de caso, como el de Bogotá, muestran la dificultad que tiene el

Mapa 4.

Escenario concertado: distribución por barrios y veredas



EL MAPA TERRITORIAL PARA LA NUEVA DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Fuente: DAPM 2019, con aportes de los procesos de participación ciudadana, la Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano y Regional con Equidad, Dagma y Fundación Ríos y Ciudades.

Distrito Capital para construir espacios políticos en sus localidades. Por otro lado, los recursos monetarios disponibles, que no serán nuevos, pueden llegar a ser muy reducidos para aquellas nuevas divisiones de gran número de habitantes. Es decir, deben primar balances poblacionales para tratar de equilibrar las inversiones o gastos per cápita.

Los apellidos de la creación del Distrito Especial de Cali son una orientación para la dinamización de fuentes de ingresos para el municipio y las localidades, en la medida que se cuente con una adecuada articulación entre la planeación y la orientación del presupuesto, tanto local como distrital. En el ámbito territorial, cada una de las localidades presenta potencialidades para acoger uno o más de estos apellidos como enfoques de dinamización económica, social, cultural e institucional.

El Escenario 3 aquí propuesto por la Alianza de Universidades, respeta en alta proporción la división territorial histórica de comunas-barríos y corregimientos-veredas, con el propósito de salvaguardar la identidad cultural y territorial adquirida a lo largo de los años, y la posibilidad de seguir investigando las problemáticas territoriales a partir de fuentes estadísticas nacionales (censos de población y vivienda, encuestas sociales, otras variables históricas).

Otras divisiones territoriales como las Unidades de Planificación Urbana (UPU) y las Unidades de Planificación Rural (UPR) consignadas en el POT de Cali 2014 fueron tenidas en cuenta, pero en ningún momento se consideraron decisivas para la división en localidades.

El mapa 1 y la tabla 2 consignan una síntesis de la caracterización socioeconómica del área urbana de Santiago de Cali en dos niveles, detallada en ocho zonas homogéneas base para la delimitación de localidades, que a su vez se engloban entre sí para establecer tres grandes zonas homogéneas que muestran con mayor claridad la alta segregación socioespacial de la ciudad y la ubicación periférica de los estratos más bajos. Estas localidades concentran las mayores densidades de población y de vivienda, razón por la cual se hizo muy difícil conformar las localidades del oriente de la ciudad en condiciones de multiestrato y mantener al mismo tiempo equilibrio en la talla poblacional. Uno de los mayores retos para el Distrito es el diseño y la implementación de modelos institucionales innovadores que atiendan necesidades reales de la población, históricamente limitada en la gestión de las condiciones de calidad de vida urbana y rural.

Muchas de las variables desde la óptica social que pudieron tenerse en cuenta para la construcción de escalas geográficas sociales con homogeneidad relativa, deben considerarse más bien como retos y desafíos para los nuevos funcionarios locales. En este sentido, la nueva división de localidades debe obedecer más a criterios de características de sus habitantes, que a problemas o síntomas sociales: temas como la inseguridad, la ausencia de infraestructuras, los bajos niveles de ingreso, la integración entre estratos, etc., deben ser prioridad en el nuevo modelo de gobernanza antes que un criterio de división territorial. Igual consideración se deberá tener con variables y necesidades ambientales, particularmente en suelo rural.

Las condiciones y la calidad de vida en aquellas localidades de mayor pobreza o carencia según necesidades básicas insatisfechas (NBI) deberán atenderse de forma prioritaria, de tal manera que se mengüe la desigualdad entre las nuevas divisiones territoriales. La propuesta tiene un enorme desafío y es que puede producir el efecto de “guetificación” de las localidades 6 y 7 propuestas. Solo el diseño administrativo y la voluntad política puede revertir este fenómeno, que además es independiente de la decisión de convertir a Cali en Distrito, y que se basa en la historia de segregación socioespacial, étnica y económica que ha caracterizado a la ciudad a lo largo de su historia.

Las localidades frontera, es decir aquellas que se localizan en límites municipales, tienen el reto y la oportunidad de gestionar los nuevos instrumentos de asociación que provee la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011, LOT) para la implementación de acciones en pro de resolver problemáticas comunes, producto de la conurbación y el alto nivel de relaciones de interdependencia funcional, entre la localidad y el municipio vecino, tanto en suelo urbano como rural, como demandas de agua, servicios de seguridad, servicios sociales, entre otros.

En las localidades mixtas (urbano-rurales), se deben gestionar programas y planes de urbanismo en áreas como los límites de frontera entre suelo urbano y rural, entre municipios vecinos y en aquellas cabeceras veredales de alto impacto en actividades comerciales. Adicionalmente, se deberá desarrollar el potencial de actividades económicas a través del ecoturismo, dada la belleza natural de los parques, las reservas y el recurso hídrico que las conforman.

En las localidades de significativa área rural se deberá impulsar el desarrollo de programas y proyectos de infraestructura y de mejoramiento de la conectividad, dado que los caminos veredales son escasos, se encuentran en mal estado, en una sola dirección y en pocos puntos de articulación con la zona urbana.

Las necesidades reales de la población a escala de localidad serán de su competencia, pero los temas de escalas mayores, urbanas, municipales y supramunicipales, serán de total competencia del ámbito distrital.

Por su parte, las localidades deberán atender necesidades de la población en materia territorial, de ordenamiento y de calidad de vida urbana a corto plazo; por tanto, una claridad en este diagnóstico territorial y sectorial de la localidad podrá orientar de forma más eficiente el diseño del presupuesto local.

Finalmente, una reflexión sobre la propuesta de la Alianza de Universidades (mapa 3) y el escenario final concertado desde la administración municipal (mapa 4) muestra como diferencia sustancial la conformación de la localidad 5 (denominada de igual forma en ambos mapas), que se concibe como unidad ambiental continua en sentido oeste-este entre el PNN Farallones de Cali y el río Cauca por la Alianza de Universidades, mientras en la propuesta concertada por la administración municipal se divide a la altura del área de expansión para conformar una localidad 4 en sentido norte-sur con los corregimientos de Navarro y El Hormiguero y las comunas 14, 15 y 21, que dan frente continuo al Jarillón del río Cauca en su más larga trayectoria urbana-rural.

Referencias

- Alcaldía de Santiago de Cali. (s. f). Población encuestada por actividad que realizó la última semana según barrios y corregimientos. Sisbén III-2013. <http://www.cali.gov.co/participacion/publicaciones/135127/estadisticas-por-barrios/>
- Alcaldía de Santiago de Cali, Departamento Administrativo de Planeación. (s. f.). Cali en Cifras (diferentes años).
- Alcaldía de Santiago de Cali, Departamento Administrativo de Planeación. (s. f.). Proyecciones de la población del municipio de Santiago de Cali. 2006-2036. <https://planeacion.cali.gov.co/informacionestadisticacali/Demografia/Proyecciones%20de20poblacion%20Cali%202006-2036%20escenario%20bajo.xls>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). Secretaría de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Locales. <http://www.ogd.gobiernobogota.gov.co/quienes-somos/horizonte-institucional/dependencias-secretaria-de-gobierno/1951-subsecretaria-de-asuntos-locales1#objetivo>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. (s. f.). Glosario Técnico Catastral. <http://www.catastrobogota.gov.co/es/node/531>
- Alianza de Universidades: Icesi-Universidad San Buenaventura (USB) Cali. (mayo de 2019). Lineamientos para la administración pública del nuevo Distrito Especial de Santiago de Cali. ProPacífico. (Documento técnico inédito).
- Concejo Municipal de Santiago de Cali. Acuerdo 069 de 2000, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Santiago de Cali.
- Concejo Municipal de Santiago de Cali. Acuerdo 373 de 2014, por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del plan de ordenamiento territorial del municipio de Santiago de Cali.
- Congreso de la República de Colombia. 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.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1454 de 2011 (28 de junio), por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial 48.115.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1617 de 2013 (5 de febrero), por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. Diario Oficial 48.695.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1933 de 2018 (1.º de agosto), por la cual se declara a Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios.
- Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA), Arquitectura de Jardines. (2000). Plan de paisaje para Santiago de Cali. (Documento inédito).

- Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali (DAPM). Bases de datos y cartografía en Shape de planos base, diferentes sectores, entre otros.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali (DAPM). Documento Técnico de Soporte del POT de 2014.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali (DAPM). Sisbén III, 2016.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali (DAPM). (2019). Sistemas de indicadores sociales (perfiles por comunas).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f.). Conceptos Básicos. https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). Población Censo 2005. Sistema de información Redatam.
- El Tiempo. (11 de febrero de 2015). Preparan ley para reducir tamaño de las localidades de Bogotá. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15230055>
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto Ley 1421 de 1993 (21 de julio), por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. Diario Oficial 40.958.
- República de Colombia de Colombia. (1991). Constitución Política 1991.
- Restrepo, E. (2018). Una nueva división territorial para Bogotá D.C. Un modelo democrático para la ciudad: retos de la descentralización. <https://studylib.es/doc/1896004/presentaci%C3%B3n-divisi%C3%B3n-territorial----eduardo-restrepo>
- Torregroza, E., Llamas, J., Amésquita, J., Hernández, M. & Borja, F. (2016). Propuesta de nuevas localidades para el Distrito de Cartagena de Indias a partir del enfoque ecosistémico. Universidad de Cartagena. https://www.researchgate.net/publication/309643584_Propuesta_de_nuevas_localidades_para_el_Distrito_de_Cartagena_de_Indias_a_partir_del_enfoque_ecosistemico
- Universidad del Valle, Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica (CIDSE). (2015). Escalas de geografía urbana de la pobreza para población registrada en el Sisbén III, al 31 de diciembre de 2012, en las 22 comunas y la zona rural del municipio de Cali. <https://www.cali.gov.co/info/viewpdf/pdf1551415147.pdf>
- Universidad del Valle, Universidad de San Buenaventura Cali & Empresa Municipal de Renovación Urbana (EMRU). (2010). Plan centro global de Santiago de Cali. Fase 1: Diagnóstico urbanístico. (Documento inédito)

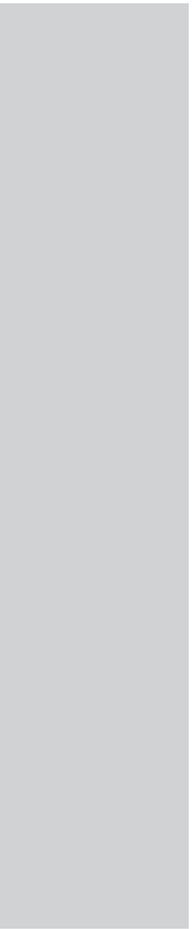
C A P Í T U L O

4

**EMPLEANDO ALGORITMOS
DE ANALÍTICA COMO
PUNTO DE PARTIDA PARA
LA DISCUSIÓN DE LA
DIVISIÓN DEL
NUEVO DISTRITO**

**JULIO CÉSAR ALONSO CIFUENTES
DANIELA ESTRADA NATES
CARLOS ALBERTO ARANGO RODRÍGUEZ**

DOI: 10.51564/2021.06



Introducción

El 2 de agosto de 2018 se sancionó la Ley 1617 de 2013, que convertía al municipio de Santiago de Cali en Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios. Estos, como su nombre lo indica, son municipios que se diferencian de los otros en términos de estructura, organización, responsabilidad y competencias de ordenamiento territorial, políticas, administrativas y financieras. Y uno de los requerimientos iniciales que implica su constitución es reordenar el territorio en términos de localidades.

Constituir esta nueva división representa un reto para la ciudad por varios motivos. El primero consiste en que no hay una directriz sobre el número óptimo de localidades que hay que constituir. Si bien existen siete distritos especiales en Colombia (tabla 1), estos tienen unas características particulares que los diferencian de Cali y que hace imposible replicar el proceso mediante el cual se implementó la división en estos distritos (en los que aplican). Además, no existen evaluaciones sobre la efectividad de estas divisiones en términos de gobernabilidad, participación ciudadana, transparencia y eficiencia para valorar, de manera objetiva, los métodos por los que llegaron a esas divisiones.

Lo que se espera hasta el momento es que entre más localidades, mejor sea la atención brindada a las problemáticas específicas de cada localidad. Pero, entre más localidades, mayor será el costo fiscal en el que deberá incurrir el municipio para mantener esta nueva infraestructura administrativa.

El segundo motivo consiste en que uno de los requerimientos de la ley consiste en alcanzar localidades que sean relativamente homogéneas (véase capítulo 10 para una definición), lo cual implica analizar cientos de variables dada la heterogeneidad social y de dotación de bienes públicos por la que se caracteriza Cali. Para dar respuesta a ambos retos, se planteó aplicar un algoritmo genético para alcanzar una división de la ciudad entre seis y siete localidades que estuviera sujeta a restricciones en cuanto a la distribución de los bienes públicos y las características socioeconómicas que dieran cumplimiento a la necesidad de contar con localidades relativamente homogéneas. Este ejercicio se realiza teniendo en cuenta solo la parte urbana del municipio, por la ausencia de información que hay del área rural de Santiago de Cali.

Tabla 1.

Fecha y acto legislativo de constitución de los distritos especiales de Colombia

Distrito	Fecha y acto legislativo
Bogotá Distrito Capital	Acto Legislativo 3640 del 17 de diciembre de 1954, y reafirmada en el artículo 322 de la Constitución Política de Colombia de 1991.
Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias	Acto Legislativo 1 del 3 de noviembre de 1987, reafirmado en el artículo 356 de la Constitución Política de 1991.
Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta	Acto Legislativo 3 del 3 de noviembre de 1989, reafirmado en el artículo 356 de la Constitución Política de 1991.
Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla	Acto Legislativo 1 de 1993.
Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura	Acto Legislativo 2 de 2007.
Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha	Ley 1766 de 2015.
Santa Rosa de Mompox (Bolívar) como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia	Ley 1875 de 2017.
Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicio de Santiago de Cali	Ley 1933 de 2018.

Fuente: elaboración propia.

Se seleccionó este método porque es capaz de buscar, de manera eficiente, en un espacio muy amplio de posibles combinaciones, aquella combinación que es óptima dado un conjunto de restricciones sin la necesidad de analizar cada posible escenario (Lowry, 2014). Es decir, en el caso de no utilizarlo podría implicar explorar hasta 170.544 posibilidades que nacen de la combinación de las 22 comunas en 7 localidades. Esta cifra de potenciales combinaciones implicaría una alta inversión de horas hombre para poder explorar y evaluar cada una de ellas, pero con el apoyo de este tipo de algoritmos se puede acortar el tiempo destinado a la búsqueda de escenarios de distribución urbana óptimos o al menos encontrar aquellos que se acerquen al estado deseado.

Además de esta introducción, este capítulo cuenta con cinco secciones adicionales. En la siguiente sección se incluye una breve revisión de literatura; después se presentan los datos empleados, y posteriormente se especifica la metodología. En la quinta sección se presentan los resultados y se analiza si la división encontrada

es coherente con los requerimientos de la ley, y se finaliza con unos comentarios sobre las oportunidades y limitaciones de aplicar algoritmos genéticos para casos de planeación de urbana.

Revisión de la literatura

Los algoritmos evolutivos, de los cuales hacen parte los algoritmos genéticos, se han utilizado desde hace varias décadas para resolver problemas de optimización geográfica, desde localización, gestión del recurso natural, selección de reservas naturales, hasta planeación urbana (Xiao, 2008). Sin embargo, las aplicaciones en América Latina no son escasas, sino nulas. A continuación se presentan algunos ejemplos de los encontrados.

Balling, Taber, Day y Wilson (1999) emplearon un algoritmo genético para la planeación del transporte y el uso de suelo para dos ciudades con una población aproximada de 183.000 personas. Los autores dividieron el espacio de optimización en 199 zonas y 60 corredores, con el fin de lograr tres objetivos: minimizar la congestión vehicular a través de los corredores, minimizar costos de construcción y mejora a los corredores y maximizar ingresos por impuesto a ventas, los cuales eran cargados a cada una de las unidades de vivienda para tener una estimación per cápita; el último objetivo es minimizar el cambio del estado inicial, para asegurarse que el proyecto fuera viable políticamente.

Por otra parte, Lowry (2004) utiliza un algoritmo genético para formulación y ejecución de la planificación urbana en la Región Metropolitana del Frente Wasatch (Estados Unidos), y dos ciudades dentro de esta, Provo y Orem. Su objetivo es seleccionar el mejor plan entre los planes viables que cumplan condiciones mínimas de vivienda, capacidad de empleo requerida y porcentaje de espacio verde, sujeto a la minimización de tiempo de viaje entre la población por día, y la minimización del cambio del estado inicial al actual para asegurar la viabilidad política.

Para una redistribución política del territorio de Iowa (Estados Unidos), Xiao (2008) usa un algoritmo evolutivo que denomina *GEAPR*, empleando datos del censo de 2000. Compara los resultados con el escenario escogido y concluye que la aplicación de este tipo de algoritmo es de utilidad para apoyar la toma de decisiones para entregar escenarios alternativos de calidad.

Han y Liu (2017) emplean un algoritmo genético, junto a un *k-means* y a métricas que se derivan de grafos para mejorar la eficiencia de los sistemas de distribución de agua en Colorado Springs (Estados Unidos), especialmente para reducir el impacto adverso en la población de un cierre de válvulas frente a una eventualidad.

Otros autores se han dedicado a realizar recomendaciones sobre su uso. Por ejemplo, Rabiei y Farrokhifar (2013) señalan la importancia de especificar y definir las

unidades de análisis al momento de usar un algoritmo genético para planificación, dado que cuando se trabaja a nivel de barrios, comunidades o zonas, los límites no son consistentes con la percepción de barrios para la gente que vive en ellos y, adicionalmente, grandes centros metropolitanos han expandido su área urbana difuminando los límites de estos barrios, creando así inmensos conglomerados urbanos (Calthorpe & Fulton, 2001). Por esto mismo, es importante tener otro conjunto de información como estadísticas espaciales, análisis de redes y características sociodemográficas de la población, para asegurar un proceso homogéneo en el espacio de solución (Bacao, Lobo & Painho, 2005).

Datos

Para construir una división de localidades para el Distrito de Santiago de Cali, mediante la aplicación de un algoritmo genético, se emplearon diez bases de datos de las fuentes de información dispuestas por la Alcaldía. Gran parte de los datos se encontraba almacenadas en *shapefiles* (formato que almacena la ubicación geométrica y atributos de entidades geográficas), por lo que se procesó la información georreferenciada para obtener el dato de interés por barrio o por comuna. Finalmente, las bases de datos que se seleccionaron se caracterizaron porque la información se pudo extraer a nivel de comuna o se pudo agregar fácilmente a este nivel.

La primera base de datos provee información sobre el número de equipamientos por barrios que hay de salud, administración pública, bienestar, cultura, educación, recreación y seguridad (véase en la tabla 2 la información a nivel de comunas).

La segunda base de datos corresponde al número de habitantes por barrio y la tercera al número de comedores públicos por comuna.¹ La cuarta presenta el número de puestos de salud, centros de salud, hospitales y clínicas. Esta base de datos se construyó a partir de la información de *Cali en cifras 2016*. La quinta corresponde al número de colegios públicos por comuna; la sexta contiene información del número de empresas por comuna a 2016 y proviene de la Cámara de Comercio de Cali. La séptima base contiene información sobre cuántos barrios por comuna son considerados TIO. La octava fuente contiene el número de bienes inmuebles propiedad del municipio que este ha destinado a educación, a iglesias, a seguridad ciudadana y a servicios generales por comuna. La novena base corresponde a los porcentajes de lados de manzana con estratos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 por cada comuna. Estos datos se extrajeron de *Cali en cifras 2016*.

La última base de datos corresponde a la matriz de adyacencia de las comunas, la cual representa algebraicamente cuáles comunas comparten un límite geográfico

¹ Los datos por comuna de esta base de datos y las siguientes se encuentran en el anexo 1.

(véase la tabla 3 para un ejemplo). El valor de cada celda puede ser 1 o 0: si es igual a 1 entonces las dos comunas comparten un límite geográfico y es 0 en caso contrario. Algunos cambios que se realizaron en esta matriz a partir de ejercicios de validación de los resultados de algoritmo llevaron a volver 0 algunos 1. Por ejemplo, la comuna 22 comparte un límite geográfico con la comuna 18; no obstante, en la tabla 3 esto no se visualiza. De igual forma se reemplazó el 1 que existía entre las comunas 7 y 12, 9 y 11, y 3 y 8 por un 0.

Tabla 2.
Equipamientos por comuna

Comuna	Número de equipamientos						
	Salud	Admón. Pública	Bienestar	Cultura	Educación	Recreación	Seguridad
1	3	1	6	1	18	2	3
2	38	13	18	6	33	9	12
3	6	8	13	15	20	1	9
4	6	1	18	1	31	9	2
5	7	2	11	1	14	8	3
6	6	1	24	3	18	7	4
7	6	1	15	4	25	8	2
8	9	3	27	2	36	13	2
9	5	2	8	1	18	0	4
10	6	1	11	2	22	15	5
11	7	1	26	2	31	18	5
12	3	1	16	2	23	4	2
13	12	0	32	2	23	3	4
14	9	1	35	2	24	5	5
15	6	1	14	3	14	1	2
16	4	1	24	1	28	3	2
17	12	3	6	0	9	10	5
18	8	1	8	1	25	3	3
19	174	8	32	11	63	12	7
20	4	0	21	3	15	1	3
21	3	1	16	2	10	3	3
22	3	1	9	0	31	4	2

Tabla 3.
Ejemplo de la matriz de adyacencia

Comuna	Comuna					
	17	18	19	20	21	22
17	0	1	1	0	0	1
18	1	0	1	0	0	1
19	1	1	0	1	0	0
20	0	0	1	0	0	0
21	0	0	0	0	0	0
22	1	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia.

Metodología

La metodología elegida para definir las comunas que pertenecen a cada una de las localidades se basa en la aplicación de un algoritmo genético. Esta se va a implementar bajo dos escenarios, suponiendo que el distrito tiene (1) seis localidades y (2) siete localidades. A continuación, se introduce los principales conceptos asociados a este algoritmo, sus componentes, las restricciones impuestas, el proceso intuitivo bajo el cual opera el algoritmo, así como algunas limitaciones.

Los algoritmos genéticos están inspirados en el proceso evolutivo biológico y sus principales componentes son:

- Genes: indican a qué localidad pertenece la comuna, pueden tomar un valor que va de 1 a 6, o de 1 a 7 para el escenario de 7 localidades.
- Cromosomas: son vectores de 22 x 1, donde cada celda representa una de las 22 comunas que componen el área urbana del municipio.
- Método para crear los genes de la primera población: aleatorio.
- Tamaño de la primera población: 500 cromosomas.
- Función de evaluación: contiene las restricciones y evalúa cada cromosoma, buscando encontrar aquel que minimiza el valor de la función de evaluación.
- Parámetros genéticos de la mutación: indica cuál es la probabilidad de que un gen se modifique aleatoriamente. Se eligió una tasa del 5 %.
- Parámetros genéticos de recombinación: indica cuántos cromosomas se copian cada vez que se forma una nueva generación; son una forma de escoger los

“mejores” cromosomas. En este caso se escogieron los 100 cromosomas que obtuvieran el menor valor en la función de evaluación.

- Método de detección del algoritmo: en este caso se eligió un número de generaciones como número máximo de iteraciones en que se repetirá el proceso. Es decir, el algoritmo se detendrá cuando encuentre la solución óptima o cuando se alcance el número máximo de iteraciones, lo que ocurra primero. Serán 250 iteraciones en el caso de estudio para 6 localidades y 270 iteraciones para 7 localidades.

Posterior a la definición de los anteriores parámetros, se delimitan las restricciones empleadas para encontrar las 6 y 7 localidades. Para las 7 localidades se aplicaron las siguientes limitantes:

- Habitantes por localidad: entre 250.000 y 600.000.
- Equipamientos mínimos de salud por localidad: 12.
- Equipamientos mínimos de administración pública por localidad: 3.
- Equipamientos mínimos de bienestar por localidad: 20.
- Equipamientos mínimos de cultura por localidad: 4.
- Equipamientos mínimos de educación por localidad: 20.
- Equipamientos mínimos de recreación por localidad: 10.
- Equipamientos mínimos de seguridad por localidad: 8.
- Número de comedores públicos mínimo por localidad: 6.
- Número de puestos de salud mínimo por localidad: 2.
- Número de centros de salud, centros hospitalarios u hospitales mínimo por localidad: 1.
- Número de clínicas mínimo por localidad: 1.
- Número de colegios públicos mínimo por localidad: 14.
- Número de empresas mínimo por localidad: 3000.
- Número de barrios considerados π_{10} por localidad: 4.
- Número de bienes inmuebles propiedad del municipio destinados a educación mínimo por localidad: 3.
- Número de bienes inmuebles propiedad del municipio destinados a iglesias mínimo por localidad: 2.

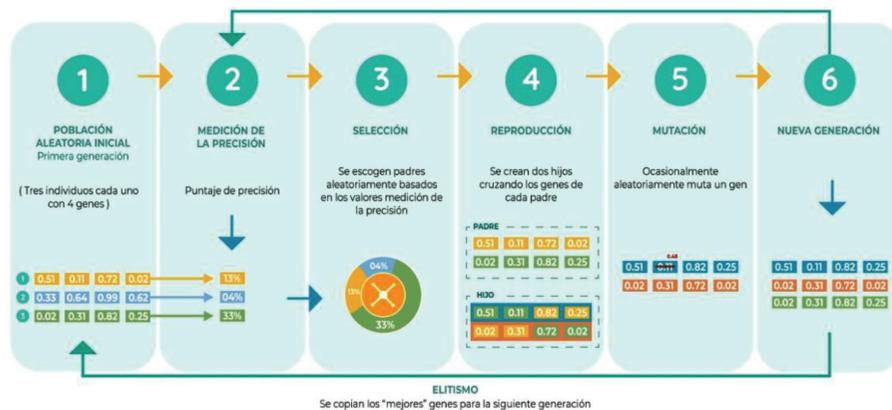
- Número de bienes inmuebles propiedad del municipio destinados a seguridad ciudadana mínimo por localidad: 2.
- Número de bienes inmuebles propiedad del municipio destinados a servicios generales mínimo por localidad: 2.
- Porcentaje máximo de manzanas que pertenecen a los estratos 1 y 2 por localidad: 60 %.

Para el caso de las seis localidades se emplearon menos restricciones, puesto que sin importar el tamaño de la población, el número de iteraciones, la tasa de mutación o el elitismo, no se logró encontrar una solución en la que las comunas que pertenecían a una misma localidad fueran adyacentes. Las restricciones que se dejaron finalmente son:

- Habitantes por localidad: entre 250.000 y 600.000.
- Equipamientos mínimos de salud por localidad: 12.
- Equipamientos mínimos de administración pública por localidad: 3.
- Equipamientos mínimos de bienestar por localidad: 20.
- Equipamientos mínimos de cultura por localidad: 4.
- Equipamientos mínimos de educación por localidad: 20.
- Equipamientos mínimos de recreación por localidad: 10.
- Equipamientos mínimos de seguridad por localidad: 8.
- Porcentaje máximo de manzanas que pertenecen a los estratos 1 y 2 por localidad: 60 %.

El proceso bajo el cual funciona el algoritmo consiste en cinco pasos (figura 1). Se inicia con la generación de la primera población de 500 cromosomas de manera aleatoria y después se aplica la función de evaluación a cada cromosoma de la población. El tercer paso consiste en seleccionar de manera aleatoria a los padres de las próximas generaciones de cromosomas para, posteriormente, de cada conjunto de padres, obtener dos hijos, los cuales pasan por el proceso de mutación. En el quinto paso se unen los cromosomas hijos con los cromosomas que obtuvieron el mejor puntaje al inicio (elitismo) y con esto se constituye la nueva generación. Después se repite del segundo paso al quinto hasta que se agote el número de iteraciones elegidas previamente.

Figura 1.
Proceso del algoritmo genético



Fuente: adaptado al español de Woodward y Kelleher (2016).

Resultados

Distrito compuesto por seis localidades

El resultado de dividir las 22 comunas en 6 localidades mediante el algoritmo genético se encuentra en la tabla 4 y su respectiva visualización en la figura 2. Se observa que, en términos de distribución de estratos al interior de las localidades, las localidades 1, 2 y 4 son las más equilibradas puesto que tienen un porcentaje de lados de manzanas de todos los estratos (tabla 5). Por su parte en la localidad 3 la moda es estrato 2 y no tiene manzanas con estrato 5 o 6, y el estrato 4 es menos del 5%. Lo mismo aplica para la localidad 5, y en el caso de la localidad 6 la moda es el estrato 2, y no tiene manzanas con estratos 4, 5 o 6. Dado este factor, esta división no cumpliría con el objetivo de construir un distrito de localidades multiestrato.

Con respecto al número de habitantes, se encuentra que solo las localidades 2 y 3 cumplieron con esta restricción, puesto que las localidades 1, 4 y 6 tienen menos de 250.000 habitantes, y la localidad 5 tiene más de 600.000 habitantes. Esta división puede no resultar atractiva, puesto que se están concentrando en una sola localidad (5) las comunas que tienen los más altos índices de pobreza, violencia e inseguridad de la ciudad.

Por último, con respecto a la distribución de equipamientos, se encuentra que la mayoría de las restricciones se cumplieron, excepto el número mínimo de equipamiento de cultura en la localidad 2. Sin embargo, cuando se compara el número

de habitantes de la localidad y el número de equipamientos, se encuentra que esta división puede no responder a las necesidades de cada localidad. Por ejemplo, la localidad 5 tienen 830.616 habitantes y solo el 12 % de los equipamientos de salud.

Tabla 4.

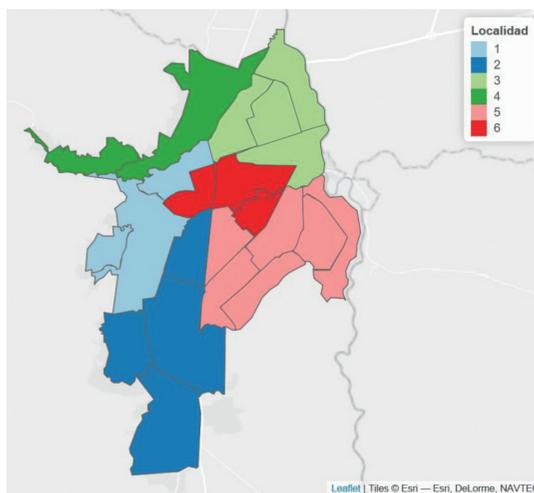
Comunas por localidad en distrito con seis localidades

Localidad	Comunas	Localidad	Comunas
1	3	4	1
	19		2
	20	5	11
2	10		13
	17		14
	18		15
	22		16
3	4		21
	5	8	
	6	6	9
	7		12

Fuente: elaboración propia.

Figura 2.

División de Santiago de Cali en seis localidades



Fuente: elaboración propia.

Distrito compuesto por siete localidades

El resultado de dividir las 22 comunas en siete localidades mediante el algoritmo genético se encuentra en la tabla 5 y su respectiva visualización en la figura 3. Se observa que, en términos de distribución de estratos al interior de las localidades, las localidades 2, 5 y 7 son las más equilibradas, puesto que tienen un porcentaje de lados de manzanas de todos los estratos. En la localidad 1 la moda es estrato 1 y no tiene manzanas con estratos 4, 5 o 6, y el estrato 3 es menos del 10 %. En la localidad 3 tampoco hay manzanas con estratos 4, 5 o 6, pero la moda es el estrato 3. La moda en la localidad 6 también es el estrato 3 y tiene un porcentaje pequeño de estrato 4 y 5. Esta división está más cerca de cumplir con el objetivo de construir un distrito de localidades multiestrato, puesto que si bien las localidades 3, 4 y 6 no tienen de todos los estratos, más del 70 % de las manzanas es estrato 3. La única localidad que representa un obstáculo en el logro de ese objetivo es la localidad 1, puesto que más del 90 % se encuentra entre los estratos 1 y 2.

Con respecto al número de habitantes, se encuentra que solo la localidad 1 no cumplió con la restricción del número de habitantes, ya que tiene más de 600.000 (tabla 6). Esta división resulta más atractiva que la división en seis localidades; sin embargo, siguen concentradas en la localidad 1 las comunas que tienen altos índices de pobreza, violencia e inseguridad de la ciudad.

En relación con la distribución de equipamientos, se tiene que la mayoría de las restricciones se cumplen, excepto el número mínimo de equipamiento de cultura en la localidad 2. También se observa que las empresas están concentradas entre las localidades 6 y 7 (22 % y 18 %, respectivamente) y la localidad 1 es la que menos empresas formales contiene (8 %).

En cuanto al número de comedores comunitarios, estos están concentrados en las localidades 1 (55 %) y 5 (18 %). La localidad 1 acoge a una gran parte de la población más vulnerable de la ciudad y resulta apropiada esta distribución, pues además es la localidad con el mayor porcentaje de barrios TIO (37 %).

Por un lado, en referencia a los bienes inmuebles propiedad del municipio que han sido cedidos para diferentes fines, se nota que el número de inmuebles dedicado a seguridad e iglesias se encuentra concentrado en la localidad 1, mientras que el de servicios generales se encuentra en las localidades 6 y 7. Por otra parte, se observa que un alto porcentaje de colegios públicos se halla en las localidades 3 y 4, y estas no son las localidades con mayor cantidad de habitantes; no obstante, dado que no se tiene la distribución de la población por edades, no se puede afirmar que las localidades 3 y 4 no son aquellas con una mayor población en edad escolar.

Finalmente, en cuanto a la potencial atención en salud se obtiene que la localidad 1 concentra el mayor número de puestos de salud, así como el mayor número de centros de salud u hospitales, junto a la localidad 3. En relación con clínicas privadas, el 80 % está repartido entre las localidades 5 y 7.

Tabla 5.

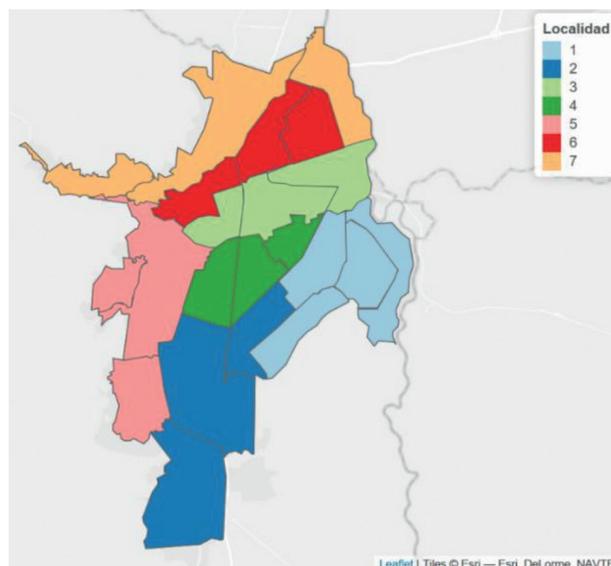
Comunas por localidad en distrito con siete localidades

Localidad	Comunas	Localidad	Comunas
1	13	4	10
	14		11
	15		12
	21	18	
2	16	5	19
	17		20
	22	3	
3	7	6	4
	8	5	
	9	1	
		7	2
			6

Fuente: elaboración propia.

Figura 3.

División de Santiago de Cali en siete localidades



Fuente: elaboración propia.

Tabla 6.

Características distrito con seis localidades

Localidad	Porcentaje de lados de manzana por estrato						N.º habitantes	Equipamientos						
	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6		Salud	Admón. Pública	Bienestar	Cultura	Educación	Recreación	Seguridad
1	31,4	10,0	17,5	23,0	15,7	2,3	219.009	184	16	66	29	98	14	19
2	15,4	11,2	35,6	15,0	15,2	7,7	384.364	29	6	34	3	87	32	15
3	4,2	49,1	46,2	0,5	0,0	0,0	474.641	25	5	68	9	88	32	11
4	22,6	11,0	8,3	26,4	25,5	6,3	192.670	41	14	24	7	51	11	15
5	41,5	43,4	13,9	1,1	0,0	0,0	830.616	41	5	147	12	130	33	21
6	2,7	24,1	73,3	0,0	0,0	0,0	201.621	17	6	51	5	77	17	8

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6.a

Localidad	N.º Empresas	N.º Comedores comunitarios	N.º Barrios	Bienes inmuebles propiedad del municipio				Puestos de salud	N.º Centros de salud/hospitales	N.º Clínicas	N.º Colegios públicos
				Educación	Iglesias	Seguridad	Servicios				
1	5856	78	34	6	17	13	6	18	6	0	37
2	9439	6	5	2	6	6	3	2	3	3	23
3	9760	13	15	3	4	8	6	5	6	1	59
4	6591	4	5	2	5	5	3	4	5	0	59
5	10.275	26	12	2	9	6	3	10	2	14	39
6	15.630	2	7	7	6	9	10	2	5	2	42
7	12.225	12	13	2	13	7	14	7	3	10	28

Fuente: elaboración propia

Tabla 7.

Características distrito con siete localidades

Localidad	Porcentaje de lados de manzana por estrato						N.º Habitantes	Equipamientos						
	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6		Salud	Admón. Pública	Bienestar	Cultura	Educación	Recreación	Seguridad
1	54,0	39,6	6,4	0,0	0,0	0,0	627.586	30	3	97	9	71	12	14
2	2,4	37,2	4,3	20,0	23,9	12,2	255.399	19	5	39	1	68	17	9
3	4,8	24,4	70,8	0,0	0,0	0,0	208.306	20	6	50	7	79	21	8
4	0,1	23,2	70,8	5,9	0,1	0,0	277.654	16	3	53	6	76	37	12
5	40,7	15,3	11,5	18,6	12,0	1,9	296.372	186	9	61	15	103	16	13
6	3,0	23,4	70,7	1,6	1,3	0,0	232.551	19	11	42	17	65	18	14
7	15,6	39,6	9,7	16,0	15,4	3,8	405.053	47	15	48	10	69	18	19

Fuente: elaboración propia.

Comentarios finales

Mediante la aplicación de un algoritmo genético a datos georreferenciados o recopilados en los anuarios estadísticos del municipio de Santiago de Cali se encontraron dos escenarios de distribución de las comunas en localidades. En el caso de las seis localidades, se evidenció que el resultado distaba de los objetivos esperados con la reorganización de Cali como un Distrito en términos de homogeneidad relativa. Sin embargo, se obtuvieron mejores resultados con la división en siete localidades. De ahí a que la partición que se sugiere como base para la construcción de la distribución final del territorio en localidades haya sido esta última, con el limitante de que no se logró incluir la información del componente rural debido a su ausencia.

Aparte de lo anterior, la aplicación de este algoritmo tiene algunas limitaciones: (1) su aplicación no garantiza que se vaya a encontrar una solución que logre cumplir con todas las restricciones impuestas; (2) cada vez que se corre el algoritmo se puede hallar una solución diferente, debido a que la inicialización de este es aleatoria, y (3) la división que se logra depende de las restricciones impuestas, por tanto el algoritmo no puede tener en cuenta elementos que pueden ser importantes, como la presencia de barreras invisibles, pero para los cuales no existen datos. Estas limitaciones justifican que los resultados se contrasten, complementen y mejoren con la implementación de metodologías de otras ciencias, y con las observaciones de expertos en materia de seguridad, política, urbanismo, derecho, entre otras.

Referencias

- Bacao, F., Lobo, V. & Painho, M. (2005). Applying genetic algorithms to zone design. *Soft Computing*, 9(5), 341-348.
- Balling, R. J., Taber, J., Day, K. & Wilson, S. (2000). Land use and transportation planning for twin cities using a genetic algorithm. *Transportation Research Record*, 1722(1), 67-74.
- Calthorpe, P. & Fulton, W. (2001). *The regional city*. Island Press.
- Han, R. & Liu, J. (2017). Spectral clustering and genetic algorithm for design of district metered areas in water distribution systems. *Procedia Engineering*, (186), 152-159.
- Homayouni, H. (2007). A genetic algorithm approach to space layout planning optimization. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.114.7729>
- Kado, K. (1995). An investigation of genetic algorithms for facility layout problems. <http://goo.gl/ObjKWe>
- Lowry, M. B. (2004). Coordinated regional and city planning using a genetic algorithm. *All Theses and Dissertations*, 151.
- Mitchell, M. (1995). Genetic algorithms: an overview. *Complexity*, 1(1), 31-39. <http://web.cecs.pdx.edu/~mm/cs410-510-winter-2005/ga-tutorial.pdf>

- Tam, K. Y. (1992). Genetic algorithms, function optimization, and facility layout design. *European Journal of Operational Research*, 63(2), 322-346. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0377221792900347>
- Woodward, R. & Kelleher, E. (2016). Towards ‘smart lasers’: self-optimisation of an ultra-fast pulse source using a genetic algorithm. *Scientific Reports*, 6. doi: 10.1038/srep37616.
- Xiao, N. (2008). A unified conceptual framework for geographical optimization using evolutionary algorithms. *Annals of the Association of American Geographers*, 98(4), 795-817.

Anexos

Anexo 1.

Número de manzanas por estrato y comuna

Comuna	Número de manzanas					
	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6
1	687	352	5	5		6
2	116	39	291	934	906	219
3	60	145	746	27	51	1
4	62	765	711	2		
5		36	1401	34		
6	113	1939	273			
7	111	630	783	1		
8		347	1879			
9	130	258	918			
10		122	1610	310	3	
11	5	548	1398			
12		554	734			
13	795	1990	323			
14	2477	893				
15	972	1156	424			
16	100	1530	3	175		
17		4	178	659	970	99
18	1026	602	577	24	6	
19	38	119	94	1152	753	118
20	1512	249	59			
21	2050	567				
22		18		1	28	412

Fuente: *Cali en cifras 2016*.

Anexo 2.

Características por comunas de Cali

Comuna	N.º Empresas	N.º Comedores	N.º Barrios TIO	Propiedad en educación por parte de Alcaldía	Propiedad en iglesias por parte de Alcaldía	Propiedad en seguridad ciudadana por parte de Alcaldía	Propiedad en servicios por parte de Alcaldía	N.º Puestos de Salud	Centros de salud	N.º Hospitales	N.º Centro hospital	N.º Clínicas	N.º Colegios públicos
1	558	2	4	NA	1	NA	NA	2	1	0	0	0	13
2	9416	3	2	1	5	4	13	1	0	0	0	10	7
3	9631	1	3	5	1	3	8	1	0	1	1	2	15
4	3127	1	4	2	NA	2	1	1	3	0	0	0	22
5	2872	0	0	NA	5	4	1	0	1	0	0	0	5
6	2251	7	7	1	7	3	1	4	2	0	0	0	8
7	1571	7	7	1	2	2	2	3	1	0	1	0	20
8	3876	2	5	1	1	2	2	1	1	0	1	1	27
9	4313	4	3	1	1	4	2	1	2	0	0	0	12
10	3551	0	1	NA	1	1	1	1	3	0	0	0	19
11	1907	0	0	1	2	3	2	2	1	0	0	0	21
12	1133	4	4	1	2	1	NA	1	1	0	0	0	19
13	1789	14	13	2	8	3	NA	8	1	0	1	0	14
14	1627	23	10	4	6	4	2	5	2	0	0	0	11
15	1397	20	6	NA	3	3	3	4	1	0	0	0	10
16	1596	6	5	2	2	2	NA	2	1	0	1	0	21
17	5698	0	0	NA	3	2	2	0	1	0	0	3	2
18	1698	17	6	NA	3	2	1	5	1	3	0	0	11
19	8095	1	1	2	6	2	2	1	0	1	0	14	23
20	482	8	5	NA	NA	2	NA	4	1	0	0	0	5
21	1043	21	5	NA	NA	3	1	1	1	0	0	0	2
22	2145	0	0	NA	1	2	1	0	0	0	0	0	NA

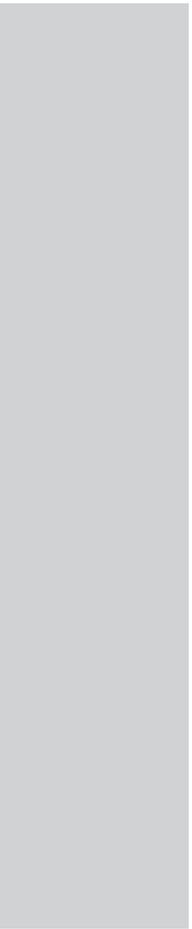
C A P Í T U L O

5

**MARCOS Y LÍMITES:
ENCUADRAMIENTO
JURÍDICO DEL
DISTRITO
ESPECIAL DE
SANTIAGO DE CALI**

**CARLOS FELIPE RÚA DELGADO
TIRSON MAURICIO DUARTE MOLINA**

DOI: 10.51564/2021.07



Es bien sabido que la descentralización en Colombia ha sido el instrumento idóneo para la administración territorial en sus diferentes niveles, considerando dentro de ellos categorías especiales como los distritos; estos últimos con fundamento en la Constitución y encontrando su régimen en la Ley 1617 de 2013. Así, bajo la Ley 1933 de 2018, Santiago de Cali fue categorizado como un Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios por lo que debía, propiamente, adaptarse a las formas contenidas en dicho régimen.

Al releer la Ley 1617 de 2013 se hallaron diversos vacíos normativos y antinomias que dificultaban la aplicación del régimen y el tránsito de uno al otro. Cuando se buscó hacer efectivos los cambios indicados en las figuras e instituciones jurídicas, políticas y de ordenamiento territorial, estos se encontraron sin sustento o en contravía de otras normas, por lo que fue necesario establecer el marco normativo aplicable en cuanto al funcionamiento de las entidades territoriales para determinar, de manera consecuente, los límites jurídicos del régimen distrital. Dentro de estos resaltan de manera preponderante: el criterio de división territorial homogeneidad relativa, la integración de las Juntas Administradoras Locales (JAL), la transición del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) municipal al POT distrital, utilidad y función de los Consejos Territoriales de Planeación y el conflicto de competencias con respecto al Establecimiento Público Ambiental distrital. Todos los aspectos anteriores recobran vital importancia al pensar a Cali como un Distrito Especial y bajo los cuales se han proyectado diferentes lineamientos que sirvan para la planificación de la ciudad de manera óptima y eficiente.

Es pertinente realizar algunas precisiones con respecto a la naturaleza jurídica de estos; de allí que para su comprensión jurídica se decidiera la realización de un normograma donde se exponga el compendio de leyes que atienden el funcionamiento de esta forma de administración del territorio, y dar una conceptualización e interpretación a diferentes instituciones consagradas en la Ley 1617 de 2013.

Naturaleza jurídica

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 286 de la Constitución Política, “son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios

indígenas”. Los distritos, a su vez, tienen una división; por una parte, el Distrito Capital, que posee su propio marco jurídico a través del Decreto Ley 1421 de 1993, y los distritos especiales, cuyo régimen se encuentra consagrado en la Ley 1617 de 2013. En cuanto al régimen de contratación, la Ley 80 de 1993, considera los distritos como entidades estatales en el literal A del artículo 1.º.

Por otra parte, de conformidad con el último inciso del artículo 319 de la Constitución, “Las áreas metropolitanas podrán convertirse en distritos conforme a la ley”, y consecuentemente, el artículo 35 de la Ley 1625 de 2013, insta los requisitos para tal categorización.

Ahora, de acuerdo con el artículo 4.º de la Ley 1617 de 2013, determina las autoridades de los distritos especiales:

Artículo 4.º. 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.

Además, el artículo 78 de la Carta Política determina que se pueden dar atribuciones especiales y diferenciadas a los distritos, dependiendo de sus características especiales, brindando una denominación según se apruebe. Por otro lado, los distritos, al igual que los municipios, se clasificarán en categorías como se encuentra establecido en el artículo 6.º de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 7.º de la Ley 1551 de 2012:

Artículo 7.º. El artículo 6.º de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 6.º Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan.

Marco normativo de los distritos especiales

Las normas de mayor importancia en cuanto al tratamiento de los distritos, previo a la expedición de la Ley 1617 de 2013, en el ordenamiento jurídico colombiano son:

- Decreto 1421 de 1993, en el que se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización.
- Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994.
- Ley 768 de 2002, 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.
- Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial.

No obstante, con la Ley 768 de 2002 se evidenció la existencia de un vacío normativo, puesto que esta se limita a los distritos en ella mencionados, pero no desarrolla temas como la creación de los distritos, sus límites territoriales, competencias de los concejos distritales y las JAL, aspectos financieros, y demás temas relevantes en el funcionamiento de los distritos que se crearan. Esto dio origen a la Ley 1617 de 2013, “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”.

Aspectos jurídicos

Homogeneidad relativa

El ordenamiento colombiano contempla en la Ley 1617 de 2013 el régimen al cual están sometidos los distritos especiales. Así, al revisar las normas que lo componen, y de manera puntual lo relacionado con la división del territorio distrital, compuesto en el municipio por comunas y corregimientos, se halla el artículo 34 donde se expone el criterio por excelencia para tal escisión:

Artículo 34. 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. (Cursivas fuera del texto original)

En las normas colombianas que hacen parte del derecho duro 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 a 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.

En relación con ello se halla que “homogéneo” hace referencia, según la Real Academia Española (RAE), a dos acepciones: en primer lugar, a todo aquello que está formado por elementos con características comunes referidas a su clase o naturaleza, lo que permite establecer entre ellos una relación de semejanza y uni-

formidad. Y, en segundo lugar, a lo que es igual para los diversos elementos que forman un determinado grupo o conjunto.

Ahora, desde la psicología social, Hogg y Vaughan (2008) han establecido que el *efecto de la homogeneidad relativa* corresponde a la tendencia a considerar los miembros fuera del grupo (exogrupo) como todos iguales y a los miembros del grupo (endogrupo) como más diferenciados. De allí que se plantee que “estamos familiarizados con los miembros de nuestro grupo que con los de exogrupos, tenemos un conocimiento más detallado de los nuestros y, por tanto, podemos diferenciarlos mejor” (Hogg y Vaughan, 2008).

Se le llama, entonces, efecto de homogeneidad relativa al exogrupo, al proceso por el cual se tiende a percibir a los miembros de este como más semejantes entre sí de lo que se percibe a los miembros del endogrupo. Este efecto se incrementa cuando el exogrupo es percibido como relativamente pequeño o minoritario. Esto es, en palabras de Ovejero (2007), la percepción de los miembros del exogrupo como más semejantes entre sí que los miembros del endogrupo; como consecuencia, tendemos a percibir a “ellos” como muy parecidos entre sí, mientras que a “nosotros” como más diferentes.

Por último, Avendaño (2005) ha establecido, con respecto a la homogeneidad dentro de la pluralidad, que

En términos coloquiales, la pluralidad no podría ser homogénea, justamente lo que la define es la variedad, la imposibilidad de la unidad; mientras que lo homogéneo se distingue por ser una mezcla de elementos del mismo género. De la pluralidad no puede hacerse una materia uniforme puesto que ya quedaría anulada; sin embargo, existe la posibilidad de que lo sea si la pluralidad presentada obedece a la dispersión de materias de un mismo género. El esfuerzo para ser homogéneo se deberá entonces a la banalización de la variedad.

Adicionalmente, desde la sociología, González (1990) manifiesta de manera casi idéntica a lo expresado por Hogg y Vaughan que este término es tomado de los planteamientos de Bourdieu:

El concepto de Bourdieu, considera al habitus como un sistema subjetivo, pero no individual de estructuras interiorizadas, dado que la identidad de condiciones de existencia, tiende a producir sistemas de disposiciones parecidos. Con ello, se produce una *homogeneidad relativa de los habitus de los individuos que comparten una misma situación de clase y que son el producto de la interiorización de las mismas estructuras fundamentales*. (Cursivas fuera del texto original)

Por último, Infestas y Lambea (1997) son quienes realizan una mayor aproximación de este concepto hacia el ordenamiento territorial, pues el efecto de esta es el de la definición de áreas geográficas a partir del conjunto de factores que

permite la agrupación de diversas culturas. No obstante, los autores delimitan tal función en cuanto a las relaciones entre países; por tanto, han establecido: “la homogeneidad relativa de las naciones que componen cada área geográfica a partir de la comparación de los indicadores económicos, sociales, políticos y culturales, procuran situarlos en una perspectiva histórica” (Infestas y Lambea, 1997).

Con todo, la Corte Constitucional (2005) no se ha referido directamente al concepto de homogeneidad relativa, pero sí ha hecho énfasis en algunos criterios para la delimitación de las respectivas localidades dentro de los distritos:

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.

Teniendo en cuenta lo planteado, se debe entender que al establecer la *homogeneidad relativa* como un criterio de delimitación, como sucede en la Ley 1617 de 2013, se propone la agrupación en unidades por área y por dependencias culturales en grupos de colectividades. Por tanto, es menester que en las relaciones endo y exgrupales se parta de la misma experiencia histórica de conflictos e integración cultural, con el fin de que los individuos compartan una misma situación de clase e interiorización de las mismas estructuras fundamentales.

Transición del POT municipal hacia el POT distrital

El ordenamiento territorial en Colombia ha sido concebido en la Ley 1454 de 2011 como un instrumento de planificación y gestión de las entidades territoriales y, además, de un proceso de construcción colectiva de país, que se debe dar de manera progresiva, gradual y flexible, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio. Expresa la norma que se tiende a facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendiendo este último como desarrollo económico competitivo, socialmente justo, ambivalente y físicamente sostenible, culturalmente pertinente y atendiendo la diversidad cultural.

Esta misma ley considera que la finalidad esencial del ordenamiento territorial es promover la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses a las entidades e instancias de integración territorial. Así, se han originado los POT, que son considerados como el instrumento técnico y nor-

mativo que comprende un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, destinados a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (DNP, 2015).

De manera consecuente a la realización de este ordenamiento, el Estado ha establecido una división política y administrativa de su territorio para gobernarlo, y así ejercer sus funciones de manera eficiente (Rico y Rosero, 2014). En virtud de lo anterior, y conforme a la Constitución de 1991, procurando descentralizar la administración y dar autonomía a ella, han surgido las entidades territoriales, entidades que se encuentran expresadas en el artículo 286 de la Carta, encontrándose así: Nación, región, departamento, provincia, entidades territoriales indígenas, municipios y diferentes clases de distritos (Rico y Rosero, 2014). Es debido a la creación de estos últimos que surgió la Ley 1617 de 2013, pues en ella se contempla el régimen de estas entidades territoriales.

No obstante, en el ordenamiento jurídico colombiano se ha considerado el nacimiento de los distritos como una categorización de los municipios, sujeto a un régimen especial, participando en el situado fiscal como un departamento. Con ello, es evidente que se da lugar a una reorganización de la entidad, mas la Ley 1617 de 2013 no deja claro si sucede de igual manera con el ordenamiento territorial, pues en su artículo 23 contempla lo siguiente con respecto al Plan de Ordenamiento:

Artículo 23. Plan de Ordenamiento Territorial Distrital. El ordenamiento territorial comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por el distrito en ejercicio de la función pública que le compete dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley y en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el ordenamiento territorial en su jurisdicción.

Le corresponde al alcalde distrital adelantar los trámites relacionados con la formulación y proceso de adopción del Plan de Ordenamiento Territorial Distrital, previo a su presentación al concejo distrital para su aprobación.

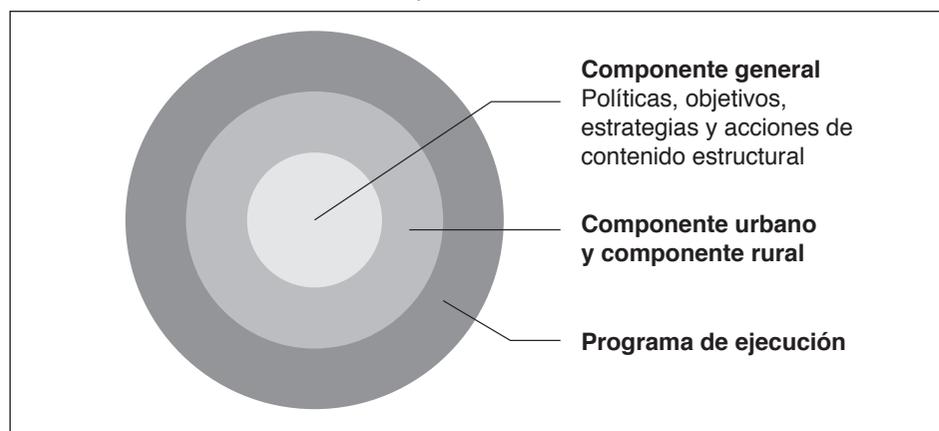
El contenido de los Planes de Ordenamiento Territorial, así como el procedimiento para su formulación y adopción se regirá por lo dispuesto en la presente ley, en las Leyes 388 de 1997 y 902 de 2004 o las normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan, sus decretos reglamentarios.

Parágrafo. <Aparte tachado inexecutable> El Plan de Ordenamiento Territorial Distrital respetará los derechos adquiridos con anterioridad a esta ley, en materia de usos de suelos, salvo los terrenos que puedan ser expropiados administrativamente, mediante enajenación forzosa. (Cursivas fuera del texto original)

No se vislumbra si el alcalde municipal adelantará tales trámites relacionados con la formulación y adopción del POT una vez cumplidos los periodos, la revisión y los ajustes consagrados en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, para cuya aplicación se debe tener en cuenta también su artículo, que consigna los componentes de los POT (figura 1):

1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales a largo plazo.
2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Figura 1.
Componentes del POT



Fuente: elaboración propia.

De manera que el ya mencionado artículo 28, modificado por el artículo 2.º de la Ley 902 de 2004, expone con respecto a la revisión (figura 2):

Artículo 28. Vigencia y Revisión del Plan de Ordenamiento. Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres (3) periodos

constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo periodo para estas administraciones.

2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo periodo de la administración.

3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un (1) periodo constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

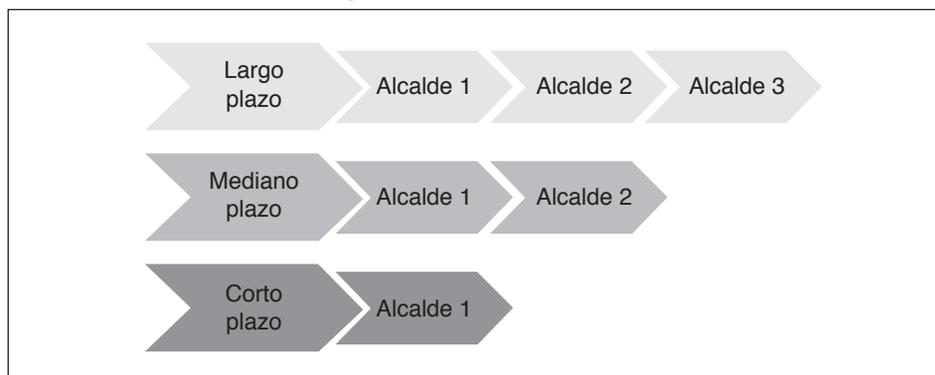
[...]

No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.

5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el periodo constitucional inmediatamente anterior.

En las revisiones de los POT se evaluará por los respectivos alcaldes los avances o retrocesos y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos.

Figura 2.
Vigencia y plazos de revisión



Fuente: elaboración propia.

Atendiendo que, al momento de darse la transición de la ciudad de Santiago de Cali de municipio a Distrito Especial, el POT vigente se encuentra en la revisión a corto plazo, es necesario establecer cuál debe ser el camino, jurídicamente viable, para realizar el ajuste de esta norma y para que la administración pueda responder ante las necesidades de la nueva configuración. Lo anterior dado que el POT es fundamental para los municipios y distritos, en la medida en que bajo un enfoque territorial determina la planificación económica, social, ambiental e institucional prevista en el Plan de Desarrollo, racionalizando las intervenciones sobre el territorio y orientando su desarrollo y aprovechamiento sostenible (DNP, 2015). Por su parte, la Corte Constitucional (2016) ha dicho al respecto que este

define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización del territorio municipal o distrital, según el caso, señalando las actividades que debe cumplir la respectiva entidad territorial con miras a distribuir y utilizar de manera ordenada y coordinada el área del municipio o distrito.

De ahí que se dé lugar al rastreo normativo en busca del momento idóneo para una revisión y ajuste del POT. Advierte, además, que la Ley 1454 de 2011, o Ley Orgánica de Ordenamiento, en el artículo 29, numeral 3.º, literal A, contempla la competencia de los distritos especiales para dividir el territorio en localidades de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y, en ese sentido, atribuir competencias y funciones administrativas, funciones que están íntimamente relacionadas con el desarrollo del Plan de Ordenamiento.

Revisión y ajuste por vencimiento de vigencia

Este mecanismo se encuentra en los incisos 1.º y 2.º del artículo 5.º del Decreto 4002 de 2004; a través de él, la revisión se dará al inicio del periodo constitucional y únicamente sobre los contenidos que se han vencido. A su tenor literal expresa:

Artículo 5.º Revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial. Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del periodo constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.

Tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contemplados en los mismos Planes de Ordenamiento Territorial para su revisión, según los criterios que establece el artículo 28 anteriormente citado.¹

¹ Se presenta un error en la redacción del segundo inciso del artículo citado. Al hacer referencia al “artículo 28 anteriormente citado”, se refiere al artículo 28 de la Ley 388 de 1997, en el cual se expresan los términos de vigencia y de revisión de los POT.

En suma, en relación con este tipo de revisión, se determina su inviabilidad toda vez que el POT de Santiago de Cali se encuentra frente a la revisión a corto plazo.

Modificación excepcional de norma urbanística

Mecanismo contenido en el artículo 6.º del Decreto 4002 de 2004, en el que se expresa:

ARTÍCULO 6.º. Modificación Excepcional de Normas Urbanísticas. De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1.º de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.

La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran. (Cursivas fuera del texto original)

Esta norma, a criterio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (s. f.), se refiere a la revisión y modificación del POT en cualquier momento del proceso de implementación, siempre que aquellas se soporten técnicamente.

De lo anterior se puede establecer que este tipo de revisión es viable siempre que se tenga en cuenta el artículo 1.º de la Ley 902 de 2004, tal como lo expone la norma precitada. En él se manifiestan las normas urbanísticas estructurales:

Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece.

Se vislumbra que, al darse la categorización de la ciudad de Santiago de Cali y modificar las normas relacionadas con el desarrollo del POT vigente, se puede alterar el cumplimiento de los objetivos y estrategias contenidos en él para el desarrollo urbanístico. Así, al proponerse en el nuevo modelo de administración distrital figuras que conlleven la reestructuración de las entidades desconcentradas o descentralizadas en las comunas, ahora localidades, se deberá dar la modificación excepcional de norma urbanística, para que el diseño del POT responda a las necesidades de la sociedad, siempre que se expongan los motivos técnicos de esta modificación.

Revisión y ajuste por motivo de interés público

Este instrumento se encuentra contenido el párrafo del artículo 5.º del Decreto 4002 de 2004:

Artículo 5.º. Revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial.

[...]

Parágrafo. *Por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos. Serán circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que justifiquen la revisión del Plan de Ordenamiento las siguientes:*

La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;

Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y *otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.* (Cursivas fuera del texto original)

De esto se entiende que las revisiones y los ajustes se podrán dar en cualquier momento del proceso de implementación del POT, siempre que se presenten las situaciones excepcionadas allí plasmadas. Tras el análisis de este artículo se puede determinar que la configuración de la ciudad de Santiago de Cali constituye a su vez la excepción de interés público, ya que a través de ella se ofrece un mayor grado de descentralización de la administración y, por ende, una amplia cobertura en la prestación de servicios públicos y en la cobertura y satisfacción de necesidades de la comunidad (Rico y Rosero, 2014).

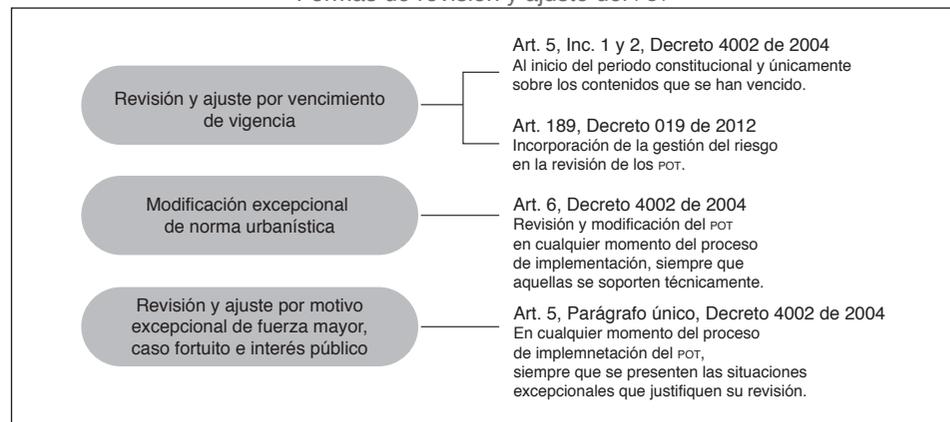
En síntesis, por medio del POT se surte planificación y gestión de las entidades territoriales y, además, de un proceso de construcción colectiva de país, que se debe dar de manera progresiva, gradual y flexible, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio. Así, en la categorización de los municipios hacia distritos nace la duda sobre la transición del POT en relación con la pérdida de competencia de instituciones y figuras para su implementación, pues se debe dar una revisión y posible modificación que se encuentre por fuera de los plazos contemplados en la ley colombiana (corto, mediano y largo).

Se advierte que, frente a este escenario, se postulan dos posibles salidas (figura 3). La primera mediante la *modificación excepcional de norma urbanística*, donde al proponerse en el nuevo modelo de administración distrital figuras que conlleven la reestructuración de las entidades desconcentradas o descentralizadas en las

comunas, ahora localidades, se deberá dar la modificación excepcional de norma urbanística, para que el diseño del POT responda a las necesidades de la sociedad.

Y, en segundo lugar, mediante la *revisión y el ajuste por motivo de interés público*, toda vez con este instrumento, e identificando la conversión de Santiago de Cali en distrito como una circunstancia de esta característica que constituye la excepción, consecuencia de la oferta de mayor nivel de descentralización de la administración y, por ende, una amplia cobertura en la prestación de servicios públicos y satisfacción de necesidades de la comunidad.

Figura 3.
Formas de revisión y ajuste del POT



Fuente: elaboración propia.

Elección de ediles e integración de las JAL

Se tiene que esta división territorial en localidades dentro de los distritos especiales no solo trae implicaciones en el diseño administrativo en cuanto a 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 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 los corregimientos.

En virtud de ello, el artículo 36 de la Ley 1617 de 2013 contempla:

Artículo 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.

Estas JAL encuentran su fundamento en los artículos 318, 323 y 324 de la Carta; en ellos se ha estipulado que, en relación con los municipios, en cada comuna o corregimiento habrá una junta de elección popular, integrada por el número de miembros que la ley determine; asimismo que, cuando se trata de localidades, habrá una junta por cada una de ellas, elegida por cuatro años e integrada por no menos de siete ediles y se determinará el número de estos atendiendo la población respectiva. Por lo anterior, y teniendo en cuenta lo establecido por los artículos 318 y 324 de la Constitución, se plantea que la JAL es una corporación administrativa que sirve para ejercer control, veeduría y apoyar la administración de las comunas, localidades y corregimientos (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2011).

Ante tal distinción entre los regímenes (municipal y distrital) en relación con la conformación de las JAL y la posibilidad de la constitución de localidades urbanorurales, se identifica la necesidad de precisar bajo cuáles circunstancias la administración puede establecer porcentajes de participación de la ruralidad en estas localidades a través de aquellas corporaciones. Por lo anterior, es necesario abordar la competencia como eje central en la designación de curules especiales para la representación de la ruralidad, teniendo en cuenta que desde ella se faculta a la administración para su obrar.

De allí que se aborden las siguientes temáticas: (1) analizar la atribución de la competencia en Colombia; (2) la forma de elección de los ediles y la integración de las JAL; (3) la conformación de las JAL en localidades que sean de carácter urbanorural; en este último punto atendiendo la necesidad de incluir la representación y la participación de la ruralidad en la gestión de su territorio, teniendo en cuenta la competencia de la administración para tales efectos, y (4) establecer propuestas de representación de acuerdo con los puntos establecidos.

La competencia en los distritos especiales

Ahora bien, vale dilucidar el concepto de competencia, el cual se refiere a las atribuciones legales o reglamentarias que constituyen el marco de actuación de una autoridad. Desde este punto de vista, Sayagués (2004) define la competencia de esta manera: “En derecho público la competencia puede definirse como la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos. Ella determina pues, los límites dentro de los cuales han de moverse unas y otros”.

En este mismo sentido, Dromi (1998) clarifica aún más este punto: “La competencia es la esfera de atribuciones de los entes y órganos determinada por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente”.

Así, con respecto a la determinación de la competencia por parte del legislador, es claro al señalar: “La determinación de la competencia de cada órgano es obra del legislador. La norma de competencia es una norma de derecho, puesto que su efecto jurídico consiste en limitar voluntades” (Stassinopoulus, 1981).

Es por lo anterior que se ha plasmado en el artículo 6.º de la Constitución Política y en el inciso 1.º del artículo 5.º de la Ley 489 de 1998 que

Artículo 6.º Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. *Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.* (Cursivas fuera del texto original)

Artículo 5.º COMPETENCIA ADMINISTRATIVA. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

Se advierte, entonces, que en el actuar de la administración debe existir una norma legal que expresamente así lo determine. Ello ocurre así en virtud del principio según el cual los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibido, mientras que los servidores públicos solo pueden hacer lo que les esté permitido en el marco de sus competencias. Se debe tener presente que las competencias son taxativas, razón por la cual no pueden presumirse. Eso es lo que ha reiterado en multiplicidad de ocasiones la Corte Constitucional, cuando ha recordado que los servidores públicos únicamente pueden hacer lo que les está permitido, así no les esté prohibido. En la Sentencia C-337 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, fallo que ha sido reiterado en pluralidad de ocasiones, dijo la Corte:

El principio según el cual a los particulares se confiere un amplio margen de iniciativa, al paso que los servidores públicos deben ceñirse estrictamente a lo autorizado por la Constitución y la ley, está recogido en el texto constitucional en su artículo 6, que prescribe:

Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Lo anterior equivale a dar por sentado que *mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido por la Constitución y la ley, los funcionarios del Estado tan solo pueden hacer lo que estrictamente les está permitido por ellas. Y es natural que así suceda, pues quien está detentando el poder necesita estar legitimado en sus actos, y esto opera por medio de la autorización legal.*

Es a todas luces contrario al principio señalado, suponer que al no estar algo expresamente prohibido, bien sea para el legislativo, o para cualquiera otra rama

del poder público, sus integrantes pueden hacerlo, porque esta prerrogativa es exclusiva de los particulares. Los servidores públicos tan solo pueden realizar los actos previstos por la Constitución, las leyes o los reglamentos, y no pueden, bajo ningún pretexto, improvisar funciones ajenas a su competencia. Esto, como una garantía que la sociedad civil tiene contra el abuso del poder por parte de aquellos servidores. Es una conquista que esta Corporación no puede soslayar, no solo por el esfuerzo que la humanidad tuvo que hacer para consagrarla efectivamente en los textos constitucionales, sino por la evidente conveniencia que lleva consigo, por cuanto es una pieza clave para la seguridad del orden social justo y para la claridad en los actos que realicen los que detentan el poder público en sus diversas ramas.

La inversión del principio es contraproducente desde todos los puntos de vista: desde el constitucional, porque extendería al servidor público una facultad connatural a los particulares, con lo cual introduce un evidente desorden, que atenta contra lo estipulado en el Preámbulo de la Carta y en el artículo 2.º de la misma; también desde el punto de vista de la filosofía del derecho, por cuanto no es proporcionado otorgar al servidor público lo que está adecuado para los particulares; y desde el punto de vista de la conveniencia, resulta contraproducente permitir la indeterminación de la actividad estatal, porque atenta contra el principio de la seguridad jurídica que es debido a la sociedad civil.

El respeto por el principio enunciado es una necesidad derivada de la supremacía material de la Constitución, que significa que el orden jurídico depende totalmente de ella. La Constitución es el origen de toda la actividad jurídica que se desarrolla dentro del Estado; por tanto, es superior a todas las formas de actividad estatal, ya que de la Norma de normas se derivan todas las formas de validez; de ahí que la Constitución es norma fundamental.

De una manera más precisa, explica Georges Burdeau, la superioridad material de la Constitución resulta del hecho de que ella organiza las competencias; ella es necesariamente superior a los individuos (los gobernantes) que están investidos de esas competencias. Por consiguiente, los gobernantes no pueden ir en sus actos contra la Constitución, sin despojarse, al mismo tiempo, de su investidura jurídica. (Cursivas fuera del texto original)

Desconocer el principio de taxatividad en las atribuciones de los servidores públicos equivale a decir que cualquier servidor puede hacer lo que quiera, cuando quiera, simplemente porque pensó o le pareció que estaba bien. Ello implica un desconocimiento de las garantías constitucionales que resulta contrario al ordenamiento jurídico y favorece el caos y la arbitrariedad, como bien lo dijo la Corte, es una “conquista de la humanidad”. Reiterando esta misma postura, en la Sentencia T-1037 de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño, la Corte consideró que el rango de

autonomía de los servidores públicos es muy limitado y, en todo caso, orientado a la satisfacción de los derechos fundamentales de los asociados al Estado:

mientras los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibido, los servidores públicos solo aquello que les está permitido. Como consecuencia de este principio, los servidores públicos, cuando actúan en ejercicio de su poder, tienen un rango muy limitado de autonomía y deben orientarse a la defensa de todos los derechos fundamentales de todas las personas habitantes del territorio.
(Cursivas fuera del texto original)

Como se expresó en líneas precedentes, el artículo 36 de la Ley 1617 de 2013 establece las JAL como autoridades locales en los distritos. Sin embargo, son diversas normas del régimen municipal y distrital que rigen esta figura administrativa y la atribución de competencias en ella.

En primer lugar, desde la Ley 136 de 1994, el artículo 34 plantea la delegación de competencias del Concejo a las JAL estableciendo:

Artículo 34. Delegación de Competencias. El Concejo podrá delegar en las Juntas Administradoras Locales parte de las competencias que le son propias, conforme a las siguientes normas generales:

- a) La delegación se hará con el fin de obtener un mayor grado de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios. En todo caso, dichas competencias están subordinadas al plan de desarrollo del municipio;
- b) No se podrán descentralizar servicios ni asignar responsabilidades, sin la previa destinación de los recursos suficientes para atenderlos.

En ese mismo sentido, el artículo 38 de la Ley 1617 establece:

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.

En la asignación y delegación de atribuciones deberá evitarse la duplicación de funciones y organizaciones administrativas.

No podrán fijarse responsabilidades sin previa asignación de los recursos necesarios para su atención.

Lo anterior, sin tener en cuenta lo plasmado en los artículos 118 de la Ley 136 de 1994 y 77 de la Ley 1617 de 2013 sobre la administración de los corregimientos por parte de los corregidores, autoridad administrativa que se encuentra sometida a los mismos principios de competencia expuestos.

Elección de los ediles e integración de las JAL

Por otro lado, con respecto a la elección e integración de los ediles en las JAL, ambos regímenes son dispares en cuanto al número de miembros de la corporación. El régimen municipal, por su parte, en el artículo 119 de la Ley 136 de 1994 expone:

Artículo 119. Juntas Administradoras Locales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local, integrada por no menos de cinco (5) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de tres (3) años que deberán coincidir con el periodo de los concejos municipales. Los miembros de las juntas administradoras locales cumplirán sus funciones ad honorem.

A su vez, la Ley 1617 de 2013 señala:

Artículo 43 Elección. Las Juntas Administradoras Locales se elegirán popularmente para periodos de cuatro (4) años.

El número de ediles que componen las Juntas Administradoras Locales no será superior a doce (12).

El número de ediles que componen las juntas administradoras estará entre un mínimo de 9 y un máximo de 15; *los concejos distritales reglamentarán su conformación.*² (Cursiva fuera del texto original)

Es menester realizar la aclaración sobre la última parte del artículo inmediatamente precedente, pues la noción *conformación* contenida en él, hace referencia a disposición y organización de los elementos que componen un conjunto, es decir, el número (Pérez Porto y Merino, 2016), y no la manera de elección de este por la existencia de una norma especial en el ámbito electoral.

Empero, con respecto a este último punto de reglas para la elección de los ediles que integran las JAL, en relación con circunscripciones electorales que el régimen distrital no considera norma, se aplica de la manera general la norma electoral contenida en el régimen municipal:

Artículo 121. Circunscripción Electoral. Para los efectos a que se refiere el artículo 119 de la presente Ley, cada *comuna o corregimiento constituirán una circunscripción electoral.*

En las elecciones de Juntas Administradoras Locales, las votaciones se realizarán de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral siguiendo principios y reglas análogas a los que regulan la elección de concejales.

La Registraduría Nacional del Estado Civil organizará y vigilará el proceso de elecciones de Juntas Administradoras Locales. (Cursivas fuera del texto original)

Se debe tener presente que, para efectos de aplicación de esta norma, y teniendo en cuenta las implicaciones del régimen distrital, las expresiones *comunas* o *corre-*

² Es de anotar que el cambio en el número de miembros máximos de las JAL es un error propio de la ley.

gimientos son entendidos como *localidades*, toda vez que son estas las entidades territoriales creadas y que, por tanto, son estas las que constituyen la circunscripción electoral, sin considerar en el proceso electoral la existencia de la ruralidad dentro de aquella localidad. Lo anterior de conformidad con el inciso 2.º del mismo artículo, donde se conmina a la aplicación de los principios y reglas establecidos por el Consejo Nacional Electoral, al cual se atribuye, precisamente, la competencia en materia electoral.

La JAL en localidades urbano-rurales

En virtud de los planteamientos hasta aquí expuestos, la conformación de las JAL en localidades urbano-rurales debe seguir las normas plasmadas tanto en el régimen distrital como en el régimen municipal, ya que no hay norma que contenga disposición alguna al respecto a la hora de realizar la división por localidades.

Por tanto, las JAL ubicadas en localidades urbanas, rurales o urbano-rurales, deben apegarse a lo planteado en los artículos expuestos en la sección anterior. Por otra parte, al observar los criterios de asignación de competencia a las autoridades distritales, se evidenció que esto no hizo al momento de la determinación de la cantidad de ediles por zona (urbana o rural), tampoco a la determinación de cupos específicos, por criterios de participación y representación, de la ruralidad en localidades que posean ambas características. Es evidente que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 121 de la Ley 136 de 1994, en relación con las circunscripciones electorales de las JAL, la ruralidad y la urbanidad quedan subsumidas en la figura de localidad.

Partiendo de la preocupación por la representación de la ruralidad en las localidades con condiciones urbanas y rurales, se tiene que no hay norma alguna que atribuya la competencia a los alcaldes y concejos distritales para determinar la integración de las JAL con una asignación mínima de curules que permita la efectiva representación y participación de la ruralidad en ellas.

Como consecuencia de los anteriores planteamientos, y ante la evidente imposibilidad de incluir la representación y la participación de la ruralidad en la gestión de su territorio dentro de las JAL, por la desaparición de su circunscripción electoral y la falta de competencia de las autoridades distritales para realizar tal asignación, y buscando que la conversión de la ciudad de Santiago de Cali en Distrito Especial cumpla con los fines de gestión de los asuntos propios de cada territorio, como garantía del desarrollo y el ordenamiento armónico e integral, y sobre todo de la representación y la participación de la ciudadanía, se plantean las siguientes opciones:

Propuesta 1: creación de localidades totalmente rurales

El capítulo 4.º del Título II de la Ley 1617 de 2013, en los artículos 34 y 35 establece la manera en la que se debe dar la división político-administrativa del distrito;

así mismo, el artículo plantea la creación de las localidades. En estas normas se encuentra el elemento esencial a tener en cuenta en la nueva organización: las características sociales de sus habitantes y demás aspectos que identifiquen las localidades.

Debido a lo anterior, y teniendo como norte la búsqueda de representación y participación de la ruralidad en la gestión de su territorio y la ciudad, la implementación de 1 o 2 localidades de esas características permitiría el acceso a ello, lo que como consecuencia traería: (1) independencia de la urbanidad, (2) autoridades administrativas locales propias y (3) representación y participación.

Propuesta 2: implementación de los corregimientos y corregidores

Debido a que la ley no contempla competencia para asignar curules específicas a ediles en las zonas rurales, la segunda propuesta radica en la implementación del artículo 77 de la Ley 1617 de 2013 con respecto a la administración de los corregimientos por parte de los corregidores quienes, a tenor de esta ley y de manera coordinada con la comunidad de su jurisdicción cumplirán las funciones que les asignen los acuerdos y les deleguen los alcaldes, con sujeción a las leyes vigentes, además de las funciones asignadas por las disposiciones vigentes a las actuales inspecciones de policía.

Para la aplicación de este modelo se deben tener en cuenta las demás normas referentes a la administración de estos territorios como los artículos 311 del Decreto 1333 de 1986 y 117 de la Ley 136 de 1994, así como las relacionadas con los Fondos de Desarrollo Local contenidas en la Ley 1617 de 2013.

Propuesta 3: adición normativa relacionada con la integración de las JAL en localidades con composición urbana y rural

Debido a la estructura propia dada a los distritos especiales, a saber: alcalde distrital, concejo distrital, alcalde local y JAL, se da un efecto dominó sobre la elección de los miembros de esta última. Lo anterior tiene que ver con la disminución de circunscripciones electorales al suprimirse las comunas y los corregimientos.

Ante la posibilidad de la constitución de localidades urbano-rurales se identifica la necesidad de establecer bajo cuáles circunstancias la administración puede establecer porcentajes de participación de la ruralidad a través de aquellas corporaciones. De allí que sea necesario atribuir la competencia en la designación de curules especiales para la representación de la ruralidad, teniendo en cuenta que desde ella se faculta a la administración para su obrar. Por lo anterior, se construyó el siguiente artículo:³

³ Este fue presentado como artículo nuevo al Proyecto de Ley 227/19 Senado – 331/19 Cámara “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”; no obstante, por motivos de agenda legislativa, no fue discutido por el Congreso.

Artículo nuevo: La ley 1617 tendrá un artículo 43A de la siguiente manera:

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 efectivas, 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 diez por ciento (10 %) 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.

En suma, al revisar la normatividad a la luz de lo establecido en el artículo 121 de la Ley 136 de 1994, que trata las circunscripciones electorales de las JAL en la ruralidad y la urbanidad, y teniendo en cuenta la supresión de las comunas y los corregimientos, la representación y la participación quedan subsumidas en la figura de localidad, esto es, a las mayorías.

Consejos Territoriales de Planeación

Los Consejos Territoriales de Planeación han sido creados, por disposición de la Constitución, como el mecanismo por el cual se garantiza la participación ciudadana tanto en la construcción como en la evaluación de políticas públicas en el ámbito territorial, en concordancia con el principio de planeación participativa. De allí que se encuentre en el artículo 340 de la Constitución:

Artículo 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su periodo será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación. (Cursivas fuera del texto original)

Aunado a ello, dentro de las normas asociadas referentes a los Consejos Territoriales, se hallan las leyes 70 de 1993 y 152 de 1994; la primera en su artículo 48 establece la participación de la comunidad negra tanto en el Consejo Nacional de Planeación como en los Consejos Territoriales, según los procedimientos definidos en la Ley Orgánica de Planeación. Con respecto a la segunda norma, se debe hacer

énfasis que en su Capítulo IX, el cual regula lo relacionado con las autoridades e instancias territoriales de planeación y hace mención del tratamiento de estos en los distritos especiales en su artículo 34, expone:

Artículo 34. Consejos Territoriales de Planeación. Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso.

Los Consejos Territoriales de las nuevas categorías de entidades territoriales que se creen en desarrollo de la constitución vigente, estarán integrados por las personas que designe su máxima autoridad administrativa, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan los organismos que fueren equivalentes a las corporaciones administrativas existentes en los Departamentos o Municipios.

Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

El Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas, estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades, designados estos por el Consejo Indígena Territorial, de ternas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.

Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de planeación participarán representantes de los municipios.

Además, mediante el Decreto Reglamentario 2250 de 2002 se señala cómo debe darse la representación de los municipios, distritos, provincias y departamentos en el Consejo Nacional de Planeación. Por otra parte, el Decreto 028 de 2008, mediante el cual se define la estrategia de monitoreo y control integral al gasto, asigna en su artículo 17 a los Consejos Territoriales de Planeación la función de expedir un concepto técnico semestral sobre el grado de cumplimiento del Plan de Desarrollo.

A su vez, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) señala que “La autonomía funcional de los Consejos Territoriales de Planeación, como instancia de planeación, está ligada a las condiciones necesarias para atender eficientemente su objeto misional y no al reconocimiento de personería jurídica y presupuesto propio” (ESAP y DNP, 2011).

En lo relacionado con los planteamientos jurisprudenciales, y prosiguiendo con el desarrollo de esta categoría del ordenamiento jurídico colombiano, la Corte Constitucional resalta la importancia del carácter instrumental del Plan de Desarrollo, y de la participación que se debe suscitar en virtud de este (Corte Constitucional, 1996-B) y plantea:

Los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, deben ser, en lo posible, participativos, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. La participación democrática permea todo el proceso de planeación y no solo la elaboración del plan. Esto significa que es perfectamente legítimo que la ley establezca, dentro de ciertos límites, mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del plan que sean esencialmente participativos. (Corte Constitucional, 1996-B)

Así mismo, ha sostenido que el concepto que emita el Consejo Territorial de Planeación sobre el proyecto de Plan de Desarrollo de la entidad territorial, de su respectivo nivel, es obligatorio para que el acuerdo u ordenanza que lo apruebe tenga validez (Corte Constitucional, 1996-A). Igualmente, esta corporación se refiere al papel de los consejos frente al Plan de Desarrollo, señalando que

la realización del principio de participación consagrado en la Carta Política exige que la actuación del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, como instancias para la discusión del plan de desarrollo, se garantice no solo en la fase de aprobación sino también frente a las modificaciones del Plan, lo que le otorga a dichos consejos permanencia institucional para el cumplimiento de su función consultiva. (Corte Constitucional, 2003)

En consecuencia, el DNP plantea que la función consultiva de los Consejos Territoriales no acaba en la fase de discusión del Plan, sino que esta se extiende a las siguientes etapas relacionadas con su modificación (ESAP y DNP, 2011).

Teniendo estas normas presentes, no se encuentra ninguna distinción entre cómo deben funcionar los Consejos Territoriales de Planeación en los entes que tienen la categoría de municipio frente a aquellos que ostentan la de distritos especiales; por tanto, en la categorización de la ciudad de Santiago de Cali en uno, no se afectaría el funcionamiento de dichos consejos, salvo por la calificación que se les ha dado en la ciudad como *Consejos Municipales de Planeación*.

En síntesis, el papel principal de los Consejos Territoriales de Planeación es el de servir como instancia fundamental en los procesos de planeación de las entidades territoriales, garantizando, por demás, la participación ciudadana tanto en la construcción como en la evaluación de políticas públicas. Lo anterior atendiendo la finalidad estatal de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural.

No obstante, tras el rastreo normativo y jurisprudencial, no se entrevé que exista un tratamiento diferencial entre los Consejos Territoriales de Planeación municipales y distritales. Por ello, al darse la transición de la ciudad de Cali hacia un Distrito Especial, esta figura deberá atenderse bajo las normas generales que le corresponden a los Consejos Territoriales municipales.

Establecimiento Público Ambiental y el conflicto de competencias

Por medio de la Ley 1933 de 2018, y sometido al régimen distrital contenido en la Ley 1617 de 2013, se han suscitado especulaciones sobre las competencias que, por un lado, puede perder la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), y por otro, que es atribuible al Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA). Lo anterior, se ha enfocado principalmente en la jurisdicción de uno y otro sobre el territorio rural del distrito naciente, pues la CVC en la actualidad tiene jurisdicción sobre la zona rural del municipio y el DAGMA en la zona urbana. No obstante, al atribuirse la calidad de Distrito Especial se ha planteado que el DAGMA asume competencia sobre el territorio rural.

Frente a lo anterior, en primera medida es necesario remitirse a qué se debe entender como competencia, para posteriormente hacer un análisis de las normas pertinentes para su atribución, con el fin de determinar si el DAGMA puede o no extender su jurisdicción hacia la ruralidad del municipio de Santiago de Cali.

Ahora, teniendo presentes las implicaciones de la atribución de competencias a una entidad o servidor, avanzamos al segundo estadio de la competencia del DAGMA en la zona rural del Distrito Especial de Santiago de Cali. Así, se hace necesario concatenar una serie de artículos del ordenamiento colombiano; en primera medida, el artículo 313 de la Constitución Política, mediante el cual se asignan competencias a los concejos municipales y distritales, destacando el numeral 10:

Artículo 313. Corresponde a los concejos:

[...]

10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

Ello en virtud de las asignaciones realizadas por la Ley 90 de 1993 y la Ley 768 de 2002. La primera de ellas, en el inciso 1.º del artículo 66 establece:

Artículo 66. Competencias de Grandes Centros Urbanos. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) *ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.* Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación. (Cursivas fuera del texto original)

Por su parte, la Ley 768 de 2002 en su artículo 13, sus incisos 1.º y 2.º señala:

Artículo 13. Competencia Ambiental. Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Para tal fin, *los respectivos Concejos Distritales, a iniciativa del Alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política crearán un Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, el cual contará con un Consejo Directivo.* (Cursivas fuera del texto original)

Teniendo en cuenta estos planteamientos, se presenta una interpretación conflictiva sobre el alcance de las normas extraídas con respecto a los conceptos en ellas subrayados: *perímetro urbano, cabecera distrital y medio ambiente urbano*, conflicto que conlleva una colisión de competencias entre el ente territorial y la Corporación Autónoma (Velásquez, 2012). En este sentido, precisamente, se ha dicho:

La colisión de competencias entre autoridades ambientales urbanas y corporaciones autónomas no es solo un problema del distrito de Barranquilla. [...]. A su vez, los referentes bibliográficos sobre la gestión ambiental urbana dan cuenta de que la situación es también problemática en el Valle del Cauca, *a partir de las disputas competenciales entre la Corporación del Valle (CVC) y el DAGMA de Cali, en particular por el cobro de las tasas ambientales y el otorgamiento de licencias y permisos.* (Velásquez, 2012) (Cursivas fuera del texto original)

Ahora, en cuanto a la interpretación de estas normas, se han presentado diversas posiciones. La primera hace alusión a una competencia limitada por parte de las autoridades ambientales urbanas en relación con las Corporaciones Regionales Autónomas, debido a que la norma señala, en referencia a las primeras entidades: “se circunscribe única y exclusivamente a los problemas ambientales urbanos, asimilándolos a los propios de las relaciones de vecindad” (Velásquez, 2012).

Una segunda interpretación sobre las normas señala que

para determinar lo relacionado con el alcance de las competencias sobre medio ambiente urbano, es necesario propiciar un diálogo interdisciplinar con los asuntos urbano-territoriales, pues esto reconduce a un problema de espacio físico. *En este sentido se parte del supuesto de que los instrumentos de ordenación del territorio (planes de ordenamiento territorial –POT–) señalan con meridiana claridad qué es y hasta dónde se extiende el suelo urbano y, por tanto, la competencia de las autoridades ambientales urbanas.* (Velásquez, 2012) (Cursivas fuera del texto original)

De acuerdo con esto, la competencia de las autoridades ambientales urbanas debería extenderse hasta donde el respectivo instrumento señala los límites del suelo urbano del municipio o distrito.

Y, en una tercera vía interpretativa, se establece que, teniendo en cuenta las facultades que las autoridades ambientales urbanas ejercen, en virtud de la redacción del artículo 66 de la Ley 90 de 1993, son las mismas competencias que las atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) dentro del perímetro del municipio o distrito. Entendiendo este último no solo como una extensión al suelo urbano declarado en el instrumento de ordenamiento territorial, sino también como el suelo de expansión tanto urbana como rural, ya que son parte del término municipal (Velásquez, 2012).

Todos estos criterios han sido aplicados indistintamente en el territorio colombiano cuando se ha presentado colisión de competencias entre entidades. Sin embargo, es necesario establecer un criterio con el que se puedan conjurar todos o la mayoría de los criterios ya expuestos. Por lo anterior, se ha establecido mediante una mirada holística al ordenamiento colombiano que, en primera instancia, la Corte Constitucional (2008) ha establecido que

los servidores públicos, cuando actúan en ejercicio de su poder, tienen un rango muy limitado de autonomía y *deben orientarse a la defensa de todos los derechos fundamentales de todas las personas habitantes del territorio.* (Cursivas fuera del texto original)

Esta orientación en la defensa de los derechos fundamentales tiene una importancia superlativa cuando se habla de ordenamiento territorial, pues de tal depende el desarrollo armónico que, además, ofrece los servicios a través de los cuales los habitantes satisfacen necesidades elementales para el correcto ejercicio de sus derechos. En este sentido, y como segunda instancia, tomando la categoría *medio ambiente urbano*, considerada en los artículos 66 de la Ley 90 de 1993 y 13 de la Ley 768 de 2002, se debe entender este como un límite para el ejercicio de las competencias de las autoridades en grandes centros urbanos del país (Velásquez, 2012). De allí que se debe considerar el medio ambiente como

bien jurídico protegido hace referencia no solo a los elementos naturales del ambiente estudiados de manera principal por las ciencias naturales, sino que involucra también lo social y lo cultural. *Al derecho le interesa no solo proteger de la sobreexplotación o alteración a los elementos naturales esenciales del ambiente, sino al espacio sociocultural y artificial, pues son interdependientes y están íntimamente conectados.* En dicha relación recíproca, el ambiente natural se ve permanentemente condicionado por el denominado “ambiente artificial” y viceversa. (Velásquez, 2012) (Cursivas fuera del texto original)

Se advierte, por tanto, que no es posible que se determine una competencia restringida a la autoridad ambiental urbana al suelo urbano, y asignarle a otra entidad, como las CAR competencias sobre el medio ambiente en territorio considerado dentro del instrumento de planificación. En esta función se estaría privilegiando la división político-administrativa por encima de la integralidad del medio ambiente (Velásquez,

2012). Aunado a ello, desde la doctrina se ha planteado que el ecosistema urbano es una realidad altamente compleja e interconectada, que no responde solo con su espacio propio o consolidado sino también con periferia o ámbito rural (Perloff, 1973).

Por tanto, es viable afirmar que las autoridades ambientales urbanas gozan de las competencias ambientales en el espacio físico del respectivo municipio o distrito, independientemente de la categoría de suelo urbano o del perímetro de servicios establecido (Velásquez, 2012). Esto significa que una autoridad ambiental de un gran centro urbano, considerado municipio o distrito, tiene competencias en el suelo de expansión urbana y en el suelo rural. Y que, conjuntamente, partiendo del principio holístico y de integridad del ambiente, tiene competencia en prevención cuando se trate de un recurso compartido entre su perímetro urbano y la jurisdicción de una autoridad ambiental departamental o regional (Velásquez, 2012), en virtud de la defensa de los derechos fundamentales de los habitantes de esos territorios.

En suma, las normas del ordenamiento colombiano correspondientes a la atribución de competencias en materia ambiental no son claras al establecer tales a las diferentes entidades; por ello la colisión entre autoridades ambientales urbanas y las CAR. Por lo anterior, desde la doctrina se han decantado diversos criterios de interpretación aplicados en las distintas colisiones suscitadas, entre ellos: un criterio restrictivo de la actuación de la autoridad urbana, un segundo criterio instrumentalista que atiende lo contenido en los POT en cuanto a límites del municipio o distrito, y un tercer criterio extensivo relacionado con el entendimiento del término *municipio* como un todo que abarca las áreas de expansión y suelo rural.

No obstante, al encontrar que las competencias deben ser atribuidas de manera que se propenda por la defensa de los derechos fundamentales de los habitantes de la nación, y por medio del criterio holístico, tomando la integralidad del medio ambiente sobre la división político-administrativa, se asevera la competencia de las autoridades ambientales locales no solo sobre el territorio urbano, sino sobre el territorio de expansión y el suelo rural, elementos constituidos tanto en el instrumento de planificación como en la constitución misma del territorio municipal. Por último, las leyes 90 de 1993 y 768 de 2002, aunque de manera poco clara en su redacción, equiparan el tratamiento de municipios y distritos en lo que tiene que ver con competencias ambientales.

Conclusiones

Cabe resaltar que la categorización como Distrito Especial permite dar un paso más en la consolidación de una estructura administrativa que exige la articulación y optimización de acciones en sectores específicos reconocidos como atribuciones especiales en la Ley 1933 de 2018, y que fueron trabajados y fortalecidos en la reforma administrativa de 2016.

No obstante, dentro de las dificultades que persisten, aun siendo trabajadas en la reforma, se evidencia la poca atención por parte de la administración a lugares apartados de la urbe, siendo el caso específico de algunos corregimientos, y la prestación de servicios públicos de manera eficiente, así como la ausencia de estructura administrativa de algunas entidades. Por tanto, se encuentra en esta categorización, gracias a las herramientas otorgadas por la Ley 1617, el camino para que las autoridades administrativas subsanen estas falencias mediante una nueva división territorial en localidades, donde cada una de ellas tendrá su Fondo de Desarrollo Local para la inversión en el territorio que comprende.

Además, de acuerdo con lo analizado, con respecto a los vacíos y antinomias presentes en el régimen distrital, se presenta la oportunidad de replantear el POT rompiendo con las vigencias y tiempos, la revisión y los ajustes, al encontrarse la administración frente a la necesidad de establecer una nueva forma de ordenar el territorio de manera que se pueda responder a las necesidades de la comunidad en materia de cobertura y eficiencia por parte de las entidades públicas.

Igualmente, es el momento en que por medio de la estructura fortalecida de las JAL y los nacientes alcaldes locales se dé mayor participación a la ciudadanía. Por esto, y teniendo en cuenta el trabajo realizado, es menester establecer la relevancia que pueden cobrar los corregimientos y corregidores como el mecanismo preciso para la interacción comunidad-administración ante la imposibilidad de determinar la manera de integración de las JAL en localidades de composición urbana y rural.

Por último, asume dos grandes desafíos el Distrito Especial de Santiago de Cali. El primero es el de encontrar la división en localidades que responda al criterio de homogeneidad relativa, para satisfacer la integración social respetando la diferencia y la aceptación social de esta división. El segundo desafío relacionado esencialmente con la respuesta y adaptación del Distrito a las atribuciones especiales otorgadas por la Ley 1933 de 2019, debido a la exhortación legal a responder por ellas, dando cuenta, además, del cumplimiento de las normas relacionadas con el desarrollo turístico dentro de los distritos especiales.

Referencias

- Avendaño, M. (2005). La homogeneidad del pluralismo. *Revista Electrónica de Filosofía*, (1).
- Barría Paredes, M. (2011). El elemento de interpretación gramatical: su origen en Savigny, algunos autores modernos y la doctrina nacional. *Ars Boni et Aequi*, 7(2). <http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/ART.8-BARRIA.pdf>
- Botero, N. (2017). Una reforma administrativa que estaba pendiente. En P. Sanabria & E. Rodríguez (eds.), *Transformar lo público: perspectivas sobre la reforma administrativa de Santiago de Cali de 2016*. Editorial Universidad Icesi.

- Congreso de la República de Colombia. Ley 70 de 1993 (27 de agosto), por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Diario Oficial 41.013.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 80 de 1993 (28 de octubre), por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial 41.094.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 99 de 1993 (22 de diciembre), por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 41.146.
- Congreso de la República de Colombia. 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 41.377.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 152 de 1994 (15 de julio), por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial 41.450.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 388 de 1997 (18 de julio), por la cual se modifica la Ley 9.^a de 1989, y la Ley 3.^a de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 43.091.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 488 de 1998 (24 de diciembre), por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales. Diario Oficial 43.460.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 489 de 1998 (29 de diciembre), por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 43.464.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 497 de 1999 (10 de febrero), por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento. Diario Oficial 43.499.
- Congreso de la República de Colombia. 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 44.188.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 768 de 2002 (7 de agosto), 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 44.893.

- Congreso de la República de Colombia. Ley 788 de 2002 (27 de diciembre), por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 45.046.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 902 de 2004 (26 de julio), por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 45.622.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1454 de 2011 (28 de junio), por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial 48.115.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1537 de 2012 (20 de junio), por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48.467.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1551 de 2012 (6 de julio), por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial 48.483.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1617 de 2013 (5 de febrero), por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. Diario Oficial 48.695.
- Congreso de la República de Colombia. 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 48.776.
- Congreso de la República de Colombia. Proyecto de Ley 138 de 2017, por medio del cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de servicios.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1933 de 2018 (1.º de agosto), por la cual se declara a Cali como Distrito Especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios.
- Consejo de Estado. Radicado: 17833 de 2011 (18 de agosto). [C. P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez].
- Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 1993 (19 de agosto). [M. P. Vladimiro Naranjo Mesa].
- Corte Constitucional. Sentencia C-015 de 1996 (23 de enero) [M. P. José Gregorio Hernández Galindo].
- Corte Constitucional. Sentencia C-191 de 1996 (8 de mayo) [M. P. Alejandro Martínez Caballero].
- Corte Constitucional. Sentencia C-894 de 1999 (10 de noviembre). [M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz].
- Corte Constitucional. Sentencia C-1175 de 2001 (8 de noviembre). [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa].

- Corte Constitucional. Sentencia C-524 de 2003 (1.º de julio). [M. P. Jaime Córdoba Triviño].
- Corte Constitucional. Sentencia C-538 de 2005 (24 de mayo). [M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra].
- Corte Constitucional. Sentencia T-1037 de 2008 (23 de octubre). [M. P. Jaime Córdoba Triviño].
- Corte Constitucional. Sentencia C-192 de 2016 (20 de abril). [M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].
- Definición. (s. f.). Definición de conformación. <https://definicion.de/conformacion/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f.). Conceptos Básicos. https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). Rutas especializadas para la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial. <https://kiterritorial.co/wp-content/uploads/2015/12/15Rutas-Especializadas-Plan-de-Ordenamiento-Territorial-Municipal-y-distrital.pdf>
- Dromi, R. (1998). Derecho Administrativo (7.ª ed.). Ciudad Argentina.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) & Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacion/Guia%20Consejos%20Territoriales%20web.pdf>
- González, J. (1990). Sociología de las culturas subalternas (2.ª ed.). Universidad Autónoma de Baja California.
- Hernández, P. (1999). Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia. Legis.
- Hogg, M. & Vaughan, G. (2008). Psicología social (5.ª ed.). Editorial Médica Panamericana.
- Infestas, A. & Lambea, M. (1997). Los intereses de la sociología actual. Proyecto A Ediciones.
- Jiménez Barrero, C. (2007). Desconcentración administrativa: el caso de las localidades en el Distrito Capital [tesis de especialización inédita]. Escuela Superior de Administración Pública. <http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/desconcentraci%C3%B3n%20administrativa%20el%20caso%20de%20las%20localidades%20del%20distrito%20capital.pdf>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (s. f.). Marco general. Revisión y ajuste del Plan del Ordenamiento Territorial.
- Orellana, L. (2000). La supletoriedad de las leyes. Revista Chilena de Derecho, 27(4). <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/14864/000311710.pdf?sequence=1>

- Ovejero, A. (2007). Las relaciones humanas. Psicología social. Teórica y aplicada. Biblioteca Nueva.
- Presidencia de la República. Decreto 1333 de 1986 (25 de abril), por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Diario Oficial 37.466.
- Presidencia de la República. Decreto Ley 1421 de 1993 (21 de julio), por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. Diario Oficial 40.958.
- Presidencia de la República. Decreto 2250 de 2002 (8 de octubre), por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 9.º de la Ley 152 de 1994.
- Presidencia de la República. Decreto 4002 de 2004 (30 de noviembre), por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997. Diario Oficial 45.749.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2011). Preguntas frecuentes sobre la elección de ediles para conformar las Juntas Administradoras Locales. <https://www.registraduria.gov.co/Preguntas-frecuentes-sobre-la.html>
- Rico, J. & Rosero, S. (2014). Los municipios de régimen especial, el caso de los distritos en Colombia [tesis de grado]. Pontificia Universidad Javeriana, Cali.
- Sayagués, E. (2004). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I (9.ª ed.). Fundación de Cultura Universitaria.
- Secretaría de Despacho Alcaldía de Medellín. Concepto 124 de 2015 (22 de septiembre), sobre la ruta jurídica para elevar el municipio de Medellín a la categoría de Distrito Especial de Innovación.
- Stassinopoulos, M. (1981). El acto administrativo. Jesca.

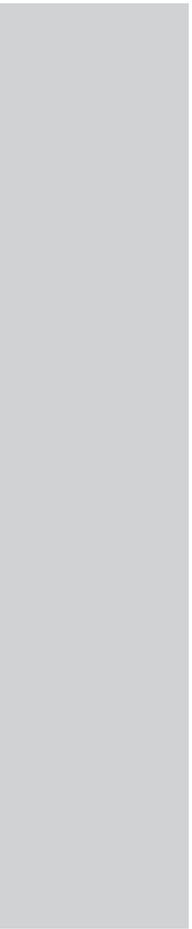
C A P Í T U L O

6

**RETOS ELECTORALES DEL
DISEÑO DEL DISTRITO
ESPECIAL DE
SANTIAGO DE CALI**

**JUAN PABLO MILANESE
ANGIE LIZETH CALAMBÁS PECHENÉ**

DOI: 10.51564/2021.08



Introducción

Es indiscutible que el tránsito de municipio a Distrito Especial trae aparejados múltiples desafíos. Los más visibles suelen estar directamente asociados a cuestiones como la planeación del territorio, la distribución espacial de los equipamientos públicos, la adjudicación de responsabilidades entre el orden municipal y el local, etc. Sin embargo, existe un aspecto que, no obstante su relevancia, tiende a pasar desapercibido: el efecto del diseño del distrito sobre los resultados electorales y la representación política.

Si bien este cambio no produce ningún tipo de alteración en la mayor parte de los comicios, los únicos que sufren modificaciones son aquellos que se celebran para la elección de las Juntas Administradores Locales (JAL) las dinámicas de la política local podrían experimentar variaciones importantes, no solo porque el número de este tipo de corporaciones se reducirá visiblemente, sino también porque el peso relativo de cada una de ellas se incrementará de forma significativa.

Este aumento se debe al hecho de que ser edil implica la adquisición del derecho a una renta, lo que está relacionado con el representativo incremento de los recursos económicos que comenzarán a manejar las JAL, a lo que se suma el hecho de que serán los mismos ediles de cada localidad quienes presentarán las ternas para que el alcalde mayor elija a los alcaldes locales.

Partiendo de estas premisas, este capítulo pretende analizar, a través de una serie de simulaciones (basadas en las elecciones a Concejo 2015 y 2019), algunas de las características que podría asumir la competencia y las dinámicas de representación política local en las distintas localidades. El estudio se realiza a partir de dos elementos fundamentales: en primer lugar, la división política planteada en el informe técnico *Lineamientos para la administración pública del nuevo Distrito Especial de Santiago de Cali* (2019); en segundo lugar, teniendo en cuenta la magnitud de los distritos electorales (número de asientos a distribuir en cada JAL).

En este sentido, a lo largo de su desarrollo podrá apreciarse que, partiendo de la premisa de que no se realizó un ejercicio de *gerrymandering*¹ (de hecho, en el diseño de los municipios no se utilizó la variable electoral, aunque sí se testeó posteriormente para evaluar sus efectos),² la variación de la magnitud de los distritos electorales (entre 9 y 15 como señala la ley) parece ejercer un efecto notablemente intenso sobre la representación de las distintas fuerzas políticas, que el diseño de las circunscripciones.

Dentro de este marco, como indica la teoría, de utilizarse distritos caracterizados por mayores magnitudes electorales, existirá un aumento de la proporcionalidad del sistema que permitirá el acceso a cargos de partidos más pequeños, mientras que, a menor magnitud, aumentará la representación de los partidos más grandes en detrimento de los anteriores.

Herramientas conceptuales para la realización del análisis

El principal pilar conceptual del estudio es la noción de proporcionalidad de los sistemas electorales. Esta se entiende como una distribución similar de votos y asientos que obtiene cada partido en cada distrito en una elección particular (Gallagher, 1991, 1992). En este orden de ideas, un sistema será perfectamente proporcional cuando el porcentaje de sufragios y curules alcanzados por las diferentes fuerzas en competencia sea idéntico; cuanto más alta sea la variación que estos exhiban, mayor será, por el contrario, la desproporcionalidad.

Lejos de ser inocua, esta característica impacta significativamente tanto en los comportamientos de los electores como en el de los partidos y, como consecuencia, en el tipo de competencia que podrá apreciarse en un sistema. De hecho, siguiendo la tradición establecida por Duverger (2001), el número y el tamaño de los partidos dependerán en buena medida del nivel de proporcionalidad. Esta característica está directamente asociada a los efectos mecánicos y psicológicos que producen los sistemas electorales (planteados por ese mismo autor),³ incentivando, los segundos, la existencia de comportamientos sinceros o estratégicos por parte de los votantes (Taagepera, 2009).

Así, un sistema caracterizado por un bajo nivel de proporcionalidad induce al elector a asumir comportamientos estratégicos, entendidos como la renuncia a su

- 1 Se entiende como *gerrymandering* la manipulación espacial de un distrito electoral para incentivar de antemano un resultado deseado.
- 2 De hecho, como puede apreciarse en capítulos previos, el diseño fue realizado mediante la utilización de criterios que no guardan ningún tipo de relación con las dinámicas electorales.
- 3 El efecto mecánico es el resultado de la conversión de votos en escaños hasta ahora descrita. El psicológico es el resultado del impacto que el anterior produce en el comportamiento tanto de votantes como de candidatos.

opción favorita (en caso de que esta tenga pocas posibilidades de ser electa) y la selección de un subóptimo que le permita maximizar la utilidad de su voto.⁴ Como contracara, se producirá un desincentivo de las conductas sinceras de aquellos cuyas preferencias carezcan de “expectativas de elección”. De este modo, los partidos más débiles tienden a perder votos a medida que se acerca la fecha de un comicio, agregándose las preferencias originalmente orientadas hacia estos en las opciones con mayores chances de ser elegidas.

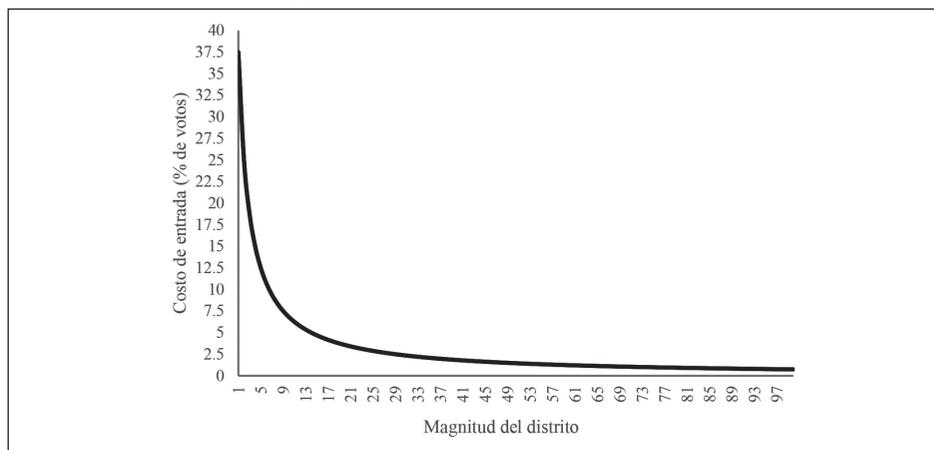
En este contexto, un bajo nivel de proporcionalidad dificulta las posibilidades de que ese tipo de partidos obtengan representación, mientras que su aumento simplifica el acceso a representación. De hecho, su incremento está negativamente correlacionado con el porcentaje de votos necesarios para obtener representación (al menos un asiento), lo que, a su vez, estimula a los electores a sufragar por su opción favorita, aun cuando esta sea claramente minoritaria.

Pero, ¿cuáles son los factores que inciden más intensamente en la proporcionalidad de un sistema? Desde el punto de vista institucional, es decir desde las reglas del juego, son especialmente dos: la magnitud del distrito electoral (M) y la existencia de barreras legales (umbral). Con respecto a la primera, existe consenso en que se relacionan de forma directa con la proporcionalidad, como consecuencia de un efecto matemático (Cox, 1997; Lijphart, 1994; Rae, 1971; Taagepera & Shugart, 1989; Taagepera, 2009; Sartori, 1986; Nohlen, 1998). Así, como se mencionó, *ceteris paribus*, a medida que M aumenta, disminuye el porcentaje de votos necesarios para poder obtener representación,⁵ desincentivando la agrupación de distintas fuerzas (figura 1). Por el contrario, una disminución de la magnitud aumentará el porcentaje de votos necesarios para alcanzar un escaño, estimulando la agregación partidaria.

Pero si la magnitud es la variable que más intensamente impacta en la proporcionalidad de un sistema, asociado a ella debe existir un punto de quiebre desde el que se comienza a apreciar el predominio de comportamientos sinceros o estratégicos. La evidencia empírica demuestra que este es $M=5$ (Cox, 1997, Sartori, 1986; Rae, 1970). De este modo, las magnitudes menores a este umbral se caracterizarán por un predominio de los comportamientos estratégicos, mientras que las mayores producirán el efecto inverso.

⁴ En Colombia la noción de comportamiento estratégico es popularmente conocida como voto útil.

⁵ Aunque no pueda afirmarse que un alto nivel de proporcionalidad fragmente al sistema. En realidad existen convincentes cuestionamientos al hecho de que un incremento de la magnitud produzca el mismo efecto en el número de partidos (Cox, 1997; Sartori, 1994; Lijphart, 1994). A decir verdad, si bien esa tendencia es esperable desde un punto de vista lógico, es complejo establecer predicciones precisas en esa dirección (Cox, 1997, p. 192). Al respecto, Sartori (1986), argumenta que una mayor proporcionalidad no produce un efecto multiplicador de los partidos, sino que refleja más fielmente las preferencias del electorado que se verían distorsionadas por la disminución de M .

Figura 1.Costo de entrada (en % de votos) de acuerdo con la magnitud distrital⁶

La segunda variable (institucional) que produce efectos visibles sobre la proporcionalidad es la existencia de barreras legales (Gallagher y Mitchell, 2008).⁷ En este caso, cuanto más altas sean estas, mayor el porcentaje de votos necesarios para obtener representación y, como consecuencia de ello, menor también la proporcionalidad del sistema.

Sin embargo, los efectos reductores que estas ocasionan suelen ser mucho más sutiles que los provocados por M .⁸ De hecho, este tipo de barreras son comúnmente utilizadas como estrategias de corrección de los efectos potencialmente perjudiciales del “exceso” de proporcionalidad (como altos niveles de fragmentación que traen aparejados aumentos visibles de los costos de transacción)⁹ en distritos caracterizados por muy altas magnitudes. Cabe señalar que, por el contrario, sus efectos en distritos de baja magnitud (a menos que el umbral se fije en un porcentaje muy alto de votos) tienden a ser estériles.¹⁰ Desde este punto de vista, un umbral como

6 De acuerdo con Gallagher y Mitchell (2008), la fórmula para calcular el umbral de facto (t) es $t=75(\%)/M+1$.

7 Las fórmulas de conversión también pueden hacerlo; por ejemplo, la teoría señala que los sistemas de cociente tienden a beneficiar ligeramente a los partidos más pequeños, mientras que los de divisor producen el efecto contrario (Nohlen, 1998). Sin embargo, las variaciones que estas normalmente producen son pequeñas, en muchas oportunidades, apenas perceptibles.

8 A menos que sean muy altas; sin embargo, esto sucede con frecuencia en casos con regímenes cuestionablemente democráticos como pueden ser los de Turquía (con un umbral del 10 %) o Rusia (con uno del 7 %).

9 Una corporación de carácter legislativo caracterizada por un alto nivel de fragmentación (es decir, un gran número de partidos relevantes) obliga a cualquier Ejecutivo a tener que convencer a múltiples actores para alcanzar mayorías. Esto implica, también, que deberá distribuir abundantes recursos políticos (a los que tendrá que renunciar en primera persona) para conseguir apoyos que garanticen gobernabilidad.

10 Por ejemplo, un umbral del 2 % será irrelevante en un sistema binominal ($M=2$), donde con dificultad se obtendrá representación con menos de un 25 % de los votos. En ese caso, el umbral efectivo está significativamente por encima del legal, transformando este último en un arreglo institucional insignificante.

el que se utiliza para las elecciones al Senado (3 % de los votos válidos), en principio solo tendría efecto en esa corporación (donde $M=100$ produce un umbral efectivo del 0,74%), en el Concejo Distrital de Bogotá (en el que $M=45$ genera uno del 1,63%) y la Asamblea Departamental de Antioquia ($M=26$ con uno del 2,77 %) y no en el resto de las corporaciones, donde para obtener representación se necesitará alcanzar, de cualquier modo, un porcentaje superior al de la barrera legal (figura 1).¹¹

De hecho, es importante mencionar que en las demás corporaciones de elección popular los umbrales establecidos por la Constitución no son equivalentes al del Senado. Estos varían según el caso entre el 50 % y el 30 % del cociente electoral, utilizándose el primero para concejos y JAL.

Sin embargo, como se mencionó, los resultados que este tipo de barrera produce en los últimos casos tienden a ser moderados, incluyéndose o excluyéndose, de acuerdo con la fórmula, partidos que obtuvieron porcentajes de votos muy bajos y, por tanto, de hacerlo, hubieran recibido un bajo número de asientos.

Características del sistema electoral colombiano y efectos potenciales sobre las “nuevas” JAL

Desde la Reforma Política realizada en 2003, el sistema electoral colombiano experimentó ajustes y correcciones, pero no modificaciones significativas. Desde entonces, una revisión general de las corporaciones de carácter colegiado muestra una relativa homogeneidad, tanto desde el punto de vista de la naturaleza plurinominal de los distritos, como de la fórmula de conversión de votos en escaños, los tipos de listas y las barreras de entrada (tabla 1).

Las características apenas descritas muestran, para las elecciones de JAL de las localidades de los distritos especiales, un sistema caracterizado por un razonablemente alto nivel de proporcionalidad. Esto se debe, en particular, a las elevadas magnitudes de los distritos electorales (de acuerdo con Nohlen, 1998, tanto 9 como 15 deben ser consideradas magnitudes altas) y las bajas barreras legales de entrada que, a pesar de su variabilidad, son menores al porcentaje de votos mínimo estimado (costo de entrada según figura 1) necesario para obtener representación (el 4,7 % en caso de magnitud 15 y el 7,5 % en caso de magnitud 9).

Desde el punto de vista teórico, los porcentajes apenas planteados permitirían la obtención de asientos, sin ningún tipo de dificultad, por parte de los partidos grandes (aunque dado el porcentaje de votos obtenidos por las fuerzas que compiten en Cali no puede hacerse referencia a este tipo de partido) y medianos, volviéndose complejo en los casos de magnitud 9 el ingreso a los partidos pequeños (dificultad

¹¹ Los que siguen, dependiendo de la magnitud son los concejos de $M=21$; casos como los de Cali, Medellín, Barranquilla o Bucaramanga, en los que el umbral fáctico es del 3,4 % superior al 3 % del Senado.

Tabla 1.
Características principales del sistema electoral colombiano

Arreglo institucional	Caracterización general	Caracterización JAL
Tipo de distrito y magnitud distrital	Plurinominales de magnitud variable.	Plurinominales con magnitudes mínimas de 9 y máximas de 15 para los distritos de interés del presente trabajo.
Fórmula de conversión	Divisor D'Hondt (cifra repartidora según la Constitución).	Divisor D'Hondt (cifra repartidora según la Constitución).
Tipos de listas	Cerradas bloqueadas (cerradas según la Constitución) y cerradas no bloqueadas (abiertas según la Constitución).	Cerradas bloqueadas (cerradas según la Constitución) y cerradas no bloqueadas (abiertas según la Constitución).
Barreras legales (umbral)	El 3 % de los votos válidos (Senado). El 50 % y 30 % del cociente electoral según M (Cámara de Representantes). El 50 % del cociente electoral (concejos y asambleas).	El 50 % del cociente electoral.

Fuente: elaboración propia con base en Albarracín y Milanese (2012).

que se reduciría sensiblemente de establecerse $M=15$) e imposible para aquellos con porcentajes de votos “insignificantes”. Pero estas premisas lógicas pueden apreciarse empíricamente realizando simulaciones a partir de los resultados electorales.

Análisis de los casos con datos de 2015 y 2019

Las simulaciones en las que se basa el análisis fueron realizadas a partir de las elecciones para el Concejo Municipal de los años 2015 y 2019.¹² Aunque su escogencia por sobre las JAL puede ser cuestionada (en las localidades existirá este último tipo de corporación) existen razones de peso para hacerlo. En primer lugar, porque las actuales JAL (elegidas en las veintidós comunas existentes) cuentan con una relevancia significativamente menor de la que, con total seguridad, ostentarán las

¹² En ambos casos fue omitido el puesto censo debido a la distorsión que produciría de los resultados. De hecho, el grueso de los votantes que ejercen el derecho al sufragio en él, lo hacen porque no han solicitado que se les asigne un puesto de votación específico, designándosele este por defecto. Lo anterior produce que se concentre una cantidad notablemente alta de votantes (es el puesto más grande de la ciudad), entre los que una enorme proporción no está domiciliada en la localidad. No es un tema menor, pues debería ser tenido en cuenta para la elección de los ediles de la localidad en la que este puesto está físicamente, ya que la mayor parte de los ediles podrían ser elegidos por votantes ajenos al territorio.

de las eventuales localidades. Esto posiblemente acerque, aunque seguramente no igualará, los niveles de participación de estas a los estándares del Concejo, corporación cuyas elecciones exhiben grados de abstención notablemente más bajos.

Son múltiples las explicaciones que llevan a tal conclusión, pudiéndose enumerar como las principales:

- Los ediles de las localidades recibirán una remuneración a diferencia de los actuales, que ejercen su función *ad honorem*. Esto podría producir un aumento de los incentivos para que dirigentes locales de mayor peso (concejales, pero incluso congresistas y sus delfines) jueguen “en llave” con ellos, movilizando una mayor cantidad de votos.
- Los ediles serán los responsables de elaborar la terna que permitirá la elección del alcalde local. Esto se constituye, sin lugar a dudas, como un incentivo no solo para ocupar el cargo, sino también para que los tipos de dirigentes previamente mencionados impulsen a personas que aspiren hacerlo. Así, en relación con el punto anterior, es probable que actores con alto peso específico promocionen candidatos “prestándoles” votos con el objetivo de acceder a los recursos de poder que las alcaldías locales puedan llegar a ofrecer.
- Los recursos económicos de los que dispondrán las nuevas localidades son visiblemente mayores que aquellos que hoy ejecutan las comunas.¹³ Este último punto refuerza, indudablemente, los dos argumentos previamente señalados.

Como puede apreciarse, el crecimiento de la relevancia institucional del cargo puede contribuir a despertar más intensamente el interés de la ciudadanía, así como también el de los mismos actores políticos que seguramente activarán con más fuerza los recursos político-electorales a su disposición,¹⁴ elevando el perfil de la elección y de los actores que compiten en ella. Esto no solamente puede hacer que aumente la participación del electorado (que es más alta para el Concejo que para las JAL); incluso puede disminuir el alto nivel de voto en blanco que suele existir para dicha corporación.

Aclarado lo anterior, el siguiente paso consiste en la realización de las mencionadas simulaciones, utilizando las magnitudes distritales que constituyen el piso (9) y el techo (15) de escaños que pueden ser distribuidos de acuerdo con la Ley 1617 de Distritos.

¹³ Mientras que hoy 37 comunas y corregimientos manejan de forma agregada un presupuesto de alrededor de \$30.000 millones. Las seis localidades diseñadas en este caso tendrían uno no menor (también de forma agregada) a los \$110.000 millones.

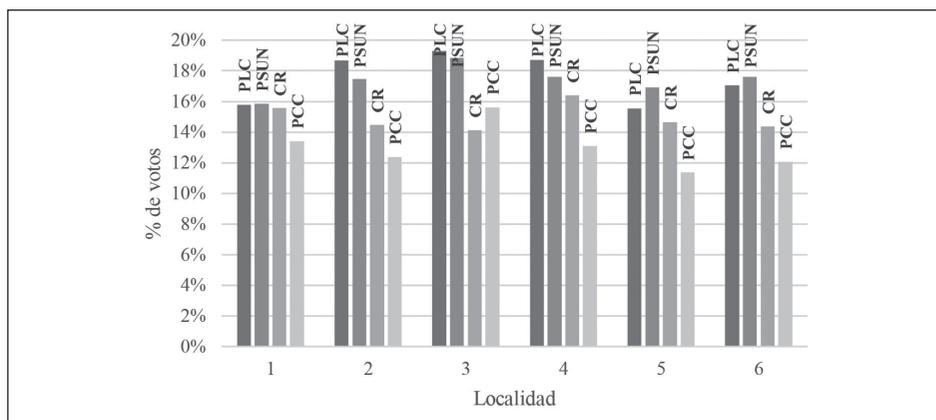
¹⁴ Ya sea en la “versión más deseable” de una campaña basada en ideas y proyectos, hasta en otras fundadas en intercambios de tipo particularista, como pueden ser el clientelismo y el patronazgo.

El primer punto para destacar es que ambas elecciones producen (como puede ser apreciado en las tablas 2 y 3) un efecto similar desde el punto de vista de la constitución de las fuerzas partidarias presentes y el tipo de competencia. Se hace referencia a la existencia de un grupo de partidos medianos (en realidad podría considerárseles medianos solo desde un punto de vista relativo, es decir en comparación con sus contrincantes, ya que ninguno alcanza el 20 % de los votos), un grupo de fuerzas pequeñas que oscilan entre el 3 % y el 8 % de los votos y, finalmente, un conjunto de partidos *baladí* (que no lograría sobrepasar el 2 % de los votos válidos).

Los datos también permiten apreciar que, no obstante, existe una relativa estabilidad de las etiquetas que forman parte de cada grupo; pueden observarse algunos casos caracterizados por sensibles variaciones. De este modo, si entre los partidos de mayor tamaño se mantienen en ambos comicios el Partido Liberal Colombiano (PLC), el Partido Social de Unidad Nacional (PSUN) y el Partido Conservador Colombiano (PCC), Cambio Radical (CR) dejó de formar parte de ese grupo y fue “reemplazado” por la Alianza Verde (AV) (figura 2).

Figura 2.

Resultados por localidad 2015. Partidos de mayor tamaño

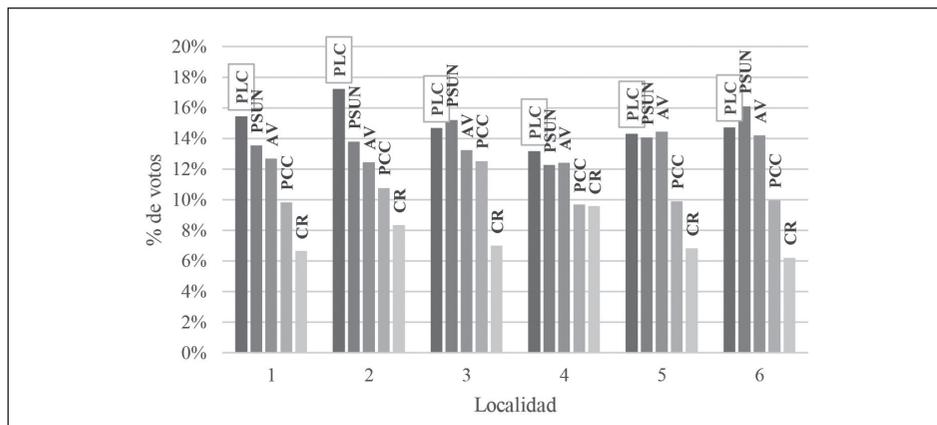


Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (preconteo).

En el segundo segmento, más allá de la inclusión de CR, se mantienen establemente el Centro Democrático (CD) y el Polo Democrático Alternativo junto al Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) al que se sumaron, durante la última elección, nuevos partidos como Colombia Justa Libres (CJL) y Colombia Renaciente (ColRen) (figuras 3-5).

Figura 3.

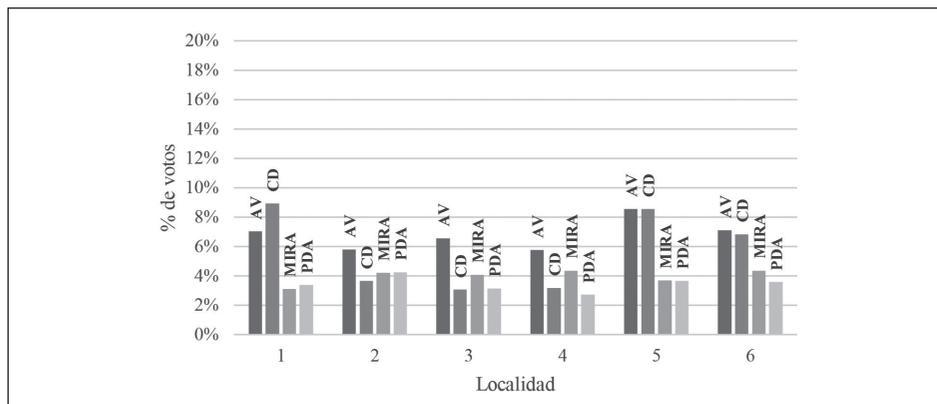
Resultados por localidad 2019. Partidos de mayor tamaño



Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (preconteo).

Figura 4.

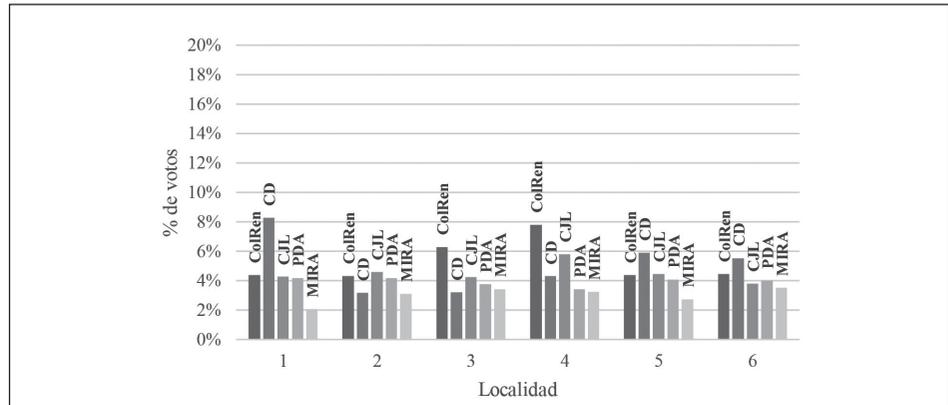
Resultados por localidad 2015. Partidos de tamaño intermedio



Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (preconteo).

Figura 5.

Resultados por localidad 2019. Partidos de tamaño intermedio

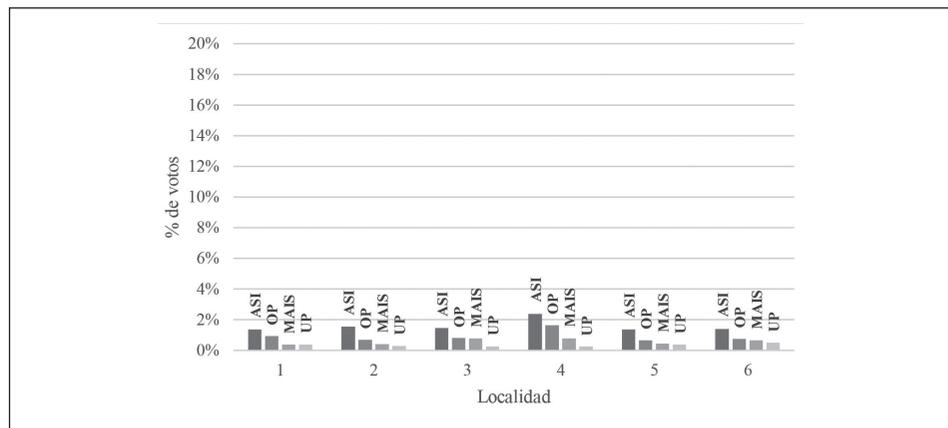


Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (preconteo).

Por último, en el grupo de partidos con las votaciones más pequeñas pueden ser ubicados la Alianza Social Independiente (ASI), el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), junto a la Unión Patriótica (UP) que en la última elección se presentó coaligado a Colombia Humana (CH) y la desaparecida Opción Ciudadana (OP), cuyo lugar fue ocupado por la Alianza Democrática Afrocolombiana (ADA), que se lanzó por primera vez en elecciones locales (figuras 6 y 7).

Figura 6.

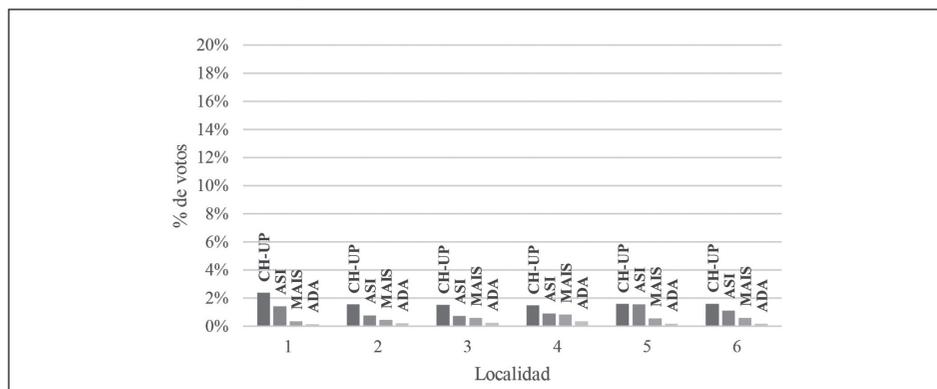
Resultados por localidad 2015. Partidos de menor tamaño



Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (preconteo).

Figura 7.

Resultados por localidad 2019. Partidos de menor tamaño



Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (preconteo).

Naturalmente, los porcentajes de votos que cada uno de los partidos obtuvo en cada periodo, incluso aquellos que no cambiaron de segmento, no son idénticos, experimentándose, en algunos casos, variaciones sensibles (que seguramente seguirán existiendo durante los próximos comicios).

Una vez analizada la distribución de los sufragios en las seis localidades diseñadas, es tiempo de revisar la adjudicación de asientos para cada partido en cada una de ellas. Como se mencionó, esta se realizaría a través de una fórmula de divisor D'Hondt,¹⁵ pudiéndose apreciar con precisión el número de curules que hubiese obtenido cada una de las fuerzas en las tablas 2 y 3.

La revisión de los resultados de las últimas elecciones municipales (2019) permite apreciar que no existen partidos predominantes en ninguna de las seis localidades diseñadas. De hecho, en el mejor de los casos, las fuerzas más votadas alcanzan un 33 % de las curules (el Partido Liberal en la localidad 2 de la simulación $M=9$, donde alcanza 3 de 9 asientos),¹⁶ apreciándose sistemáticamente un alto nivel de fragmentación. Del mismo modo que sucediera desde el punto de vista electoral, dentro de las corporaciones existe un escenario caracterizado por la existencia de partidos medianos (PLC, PSUN, AV, PCC) o pequeños (CR, ColRen, CJL, CD y PDA). Evidentemente esto no representa una situación excepcional; por el

¹⁵ Como se mencionó, Nohlen (1998) señala que este tipo de fórmula de conversión tiende a producir un leve efecto sobre la proporcionalidad, beneficiando ligeramente a los partidos grandes por sobre los pequeños. Sin embargo, ejercicios de simulación en los que se la comparó con otro tipo de fórmulas, como el cociente Hare (que debería beneficiar, por el contrario, a los partidos más chicos), muestra que este tipo de resultados no se produce en todos los casos de manera automática.

¹⁶ Cabe señalar que esta es una situación excepcional ya que, en el resto de los casos, el mayor porcentaje de escaños obtenido por algún partido es del 26,6 %.

Tabla 2.
Distribución de curules por partido con $M=15$ y $M=9$ (2019)

2019 $M=15$																												
	PLC		PSUN		AV		PCC		CR		ColoRen		CJL		CD		PDA		MIRA		ADA		ASI		CH-UP		MAIS	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
1	3	20	3	20	3	20	2	13,3	1	6,6	1	6,6	1	6,6	1	6,6	0	0	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
2	4	26,6	3	20	2	13,3	2	13,3	1	6,6	1	6,6	1	6,6	0	0	1	6,6	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
3	3	20	3	20	3	20	3	20	1	6,6	1	6,6	1	6,6	0	0	0	0	0	0	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
4	3	20	2	13,3	3	20	2	13,3	2	13,3	1	6,6	1	6,6	1	6,6	0	0	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
5	3	20	3	20	3	20	2	13,3	1	6,6	1	6,6	1	6,6	1	6,6	0	0	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
6	3	20	4	26,6	3	20	2	13,3	1	6,6	1	6,6	0	0	1	6,6	0	0	0	0	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
Total	19	21,1	18	20	17	18,8	13	14,4	7	7,7	6	6,6	5	5,5	4	4,4	1	1,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2019 $M=9$																												
	PLC		PSUN		AV		PCC		CR		ColoRen		CJL		CD		PDA		MIRA		ADA		ASI		CH-UP		MAIS	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
1	2	22,2	2	22,2	2	22,2	1	11,1	1	11,1	0	0	n/u	n/u	1	11,1	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
2	3	33,3	2	22,2	2	22,2	1	11,1	1	11,1	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
3	2	22,2	2	22,2	2	22,2	1	11,1	1	11,1	1	11,1	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
4	2	22,2	2	22,2	2	22,2	1	11,1	1	11,1	1	11,1	0	0	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
5	2	22,2	2	22,2	2	22,2	1	11,1	1	11,1	0	0	n/u	11,1	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
6	2	22,2	2	22,2	2	22,2	1	11,1	1	11,1	n/u	n/u	n/u	1	11,1	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
Total	13	24	12	22,2	12	22,2	6	11,1	6	11,1	2	3,7	0	0	3	5,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia.

Nota: n/u indica que no supera el umbral legal.

contrario, como se mencionó, 15 y 9 son magnitudes que garantizan (especialmente la primera) niveles de proporcionalidad razonablemente altos y reflejan de forma relativamente fiel las preferencias de los electorados.

Sin embargo, la variación entre esas dos magnitudes, aunque no dramática, lejos está de ser insignificante. De hecho, sus efectos pueden ser advertidos con facilidad al comparar el número (y, por supuesto, el porcentaje) de escaños que los partidos obtienen con cada una de ellas. En este sentido, puede apreciarse cómo, con su cambio, el Conservador abandonaría el segmento donde previamente se lo ubicó (fuerzas medianas),¹⁷ uniéndose en un nuevo “clúster” que se conformaría junto a Cambio Radical, que, a su vez, se distanciaría de los más pequeños, entre los que CJL y el PDA “desaparecerían” de las JAL.

De hecho, porcentualmente hablando, los ganadores de la disminución de la magnitud serían el Partido Liberal (+2,9 puntos), el Partido Social de Unidad Nacional

¹⁷ Aunque cabe destacar que el decrecimiento del PCC es mucho más evidente desde el punto de vista del número de asientos que de su porcentaje.

(+2,2 puntos), Cambio Radical (3,4 puntos), la Alianza Verde (3,4 puntos) y el Centro Democrático (1,1 puntos). En estos casos, aunque el número de asientos obtenidos sería menor (por la reducción misma de la cantidad de escaños a distribuir), la proporción, por el contrario, aumentaría.

Desde este punto de vista, son dos los principales efectos asociados a la magnitud que deben ser tenidos en la cuenta. El primero es el más obvio y el más precisamente desarrollado en los apartados anteriores: una disminución de M tiende a favorecer a los partidos más grandes. El segundo está directamente relacionado con la distribución espacial de los votos. En este sentido, partidos con cantidades de votos similares pueden obtener un número de asientos significativamente distinto.

Esto afectaría de forma negativa, sin duda alguna, al Partido Conservador (-3,3 puntos); sin embargo, el efecto más visible se produciría sobre casos como Colombia Justa Libres (-5,5 puntos), Colombia Renaciente (2,9 puntos) o el Polo Democrático Alternativo (-1,1 puntos) los cuales con cantidades de votos similares a las del Centro Democrático perderían su representación en las JAL, mientras que este último la reduciría “ligeramente” (perdiendo un asiento) desde un punto de vista bruto, pero la aumentaría proporcionalmente hablando, produciéndose un incremento neto de esta.¹⁸

Pero cuál es la explicación de este tipo de fenómenos. Mientras que para los partidos más grandes es conveniente obtener votos distribuidos de forma relativamente pareja a lo largo del territorio, es decir, estar municipalizados (Abadía, 2014),¹⁹ para los más pequeños este tipo de resultados es contraproducente. En estos últimos casos los favorece, por el contrario, la concentración espacial de los votos que puede acercarlos, por lo menos en un distrito, al número mínimo de sufragios que les permita pelear por un asiento (ver mapas en el anexo 1).

Por último, también es importante señalar que, naturalmente, el cambio de M aumenta el número de partidos que no son capaces de cruzar la barrera del 50 % del cociente electoral. Sin embargo, vale aclarar que no es esta variación la que objetivamente impide que accedan a curules (aunque formalmente sí lo sea), sino el aumento del umbral fáctico.

Como se planteó, la disminución de M obliga a obtener un mayor porcentaje de votos para alcanzar representación. En todos los casos, este terminó siendo superior al umbral establecido por la ley electoral, por lo que el efecto que esta última

18 Es interesante tener en cuenta que el rendimiento que este partido exhibe en el escenario de disminución de la magnitud, parece estar directamente relacionado con la pérdida de representación que experimentan otras fuerzas que aspiran a obtener votos de electorados ideológicamente afines a los de CD como CUL y el PCC.

19 Este autor toma la noción de nacionalización desarrollada por distintos autores (Jones & Mainwaring, 2003; Bochsler, 2010) y la transforma en municipalización para analizar el tipo de relación que los partidos tienen con el territorio en las elecciones locales. Desde este punto de vista, un partido con una votación parejamente distribuida está municipalizado (equivalente de nacionalizado).

produce es estéril. Así, mientras que la barrera legal con magnitud 15 es de 3,3 % y con 9 de 5,5 %, los umbrales fácticos son del 4,7 % y el 7,5 %, respectivamente.

Por otro lado, como se mencionó, al pasar a las elecciones de 2015 puede señalarse la existencia de comportamientos sistémicos similares.

Tabla 3.

Distribución de curules por partido con $M=15$ y $M=9$ (2015)

2015 $M=15$																						
	PLC		PSUN		CR		PCC		AV		CD		MIRA		PDA		ASI		OP		UP	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
1	3	20	3	20	3	20	3	20	1	6,6	2	13,3	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
2	4	26,6	4	26,6	3	20	2	13,3	1	6,6	0	0	0	0	1	6,6	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
3	4	26,6	4	26,6	3	20	3	20	1	6,6	0	0	0	0	n/u							
4	4	26,6	4	26,6	3	20	3	20	1	6,6	0	0	0	0	n/u							
5	3	20	3	20	3	20	2	13,3	2	13,3	2	13,3	0	0	n/u							
6	3	20	4	26,6	3	20	2	13,3	1	6,6	1	6,6	1	6,6	0	n/u						
Tot	21	23,3	22	24,4	18	20	15	16,6	7	7,7	5	5,5	1	1,1	1	1,1	0	0	0	0	0	0
2015 $M=9$																						
	PLC		PSUN		CR		PCC		AV		CD		MIRA		PDA		ASI		OP		UP	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
1	2	22,2	2	22,2	2	22,2	1	11,1	1	11,1	1	11,1	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
2	3	33,3	2	22,2	2	22,2	2	22,2	0	11,1	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
3	2	22,2	2	22,2	2	22,2	2	22,2	1	11,1	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
4	3	33,3	2	22,2	2	22,2	2	22,2	0	0	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
5	2	22,2	2	22,2	2	22,2	1	11,1	1	11,1	1	11,1	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
6	2	22,2	2	22,2	2	22,2	1	11,1	1	11,1	1	11,1	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u	n/u
Tot	14	25,9	12	22,2	12	22,2	9	16,6	4	7,4	3	5,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia.

Nota: n/u indica que no supera el umbral legal.

En este sentido, es interesante subrayar que, en esta elección, no obstante, pueda apreciarse un cambio en los porcentajes de votos obtenidos por cada partido (y, por tanto, también en la relevancia de cada una de estas fuerzas electoralmente hablando), las características sistémicas continúan siendo relativamente similares. De hecho, la forma en que se distribuye los asientos es relativamente parecida, a pesar de cambiar parcialmente las etiquetas que los obtienen.

Primacía de M sobre el diseño de las localidades

Los datos planteados a lo largo del apartado anterior arrojan un corolario interesante para destacar: la magnitud asignada al distrito electoral (y, por tanto, el nivel de proporcionalidad) parece influir intensamente en la posibilidad de que los partidos

adquieran representación, incluso con más fuerza que el diseño mismo de las localidades si se evita, como sucede en este caso, diseños basados en *gerrymandering*.

De hecho, las simulaciones con $M=15$ permiten apreciar una fotografía más precisa de las preferencias de la ciudadanía desde el punto de vista electoral. Mientras tanto, la disminución a $M=9$, aunque continúa caracterizándose por un apreciable grado de proporcionalidad, hace que prácticamente un segmento completo de partidos deje de tener representación. En este sentido, del mismo modo que señala la teoría, esa reducción beneficiaría a los partidos más grandes del sistema, produciendo un visible perjuicio a los pequeños (aquellos con las votaciones más bajas no alcanzarían representación en ninguno de los dos escenarios).

De este modo, puede apreciarse que las “fronteras” trazadas por las localidades, no obstante, no son indiferentes; tampoco parecen ser decisivas por sí solas en términos de distribución de curules. No son indiferentes porque, como se evidencia en algunos casos, el efecto de la disminución de M puede ser parcialmente compensado por la distribución espacial de los votos que puedan obtener los partidos pequeños. En este sentido, una mayor concentración (escasa municipalización) les garantiza un más alto nivel de competitividad a la hora de aspirar a obtener asientos. Desde el punto de vista estratégico, este no debería ser un dato que pasará desapercibido para este tipo de partidos, ya que los afectará independientemente del “dibujo” de las localidades.

Finalmente, cabe señalar que la variación de los resultados que puede ser apreciada entre 2015 y 2019, no puede dejar de ser un llamado de atención que obliga a mirar con prudencia el resultado de las simulaciones. Especialmente, como consecuencia de la visible volatilidad que exhiben tanto los electorados como las dirigencias mismas de los partidos. Además, si se tiene en cuenta que estos últimos funcionan desde el punto de vista local como franquicias (Welp & Milanese, 2018; Milanese & Barrero, 2016; Milanese, Abadía & Manfredi, 2016), apreciándose altos niveles de transfuguismo de los actores que forman parte de ellos (Buchely e Illera, 2015), situación que puede cambiar significativamente el panorama electoral.

Consideraciones finales

Como se planteó desde el inicio del trabajo, la entrada en vigor del distrito afectará sensiblemente el escenario electoral en lo referido a las JAL y las dinámicas políticas del distrito. Indiscutiblemente el diseño de las localidades influirá de algún modo en los resultados; sin embargo, independientemente de este, si se evita la utilización de *gerrymandering* (diseño electoralmente estratégico del “dibujo” de los distritos), otros tipos de arreglos institucionales pueden adquirir una capacidad de impacto aún mayor. Se hace referencia, específicamente, a la magnitud de los distritos electorales, cuya variación produce cambios significativos en la representación política.

Por último, las variaciones apreciables de los resultados de las simulaciones realizadas con los datos de 2015 y 2019 muestran que, si bien las principales tendencias de resultados no cambiaron desde un punto de vista sistémico, sí implicaron variaciones significativas de algunos de los actores. Esto es particularmente visible en fenómenos como la volatilidad que exhiben tanto los electorados como las dirigencias mismas de los partidos que operan bajo una dinámica de franquicias electorales (Carty, 2004). En especial si se tiene en cuenta que estos últimos funcionan desde el punto de vista local como franquicias electorales. Si a esto se les suman los altos niveles de transfuguismo que exhibe buena parte de los actores políticos, puede mostrar importantes variaciones del panorama electoral.

Referencias

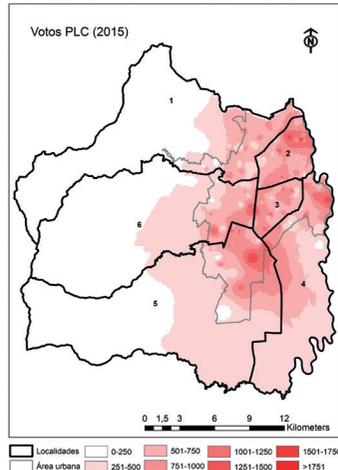
- Abadía, A. (2014). Opciones políticas, comunas y votos. Distribución territorial de los apoyos electorales a la Alcaldía de Santiago de Cali 2003-2011. *Trans-pasando Fronteras*, (6), 183-216.
- Albarracín, J. & Milanese, J. (2012). The Impact of the Colombian Electoral Reform in Congressional and Sub-National Elections. Documento presentado en el Congress of the Latin American Studies Association. San Francisco, California.
- Bochsler, D. (2010). Measuring Party Nationalization: A new Gini-based indicator that corrects for the number of units. *Electoral Studies*, 29(1), 155-168.
- Carty, K. (2004). Parties as franchise systems. The stratarchical organizational imperative. *Party Politics*, 10(1), 5-24.
- Cox, G. (1997). *Making Votes Count*. Cambridge University Press.
- Duverger, M. (2001). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En A. Batlle Rubio (coord.), *Lineamientos para la administración pública del nuevo distrito especial de Santiago de Cali* (pp. 37-76). Ariel.
- Gallagher, M. (1991). Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral Studies*, (10), 33-51.
- Gallagher, M. (1992). Comparing proportional representation electoral systems: quotas, thresholds, paradoxes and majorities. *British Journal of Political Science*, (22), 469-496.
- Gallagher, M. & Mitchell, P. (2008). Appendix C. En M. Gallagher & P. Mitchell (eds.), *The politics of electoral systems* (pp. 607-620). Oxford University Press.
- Jones, M. & Mainwaring, S. (2003). The Nationalization of parties and party systems: An empirical measure and an application to the Americas. *Party Politics*, 9(2), 139-66.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral system and party system*. Oxford University Press.
- Milanese, J. & Barrero, F. (2016). Selección de candidatos en escenarios de atomización dirigencial. Análisis de los casos de Cali y el Valle del Cauca, elecciones locales y regionales 2015. *Análisis Político*, 29(88), 68-89.

- Milanese, J. & Jaramillo, L. (2015). Impacto de los factores institucionales del sistema electoral en la fragmentación partidaria. Un análisis de las elecciones para Concejos Municipales en el Valle del Cauca (1997-2011). *Colombia Internacional*, 84(2), 43-70.
- Milanese, J., Abadía, A. & Manfredi, L. (2016). Elecciones regionales en Colombia 2015: análisis de las nuevas gobernaciones y asambleas departamentales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 63-89.
- Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.
- Rae, D. (1971). *The political consequences of electoral laws*. Yale University Press.
- Rodríguez Caporalli, E., Sanabria Pulido, P., Alonso Cifuentes, J., Albarracín, J., Castillo Cubillos, M., Falla Gutiérrez, M., Galeano Loaiza, J., Milanese, J., Rúa Delgado, C., Alonso, D., Calambás, A., Duarte Molina, T., Estrada, D., Tejada Agredo, F. (2019). *Lineamientos para la administración pública del nuevo distrito especial de Santiago de Cali*. Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano y con Equidad.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems. A framework for analysis*. Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1986). The influence of electoral systems: faulty laws or faulty method? En Bernard G. & A. Lijphart (eds.), *Electoral laws and their political consequences* (pp. 43-68). Agathon Press.
- Sartori, G. (1994). Neither presidentialism nor parliamentarism. En J. Linz & A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy* (pp. 106-118). Johns Hopkins University Press.
- Taagepera, R. (2009). Electoral Systems. En Charles B. & Susan S. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 678-702). Oxford University Press.
- Taagepera, R. & Shugart, M. S. (1989). *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*. Yale University Press.
- Welp, Y. & Milanese, J. P. (2018). Playing by the rules of the game: partisan use of recall referendums in Colombia. *Democratization*, 25(8), 1379-1396.

Anexo 1

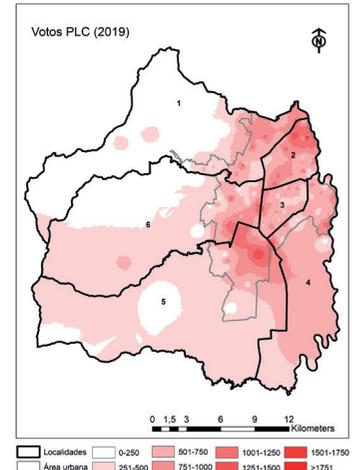
Mapa 1.

Distribución de votos PLC 2015



Mapa 2.

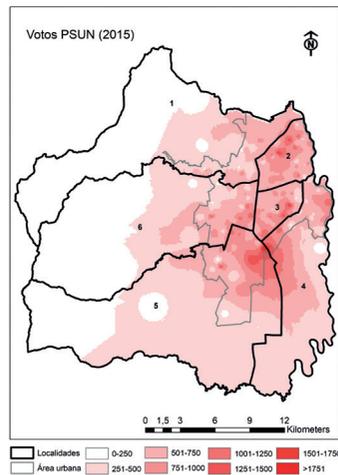
Distribución de votos PLC 2019



Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil y Rodríguez *et al.* (2019).

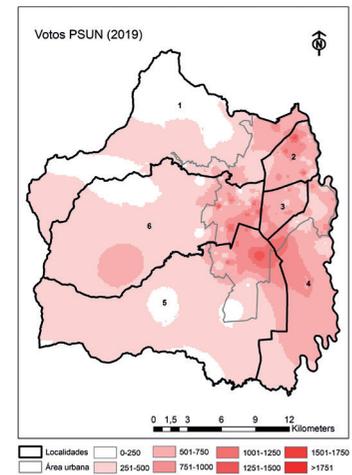
Mapa 3.

Distribución de votos PSUN 2015



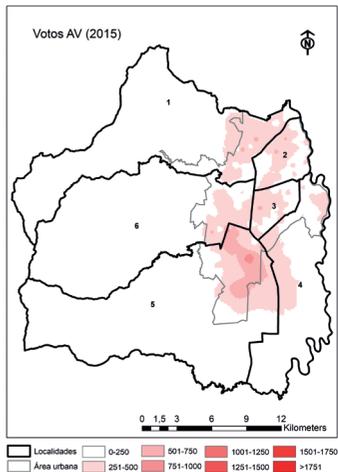
Mapa 4.

Distribución de votos PSUN 2019

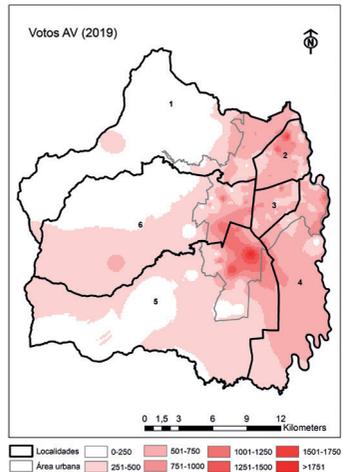


Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil y Rodríguez *et al.* (2019).

Mapa 5.
Distribución de votos AV 2015

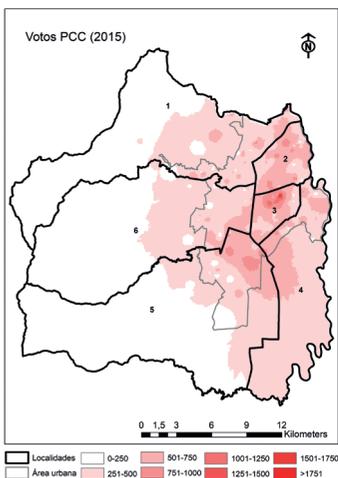


Mapa 6.
Distribución de votos AV 2019

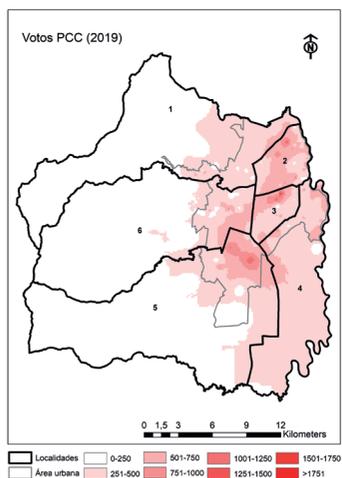


Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil y Rodríguez *et al.* (2019).

Mapa 7.
Distribución de votos PCC 2015



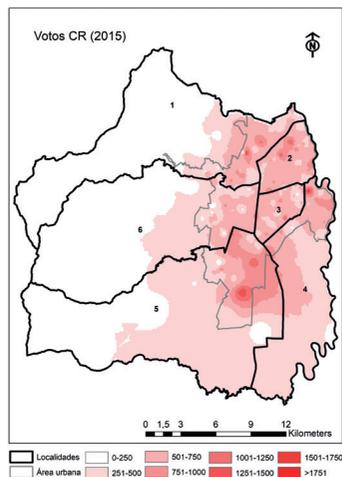
Mapa 8.
Distribución de votos PCC 2019



Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil y Rodríguez *et al.* (2019).

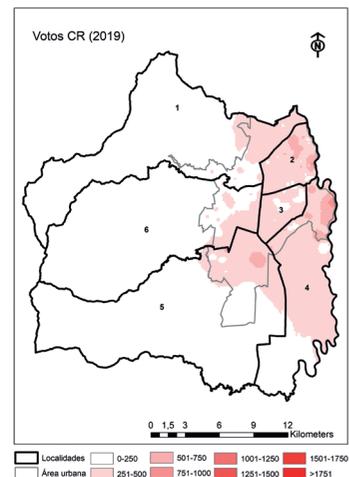
Mapa 9.

Distribución de votos CR 2015



Mapa 10.

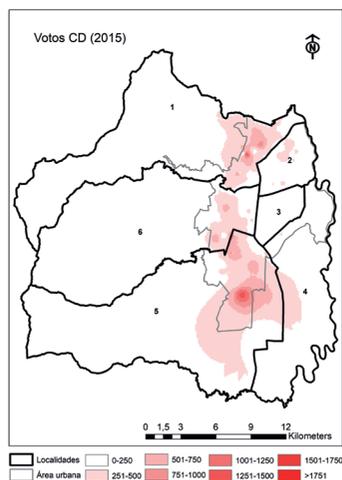
Distribución de votos CR 2019



Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil y Rodríguez *et al.* (2019).

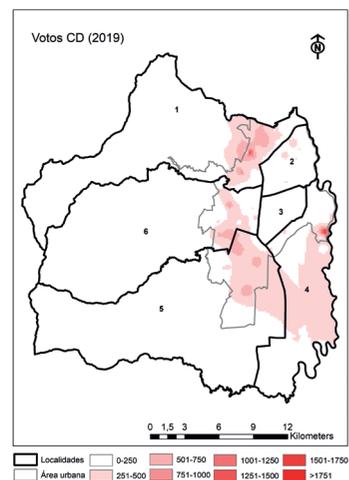
Mapa 11.

Distribución de votos CD 2015



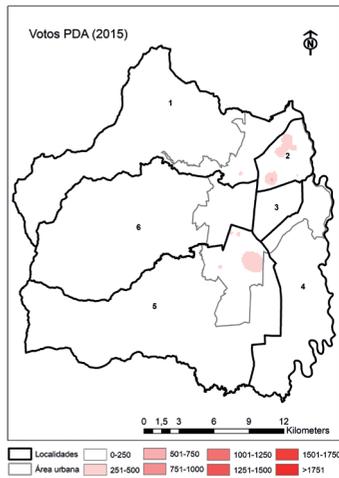
Mapa 12.

Distribución de votos CD 2019

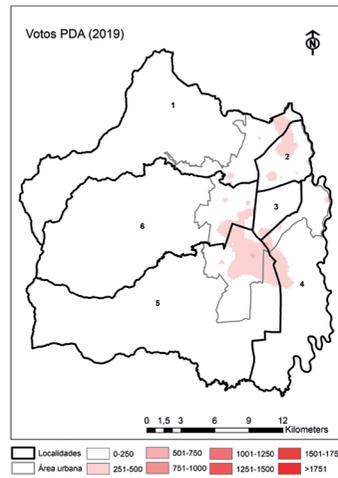


Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil y Rodríguez *et al.* (2019).

Mapa 13.
Distribución de votos PDA 2015

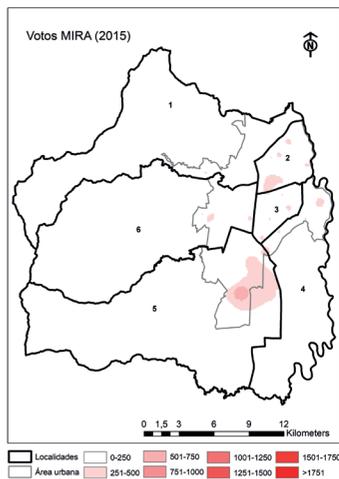


Mapa 14.
Distribución de votos PDA 2019

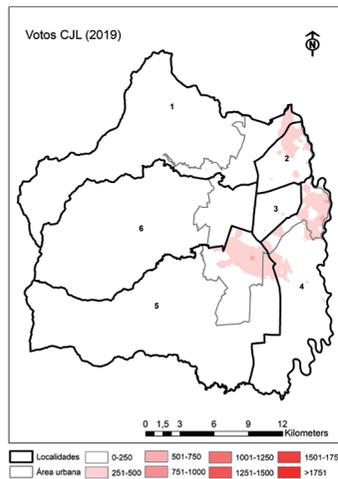


Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil y Rodríguez *et al.* (2019).

Mapa 15.
Distribución de votos MIRA 2015



Mapa 16.
Distribución de votos C.JL 2019



Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil y Rodríguez *et al.* (2019).

C A P Í T U L O

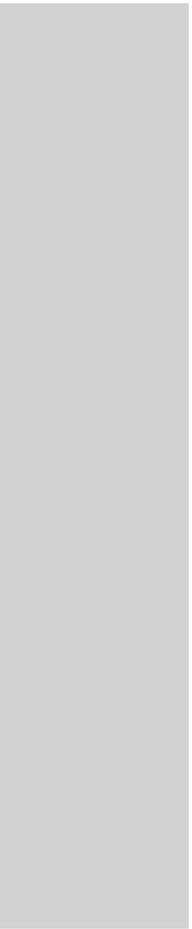
7

REORGANIZACIÓN TERRITORIAL, RETOS Y OPORTUNIDADES EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

JUAN ALBARRACÍN

ANGIE LIZETH CALAMBÁS PECHENÉ

DOI: 10.51564/2021.09



Introducción

La seguridad pública es un tema de gran importancia, tanto para el gobierno de la ciudad como para la opinión pública. En una encuesta realizada antes de las elecciones de 2019, la inseguridad era señalada por el 49,6 % de los encuestados como el principal problema de la ciudad, seguido por el desempleo (12,6 %) (*Revista Semana*, 2018). Esta preocupación refleja la difícil situación de seguridad pública en la ciudad. A pesar de los avances en la reducción de homicidios observados en los últimos años (pasando de 2375 homicidios en 2003 a 1124 en 2019, según el Observatorio de Seguridad de Cali), esta sigue teniendo una tasa de homicidios muy por encima de los 10 por cada 100.000 habitantes.¹ Informes elaborados por la organización mexicana Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal (CCSPJP) clasifican persistentemente a Cali como una de las cincuenta ciudades más violentas en el ámbito mundial, ocupando el puesto 10 para el año 2015, el 21 en 2016 y el 28 en 2017. Adicionalmente, en delitos como los hurtos se ha observado un incremento en los últimos años, pasando de 21.641 hechos reportados en 2017 a 31.049.

El monumental cambio en la administración y organización de la ciudad que implica su transformación en un distrito impacta y es impactada por, sin duda alguna, la seguridad pública en la ciudad. Si bien no se tuvo en cuenta variables relacionadas con la seguridad ciudadana para elegir la mejor opción de división de localidades para el Distrito Especial de Santiago de Cali, estas siguen siendo de vital importancia para entender los retos a los que se enfrentarán las localidades caleñas, siguiendo la división propuesta por la administración municipal de Maurice Armitage o aquella que se desarrolle en el nuevo gobierno de Jorge Iván Ospina. Las futuras localidades de la ciudad se enfrentarán a difíciles y variados escenarios en el campo de la seguridad pública una vez inicien su funcionamiento. La situación de seguridad pública, además, puede dificultar el trabajo y la provisión de servicios públicos de entidades en algunas localidades. Al mismo tiempo, la formulación de políticas en el

¹ Tasas de homicidio mayores a 10 por cada 100.000 habitantes son consideradas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como situaciones de violencia epidémica.

campo de la seguridad pública está inmerso en una compleja red de competencias que involucran a los niveles municipales y nacionales. El nuevo nivel que se crea con el distrito (sin tener competencias ni recursos explícitos para el campo de la seguridad), deberá navegar esta red y gestionar recursos para poder contribuir a la provisión de seguridad pública en las localidades.

Para analizar los retos y oportunidades a los que se enfrentarán la ciudad y sus nuevas localidades en el campo de la seguridad pública, se inicia este capítulo con un panorama de la situación de violencia y seguridad en Cali. En este apartado se describe brevemente las dinámicas temporales de violencia (homicida) en la ciudad, así como la transformación de las estructuras criminales en ella. Posteriormente, se presentarán algunas políticas de seguridad que en el pasado se implementaron para reducir los alarmantes niveles de violencia en la ciudad y se analizarán los patrones espaciales del delito en Cali, en particular los homicidios y el hurto. Este análisis espacial servirá para apuntar los retos a los cuales se enfrentarán las localidades (la distribución actual del delito frente a las localidades sugeridas) y los recursos que estas tendrán potencialmente (la distribución espacial de la infraestructura de seguridad pública en la ciudad). Se finalizará con una discusión sobre las dificultades de involucrar a las localidades en la construcción e implementación de la política de seguridad pública en la ciudad, pero señalando, al mismo tiempo, las oportunidades que surgen para mejorar los indicadores de seguridad pública al crear un nivel de administración más cercano al ciudadano.

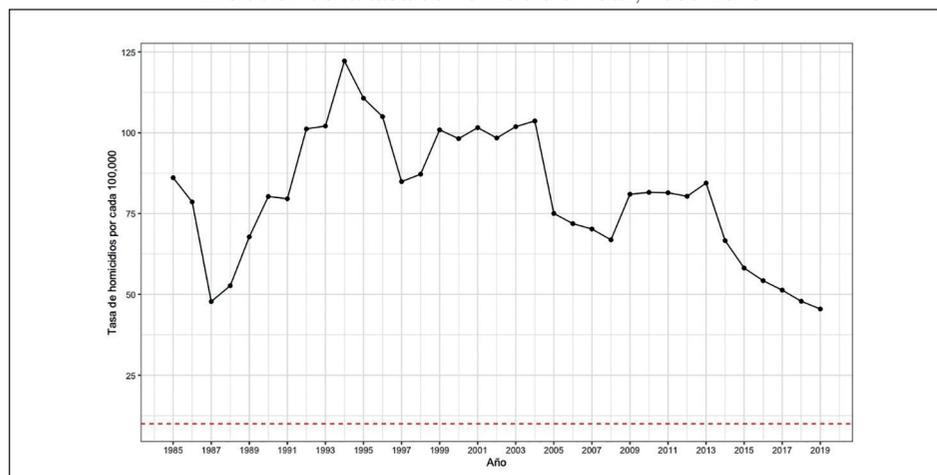
Violencia y seguridad en Cali

Como se observa en la figura 1, Cali ha tenido altas tasas de homicidio desde mediados de los años ochenta, persistentemente muy por encima del nivel considerado por la Organización Mundial de Salud (OMS) como epidémico (10 por cada 100.000 habitantes, marcado en la figura por una línea punteada roja). Estos altos niveles de homicidio impulsaron importantes esfuerzos académicos y desde la administración pública de la ciudad para recolectar información y explorar las causas de dicha violencia. Con la primera alcaldía de Rodrigo Guerrero a inicios de los años noventa y el Instituto Cisolva de la Universidad del Valle se introdujo una perspectiva epidemiológica del delito y, en particular, del delito violento. Estos esfuerzos permitieron a la ciudad tener datos más confiables y, fiel a la idea de entender la violencia desde una perspectiva de salud pública, buscar factores de riesgo que incrementan la probabilidad de observar eventos violentos (Guerrero Velasco, 1994).

Estudios asociados a esta tradición identificaron una cultura de la violencia (de Roux, 1994) que surgía en contextos marcados por una exposición a la violencia en medios de comunicación, el consumo de drogas, la pertenencia a pandillas, la

Figura 1.

Evolución de la tasa de homicidio en Cali, 1985-2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de Medicina Legal y el Observatorio de Seguridad del Municipio de Santiago de Cali.

posesión de armas y la impunidad como factor decisivo detrás de esta situación (Concha *et al.*, 1994). Se determinó, también, los flujos migratorios hacia la ciudad, el desempleo y la pobreza como causas de la violencia en Cali. Este abordaje sobre la violencia y sus estrategias de contención, por ejemplo, la recolección de mejores datos, fueron muy influyentes en la construcción de políticas públicas en otras ciudades de Colombia y por parte de organizaciones internacionales (Guerrero Velasco *et al.*, 2012).

En contraste, otros académicos abordaron el problema de la violencia urbana en Cali desde una perspectiva que privilegia el análisis de las relaciones de poder entre clases dominantes y subalternas (Camacho & Guzmán Barney, 1990; Camacho, 1991; Guzmán Barney, 1994, 2006; Bayona & Vanegas, 1995). Esta agenda de investigación hace énfasis en entender las formas como se constituye el orden social en la ciudad por parte de una élite agroindustrial conservadora, dispuesta a utilizar tanto la filantropía como la violencia para producir orden frente a unos grupos subalternos cada vez menos dispuestos a obedecer (Guzmán, 2006).

Es en esta tradición que se empieza a explorar cómo las organizaciones criminales, en especial el cartel de Cali, se transformaron en actores clave de la construcción del orden social en la ciudad y, de esta manera, influyeron en los patrones de violencia observados en la urbe (Guzmán, 1993, p. 36). Por un lado, el cartel de Cali fue capaz de penetrar efectivamente la política local y nacional, así como a

la Policía Nacional. Se estima, por ejemplo, que el 60 % de la policía en la ciudad estaba comprada por esta organización (Durán-Martínez, 2018, p. 154).

Por otro lado, y a pesar de la imagen de una organización criminal más “empresarial”, el cartel de Cali también hacía uso de formas violentas de “resolución de disputas” o ajustes de cuentas (Guzmán *et al.*, 2017). El cartel empleaba personal armado bajo su control para realizar estas tareas y dependía en menor medida de pandillas o sicarios locales (Durán-Martínez, 2018). Esto tuvo consecuencias importantes para el desarrollo de la violencia en la ciudad. Al no estar incomparadas en la estructura criminal del cartel, los grupos criminales más pequeños y locales no adquirieron ni armas, recursos o capacidad organizativa relevantes. En contraste, la incorporación en su organización de estos grupos en las periferias de Medellín por parte del cartel de esa ciudad, sentó las bases para la creación de estructuras criminales locales más sofisticadas (Durán-Martínez, 2018; Duncan, 2013), con la capacidad de regular el uso de la violencia en la ciudad.

Si bien las transformaciones del narcotráfico en Cali (del auge y colapso del cartel de Cali), pasando por las disputas entre el Clan Herrera y el cartel del Norte del Valle, y la incursión de las Bandas Criminales surgidas de las desmovilizaciones paramilitares (Arévalo y Guáqueta, 2014), impactaron las dinámicas de la violencia en Cali y sus regiones vecinas; estos grandes grupos criminales no ejercieron ni ejercen control territorial (directo o indirecto) en las zonas periféricas de la ciudad. Recientemente, el negocio del microtráfico ha llevado a los grandes grupos criminales de la región cercana a Cali a establecer mayores contactos con las pandillas (Ordóñez, 2017) y otros grupos criminales locales de la ciudad. Sin embargo, estos acuerdos se limitan a relaciones puntuales, ligadas a ciertos mercados ilegales, y no representan asociaciones duraderas (UNODC, 2019, p. 57). Es decir, las zonas periféricas y marginalizadas de Cali están marcadas por la presencia de grupos criminales con baja capacidad organizativa, desde pandillas juveniles a oficinas con portafolios criminales un poco más diversificados (préstamos gota a gota, microtráfico, sicariato, entre otros), que no tienen la capacidad de regular el uso de la violencia. La ausencia de mecanismos de gobernanza criminal, en contraste con ciudades como Medellín (Blattman *et al.*, 2018) o São Paulo (Denyer Willis, 2015; Feltran, 2010), es paradójicamente una de las posibles razones de los altos niveles de violencia de la ciudad.

Es importante también entender la violencia en Cali como un fenómeno anidado en un contexto regional más amplio (Guzmán, 2006). Cali es una ciudad con altos niveles de violencia rodeada (figura 2) por ciudades también muy violentas. La figura 2 también nos muestra que Cali y sus ciudades vecinas experimentan tendencias similares en cuanto al comportamiento de los homicidios: cuando sube o baja en Cali, tiende a verse patrones similares en las otras ciudades. Si miramos la zona de influencia de Cali más allá de estas ciudades inmediatamente vecinas,

Figura 2.

Tasas de homicidio de ciudades del área metropolitana de Cali (2010-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Policía Nacional y el Observatorio de Seguridad del Municipio de Santiago de Cali.

encontraremos que Cali es además el centro de las economías ilegales de la región, como el narcotráfico y la minería ilegal. Al ser el centro urbano más importante de la región suroccidental, está conectado con dinámicas criminales del norte del Cauca y el litoral Pacífico (Valencia, 2015), por ejemplo, por medio de lavado de activos.

Seguridad pública: tendencias globales y políticas públicas en Cali

En el debate internacional, las explicaciones más arraigadas relacionan los niveles de violencia criminal con la desigualdad socioeconómica (Fajnzylber *et al.*, 2002, entre otros) o la capacidad estatal para reprimir (Soares & Naritomi, 2010) o administrar justicia (Rivera, 2016), para así crear una estructura de incentivos que desmotive la realización de acciones criminales (Becker, 1968). Estudios de la sociología urbana en Estados Unidos han apuntado a características estructurales de los barrios (Sampson, 2012), así como a la presencia territorial de grupos criminales (Papachristos *et al.*, 2013) para explicar las diferencias en niveles de crimen violento entre barrios.

Sin embargo, también es posible observar cómo la ausencia del Estado y la presencia de grupos criminales no necesariamente degenera en altos niveles de violencia. Por el contrario, muchos órdenes locales dominados por grupos criminales exhiben bajos niveles de violencia criminal, así como una efectiva provisión de algunos

bienes públicos como la “administración de la justicia” o resolución de disputas de una manera informal y por fuera de los marcos legales del Estado (Arias, 2017; Denyer Willis, 2015; Feltran, 2010). Dado que estas estructuras de orden social criminal no necesariamente corresponden con los límites administrativos formales, es importante trascender las líneas de demarcación formales para entender las dinámicas de violencia en una ciudad.

En este contexto, se ha discutido cómo la implementación de ciertas políticas públicas y algunos cambios institucionales favorecen (o inhiben) espirales de violencia criminal. En América Latina se ha privilegiado el uso de estrategias de mano dura para contener los altos niveles de violencia observados en países de la región (Albarracín & Barnes, 2020). Sin embargo, se ha demostrado cómo el uso de políticas de mano dura basadas en la represión incondicional; es decir, políticas de seguridad en las que el Estado busca acabar con grupos criminales y no regular su comportamiento, tienden a generar escaladas de violencia criminal (Lessing, 2018). Igualmente se ha indicado cómo la poca capacidad de coordinación entre entidades estatales, ligadas a políticas de seguridad, influye en el tipo de violencia utilizada por grupos criminales. A menor nivel de cohesión de organizaciones estatales, mayor probabilidad de que los grupos criminales utilicen violencia visible para la opinión pública (Durán-Martínez, 2018).

Las políticas de seguridad pública urbana en Colombia son el resultado de procesos de negociación y coordinación que involucran a actores municipales, departamentales y nacionales. Según la Constitución Nacional, el alcalde de una ciudad es la primera autoridad de la Policía en el municipio y los gobiernos municipales (particularmente en las grandes ciudades del país) desarrollan políticas de seguridad locales. Sin embargo, la Policía Nacional, entidad encargada de ejecutar múltiples componentes de una política de seguridad, incluido el policiamiento ostensivo, hace parte del Ministerio de Defensa. Es decir, para implementar importantes componentes de una política de seguridad (como el pie de fuerza disponible para la ciudad), un alcalde depende de la cooperación con entes de carácter nacional.

Aun este contexto, donde las políticas públicas de seguridad municipales tienen fuertes limitaciones para ser desarrolladas e implementadas, si no se tiene el apoyo del Gobierno nacional, las administraciones locales han desarrollado políticas propias de seguridad, en algunos casos muy reconocidas. Por ejemplo, en la primera administración de Rodrigo Guerrero, se formuló y diseñó el Programa Desarrollo, Seguridad y Paz (Desepaz), probablemente el programa de seguridad pública y convivencia más reconocido de Cali (Guzmán & Rodríguez, 2019). Basado en la aproximación epidemiológica de la violencia descrita anteriormente, propuso intervenciones en factores que se identificaron como centrales para la reducción de la violencia, entre ellos: el entrenamiento en derechos humanos y el nivel de educación de los policías; fortalecer y facilitar el acceso a la justicia; promoción de la educación

cívica, por ejemplo, con la conocida campaña del “Vivo bobo”; mejorar la cobertura de la educación pública, y ofrecer opciones de vivienda pública o subsidiada, por ejemplo la Ciudadela Desepaz en el oriente de la ciudad (Guerrero, 1999). Sin embargo, la estrategia de seguridad de la primera administración de Rodrigo Guerrero no incluyó un plan para enfrentar una de las mayores fuentes de violencia: los grupos criminales, en particular el cartel de Cali (Guzmán *et al.*, 2017).

Los sucesivos gobiernos locales continuaron desarrollando sus políticas de seguridad pública, haciendo énfasis en aspectos como la participación comunitaria, la cultura cívica, entre otros (Guzmán & Rodríguez, 2019). Sin embargo, es notable que Cali continuó sosteniendo escandalosos niveles de violencia homicida. Recientemente el gobierno de Maurice Armitage (2016-2019) centró su estrategia en tres pilares: los TIO, el programa TIP, y el fortalecimiento de la capacidad en seguridad pública, en particular de la fuerza pública.

La estrategia TIO, cuyos inicios datan de la segunda alcaldía de Rodrigo Guerrero (2012-2015), busca realizar intervenciones de reducción de pobreza mediante la inversión pública articulada de diferentes agencias municipales en los 65 barrios con más altos niveles de violencia social y pobreza de la ciudad (Rojas & Cock, 2017).

Por su parte, el programa TIP busca fomentar procesos de desmovilización de jóvenes pandilleros mediante la provisión de subsidios y tratamiento psicosocial, así como programas de entrenamiento laboral y servicio comunitario (Gestores de Paz y Cultura Ciudadana).

En cuanto al fortalecimiento de la infraestructura y la capacidad de seguridad, hubo inversiones en tecnología, como cámaras de seguridad, y el uso de patrullas militares en barrios con alto nivel de violencia. Esto último se realizó, en buena medida, para enfrentar el déficit en el personal de policía de la ciudad; se calcula que hay 300 policías por cada 100.000 habitantes,² un número menor al promedio nacional.³

Es importante también considerar cómo las políticas de seguridad pública, tanto de Cali como de sus municipios vecinos, siguen siendo formuladas para sus respectivos municipios sin desarrollar mecanismos de cooperación y coordinación efectivos entre diferentes entidades del área metropolitana de Cali. Algunos aspectos institucionales –como el hecho que la Policía Metropolitana esté encargada de la seguridad en algunas ciudades del área metropolitana, mientras que la Policía Departamental del Valle del Cauca de otras– dificultan una mayor coordinación. En

2 Véase: https://indicadores.cali.gov.co/consulta-indicadores/dimensiones-sis/SIS_2/SIS_2_T1/SIS_2_T1_I4/cali_en_cifras_-_policia_metropolitana,_dapm/Total/2006,2007,2008,2009,2010,2011,2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018/Cali

3 Véase: <https://www.semana.com/nacion/articulo/aumento-del-pie-de-fuerza-y-parque-automotor-para-bogota/608245>

contraste con las propuestas en materia de seguridad pública desarrolladas para Medellín y su área metropolitana (Gallego *et al.*, 2018), existe una necesidad de pensar la dimensión territorial de la violencia dentro de Cali y entender a la ciudad como un espacio urbano anidado en un contexto regional complejo, que exacerba las dinámicas violentas de la ciudad.

Distribución espacial del delito y las posibles localidades

La violencia y el delito no son fenómenos que están distribuidos de manera uniforme en un territorio. Su distribución desigual impacta tanto la estrategia de seguridad como la gobernanza de este. Como se mencionaba, estudios recientes señalan que la sola presencia de grupos criminales (armados) en una región no implica que los niveles de violencia sean altos. Es importante considerar la manera en que los grupos criminales ejercen control territorial y sobre la población, si regulan mercados criminales y la interacción dentro sus propios grupos (la denominada gobernanza criminal), para analizar el impacto de estos grupos en los niveles de violencia (Arias, 2017; Lessing, 2020; Barnes & Albarracín, 2020). Inferencias equivocadas sobre los grupos criminales y sus acciones en un territorio, así como políticas estatales de desarticulación de estos, pueden llevar, en algunos casos, a la disrupción de equilibrios locales y al aumento en los niveles de violencia (Lessing, 2018). Al mismo tiempo, la presencia de grupos criminales que ejercen control territorial y desarrollan tareas de gobernanza normalmente asignadas a actores estatales (por ejemplo, la resolución de disputas y la provisión de servicios públicos), afectan la capacidad de actores estatales de hacer presencia efectiva en un territorio.

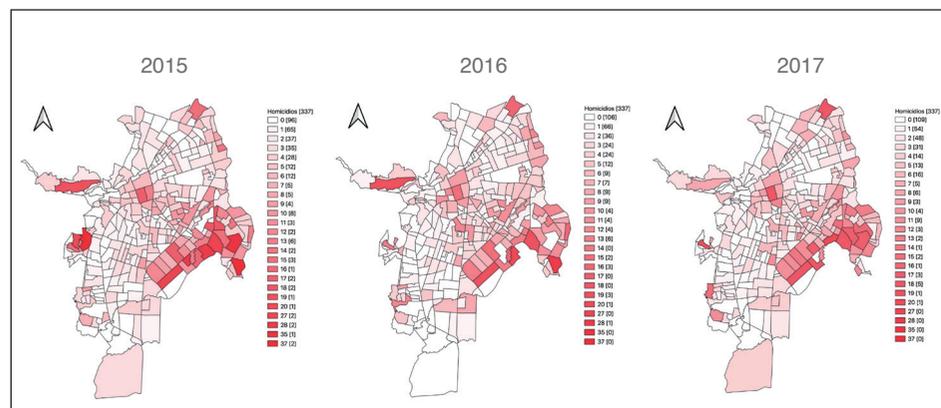
Es necesario entonces incorporar una perspectiva espacial del delito y la infraestructura estatal; para este capítulo se georreferenciaron datos de homicidios y hurtos, así como de la infraestructura de seguridad de la ciudad, proporcionados por el Gobierno Municipal de Santiago de Cali y su Observatorio de Seguridad. Claramente, estos datos solo nos muestran una visión (incompleta) de las dinámicas de la violencia y el orden social en la ciudad. Como ya otros autores han señalado (Arjona, 2016), se debe ser cauteloso al utilizar datos de hechos violentos o delictivos para explorar las características de los órdenes locales. Por ejemplo, asumir que en zonas donde no se registran homicidios no hay presencia de grupos armados no estatales es potencialmente equivocado, ya que los grupos armados con alto nivel de control territorial no tienen que hacer uso de la violencia física para lograr obediencia de una población. Sin embargo, aun con estas limitaciones, observar las dinámicas espaciales y temporales del delito nos permitirá presentar

algunas reflexiones sobre el impacto de la seguridad pública ante una nueva realidad territorial y administrativa en la ciudad.

En el mapa 1 se presenta la distribución de ocurrencias de los homicidios en los diferentes barrios de Cali; se evidencia cómo los barrios y comunas del oriente concentran el mayor número de homicidios, específicamente en las comunas 13, 14, 15, 16 y 21. Tampoco se debe olvidar un foco de homicidios que se presenta en la comuna 20 al oeste de Cali. La alta ocurrencia de homicidios en el oriente y el área de la ladera se da en las zonas más marginalizadas y donde, como es el caso del oriente de la ciudad, se concentra la mayoría de la población afrodescendiente (Alves *et al.*, 2014). Adicionalmente, los barrios de estas comunas reciben una parte importante de la población desplazada por el conflicto armado.

Mapa 1.

Ocurrencia de homicidios en Cali por barrios (2015-2017)

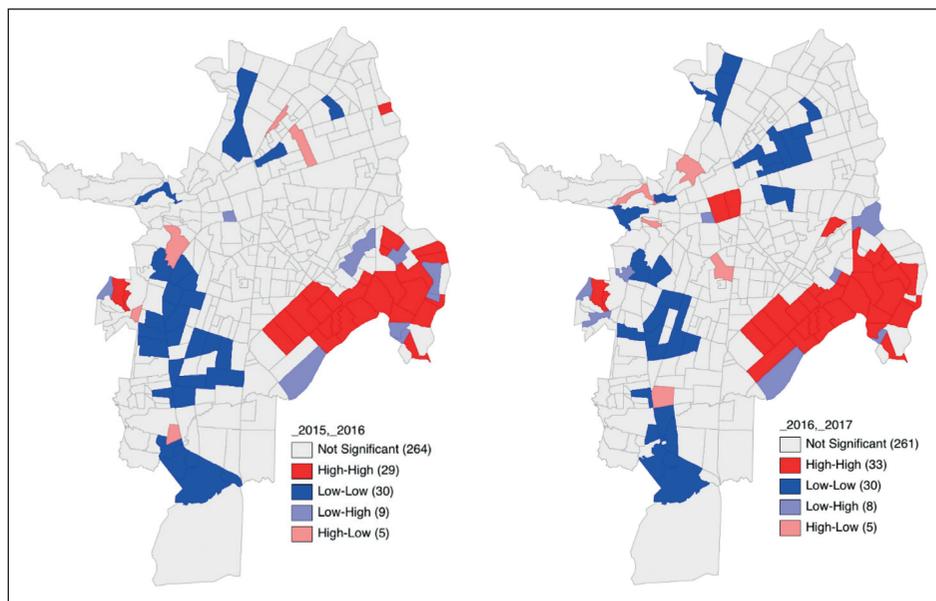


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Seguridad del Municipio de Santiago de Cali.

Es particularmente dicente que los más altos niveles de violencia se encuentran en las comunas de Cali que, según la auditoría de seguridad de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), tienen los grupos criminales con menor nivel de organización, por ejemplo, las pandillas juveniles (UNODC, 2019, p. 73). En contraste, por ejemplo, con grupos criminales en Medellín, estos grupos no tienen la capacidad de controlar territorios del tamaño de un barrio, surgiendo así “fronteras invisibles” dentro de los barrios. Si miramos áreas de la ciudad donde, según las Naciones Unidas, hay presencia de grupos criminales con mayor nivel de organización (comunas 7, 8, 9 y 10), observamos una menor ocurrencia de los homicidios. Una posibilidad es que estos grupos hacen un uso más “controlado” de la violencia (p. 93).

Mapa 2.

Clasificación de barrios según el Moran bivariado



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Seguridad del Municipio de Santiago de Cali.

Además de los mapas, mostrando la ocurrencia de los homicidios por barrio, se realizaron mapas (mapa 2) donde se calculó una correlación bivariada de Moran. Este instrumento nos permite observar si existe una relación espacial y temporal de homicidios en los barrios. Podemos entonces definir si los barrios violentos están rodeados por barrios violentos y si hay una relación entre el nivel de violencia homicida de un barrio entre un año y otro. Los barrios de color rojo en el mapa son barrios violentos rodeados de barrios violentos, en los que su alto nivel de violencia persiste entre años. Los barrios lila son aquellos con niveles relativamente bajos de homicidio rodeados de barrios más violentos.

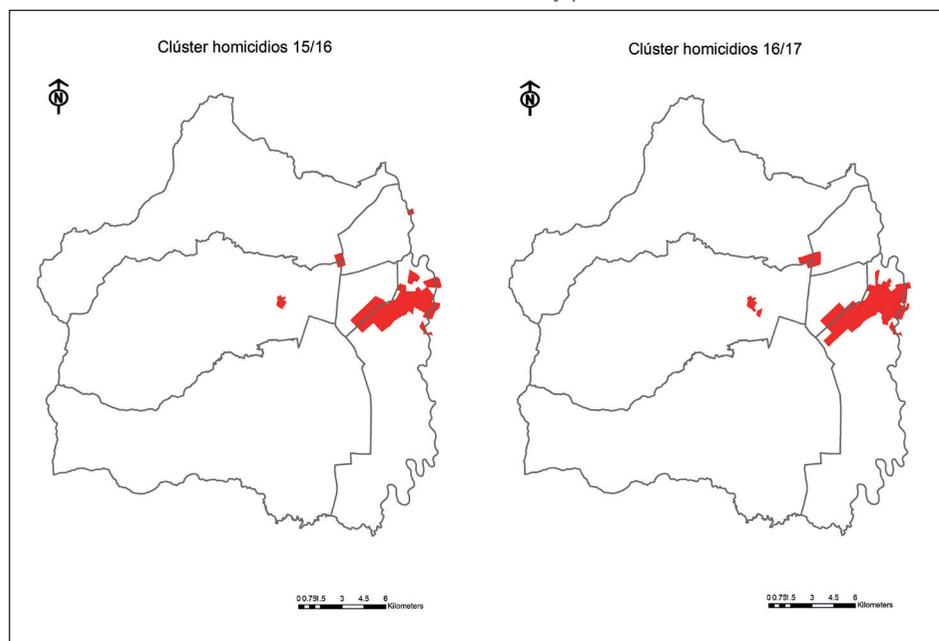
Este mapa no quiere decir, de ninguna manera, que no se observen homicidios en otros barrios y comunas de Cali, pero sí que es en estos barrios donde se presenta una persistencia temporal y una aglomeración espacial del crimen violento. También nos indican que hay zonas donde deberíamos esperar más violencia, por su cercanía a zonas violentas, y observamos niveles más bajos. Desde un punto de vista de la política de seguridad pública, estos últimos barrios son de gran interés por dos motivos: por un lado, porque pueden existir formas de organización comunitaria que reducen el nivel de violencia; por otro lado, pueden existir en estas zonas formas de gobernanza criminal que regulan el uso de la violencia como ocurre, por

ejemplo, en São Paulo (Denyer Willis, 2015). En este sentido, una buena política de seguridad debe basarse en un conocimiento del territorio, sus actores clave y formas de orden local.

Si a un mapa que muestra los barrios consistentemente violentos y rodeados por barrios violentos le sobreponemos la propuesta de división por localidades elaborada por la Alianza de Universidades a la administración municipal de Maurice Armitage, encontramos que la posible localidad de Cauca Sur y, en menor medida, la localidad del Pondaje concentrarían los barrios más violentos de la ciudad. Es claro que estas localidades, en particular Cauca Sur, enfrentarían niveles de violencia completamente diferentes a los de otras localidades de la ciudad (mapa 3).

Mapa 3.

Barrios consistentemente violentos y posibles localidades



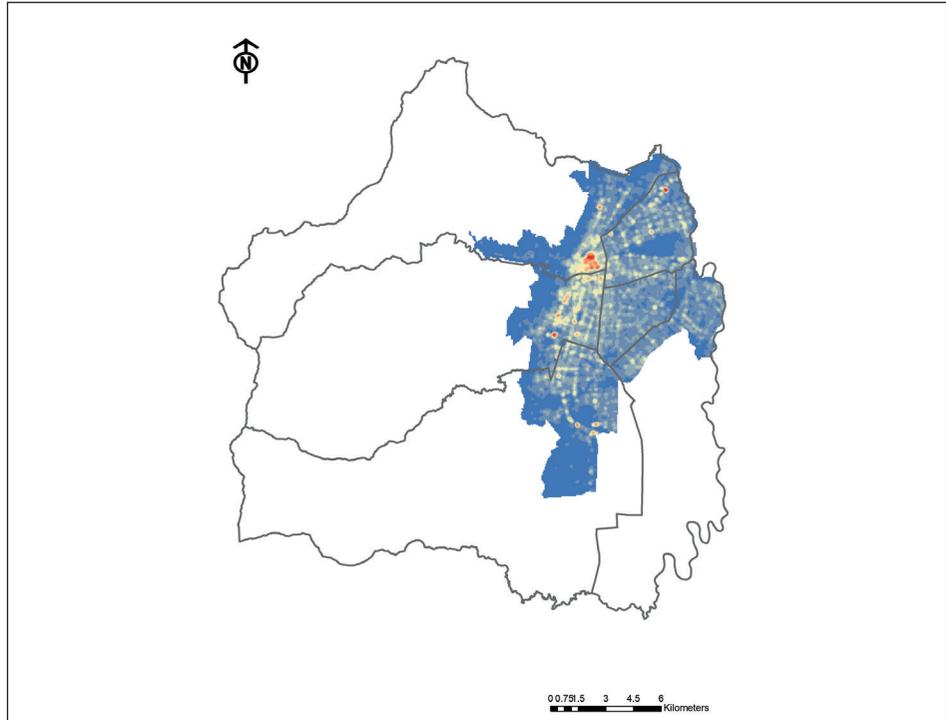
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Seguridad del Municipio de Santiago de Cali.

Con respecto a los hurtos, el escenario es otro. Según el mapa 4, la densidad de hurtos por kilómetro cuadrado entre los años 2016 y 2018 muestra que este delito se concentra en la comuna 3 (particularmente en el área conocida como el centro de Cali), con algunos focos a lo largo de algunas de las arterias viales más importantes de la ciudad. Esta aglomeración y la incidencia de hurtos en el centro de la ciudad pueden ser resultado de una mayor oportunidad tanto para cometer hurtos

durante el día (por el alto tráfico de personas) como de una mayor presencia de instituciones para reportar hurtos relativas a otras de la ciudad. Es decir, es posible que no solo ocurran más hurtos, sino que se reporten más hurtos en comparación con otras zonas de Cali.

Mapa 4.

Densidad de hurtos (2016-2018) y propuesta de localidades



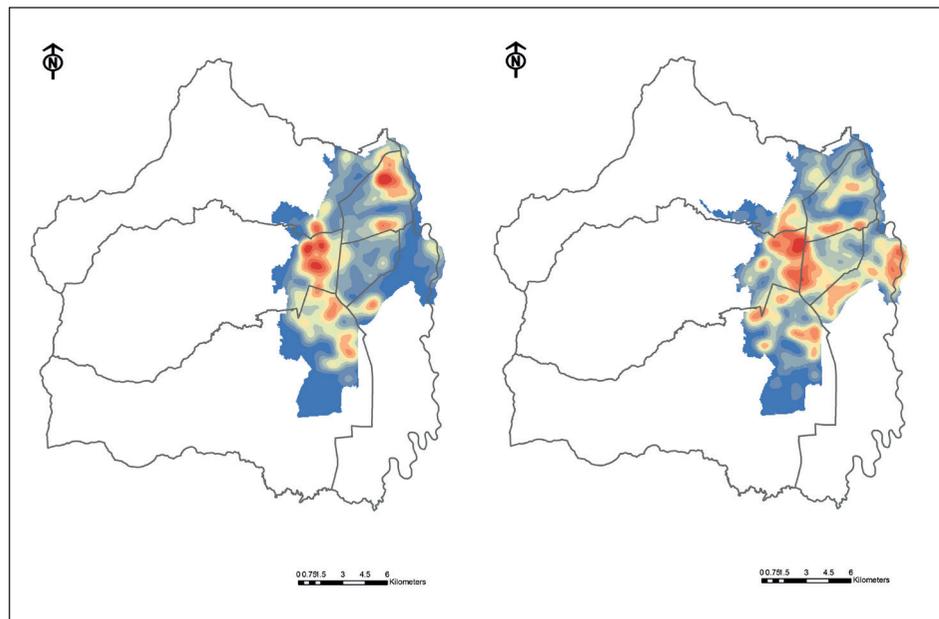
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Seguridad del Municipio de Santiago de Cali.

Si desagregamos la variable hurtos en categorías, como hurto a carros o hurtos a casas, encontramos otros patrones espaciales. El hurto a carros es alto en algunas de las principales arterias viales de la ciudad, como la calle 5.^a (sobre todo en la actual comuna 19), y en un punto muy intenso de la actual comuna 5 en el norte de la ciudad. Ya el hurto a casas está muy focalizado en las actuales comunas 9, 10, 19 y 21.

Si contrastamos la densidad de hurtos con la propuesta de localidades, encontramos que este sería de particular relevancia para las localidades Cali Aguacatal y Cañaveralejo. Sin embargo, si desagregamos por el tipo de hurto, se pueden

Mapa 5.

Densidad de hurtos a carros y residencias (2016-2018) y propuesta de localidades



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Seguridad del Municipio de Santiago de Cali.

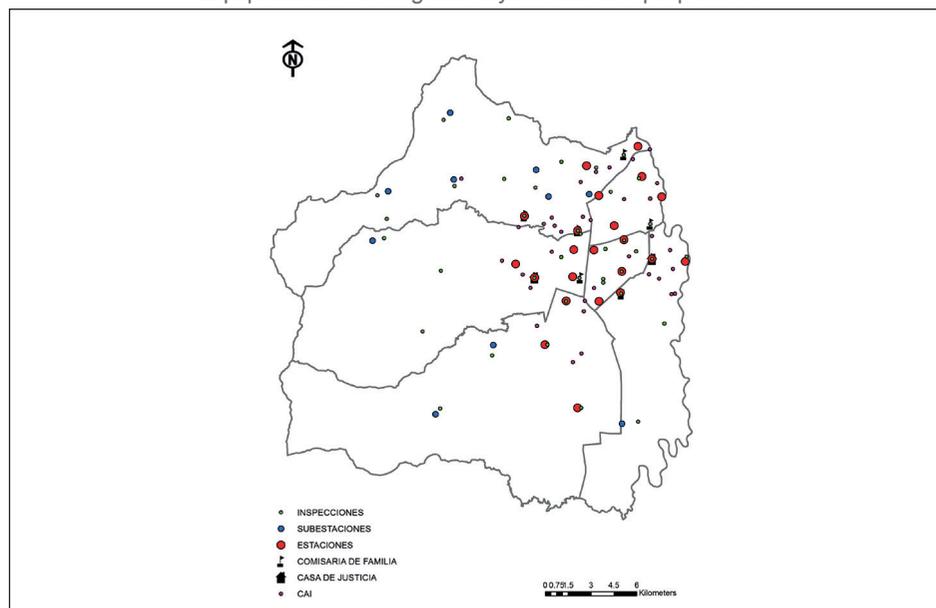
observar otros patrones espaciales. Para el hurto de carros (mapa 5), la mayor concentración se sitúa al norte en la localidad de Cauca Norte (actuales comunas 5 y 6) y Cañaveralejo (en especial en la comuna 19). Ya si observamos la densidad de hurtos a residencias, la concentración de dicho delito es alta en el oriente de Cali en su actual comuna, en la propuesta la localidad de Cauca Sur, y en las comunas 9 y 10, es decir, la localidad de Cañaveralejo.

Distribución espacial de la infraestructura de seguridad en Cali y Cali Distrito

Si para evaluar el impacto que puede tener la variable seguridad pública en el futuro ordenamiento territorial y administrativo de la ciudad era importante analizar la distribución espacial de actividades delictivas como el homicidio y los hurtos, también es necesario explorar cómo están distribuidas tanto la infraestructura de seguridad, como la división espacial de la seguridad ciudadana por parte de la policía, los conocidos “cuadrantes”.

Mapa 6.

Equipamiento de seguridad y localidades propuestas



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Seguridad del Municipio de Santiago de Cali.

El mapa 6 muestra cómo están distribuidas las estaciones, subestaciones y CAI de la policía en la Cali. Como ya se había mencionado, la ciudad como un todo tiene un fuerte déficit de policías. En apariencia, parece haber presencia de esta fuerza pública más o menos bien distribuida en toda la ciudad. Sin embargo, dada la densidad de población en el oriente y la alta incidencia de homicidios y otros delitos en esta área (por ejemplo, del hurto a residencias en la comuna 21), esta distribución puede implicar una mayor presencia relativa de la policía en zonas como el sur de la ciudad.

El mapa 6 y la tabla 1 muestran cómo estaría distribuida la presencia de la policía y de entes de resolución de conflictos (comisarías de familia y casas de justicia) por localidad. Si bien hay presencia de la policía en todas las localidades propuestas, es preocupante que en las futuras localidades de Cauca Sur y, en menor medida, el Pondaje, donde se observan los mayores niveles de violencia homicida y donde también hay problemas de hurtos a casas, haya una presencia de estas instituciones comparativamente precaria. En contraste, la localidad de Pance Lili tiene, con una población menor y claramente con problemas de seguridad menos intensos, mucha mejor presencia de estas instituciones del Estado.

Tabla 1.

Presencia de la policía y entes de resolución de conflictos por localidad

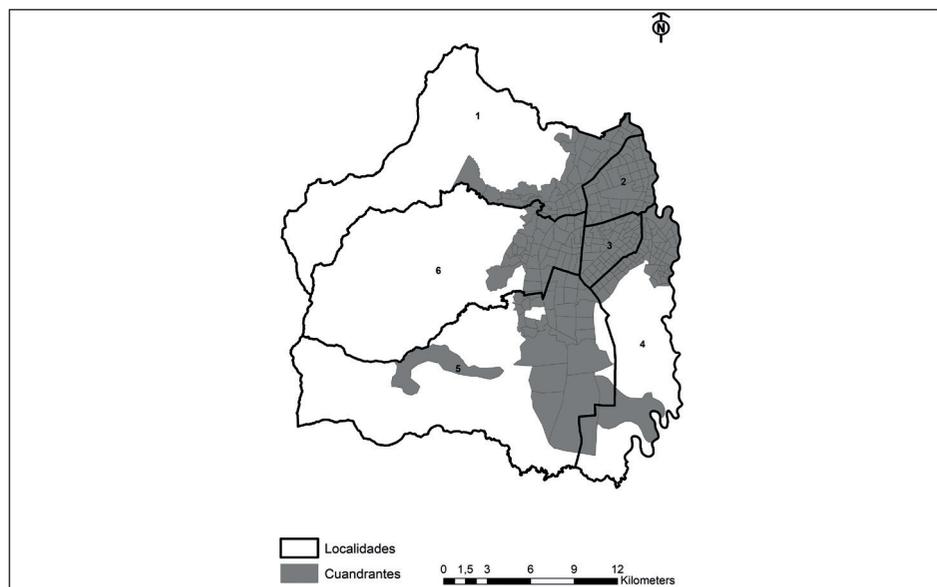
Localidades	Inspección de Policía	Subestación	Estación	CAI	Comisaría de Familia	Casa de Justicia
Cali Aguacatal (1)	4	6	5	10	3	N/A
Cauca Norte (2)	4	N/A	3	4	1	N/A
Pondaje (3)	5	N/A	4	2	N/A	N/A
Cauca Sur (4)	5	1	3	7	1	1
Pance Lili (5)	4	2	3	5	N/A	N/A
Cañaveralejo (6)	7	1	4	5	1	1

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Seguridad del Municipio de Santiago de Cali.

Finalmente, se puede analizar de qué manera las posibles seis nuevas localidades se ajustan a la estrategia ya existente del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, determinada por la Policía Nacional. Esta estrategia crea áreas geográficas delimitadas donde pequeños grupos de policía focalizan su acción disuasiva, reactiva o de prevención de delitos y, por lo menos en teoría, pueden desarrollar un contacto más directo con la comunidad (Policía Nacional, 2010).

Mapa 7.

Cuadrantes y localidades propuestas



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Seguridad del Municipio de Santiago de Cali.

Como se puede ver en el mapa 7, la nueva organización territorial y administrativa de las localidades en la mayoría de los casos no rompe con la lógica de los cuadrantes ya existentes definidos por la policía. Sin embargo, hay algunos cuadrantes que sí terminarían divididos en dos localidades. Para poder ser más efectivos, se requeriría –como se discutirá en la próxima sección– un ajuste de los cuadrantes por parte de la policía para que estos se encuentren por completo anidados dentro de una localidad.

Retos y oportunidades de Cali Distrito ante el panorama de seguridad en la ciudad

Después de analizar la geografía y las dinámicas del delito, así como la distribución espacial de los entes de seguridad pública y convivencia ciudadana en la ciudad, resulta importante y necesario problematizar los retos y oportunidades que presenta la nueva arquitectura institucional del municipio ante el panorama de seguridad pública.

Es claro que uno de los retos principales para el futuro gobierno distrital y los gobiernos en las localidades será la política para la prevención y la respuesta a las diferentes dinámicas delictivas que se presentan en cada localidad. Como se mostró en las secciones anteriores, algunos alcaldes locales enfrentarán severos problemas de seguridad que, sin embargo, no son iguales en todas las localidades: el homicidio es un problema de particular importancia para las localidades propuestas del Pondaje y Cauca Sur; el hurto a residencias y carros afectará de manera desproporcionada a la localidad de Cañaveralejo. A pesar de esta distribución desigual del delito entre las localidades, muchas futuras localidades no tendrán la infraestructura y el personal adecuado, en particular aquellas ubicadas en el oriente de la ciudad, para hacer frente a estas actividades delictivas. De cierta manera, esta división por localidades, sin buscarlo intencionalmente, formaliza administrativamente la distinción entre las áreas más o menos seguras de la ciudad.

Esta desigualdad en la distribución del delito por localidades tiene un impacto que va más allá de la afectación a la vida diaria de los habitantes de estos espacios. Altos niveles de violencia, por ejemplo, pueden afectar severamente la capacidad que tienen los gobiernos de las localidades para acercarse a los ciudadanos y ofrecer servicios públicos. Es decir, uno de los principales beneficios del proceso de distritalización de la ciudad (crear un nivel de gobierno más cercano al ciudadano) puede no materializarse para los ciudadanos de algunas localidades. Enfrentamientos entre bandas o esquemas de control territorial por parte de grupos criminales pueden limitar, por ejemplo, la posibilidad de los gobiernos locales de hacer uso del espacio público para los habitantes de una localidad.

Ante esta situación, es importante reflexionar sobre la visión que se tiene del papel de los alcaldes y las administraciones locales en la estrategia de seguridad. Como mínimo, se debe pensar en hacer ajustes a la infraestructura de seguridad y convivencia ciudadana ya existente. Es importante, en este sentido, que los cuadrantes coincidan con los límites de las localidades propuestas o con otros esquemas de división territorial y administrativa del distrito. Si hay una alineación de los cuadrantes con las localidades, sería posible facilitar la coordinación entre la policía local y los gobiernos de las localidades. En general, como se mencionó, los cuadrantes existentes se encuentran completamente dentro de cada una de las localidades propuestas. Existen algunas excepciones de cuadrantes situados entre las localidades Pance Lili y Cauca Sur, así como Pance Lili y Cañaveralejo, que requerirían ajustes en teoría fáciles de realizar.

Sin embargo, un cambio más fundamental de la política de seguridad del nuevo Distrito Especial de Cali para su nueva arquitectura administrativa tiene mayores complicaciones, por la forma en que se formulan e implementan las políticas de seguridad pública en las ciudades colombianas. Los gobiernos municipales y distritales no determinan completamente su política de seguridad pública, ya que una parte fundamental de esta es determinada y ejecutada por un ente de carácter nacional: la Policía Nacional. Ante la nueva realidad del Distrito Especial de Cali, se debe lograr una gran coordinación entre los ámbitos nacional y distrital, que ahora involucre un nuevo actor: las administraciones de las localidades, para ajustar la política de seguridad a las necesidades de estas, pues del análisis anterior se deriva que cada localidad requerirá políticas públicas en materia de seguridad específicas. Se debe hacer esto sin olvidar que los problemas de seguridad trascienden las mismas localidades y demandan coordinación municipal.

Aunque la distritalización de Cali implica estos retos en materia de seguridad, es importante pensar que esta también puede ser una gran oportunidad para una ciudad que aún mantiene altos niveles de violencia social. Desde y con las localidades se puede generar políticas mucho más focalizadas si se aprovecha el conocimiento de las realidades locales que tendrán los entes en estas zonas. Involucrar a los alcaldes locales en el diseño y la implementación de políticas de seguridad, en conjunto con la Secretaría de Seguridad y Justicia, puede generar políticas de seguridad y convivencia ciudadana más acordes con las necesidades de la población.

Esto último puede ayudar a subsanar dos problemas frecuentes de las políticas de seguridad de Cali y que también observamos en otros casos. Por un lado, como ya se discutió, hay dinámicas locales del delito, por ejemplo, las estrategias de control territorial por parte de algunos grupos o acuerdos entre grupos criminales que regulan el uso de la violencia, que son difíciles de detectar a partir de datos más cuantitativos como son los registros de ocurrencias y requieren información

por parte de actores que están activos en el territorio. Si bien algunas estrategias recientes tienen un componente de participación local importante (por ejemplo, los TIO), la existencia de una instancia local de gobierno puede ser un importante recurso de información local que permita enfrentar organizaciones criminales por medio de políticas públicas de seguridad más contextualizadas y que eviten así resultados inesperados e indeseados (como la escalación en la ocurrencia de homicidios).

Otra posible contribución de una –ojalá– buena estructura administrativa en las localidades, es generar puentes entre comunidades y actores de la fuerza pública, como la policía. En particular, en los barrios más marginalizados de la ciudad, la relación entre la comunidad y la policía es compleja y marcada por tensiones y una desconfianza mutua. Crear un actor permanente, como los gobiernos de las localidades, que sirva de puente entre la comunidad y la policía, y que promueva otras formas de resolución de conflictos y disputas que pueden generar formas de acción policial más cercanas a los ideales de una política de seguridad ciudadana y una policía, por lo menos en su comportamiento, menos militarizada. Esto puede, además, ayudar a que el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, que idealmente buscaba propiciar una relación más próxima entre la policía y los ciudadanos (Policía Nacional, 2010), se acerque más a sus objetivos.

Por último, la nueva estructura administrativa y territorial de la ciudad puede ayudar a subsanar uno de los grandes vacíos de la política de seguridad de Cali: su falta de una visión metropolitana. Evidentemente, la violencia y el delito no “respetan” las fronteras municipales. Las dinámicas del delito de municipios vecinos como Palmira o Jamundí indudablemente afectan a Cali, pero hasta ahora la política de seguridad se concentra entre los límites administrativos de la ciudad. Por un lado, esto es el resultado de la falta de coordinación generalizada entre los municipios del área metropolitana; por otro lado, esto también es el producto de un complicado entramado de entidades que formulan e implementan estrategias de seguridad: alcaldías municipales, la Policía Metropolitana de Cali y la Policía Departamental del Valle del Cauca y el Cauca (este último sí tiene una idea más amplia del área metropolitana).

En este sentido, la existencia de localidades puede ayudar a sostener relaciones más continuas con los alcaldes de municipios vecinos como Yumbo o Jamundí, que conozcan y resuelvan problemas puntuales de seguridad en las zonas “fronterizas” de los municipios y localidades y, a la vez, sirvan como puente para la coordinación local de políticas de seguridad. Esto sería un paso inicial hacia la formulación e implementación de una política de seguridad metropolitana que coordine mejor las acciones de los diferentes entes distritales y municipales, que a la vez respete las especificidades de cada zona de “frontera”.

Conclusiones

Para una ciudad como Cali, donde la violencia social persiste como uno de los mayores problemas para el gobierno local y una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía, es necesario analizar cómo un nuevo diseño territorial y administrativo será impactado y puede impactar el panorama de seguridad pública. En lo mínimo, esta necesidad deriva de la desigual distribución espacial de actos delictivos, pues en un mismo espacio urbano conviven barrios y comunas con altísimas tasas de homicidio y otros crímenes (comparables con los peores registros de América Latina), con barrios y comunas con una relativa baja incidencia de actos delictivos.

Evidentemente, algunas de las localidades propuestas en el proceso de distritalización de la ciudad tendrán que enfrentar retos de seguridad monumentales, y la correlación espacial entre actos delictivos no es necesariamente alta. Es decir, los retos en materia de seguridad no son los mismos para todas las futuras localidades, en particular para las más violentas. Los beneficios para los ciudadanos que redundarían de una desconcentración y potencial descentralización de la ciudad se verían seriamente limitados si los entes locales no pueden gobernar por situaciones de extrema violencia.

Por lo anterior, es claro que uno de los retos principales para el futuro gobierno distrital y los gobiernos en las localidades es el tratamiento o las estrategias que se llevarán a cabo para la prevención y la respuesta a las diferentes dinámicas delictivas que se presentan en cada localidad. El segundo reto es la coordinación entre los ámbitos nacional, distrital y de las localidades, para ajustar la política de seguridad a la nueva realidad administrativa de la ciudad. Esto último incluye un reto particular en cuanto a infraestructura, es decir, la manera como se dará la distribución de la infraestructura de seguridad pública con la cual cuenta la ciudad para funcionar bajo los parámetros del nuevo distrito.

Cali Distrito es también una gran oportunidad para mejorar la calidad de vida en materia de seguridad pública. La nueva división administrativa y territorial puede, por medio del conocimiento local, mejorar la calidad de las políticas públicas de seguridad y ofrecer estrategias de seguridad más acordes con las necesidades del territorio. Al mismo tiempo, las localidades pueden ser un puente para generar mejores relaciones entre las comunidades y la fuerza pública, así como para fortalecer la coordinación entre Cali y sus municipios vecinos. Aprovechar estas oportunidades que trae la distritalización para la seguridad de Cali dependerá de las competencias que se les asignen a las localidades y la robustez de sus estructuras administrativas.

Referencias

- Albarracín, J. & Barnes, N. (2020). Criminal violence in Latin America. *Latin American Research Review*, 55(2), 397-406.
- Alves, J., Moreno, V. & Ramos, B. (2014). Notas preliminares para un análisis interseccional de la violencia en el Distrito de Aguablanca (Cali-Colombia). Universidad Icesi.
- Arévalo, L. & Guáqueta, M. (2014). La seguridad en Cali: entre políticas municipales y la degradación del conflicto armado. En A. Ávila (comp.), *Violencia urbana en Colombia y América Latina*. Fescol.
- Arias, E. (2017). *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press.
- Arjona, A. (2016). *Rebelocracy: social order in the Colombian civil war*. Cambridge University Press.
- Barnes, N. & Albarracín, J. (2020). Criminal governance in the time of COVID-19. *Urban Violence Research Network*. <https://urbanviolence.org/criminal-governance-in-the-time-of-covid-19/>
- Bayona, J. & Vanegas, G. (1995). *Redes de poder local y violencia. El caso de la región valle-caucana*.
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 13-68.
- Blattman, C., Gustavo Duncan, B. & Tobón, S. (2018). *Gangs of Medellín: how organized crime is organized*. Working paper.
- Camacho, Á. (1991, enero-abril). El ayer y el hoy de la violencia en Colombia: continuidades y discontinuidades. *Análisis Político*, 12, 23-34.
- Camacho, Á. & Guzmán, Á. (1990). *Colombia. Ciudad y violencia*. Foro Nacional.
- Concha, A., Guerrero, R., Álvarez, A., Cobo, G., De Roux, G. & Alzate, A. (1994). Estrategias de la Alcaldía de Cali para enfrentar la inseguridad y la violencia. En F. Carrión, A. Concha & G. Cobo (eds.), *Ciudad y violencias en América Latina* (pp. 119-153). Programa de Gestión Urbana.
- De Roux, G. (1994). Ciudad y violencia en América Latina. En F. Carrión, A. Concha & G. Cobo (eds.), *Ciudad y violencias en América Latina* (pp. 25-46). Programa de Gestión Urbana.
- Denyer Willis, G. (2015). *The killing consensus: Police, organized crime, and the regulation of life and death in urban Brazil*. University of California Press.
- Duncan, G. (2013). Una lectura política de Pablo Escobar. *Revista Co-herencia*, 10(19), 235-262.
- Duran Martinez, A. (2018). *The politics of drug violence: criminals, cops and politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. & Loayza, N. (2002). Inequality and violent crime. *Journal of Law and Economics*, 45(1), 1-39.
- Feltran, G. (2010). Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. *Caderno CRH*, 23(58), 59-73.

- Gallego, L., Leyva, S. & Quintero, S. (2018). Hacia una gobernanza policéntrica de la seguridad y la convivencia: retos y soluciones. En L. Gallego, S. Leyva & J. P. Mesa (eds.), *Seguridad ciudadana desde la gobernanza metropolitana: el caso del Valle de Aburrá* (pp. 100-121). Editorial EAFIT.
- Guerrero, R. (1994). La violencia e inseguridad en Cali: un enfoque integral y preventivo. En F. Carrión, A. Concha & G. Cobo (eds.), *Ciudad y violencias en América Latina* (pp. 101-108). Programa de Gestión Urbana.
- Guerrero, R. (1999, 29-30 de julio). Programa Desarrollo, Seguridad y Paz, DESEPAZ de la Ciudad de Cali [conferencia]. Programas Municipales para la Prevención y Atención de la Violencia, Río de Janeiro. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Programa_Desarrollo_seguridad_y_paz_DESEPAZ_de_la_ciudad_de_Cali.pdf
- Guerrero Velasco, R., Gutiérrez, M., Fandiño-Losada, A. & Cardona, S. (2012). Sistema de indicadores comparables de convivencia y seguridad ciudadana: un consenso de países. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 31(3), 253-259.
- Guzmán, Á. (1994). Observaciones sobre violencia urbana y seguridad. Cali. En F. Carrión, A. Concha & G. Cobo (eds.), *Ciudad y violencias en América Latina* (pp. 166-182). Programa de Gestión Urbana.
- Guzmán, Á. (2006, abril). Región, cambio social y conflicto. *Revista Sociedad y Economía*, 10, 189-212.
- Guzmán, Á. & Rodríguez, A. (2019). Políticas públicas de seguridad ciudadana y reformas administrativas, Cali 1993-2016. En P. Sanabria & E. Rodríguez Caporali (eds.), *Transformar lo público: perspectivas sobre la reforma administrativa de Santiago de Cali de 2016*. Universidad Icesi y Pontificia Universidad Javeriana.
- Lessing, B. (2018). *Making peace in drug wars: crackdowns and cartels in Latin America*. Cambridge University Press.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2019). Informe final del proceso de implementación de la metodología de Auditorías de Seguridad en Santiago de Cali. Bogotá: UNODC.
- Ordoñez, J. (2017). De la pandilla a la banda. Transformaciones de la violencia pandillera en barrios marginales en Cali. *Sociedad y Economía*, (32), 107-126.
- Papachristos, A. V., Hureau, D. M. & Braga, A. (2013). The corner and the crew: The influence of geography and social networks on gang violence. *American Sociological Review*, 78(3), 417-447.
- Policía Nacional de Colombia. (2020). Estrategia institucional para la seguridad ciudadana. Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC). Policía Nacional de Colombia.
- Revista Semana. (12 de octubre de 2018). Elecciones en Cali, los nervios de punta. <https://www.semana.com/nacion/articulo/elecciones-en-cali-2019-ultima-encuesta-realizada-por-invamer-excalcaldeospina-bajo-cinco-puntos/635978>
- Rivera, M. (2016). The sources of social violence in Latin America: An empirical analysis of homicide rates, 1980-2010. *Journal of Peace Research*, 53(1), 84-99.
- Rojas, O. & Cock, J. (2017). Los malabares de la pobreza: testimonios de beneficiarios de la estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIO). Alcaldía de Santiago de Cali.
- Sampson, R. J. (2012). *Great American city: Chicago and the enduring neighbourhood effect*. University of Chicago Press.

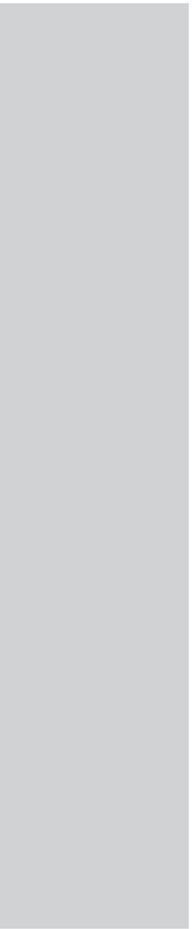
C A P Í T U L O

8

PLANEACIÓN, ORDENAMIENTO Y METROPOLIZACIÓN

ENRIQUE RODRÍGUEZ CAPORALLI

DOI: 10.51564/2021.10



Este capítulo desarrolla una hipótesis acerca del proceso de planeación en Cali. La adopción de la ley que convirtió al municipio en Distrito Especial puso de presente las limitaciones que tiene la ciudad para organizar la planeación de su futuro, debilidad que no puede limitarse únicamente a la administración pública municipal, sino que incluye a casi todos los actores significativos de la vida pública local. En este texto no se trata de abordar las restricciones para planear un futuro compartido (asunto central e igualmente descuidado), sino del paso previo, de precisar algunas de las dificultades para organizar una discusión o un proceso de planeación que permita concertar cuál es ese futuro y generar las condiciones en las que pueda convertirse en realidad.

Las limitaciones para generar las condiciones de planeación se expresan en tres elementos centrales: las restricciones de la oficina de planeación municipal y su relación con el entorno político local; las dificultades para hacer una política pública en la que el territorio se piense más allá de su dimensión física, incluido el componente ambiental, en la que este sea más que una suerte de espacio que llenan las personas; y, finalmente, las limitaciones para abordar problemas complejos derivados de la transformación reciente de la ciudad, de su zona rural y de los entes territoriales vecinos, es decir, de hacer frente a la urgencia de una planeación concertada por fuera de los límites administrativos del ahora Distrito Especial.

El capítulo está organizado de la siguiente manera: en primera instancia, se hará referencia a la oficina de planeación en el marco de reforma administrativa de 2016, teniendo en cuenta algunos elementos de la dinámica política local. En un segundo momento se discutirá la concepción del territorio que hay en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente y las dificultades que trae esa concepción para la reorganización territorial que demanda la conversión en distrito. Finalmente, se considerará la necesidad urgente de crear las condiciones para una planeación metropolitana, sin la cual buena parte de las decisiones que se tomen en materia de planeación distrital enfrentarán grandes obstáculos.

Al distrito, por sorpresa

La expedición de la Ley 1933 de 2018 que convirtió a Cali en Distrito Especial no debió tomar por sorpresa a nadie. Sin embargo, así fue. Ni la administración munici-

pal y prácticamente ningún actor local estaban preparados en agosto de 2018 para la transición que suponía dicha ley. Lo sorprendente quizá sea que se afirmara que la medida tomaba a la ciudad por sorpresa, porque la Ley 1933 fue el resultado de seis intentos previos de convertir a Cali en Distrito, honor que se disputaron varios congresistas, que radicaron en múltiples ocasiones el proyecto.¹ En cada ocasión, además, se cumplió el requisito legal del aval del Consejo Municipal, es decir, este estaba al tanto de la propuesta.²

Pero no solo fue con motivo del aval que esta corporación se enteró de dicha pretensión; el 5 de marzo de 2012 la oficina de prensa del Concejo de Cali informó que el por entonces presidente del cabildo, Fernando Tamayo, se había pronunciado días atrás, en un evento convocado por el Ministerio del Interior, sobre la importancia de que Cali se convirtiera en distrito, que él denominaba Distrito Especial, Comercial y de Servicios. Este pronunciamiento se hizo a propósito del Proyecto de Ley que sobre los distritos se debatía en el Congreso.³ Tamayo afirmó que

De esa manera [...] haríamos frente a todo un proceso de modernización y reestructuración, como lo ha planteado el alcalde Rodrigo Guerrero Velasco, con las reformas administrativas, y de paso, respondemos a la vocación de servicios en que hoy está sumida la urbe. (Concejo Santiago de Cali, 2012)

Tampoco era desconocida esa pretensión por parte de la administración municipal. La revisión al POT, aprobada en diciembre de 2014, dice en el literal d, del punto 2, del artículo 12, que se debe “Potenciar a la ciudad como Distrito Turístico, Cultural y Deportivo”, en clara consonancia con los tres Proyectos de Ley presentados en 2014.⁴

Además, en un documento con referencia: concepto previo categorización a Distrito de la ciudad de Cali, proyectos de la Ley 39 de 2015, firmado por los congresistas Carlos E. Soto, Susana Correa, Fabio Arroyave, Oscar Sánchez y Álvaro Prada, se señala que la propuesta de Distrito tiene el aval del alcalde de Cali de ese momento. En ese mismo documento se menciona que se realizó una audiencia pública en un hotel en Cali, el 8 de marzo, sobre el tema, con presencia del Concejo y de

1 El Proyecto de Ley 54 de 2014, Cámara de Representantes, radicado el 4 de julio de 2014, por el representante Heriberto Sanabria, pide que Cali sea Distrito Especial de Servicios, Turístico y Deportivo de Colombia. El Proyecto de Ley 58 de 2014, Senado, radicado el 11 de agosto, por el senador Roosevelt Rodríguez y los representantes Jorge Tamayo y Elbert Lozano, pide que se categorice a la ciudad como Distrito Especial Deportivo, Empresarial, Turístico y Cultural. El Proyecto de Ley 68 de 2014, Senado, radicado el 19 de agosto de ese año por el senador Edison Delgado habla de Distrito Deportivo y Cultural. El Proyecto de Ley 39 de 2015, Senado, radicado el 5 agosto por la bancada del Valle del Cauca (firman 23 congresistas), ya tiene los cinco calificativos de 2018 Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios. Este proyecto se vuelve a radicar el 20 de septiembre de 2016, firmado por 13 congresistas del Valle, sin que logre pasar y, finalmente, se vuelve a radicar el 27 de septiembre de 2017, firmado por 20 congresistas, proyecto que se convierte en la Ley 1933 de 2018.

2 Resolución 21.2.2.575 de septiembre 23 de 2013 para los proyectos de ley de 2014 y Resolución 21.2.22-217 del Concejo de Cali del 8 de marzo de 2016 para el proyecto de ley que se presentó ese año.

3 El proyecto de ley se convertiría en la Ley 1617 de Distritos.

4 Proyecto de Ley 58 de 2014 y Proyecto de Ley 68 de 2014.

funcionarios de la administración municipal. Además, durante la discusión que se dio con motivo de la reforma administrativa de 2016, adelantada durante el primer semestre de ese año, la posible conversión en distrito fue mencionada, pero se consideró que el proyecto de ley tenía pocas oportunidades de ser aprobado, ante el fracaso de los cuatro intentos precedentes. En efecto, no fue aprobado en 2016, pero sí dos años más tarde.

Más allá del valor anecdótico que puede tener el recuento previo, este permite poner de presente un interrogante, ampliamente difundido, sobre el modo como la ciudad se planea. Desde mucho tiempo atrás, Cali parece librada a su suerte en materia de planeación y de perspectiva a largo plazo. Pero junto al interrogante anterior, también es importante reconocer la manera en que los distintos actores involucrados en el proceso de planeación identifican y promueven las acciones que permitan organizar no el desarrollo de la ciudad, que sería lo deseable, sino de forma más modesta las propuestas y debates sobre ese desarrollo.

Planeación, técnica y contexto político

Aunque la planeación se presenta siempre cubierta del manto protector de su componente técnico, planear el destino de una ciudad es antes que nada un proceso político. Esto en una doble dimensión: por un lado, en un sentido más abstracto de lo que se entiende por política, cuando un técnico opta por una propuesta para la planeación de la ciudad, propuesta sujeta a evidencias e indicadores considerados como fuertes, medibles, tratados con técnicas más o menos complejas, o firmemente apoyadas en un modelo prescriptivo, está tomando una decisión política. Primero, porque su decisión tendrá un impacto sobre la vida de los ciudadanos y, segundo, porque privilegiar esa metodología es una manifestación clara de principios acerca de cómo debería manejarse la vida pública.

Afirmar, como suele hacerse tantas veces, que las decisiones basadas en ese tipo de procedimientos son neutrales o no influenciadas políticamente, es ingenuo. Parafraseando una conocida frase de Keynes, las personas que creen en la neutralidad de los modelos o de las mediciones, exentas de cualquier influencia política, son generalmente esclavos de algún complejo sistema de ideas políticas enunciado por algún teórico difunto.

Por otro lado, es político porque la decisión final sobre la adopción, o no, del resultado de un proceso de planeación, no recae sobre los técnicos sino sobre cuerpos colegiados que surgen de procesos electorales, a los cuales se accede a través de la disputa política. No es requisito para acceder a esos cuerpos una formación técnica avanzada, ni siquiera incipiente. Sin embargo, como garantizan los procedimientos democráticos, serán estas personas las llamadas a conceptuar

sobre las propuestas, técnicas o no, y a decidir sobre la puesta en funcionamiento, respondiendo casi siempre a criterios políticos.⁵

Lo anterior no quiere decir que las técnicas de planeación, sus métodos y procedimientos y sus resultados, sean accesorios o superfluos. En la complejidad del mundo actual sería tan ingenuo prescindir de los modelos sofisticados de planeación como ignorar su carga política. Solo que es importante insistir, máxime cuando se ven las justificaciones de los documentos sobre planeación o la defensa de estos por parte de funcionarios y técnicos en la ciudad, en que la planeación no es un asunto de mero trámite tecnocrático; no la ha sido y no va a serlo.⁶

Por consiguiente, para entender cuál es la planeación en la ciudad, un paso ineludible es preguntarse por su relación con la dinámica política local. Evidentemente, el estudio de la dinámica política de Cali excede las pretensiones de este trabajo; sin embargo, es relevante señalar un rasgo fundamental de esta política local, pertinente para el caso que aquí interesa. Como lo han mostrado los trabajos encabezados por Milanese *et al.* (2016, 2017) la fragmentación es una característica central a la acción política en la ciudad. No habría una persona o un grupo con el suficiente capital político para construir una mayoría en la ciudad en torno a una agenda política o de gobierno.

Esta atomización, para emplear la metáfora de Milanese, lleva a que los alcaldes deban concertar con un número plural de grupos su propuesta de gobierno, su plan de desarrollo y, en general, el trámite de sus iniciativas en el Concejo. En principio esto cabe perfectamente dentro del juego democrático y puede ser beneficioso para generar acuerdos que permitan sacar adelante iniciativas respaldadas por consensos amplios. Desafortunadamente ese no ha sido el caso.

Más allá de los señalamientos que se puedan hacer sobre la falta de preparación de los concejales, de las sospechas de corrupción, de los tiempos tan apretados para discutir los planes (todos temas centrales, que ameritan un debate aparte), lo que resulta evidente es que la discusión para definir la planeación está permeada por acuerdos políticos con un número plural de actores que no tienen visiones de ciudad similares o encuadrables en un plan armonizado de desarrollo. Como se puede inferir de los análisis de Roberto Navarro (CMP, 2016 y 2018),⁷ para los

5 Aunque no hay estudios para Cali referentes a la discusión política de las propuestas de planeación, el trabajo de Ruiz (2018), sobre la discusión y aprobación de los presupuestos anuales presentados por la administración al Concejo Municipal, permite corroborar este planteamiento. Un documento técnico, el presupuesto municipal, es discutido y aprobado a partir de discusiones y acuerdos políticos. Parece obvio, para quien conozca la arquitectura básica de cualquier Estado democrático, pero es una obviedad que cuesta hacer ver en las discusiones locales actuales, en especial en relación con la planeación.

6 Hay una amplia bibliografía sobre este punto, pero quizá un muy buen modo de entrada a esta discusión sea el libro de Peter Hall, *Ciudades del mañana* (1996).

7 A diferencia de los otros Consejos Territoriales de Planeación, llamados CTP en todo el país, el de Cali tiene la sigla CMP, Acuerdo 01 del 3 de marzo de 1995 del Concejo Municipal de Cali. Navarro fue miembro del CMP entre 2014 y 2019 y dirigió el proceso de seguimiento a los dos planes en una comisión creada en dicho Consejo para tal efecto.

dos últimos planes de desarrollo municipal (2012-2015 y 2016-2019), aunque han mejorado notablemente su calidad como documentos técnicos, siguen sin tener la consistencia deseada para lograr los objetivos que se proponen, pues, para señalar solo un punto, revuelven actividades de funcionamiento, incluso de mantenimiento, con objetivos de desarrollo.

Adicionalmente, los documentos de cada plan reúnen un montón de intenciones muy diversas, algunas difícilmente compatibles, otras escasamente observables, y que muestran claramente las diferentes tensiones por sector de la planeación. En cada uno se conjugan las convicciones de los funcionarios de cada dependencia, las pretensiones de la nueva administración, los intereses de diferentes grupos o procedimientos (empresarios, comunidad organizada, contratistas, entre otros), y por supuesto adecuarse a ciertas condiciones, como adoptar planes compatibles con las políticas de posibles fuentes de financiamiento, cumplimientos de estándares burocráticos, no “dar papaya” a los entes de control, entre otros.⁸

La Oficina de Planeación de Cali

Lo que se pone de presente es que en un contexto así, la planeación debe afrontar una serie de retos tanto complejos como heterogéneos, y cabe la pregunta de si la oficina de planeación de la administración local cuenta con la capacidad para enfrentar este contexto de fragmentación política y si podría disponer de la capacidad instalada para ordenar estas múltiples demandas de diversos actores para, por un lado, mejorar la capacidad técnica y, por otro, armonizar el debate político con esa capacidad técnica.

Antes de la reforma de 2016

Antes de la reforma administrativa de 2016, la llamada Dirección Administrativa de Planeación Municipal estaba dividida en tres subdirecciones: de Desarrollo Integral, de Ordenamiento Urbanístico y la del POT y de Servicios Públicos. La primera era responsable básicamente del Plan de Desarrollo, de su seguimiento, de que los sectores de educación, salud, bienestar social, convivencia y seguridad, gestión comunitaria, vivienda, desarrollo económico y ciencia y tecnología, tuvieran al día sus planes y que estuvieran inscritos en los bancos de proyectos. Además, era responsable de la reforma administrativa, de su adecuación y mantenimiento, incluido el “cambio cultural” que implicaba, entre un gran número de funciones conexas (Artículo 82, Decreto Extraordinario 0203 de 2001).

La segunda, de Ordenamiento Urbanístico, tenía también un montón de funciones, desde el ornato, la zonificación, los permisos de construcción, el registro de urbanizadores, el control del espacio público, entre otras. La tercera, como su nombre

⁸ Hay una amplia bibliografía sobre estas relaciones y sus complejidades. Véase, por ejemplo, McGuirk (1995); Ramírez (2000); Pelissero (2003); Chaskin (2005); Auerbach (2012); da Cruz *et al.* (2019).

lo indica, respondía por el POT, pero a la vez por la prestación de servicios públicos y su cobertura.

Para estas tareas las tres subdirecciones contaron, aproximadamente, entre 2001 y 2014, con 52 funcionarios públicos de carrera, distribuidos así: 17 en la Subdirección de Desarrollo Integral, 28 en la de Ordenamiento Urbanístico y 7 en el POT y Servicios Públicos (Londoño, 2014). Sin importar el nivel de competencias que tuvieran estos funcionarios, para la tercera ciudad del país en tamaño económico, con más de dos millones de habitantes, es un número irrisorio para una oficina de planeación. Que la Subdirección del POT y Servicios Públicos contara con solo 7 personas es, obviamente, una señal clara de la importancia que se le asignaba a este plan y a las funciones que deberían cumplir esta subdirección.

Pero el número de funcionarios no es sino una parte de los inconvenientes. La reforma de 1996 (Concejo Municipal de Cali, Acuerdo 1 de 1996) diseñó una oficina de planeación con una estructura bastante sólida, con funcionalidades claras, aunque discutible por lo frondosa. Estaba mucho más articulada en cuanto funciones y tareas, pero muy especialmente, incluía dentro de estas, la planeación y la proyección futura de la ciudad. La reforma de 2001 de alguna manera “apelmazó” todo este diseño en tres subdirecciones, eliminó algunas dependencias y divisiones, y no solo redujo el número de funcionarios sino que, sin un norte claro, dejó un diseño institucional de tareas superpuestas, de competencias no muy claras o excesivas en su cantidad. Entre esos cambios, que de forma más precisa habría que llamar recortes, desapareció la Unidad de Cooperación Horizontal y Asuntos Externos, encargada de coordinar con los municipios vecinos, aunque no exclusivamente con ellos, las propuestas de planeación, en especial las referidas a las políticas de vivienda. Y aunque esta oficina y las similares que existieron con ese propósito previamente no produjeron los resultados esperados en materia de coordinación territorial (Martínez y Buitrago, 2011), al menos mantenía abierta la posibilidad de una coordinación regional o metropolitana.

Estos recortes son el resultado de las reformas hechas en el Estado local y regional a inicios de siglo, en las que, ante la difícil situación económica, se hizo un recorte radical de la planta de funcionarios, que produjo situaciones como las descritas en esta oficina, extensibles al conjunto de la administración, y un diseño institucional poco coherente (Gómez, 2011).

Las consecuencias de esta debilidad en la capacidad de acción y en la organización institucional fueron claramente negativas. Como puede verse, por ejemplo, en relación con la aplicación del POT aprobado en 2000. Algunos de los balances sobre ese POT apuntan a señalar que este no se logró desarrollar cabalmente porque fuerzas del mercado son “las que imponen el desarrollo de la urbe” (Vergara, 2016, p. 204), afirmación discutible, porque no tiene en cuenta que la limitada capacidad

de actuar de la administración fue un factor no solo para enfrentar o regular esas fuerzas, sino para mantener el control de la planeación y su cumplimiento.

Después de la reforma de 2016

La reforma administrativa de 2016 tuvo entre sus propósitos hacer frente a este tipo de debilidades institucionales (Sanabria y Rodríguez, 2016) y propuso una reorganización de la oficina de planeación en la que se ganara en capacidad y claridad en sus funciones y tareas. Una medida importante fue que creó una dependencia aparte para manejar el tema de los servicios públicos, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales, lo que contribuyó a mejorar el foco del Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM). Este quedó dividido, nuevamente, en tres subdirecciones: de Planificación del Territorio, de Desarrollo Integral y de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico.

Las funciones de estas dependencias son mucho más claras y la organización interna parece ser más funcional al haber incluido, como se hizo en casi todas las demás dependencias municipales, una unidad de apoyo a la gestión. Sin embargo, la reforma, para el caso de planeación, parece haberse quedado allí, en una organización relativamente juiciosa de tareas, en una precisión del foco, pero muy poco desarrollada en el sentido de avanzar en ganar capacidad de incidir en la orientación de la ciudad. Dos ejemplos pueden ilustrar ese aspecto de la reforma. Que una subdirección se llame de Espacio Público da la idea de que por fin este va a ser un eje articulador de la planeación urbana en la ciudad, pero cuando se leen las funciones, estas se pueden agrupar en tres: las licencias y permisos para intervenirlo, su posible aprovechamiento económico, y su diseño y producción. Ninguna permite, por ejemplo, un ejercicio de articulación con el Plan de Desarrollo o con el POT. Todas se limitan a los atributos físicos del espacio público y, por ejemplo, no se articulan con lo que hacen las otras dos subdirecciones, lo que podría darles un poco más de peso. En la práctica, al menos al final de la administración del alcalde Armitage (2016-2019), el componente de espacio público se encargaba de: “Normatividad de espacio público-licencias de adecuación de zonas verdes; Normatividad de espacio público-licencias de intervención; Publicidad exterior visual y Apoyo seguimiento y control del amoblamiento (sic)”,⁹ actividades muy lejanas a la intervención y proyección de un elemento estructurante de la vida pública urbana.

Un segundo ejemplo, es que mantiene el descuido por las relaciones con los municipios vecinos, y en general de cualquier forma de planeación que supere los límites municipales. En la función 32 de la Subdirección de Desarrollo Integral se establece que esta dependencia es la encargada de “Estudiar y proponer la conveniencia de los distintos esquemas asociativos de ámbito territorial para el Municipio de

⁹ Véase <https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/136883/subdireccion-de-espacio-publico-y-ordenamiento-urbanistico/> Consultado 21-02-2020

Santiago de Cali para ser priorizados”, además de elaborar los estudios técnicos correspondientes. No es que este incipiente modo de considerar la planeación sea absolutamente inconsistente con el desarrollo histórico de Cali ni con su futuro, lo difícil de asumir es que este punto estratégico se relegue de esta manera, cuando la planeación urbana da como lugar común la inclusión de al menos el *hinterland*, para no hablar de ideas como la de ciudad región.

En general, una revisión del diseño de la oficina y en especial de sus acciones en el pasado inmediato, antes de la reforma y después de ella, señala con claridad el predominio de una perspectiva de la planeación que descuida sus elementos sociales y económicos y de las posibilidades de la política pública, con una concepción estadística de la población, sin el menor contexto social, con una confianza en que la norma, jurídica y urbanística, puede por sí sola, en un contexto cultural diverso como el de Cali, poner en marcha el ordenamiento del territorio y el cumplimiento de las metas de desarrollo.

Los dos ejemplos mencionados muestran algunas de estas debilidades, pero podrían ampliarse a la manera como se pensó el uso de recursos digitales que no fueran los estrictamente arquitectónicos para la planeación, la puesta en marcha de las unidades de planeación urbana y rural, previstas en el POT de 2014, la falta de mecanismos de seguimiento a los cambios en el entorno, la relación con las dinámicas económicas territoriales, un policentrismo pobremente entendido, y así. Como se verá, esta oficina terminó respondiendo a los requerimientos de ese POT, lo cual no hace mejor la situación.

Adicionalmente, el déficit de funcionarios de planta aumentó: la oficina cuenta con aproximadamente 33 funcionarios de carrera, 11 de los cuales trabajan en la unidad de apoyo administrativo, lo cual no está mal, simplemente señala que hay 22 funcionarios para atender las complejidades de la planeación del nuevo distrito.

Después de la reestructuración de 2001, este déficit se ha subsanado por la vía de contratar funcionarios de manera temporal por orden de prestación de servicios (PS). Esta práctica que aqueja a toda la administración municipal de Cali es dramática, pues hay 2100 funcionarios de planta y entre 9000 y 14.000 personas, según el año, que trabajan por prestación de servicios. Entre los efectos más nocivos de esta práctica está que buena parte de esos funcionarios, cuando termina su contrato, se va con el saber organizacional, la experiencia y en algunos casos con la información que hace posible funcionar la administración. Esa nómina de PS es difícil de modificar, porque tiene un alto atractivo clientelar, que cambia votos por contratos. Además, porque dada la siempre precaria economía del municipio, los nombramientos de planta terminan siendo muy onerosos para las cuentas municipales. La contraparte es que esa inconsistencia y precariedad laboral terminan siendo, a mediano plazo, mucho más costosas para la ciudad, que el pago de funcionarios

de planta, pues los errores en la planeación o en el ordenamiento se traducen en problemas sociales y económicos de todo tipo.

Para la oficina de planeación esto puede traer costos muy altos, pues de los PS con los que contaba la oficina en 2011, menos del 20 % continuaba al final de 2019. Esta rotación tiene altos costos de entrenamiento, de pérdida de experiencia, de memoria institucional, de tiempo y oportunidad de respuesta en los procesos, entre muchos otros aspectos centrales relacionados con el buen funcionamiento de una dependencia.

Lo social y la política

Desde antes de la expedición de la Ley 1617 de 2013, que regula la creación y el funcionamiento de los distritos especiales en Colombia, ya se hablaba de convertir a Cali en distrito. Los actores políticos veían, por motivos que no están todavía muy claros, una oportunidad de tramitar esa conversión. Esta era lo suficientemente atractiva para que lo intentaran en seis ocasiones.

Estos intentos tomaron a la oficina de planeación municipal por sorpresa, como no podría ser de otra manera. Una oficina con el diseño institucional que se ha presentado, con las deficiencias en número de funcionarios señaladas y con una concepción del desarrollo (en el que se confunden el funcionamiento con las metas de calidad de vida), evidentemente no estaba preparada ni disponía de los instrumentos para enfrentar ni ese ni ningún otro cambio de magnitud similar.

La reforma de 2016 pretendió mejorar su eficiencia, habrá que hacer una evaluación para determinar qué tanto se logró en ese sentido, pero es claro que la reforma no modificó su fragilidad frente a un entorno complejo. Esta fragilidad deriva del desconocimiento que tiene la oficina (y en general la administración), por diseño, requerido para abordar la integralidad de la ciudad, sus actores y sus dinámicas, si se busca que la planeación funcione. Este desconocimiento le impide informarse de que la ciudad tiene, por ejemplo, un contexto político particular, el de la alta fragmentación de los grupos políticos, de la dificultad de un proyecto unificador en torno a metas de planeación, así sea en temas muy concretos. Esto porque, en general, en su concepción como dependencia, está diseñada con una suerte de compartimentos estancos, donde es difícil integrar las tres subdirecciones y, en especial, porque predomina una idea del urbanismo y la planeación, que privilegia la norma urbanística, norma que aspira a ponerse por encima de la vida social, que desconoce la naturaleza política de la planeación de la ciudad y ha centrado sus apuestas en un modo de proceder que se resume en una palabra que hasta aquí se ha preferido no utilizar: tecnocrático. La norma técnica, que será siempre indispensable, como baremo de la organización de la ciudad, es sencillamente una forma de urbanismo que termina por distanciar la administración de la dinámica real de la vida urbana.

La capacidad técnica es fundamental para planear y organizar un territorio, y sin duda entre más cualificados técnicamente estén los funcionarios municipales, mejor. De hecho, este debe ser, como lo es en casi cualquier burocracia profesional moderna, es un requisito indispensable. Pero cuando se asume que ese saber técnico es por sí solo suficiente, cuando se confía en que el diseño técnico por sí solo es capaz de definir, organizar y poner en funcionamiento la política pública, estamos ante un pensamiento que solo se puede llamar tecnocrático (Centeno, 1993).

Es oportuno aclarar aquí que no se está incluyendo, por falta de espacio y para no desviarse del punto central, la preocupación por la participación como elemento nodal para la planeación. Este punto debe garantizarse y, en especial, no se debe confundir la participación y la construcción de planes de forma participativa con las reuniones informativas, elemento predominante en la discusión del POT de 2014.¹⁰

Tener en cuenta los elementos sociales, económicos y políticos, no es el resultado de procesos de consulta a la ciudadanía, los gremios, la comunidad y organizaciones diversas; se trata de incluir estos aspectos en la concepción de la planeación, como parte de los elementos técnicos que la constituyen. Es tan evidente que este elemento está por fuera de la capacidad de la oficina de planeación que los diagnósticos socioeconómicos para elaborar los tres últimos planes de desarrollo, de 2012 a 2020, fueron contratados con la Universidad del Valle y un insumo clave para las justificaciones de estos son los reportes del programa Cali Cómo Vamos.

Está muy bien que haya participación de la academia y de la sociedad civil en estos documentos y procesos, lo que es contradictorio es que en buena medida estos documentos compilan y procesan información que la misma administración produce. No son el resultado de investigaciones independientes. ¿Por qué la administración no puede hacer lo mismo? No solo se trata de la falta de personal en cuanto a cantidad y calificación; la oficina no considera esto como un componente central de su actividad y debe subcontratarlo cada cierto tiempo.

Tener funcionarios que procesen y elaboren esta información e incluir lecturas actualizadas de aspectos sociales y económicos, obviamente no resuelve todos los problemas de la planeación de la ciudad, pero sí abre el camino, que es de lo que se trata en este capítulo, de generar condiciones para poder planear con acierto, con pertinencia y, en especial, tener una oficina de planeación, no solo sensible al entorno, sino también con los insumos para comprenderlo y transformarlo.¹¹

10 Sobre esta práctica como sustituto de la participación ver el concepto sobre la reforma del POT de 2014 presentado por el CMP de Cali.

11 Deliberadamente se ha omitido el uso del calificativo neoliberal a lo largo de este apartado. Primero, porque se ha vuelto un lugar común para explicar de manera bastante abstracta procesos locales de todo tipo, que están lejos de lo que por lo general se denomina neoliberal. Segundo, porque permite desviar la discusión de elementos puntuales hacia aspectos políticos, muy importantes, pero que desbordan lo que se está discutiendo específicamente. Esto no quiere decir que el neoliberalismo, como forma de concebir al Estado y las relaciones sociales, no haya estado presente todo este tiempo en las discusiones locales de reorganización del estado local y de sus tareas.

El territorio y el POT de 2014¹²

La dificultad para generar condiciones para la discusión del futuro de la ciudad puede ilustrarse con lo ocurrido con la revisión del POT en 2014. La conversión en distrito pondrá nuevamente en la agenda la discusión por la organización del territorio y por la visión que debe primar en su apropiación, uso y transformación. Esto supondrá de manera inevitable, además, acatando el ordenamiento jurídico, una reforma al POT vigente.

Durante la discusión sobre la adopción del acuerdo municipal para la conversión en distrito, así como en diferentes escenarios, se discutió sobre la viabilidad, la conveniencia y las consecuencias de modificar el POT vigente. Por un lado, la adopción del POT de 2014 (Acuerdo 0373 de 2014, del Concejo de Cali) y la reforma de 2016 pueden verse dentro de la misma línea de organización y diseño de la administración y la planeación en Cali. Esto debido a que estuvieron en cabeza de la misma persona, aunque durante en dos gobiernos locales diferentes, el mismo director de planeación, y porque en ambos predominó la perspectiva que se llamó tecnocrática en las líneas precedentes.¹³

Tanto el POT como la reforma, en lo atinente a planeación municipal, introdujeron dos variables importantes en el contexto local. Por un lado, volver a poner de manifiesto un saber técnico sobre la ciudad, especialmente en sus características físicas, expresado en una profusión de mapas, documentos repletos de estudios y mediciones, y un lenguaje sobre la ciudad y el territorio que producía la impresión, respaldado casi siempre con estudios bastante sólidos, de que había, ahora sí, en planeación un saber ajustado a las demandas locales. Esta impresión no es un juicio sobre las capacidades de la oficina de planeación en el tiempo, sino en relación con el pasado reciente, pues desde mediados de los años noventa la profunda crisis en la que estuvo sumida la ciudad (Alonso & Solano, 2003; Otero, 2014; Guzmán, 2017) ponía un manto de duda sobre las capacidades de la administración pública local en el pasado reciente.

Por otro lado, la profusión de instancias de presentación de las propuestas, de convocatorias abiertas o cerradas a múltiples sectores, produjo el efecto de discusión pública de procesos participativos. Y aunque en este punto se tuvo bastante menos

12 El autor hizo parte del CMP de Cali entre marzo de 2014 y diciembre de 2019, con una licencia entre octubre de 2018 y junio de 2019. Algunas de las ideas expresadas en este apartado provienen de las discusiones que en esa instancia de participación se dieron durante esos años.

13 Un ejemplo es indicativo de esta continuidad en la concepción de la planeación entre las dos administraciones. En el primer febrero de gobierno, la nueva alcaldía debe entregar al CMP su Plan de Desarrollo para los cuatro años siguientes. En el documento sometido a la valoración del CMP de Cali en febrero de 2016 se entregó un documento que tenía como visión de la nueva administración una copia casi exacta de la visión del POT de 2014. Cuando se le preguntó al director de planeación sobre este hecho, que contenía varias irregularidades, la explicación se quedó en un baluceo impropio de la elocuencia que caracterizaba a ese director. No es solo una anécdota; es muestra esa voluntad de continuidad y esa identidad que buscaba darle planeación a las reformas tecnocráticas adoptadas desde 2014.

éxito que en el anterior, permitió apalancar el discurso de que el POT, y en menor medida la reforma, se hacía desde el saber y la consulta ciudadana.

Generar las dos condiciones anteriores son aportaciones valiosas en la ciudad. Claramente insuficientes, en tanto que la discusión técnica se limitó a un componente de la planeación, central pero restringido, el de la norma urbanística, y porque la participación fue más un proceso de información amplio que un momento de construcción participativa. Aunque incompletos, ambos representan un avance para crear las condiciones para mejorar la discusión sobre la planeación y el futuro de la ciudad.

A continuación, se presentan dos escenarios claves de discusión del POT que son elementos importantes para pensar el nuevo ordenamiento del distrito. La revisión del POT busca poner de nuevo sobre la mesa una discusión sobre estos, como modo de generar esas condiciones para discutir la planeación de la ciudad.

La dificultad para entender que el territorio es la gente que lo construye

Como es de esperar, la aprobación del ajuste al POT mediante el Acuerdo 0373 de 2014 se hizo en medio de una serie de debates de todo tipo, desde los políticos hasta los más técnicos. Sin embargo, un debate que estuvo ausente fue la idea de territorio que el POT adoptaba para actuar en él.

Como puede verse en el expediente municipal, que se elaboró para tal efecto, y en los documentos que soportan el POT, así como en sus desarrollos posteriores, en la definición de las Unidades de Planeación Urbana (UPU), entre otros, esta idea de territorio es una bastante restringida, que deja por fuera a la población, por más de que esté lleno de estadísticas sobre esta.

El eslogan del POT, al menos el que se usó durante los talleres y ejercicios de información¹⁴ que se hicieron con distintos grupos y actores, recoge de forma precisa esta visión: “Un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar”. Por un lado, el eslogan recogía una clara demanda de muchos sectores de la ciudadanía que buscaban organizar y racionalizar el uso del espacio urbano. En el casco urbano, los usos del suelo eran homogéneos, aunque al mismo tiempo tan heterogéneos como en cualquier gran ciudad latinoamericana, y carecen de control y de normas claras y aplicables para su empleo (Contreras *et al.*, 2016). La petición de orden de la que partía el eslogan fue, sin duda, una respuesta a una preocupación real de la vida cotidiana en Cali.

¹⁴ Sería pretencioso en extremo llamar a esas jornadas de socialización o de participación.

Por otro lado, un eslogan así hace fácil que se olvide que una característica central de la urbe es su incesante movimiento, su continua transformación. Es cierto que unas cosas cambian más rápido que otras, pero las ciudades, en particular las latinoamericanas, se transforman aceleradamente, a veces sin dejar huella (Portes *et al.*, 2008; Ziccardi, 2020). Un lugar para cada cosa y una cosa en su lugar, es un eslogan que podría evidenciar un aspecto de lo que requería la ciudad, pero como idea central propone un orden que no deja margen para reconocer una de las características centrales de esta: su movilidad; no da cabida al cambio como componente principal de la dinámica espacial urbana. En Cali, como en casi toda ciudad de los países llamados por esta época emergentes, la mayor parte de las cosas no se quedan en “su” lugar; se mueven, buscan un lugar y luego se van hacia otro o desaparecen (Sennett, 2019). La ciudad es movimiento, cambio, transformación. Son estas características “volátiles” las que producen el espacio urbano que se pretende ordenar. En Cali, ciudad excluyente como lo muestra su historia, es difícil que cada cosa haya podido encontrar su lugar y es muy poco probable que cada cosa se quede en “su” supuesto lugar, por mucho que el proyecto del POT así lo quisiera. En síntesis, ese eslogan y su concreción de las propuestas que contenía el POT, muchas de las cuales finalmente se aprobaron, sugería que se puede ordenar el territorio, ordenando únicamente las cosas y que si estas están organizadas ellas organizarán a la gente.

De allí que la idea de precisar en el POT normas urbanísticas, con cierta pretensión de inamovilidad en el tiempo, haya sido la constante. El, por momentos, sofisticado soporte técnico con el que se acompañaron las presentaciones y el tipo de reglamentación propuesta, coinciden con el talante tecnocrático que se le daba a la oficina de planeación en ese momento, y que iba estar presente en la ya mencionada reforma de 2016, como se indicó en el apartado anterior.

En ese contexto, los documentos de soporte del POT y su redacción final en el Acuerdo 0373 omitieron el componente principal de cualquier territorio: las personas que lo habitan. Un territorio existe, como realidad física, porque hay unas personas para las cuales es un territorio. De lo contrario, sin personas, no existe, por la sencilla razón de que, si nadie está interesado en él, nadie puede hablar de él, es decir, no le podemos hacer un POT. El eslogan, que tan bien lo resumía, mostraba evidentemente que a la noción del territorio le faltaba la gente.

Los documentos mencionados señalaban cuántos caleños había, de qué se morían, qué edad tenían, pero nada acerca de cómo eran, de cuál era su dinámica sobre el territorio. Se presentaron mapas que mostraban, por ejemplo, la distribución étnica de la población por comunas, y acto seguido se daba paso a la siguiente estadística o el próximo mapa. A pesar de que fue mencionado en varias ocasiones, nunca hubo respuesta a interrogantes sobre si esa distribución no sugería lecturas diversas del territorio, de su uso y apropiación que el POT tendría que considerar.

Esto debería implicar que la normativa que se buscaba producir debería recoger esas dinámicas, para consolidarlas o transformarlas, en función de los objetivos perseguidos, de la visión de futuro propuesta. Quizá no sobre decir que el equipo responsable de la formulación del POT resultó impermeable a esa discusión. Se optó por una normativa ajena al reconocimiento de estas diferencias.

No estaría de más recordar a quienes creen en este tipo simplista de visión de la norma jurídica y urbanística, que hace bastantes años los estudios del funcionamiento del derecho en la vida social, han mostrado que las normas que se cumplen son aquellas que la gente está interesada en cumplir; para todo lo demás habrá siempre una solución alternativa, que genera ilegalidad o corrupción o ambas. La justa indignación moral que ocasiona este fenómeno no debe olvidar el contexto en el que funcionan las normas.¹⁵

La ciudad policéntrica

Acertadamente en los diagnósticos y propuestas del nuevo POT se veía como una dificultad para el ordenamiento y el funcionamiento de la ciudad su monocentrismo. En un documento titulado *¿Por qué decir Sí a la revisión y ajuste del POT de Santiago de Cali?*, que elaboró la administración municipal y circuló en septiembre de 2014, se proponían nueve puntos para dar una respuesta positiva a esa pregunta. Uno de estos puntos, el cuarto, se refería a la necesidad de una ciudad policéntrica como clave para el desarrollo económico. Este punto es crucial pues, en efecto, la ciudad tiene una alta concentración de actividades de todo tipo en el centro de esta, lo que genera enormes dificultades de movilización, de pérdida de tiempo, costos, contaminación y otros aspectos inconvenientes. Reconocer las centralidades que se han desarrollado “espontáneamente” en la ciudad y desarrollar un plan que las potencie, las regule y desarrolle otras, era y sigue siendo una necesidad importante para el funcionamiento de la ciudad.¹⁶

La idea de que la ciudad debe ser policéntrica está claramente definida en el modelo territorial del POT, pues en el artículo 4.º del Acuerdo 0373, que lo promulga, se señala “la consolidación de un modelo denso y policéntrico” para el municipio. Desafortunadamente, el articulado y los desarrollos subsiguientes no permiten ver cómo se va a lograr ese modelo policéntrico.

El Acuerdo señala, en el artículo 282, la existencia de 25 centralidades en Cali, agrupadas en 7 categorías (empresariales [6], con usos asociados a la vivienda [3], servicios al automóvil [2], de servicios industriales [2], industriales [2], de abas-

¹⁵ Hay una amplia bibliografía en sociología al respecto. Para el caso colombiano véase principalmente García Villegas (2009, 2017). Para un ejemplo latinoamericano véase Araujo (2009).

¹⁶ Es importante tener en cuenta que esta distribución de funciones y actividades debe equilibrarse para que el centro no pierda su dinamismo. La “cultura de ir al CAM” debe reenfocarse hacia un centro rico en otro tipo de ofertas. Este tema no se abordó ni en el POT ni en la reforma de 2016 y es un desafío pendiente, tal como se señala en Rodríguez y Mesa (2017).

tecimiento [6]¹⁷ y asociadas a grandes equipamientos [4]), en torno a las cuales se debería dar este policentrismo. Más allá de lo sorprendente de algunas de estas categorías de agrupación o la identificación del Distrito de Aguablanca como centralidad de vivienda, surgen dos cuestiones básicas frente la lectura del POT: ¿qué estudio soporta la identificación, caracterización y clasificación de estas centralidades?, ¿debería la ciudad mantenerlas, modificarlas o crear nuevas? Pues en última instancia, más allá de su aparición por las fuerzas del mercado (Vergara, 2016) o por otras dinámicas, se supone que el POT está tanto para reconocer lo que existe como para orientar los cambios deseados.

Frente al cuidado y la complejidad de los estudios como los de composición de suelos, de los peligros de remoción en masa y de los atributos de la estructura ambiental de la ciudad (necesarios e indispensables), que permitieron definir zonas edificables, corredores de protección y otra serie de disposiciones, la pregunta es dónde estuvieron los estudios equivalentes para las centralidades y sus dinámicas. No solamente no se hicieron; en ese sentido, el expediente municipal muestra y sigue mostrando una enorme debilidad, puesto que tampoco se previeron. De los 45 estudios que se señalan deben hacerse con posterioridad a su aprobación (varios de los cuales debieron hacerse antes para poder formular el POT) ninguno está asociado directamente al desarrollo de estas centralidades, como tampoco está en los casi 100 programas, planes y diseños que se ordena se ejecuten, salvo en la vaga y muy caleña petición del artículo 502 para que se hagan “Estudios técnicos y económicos que permitan caracterizar y localizar los núcleos urbanos de prestación de servicios asociados a la cultura, arte, turismo, *ritmo y sabor*”.¹⁸ ¿No debería entonces contarse con estos estudios para decidir algunas centralidades?

Es pertinente adicionar una consideración de justicia espacial. Al omitir el POT una consideración sistemática y claramente articulada de la población que habita el territorio y de las actividades que reflejan las centralidades, se pone en peligro la posibilidad de formular y alcanzar criterios de equidad y de justicia en el derecho a la ciudad. ¿Reconoce el proyecto de POT las diferencias poblacionales en el territorio? ¿Provee acciones que permitan ordenar el territorio a partir del reconocimiento de esas diferencias y que contribuyan a mejorar la equidad en él, como podría hacerse a partir de las centralidades? Son preguntas a las que no se respondió ni en su momento (ver el concepto del CMP de 2014) y que siguen sin respuesta hasta ahora.

Cuando se hicieron los estudios para delimitar las localidades del nuevo Distrito Especial, entre 2018 y 2019 estos vacíos del POT se hicieron más que evidentes. La ciudad no cuenta con insumos para informarse adecuadamente de las dinámicas socioeconómicas de su territorio y los tiempos en los que se hicieron esos estu-

17 Aquí se listan solamente las galerías y no se consideran otros puntos de abasto, algunos con mucho más peso económico que varias de estas plazas.

18 Cursivas fuera del texto original.

dios, para el Distrito, si bien produjeron resultados muy significativos, algunos de los cuales se consignan en este libro, no son suficientes para pensar, reordenar o planificar las centralidades que requiere Cali. No hay las condiciones para que el anunciado modelo policéntrico del POT funcione, entre otras razones porque este hace muy poco para que así sea. En muchos sentidos Cali es una ciudad con muchas centralidades dispersas en el territorio, pero se sigue sin saber específicamente cómo funcionan y cómo impactan el ordenamiento de la ciudad. En especial, si es posible que con ese policentrismo espontáneo es viable lograr que cumplan con las metas de generar una mejor calidad de vida en la ciudad. Definir localidades para el nuevo distrito en torno a esas centralidades, una opción entre varias, no es aplicable hasta que la planeación municipal se las tome en serio y tome decisiones adecuadamente sustentadas.

El área metropolitana o un primer paso para dejar de mirarse el ombligo

Una de las grandes dificultades de la discusión sobre la planeación en Cali proviene del descuido, casi constante, de incluir en los planes de manera efectiva el territorio del municipio en el conjunto de relaciones más amplio que lo condiciona. No se trata de un desconocimiento; en casi todos los planes de desarrollo locales y en los de ordenamiento territorial se lo menciona, pero acto seguido dicha mención se olvida y los planes se centran en el ámbito local, descuidando las interconexiones que caracterizan a Cali históricamente; no hay que olvidar que la escasa historiografía local caracteriza a Cali como cruce de caminos (Aprile-Gnisset, 1992; Benitez, 2001), ese descuido ha traído serias implicaciones para la planeación de la ciudad.

Los estudios encabezados por Martínez (Martínez & Buitrago, 2011; Martínez & Patiño, 2015) han detallado, con una prolijidad encomiable, cómo desde hace casi cincuenta años existen intentos de muy diverso orden por formar un área metropolitana para Cali. A partir de una revisión de la normatividad existente, tanto del ámbito nacional como del local, en especial el último de los dos trabajos mencionados formula una propuesta de área metropolitana. Estos trabajos ponen de presente una pregunta: por qué no ha sido posible en medio siglo tener un área metropolitana formal, y sí fue posible en cuatro años convertir a Cali en Distrito Especial.

Evidentemente, hay elementos importantes de la coyuntura que ayudaron a que Cali fuera distrito y que no estuvieron presentes en los diversos momentos en que se planteó la opción sobre el área metropolitana. Pero siendo importantes estos rasgos coyunturales, deben verse en el marco más amplio de la discusión por la planeación en la ciudad.

Aunque los aportes de los trabajos encabezados por Martínez son más que relevantes, ponen en exceso el énfasis en el análisis normativo, desde el punto de vista jurídico y urbanístico, y descuidan en especial el análisis político y en buena medida el económico, así como las dinámicas sociales que están en la base de los movimientos históricos, demográficos y culturales que pueden, o no, apoyar la formalización del área metropolitana. Sin considerarlos en el análisis se puede perder de vista los procesos que, más allá de las coyunturas, hacen posible la construcción del territorio. Tampoco es suficiente, como a veces se plantea, pensar las ventajas que traería el desarrollo de una infraestructura de integración entre Cali y sus vecinos pues, aunque este es un elemento central, la constitución de un área metropolitana no depende únicamente de las interconexiones que fomenta.¹⁹

Sin embargo, el marco normativo no debe perderse de vista, y es importante tener en cuenta cómo el área metropolitana ha estado presente en los dos POT que ha tenido la ciudad. En el de 2000, aprobado por el Acuerdo 69 de ese año, sobresalen dos rasgos de la pertinencia de pensar la ciudad en un contexto metropolitano. El primer rasgo metropolitano está asociado al déficit de vivienda. El reconocimiento de esta transformación en la demanda y en la ubicación de la vivienda manifestaba de presente la necesidad de cambiar la perspectiva para abordar al menos un tema metropolitano relevante. El segundo, fue asumir que la economía local es cuando menos metropolitana, máxime en un contexto globalizado. En este sentido, se hacía especial énfasis en la conexión con Buenaventura, pero sin que fuese evidente cómo se podría incidir sobre ese proceso.

El POT de 2000 mantuvo la esperanza de crear el área metropolitana con Cali como “polo de concentración de población y comercio”, pues había venido desarrollando “una estrategia de asistencia técnica y coordinación con las administraciones de los municipios vecinos del sur del Valle y del Norte del Cauca, que le permite definir estrategias más atinadas y pertinentes en materia de ordenamiento territorial”, en el que también la ciudad ha sido el centro de “el sistema de redes de ciudades en el sur de la región del valle geográfico del río Cauca” (POT, 2000, pp. 40-42).

De esta iniciativa quedó muy poco. Múltiples hechos impidieron que este se llevara a cabo como fue concebido y como suele ser usual en la ciudad, las problemáticas a las que pretendió dar respuesta no fueron plenamente atacadas y se agudizaron (transporte, vivienda, cobertura de algunos servicios, entre otras). Es bueno señalar que estas problemáticas, parcialmente, por supuesto, ya habían sido señaladas por Otto Valderrutén desde finales de los sesenta en su propuesta de Plan Vial de 1968,

19 Un ejemplo de esto es el actual proyecto del Tren de Cercanías. Es una obra importante, presente en el imaginario local, al menos desde la década de los ochenta, pero que no es sino un medio para garantizar que ciertos procesos funcionen de manera más eficiente, lo que no es poca cosa, pero que no necesariamente permiten dar el salto a la planeación metropolitana y, en lo que aquí concierne, a cambiar la manera como se discute la planeación de la ciudad. Con respecto a ese escaso impacto véase el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2023. Sobre las limitaciones de la infraestructura para este tipo de procesos véase Sáenz *et al.* (2020).

propuestas que quedaron casi todas en el olvido. No es fácil entonces escudarse de las críticas, alegando que no eran previsibles.

La revisión del POT de 2000, hecha en 2014, en sus primeros artículos, casi hasta el 12, reconoce la centralidad de Cali en la región y, aunque prácticamente no habla de área metropolitana, tiene la pretensión de consolidar relaciones con los vecinos. El artículo 2.º señala que “Cali como núcleo principal de la región de ciudades [...] propendiendo por su aporte a un modelo regional” e incorporando el lenguaje de Planeación Nacional de la época (Barco, 2013), concibe al municipio dentro del esquema de sistema de ciudades. En consecuencia con esto, Cali debe procurar “la consolidación de una agenda regional, constituida por una serie de pactos, acuerdos y compromisos, que requiere de una instancia que permita negociar, tomar decisiones conjuntamente y gestionar proyectos de beneficio común”, que abriría la puerta para la “formulación de un Plan de Ordenamiento Regional”.

Para ello, el artículo 3.º define una Agenda Regional para el control de la conurbación, la adecuación de los territorios municipales para el desarrollo de actividades económicas que reconozcan la vocación complementaria de los municipios involucrados, la puesta en marcha de sistemas subregionales de transporte público, la gestión conjunta de vivienda de interés social y prioritario, lo mismo para el tema de servicios públicos, aeropuerto, energía sostenible, patrimonio paisajístico, disposición de residuos y escombros y, para cerrar, como parte de esta agenda, se propone a Cali como capital del Pacífico colombiano y sede de la Alianza del Pacífico.

Al igual que su antecesor, este POT reconoce la realidad metropolitana de Cali, pero en la práctica avanza poco en abordar de manera concreta cómo podrían llevarse a cabo estas aspiraciones que, más que nuevas, son una presentación de viejas aspiraciones adecuadas al lenguaje del momento.

Al final, como lo muestra un repaso de los planes de desarrollo, de las disposiciones estudiadas por Martínez y los POT, Cali sabe que requiere de sus vecinos para planear su futuro, pero cuando debe concretar ese conocimiento en acciones, generalmente opta por mirarse el ombligo, pensar que sus problemas dependen de las acciones que desarrolle exclusivamente en su territorio, y que tiene la capacidad de empujar al resto, sin mucha concertación en la dirección que espera. El fallido intento de crear una Región de Planeación y Gestión (RPG), llamada G-11 por los municipios que la conforman, es una muestra de ello. Aunque fue un intento de concertación supramunicipal para planear algunas acciones supramunicipales, en la práctica la incapacidad de acordar con la Gobernación qué podría hacerse dio al traste con la iniciativa.

Así que, aunque precarias, las disposiciones que ordenan el territorio municipal incluyen la perspectiva de un área metropolitana. ¿Por qué entonces esta no se ha concretado? Hay muchas razones. La primera tiene que ver, como ha sido señalado,

con la debilidad de la oficina de planeación, desde el año 2000 en adelante, pero ese proceso podría venir desde antes, si se ve lo planteado en las justificaciones para la reforma de 1996 (Pérez *et al.*, 1996). También en la manera como el POT de 2014 se pensó y definió. A estas razones habría que añadir otras sobre las cuales hay que avanzar.

La primera sería la falta de interés de los principales empresarios regionales, asentados en Cali, para sacar adelante el área metropolitana. Su inexistencia no parece afectar sus intereses, al menos no de manera tan significativa que los lleve a tomar acciones directas. La productividad industrial de la economía caleña estuvo definida en la segunda mitad del siglo XX por la conexión entre el nororiente de Cali y el vecino municipio de Yumbo, al norte. La industrialización local ocurrió en ese sector en buena medida, generando gran parte de la riqueza local, en especial por su asociación al vecino puerto ubicado en Buenaventura.

Sin embargo, las condiciones de la industrialización cambiaron con la globalización y ese eje perdió bastante de su relevancia, al menos para buena parte de las industrias allí asentadas, y se desplazó al sur, al norte del departamento del Cauca, en el valle geográfico del río Cauca, colindante con Cali y el municipio de Jamundí. Ese desplazamiento, aprovechando la coyuntura de la tragedia del río Páez, que se convirtió en la ley de ese mismo nombre en 1995, movió la industrialización en esa dirección y permitió a los mismos o a nuevos sectores locales asentarse allí para producir con los beneficios arancelarios que trajo dicha ley. Para ese movimiento, y los desarrollos en infraestructura concomitantes, no fue necesario ni una autoridad metropolitana ni una planeación equivalente. Fue posible hacerla a través de otros mecanismos legales y sin pasar por procesos de planeación local. Pero si ese movimiento pudo hacerse sin autoridad metropolitana, la afectación sobre Cali y la región es evidente, en términos de movilidad, de vivienda y de organización político-administrativa. Después de la Ley Páez el corregimiento de Villa Rica se separó de Santander de Quilichao y se convirtió en municipio y el de Gauchené se separó de Caloto; en ambos la Ley Páez y las zonas francas posteriores han tenido un gran impacto (Alonso & Lotero, 2006), de infraestructura, entre otros. Evidentemente, hacer estos enormes cambios no ha requerido procesos de planeación importantes, pero sin esos planes lidiar con las consecuencias puede resultar muy costoso para el distrito. Por consiguiente, hay que sentar a los actores económicos a la mesa de las condiciones para planear la ciudad; de lo contrario, no parece que se pueda tener incidencia sobre estos procesos.

El POT departamental del Valle del Cauca, aprobado en 2019 por la ordenanza 513, incluye en su ordenamiento un área metropolitana en el sur; sin embargo, las limitaciones legales impiden que formalmente se incluya el norte del Cauca, a pesar de que en los estudios los autores recomiendan su inclusión de manera categórica. No obstante, la formación de dicha área no fue recogida en los planes

de desarrollo recién aprobados y es poco probable que en las circunstancias de 2020 ese debate tenga alguna oportunidad de darse.

Si los actores políticos y los grandes actores económicos no encuentran en el área metropolitana un modo de encarar sus problemas, en el contexto de debilidad institucional descrito es poco probable que se puedan abordar las discusiones sobre el distrito y sus potencialidades de manera eficiente.

Recomendaciones

Es poco probable que si no se fortalece la capacidad de la oficina de planeación distrital esta pueda cumplir a cabalidad su tarea. Adoptar el Distrito Especial requiere consolidar la reforma de 2016, aprendiendo de sus falencias, mediante la revisión de las funciones y responsabilidades de oficinas como Planeación, pues hay que revisar a fondo su diseño institucional, en el marco de la administración que va a requerir el nuevo distrito. Es inaplazable, aunque se haya pospuesto tantas veces en el pasado, con urgencias iguales o peores que las actuales, una intervención para que esta oficina esté en capacidad de articular, a los criterios urbanísticos, aunque sea un análisis socioeconómico más robusto, y por supuesto la incorporación de nuevas tecnologías para el procesamiento de *big data*, entre otras cuestiones.

Pero no es suficiente con el cambio administrativo si no se cambian algunas de las concepciones de la oficina. Es indispensable superar la visión tecnocrática del territorio; partir de una noción que reconozca, y no solo enuncie, la diversidad de actores que lo constituyen y lo definen y que, por consiguiente, sin un análisis juicioso de las dinámicas humanas será poco lo que podrá hacerse sobre él. Si la planeación se limita a producción científica y eficiente de la norma urbanística, que debe mantenerse a toda costa, va a predominar una visión limitada y limitante del territorio, una de cuyas principales evidencias son las actuales UPU, la concepción actual de las centralidades urbanas y la precaria idea de las dinámicas sociales y económicas que definen el territorio y que informan los planes actuales. Una de las principales discusiones sobre el nuevo distrito es la definición de localidades. Con los insumos existentes y la concepción predominante del territorio que traslucen los instrumentos de planeación disponibles, será muy complejo lograr superar la exclusión y la fragmentación que caracterizan a Cali.

Mientras la ciudad solo enuncie y no asuma que su futuro está en la acción concertada con los territorios vecinos, es poco lo que podrá hacer para controlar una serie de procesos con alto impacto negativo en la calidad de vida de sus pobladores. La acción política es aquí indispensable en varias direcciones: la ausencia de la discusión sobre el distrito y sobre el área metropolitana puede, como hasta ahora lo ha hecho, impedir que se desarrollen ciertas medidas, pero sobre todo impedir la buena administración de varias de las futuras localidades, cuyas dinámicas son

indisociables de sus vecinos. Se debe sentar a los actores del territorio, creando condiciones para una discusión sobre el distrito y sobre su área metropolitana, en la que se evidencie el impacto que está teniendo en el funcionamiento de la ciudad, para lo bueno y para lo malo. Con respecto a ese punto, cada vez hay más información disponible en todos los sectores; la discusión frente al área metropolitana no es una discusión sobre proyectos únicamente, es una sobre un modelo regional para construir una calidad de vida incluyente para todos los habitantes del área metropolitana. El propósito de la Ley 1617 es claro en ese sentido: el distrito es un medio para mejorar las condiciones de vida y si esa no es la prioridad, lo demás engrosará los ya de por sí recargados anaqueles de los estudios locales acerca de todo lo que hemos podido ser y que ya no seremos.

Referencias

- Alonso, J. C. & Lotero, A. M. (2006). 10 años de la Ley Páez: transformación de la economía caucana. Universidad Icesi.
- Alonso, J. C. & Solano, J. A. (2003). Nuevas evidencias de la crisis caleña. *Estudios Gerenciales*, (89), 43-56. https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/123
- Araujo, K. (2009). *¿Se acata, pero no se cumple?: estudios sobre las normas en América Latina*. LOM Ediciones.
- Auerbach, G. (2012). Urban planning: politics vs. planning and politicians vs. planners. *Horizons in Geography*, (79/80), 49-69.
- Barona, B., Arboleda, O., Escobar, D., Franco, C. Serrano, L., Varela, E. Vásquez, E. & Pérez, M. (1996). *Hacia una administración moderna para Cali*. Cuadernos de Administración, 15(22).
- Centeno, M. (1993). The new Leviathan: The dynamics and limits of technocracy. *Theory and Society*, 32(3), 307-335.
- Chaskin, R. J. (2005). Democracy and bureaucracy in a community planning process. *Journal of Planning Education and Research*, 24, 408-419.
- Concejo Santiago de Cali. (5 de marzo de 2012). Presidente del Concejo propone que Cali se convierta en Distrito Especial de Servicios. <http://www.concejodecali.gov.co/publicaciones.php?id=39631>
- Contreras, Y., Lulle, T. & Figueroa, O. (2016). Cambios socioespaciales en las ciudades latinoamericanas: ¿procesos de gentrificación? Universidad Externado de Colombia, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- da Cruz, N. F., Rode, P. & McQuarrie, M. (2019). New urban governance: A review of current themes and future priorities. *Journal of Urban Affairs*, 41(1), 1-19.

- Estévez, A. (2005). Apuntes para una genealogía de la tecnocracia. Universidad de Buenos Aires. <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/la%20tecnocracia.pdf>
- García Villegas, M. (2009). Normas de papel: la cultura del incumplimiento de reglas. Siglo del Hombre Editores.
- García Villegas, M. (2017). El orden de la libertad. Fondo de Cultura Económica.
- Gómez, C. (2011). Reformas administrativas y burocracias públicas en el Valle del Cauca. Universidad del Valle.
- Hall, P. A. (1996). Ciudades del mañana: historia del urbanismo en el siglo xx. Ediciones del Serbal.
- Londoño, N. (2014). Las organizaciones públicas y la ordenación del territorio. (Trabajo inédito)
- Martínez, P. & Buitrago, O. (2011). Cali, una metrópoli regional en movimiento: la planeación municipal y los procesos de metropolización. Universidad del Valle.
- McGuirk, P. M. (1995). Power and influence in urban planning: community and property interests' participation in Dublin's planning system. *Irish Geography*, 28(1), 64-75.
- Milanese, J. & Barrero, F. (2016). Selección de candidatos en escenarios de atomización dirigencial: análisis de los casos de Cali y del Valle del Cauca, elecciones locales y regionales 2015. *Análisis Político*, 29(88).
- Milanese, J., Abadía, A., Rodríguez, A. & Cuervo, B. (2017). Configuración de los apoyos electorales a nivel municipal. Un análisis de los resultados electorales para la Alcaldía de Cali, Colombia (2003-2015). *Colombia Internacional*, (90), 67-98.
- Otero, A. (2014). Cali a comienzos del siglo XXI: ¿crisis o recuperación? En L. A. Galvis (ed.), *Economía de las grandes ciudades en Colombia: seis estudios de caso*. Banco de la República.
- Pelissero, J. (2003). *Cities, politics, and policy: a comparative analysis*. CO Press.
- Portes, A., Roberts, B. & Grimson, A. (2008). *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Prometeo Libros.
- Ramírez-Gallegos, F. (2000). *Técnicos y políticos, ¿cómo dialogan?* CLACSO.
- Rogger, D. (2014). The causes and consequences of political interference in bureaucratic decision making: Evidence from Nigeria. *Job Market Paper*. https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2014&paper_id=664
- Ruiz, C. (2018). *El control del Concejo Municipal a la Alcaldía (tesis de maestría)*. Universidad Icesi.
- Sáenz, J., Rodríguez Caporalli, E. & Fernández Dusso, J. J. (2020). *Ciudades, subregiones y redes en el suroccidente colombiano: infraestructura, migración, mercado y formas asociativas*. Universidad Icesi.
- Sennett, R. (2019). *Construir y habitar*. Anagrama.

- Valderrutén, O. (1968). Plan vial de Cali. Alcaldía de Santiago de Cali.
- Varela, E. & Valderrutén, A. (2016). Análisis de la política de asociatividad territorial en Colombia. El caso de la RFG G-11. Universidad del Valle. <https://pubhtml5.com/jjfn/snvk>
- Vergara, R. (2016). El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Cali, una aproximación. Apuntes Cenes, 35(62), 169-207.
- Ziccardi, A. (2020). Ciudades latinoamericanas. CLACSO.

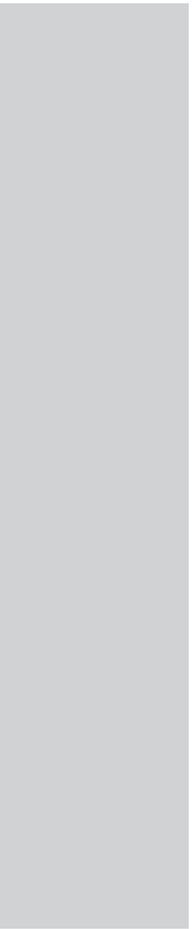
C A P Í T U L O

9

**DESCENTRALIZACIÓN,
DESCONCENTRACIÓN,
ASOCIATIVIDAD Y
GOBERNANZA
MULTINIVEL EN CALI
DISTRITO ESPECIAL**

**PABLO SANABRIA PULIDO
DANIEL ALONSO**

DOI: 10.51564/2021.11



Este documento analiza los antecedentes de las reformas administrativas y brinda una serie de lineamientos acerca de la estructura administrativa para Santiago de Cali con miras al paso a Distrito Especial, en clave de descentralización, desconcentración y gobernanza multinivel. Para tal fin, como primera medida, se incluye una revisión de los principales elementos de la reforma administrativa de 2016 (Sanabria & Rodríguez, 2017), con el objetivo de identificar los principales aspectos de cambio que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de ajustar la estructura dentro del proceso de rediseño de Cali como Distrito Especial. Posteriormente, en la segunda sección, se incluye una revisión de los principales aspectos relacionados con la descentralización y la desconcentración provenientes de la reforma de 2016, pero también en perspectiva de reformas previas en la ciudad. La tercera sección analiza la distribución de funciones entre la administración central y lo local en la ciudad a partir del Decreto Extraordinario 516 de 2016, identificando un alto nivel de centralización de acuerdo con lo definido en dicha reforma. La cuarta sección identifica los antecedentes en temas metropolitanos y asociativos a partir de la misma reforma. El documento cierra con una revisión de los principales lineamientos y conclusiones para ser tenidas en cuenta en el proceso de rediseño de un Distrito Especial, Deportivo Cultural Turístico Empresarial y de Servicios (Ley 1933 de 2018).

Principales reformas del Decreto Extraordinario 516 de 2016

El primer cambio que plantea el Decreto Extraordinario 516 de 2016, frente al Decreto 2003 de 2001, es un aumento en el número de organismos que conforman la administración municipal de Santiago de Cali. Con la entrada en vigencia de esta reforma administrativa se pasó de 15 entidades públicas a 28, es decir, casi se duplicó el número de organismos. Esto se debe fundamentalmente a la creación de varios departamentos administrativos y secretarías.

En primer lugar, se resalta la creación de varios departamentos administrativos que hasta 2016 fueron direcciones adscritas al despacho del alcalde. Sin embargo, con la entrada en vigencia del Decreto Extraordinario 516 de 2016, se les otorgó un mayor grado de independencia y de recursos para su funcionamiento.

Este es el caso del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública, antes Dirección Jurídica; el Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional, antes Dirección de Desarrollo Administrativo. Por otra parte, las funciones del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA) pasan a ser divididas entre la misma institución y la nueva Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres. Se crean los departamentos administrativos de Contratación Pública, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Control Interno y Control Disciplinario Interno. Así mismo, se mantienen los departamentos administrativos de Hacienda Municipal y Planeación Municipal, aunque sufren algunos cambios en sus funciones y estructura.

Por otro lado, mientras la reforma fiscal/administrativa de 2001 planteó la existencia de ocho secretarías, los cambios introducidos en 2016 ampliaron el número de secretarías de Despacho a quince. Además de las nuevas secretarías, otras se dividieron, como es el caso de la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, que se transformó en la Secretaría de Gobierno y en la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana, la Secretaría de Seguridad y Justicia y la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social se convirtió en la Secretaría de Bienestar Social y las funciones de Desarrollo Territorial fueron otorgadas a la nueva Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana. Se crearon la Secretaría de Desarrollo Económico y la de Turismo. Esta última, antes parte de la Secretaría de Cultura y Turismo, quedó únicamente como la Secretaría de Cultura. La Secretaría de Infraestructura y Valorización se convirtió en la Secretaría de Infraestructura, las funciones de valorización quedaron en manos del Departamento Administrativo de Hacienda. Así mismo, la Secretaría de Tránsito y Transporte se transformó en la Secretaría de Movilidad, y finalmente, se creó la Secretaría de Vivienda y Hábitat.

Otro de los cambios que se deben resaltar de la reforma de 2016 es evidente en los niveles estructurales de gestión. Si bien se mantienen los tres niveles establecidos en el Decreto de 2001 (nivel de gestión global, de gestión sectorial y de gestión territorial), su composición ha sido modificada. Como se puede ver, en el nivel global los cambios obedecen a los siguientes cambios:

1. Sale la Secretaría de Gobierno del nivel de gestión sectorial y entra al nivel de gestión global.
2. La Secretaría General parece desaparecer con la reforma administrativa de 2016.
3. La creación y reorganización de los departamentos administrativos.

En el nivel de gestión sectorial se plantean los cambios más importantes debido a un rediseño de la organización sectorial de la administración municipal. Mientras en 2001 se establecieron tres sectores: colectivo, físico y social, que agrupaban varias de las instituciones de Santiago de Cali, en 2016 el número de sectores se amplió significativamente. Cada Secretaría de Despacho, en su gran mayoría, se convirtió en la cabeza de un sector de la administración municipal, buscando seguir un esquema matricial como se mencionaba en Sanabria y Morantes (2017).

Decreto 203 de 2001

Sector social

Secretaría de Educación, Secretaría de Salud Pública, Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, Secretaría de Vivienda Social y Secretaría de Cultura y Turismo.

Sector físico

Secretaría de Infraestructura y Valorización, Secretaría de Tránsito y Transporte Empresa del Servicio Público de Aseo de Cali E. S. P. (EMSIRVA) y Empresas Municipales de Cali (EMCALI).

Sector colectivo

Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, Secretaría de Deporte y Recreación y Centros de Administración Local Integrada (CALI).

Decreto 516 de 2016

Sector gobierno

Secretaría de Gobierno, Departamento Administrativo de Control Interno, Departamento Administrativo de Control Disciplinario Interno, Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública, Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional, Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM), Departamento Administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Departamento Administrativo de Contratación Pública y Unidad Administrativa Especial de Gestión de Bienes y Servicios.

Sector paz, cultura ciudadana, seguridad, justicia y gestión del riesgo de emergencias y desastres

Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana, Secretaría de Seguridad y Justicia y Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres.

Sector de bienestar social
Secretaría de Bienestar Social.

Sector salud
Secretaría de Salud Pública.

Entidades adscritas:

Red de Salud de Ladera - ESE, Red de Salud del Norte - ESE, Red de Salud del Centro - ESE, Red de Salud del Oriente - ESE, Red de Salud del Suroriente - ESE, Empresa Social del Estado Hospital Geriátrico y Ancianato San Miguel.

Sector educación
Secretaría de Educación, Instituto Popular de Cultura, Escuela Nacional del Deporte e Institución Universitaria Antonio José Camacho.

Sector desarrollo económico y turismo
Secretaría de Desarrollo Económico y Secretaría de Turismo.

Sector cultura
Secretaría de Cultura, Unidad Administrativa Especial Estudio de Grabación Takeshima y Unidad Administrativa Especial Teatro Municipal.

Sector recreación y deporte
Secretaría de Recreación y Deporte.

Sector desarrollo territorial y participación ciudadana
Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana.

Sector movilidad
Secretaría de Movilidad y Secretaría de Infraestructura.

Sector vivienda social y hábitat
Secretaría de Vivienda Social y Hábitat y Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales (UAESPM).

Sector ambiente y desarrollo sostenible
Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA).

Con lo anterior, desaparecieron los consejos sectoriales, instancias de coordinación intersectorial que se reunían de manera periódica y en las que se mantenía un diálogo fluido entre las entidades que conformaban cada uno de los sectores de la administración municipal.

En materia de nivel de gestión territorial, la reforma de 2016 no plantea cambios sustanciales. La estrategia de desconcentración sigue estando en manos de los Centros de Administración Local Integrada (CALI). Sin embargo, estos dejan de estar adscritos a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social y pasan a manos de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana, entidad que la reemplazó.

Sin entrar en detalles, al interior de cada uno de los organismos de la administración municipal se realizaron cambios en materia de estructura organizacional, como resultado de un cambio en las funciones y el rediseño institucional establecido por la reforma administrativa de 2016. El Anexo 1 de este documento contiene las reformas en cada una de las secretarías de Despacho.

La revisión general de las transformaciones provenientes de la reforma de 2016 deja ver un balance positivo por el cambio y la adición de nuevos temas sectoriales y organismos antes no existentes ni en la agenda de políticas públicas ni en la estructura administrativa. Una serie de entrevistas a actores clave,¹ sobre los avances de la reforma a la luz de Cali Distrito Especial, evidencia resultados positivos desde la reforma misma, la puesta al día de la estructura administrativa y la adopción de un enfoque más transversal en la gestión y la implementación de políticas públicas. No obstante, las encuestas revelan la dificultad de coordinación y articulación del proceso de reforma administrativa con el proceso de Cali Distrito Especial, por las diferencias temporales y por los diferentes canales en los que tuvieron lugar los dos procesos, siendo el proceso de Cali Distrito Especial más legislativo nacional que local, sin deliberación ni planeación de ciudad. No obstante, ante la realidad normativa que trajo la Ley 1933 de 2018, impuso la necesidad de repensar la división político-administrativa de la ciudad, pero también la estructura misma por la cual esta deberá operar en un contexto distrital y de localidades. A continuación profundizamos en esos aspectos, mirando su evolución y las posibilidades actuales a partir de los avances previos.

Descentralización y desconcentración: espacio de cambio a partir de la reforma de 2016

Los principios para la descentralización y la desconcentración en el municipio de Santiago de Cali están establecidos en los Acuerdos Municipales 01 de 1996 y 70 de 2000. Ambos acuerdos se constituyen el marco legal para el Decreto Extraordinario 516 de 2016 “Por el cual se determina la estructura de la Administración Central y las funciones de sus dependencias”.

¹ Como parte del proceso se hicieron diez entrevistas semiestructuradas a actores políticos, funcionarios y actores de la sociedad civil.

El Acuerdo Municipal 01 de 1996 había señalado que todos los CALI, como entidades desconcentradas en el ámbito territorial, deben asumir todas las funciones de la administración municipal que no sean reservadas de manera exclusiva a entidades en el nivel de gestión global o sectorial. De acuerdo con el artículo 241, el nombramiento de los directores de los CALI es definido directamente por el Alcalde Municipal de Santiago de Cali. A su vez, es el director de CALI, con ayuda del secretario/a de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana, quien designara las personas que harán parte de su equipo de trabajo en cada comuna. Es decir, hay un alto grado de discrecionalidad en el nombramiento de los funcionarios a nivel comunal.

Los directores de los CALI serán los encargados de la conformación de los equipos de trabajo de estos centros, y serán los encargados de invitar a los distintos sectores y empresas de servicios de la administración municipal a hacer presencia en el territorio, según las necesidades de la comuna. Es decir, no todas las entidades de la administración municipal están presentes en los CALI. En este sentido, la conformación de dichos centros fue en su momento flexible y buscó adaptarse a las necesidades puntuales de cada territorio local en la ciudad.

Para el buen desempeño de la administración municipal y en cumplimiento del principio de desconcentración, se conformarán Equipos de Trabajo polivalentes e interdisciplinarios en los CALI, por sectores, servicios, o la modalidad organizacional que más se ajuste a las necesidades del territorio respectivo y que a juicio del Director del CALI y el Secretario de Desarrollo Territorial y Bienestar Social se requiera para la buena marcha de la administración municipal en el territorio sublocal. (Artículo 242, Acuerdo Municipal 01 de 1996)

En materia de financiación de los programas y proyectos puestos en marcha en las comunas de Santiago de Cali, la reforma administrativa de 2016 no establece ninguna definición de manera puntual, como sí lo hacía la que se realizó en 2001. Sin embargo, entendiendo que a lo largo del texto se hace referencia al Acuerdo Municipal 01 de 1996, y sabiendo que es este el marco legal en el que se desarrolla el Decreto Extraordinario, se puede inferir que la reforma de 2016 no plantea cambios trascendentales a lo definido en 1996 y 2001. Es decir, la financiación de los CALI se sigue realizando de la misma manera.

De acuerdo con el Acuerdo Municipal 01 de 1996, los CALI se financian a través del situado fiscal, que no es nada distinto a un porcentaje de los recursos recaudados por impuestos, y que la administración municipal debe transferirle todas las vigencias fiscales para su buen funcionamiento. En su artículo 246, el Acuerdo Municipal dice:

El situado fiscal territorial con destino al área urbana se asignará de la siguiente forma: Un sesenta por ciento (60 %) a repartir en partes iguales por cada comuna. El cuarenta por ciento (40 %) restante se distribuirá de acuerdo a un factor de ponderación denominado Índice de Localización de la Inversión Territorial (IFIT) desarrollado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal

a partir de las siguientes tres variables: población de la comuna, viviendas en estratos uno (1) y dos (2) y mayor esfuerzo fiscal de las comunas. (Artículo 246, Acuerdo Municipal 01 de 1996)

En este sentido, el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal será el encargado de manejar los recursos del Situado Fiscal Comunal.

La reforma administrativa vigente reformó aspectos importantes del funcionamiento de los CALI y apuntó a resolver los problemas que estos evidenciaron en las últimas décadas. De acuerdo con el Decreto Extraordinario 516 de 2016, el modelo de desconcentración de la administración municipal en el municipio de Santiago de Cali se mantiene como ha venido operando durante los últimos diecisiete años. El artículo 31 del mencionado Decreto plantea que

[...] Los Centros de Administración Local Integrada (CALI), constituyen un modelo de desconcentración administrativa, de distribución de funciones y de ejercicio de delegaciones, que acercan la Administración Municipal a la comunidad, para el manejo eficiente y eficaz de los recursos públicos y el mejor rendimiento del talento humano, vinculado como servidor de los habitantes de Cali.

Es decir, la reforma de 2016 estipula que los CALI hacen parte del nivel de gestión territorial y son la materialización de la desconcentración en todo el municipio.

Por su parte, el artículo 189 del Decreto 516 de 2016 establece que los CALI son entidades adscritas a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana, entidad creada con esta misma reforma. Es decir, los CALI hacen parte del nivel de gestión territorial, pero están adscritos a una Secretaría de Despacho que hace parte del nivel de gestión sectorial. Esta reforma administrativa plantea, en los numerales 10 y 11 del artículo 190, que esta Secretaría de Despacho, como cabeza de sector, está obligada en relación con los CALI a coordinar la gestión de la administración municipal en los territorios y a evaluarla constantemente.

Es importante mencionar que, de acuerdo con el artículo 193 del decreto mencionado anteriormente, en el que se establecen las funciones de los CALI, hay una reducción importante en el número y la calidad de las funciones de estos centros en relación con la propuesta de administración del municipio establecida en 2001. Parece haber un debilitamiento de estos centros de articulación administrativa a nivel de las veintidós comunas. Si bien mantiene funciones referentes a la articulación de planes, programas y proyectos ejecutados en el territorio y su respectivo seguimiento, se eliminan funciones como las de elaborar y presentar ante las Juntas Administradoras Locales (JAL) y las Juntas de Acción Comunal (JAC) el presupuesto y el plan de inversiones de las comunas. De acuerdo con los artículos 23 y 67 del decreto esto es, desde 2016, una facultad de la cabeza de sector, es decir, de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana y del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal.

Gobernanza multinivel y distribución de funciones administración central vs. administración local en la reforma de 2016

Si bien es cierto que existe un deseo por descentralizar y desconcentrar la administración pública en Santiago de Cali, las funciones que se han otorgado a las comunas son, por decirlo así, en su gran mayoría de articulación y orientación a la ciudadanía. No se observa una línea de descentralización (transferencia de funciones de un nivel gubernamental superior a uno inferior). Como se mencionó, el Decreto Extraordinario 516 de 2016 tendió a disminuir el rol estratégico de los CALI para ponerlos en funciones de corte operativo. Es decir, podría inferirse que la última reforma administrativa centralizó un poco la toma de decisiones, la planeación y el uso de los recursos, y no tocó particularmente los temas de descentralización y desconcentración. Como se puede ver en la tabla 1, es el gobierno central de la administración municipal el que tiene un mayor número de responsabilidades asociadas a la dirección, a la planeación y al manejo de recursos.

Tabla 1.

Funciones del gobierno central de la administración municipal de Santiago de Cali

Tema/función	Administración central	Instancias de gobierno local
Dirección-planeación	Ejercer como autoridad y ente rector del ramo o especialidad de la administración que le ha sido asignado (artículo 23).	Celebrar contratos y convenios, en los términos de la delegación que expida el alcalde (artículo 193).
	Cumplir con las funciones y atender los servicios que le sean asignados y preparar y expedir, en desarrollo del ordenamiento jurídico que enmarca su gestión administrativa, los actos administrativos necesarios para tal efecto (artículo 23).	Realizar seguimiento al desarrollo de planes, programas y proyectos ejecutados en los territorios (artículo 193).
	Formular, de acuerdo con los lineamientos del Concejo y del alcalde, las políticas sectoriales del ramo o especialidad de la administración que le ha sido asignada (artículo 24).	Desarrollar en coordinación con el DAPM, los procesos de planeación del territorio (artículo 193).
	Ejercer la facultad nominadora, de conformidad con los actos administrativos que expida el alcalde (artículo 24).	Representar al alcalde y a la administración central en el territorio, conforme a las políticas y programas de gobierno.
	Celebrar los contratos y negocios jurídicos a nombre de su organismo, de conformidad con los actos administrativos que expida el alcalde y la autorización que el Concejo le otorga a este (artículo 24). Ejercer las funciones a cargo del organismo que no hayan sido asignadas a otra dependencia interna de este, y delegarlas en caso de considerarlo conveniente (artículo 24).	

Tema/función	Administración central	Instancias de gobierno local
Dirección-planeación	Coordinar a nivel transversal y sectorial la materialización de las políticas, planes y proyectos que se adopten por y para su ramo o especialidad de la administración que le ha sido asignada (artículo 24).	
Articulación	Orientar, dirigir y controlar el ejercicio de las funciones de las dependencias internas y personal a su cargo, en su condición de jefes superiores de los organismos del sector central de la administración municipal (artículo 24).	Articular la ejecución de planes, programas y proyectos sectoriales en los territorios, en coordinación con los organismos y entidades correspondientes (artículo 193).
	Coordinar que las políticas, los planes y los programas ejecutados por los organismos y las entidades que sean adscritas o vinculadas, o que transversalmente estén relacionados con la especialidad técnica a su cargo, se articulen con las políticas públicas e instrumentos de planificación del nivel central (artículo 23).	Integrar las intervenciones sectoriales que adelante la administración municipal en el territorio (artículo 193).
	Orientar, coordinar y controlar, en las formas contempladas en el ordenamiento jurídico, los organismos y las entidades que les sean adscritas o vinculadas (artículo 23).	Articular la prestación de los servicios de los organismos en los territorios (artículo 193).
Regulación	Preparar los proyectos de Acuerdo relacionados con su ramo y aprobar su contenido desde su especialidad técnica, y cumplir y desarrollar las órdenes que se deriven de estos (artículo 23).	
	Preparar los proyectos de decretos y resoluciones relacionados con su ramo que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales que corresponden al alcalde, aprobar su contenido desde su especialidad técnica, y cumplir y desarrollar las órdenes que se deriven de estos (artículo 23).	
Presupuestales	Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones, de otros desembolsos públicos y los planes de desarrollo administrativo correspondientes al organismo, y coordinar los que en ejercicio de su autonomía desarrollen entidades que les sean adscritas o vinculadas, con el propósito de que aquellos se articulen con las políticas públicas e instrumentos de planificación del nivel central (artículo 23).	
	Dirigir y coordinar el proceso presupuestal del organismo y de los organismos o entidades que le sean adscritos o vinculados (artículo 23).	
	Ordenar el gasto asignado al organismo, de conformidad con los actos administrativos que expida el alcalde (artículo 24).	
Producción de información	Mantener actualizada y consolidar la información sectorial o de del ramo de la administración pública que conforme a su especialidad técnica le corresponda (artículo 23).	
Control	Formular la política general interna del organismo y evaluar y aprobar los planes anuales de las actividades de este, conforme a los lineamientos que señale el alcalde (artículo 24).	

Tema/función	Administración central	Instancias de gobierno local
Orientación		Orientar a las organizaciones comunitarias reconocidas por la ley, en pro del cumplimiento de sus fines misionales (artículo 193). Orientar, dirigir y controlar el ejercicio de las funciones del personal a su cargo (artículo 193).
Gestión y seguimiento		Tramitar las peticiones, reclamos, quejas y solicitudes de la comunidad, de conformidad con los lineamientos del Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional (artículo 193). Gestionar y evaluar la información en el territorio, para la aplicación de políticas, estrategias y líneas de acción, conforme al plan de desarrollo (artículo 193).
Promoción		Promover la participación comunitaria de acuerdo con las directrices establecidas por la Subsecretaría de Promoción y Fortalecimiento de la Participación Ciudadana (artículo 193).

Una revisión de esta distribución de competencias y funciones evidencia el alto nivel de centralización en la administración municipal con el marco normativo, estructural y organizacional actual definido por la reforma administrativa de 2016. Pero a la vez deja ver el enorme margen de posibilidad de definiciones con el que cuenta el Distrito Especial para pensar un nuevo modelo de estructura administrativa, particularmente en dos niveles, aspectos clave de descentralización y descentración que no fueron necesariamente profundizados en la reforma de 2016, pero que en el contexto del inicio de un Distrito Especial se vuelven absolutamente relevantes e indispensables:

1. Las relaciones intergubernamentales entre la administración central distrital y las localidades.
2. Un nuevo modelo de presencia en el territorio (al respecto véase Rodríguez & Mesa, 2017) y de acercamiento al ciudadano mediante una estructura desconcentrada y matricial (véase Sanabria & Morantes, 2017).

Sin duda esas definiciones hacen parte de una oportunidad histórica para complementar los avances de una reforma administrativa que, de acuerdo con las voces de varios entrevistados por este equipo de investigación, resolvió temas clave de capacidad técnica sectorial, creó organismos para temas relevantes y contemporáneos inexistentes previamente, y le dio estabilidad a una estructura que llevaba

más de veinte años sin cambios sustanciales en su estructura ni modernizaciones de capacidad frente a una ciudad que ha avanzado rápidamente en tamaño y complejidades.

Asociatividad, gobernanza metropolitana y cooperación interjurisdiccional

En materia de asuntos metropolitanos es importante mencionar que, a pesar de los evidentes procesos de conurbación e integración en el territorio de la región metropolitana, la reforma administrativa no propone cambios en las reglas en materia de funcionamiento de la administración pública para tratar temas relacionados con los hechos metropolitanos que son evidentes hoy en la ciudad y los municipios circundantes. Tampoco contempla la existencia de alguna institución dentro de la administración municipal dedicada a este asunto ni a la búsqueda de esquemas asociativos territoriales (EAT) u otras formas de cooperación/colaboración interjurisdiccional del municipio de Santiago de Cali. Si bien en Colombia las políticas nacionales no han facilitado históricamente los procesos de integración, asociatividad y conurbación (Leyva, Sanabria & Rodríguez, 2020), Cali tiene una deuda histórica propia en el avance hacia un modelo de integración regional y metropolitana.

No obstante, la reforma administrativa del Decreto 516 de 2016 hace mención directa al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y compromete a muchas de las entidades que conforman el gobierno municipal a diseñar, implementar, evaluar o hacerle seguimiento. Esta herramienta de ordenamiento territorial, aprobada con el Acuerdo Municipal 0373 de 2014, sí reconoce la existencia de fenómenos metropolitanos que necesariamente requieren la articulación y el trabajo mancomunado con las instituciones de gobierno de municipios vecinos, que en su conjunto conforman un área metropolitana en el Valle del Cauca.

El POT de Santiago de Cali reconoce a lo largo de su desarrollo la necesidad de trabajar con una perspectiva de asociación en temas que desbordan los asuntos de la ciudad, es decir los hechos metropolitanos o regionales. Por ejemplo, los asuntos económicos, medioambientales, de infraestructura, de servicios públicos, de planificación del territorio, de mitigación de riesgos y desastres, turismo, movilidad y transporte, seguridad y vivienda.

A continuación, se mencionan las entidades de la administración municipal, de acuerdo con el Decreto Extraordinario 516 de 2016, entre cuyas sus funciones están las relacionadas con el diseño, la implementación, el seguimiento o la evaluación del POT municipal, y por ende con los asuntos metropolitanos de la región.

1. El DAPM, de acuerdo con el artículo 78 de la reforma administrativa de 2016, entre sus funciones tiene la de dirigir, formular, hacer seguimiento y evaluar el POT.
2. La Secretaría de Seguridad y Justicia tiene la obligación de hacer vigilancia y control a las obras públicas y privadas que son autorizadas por las autoridades municipales, y que incluso se desarrollan en asociación con otras entidades territoriales (artículo 112).
3. La Secretaría de Gestión de Riesgo y Desastres está obligada, de acuerdo con sus funciones, a diseñar, ejecutar e implementar la Política Municipal de Gestión del Riesgo y Desastres, y armonizarla con la normatividad regional y nacional existente (artículo 117).
4. De acuerdo con el Artículo 165, la Secretaría de Turismo de Santiago de Cali tiene la tarea de formular, implementar y hacer seguimiento a las estrategias comerciales, productivas y de turismo establecidas en el POT.
5. En su artículo 200, la reforma administrativa de 2016 establece que la Secretaría de Movilidad debe implementar y hacer seguimiento al Plan Estratégico/Integral de Movilidad de acuerdo a lo establecido en el POT.
6. La Secretaría de Infraestructura está encargada de proponer el desarrollo de infraestructura en la ciudad y en el área metropolitana, siguiendo los parámetros establecidos en el POT.
7. En materia de medioambiente, el DAGMA, cabeza de sector, tiene como una de sus funciones la de asesorar y acompañar la formulación, puesta en marcha y evaluación del POT municipal (artículo 229).
8. La Secretaría de Vivienda, de acuerdo con el artículo 214, está encargada de adelantar planes, programas, acciones y políticas encaminadas a la generación de vivienda, renovación del espacio, mejoramiento urbano y regularización de predios, de acuerdo con lo establecido en el POT vigente.

Así, la base que deja la reforma de 2016 con respecto a las posibilidades de que el nuevo Distrito Especial avance son amplias, particularmente con el diseño de una Autoridad Regional de Transporte que se está considerando como parte del proyecto Tren de Cercanías, pero también para otros hechos metropolitanos y regionales en materia de seguridad, medio ambiente, desarrollo económico, vivienda, entre otros. Los avances que tuvo el G11 y los nuevos espacios de asociatividad que deberá buscar el Distrito Especial ponen sobre la mesa la necesidad de pensar, dentro de la estructura administrativa definida para el distrito, instancias técnicas y de gestión encaminadas a facilitar los procesos de integración y cooperación interjurisdiccional.

Conclusiones y lineamientos para el diseño de Cali Distrito Especial

Santiago de Cali será la primera ciudad encargada de implementar una estructura de Distrito Especial en el marco de la Ley 1617 de 2013, lo que implica la posibilidad de contar con cierto espacio para la implementación y la adopción de una estructura descentralizada y desconcentrada que facilite la presencia del Estado en el territorio, que acerque la administración, los bienes y servicios públicos al ciudadano, y que pueda hacer un seguimiento certero a la gestión pública y a la implementación de las políticas públicas desde lo local, en una perspectiva de abajo hacia arriba (*bottom-up*), con un enfoque concreto de gobernanza metropolitana y regional. En ese orden de ideas se proponen los siguientes elementos, a partir de la revisión de los antecedentes definidos por el Decreto 516 de 2016, pero también por otras normatividades existentes.

En materia de gestión pública general y estructura administrativa:

- **Gestores locales, flexibilidad y mérito:** es recomendable, en lo posible desde el punto de vista normativo, reglamentar un mecanismo de selección de alcaldes locales basado en el mérito en la selección inicial, pero que le dé flexibilidad al alcalde mayor para la creación de su equipo descentralizado de alcaldes, quienes deberían estar en un nivel similar al de los secretarios y directores de departamentos administrativos.
- **Representatividad y presencia en lo rural:** Cali, como ciudad con quince corregimientos, enfrenta retos importantes en materia de presencia del Estado en la ruralidad. En este contexto, aparece clave considerar la figura del corregidor como un nivel de administración sublocal, de alguna forma subordinado a las alcaldías locales y fuertemente relacionado con la transversalización de la implementación y el seguimiento de temas de política rural/social/desarrollo económica y participación ciudadana en el distrito. La distribución misma de las localidades, como se presenta en otras secciones de este libro, necesariamente debe considerar aspectos de representación política que sin duda afectan lo administrativo.
- **Estrategia de servicio al ciudadano y presencia en las localidades:** Santiago de Cali innovó en los años noventa con mecanismos de desconcentración a través de la creación de los CALI (Barrero *et al.*, 1990). No obstante, las dificultades de gestión que experimentó dicho modelo en los últimos años le restaron fuerza y capacidad. La estructura de distrito permite construir un nuevo modelo de cercanía al ciudadano a través de las alcaldías locales y las casas distritales en los corregimientos (véase modelo de Medellín al respecto en Sanabria, 2017), las cuales no solo desde el punto de vista arquitectónico deberán indicar la presencia cercana del Estado caleño en el territorio, sino a través de un modelo claro de

desconcentración de servicios que se construya a partir de lo realizado en los últimos años y, especialmente, luego de la reforma con la Oficina de Atención al Ciudadano del proceso de 2016. La desconcentración mejora la presencia en el territorio y genera cercanía con el ciudadano; además puede aportar de manera importante al mejoramiento del servicio, la descongestión del CAM y de las oficinas de las secretarías etc. (véase abajo modelo escalonado de atención al ciudadano).

- **Colaboración y sinergias con el ámbito departamental:** si bien la estructura misma del distrito puede aparecer como una forma de autonomía frente al ámbito departamental, se considera importante crear un comité estratégico en el que participen la gobernación departamental y las alcaldías de los municipios circundantes para identificar problemas estratégicos de orden supramunicipal y facilitar la consolidación de procesos colaborativos (Sanabria, 2017).
- **Cooperación interjurisdiccional, asociatividad y gobernanza metropolitana:** si bien el modelo de distrito plantea de alguna forma una estructura relativamente aislada de sus municipios circundantes, es clave que Santiago de Cali institucionalice un espacio de colaboración frente a los municipios circundantes en el sur del Valle del Cauca y el norte del Cauca. La creación de un comité metropolitano (con varios niveles de interacción: directivo, técnico, operativo) donde se analicen los grandes temas de sostenibilidad y medio ambiente, seguridad, movilidad, prestación de servicios, etc., puede facilitar la concreción de espacios de colaboración, cocreación y atención a problemas intrincados de política pública que superen las fronteras y la capacidad de los municipios circundantes. Cali puede desempeñar un rol fundamental en la constitución del área metropolitana del sur del Valle del Cauca y la estructura distrital debería operar como un dinamizador de esos mecanismos de cooperación, colaboración y aprovechamiento de economías de escala.
- **Gobernanza colaborativa, participación ciudadana y seguimiento a la gestión y las políticas públicas:** la estructura distrital y su división por localidades aparecen como un potente instrumento para facilitar y estimular la participación ciudadana y un otorgar mayor rol a las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito local. Los antecedentes de presupuesto participativo en Cali que datan de décadas atrás, presentan una oportunidad para fortalecer los mecanismos de planeación y presupuestación desde lo local; la constitución de un Sistema Distrital de Planeación y Presupuestación aparece como un elemento estratégico para fortalecer las vocaciones locales y la participación amplia de los caleños.

En materia de descentralización:

- **Autonomía en la operación:** en general, la reglamentación existente no plantea un alto nivel de autonomía desde las localidades. No se plantea un conjunto de

temas en los que las localidades pueden tomar decisiones aparte de aquellos establecidos por la administración de los fondos de desarrollo local. Aun así, valdría la pena considerar cuáles de esos temas concretos de la operación de políticas transversales, en una estructura administrativa matricial, podría transferirse a las autoridades de cada localidad (algunas tareas específicas de movilidad, medio ambiente, seguridad, política social, entre otras) que a su vez podrían recaer en las localidades, sin perjuicio del rol articulador y estratégico que debe desempeñar el nivel central.

- **Planeación:** uno de los aspectos fundamentales será garantizar los procesos de planeación por localidades desde un modelo *bottom-up* que ascienda, con un modelo participativo local, hacia la construcción del plan de desarrollo distrital. Esto puede recoger los aprendizajes de los planes de desarrollo y presupuestos por comunas hechos en periodos pasados y en los cuales Cali fue pionera. Las localidades deberían contar con los espacios participativos y la capacidad técnica para construir con el acompañamiento del Gobierno Distrital sus planes de desarrollo y luego hacer parte de un proceso de consolidación y cierre del plan distrital.

En materia de desconcentración:

- **Formulación e implementación. Transversalización desde lo local:** la estructura matricial distrital (véase Sanabria & Morantes, 2017) puede tener un potencial importante en la definición de un modelo transversal de implementación de políticas públicas en las localidades desde las secretarías. Mientras la formulación de políticas públicas se debería fortalecer en el nivel central, lo local debe orientarse fuertemente a fortalecer las capacidades de implementación. Por ejemplo, se puede pensar la constitución de oficinas de enlace, la implementación y el seguimiento a la política social desde las localidades que se encarguen de recolectar la información de seguimiento de la política que informe, de manera transversal, a las secretarías involucradas con el tema (Salud, Educación, Bienestar, Participación).
- **Capacidad de gestión desde la localidad:** en este punto aparecen como claves la definición de equipos de gestión local que, como se ilustra para el caso de Medellín (Sanabria, 2017), permitan conectar los procesos de la administración central con los procesos en las localidades, con profesionales de enlace y equipos zonales en las diferentes áreas de política de las secretarías en las localidades. Esto aparece particularmente relevante para áreas de política que requieran un enfoque sólido de implementación desde lo local (salud, educación, seguridad, medio ambiente, recreación, control a invasiones y asentamientos informales, entre otras).
- **Administración y generación de infraestructura:** la nueva forma de distribución de las localidades en el Distrito Especial implica la revisión de la dis-

tribución de la infraestructura de servicio en las diferentes áreas de gestión y política pública, así como la definición de un modelo de optimización y cercanía al ciudadano de acuerdo con las nuevas localidades. Así mismo, los nuevos planes de desarrollo deberán consolidar la oferta de centros de salud, educación, recreación, bienestar, etc., con el fin de construir una oferta uniforme de infraestructura a lo largo del territorio y enfocada en crear presencia estatal y fortalecer la presencia con el ciudadano.

- **Modelo escalonado de atención al ciudadano:** una de las principales oportunidades que trae el modelo de Distrito Especial es la configuración de un modelo escalonado e integrado de atención al ciudadano, que abarque desde la atención de procesos desconcentrados en centros locales de atención al ciudadano, hasta centros de atención cercana barriales, oficinas móviles y, cada vez más, oficinas virtuales. La desconcentración en las localidades puede traer importantes beneficios en materia de movilidad (reducción de viajes al CAM), descongestión de trámites en los organismos de la Alcaldía, reducción de costos mediante la no presencialidad (por ej. *call centers*) y el uso de medios virtuales y la reducción de la carga y los tiempos del trámite para el ciudadano.

La definición del Cali como Distrito Deportivo, Turístico, Cultural, Empresarial y de Servicios puede ser una oportunidad histórica para complementar y poner a punto la reforma administrativa de 2016. Dicha reforma, si bien avanzó ostensiblemente en la creación de capacidad y la definición de nuevos organismos para temas estratégicos y de actualidad, no profundizó en aspectos clave de descentralización y desconcentración, quizás frente a la propuesta de Cali Distrito Especial que avanzaba paralelamente. Que Cali se haya convertido en Distrito Especial, más allá de un nuevo marco normativo y de competencias, trae una oportunidad *sui generis* para repensar la estructura de la gestión pública local con el ciudadano y el territorio como centro y eje de su accionar. Este capítulo presenta líneas generales sobre aspectos clave de administración pública y políticas públicas que, considerados dentro de los acertados ajustes a la estructura administrativa propuesta en 2016, pueden sin duda aportar a una Cali cercana a su ciudadanía, presente en el territorio y conectada con sus municipios y la región circundante.

Referencias

- Alcaldía de Santiago de Cali. Decreto Extraordinario 203 de 2001 (3 de marzo), por el cual se compilan el acuerdo 70 de 2000, el acuerdo 01 de 1996 y las demás disposiciones que lo hayan modificado, adicionado o aclarado que conforman la estructura orgánica y funcional del municipio de Santiago de Cali.
- Alcaldía de Santiago de Cali. Decreto Extraordinario 516 de 2016, por el cual se determina la estructura de la Administración Central y las funciones de sus dependencias.
- Barrero, F., Urazán, A., Reina, F., Rivera, H. & Betancourt, L. (1991). Los CALI: el gobierno en las esquinas. FERIVA.

- Concejo Municipal de Santiago de Cali. Acuerdo 01 de 1996, por el cual se dictan normas sobre la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la administración central municipal, y con relación a algunas entidades de la administración municipal descentralizada y se expiden otras disposiciones.
- Concejo Municipal de Santiago de Cali. Acuerdo 373 de 2014, por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Santiago de Cali. Santiago de Cali, Colombia.
- Leyva, S., Sanabria-Pulido, P. & Rodríguez Caporalli, E. (2020). Metropolitan governance and policy analysis in Colombia. En P. Sanabria & N. Rubaii (eds.), *Policy analysis in Colombia* (pp. 113-134). Policy Press.
- Sanabria, P. (2017). Construcción de gobernabilidad y capacidad institucional para la renovación urbana: análisis del modelo de gobernanza y descentralización de Medellín. En E. Grin, J. Hernández & F. Abrucio (eds.), *El gobierno de las ciudades: análisis de los modelos de gobernanza y descentralización de las metrópolis latinoamericanas*. Fundación Getulio Vargas Brasil, Universidad Autónoma de Chile, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Sanabria-Pulido, P. & Morantes, C. (2017). Análisis de referenciación comparativa de prácticas y estructuras administrativas para la reforma administrativa de Santiago de Cali. En Sanabria-Pulido, P. & Rodríguez Caporalli, E. (2017), *Transformar lo público. Perspectivas de la reforma administrativa de Santiago de Cali de 2016*. Editorial Universidad Icesi, Sello Editorial Javeriano Cali.

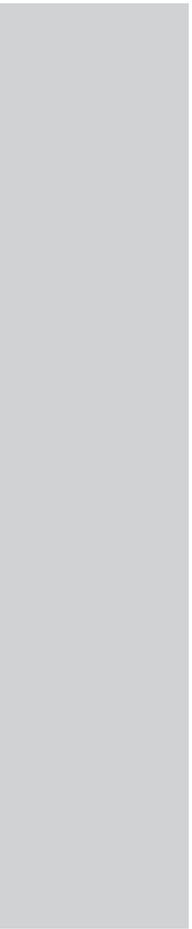
C A P Í T U L O

10

**DESCENTRALIZAR
Y DESCONCENTRAR
LOS CONFLICTOS:
HACIA UNA GESTIÓN
PÚBLICA DE LA
CONFLICTIVIDAD LOCAL**

MÓNICA CASTILLO

DOI: 10.51564/2021.12



Desde el paradigma de la gobernanza, ningún actor estratégico posee los recursos necesarios, el monopolio del conocimiento y la experiencia para resolver por sí solo problemas de manera eficiente y obtener oportunidades; por tanto, debe reinventar e ingeniar formas distintas de gobernar en compañía de otros actores estratégicos (Peters & Pierre, 2002; Sassen, 2010).

La gobernanza urbana es la capacidad que poseen los entornos metropolitanos para dotarse de las condiciones necesarias para gobernar sus territorios (Lefebvre, 2005). Esto plantea grandes retos, entre los cuales se encuentran: representar las múltiples identidades expresadas en las áreas urbanas; mantener la legitimidad de los acuerdos públicos establecidos en las ciudades; sostener el papel de la administración central como mediador de un sistema policéntrico; construir liderazgos sociales y políticos que puedan actuar para mejorar la gestión pública; responder a las necesidades y solucionar los problemas de la ciudadanía, y fortalecer la capacidad de las administraciones locales para descentralizar la gestión de los conflictos presentes en los territorios urbanos y rurales que hacen parte de la ciudad.

La Ley 1933 de 2018 establece a Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, convirtiéndose en la oportunidad de repensar y reconfigurar el territorio municipal, así como para la formulación de políticas públicas ajustadas a las necesidades reales de los ciudadanos. El gran reto de Cali como Distrito Especial será la creación de políticas públicas que favorezcan la desconcentración de funciones y la descentralización administrativa, las cuales deberían generar un mayor acercamiento de las localidades a los ciudadanos, mejorar la capacidad de respuesta y la eficiencia de las funciones del Estado local, favoreciendo una división político-administrativa equitativa e incluyente.

Este capítulo tiene como objetivo plantear algunos lineamientos y recomendaciones para pensar la descentralización y la desconcentración de la conflictividad local, en aras de gestionar los conflictos territoriales potenciales que tendremos como Distrito Especial según la propuesta de división territorial en seis localidades, planteada por la gerencia del Distrito, Planeación Municipal y la Alianza de Universidades.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera: primero, para situar al lector, se presentará una breve contextualización de la descentralización en los ámbitos nacional y local, en la que se busca entender cómo ha sido el proceso histórico de la descentralización y la desconcentración. Posteriormente, se realizará una descripción de los potenciales conflictos territoriales presentes para cada una de las seis localidades que tiene en cuenta los estudios previos sobre el territorio realizados por la Alianza de Universidades, Planeación Municipal, la Gerencia del distrito y otras organizaciones como la Fundación Ríos y Ciudades. Para finalizar, se plantean algunas recomendaciones para pensar la descentralización y la desconcentración de la conflictividad local, con el fin de gestionar los conflictos territoriales potenciales previamente identificados.

La descentralización en el contexto local y nacional

“Colombia es una república unitaria con descentralización y autonomía de sus entidades territoriales” (Artículo 1, Constitución Política de Colombia de 1991).

Durante de la década de los ochenta, los Estados latinoamericanos viven el agotamiento del modelo proteccionista para el desarrollo de la productividad nacional: un elevado gasto fiscal, una burocracia ineficaz, la caída de los precios de las materias primas y el alza de los intereses de la deuda externa, generan lo que varios autores denominan “la década perdida de América Latina” (Ramírez, 2009; Aceves, 2006; Benz, 2010; Lora, 2007).

En efecto, el Estado benefactor y el intervencionismo estatal no demuestran ser soluciones eficaces a los problemas de los gobiernos latinoamericanos. Por tanto, el modelo neoliberal surge como el nuevo orden político-económico que resolvería los problemas del Estado, finalizando los años ochenta e iniciando la década de los noventa. Este modelo fue impulsado por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, y se expresó en las reformas estatales de primera, segunda y tercera generación (en especial, el New Public Management), llevando a los Estados latinoamericanos a su propio desmantelamiento (Aceves, 2006).

La descentralización surge como una de las grandes reformas administrativas de primera generación que realizan los Estados latinoamericanos, transfiriendo responsabilidades de gestión y ejecución a los gobiernos locales. De esta manera, la descentralización se plantea como un mecanismo para la optimización de la gestión administrativa participativa, en aras de mejorar la prestación de servicios del Estado con eficiencia, eficacia, equidad, acceso y disponibilidad para los ciudadanos, tal y como afirma Jaramillo (2010):

El proceso de descentralización “conduce a una serie de reajustes en el ámbito administrativo (asignación de recursos, responsabilidades), en el político (redistribución del poder y de las decisiones, manejo de relaciones) y social (atención a las necesidades de la población con eficiencia y eficacia e interacción con las organizaciones civiles que reclaman participación). (p. 180)

A partir de la década de los ochenta Colombia empezó a adoptar un modelo de descentralización; sin embargo, fue con la Constitución de 1991 que este proceso pretendió fortalecerse en los ámbitos departamentales y municipales del Gobierno, tal y como lo sintetiza el artículo 1.º de la Constitución. Duarte (2018) propone que la descentralización en Colombia se divide en dos fases: la primera preconstitucional o municipalista, de autonomía política iniciada con la elección popular de alcaldes; la segunda una fase constitucional, “cuyo punto de inflexión es el andamiaje legal y administrativo propuesto por la Constitución de 1991” (Duarte, 2018, p. 145).

Esta primera fase descentralista hizo parte de un proceso histórico de regionalización en Colombia y de descubrimiento de lo local que no se planteó únicamente desde los paradigmas de la eficiencia y modernización del Estado, pues de forma paralela:

El reconocimiento de los poderes locales, funciona como válvula de escape para hacer frente a las tensiones que en el campo político se hacen patentes como producto del pacto del Frente Nacional, al aumento de la influencia de las guerrillas en campos y ciudades, así como al incremento del descontento civil formalizado por medio de paros a la producción y manifestaciones populares. (Duarte, 2018, p. 148)

En este sentido, la primera fase del proyecto descentralizador respondió a una crisis de legitimidad del sistema político y se constituyó como un instrumento para recuperar la credibilidad de los ciudadanos (Velásquez, 2003). Las primeras reformas iniciadas con la elección popular de alcaldes incluyeron en el ámbito financiero un nuevo marco fiscal para los municipios y departamentos (Ley 14 de 1983), así como la asignación de funciones y competencias a los municipios, a través de la figura del alcalde y los consejos municipales o locales. Posteriormente, se aumentaron los ingresos tributarios municipales mediante transferencias del Estado central (Ley 12 de 1986) y se incorporan las Juntas Administradoras Locales (JAL). De esta manera, la intención del proceso descentralizador estuvo ligada a aspectos clave que siguen manteniendo vigencia hoy: “la apertura democrática al proceso de paz, la racionalización del gasto público, el desarrollo regional y municipal, y la reconstrucción de un orden político legitimado por amplias capas de la población” (Duarte, 2018, p. 156), redistribuyendo el poder político del Estado central.

La segunda fase del proceso de descentralización en Colombia inicia a partir de la Constitución de 1991, bajo un panorama mundial y regional conducido por el discurso neoliberal en disputa con el discurso socialdemócrata. Con esta Constitución se buscó el desarrollo de normas encaminadas a ocho aspectos fundamentales:

i) la definición del Estado colombiano como descentralizado, multicultural y con autonomías regionales; ii) la afirmación del municipio como célula básica de la estructura administrativa [...] iii) la multiplicación de canales y mecanismos de participación ciudadana, incluyendo la elección popular de gobernadores y la acción afirmativa de comunidades étnicas en los órganos legislativos del Estado; iv) la creación del sistema nacional de planeación; v) el fortalecimiento de las finanzas locales y departamentales; vii) la intención de estructurar un nuevo ordenamiento territorial, sustentado en los municipios y reconociendo los territorios ancestrales de poblaciones étnicas. (Duarte, 2018, p. 165) y; viii) la re-significación del nivel departamental, dándole a esta unidad territorial el papel de intermediarios y mediadores entre los niveles locales y el nivel nacional, a través de la articulación de los planes de desarrollo de los diversos niveles de gobierno. (Duarte, 2018)

De esta manera, la fórmula constitucional para llevar a cabo este segundo proceso descentralizador se dio y se sigue dando, a través de: (1) las entidades territoriales de planificación municipal, departamental y distrital, y (2) la ampliación de la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas, a través de diversos mecanismos participativos¹ (Ley 134 de 1994).

La debilidad financiera e institucional para llevar a cabo el proyecto descentralizador, mediante el desarrollo de las regiones y las municipalidades y la desarticulación entre los procesos de planificación y la toma de decisiones, no fue resuelta por el Estado y condujo a que los procesos de descentralización se obstaculizaran (Devia, 2007). A ello pueden sumarse los problemas generados por: (1) deficiencias normativas, que incluyen el exceso de reglas formales de procedimiento, mecanismos poco eficaces de aplicación de la norma, contradicciones entre la norma, poca claridad en la asignación de competencias, la fragmentación excesiva de funciones entre los distintos niveles de gobierno poco coordinados; (2) la ineficacia de los mecanismos de participación ciudadana para responder a las demandas sociales e incidir en políticas públicas; (3) la persistencia del clientelismo como modelo de gestión pública; (4) la inexistencia de una planta de administradores públicos permanentes de carrera; (5) la ausencia de memoria y permanencia institucional para continuar con los procesos, y (6) la corrupción política en todos los niveles e instancias de Gobierno (Ramírez, 2009; Velásquez, 2003). Estos problemas siguen vigentes en los distintos niveles de gobierno y hoy continúan debilitando las políticas de descentralización.

Según el estudio sobre la reforma administrativa de Cali realizado por Sanabria y Rodríguez (2017), se plantea que

la descentralización [...] consiste en la transferencia de funciones estatales a entidades con personalidad jurídica propia. Dichas entidades descentralizadas

¹ De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución colombiana, “son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”. Adicionalmente, existen diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

son personas jurídicas subordinadas al Ejecutivo en un menor grado en la relación de jerarquía. Esto implica que se transfieren ciertas funciones de la administración municipal a entidades locales, en un proceso de adaptación del servicio a las necesidades de las comunidades territoriales puntuales, descongestionando el trabajo y aportando eficiencia en la gestión. (Sanabria & Rodríguez, 2017, pp. 18-19)

Este mismo estudio plantea la *desconcentración* como

un mecanismo en el cual se le otorgan determinadas funciones a un ente inferior que se encuentra en la misma administración: desconcentración de oficinas, Secretarías, Subsecretarías [...] la idea clave de la descentralización es la “transferencia de competencias, funciones y recursos (reasignación de poder) de una escala jerárquica superior a una inferior”, mientras la idea central de la desconcentración es “trasladar dependencias del centro a la periferia”. (Sanabria & Rodríguez, 2017, p. 19)

La literatura sobre el tema remite básicamente a tres tipos de descentralización: fiscal, administrativa y política. La descentralización política consiste en generar procesos de participación y cercanía entre los distintos niveles o entidades de gobierno y los ciudadanos, con el objetivo de mejorar la eficiencia de la gestión pública alcanzando mayor equidad social y territorial, es decir mayor gobernanza democrática. La descentralización administrativa y por servicios, por su parte, consiste en la transferencia de competencias a instancias de gobierno de menor jerarquía en relación con el gobierno central, en busca de autonomía y eficacia en la prestación de servicios públicos. Por último, la descentralización fiscal consiste en transferir competencias fiscales, ingresos y gastos públicos a niveles o entidades de gobierno inferiores a la administración central (Peláez, 2016).

En relación con la desconcentración, el artículo 6 del Decreto Extraordinario de la reforma administrativa de Cali de 2016 propone que

los organismos de la Administración Central del Municipio podrán constituir sedes u oficinas en el territorio del Municipio de Santiago de Cali, diferentes a la sede principal de aquellos con el propósito de acercar la Administración a las personas, para prestar un mejor servicio a la ciudadanía en términos de oportunidad, calidad y eficiencia. En este evento, la creación de sedes desconcentradas administrativamente serán autorizadas y reglamentadas por el Alcalde. (Decreto Extraordinario, 2016, p. 3)

Según el artículo 31 de este mismo decreto, los Centros de Administración Local Integrada (CALI), constituyen el modelo de desconcentración administrativa y de distribución de funciones, para acercar a los ciudadanos al gobierno municipal y mejorar la eficacia y eficiencia de los recursos públicos, así como el rendimiento del talento humano. Sin embargo, este decreto no muestra con claridad cómo se implementará esta desconcentración a través de los CALI o por fuera de ellos; este

es un paso fundamental para volver realidad los procesos de desconcentración de la administración municipal.

Rodríguez y Mesa (2016) señalan que no existe una evaluación del funcionamiento de los CALI que permita observar y analizar su desempeño en las comunas y corregimientos como apuesta de desconcentración y descentralización. Aunque el objeto de su creación fue dar respuesta oportuna a las solicitudes de organizaciones comunitarias (JAC, JAL y otras), así como fortalecer la participación ciudadana, esta última función es débil en muchos territorios de la ciudad, por lo cual sus funciones deberían apuntar al desarrollo territorial al interior de las comunas y corregimientos que cada CALI representa.

En el mismo decreto de la reforma se nombra la existencia de unas entidades pertenecientes al sector descentralizado por servicios de la administración municipal,² “cuyo objeto principal es el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales. Las entidades cuentan con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio” (Decreto Extraordinario, 2016, p. 2). Un primer paso de la administración central sería definir con claridad qué se entiende por descentralización y desconcentración y, más aún, cómo se llevarán a cabo estos procesos institucionales en el territorio municipal urbano y rural.

De acuerdo con lo anterior, se hace evidente que el proceso de descentralización que se inició en nuestro país en la década de los ochenta y se reformuló en 1990 sigue teniendo los mismos retos y problemas, en especial cuando se trata de incluir otras reformas territoriales como las de los distritos especiales. Esto no solo entorpece los procesos de descentralización y desconcentración nuevos, sino que los hace más difíciles de llevar a cabo. Una vez observado este panorama nacional revisemos el contexto local que nos convoca.

Descentralizar los conflictos: hacia una gestión pública de la conflictividad local

El panorama anterior demuestra la importancia y la necesidad de implementar y fortalecer los procesos de descentralización y desconcentración en Colombia. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta los desaciertos cometidos y, particularmente para Cali, las incertidumbres que plantea la última reforma administrativa.

² En el organigrama de la Alcaldía se identifican las siguientes entidades descentralizadas (adsritas y vinculadas): Red de Salud de Ladera ESE; Red de Salud del Centro; Red de Salud del Suroriente; Red de Salud del Norte; Hospital Geriátrico y Ancianato San Miguel ESE; Instituto Popular de Cultura (IPC); Empresas Municipales de Cali (EMCALI); Escuela Nacional del Deporte; Metrocali S. A.; Fondo Especial de Vivienda; Empresa Municipal de Renovación Urbana (EMRU); Corporación de Ferias, Eventos y Espectáculos de Cali (Corfecali), y la Institución Universitaria Antonio José Camacho (Alcaldía de Santiago, 2018).

La reorganización de Cali como Distrito Especial, es una oportunidad para que la descentralización y la desconcentración se planteen como una política pública transversal del gobierno local, de tal manera que se incluya en la agenda pública un verdadero modelo de descentralización y desconcentración territorial dotado de un cuerpo normativo que asigne competencias delimitadas, claras e identificables para cada una de las alcaldías locales y sus alcaldes locales.

Desde el enfoque de diseño de políticas públicas,³ se proponen algunos lineamientos para pensar el modelo o la política pública de descentralización y desconcentración de la administración local. Estos lineamientos pueden convertirse en instrumentos⁴ de política pública para la descentralización administrativa y la desconcentración de funciones. Dichos lineamientos están contenidos en una idea clave: la relevancia de descentralizar los conflictos presentes en el territorio de Cali por medio de la gestión pública efectiva de cada futura localidad.

El conflicto es una condición inherente a la vida de los seres humanos. En particular, desde las ciencias sociales, el conflicto es positivo en la medida que promueve el cambio social. Sin embargo, el estancamiento y la falta de resolución de los conflictos pueden generar patrones de desigualdad, segregación e inequidad que se reproducen históricamente en la sociedad. En este sentido, planteamos la necesidad de reconocer y gestionar los conflictos territoriales presentes en las áreas urbanas y rurales de la ciudad, y con ello en cada una de las futuras localidades que se propongan en la división territorial de Cali Distrito; esto nos permitirá pensar una descentralización y una desconcentración dirigidas a anticipar y gestionar los conflictos de cada territorio local.

Históricamente, el Estado ha llevado a cabo los procesos de descentralización por medio de las entidades territoriales municipales, departamentales y distritales, como se planteó en la sección anterior. El territorio, desde una dimensión amplia, es entendido como un campo en disputa en el que diversos actores se relacionan e intentan dominarlo, manifestarse y expresarse en él de distintas maneras. Es por esto que en Colombia son frecuentes los conflictos territoriales asociados al acceso y la distribución de la tierra, sus formas de producción y explotación; los usos y funciones sociales del espacio; la ocupación y privatización del espacio público; los conflictos interculturales de carácter territorial, y la relación entre violencia y despojo o desplazamiento forzado (Machado, 2009; Reyes, 2009; Fals Borda, 1975; Duarte, 2015; Fernán González, 2014).

3 El diseño de políticas públicas hace parte del análisis de políticas públicas como disciplina, y puede definirse como un conjunto de actividades que se llevan a cabo con el objetivo de mejorar la formulación y los resultados de las políticas, mediante la previsión de las consecuencias de las acciones de gobierno; se trata de elegir alternativas de política, que están compuestas de diferentes combinaciones de instrumentos (Howlett, 2011).

4 Los instrumentos de política pública pueden ser definidos como los medios y las técnicas que posee una política pública para cumplir eficientemente sus objetivos.

Una gestión pública del territorio distrital debería convertirse en una gestión efectiva de los conflictos presentes en cada localidad. La gestión de conflictos puede ser definida como una actividad que busca resolver o contener los conflictos presentes en una comunidad o territorio. Para ello se hace necesario definir: (1) los actores que hacen parte del conflicto, así como su rol en él, y las posiciones y relaciones de poder de aquellos actores en disputa; (2) los orígenes del conflicto y, más aún, los factores que hacen posible su permanencia; (3) sus efectos o manifestaciones, y (4) el tipo de conflicto, que puede estar asociado a un conflicto de orden económico, ambiental, cultural, legislativo, político, jurisdiccional o técnico (Gómez Contreras, 2011).

De esta manera, se plantea como un primer paso para la gestión pública de la conflictividad local la caracterización de los conflictos manifiestos y potenciales para cada localidad. Se trata de determinar los conflictos latentes y manifiestos, pero también de prever cuáles podrían ser aquellos potenciales a corto, mediano y largo plazo en cada territorio, con el fin de tomar acciones preventivas para que esos conflictos puedan contrarrestarse o contenerse antes de convertirse en problemas mayores.

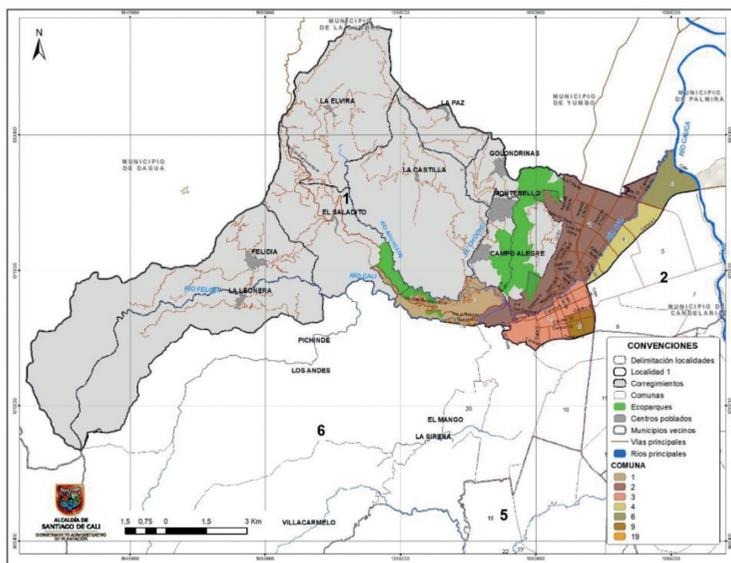
Con base en el estudio realizado por la Alianza de Universidades, Planeación Municipal y la gerencia del distrito,⁵ se identificaron para cada localidad un conjunto de vocaciones y potencialidades, y otro conjunto de retos y desafíos, los cuales están dados por las características poblacionales, ambientales, socioculturales, políticas y económicas de cada territorio local (para ampliar la caracterización de la propuesta de división territorial integrada, su delimitación y criterios, conviene revisar el capítulo alusivo a este tema).

La mayoría de los retos y desafíos, de no ser gestionados efectivamente, se constituyen en conflictos actuales o potenciales. A continuación se ilustra para cada localidad un mapa y una tabla que resume las vocaciones y potencialidades, así como los retos y desafíos manifiestos según el estudio previamente realizado (mapas 1-6 y tablas 1-6). Al término de estos, se hace hincapié en los temas que deberían ser tratados con prelación, dadas sus condiciones para convertirse en conflictos que pueden tener consecuencias negativas para la ciudadanía y los territorios.

Los conflictos latentes para la localidad 1 Cali-Aguacatal, se relacionan directamente con conflictos ambientales asociados a la protección de los recursos hídricos, la minería ilegal y el manejo de residuos sólidos. También pueden presentarse conflictos por la tierra, así como por las condiciones y la calidad de vida de la población vulnerable que posee alta presencia en la localidad. La concentración de asentamientos humanos de desarrollo incompleto (AHDi) hace que sus pobladores busquen asentarse en el territorio, disputándose el acceso y la permanencia a la tierra y el territorio. A ello se suma la necesidad de mejoramiento de la seguridad ciudadana (mapa 1 y tabla 1).

⁵ Vale la pena destacar el apoyo para este ejercicio de la Fundación Ríos y Ciudades.

Mapa 1.
Localidad 1. Cali-Aguacatal



CARACTERÍSTICAS GENERALES

Composición Urbano-Rural: 65 Barrios y 36 Veredas.

Población: 403.130,95 hab. > 17% población de Cali.

Área (Ha): 13.488,1001 > 24% área del municipio.

Localidad de borde con relaciones regionales, metropolitanas y distritales.

Corregimientos: Golondrinas, Montebello, La Elvira, La Paz, La Castilla, El Saladito, Felidia, La Leonera.

Comunas: 1, 2, 3, y barrios de las comunas 4, 6 y 9.

Multiplicidad de estratos (1 - 6)

Espacio Público: 6,46 M2 por hab.

60% áreas protegidas: PNN los Farallones, la RFPN de Cali, y RN La Laguna.

Integración de cuencas funcionales sobre la Cuenca Río Cali.

7 centralidades diversas y consolidadas: empresarial, comercial, de servicios e industrial.

Equipamientos: Educación 262; Salud 148; Bienestar 93; Cultura 33; Seguridad 27; Deporte 14.

Grandes infraestructuras: PTAP, Ecoparque Tres Cruces Bataclán; Terminal de Transportes; Centro Histórico, Cultural y Administrativo de Cali.

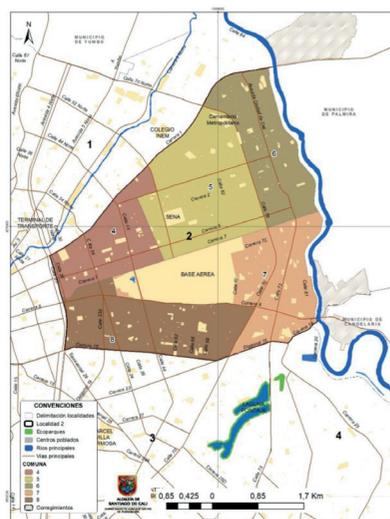
Fuente: Gerencia del Distrito Especial – Alcaldía de

Tabla 1.
Localidad 1. Cali-Aguacatal

Vocaciones y potencialidades	Retos y desafíos
<ul style="list-style-type: none"> – Destino ecoturístico. – Concentración de servicios comerciales, empresariales, industriales y turísticos. – Potencial de renovación y revitalización del centro de Cali. – Generación de proyectos de corredores verdes. – Presencia de áreas patrimoniales. – Integra relaciones metropolitanas de conectividad con la zona industrial de Yumbo y con el Pacífico (Puerto de Buenaventura). 	<ul style="list-style-type: none"> – Protección de recursos naturales, nacimientos de agua y drenajes estratégicos para la conectividad ecológica (ladera y zona plana). – Descontaminación cuenca río Cali. – Actividad de minería ilegal. – Concentración económica y alta informalidad. – Alta concentración de AHDH. – Alta recepción de población vulnerable y de población víctima del conflicto armado. – Alta amenaza de movimientos en masa en zonas de ladera. – Déficit de espacio público. – Alta densidad de hurtos y homicidios localizados en ciertas zonas. – Puntos críticos de concentración de residuos sólidos.

Fuente: elaboración propia con base en el estudio realizado por la Alianza de Universidades, Planeación Municipal y la Gerencia del Distrito Especial (2019).

Mapa 2.
Localidad 2. Cali-Norte



CARACTERÍSTICAS GENERALES

Composición Urbana: 62 Barrios
Multiplicidad de estratos (1, 2 y 3)

Comunas: 5, 7 y barrios de las comunas 4, 6, 8 y 12.

Población: 401.568,27 hab. - 17% población de Cali.

Área (Ha): 1,776,3336 - 3% área del municipio

Localidad para la recomposición y revitalización urbana, alto desarrollo de vivienda.

Espacio Público: 3,66 M2 por hab.

5 centralidades consolidadas: Industrial, Empresarial y de Abastecimientos.

Equipamientos: Educación 245; Salud 38; Bienestar 67; Deporte 18; Cultura 12; Seguridad 13.

Grandes infraestructuras: PTAP, PTAR, Estación de Bombeo Paso del Comercio, SENA, Escuela Militar y Base Área Marco Fidel Suarez, Acuparque de la Caña.

Fuente: Gerencia del Distrito Especial - Alcaldía de

Tabla 2.
Localidad 2. Cali-Norte

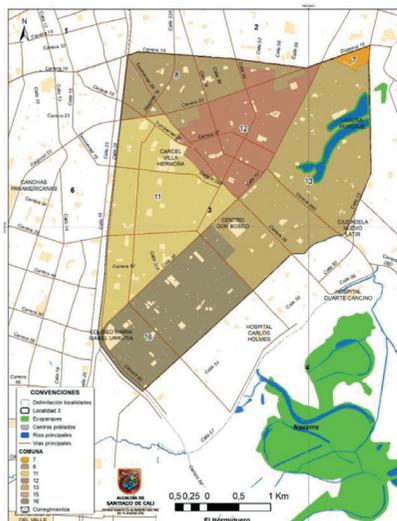
Vocaciones y potencialidades	Retos y desafíos
<ul style="list-style-type: none"> - Presencia de áreas y corredores industriales. - Servicios empresariales y recreativos. - Desarrollo de vivienda nueva y equipamientos a escala metropolitana. - Potencial de reconversión base área. - Conexión con el aeropuerto de Palmira y con Candelaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión y manejo del Jarillón del Río Cauca. - Manejo de riesgos por inundación. - Presencia y control de AHDI (zona Jarillón). - Generación de espacio público. - Alta densidad poblacional. - Alta densidad de hurtos a vehículos. - Protección de principales sistemas de drenaje, incremento de áreas verdes y árboles, concentración de islas de calor.

Fuente: elaboración propia con base en el estudio realizado por la Alianza de Universidades, Planeación Municipal y la Gerencia del Distrito Especial (2019).

La gestión del riesgo por inundación del río Cauca es el principal foco de conflicto de la localidad 2, Cali Norte, por varios aspectos: (1) el proceso de reasentamiento humano que se lleva a cabo en la zona por parte de la Alcaldía y el Plan Jarillón de Cali, el cual presenta situaciones problemáticas en términos políticos, comunitarios y administrativos; (2) las disputas por la tierra entre los ocupantes y la administración municipal; (3) la presencia de nuevos ocupantes en los AHDI que cada día arriban al territorio; (4) la vulnerabilidad que caracteriza a estas poblaciones, y (5)

el riesgo por inundación al que está expuesta gran parte de esta zona y la ciudad en general (mapa 2 y tabla 2).⁶

Mapa 3.
Localidad 3. El Pondaje



CARACTERÍSTICAS GENERALES

Composición Urbana: 62 Barrios: Estratos 1, 2 y 3.

Comunas: 11, 13 y, barrios de las comunas 8, 12 y 16.

Población: **445932.94 hab. > 19%** población de Cali

Área (Ha): **1,566.6158 > 3%** área del municipio

Espacio Público: 2,23 M2 por hab.

Localidad de vivienda y consolidación de barrios de estratos medios, con alto potencial para fortalecer servicios de escala barrial y zonal.

1 centralidad asociada a la vivienda - Julio Rincón.

Principales sistemas de drenaje y humedales de regulación (Charco Azul y Pondaje).

Equipamientos: Educación 230; Bienestar 93; Salud 38; Cultura 12; Seguridad 13; Deporte 12.

Grandes infraestructuras: Ecoparque Villa del Lago; Troncal Mio; Hospital Carlos Carmona, Hospital Carlos Holmes.

Fuente: Gerencia del Distrito Especial - Alcaldía de Cali, 2019

Tabla 3.
Localidad 3. El Pondaje

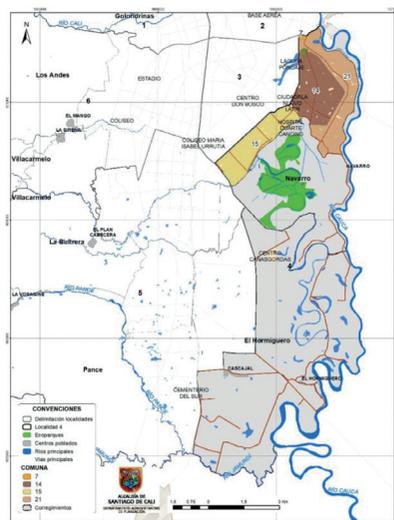
Vocaciones y potencialidades	Retos y desafíos
<ul style="list-style-type: none"> – Proyectos urbanos de mejoramiento integral (de espacios públicos, polideportivos, centros de salud). – Servicios de abastecimiento relevantes para la ciudad. – Localidad con alta vocación de vivienda y consolidación de barrios de estratos medios. – Recuperación de grandes humedales: El Pondaje y Charco Azul como hitos del territorio de Santiago de Cali. 	<ul style="list-style-type: none"> – Protección de principales sistemas de drenaje y grandes humedales de regulación. – Riesgo por inundación (lagunas El Pondaje y Charco Azul). – Presencia y control de AHDI (zona lagunas). – Incremento de áreas verdes y árboles y espacio público. – Recepción de población vulnerable y desplazada. – Alta densidad poblacional. – Alta concentración de homicidios localizados en ciertas zonas; puntos críticos de residuos sólidos. – Concentración de islas de calor.

Fuente: elaboración propia con base en el estudio realizado por la Alianza de Universidades, Planeación Municipal y la Gerencia del Distrito Especial (2019).

6 Para ampliar el análisis de la problemática del Plan Jarillón de Cali véase Castillo Cubillos (2018).

Al igual que las localidades descritas, la localidad 3, El Pondaje, presenta un conflicto territorial permanente de disputa por la tierra que se lleva a cabo entre la administración municipal y los pobladores de los AHDI de la zona de lagunas. A ello se suma el conflicto ambiental por el manejo de estos cuerpos de agua que son vitales para el medio ambiente y para mitigar el riesgo por inundación en la zona. Se presenta, entonces, un doble conflicto ambiental y territorial que comparte causas, efectos y actores (mapa 3 y tabla 3).

Mapa 4.
Localidad 4. Cauca Sur



CARACTERÍSTICAS GENERALES

Composición Urbano-Rural: 31 Barrios y 9 Veredas

Corregimientos: Navarro y Hormiguero

Comunas: 14, 15 y 21.

Población: 449117.53hab. > 19% población de Cali

Área (Ha): 7,616.7679 > 14% área del municipio

Estratos 1 y 2.

Localidad de la revitalización socioeconómica, cultural y ambiental.

Espacio Público: 4,30 M2 por hab.

Integración de cuencas funcionales: 2 Cuencas Río Jamundí y Ríos Lili-Meléndez-Cañaveralejo

Centralidad Aguablanca: actividades de servicios comerciales y vivienda.

Equipamientos: Educación 261; Bienestar 99; Salud 23; Cultura 5; Deporte 7; Seguridad 10.

Grandes infraestructuras: PTAP, Ecoparque Aguas de Navarro, Hospital Isaías Duarte Cancino.

Fuente: Gerencia del Distrito Especial – Alcaldía de Cali, 2019

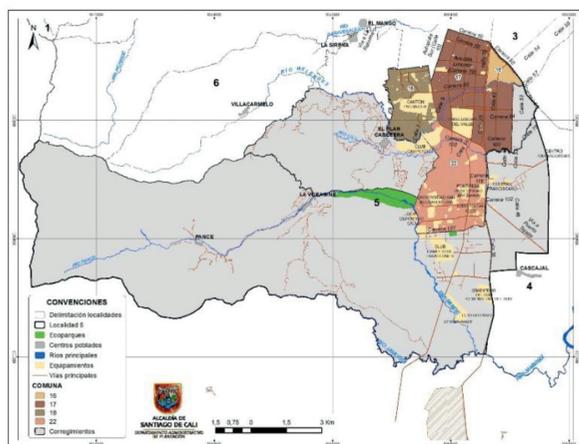
Tabla 4.
Localidad 4. Cauca Sur

Vocaciones y potencialidades	Retos y desafíos
<ul style="list-style-type: none"> – Vocación ambiental con alto potencial como destino ecoturístico. – Drenajes estratégicos para la conectividad ecológica entre las montañas y el valle del río Cauca. – Red de humedales para la conservación ambiental y el desarrollo ecoturístico. 	<ul style="list-style-type: none"> – Alta concentración y recepción de población desplazada y víctima del conflicto armado. – Mejoramiento de calidad de vida y condiciones socioeconómicas, de empleo, servicios públicos y equipamientos a escala zonal. – Segregación socioespacial. – Gestión del Jarillón del Río Cauca y del riesgo por inundación. – Presencia y control de AHDI. – Protección del sistema de humedales y drenajes; incremento de áreas verdes y árboles; control de borde urbano y AHDI; puntos críticos de concentración de residuos sólidos. – Alta concentración de homicidios en zonas focalizadas. – Accesibilidad y movilidad eficientes.

Fuente: elaboración propia con base en el estudio realizado por la Alianza de Universidades, Planeación Municipal y la Gerencia del Distrito Especial (2019).

De nuevo los conflictos ambientales y territoriales son una constante, por lo cual es importante priorizar estos asuntos en general para gran parte de nuestra ciudad. Sin embargo, la localidad 4, Cauca Sur en particular, presenta lo que varios autores han denominado como procesos de segregación socioespacial (Urrea & Quintín, 2000), donde en las zonas marginales de la ciudad se focaliza la población más vulnerable, con una identidad racial predominantemente negra y con condiciones de vida muy complejas, haciendo presentes conflictos por la gestión de la seguridad y el dominio territorial, relacionados con dinámicas de violencia, disputas entre pandillas o bandas, control de microtráfico, homicidios, entre otros (mapa 4 y tabla 4).

Mapa 5.
Localidad 5. Pance Lili



CARACTERÍSTICAS GENERALES
Composición Urbano-Rural: 49 Barrios y 15 Veredas
Población: 302613.29 hab >13% población de Cali
Área (Ha): 17,403.3690 > 31% área del municipio

Corregimientos: Pance, y gran parte de la Buitrera
Comunas: 18 y 22 y, barrios de la comuna 16 y 17.
Multiplicidad de estratos (1 al 6)
Espacio Público 11,67 M2 por hab.
25% es área protegida: PNN los Farallones.
Localidad de Servicios Educativos y de Salud, con alto potencial Ecoturístico y de expansión urbana.
Integración de cuencas funcionales: Cuencas Río Jamundí y Ríos Lili-Meléndez-Cañaveralejo y 5 Subcuencas (Ríos Pance, Chontaduro, Meléndez, Lili y zona baja Río Jamundí).
3 Centralidades consolidadas: Servicios Educativos, Empresariales e Industriales (Tecnología Limpia).
Equipamientos: Educación 127; Salud 31; Bienestar 30; Deporte 14; Seguridad 10; Cultura 3.
Grandes infraestructuras: Clínica Valle del lili, Universidades; Ecoparque Lago de las Garzas, Ecoparque de la Salud Pance.

Fuente: Gerencia del Distrito Especial – Alcaldía de Cali, 2019

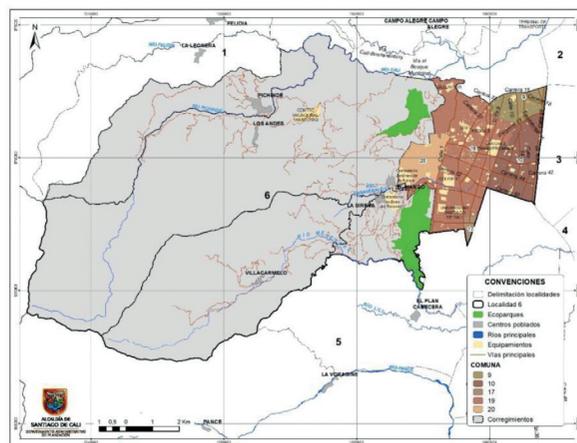
Tabla 5.
Localidad 5. Pance Lili

Vocaciones y potencialidades	Retos y desafíos
<ul style="list-style-type: none"> – Destino ecoturístico asociado a áreas rurales protegidas. – Servicios educativos y de salud. – Zona de expansión para la generación de proyectos urbanos y corredores verdes. – Acuífero de la ciudad, posee la mayor cantidad de humedales. – Conexión con Jamundí y el sur del país. 	<ul style="list-style-type: none"> – Alta amenaza de movimientos en masa en zonas de ladera. – Protección de nacimientos de agua, humedales y drenajes estratégicos para la conectividad ecológica entre las montañas y el valle del río Cauca. – Mejoramiento servicios públicos y movilidad (ampliación de infraestructura vial y transporte público). – Concentración de hurtos a vehículos y viviendas. – Fomento de la presencia de actividades económicas.

Fuente: elaboración propia con base en el estudio realizado por la Alianza de Universidades, Planeación Municipal y la Gerencia del Distrito Especial (2019).

La localidad 5, Pance Lili, es una de las localidades con menor conflictividad; sin embargo, su alta vocación como destino ecoturístico es al mismo tiempo foco de un potencial conflicto ambiental dada la dificultad para proteger y gestionar los recursos hídricos presentes en la zona, tanto por parte de las personas que habitan estas zonas como de quienes la visitan. Por tanto, es importante fortalecer la ruralidad y sus vínculos urbano-rurales (mapa 5 y tabla 5).

Mapa 6.
Localidad 6. Cañaveralejo



CARACTERÍSTICAS GENERALES

Composición Urbano-Rural: 70 Barrios y 25 Veredas

Población: 336462.11 hab.> 14% población de Cali

Área (Ha): 14,258.1213 > 25% área del municipio

Corregimientos: Pichindé, Los Andes, Villacarmelo y veredas de La Buitrera.

Comunas: 10, 20 y, barrios de la comuna 9, 17 y 19.

Multiplicidad de estratos (1 al 5)

Espacio Público: 2.82 M2 por hab.

La localidad que concentra distintos servicios - metropolitanos de equipamientos.

70% áreas protegidas: PNN los Farallones y RFPN de Cali.

Integración de cuencas funcionales: 2 Cuencas Río Cali y Ríos Lili-Meléndez-Cañaveralejo. Subcuencas Ríos Pichindé, Cabuyal, Cañaveralejo y Meléndez alta.

6 Centralidades consolidadas: Servicios Abastecimiento; Salud y Deporte.

Equipamientos: Educación 261; Salud 259; Bienestar 103; Cultura 21; Deporte 30; Seguridad 16.

Grandes infraestructuras: PTAP, Unidades deportivas urbanas Panamericanas, Coliseo del Pueblo, Plaza de Toros; Ecomuseo Cerro de la Bandera.

Fuente: Gerencia del Distrito Especial – Alcaldía de Cali, 2019

Tabla 6.
Localidad 6. Cañaveralejo

Vocaciones y potencialidades	Retos y desafíos
<ul style="list-style-type: none"> – Destino deportivo y ecoturístico asociado a áreas protegidas. – Servicios de salud y grandes centros de abastecimiento. – Concentración de actividades culturales. – Mayor cantidad de nacimientos de agua. – Drenajes estratégicos para la conectividad ecológica entre las montañas y el valle del río Cauca. 	<ul style="list-style-type: none"> – Presencia y control de AHDI. – Alta amenaza de deslizamientos y movimientos en masa en zonas de ladera. – Protección de drenajes y nacimientos de agua (contaminación de cuerpos de agua). – Conflictos de uso del suelo en zonas protegidas. – Actividad de minería ilegal. – Mejoramiento de espacio público en algunas zonas. – Alta concentración de hurtos y homicidios en algunas zonas.

Fuente: elaboración propia con base en el estudio realizado por la Alianza de Universidades, Planeación Municipal y la Gerencia del Distrito Especial (2019).

La localidad 6, Cañaveralejo, presenta de nuevo conflictos por la tierra asociados a la presencia de AHDI dada la informalidad en la tenencia de la tierra, principalmente hacia las zonas de ladera, situación que se complejiza debido a la alta amenaza de deslizamientos y movimientos en masa en estas zonas. Así mismo, la minería ilegal se presenta como un conflicto ambiental latente que debe ser gestionado (mapa 6 y tabla 6).

Este ejercicio es un primer avance para llevar a cabo la caracterización de los conflictos manifiestos y potenciales para cada localidad; no obstante, la gestión efectiva de los conflictos presentes en las localidades requiere un trabajo coordinado entre las diferentes secretarías y dependencias de la administración central, las cuales en cada periodo de gobierno rediagnostican las comunas y corregimientos del municipio una y otra vez. Es necesario, entonces, un ejercicio de síntesis y revisión de los múltiples estudios ya realizados en la materia, para definir de manera conjunta las principales problemáticas de cada localidad y con ello plantear una agenda pública acorde con la realidad ambiental, económica y social de cada una.

Lo ideal sería que la administración municipal planteara esta agenda en compañía de los líderes locales, las comunidades y las JAL, para que conjuntamente definieran los conflictos asociados a cada territorio local. Dicha tarea podría estar coordinada a través de una dependencia de la administración central estrictamente encargada de apoyar, coordinar y controlar a las alcaldías locales. Para el caso del Distrito de Bogotá, por ejemplo, existe una “Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano”, que hace parte de la Secretaría de Gobierno y se encarga estrictamente de articular las administraciones locales con la administración central.⁷

Recomendaciones para pensar la descentralización y la desconcentración de la conflictividad local

Partiendo de este enfoque, la administración central del gobierno deberá descentralizar, por medio de cada alcaldía local, la gestión de los conflictos presentes en cada territorio. Si bien la Ley 1617 de 2013 establece cierta autonomía para que cada alcaldía local gestione sus propios recursos a través de los fondos de desarrollo local, esto exige la realización de un segundo paso: contar con una infraestructura institucional consolidada y fuerte, que haga frente a las necesidades de sus ciudadanos. Para ello debe contar con los recursos humanos, económicos, locativos y de servicios suficientes. Uno de los mayores problemas de las alcaldías locales de los distritos en Colombia es la débil capacidad institucional y técnica para llevar

⁷ La Subsecretaría de Asuntos Locales tiene como objetivo “formular, planear y aplicar un modelo de gobierno para fortalecer la autonomía, la participación, la democracia y la convivencia entre los habitantes de las localidades, mediante la articulación y coordinación de la gestión territorial del nivel central con el local, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los habitantes” (Secretaría de Gobierno, 2019).

a cabo las funciones asignadas a los alcaldes menores y sus alcaldías, por lo que una infraestructura institucional consolidada y fuerte es uno de los grandes retos de Cali Distrito.

En este sentido, cada alcalde local debería convertirse en un líder y mediador de conflictos y, tanto él como su equipo, deberían estar dotados de las capacidades y destrezas para gestionar los conflictos presentes en su territorio, buscando mecanismos y metodologías idóneas para solucionarlos.

Lo anterior exige tener en cuenta un tercer elemento: la asignación clara de competencias y funciones para cada alcaldía local y para los alcaldes locales. El caso del Distrito de Bogotá demuestra cómo el exceso de funciones y competencias asignadas a los alcaldes locales termina convirtiéndose en un problema de gestión pública grave, pues estos no logran cumplir con las más de 150 funciones que les han sido asignadas a través de decretos, leyes y acuerdos.⁸ Adicionalmente, la diversidad de las funciones es tan grande que convierte a las alcaldías locales en instituciones inoperantes y desgastadas, deslegitimando la figura del alcalde y de la alcaldía local.

En este sentido, se propone que no solo exista una asignación clara de competencias y funciones generales que debería cumplir cada alcalde local y su respectiva alcaldía, sino que exista una especialización de competencias y funciones para cada localidad y su respectivo alcalde y alcaldía, que responda a las características, necesidades y conflictos potenciales y manifiestos de cada territorio. Por ejemplo, si para una localidad tenemos un conflicto socioambiental relevante, en el que una parte de la comunidad se ha asentado en las márgenes de un río, trayendo consigo un problema potencial de riesgo por inundación no mitigable para la comunidad, y también un problema manifiesto de contaminación que está afectando la calidad del recurso hídrico, las funciones y competencias de esta alcaldía local deben estar dirigidas y enfocadas a resolver y gestionar dicho conflicto, y su orientación socioambiental debe ser clara. Así mismo, el fondo de desarrollo de esta localidad debería tener recursos destinados para la gestión de este conflicto y contar con la gestión de otros niveles gubernamentales y nacionales para encontrar soluciones efectivas.

La asignación especializada de dichas funciones y competencias debería contemplar tanto los conflictos posibles y existentes como también las vocaciones actuales y potenciales de cada localidad. Por ejemplo, siguiendo con el tema ambiental, si tengo una localidad con una vocación turística, donde la naturaleza y el medio ambiente son el principal foco de atracción, una de las funciones de este alcalde y de esta alcaldía local deberá ser la conservación del medio ambiente, no solo para

⁸ Para el caso de Bogotá existe además del Decreto 1421 de 1993, alrededor de ocho leyes y veintidós acuerdos que les exigen ciertas disposiciones, funciones y delegaciones a los alcaldes menores.

garantizar la sostenibilidad de la actividad turística, sino también la calidad de vida de los mismos habitantes del territorio y de la ciudad.

Esto incluye ver más allá de los límites geográficos de cada localidad, así como tener en cuenta las relaciones e interacciones urbano-rurales y las relaciones con los municipios vecinos. Lo anterior conlleva analizar dinámicas territoriales, que comprende cuestiones como: vías de comunicación, oferta y demanda de medios de transporte, lugares de encuentro y recreación, zonas de abastecimiento, centros de servicios (salud, educación, fuentes hídricas, turismo), relaciones comerciales y económicas con determinadas zonas, etc.

Un cuarto punto clave para pensar la gestión de los conflictos locales es contemplar un diseño institucional participativo, en el que los actores y ciudadanos que hacen parte de la conflictividad local puedan participar de la toma de decisiones de la alcaldía local. Para ello se hace fundamental identificar los actores clave de cada localidad, de tal manera que se trabaje de manera conjunta con ellos para resolver los conflictos manifiestos, pero también para anticipar los conflictos potenciales de cada una.

Para ello se hace necesario el desarrollo de un quinto punto: identificar y entender cómo operan las redes de gobernanza de las localidades. Sorensen y Torfing (2009) definen las redes de gobernanza como redes de relaciones o articulaciones de actores interdependientes y autónomos pertenecientes al Estado, al mercado y la sociedad civil. Estas interactúan en negociaciones que pueden entrar en conflicto, al regirse por marcos de reglas y normas institucionales, experiencias compartidas, creencias e imaginarios colectivos. Se trata entonces de construir una política de descentralización y desconcentración que fortalezca la gobernanza en red, para que verdaderamente estos actores puedan contribuir a la formulación de políticas públicas y a la producción de valor público.

Relacionando los últimos dos puntos, este trabajo en redes de gobernanza debe contemplar un diseño institucional participativo para cada alcaldía local. Sabemos que el aumento de la participación ciudadana no necesariamente genera el aumento de la democracia; deben existir unas condiciones favorables para que dicha participación logre los efectos deseados. Goldfrank (2006) destaca cinco condiciones para el contexto político que favorecen el éxito de los procesos de política participativos: (1) *voluntad política*, del partido político involucrado, del alcalde y de los funcionarios que llevan a cabo el proceso participativo, los cuales deben estar comprometidos ideológicamente con la idea de compartir la toma de decisiones con la ciudadanía; (2) *capital social*, dentro de la ciudadanía local debe haber asociaciones civiles dispuestas a participar; (3) *personal competente* y calificado dentro de la administración local; (4) *recursos suficientes* para la ejecución de programas y proyectos, y

(5) contar con una *plataforma legal*, leyes que permitan e incentiven la participación en las decisiones presupuestarias.

Adicionalmente, Fung (2003) destaca la toma de ocho decisiones clave para un diseño institucional participativo exitoso, las cuales se encuentran expuestas en la tabla 7. En este sentido, pensar una gestión participativa de los conflictos presentes en cada territorio plantea la necesidad de diseñar mecanismos participativos efectivos, que estén bien planificados y que requieren un contexto político favorable.

Tabla 7.
Diseño institucional

Diseño institucional	Consiste en...
Objetivo del proceso participativo	Cuál o cuáles son los objetivos que se esperan con el proceso participativo
Características de los participantes	Características socioeconómicas y habilidades proclives a la participación
Apuestas de los participantes	Qué esperan los participantes de la política en cuestión y de su participación
Alcance y objeto de la participación	El alcance y objeto propuesto para la participación de la comunidad
Tipo de organización y discusión	El tipo de organización de la participación y la calidad de discusión que se da en ella (deliberación, debate)
Frecuencia de la participación	Frecuencia con la que se lleva a cabo la participación
Capacidad de empoderamiento	Capacidad de los participantes para empoderarse en estos espacios participativos
Monitoreo del proceso	Forma en que se lleva a cabo el monitoreo del proceso participativo
Enfoque de necesidades inmediatas o a largo plazo	El diseño participativo se lleva a cabo para responder a necesidades inmediatas o a largo plazo
Informal vs. formal	El diseño participativo se lleva a cabo de manera formal o informal
Supervisión centralizada	El diseño participativo posee una supervisión por parte del gobierno central o local
Reglas e información asequible	Durante el proceso participativo se establecen de unir y en el proceso mismo, unas reglas e información asequible a los participantes

Fuente: elaboración propia con base en el estudio realizado por la Alianza de Universidades, Planeación Municipal y la Gerencia del Distrito Especial (2019).

Todos los puntos expuestos anteriormente son relevantes para garantizar una agenda pública ajustada a la realidad de las localidades y la gestión de sus conflictos.

Referencias

- Aceves, L. (2006). El desmantelamiento del Estado. En *El Estado y sus otros* (pp. 101-120). Araucaria.
- Alcaldía de Bogotá. (2019). Secretaría de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Locales. <http://www.ogd.gobiernobogota.gov.co/quienessomos/horizonte-institucional/dependencias-secretaria-de-gobierno/1951-subsecretariade-asuntos-locales1#objetivo>
- Alcaldía de Santiago de Cali. Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 de 2016 (septiembre 28), por el cual se determina la estructura de la Administración Central y las funciones de sus dependencias.
- Alcaldía de Santiago de Cali (2018). Organigrama de la Alcaldía de Cali. http://www.cali.gov.co/publicaciones/101206/organigrama_alcaldia_de_cali/
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *The Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185-205. <http://www.jstor.org/stable/3216920>
- Benz, A. (2010). El Estado moderno: fundamentos de su análisis politológico. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Castillo Cubillos, M. (2018). Dilemas de la participación en políticas públicas de reasentamiento humano: falla en el diseño del Plan Jarillón de Cali (2012-2017). FLACSO.
- Devia, S. P. (2006). La descentralización en Colombia: un reto permanente. *IB. Revista de Información Básica*, 1(2). <http://goo.gl/B6HaVf>
- Duarte, C. (2015). Desencuentros territoriales tomo I: la emergencia de los conflictos interétnicos e interculturales en el departamento del Cauca. Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Duarte, C. (2018). *Hacia una antropología del Estado colombiano: descentralización y gubernamentalidad multicultural*. Pontificia Universidad Javeriana Cali.
- Fung, A. (2003). Survey article: recipes for public spheres: eight institutional designs choices and their consequences. *The Journal of Political Philosophy*, 11(3), 338-367.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28.
- Gómez Contreras, L. (2011). Conflictos territoriales y gestión pública territorial en Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 1(14), 129-160. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/1720>
- González González, F. E. (2014). Poder y violencia en Colombia. Odecofi, Cinep y Colciencias.
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: principles and instruments*. Routledge.

- Jaramillo Cardona, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y Sociedad*, 22(49), 177-200. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252010000300007&lng=es&tlng=es
- Lefevre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas: experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura & J. M. Fernández Güell (eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 195-261). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lora, E. (ed.). 2007. *El estado de la reforma del Estado en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Machado, A. & Vivas, J. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional*. Universidad Nacional de Colombia.
- Peláez Moreno, V. (2016). *Descentralización fiscal en Ecuador 2008-2014: análisis desde los instrumentos de las políticas públicas [tesis de maestría]*. FLACSO. <http://hdl.handle.net/10469/8776>
- Peters, G. & Pierre, J. (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? *Foro Internacional*, 42(3), 429-453.
- Ramírez, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, (34), 115-141.
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia*. Norma.
- Sanabria Pulido, P. P. & Rodríguez Caporalli, R. (eds.). (2017). *Transformar lo público: perspectivas sobre la reforma administrativa de Santiago de Cali de 2016*. Pontificia Universidad Javeriana Cali y Universidad Icesi. doi: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.14.2017>
- Sassen, S. (2010). Desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de normas. En G. Teubner, S. Sassen & S. Krasner (eds.), *Estado, soberanía y globalización* (pp. 103-137). Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana e Instituto Pensar.
- Sorensen, E. & Torfing, J. (2009). Marking governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.
- Urrea, F. & Quintín, P. (23 de noviembre de 2000). Segregación urbana y violencia en Cali: trayectorias de vida de jóvenes negros del Distrito de Aguablanca (ponencia). Seminario Internacional La société prise en otage. Stratégies individuelles et collectives face à la violence. *Réflexions autour du cas colombien*. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/cidse/segregacion.pdf>

- Velásquez, F. (2003). La descentralización en Colombia: en busca de bienestar y la convivencia democrática. En F. Carrión (ed.), Procesos de descentralización en la comunidad andina. FLACSO.

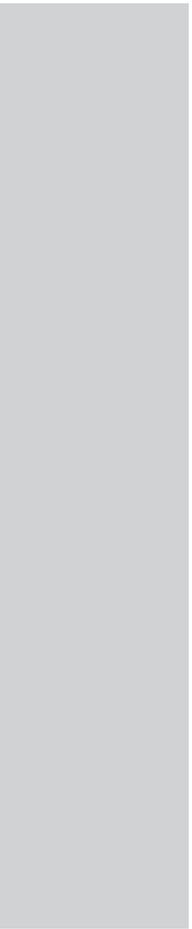
C A P Í T U L O



**LOS RETOS DE LA
DELIMITACIÓN DE
LOCALIDADES
DE CALI DISTRITO:
HOMOGENEIDAD
RELATIVA EN UN
CONTEXTO DIVERSO**

**CAROLINA VAN DER HUCK ARIAS
MARIO MAYORGA HENAO**

DOI: 10.51564/2021.13



Introducción

Con la adopción de la Ley 1933 de 2018,¹ se le plantea a Santiago de Cali una serie de retos muy importantes, que en todo caso debía asumir de manera paralela al cumplimiento de sus funciones y a la atención del día a día de un territorio complejo y dinámico: construir un esquema territorial, financiero y administrativo para hacer su tránsito de municipio a Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios.

Como estrategia de articulación entre dependencias de la Alcaldía, y liderados por la Secretaría de Gobierno y su Gerencia de Cali Distrito, se diseña un esquema de trabajo conjunto en el que participarían más activamente los departamentos administrativos de Planeación, Hacienda y Desarrollo e Innovación Institucional, y acompañarían las demás dependencias en procesos continuos de diálogo que permitieran llegar a una propuesta viable para todos los sectores. Esto articulado a una estrategia de comunicaciones y participación ciudadana, escenarios que pondrían en discusión permanente las propuestas construidas por la administración.

Desde su concepción, el proceso presentó los siguientes retos:

- El primero consistió en la definición, desde la Secretaría de Gobierno, de que una de las estrategias bandera debía ser la construcción de tres escenarios de localidades que generaran un abanico de posibles ámbitos que permitieran una discusión más rica en los espacios de participación ciudadana e institucional. Tener una propuesta de localidades se planteó como la base para el posterior diseño institucional y financiero de Cali Distrito, que debía responder, en todo caso, a las particularidades del territorio de manera general, y de las características de cada una de las localidades en particular. Es decir, la administración local debía ajustarse a la realidad y prospectiva territorial, y no al revés.
- El segundo se trató de articular este trabajo a un proceso de participación ciudadana, para lo cual se planteó, desde la Alcaldía, buscar el apoyo de la Uni-

¹ Por medio de la cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios.

versidad del Valle para la facilitación de talleres y encuentros con los grupos de interés, para incluir otra mirada externa al ejercicio y recoger de manera objetiva la retroalimentación de los participantes. Esto aparte de los talleres realizados por la misma Alcaldía con el liderazgo de la Gerencia de Cali Distrito.

- El tercero tuvo que ver con la inclusión de manera más directa en el debate de la Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano y Regional con Equidad: Universidad Icesi y Universidad San Buenaventura, que inició un trabajo paralelo de formulación de un escenario de delimitación de localidades,² y con la que posteriormente se hizo un trabajo articulado para definir las propuestas que se llevarían a los escenarios de participación. Con el aporte directo de una propuesta por parte de la Alianza, y dos propuestas por parte de la Alcaldía, se afinaron conjuntamente los tres escenarios llevados a los talleres con la ciudadanía y con la institucionalidad.

El presente artículo documenta las experiencias, reflexiones y resultados consolidados por el equipo participante desde Planeación en el proceso de Cali Distrito Especial entre 2018 y 2019, gran parte de los cuales surgen del trabajo conjunto con la Alianza de Universidades y de las respuestas a las inquietudes planteadas por actores clave en el proceso como la Fundación Ríos y Ciudades³ y el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA). Así mismo, se presenta el método usado por el Departamento de Planeación para la construcción de los escenarios, como insumo para la construcción de la propuesta de delimitación que fue radicada en el Concejo de Santiago de Cali en el segundo semestre de 2019.

Lineamientos generales para distritos particulares: principios, marco legal, criterios y visión prospectiva

La definición de localidades para Cali Distrito Especial, en tanto condición establecida por una ley, debía partir necesariamente de las directrices establecidas en el marco regulatorio nacional, que no son más amplias que las contenidas en los artículos 34 y 37 de la Ley 1617 de 2013,⁴ las cuales señalan respectivamente que “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” y que “el concejo distrital, a iniciativa del alcalde distrital, señalará a las localidades su denominación, límites y atribuciones administrativas [...]”, para lo cual debe tener en cuenta “[...] 1. La cobertura de los

² Su trabajo fue apoyado por ProPacífico como aporte a la discusión de Cali Distrito Especial.

³ La Fundación Ríos y Ciudades promueve el desarrollo sostenible del territorio y de las ciudades, teniendo como eje principal de su ordenamiento, las cuencas hidrográficas y el agua (véase <http://www.riosyciudades.org/>). En el proceso de Cali Distrito la Fundación participó activamente, buscando fortalecer los aspectos “socioambientales” en la discusión, así como la comprensión de las dinámicas campo-campo y ciudad-campo.

⁴ Por la cual se expide el régimen para los distritos especiales.

servicios básicos, comunitarios e institucionales, y 2. Las características sociales de sus habitantes y demás aspectos que identifiquen las localidades”.

Así mismo, como elementos orientadores del trabajo se tenían las disposiciones del artículo 35 de la misma ley, el cual fija como *objetivos y propósitos* de las localidades:

- La organización y expresión institucional de las comunidades residentes.
- La participación efectiva de la ciudadanía en asuntos de interés común, como la prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común, la fiscalización y vigilancia de la actuación pública y la definición de prioridades en el presupuesto distrital.
- La asignación de algunas de las funciones de la administración a las localidades, cuando con ello se contribuya al mejoramiento en el cumplimiento de las funciones que se transfieren y se promueva el progreso económico y social.
- La descentralización y la desconcentración de servicios.
- El desarrollo adecuado de las actividades económicas y sociales.

Este, como punto de partida, abrió tempranamente una discusión conceptual referente a la particularización de las dimensiones geográfica, social, cultural y económica, y las variables que permitirían conducir el análisis en un contexto como el de Santiago de Cali.

Es así como de un listado inicial de criterios planteados por el equipo de Planeación (DAPM, 2019), según los cuales para la delimitación de las localidades se partiría del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente (teniendo en cuenta su naturaleza de instrumento orientador de un modelo territorial a largo plazo); que se apuntaría a la conformación de localidades urbano-rurales (dado el paradigma planteado por la Agenda Urbana de Hábitat III de las Naciones Unidas sobre la importancia de alentar la interacción y la conectividad entre zonas urbanas y rurales, y de promover sinergias entre zonas urbanas y rurales), y que se buscaría conformar un número reducido de localidades (como apuesta inicial de racionalidad administrativa y financiera), se llegó, después de discusiones en talleres y mesas de trabajo, a una clasificación de principios orientadores, marco legal, criterios y visión prospectiva, que serían tenidos en cuenta para consolidar los escenarios de delimitación de las localidades.

Considerando que el concepto de “principio” se refiere a la “base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discuriendo en cualquier materia” (RAE, 2020), en el grupo de principios orientadores se llegó entonces a que el ejercicio debía conducir a la racionalidad administrativa y fiscal, buscando facilitar la coordinación de las dependencias de la Alcaldía bajo un modelo financieramente sostenible a largo plazo, esto teniendo presente que a mayor número de localidades, mayores

riesgos de descoordinación y más elevados costos de funcionamiento. Así mismo, se estableció que se buscaría una distribución poblacional balanceada, con el fin de integrar localidades similares en cuanto a su tamaño poblacional para gobernar de forma eficiente.

Además, como parte del marco legal, se establecieron los instrumentos de ordenamiento, planeación y gestión ambiental, que serían determinantes para conducir el ejercicio. En este grupo estarían el POT vigente, las Unidades de Planificación Urbana y Rural como instrumentos de planificación intermedia derivados del POT y los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA). Igualmente, como marco legal, se tenían las disposiciones de la Ley 1617 de 2013.

Bajo criterios de delimitación, entendiendo “criterio” como “juicio o discernimiento” (RAE, 2020), se estableció:

- Los barrios y las veredas se tomarían como unidades básicas en el ejercicio, teniendo en cuenta que dada la experiencia en diferentes escenarios de participación ciudadana,⁵ estos ámbitos generan sentido de pertenencia en las comunidades que los habitan.
- Se tendrían en cuenta las características sociales, económicas y culturales de la población, no solo por ser una directriz establecida en la Ley 1617 de 2013, sino por constituir la base fundamental para un diseño institucional diferenciado y acorde con las condiciones de la población de cada una de las localidades.
- Se usarían las cuencas y subcuencas funcionales⁶ como escenarios que permiten una lectura socioambiental del territorio para la delimitación de las localidades.
- La provisión de servicios ecosistémicos⁷ debía asegurarse en cada una de las localidades.

5 Específicamente se refiere a la experiencia dada en los escenarios participativos de la revisión y ajuste del POT y de la formulación de las Unidades de Planificación Urbana y Rural, llevados a cabo por el Departamento Administrativo de Planeación (DAPM) de Cali entre los años 2012 y 2019.

6 El concepto de cuenca funcional fue traído a la discusión por la Fundación Ríos y Ciudades, especialmente por Álvaro Pedroza (2019), quien manifiesta que la delimitación de las cuencas está dada no solo por aspectos ambientales y geográficos, sino también por las relaciones funcionales que establecen sus habitantes, tanto al interior de ellas, como con el contexto que los rodea.

7 Si bien en la ley no se hace referencia a que para la definición de las localidades se deben tener en cuenta variables ambientales, en los diferentes espacios de discusión que se abrieron desde noviembre de 2018, este fue reconocido como uno de los aspectos fundamentales que debía guiar el ejercicio. Esto, sin embargo, ya venía siendo puesto como elemento a tener en cuenta por parte del equipo de Planeación Municipal, dada la revisión del caso del Distrito de Cartagena, documentado en la “Propuesta de Nuevas Localidades para el Distrito de Cartagena de Indias a partir del enfoque ecosistémico” (Torregroza *et al.*, 2016).

- Se evaluarían las dinámicas ciudad-ciudad, campo-campo y ciudad-campo,⁸ como aquellas que dan cuenta de las interacciones funcionales, sociales y económicas locales y zonales en el territorio de Santiago de Cali.

En cuanto a la visión prospectiva, se planteó que se apuntaría a conformar un distrito donde en cada localidad se pudieran promover centralidades, facilitando la generación de nuevos centros y la disminución de la concentración de servicios en el centro tradicional, para generar un equilibrio en la oferta de infraestructuras, servicios públicos y sociales, esto acorde con el modelo planteado por el POT vigente.⁹ Así mismo, se dispuso que las localidades debían promover la integración, buscando la mezcla poblacional con condiciones sociales, económicas y culturales diversas, permitiendo el encuentro ciudadano para que se conviertan en escenarios de inclusión y representación de diferentes miradas en el territorio.

Esta conceptualización abrió paralelamente la discusión sobre el concepto de homogeneidad relativa en el proceso de delimitación de localidades, partiendo de la base de que si bien las localidades debían integrar condiciones homogéneas para poder hacer una focalización más efectiva de las funciones que asumirían, también debían ser vehículos para construir esa Cali integrada y no segregada.

El concepto de homogeneidad relativa como punto de partida

Uno de los problemas geográficos para la toma de decisiones en el territorio consiste en la generación de zonas homogéneas que permitan la administración, la gestión y la intervención focalizada de problemáticas y necesidades comunes. Para ello, se han diseñado técnicas de agrupación de unidades territoriales, por ejemplo a través de la yuxtaposición de sectores contiguos que contengan aproximadamente la misma cantidad de habitantes, empresas, empleos, oficinas, votantes, servicios o atributos ambientales, entre otros aspectos.

8 Los conceptos de ciudad y campo fueron traídos a la discusión por la Fundación Ríos y Ciudades, teniendo en cuenta que la condición de “urbano” y “rural” está muy ligada a una asignación normativa, mientras los conceptos de “ciudad” y “campo” parten de una condición intrínseca. Es así como tanto el “suelo urbano” como el “suelo rural” están conformados por ámbitos configurados como ciudad, donde prima el paisaje construido y otros como campo, donde dominan los elementos naturales.

9 El artículo 4.º del Acuerdo 0373 de 2014 señala que “el ordenamiento territorial de Santiago de Cali reconoce como base el conjunto de ofertas y restricciones ambientales y geográficas, con especial énfasis en las cuencas hidrográficas y fuentes de agua, elementos que articulan y estructuran el territorio urbano-rural, y en las dinámicas geológicas, climatológicas e hidrológicas, que determinan las opciones de uso, ocupación y manejo, y se orienta a la consolidación de un modelo denso y policéntrico que soporta su complementariedad funcional a nivel regional en la prestación de servicios, producción y distribución de bienes, destaca la conservación, la recuperación y el uso racional de los recursos naturales de la zona rural y urbana, articulando adecuadamente sus bordes con los municipios colindantes”.

Este tipo de técnicas se han usado para resolver diferentes problemas administrativos (creación de zonas escolares, zonas para análisis socioeconómico, diseño de territorios de ventas, servicios o mantenimiento, diseño geográfico de censos, problemas de asignación-localización, etc.) o para la toma de decisiones relacionadas con la definición diferenciada de norma urbanística. Como lo muestran Bernábe *et al.* (2012), un caso bien conocido y demandado es la división territorial política que persigue agrupar unidades geográficas en un número predeterminado de zonas o sectores, donde los distritos electorales contengan el mismo número de habitantes (homogeneidad en los grupos para número de votantes), que sean conexos y geoméricamente compactos.

Es importante poner de manifiesto que el problema geográfico debe ser abordado desde el concepto de homogeneidad teniendo en cuenta dos aspectos fundamentales. Por un lado, la homogeneidad en términos del número de unidades geográficas con las cuales se conforma el grupo (por ejemplo, todos los grupos deben tener diez unidades geográficas) y, por otro lado, la homogeneidad de las variables descriptivas del territorio.

En estos dos abordajes del problema de la homogeneidad se debe entender que la solución ofrecida es relativa y no absoluta, dado que se trata de encontrar la probable agrupación que permita tener un equilibrio con respecto al número de unidades o las variables territoriales. Es relativo porque, en general, no es posible lograr el equilibrio exacto, por lo cual se debe tener presente la desviación de las unidades o las variables con respecto al arreglo ideal. Así lo plantean Bernábe *et al.* (2012) al identificar que en cuanto mayor sea la desviación, peor es el equilibrio de la zona o del plan de zonificación generado.

El análisis de este concepto fue clave en la medida en que si bien el ejercicio buscó la delimitación de unidades homogéneas en el territorio de Santiago de Cali, en tanto organismo complejo y con inercias históricas visibles, permitió entender la diversidad al interior de las localidades resultantes y la imposibilidad de lograr el cumplimiento absoluto de los principios, criterios y visión prospectiva planteados.

Un ejemplo de lo anterior fue la imposibilidad de lograr una distribución poblacional idéntica, en un territorio donde el área urbana cuenta con zonas con altísimas densidades concentradas en el oriente y en la ladera, y zonas con procesos históricos de vaciamiento de la población residente como es el centro tradicional. Esto teniendo en cuenta que se debía buscar un balance poblacional, pero al mismo tiempo garantizar ámbitos que puedan ser funcionales para el cumplimiento de las funciones dadas a las localidades por la misma Ley 1617 de 2013.

Por otra parte, la misma postura de lograr localidades que fueran escenarios de integración y de mezcla de poblaciones con situaciones socioeconómicas diversas suponía que, en todo caso, estos ámbitos reflejarían heterogeneidad.¹⁰

Homogeneidad relativa en conglomerados territoriales. Método de aproximación a la delimitación de las localidades

En el análisis de un territorio diverso, para lograr una agrupación de unidades relativamente homogéneas es importante hacer uso de técnicas que permitan dar cuenta de tendencias, patrones y lógicas espaciales que no sean reconocibles a simple vista. A partir de esto, y el reto que se tenía de identificar relaciones y proyecciones latentes en el territorio de Santiago de Cali, se optó por llegar a una propuesta preliminar de escenarios de localidades usando técnicas estadísticas multivariadas. Esto requirió que, en una primera fase del proceso, se compilara información relevante para el análisis y conocimiento del territorio de Santiago de Cali.

Para el suelo rural se utilizaron las siguientes variables, homogeneizadas a escala de vereda, para realizar los modelos de análisis espacial:

- Variables ambientales: distribución por cuencas, presencia de áreas protegidas. Se utilizan las cuencas y las áreas protegidas con el objetivo de evitar la fragmentación de estas áreas de importancia ambiental.
- Variables socioeconómicas: distribución de población, distribución de viviendas rurales. Se utiliza la información poblacional y de viviendas para dar cuenta de las tendencias de distribución e identificar las características de ocupación del suelo rural.
- Variables de movilidad: conectividad territorial y densidad de vías. Se utiliza la información de conectividad vial y de densidad vial para dar cuenta de las relaciones funcionales y de conectividad rural y urbano-rural.

En el suelo urbano, se utilizaron las siguientes variables homogeneizadas a escala de barrio para realizar los modelos de análisis espacial:

- Variables ambientales: distribución por cuencas y presencia de amenazas naturales en el territorio. Se utilizan estas variables con el objetivo de evitar,

¹⁰ Y paradójicamente, en el desarrollo de los escenarios, no fue posible lograr una mezcla de grupos poblacionales con diversas condiciones socioeconómicas, especialmente en el oriente de la ciudad, dadas las densidades poblacionales que tiene esta zona y la importancia de no generar localidades muy grandes en términos poblacionales. Esto fue una recomendación derivada de un proceso de análisis de estudios de caso, en el que se evidenció que, en el Distrito de Bogotá, las localidades más grandes son las que han tenido peores indicadores de gestión (DAPM, 2019).

en lo posible, la fragmentación de las cuencas, y para identificar problemas territoriales que se podrían atender de manera conjunta y especializada.

- Variables socioeconómicas: calidad de vida, estratos, valores del suelo, distribución poblacional y actividades económicas. Se utilizan estas variables para caracterizar las condiciones socioeconómicas en el territorio y su distribución espacial, con el objetivo de garantizar la construcción de unos escenarios que contemplen, en lo posible, una mixtura social y económica y una equidad en la población de las localidades propuestas.
- Variables urbanísticas: indicadores de espacio público, equipamientos y vías. Así mismo, se incorporan variables normativas del POT y proyectos estratégicos contemplados por este instrumento de planificación. Se utilizan estas variables para dar cuenta de la oferta de bienes y servicios urbanos y garantizar la construcción de unos escenarios equilibrados en términos de calidad urbanística.

Sobre la base de estas variables se hizo uso de la estadística multivariada para su análisis. La estadística multivariada agrupa un conjunto de técnicas cuyo objetivo principal es estudiar la interacción o correlación entre variables, para generar inferencias y predicciones; en otras palabras, constituye una familia de métodos de análisis que estudia de manera simultánea varias variables independientes y una o más variables dependientes (Kerlinger, 2002).

En la aplicación de las técnicas multivariadas es necesario distinguir si se trata de relaciones de dependencia o interdependencia entre las variables. Las técnicas de dependencia involucran un grupo de variables para predecir y explicar el cambio en una o más variables dependientes. En otra dirección, las técnicas de interdependencia no definen *a priori* ninguna variable como independiente o dependiente; es decir, el procedimiento implica el análisis de todas las variables conjunta y simultáneamente (Hair *et al.*, 2000). En el caso de estudio, se recurrió a técnicas interdependientes para establecer el análisis conjunto del territorio de Cali, sin establecer relaciones de dependencia. Las técnicas utilizadas fueron las siguientes.

Técnica para el cálculo de índices territoriales por barrio: análisis factorial

El análisis factorial es un método inferencial que forma parte de las técnicas estadísticas multivariantes. Se usa para hallar agrupaciones de variables, de forma tal que las variables dentro de cada grupo se encuentren altamente correlacionadas y los grupos estén relativamente intercorrelacionados. De esta manera, es posible la reducción de datos, la cual permite encontrar grupos de variables con un significado o marca común (Montoya Suárez, 2007; Méndez Martínez & Rondón Sepúlveda, 2012). En este sentido, “los métodos factoriales [...] producen resultados más o

menos interpretables [que] no son una simple descripción, sino que ponen de manifiesto la estructura existente entre los datos” (Abascal Fernández & Landaluce Calvo, 2002, p. 110).

Dicho método busca realizar “un análisis de la estructura subyacente en una serie de variables” (Morales Vallejo, 2013, p. 3), o “describir, si es posible, las relaciones entre varias variables en términos de pocas variables no observables, pero importantes, llamadas factores” (Johnson, 2007, p. 481), de modo que expliquen una buena parte de la variabilidad de las varianzas, o la mayor cantidad de información que se encuentra en los datos iniciales.

Existen dos tipos de análisis factorial: exploratorio y confirmatorio. En el primero se establece la contribución de las variables originales a cada uno de estos nuevos factores y se espera que el investigador no tenga conocimiento *a priori* de la nueva estructura, o, si tiene alguna idea, que esta sea menor; mientras en el segundo escenario se eliminan del análisis aquellas variables que sean poco relevantes o que tengan mucha colinealidad con otras; se supone previo el número de factores, la relación entre estos y su relación con las variables. En este último análisis se puede formular y probar hipótesis mucho más concretas y específicas, “aunque en ciencias sociales no es fácil especificar de manera precisa el valor de las correlaciones con cada factor” (Morales Vallejo, 2013, p. 10).

Ahora bien, para que el análisis factorial tenga sentido debe cumplir dos características básicas: parsimonia e interpretabilidad. La primera indica que los fenómenos deben explicarse con la menor cantidad de elementos, por lo que el número de factores debe ser el menor posible. La segunda indica que una solución factorial considerada buena es aquella que resulta de fácil interpretación y es relativamente sencilla. Esta última se relaciona con una de las limitaciones de esta técnica, que consiste en el nombramiento de los factores, el cual puede resultar problemático ya que los nombres de estos pueden no reflejar de manera precisa las variables dentro del factor (Yong & Pierce, 2013).

Los pasos a seguir, según Morales Vallejo (2013), Montoya Suárez (2007) y Yong y Pierce (2013) para realizar el análisis factorial son:

1. Elaboración de la matriz de correlaciones:¹¹ se busca realizar un cálculo de una matriz capaz de expresar la variabilidad conjunta de las variables.
2. Extracción de los factores comunes.

11 “En el análisis factorial es costumbre empezar con una matriz de correlaciones entre variables y terminar con una matriz de pesos factoriales, que pueden interpretarse [...] como correlaciones entre las variables y ciertas construcciones hipotéticas llamadas ‘factores’” (Comrey, 1985, p. 35).

3. La rotación de los factores iniciales: ayuda a clarificar la estructura subyacente a las variables y se pretende encontrar una estructura más simple y de más fácil interpretación.
4. Denominación de los factores encontrados.

Esta técnica se usó para generar tres índices compuestos que permitieran entender la tendencia geográfica de las condiciones de vida de la población, la calidad urbanística de la ciudad y la actividad económica existente (figura 1).

Para dar cuenta de la distribución espacial de los grupos socioeconómicos en Cali, se recurrió al cálculo de un indicador propio de calidad vida básico (ICVB). Para la construcción del ICVB se incluyeron las variables de vivienda y entorno, de dependencia económica y de logro educativo de los hogares, el no consumo de alimentos en la última semana (como un indicador de falta de recursos para la alimentación básica) y el tamaño del hogar como un indicador de vulnerabilidad demográfica.

Con estas dimensiones se construyeron indicadores espaciales de Hogares por vivienda; Tasa de hogares en viviendas según tipo; Tasa de hogares sin servicio de acueducto; Tasa de hogares sin servicio de alcantarillado; Tasa de hogares sin servicio de energía; Promedio de personas por hogar; Tasa de dependencia económica; Tasa de población mayor de diecisiete años sin empleo; Promedio de años de estudio alcanzado; Tasa de población mayor de diecisiete años sin educación, y Tasa de personas que no consumieron ninguna de las tres comidas, algún día de la última semana.

Una vez estandarizados los indicadores, se realizó un análisis factorial para producir un índice compuesto que contenga el peso de cada indicador en el ICVB, el cual indica por un KMO superior a 0,8 y una prueba de Bartlett que valida el modelo. Se identifica una distribución espacial de un ICVB bajo en tres franjas que van de sur a norte de la ciudad. Esta distribución corresponde a la localización de los grupos socioeconómicos con condiciones de vida bajas en las periferias orientales y occidentales de la ciudad. La distribución de sectores con ICVB medio presenta una distribución en una franja intermedia que separa los sectores altos. Por último, la distribución de sectores con ICVB alto presenta un clúster claramente identificado de sur-norte de la ciudad.

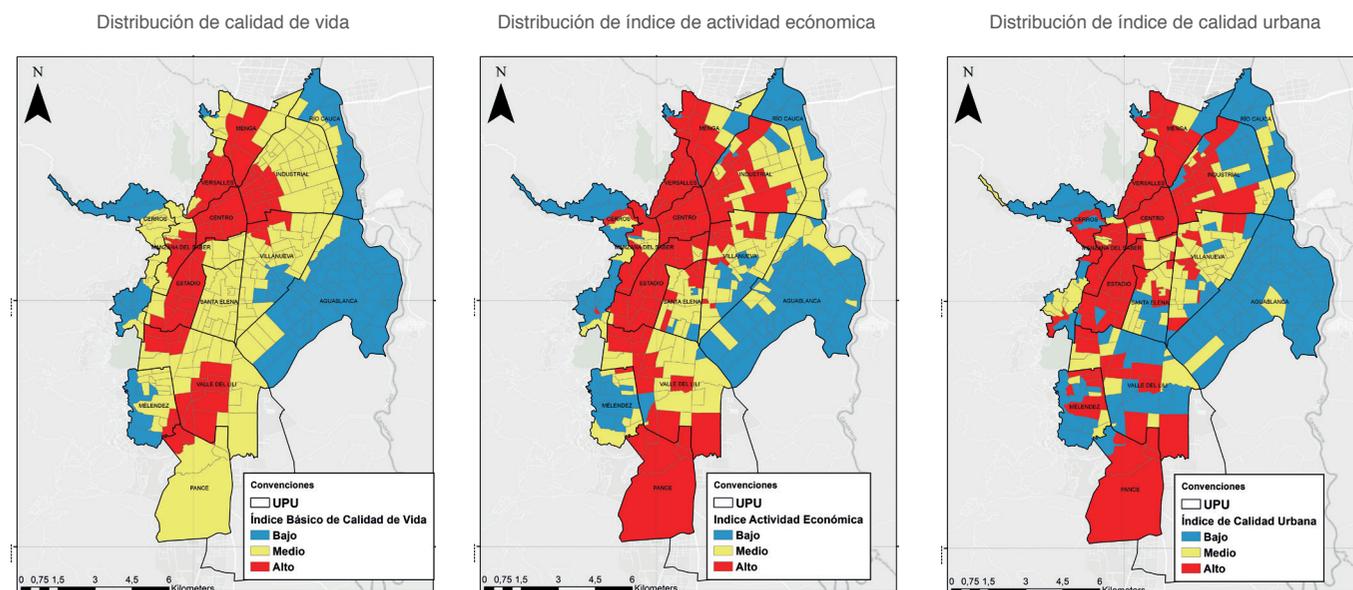
Para dar cuenta de la distribución espacial de la actividad económica en Cali, se recurrió al cálculo de un indicador propio que sintetice la organización del comercio, la industria y los servicios. Al igual que con el índice anterior, las pruebas de KMO y Bartlett indican que el modelo presenta validez estadística. Se identifica una distribución espacial del indicador de actividad económica en un centro que se va difuminando hacia el exterior, hasta la aparición de otra centralidad económica al sur de la ciudad. Al aplicar el índice de Moran, se obtiene que, con un P valor

menor a un nivel de significancia de 0,05, se acepta la hipótesis de que los valores presentan autocorrelación espacial y se agrupan en conglomerados.

Igualmente, mediante análisis factorial se obtuvo un índice compuesto de calidad urbanística que contiene información de vías, equipamientos y espacio público normalizados por la demanda poblacional. En primer lugar, a partir de una revisión de las correlaciones bivariadas entre las variables, aplicando una prueba de hipótesis con nivel de significancia del 95 %, se decidió mantener todas las variables, dado que se correlacionan entre sí. En el análisis factorial, con las variables seleccionadas, se obtuvo un κ_{MO} de 0,721, el cual puede ser considerado medio-alto y permite una aceptable adecuación de los factores en el modelo. Asimismo, se comparó la prueba de esfericidad de Bartlett, que con un P valor $(0,00) < 0,05$ que permite aceptar que el modelo es válido. Se identifica una distribución espacial del índice de calidad urbanística en tres franjas que van de sur a norte de la ciudad. Esta distribución corresponde a la localización de asentamientos precarios en las periferias orientales y occidentales de Cali. La distribución de sectores con calidad urbana media se presenta en una franja intermedia que separa los sectores altos. Por último, la distribución de sectores de calidad urbana alta presenta una tendencia a generar conglomerados en el eje sur norte de la ciudad.

Figura 1.

Aplicación de análisis factorial para índices compuestos



Fuente: DAPM (2019).

Técnica para agrupación: análisis de conglomerados

El análisis clúster es un método estadístico multivariante de clasificación de datos. A partir de una base de datos con múltiples variables, agrupa los individuos en grupos homogéneos, conglomerados o clústeres, no conocidos de antemano, pero sugeridos por la desviación de los datos, de manera que individuos que se consideren similares puedan ser asignados a un mismo clúster, mientras que individuos diferentes (disimilares) se localicen en clústeres distintos. El análisis clúster define grupos tan distintos como sea posible en función de los propios datos (Carvajal *et al.*, 2007).

Se utiliza fundamentalmente como una técnica exploratoria, descriptiva pero no explicativa. Las soluciones no son únicas, en la medida en que la pertenencia al conglomerado para cualquier número de soluciones depende de muchos elementos del procedimiento elegido. Por otra parte, la solución clúster depende totalmente de las variables utilizadas; la adición o la destrucción de variables relevantes puede tener un impacto sustancial sobre la solución resultante (Fuentes, 2011).

Los algoritmos de formación de conglomerados se agrupan en dos categorías (Fuentes, 2011):

1. *Algoritmos de partición*: método de dividir el conjunto de observaciones en k conglomerados (clústeres), en donde k lo define inicialmente el usuario.
2. *Algoritmos jerárquicos*: método que entrega una jerarquía de divisiones del conjunto de elementos en conglomerados.

Un método *jerárquico aglomerativo* parte de una situación en la que cada observación forma un conglomerado y en sucesivos pasos se van uniendo, hasta que finalmente todas las situaciones están en un único conglomerado.

Un método *jerárquico disociativo* sigue el sentido inverso: parte de un gran conglomerado y en pasos sucesivos se va dividiendo hasta que cada observación queda en un conglomerado distinto.

El primer paso es obtener grupos de objetos de forma que, por un lado, los objetos pertenecientes a un mismo grupo sean muy semejantes entre sí, es decir, que el grupo esté cohesionado internamente y, por el otro, los objetos pertenecientes a grupos diferentes tengan un comportamiento distinto con respecto a las variables analizadas, es decir, que cada grupo esté aislado externamente de los demás grupos (Fuentes, 2011).

Una vez establecidas las variables y los objetos a clasificar, el siguiente paso consiste en establecer una medida de proximidad o de distancia entre ellos que cuantifique el grado de similitud entre cada par de objetos. Las medidas de proximidad, similitud o semejanza miden el grado de semejanza entre dos objetos de forma que, cuanto mayor (resp. menor) es su valor, mayor (resp. menor) es el

grado de similaridad existente entre ellos y con más (resp. menos) probabilidad los métodos de clasificación tenderán a ponerlos en el mismo grupo (Fuentes, 2011).

Las medidas de disimilitud, desemejanza o distancia miden la distancia entre dos objetos de forma que, cuanto mayor (resp. menor) sea su valor, más (resp. menos) diferentes son los objetos y menor (resp. mayor) la probabilidad de que los métodos de clasificación los pongan en el mismo grupo (Fuentes, 2011).

El análisis clúster (o análisis de conglomerados), es una técnica estadística que busca agrupar elementos o variables tratando de lograr la máxima homogeneidad en cada grupo y la mayor diferencia entre ellos. El método iterativo *k medias* está basado en la distancia que define *k* centroides de los *k* clústeres que genera cada iteración (Fuentes, 2011). Para ello, es necesario tener en cuenta la cantidad de conglomerados en los cuales se quieren agrupar los datos; debido a que esto no se sabe con exactitud, se realiza el ejercicio en varias ocasiones con el objetivo de obtener una clasificación por grupos que se adecúe al propósito general del proyecto, para de esta manera asegurar la menor dispersión posible dentro de cada grupo o conglomerado.

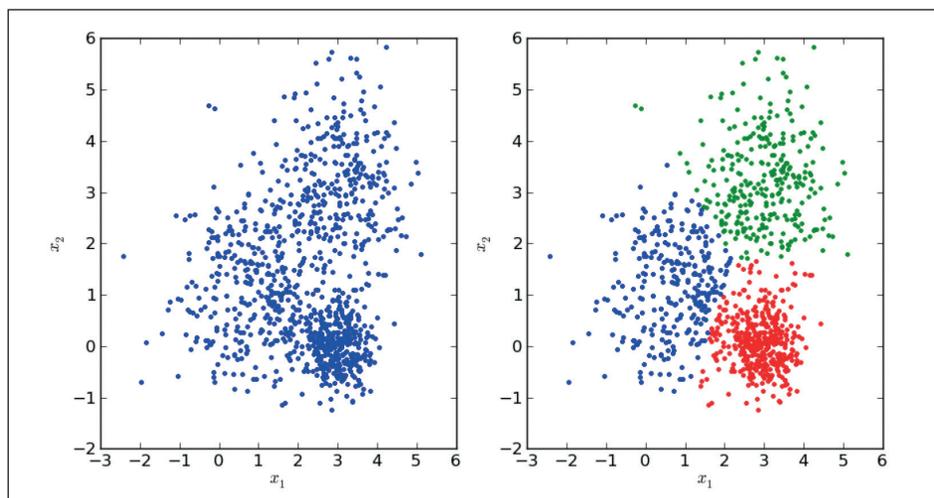
La dispersión de las observaciones se mide de acuerdo con la suma de cuadrados de las desviaciones de las observaciones al centroide del grupo; es decir, la agrupación adecuada se selecciona cuando la suma de las varianzas dentro de cada grupo es la menor posible. Este método de agrupamiento tiene como objetivo la partición de un conjunto de *n* observaciones en *k* grupos, en el que cada observación pertenece al grupo cuyo valor medio es más cercano. Una observación pertenece a un grupo o a otro con base en la distancia a los centroides de los distintos clústeres; el centroide de un clúster se calcula como el valor medio de los puntos del clúster (Fuentes, 2011).

El algoritmo *k medias* parte de una primera configuración de conglomerados con sus correspondientes medias, eligiendo un primer individuo de arranque de cada grupo y asignando posteriormente cada caso a un grupo según el efecto que esta asignación cause sobre la varianza de los grupos. De esta manera, se agregan observaciones a aquellos grupos en los que no se modifique de forma significativa su dispersión. Este algoritmo se caracteriza porque en cada etapa se comprueba si la configuración clúster puede ser mejorada de un grupo a otro, de manera que la reasignación de observaciones en otro clúster mejora la varianza, comprobando los casos secuencialmente para ver su influencia individual (Fuentes, 2011).

Esta técnica se aplicó en el área rural a partir de la vereda como unidad espacial, utilizando como variables el suelo protegido, las cuencas hidrográficas, la conectividad vial y la distribución poblacional. En primer lugar, se hizo un análisis exploratorio de tipo jerárquico con el método de conglomeración de Ward, para disminuir la varianza de los elementos al interior del conglomerado. Se identificó como óptimo generar cuatro conglomerados rurales (figura 2).

Figura 2.

Observaciones originales y observaciones agrupadas en un análisis de conglomerados



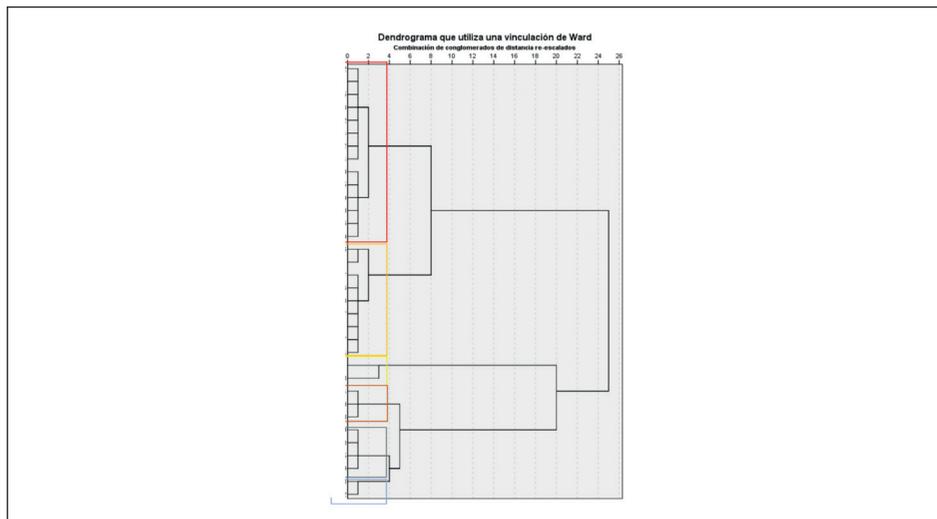
Fuente: Ruiz, IntroClustering (2013).

Para la generación de conglomerados urbanos también se realizó un análisis exploratorio de tipo jerárquico con el método de conglomeración de Ward, el cual buscó disminuir la varianza de los elementos al interior del conglomerado. En este modelo se utilizaron las variables de cuencas, amenazas, distribución poblacional, calidad urbanística, calidad de vida, actividad económica, proyectos del POT y tratamientos. Tal como se describió en la metodología, en el análisis de conglomerados se buscó identificar elementos próximos según el valor de cada una de las variables.

El análisis gráfico indicó que el óptimo de agrupación se daba con siete conglomerados urbanos. Se podía observar en el dendograma que se minimizaban las distancias y, por tanto, la varianza interna de los elementos en cada grupo era mínima. De tal forma, se decidió que era adecuado generar siete conglomerados con las variables de cuencas, amenazas, distribución poblacional, calidad urbanística, calidad de vida, actividad económica, proyectos del POT y tratamientos.

Una vez se toma la decisión de generar 7 conglomerados, se agruparon las unidades espaciales mediante el método jerárquico por k medias. En el resultado obtenido, los conglomerados cumplen con el criterio de que las distancias entre el centroide de cada uno y los elementos que lo componen son inferiores a las distancias de los centroides entre los distintos conglomerados, es decir que se maximiza la homogeneidad, cumpliendo con el principio de minimizar la varianza interna y maximizar la externa a los conglomerados (figura 3).

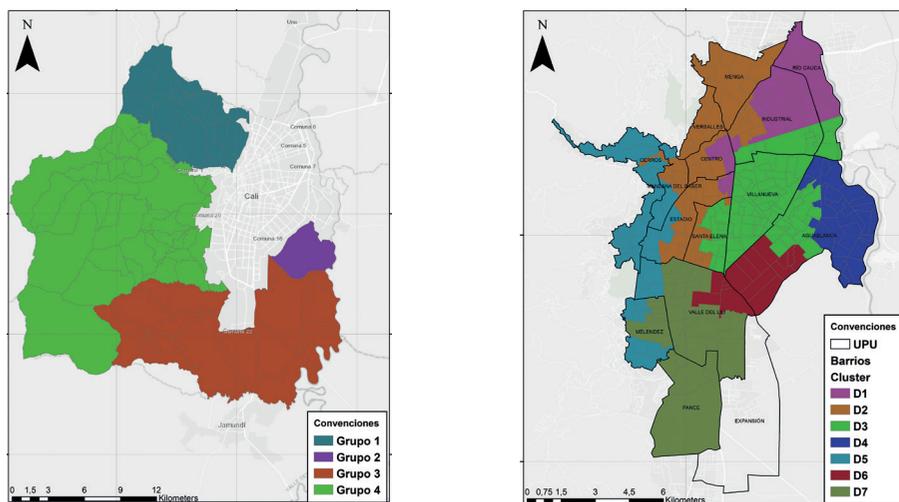
Figura 3.
Dendrograma del análisis de conglomerados



Fuente: DAPM (2019).

El resultado mediante la aplicación de la técnica se presenta a continuación (figura 4):

Figura 4.
Conglomerados generados

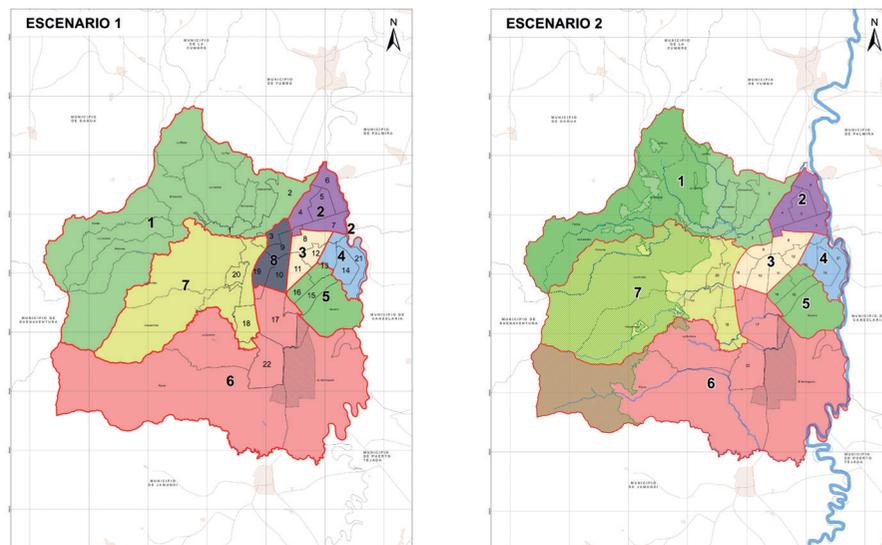


Fuente: DAPM (2019).

A partir de este resultado, e incorporando miradas de funcionalidad que no habían sido capturadas por el método utilizado (por ejemplo dinámicas urbano-rurales, conectividad vial, transporte público), los lineamientos establecidos en la guía para deslindes y amojonamientos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y la verificación del cumplimiento de los principios, marco legal, criterios y visión prospectiva, DAPM y la Alianza de Universidades derivan de este método dos escenarios: uno de ocho localidades y otro de siete. Este se complementó con otro escenario de siete localidades basado en un método diferente construido por la Alianza, y ajustado en conjunto con el DAPM. Los escenarios ajustados según los conglomerados generados se pueden observar a continuación (figura 5).

Figura 5.

Escenarios construidos a partir del método usado por DAPM, 2019



Fuente: DAPM (2019).

La percepción ciudadana como variable incluida

Al percibir el sujeto la ciudad como un conjunto de estructuras significativas, la percepción se convierte en una auténtica comunicación entre habitante y ciudad. Como resultado de esta consideración aportamos dos figuras simbólicas que aparecen como actitudes del individuo-habitante de la ciudad, como alentador de rastreos y cazador de trazas de invisibilidad que afloran a la superficie a través de mecanismos mentales que intentaremos descubrir. Podríamos decir que la

percepción significativa y la construcción “mental” de la ciudad sigue las pautas de un proceso simbólico-semiótico, con la participación activa del ciudadano a través de su transmutación en dos estados diferentes o figuras simbólicas: 1.º Ciudadano-lector de la ciudad. 2.º Ciudadano-escritor de la ciudad. (López Rodríguez, 2003, pp. 2-3)

Los escenarios construidos por la Alcaldía de Santiago de Cali y por la Alianza de Universidades se llevaron a diferentes escenarios de participación, conducidos a partir de una metodología formulada y ejecutada por la Universidad del Valle.¹² La multiplicidad y variedad de observaciones recogidas en los talleres permitió corroborar la complejidad intrínseca de dialogar sobre el territorio que se habita como si este fuese un objeto externo y estático. Como bien lo dijo Jacobs (2011) en su libro *Muerte y vida de las grandes ciudades*, cuando señala que “las ciudades son problemas de complejidad organizada, como las ciencias de la vida. Las ciudades presentan situaciones en las que media docena y también varias docenas de cantidades varían simultáneamente y de manera sutilmente interconectada” (pp. 271-272).

La misma autora señala que para comprender las ciudades (en este caso estaríamos hablando del territorio urbano y rural de Santiago de Cali), los hábitos más importantes de pensamiento deben ser: (1) pensar siempre en procesos; (2) trabajar inductivamente, razonando de lo particular a lo general, y (3) buscar indicaciones singulares que impliquen cantidades muy pequeñas, que señalen la forma en que operan las cantidades mayores (Jacobs, 2011).

Si bien se tuvo como punto de partida un proceso técnico que permitió abstraer variables específicas y determinar homogeneidades y heterogeneidades en el territorio, era entonces claro que “los procesos urbanos en la vida real son demasiado complejos para ser rutinarios, demasiado particularizados para aplicar abstracciones. Se componen siempre de interacciones entre combinaciones únicas de elementos particulares, y nada puede substituir el conocimiento directo de tales elementos” (Jacobs, 2011, p. 480), partiendo además de que “los procesos que tienen lugar en las ciudades no son en modo alguno arcanos, comprensibles solo para los expertos. Casi todo el mundo puede comprenderlos. Muchos ciudadanos corrientes ya los entienden perfectamente, lo que ocurre es que no han puesto nombre a estos procesos” (Jacobs, 2011, p. 480).

El reclamo y la observación ciudadana e institucional permitieron ajustar ciertos límites que encajaban mejor con un escenario de integración, racionalidad fiscal, provisión de servicios ecosistémicos y funcionalidad de las cuencas, así como de los arraigos culturales que obligaban a mantener unos continuos territoriales en escenarios que tradicionalmente han sido reclamados conjuntamente por las

¹² En el marco del Contrato Interadministrativo 4132.010.26.1.309 de 2019 “Estudios necesarios para la planificación y estructuración de escenarios participativos para la organización político-administrativa de Santiago de Cali como Distrito Especial”.

poblaciones que los habitan. Un ejemplo claro de esto es la continuidad dada en el escenario final entre Navarro, Hormiguero y las actuales comunas 14, 15 y 21, considerando los procesos históricos de ocupación en esta zona, lo cual fue reclamado en diferentes escenarios de participación (DAPM, 2019).

Este proceso participativo fue clave también para entender los cuellos de botella en términos comunicacionales y de interacción con los diferentes grupos poblacionales y sus intereses diversos. Prever estos temas se considera clave para procesos futuros de revisión del ejercicio realizado durante los años 2018-2019, o de formulación de otros escenarios teniendo en cuenta que

- La delimitación de localidades se percibe como un proceso de separación funcional entre las diferentes partes que componen el territorio, y hay preocupación por la autosuficiencia de cada localidad, cuando ni las funciones de la administración central desaparecen ni la separación física sería en ningún caso real. Un ejemplo de esto fue el reclamo en diferentes escenarios sobre la “división” de las cuencas en diferentes localidades, porque esto “dificultaría su manejo de manera integral”. Al respecto se hizo énfasis desde el DAPM en que esto lejos de significar una fragmentación territorial, supone un reto de coordinación entre aquellos asuntos estratégicos que deben seguir siendo manejados por la administración central y los apoyos locales que pueden dar las alcaldías menores para el cumplimiento de los objetivos de ordenamiento territorial y ambiental.
- La integración de los territorios urbano y rural en localidades mixtas representó una preocupación sentida por parte de diferentes actores, con el argumento de que esto promovería la urbanización de las áreas rurales, entre otros.¹³ Sobre este asunto, constantemente se destacaron las funciones de las localidades y el objetivo de la distritalización, que no tienen que ver con definiciones de áreas urbanizables que son tomadas en el marco de los procesos de revisión y ajuste del POT, lo cual cuenta con un régimen normativo diferente. Contrario a esto, se argumentó desde el DAPM que las localidades urbano-rurales sí podrían ayudar a tener un manejo más eficiente del control de la urbanización ilegal en los bordes urbano-rurales y del mejoramiento de la funcionalidad de las dinámicas e intercambios campo-ciudad, reconociendo las interdependencias que hay en la prestación de servicios¹⁴ para las comunidades tanto rurales como urbanas.

¹³ También se señalaron preocupaciones alrededor de la “desventaja” de la representación rural frente a la urbana, lo que llevaría a que la zona rural perdería autonomía, y las principales decisiones concernientes a su población y territorio serían tomadas por habitantes de la zona urbana (Secretaría de Gobierno, 2019).

¹⁴ Por ejemplo, prestación de servicios sociales que están concentrados en la ciudad para las comunidades rurales, y servicios ecosistémicos que prestan las zonas rurales para que las zonas urbanas puedan funcionar.

Cali Distrito y sus localidades de cara al futuro: aliadas para la gestión y la transformación socioespacial

La evaluación de la retroalimentación recogida en los talleres permitió pulir un ejercicio final que encontró balance entre los criterios técnicos y la percepción ciudadana. Era necesaria una mirada integradora posterior a los talleres participativos, por cuanto muchas de las observaciones recogidas eran incluso contrarias entre sí: por ejemplo, mientras en algunos sectores se veía con buenos ojos la conformación de localidades que integraran poblaciones con condiciones socioeconómicas diversas, en otros no. Así mismo, si bien algunos actores señalaron la inconveniencia de las localidades urbano-rurales, otros expresaban su apoyo (DAPM, 2019).

En la construcción de este escenario final, sin duda fue clave haber construido ese listado de principios, marco legal, criterios y visión prospectiva, que constituyeron un rumbo a la hora de dirimir dudas.

Después de la evaluación financiera de la estructuración de Cali Distrito, y los retos en términos presupuestales que esto representa, el ejercicio final se concretó con seis localidades, que recogían todo el trabajo realizado, pero que también ponían un escenario más viable en términos presupuestales. Del mismo modo, dado el proceso de transformación institucional y procedimental que significa pasar de ser un municipio con una administración central a un distrito que aparte tenga seis alcaldías locales, se planteó desde la Alcaldía un plan de transición que permitiera hacer una transformación gradual y organizada.

Esta propuesta fue radicada en Santiago de Cali en dos ocasiones (julio y noviembre de 2019), y sin embargo no llegó a avanzar significativamente en el debate. Como posibles factores que incidieron están (Secretaría de Gobierno, 2019) que este proceso no tuvo la difusión requerida por una transformación de esta envergadura, que se dio en época electoral y que no hubo mayor interés por parte de diversos sectores clave por participar, esto último probablemente debido a la falta de claridad de por qué se declara a Santiago de Cali como Distrito, cuando tiene todavía mucho por resolver como municipio.

Y aunque estas dudas probablemente continúen y surjan nuevas en los caminos venideros del debate alrededor de Cali Distrito, esta designación legal fue y sin duda seguirá siendo una oportunidad para pensarnos y soñarnos (en escenarios de encuentro entre academia, ONG, sociedad civil y administración pública) en una Cali más integrada, participativa y con una institucionalidad más sólida, eficiente y más cercana a la población.

Referencias

- Abascal Fernández, E. & Landaluce Calvo, M. I. (2002). Análisis factorial múltiple como técnica de estudio de la estabilidad de los resultados de un análisis de componentes principales. *Qüestiió. (Quaderns d'estadística i investigació operativa)*, 26(1-2), 109-122.
- Carvajal Olaya, P., Trejos Carpintero, A. & Barros Bernal, A. (2007). Análisis estadístico multivariado de los estilos de aprendizaje predominantes en estudiantes de ingenierías de la universidad tecnológica de Pereira - II semestre de 2006. *Scientia et Technica*, 1(34).
- Concejo Municipal de Santiago de Cali. Acuerdo 0373 de 2014 (31 de diciembre), por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Santiago de Cali.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1617 de 2013 (5 de febrero), por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51601>
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1933 de 2018 (1.º de agosto), por medio de la cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87799>
- Departamento Administrativo de Planeación. (2019). Cali Distrito Especial: documento técnico de soporte de delimitación de las localidades. <https://www.cali.gov.co/gobierno/publicaciones/146724/cali-distrito-especial/genPagdoc2805=2>
- Fuentes, S. (2011). Análisis de conglomerados. http://www.estadistica.net/Master-Econometria/Analisis_Cluster.pdf
- Fundación Ríos y Ciudades (1.º de marzo de 2020). Fundación Ríos y Ciudades. <http://www.riosyciudades.org/>
- Garroncho, C. & Campos-Alanis, J. (2013). Réquiem por los indicadores no espaciales de segregación residencial. *Papeles de Población*, 19(77), 269-300.
- Giraldo Henao, R. (2011). Estadística espacial, notas de clase. Universidad Nacional de Colombia.
- Hair, J., Anderson, R., Tatham, R. & Black, W. (2000). Análisis multivariante (5.ª ed.). Prentice Hall.
- Jacobs, J. (2011). Muerte y vida de las grandes ciudades. Capitan Swing.
- Johnson, R. A. (2007). Applied multivariate statistical analysis. Pearson Prentice Hall.
- López, S. (2003). Percepción y creación de la ciudad: método simbólico-semiótico del ciudadano para una re-creación de la realidad urbana. *Gazeta de Antropología*, 19, artículo 17. http://www.ugr.es/~pwlac/G19_17Silvia_Lopez_Rodriguez.html
- Loranca, B. (24-28 de septiembre de 2012). El problema de homogeneidad y compacidad en diseño territorial (ponencia). Congreso Latino-Iberoamericano de Investigación Operativa, Río de Janeiro, Brasil.

- Méndez Martínez, C. & Rondón Sepúlveda, M. (2012). Introducción al análisis factorial exploratorio. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 41(1), 197-207.
- Montoya Suárez, O. (2007). Aplicación del análisis factorial a la investigación de mercados. Caso de estudio. *Scientia et Technica*, 23(35).
- Morales Vallejo, P. (2013). El análisis factorial en la construcción e interpretación de tests, escalas y cuestionarios. Universidad Pontificia Comillas. <http://www.upcomillas.es/personal/peter/investigacion/AnalisisFactorial.pdf>
- Naciones Unidas. (2017). Nueva Agenda Urbana. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Real Academia Española (RAE). (2020). Diccionario de la lengua española (edición del Tricentenario). <https://dle.rae.es/?w=principio>
- Secretaría de Gobierno de Santiago de Cali. (2019). Cali Distrito Especial: el proceso de talleres con grupos focales: un aporte a la definición de localidades en áreas rurales y periurbanas. <https://www.cali.gov.co/gobierno/publicaciones/146724/cali-distrito-especial/genPagdoc2805=1>
- Torregoza, E., Llamas, J., Amézquita, J., Hernández, M. & Borja, F. (2016). Propuesta de nuevas localidades para el Distrito de Cartagena de Indias a partir del enfoque ecosistémico. Universidad de Cartagena. <https://repositorio.unicartagena.edu.co/bitstream/handle/11227/4867/nuevas%20localidades%20-%20FINAL.pdf>
- Vilalta y Perdomo, C. (2005). Cómo enseñar autocorrelación espacial. *Economía, Sociedad y Territorio*, 5(18), 323-333.
- Yong, A. & Pearce, S. (2013). A beginner's guide to factor analysis: focusing on exploratory factor analysis. *Tutorials in Quantitative Methods for Psychology*, 9(2), 79-94.

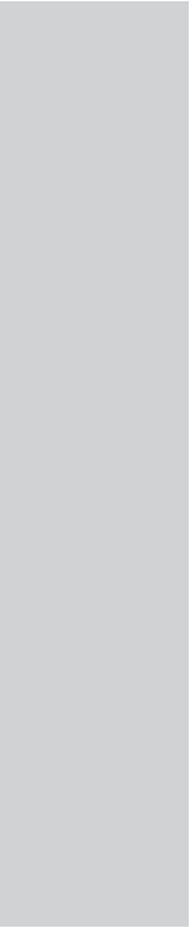
C A P Í T U L O

12

**ANÁLISIS DE LA
DESCENTRALIZACIÓN
TERRITORIAL:
UNA REVISIÓN DE CALI
COMO DISTRITO ESPECIAL**

**BAIRON OTÁLVARO MARÍN
JOAQUÍN TOVAR BARRETO**

DOI: 10.51564/2021.14



Introducción

Una revisión de la bibliografía consultada da cuenta de que en Colombia el proceso de descentralización ha sido estudiado en tres momentos:

1. 1986-1991. La descentralización como un proceso político-administrativo que reconoce la importancia de los municipios (Velásquez, 1996; Santana, 1996).
2. 1991-2000. La profundización de la descentralización producto de un “nuevo” pacto social que buscó equilibrar las relaciones entre los entes territoriales bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Arias, 2008).
3. 2000 a la fecha. Un nuevo mapa político territorial influenciado por los actores armados, ilegales y mafias locales que buscan la cooptación de la gestión pública. Además de los cambios demográficos y las nuevas exigencias ciudadanas que presionan la administración pública para la reorganización del territorio (Velásquez, 2009).

No obstante, la importancia que ha revestido la descentralización como tema de reflexión académica, no identificamos bibliografía relevante en el ámbito local. Como también es débil la reflexión que se ha hecho sobre el proceso de Cali como Distrito Especial en torno a los “viejos” problemas y las “nuevas” complejidades que trae consigo este nuevo modelo de ordenamiento político-administrativo.

En consecuencia, con este artículo pretendemos, en la primera parte, presentar una revisión bibliográfica que, al tener como referente esos tres momentos, problematiza la hipótesis que defiende la descentralización como un proceso político administrativo que hace posible la democracia local. Al respecto, la mayoría de estudios tienen en común una presunción normativa *ad hoc*, esto es, consideran que la descentralización por sí sola cumple con un fin determinado: profundizar la democracia local. Nosotros, en cambio, sostenemos que la descentralización, más allá de alcanzar ese loable propósito, opera en lo local como una institución.

En la segunda parte, nuestra reflexión sostiene que las “nuevas” complejidades que trae consigo el modelo de Cali como Distrito Especial exigen cumplir con tres tareas

básicas: aumentar la descentralización municipal, gobernar con las comunidades y, finalmente, mejorar la capacidad de coordinación, eficiencia y sostenibilidad de la institucionalidad pública, afectada por problemas de gobernabilidad y gobernanza en el siglo XXI.

El debate en torno a la descentralización y los aportes de la teoría política normativa para entender los procesos locales de re-descentralización

La comprensión de la descentralización como institución se da no solo del centro hacia la periferia; también al interior de las unidades territoriales. Cuando se presenta al interior de una unidad territorial se le denomina proceso re-descentralizador, lo que implica profundizar la desconcentración de obligaciones y funciones político-administrativas en función de lo local.

En Colombia la re-descentralización se identifica en los procesos de distritalización. Uno de sus objetivos es brindar una mayor autonomía a un ente territorial que por su propia expansión y crecimiento económico, así como por el aumento de las exigencias y presiones ciudadanas, necesita redireccionar los procesos locales para gestionar el desarrollo territorial a partir de sus propias potencialidades y atributos. Según el marco normativo (Ley 1617 de 2013) la distritalización permite tener mayor autonomía administrativa, financiera y fiscal, contribuye al reconocimiento de potencial urbano y facilita la gobernanza local. Es un proceso de cambio estructural que está bajo la supervisión, la coordinación, el control y la vigilancia del Estado central.

En el ámbito de la producción académica que se ha interesado por estudiar los procesos de descentralización y distritalización en su gran mayoría es nacional (Arias, 2008; Duglas & Ruiz, 2000; Hernández, 2012; Ospina, 1988; Quintanilla, 2017; Rico & Rosero, 2014; Sánchez, 2006, 2016; Santana, 1996; Soto, 2003; Valencia & De Chueiri, 2014; Velásquez, 2011). En cambio, para el suroccidente colombiano es escasa la literatura que se identifica en el tema (Correa, 2012; González, 1999; Sanabria & Rodríguez, 2017).

Por cierto, en este punto hacemos una revisión bibliográfica con el objetivo de ilustrar y problematizar la premisa que sostiene que la descentralización por sí sola profundiza la democracia local. Subyace detrás de este propósito una intención: alentar una discusión en torno a ¿qué se entiende por descentralización? Luego, para finalizar, pondremos en consideración algunas pistas, en perspectiva de la teoría política normativa, con el fin de aportar a una nueva discusión sobre los procesos de re-descentralización en lo local.

A propósito, al hacer la revisión de las definiciones de descentralización se identifica en la bibliografía una presunción normativa *ad hoc*, esto es, considerar que por

sí sola cumple con un fin determinado: profundizar la democracia local. Nosotros, por el contrario, sostenemos que la descentralización, más allá de su definición normativa, opera como una institución. Este argumento proviene de la teoría política normativa. Una de sus premisas es tácita al reconocer que la evolución de la norma, al derivar en operaciones institucionales, legitima el poder de la autoridad local (Baubock, 2013).

Antes de continuar, hagamos un breve paréntesis para mencionar que los estudios identificados en la dimensión metodológica han hecho uso de datos secundarios (estadísticas oficiales) y análisis de tipo documental. Sin embargo, hay poco uso, por no decir nulo, de técnicas cuantitativas como, por ejemplo, el sondeo, para conocer las opiniones de los actores locales sobre el tema. Menos aún se utilizan enfoques de tipo cualitativo como el análisis crítico del discurso (ACD) para interpretar los diversos discursos que confluyen en lo local sobre la descentralización. En cuanto a los razonamientos conceptuales, se han ocupado por resolver el problema de la descentralización mediante explicaciones analíticas que giran en torno a los desacuerdos y discusiones normativas. Al sustentar que la descentralización como proceso normativo “profundizó” la democracia en lo local, están reconociendo una relación de causa-efecto, esto es, la normatividad que define el centro, determina directamente la democracia que opera sobre la periferia.

Retomemos ahora nuestra discusión central. Iniciemos reconociendo que, aunque el proceso de descentralización tuvo su punto de partida en Colombia en 1986, será con la Constitución de 1991 donde se profundizará en temas esenciales como la autonomía municipal, la refundación de los departamentos, la creación de nuevas entidades territoriales como regiones, entidades territoriales indígenas, provincias y distritos especiales, con una mayor carga de responsabilidades y de funciones (Santana, 1996). Los cambios estructurales que trajo consigo la Constitución de 1991 despertó en diversos sectores como ONG, actores gubernamentales, gremios y académicos, un significativo interés por comprender cómo el marco normativo, primero, redefinía las relaciones centro-periferia; segundo, establecía el marco de actuación de los gobernantes en lo local, y tercero, resolvía las tensiones entre gobernantes y ciudadanos. Bajo la perspectiva anterior, diferentes autores reconocen que la descentralización en América Latina (1980-1990) hizo parte de los cambios que sufrió el Estado (Ospina, 1988; Soto, 2003; Santana, 1996; Sánchez, 2016; Velásquez, 1996, 2011; Correa, 2012). Algunos de esos cambios exigieron, en la dimensión político-administrativa, la desconcentración de determinadas funciones del Estado. Bajo ese marco contextual descentralizar se entiende como la acción de delegar funciones y responsabilidades. Para el Gobierno central desconcentrar no es dejar de hacer; al contrario, al delegar funciones convierte al municipio en el núcleo básico del desarrollo territorial. Entendida así la acción de desconcentrar implica que un actor “pasivo” asuma un papel “activo”. Este nuevo rol significa que

el municipio, ahora actor central del desarrollo local, asume funciones sustantivas de la gestión pública, a saber, los procesos de planificación, tanto del territorio como del desarrollo, la administración de la cuestión pública, el manejo fiscal, entre otros (Ospina, 1988).

En consecuencia, los cambios que produjo la descentralización también implicaron la redefinición de las relaciones centro-periferia. Específicamente, para el caso colombiano, la redefinición de este tipo de relaciones se avizó con la Constitución y la ley (Santana, 1996). Efectivamente, el nuevo marco jurídico supuso que la descentralización contribuiría al fortalecimiento de la gobernabilidad local, al mejoramiento de los niveles de eficiencia y a que los gobiernos locales incrementaran la legitimidad de su autoridad.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la descentralización se define como un proceso político-administrativo que cumple con tres propósitos: (1) recuperar la legitimidad del Estado en lo local; (2) robustecer la autonomía territorial, y (3) cumplir con los preceptos definidos por la Constitución y la ley.

Cambios externos, por fuera del control del Estado-nación, también determinaron los procesos de descentralización. Uno de los más significativos fue el cambio del paradigma de un Estado céntrico (planificador, paternalista, social, de bienestar...), a un Estado mercado céntrico (neoliberal, de mercado...), que no solo implicó reformas estructurales del Estado central; también exigía un giro en la forma de concebir la gestión pública local.

Con este tipo de cambios, a la variable político-administrativa se sumaron variables sensibles en lo local como la democracia, el mercado y el cambio institucional. Autores como Hernández (2012) y Velásquez (2011) se han interesado en estudiar las dos primeras variables. En concreto, Hernández argumenta que la descentralización permite que los problemas económicos se resuelvan a través de la eficiencia fiscal, la débil democracia con su profundización y los problemas administrativos con la prestación óptima de los servicios públicos; Velásquez agrega una variable diferenciadora: el mercado. La racionalidad económica concibe que la descentralización, como vía administrativa, sirve para que el Gobierno central deposite “viejas” y “tradicionales” responsabilidades en los gobiernos locales. Por tal razón, la prestación de servicios básicos (salud, educación, saneamiento básico, entre otros) pueden ser redireccionados a los mandatarios locales, inclusive que estos deleguen su ejecución en el sector privado.

La descentralización, al estar estrechamente ligada con el cambio mundial del paradigma político-económico, exige una profunda reorganización del Estado en todos sus ámbitos. La tesis de los órganos internacionales y la banca multilateral propone que el modelo neoliberal, al reducir el tamaño del Estado y promover la privatización de funciones estatales, influye directamente en la disminución del dé-

ficit fiscal, los altos niveles de endeudamiento y supera el desorden administrativo. Diversos autores comparten este tipo de hipótesis, por ejemplo, Frége (1986, citado en Correa, 2012) entiende la descentralización como un proceso administrativo en el que, para mejorar la eficiencia del Estado, es necesario su reorganización interna y, además, implica que los entes territoriales asuman las responsabilidades respetando la toma de decisiones del Estado. Como es de esperarse, un organismo como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) asume por completo las directrices de los órganos internacionales, al entender la descentralización como un modelo de organización del Estado en todos los campos que le competen (social, económico, político, cultural y medioambiental), no puede dejar de lado el fortalecimiento del municipio como entidad esencial, como tampoco la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (DNP citado en Correa, 2012, p. 125). Por su parte, Carrión entiende la descentralización como un proceso complejo que pretende distribuir el poder central con el fin de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población (Carrión, 2007, citado en Correa, 2012).

Bajo las premisas anteriores, se entiende la descentralización como parte de un proceso más complejo. La reorganización del Estado en su conjunto, resultado de las exigencias del cambio del paradigma político-económico, implicó ajustes en diferentes áreas y tareas: (1) en el ámbito de los derechos humanos, para garantizarlos de acuerdo con lo establecido por el pacto social, no obstante supeditado a los procesos de ajuste fiscal; (2) en los procesos de negociación e interlocución local entre gobernantes, partidos políticos, actores sociales, gremios económicos e industriales, para brindar las condiciones necesarias, pero sin desconocer las directrices definidas por el Gobierno nacional; (3) definir determinadas tareas y funciones esenciales del Estado sin dejar de apoyar, fiscalizar y controlar el manejo eficiente y eficaz de los recursos públicos, y (4) por último, para dar cumplimiento al marco normativo que, a su vez, está anclado a tratados y convenios internacionales.

Existe otro tipo de investigaciones que entienden la descentralización como un proceso de acercamiento-concertación. Bajo esta perspectiva de análisis la variable participativa le imprime un alto valor agregado al papel que desempeña la sociedad civil en la toma de decisiones y su incidencia en la gestión pública local. Autores como González (1999), Borja (1989, 2011) y Velásquez (2011), pliegan su interés en mostrar que el Estado, por ser el principal promotor del modelo, está obligado a reconocer las iniciativas de la sociedad civil.

Entendida así la descentralización, esta implica dos acciones estrechamente ligadas entre sí. La primera: los actores locales necesitan desarrollar actitudes como la cooperación, la solidaridad y su empoderamiento, para incidir en la generación de iniciativas y proyectos colectivos de beneficio público. La segunda: cada una de las iniciativas, así como los proyectos, necesitan la atención del Estado.

Mostremos ahora las críticas que hacen autores como Soto (2003) a la descentralización. En contravía de los argumentos presentados hasta el momento, este autor sostiene que la descentralización ha sido más un proceso técnico-administrativo que participativo. Los procesos de reestructuración administrativa se caracterizan por hacer uso de una fuerte tecnocracia; mientras en la esfera nacional se tiene un grupo de expertos pensando y planificando el proceso, en lo local un grupo de profesionales implementan las directrices definidas por el Gobierno nacional.

Agrega Soto (2003) que la descentralización, al propender por una estrecha imbricación entre partidos políticos, gremios y organizaciones empresariales, se convirtió en un proceso altamente institucionalizado y formalista. Además, la carencia de recursos, presupuestales, tecnológicos y logísticos, incrementaron la dependencia de la periferia hacia el centro. Estas circunstancias dificultaron llevar a la práctica los postulados que definió la Constitución de 1991, por consiguiente no se generaron formas diferentes de relación entre Gobierno central y gobiernos locales. Aún menos se reconocieron las características específicas de cada territorio, y la variable participativa no desempeñó el papel esperado.

Para ir cerrando este primer punto, destaquemos que las definiciones sobre la descentralización privilegian variables de análisis como la política, la administrativa, el cambio institucional, el marco normativo, la participación y el mercado. Aunque se hace uso de diferentes variables para definir la descentralización, los autores reconocen que la descentralización ha sido resultado de la iniciativa estatal. Este tipo de políticas, al tener como marco referencial la Constitución y la ley, define los ritmos y la modalidad del proceso en lo local. Para el caso de Colombia vale la pena destacar el argumento de Sánchez (2016), quien reconoce que la descentralización y la autonomía territorial han conformado un sistema híbrido, un modelo centralista para la toma de decisiones estructurales, descentralizado para la administración de los asuntos locales y que reivindica la autonomía de las entidades territoriales. Estos tres elementos hacen parte de la arquitectura institucional del Estado colombiano. En conclusión, el problema de la conceptualización en la descentralización proviene del uso de variables analíticas, algunas estructurales, otras internas y otras, no muy pocas, externas que sostienen que la normativa por sí sola profundiza la democracia en lo local.

Por último, ilustraremos algunas pistas en perspectiva de la teoría política normativa, con el fin de aportar a una nueva discusión sobre los procesos de re-descentralización en lo local. A pesar de que cada vez es más confuso y desafiante encontrar las diferencias y los límites entre las teorías, inclusive entre las mismas disciplinas, el estudio de la descentralización no está exento del uso de una teoría para comprender mejor su existencia. Al respecto, consideramos que la teoría política normativa hace aportes valiosos. Basándonos en los análisis de Baubock (2013), Monsivais (2013) y Peñas (2010), destacamos los siguientes aspectos:

1. Este tipo de teoría, al examinar las disposiciones institucionales en las democracias, tiene entre sus presupuestos metodológicos la necesidad de adelantar estudios empíricos. Comprender las reacciones de las instituciones en lo local implica no dejar de lado aspectos fundamentales como las tradiciones históricas, las normas culturales y las visiones específicas del mundo.
2. Considerar la descentralización como una institución y no un proceso político-administrativo, implica estudiar la dimensión del poder político tanto en la manera en que debe regularse como en la forma en que se organiza.
3. Un rasgo fundamental de esta teoría exige que se identifique la forma como se están poniendo en práctica postulados básicos de la democracia, como son el bien común de las comunidades, la legitimidad de la autoridad política, los derechos y libertades y el carácter y la fuerza vinculante de las obligaciones políticas.
4. Los factores institucionales pueden moldear los objetivos de los actores políticos y la distribución del poder entre ellos. Surge entonces la necesidad de comprender la manera en que los actores políticos locales inciden no solo en la toma del poder, sino también en los procesos de clientelismo político.
5. La propuesta de comparar instituciones políticas en diferentes contextos culturales e históricos. No olvidemos que ciudades como Santiago de Cali son multi-culturales; por tanto, un desafío en los procesos locales de re-descentralización exige un reconocimiento histórico de las minorías.

En el siguiente punto se presenta el caso de Cali Distrito Especial, para mostrar cómo en una coyuntura global y local se referencia un cambio de época en la forma de construir ciudad en una perspectiva de re-centralización. Indudablemente, este tipo de coyunturas exige la construcción de nuevos proyectos de ciudad que impliquen fortalecer la mirada sobre los efectos del cambio climático, los indicadores de bienestar y violencia, la sostenibilidad fiscal, el fortalecimiento de la democracia local, así como la articulación de los ámbitos locales y metropolitanos de las ciudades.

Perspectivas de Cali como Distrito Especial

Sin lugar a dudas, estudiar el proceso de Cali como Distrito Especial en perspectiva de la re-descentralización ayuda a repensar los “viejos” problemas y las “nuevas” complejidades que trae consigo este nuevo modelo de ordenamiento político-administrativo. En el marco de los “viejos” problemas en el orden económico se encuentra el enfoque predominante de las élites asentadas en este territorio. Su orientación a la profundización del uso de un capitalismo tradicional de exportación ha ahondado las desigualdades sociales en términos de ingresos, capital y educación. No olvidemos tampoco que por las características de este tipo de enfoque,

poco se tiene en cuenta las políticas de innovación y adaptación a las economías orientadas por la praxis del capitalismo global.

Frente a las dinámicas sociales, lo observado hasta el momento es la fragilidad de las políticas. La evidencia muestra que, mientras se ha buscado resolver los problemas estructurales de la pobreza, la violencia y la exclusión social, de manera paralela se ha producido el acelerado debilitamiento de la sociedad salarial. En consecuencia, ante el predominio de regímenes de bienestar informal, se suma al deterioro de sistemas de protección e inclusión social que permitan el reconocimiento de la diversidad, la diferencia y el bienestar por proximidad en los territorios urbanos y rurales. El reto para este entorno local y regional es entonces romper con las políticas reactivas que se ofrecen como alternativa ante el aumento de la violencia, la criminalidad y la ilegalidad en la ciudad (Perea & Rincón, 2014).

En el orden ambiental y territorial, se insiste en las estrategias que responden al viejo esquema de fronteras geográficas para la construcción de las localidades, una política que no es funcional frente al caos ambiental y los efectos del cambio climático en la coyuntura actual. Se requieren entonces cambios disruptivos en el manejo de la biodiversidad ambiental y territorial del territorio, desde la perspectiva del derecho ambiental de la ciudad.

En la dimensión de las “nuevas” complejidades, las políticas urbanas y metropolitanas están directamente relacionadas con la construcción de gobernanza; es decir, con la apertura de espacios, canales y competencias horizontales entre Cali y los municipios de Yumbo, Palmira, Candelaria y Jamundí, para nombrar aquellas localidades más cercanas. Se requiere como imperativo ético y práctico resolver los problemas de negligencia, ineficacia y escasa capacidad operativa de la administración municipal de Cali y sus zonas metropolitanas. El desafío es promover una acción pública que mejore la capacidad de respuesta frente a los problemas de la integración metropolitana; no se puede seguir insistiendo en la capacidad directiva del alcalde de Cali como receta para resolver las dificultades regionales.

En síntesis, el desafío consiste en crear un nuevo régimen de ciudad a partir de la propuesta de Cali Distrito Especial, una política pública que dé respuestas a los retos de innovación, sostenibilidad y movilidad, de la ruralidad y la inclusión social que demandan el municipio de Cali y su área metropolitana.

El avance y la consolidación del proyecto Cali Distrito Especial, como estrategia para mejorar el desarrollo, no puede estar aislado de los resultados de otras experiencias. Los procesos de re-descentralización en Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Buenaventura y Cali requieren un análisis para evaluar sus alcances y efectividad. Por ejemplo, para el caso de Buenaventura implicaría una reflexión sobre el tipo de avances y limitaciones generados con la implementación de la figura de distritalización en contextos urbanos, caracterizados por relaciones de

exclusión y desigualdad estructural. También es oportuno realizar un balance para el caso de Cali, con la construcción de un concepto de Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, quizá uno de los elementos menos desarrollados en la propuesta construida.

Aquí, en este punto, la pregunta que surge es: ¿cuáles son las posibilidades de construir un modelo de gobernanza en contextos urbanos como en el caso de Santiago de Cali?, cuando lo que aparece es una gobernanza autoritaria de las sociedades y no una gobernanza con participación y articulación de actores tal y como se podría trabajar para una ciudad de futuro como Cali. Según Aguilar (2006) la gobernanza se relaciona con la pérdida de capacidad directiva de los gobiernos o de los gobernantes sobre los ciudadanos, en un contexto en el que se observan cambios en la cultura política, relacionados con preocupaciones relativas a la incapacidad que tienen los gobernantes en sus territorios para dirigir de forma democrática las sociedades, ante las amenazas de inviabilidad, insostenibilidad y de aumento de los autoritarismos en el siglo XXI.

La propuesta de Cali como Distrito Especial posee una baja participación ciudadana, resultado de una ciudadanía pasiva y ausente durante el proceso de construcción del proyecto; se trata de un problema relacionado con los cambios inesperados en el diseño de Cali como distrito. A lo anterior se suman los débiles mecanismos e instancias de participación creados por la administración de la ciudad para socializar las apuestas construidas hasta el momento. Se debe recordar que la propuesta inicia en el periodo 2013-2018, pero en el imaginario ciudadano, opera la discusión funcional y técnica ejecutada por el ente gubernamental hacia la población durante 2019.

Otra pregunta que surge sobre este proceso es: ¿cómo pensar la propuesta de Cali Distrito Especial en el marco de una ciudad-región del Pacífico colombiano? Esta es una región en la que se observan diferencias económicas, sociales, culturales y étnicas, con un acelerado crecimiento de los indicadores de concentración de la riqueza y los procesos de desigualdad, desigualdades que aceleran los procesos de exclusión, pobreza y violencia en el territorio, escenario donde la idea de metropolitano y regional cobra más fuerza como posibilidad de rehacer vínculos sociales.

Otro elemento para reflexionar sobre la propuesta distrital está relacionado con el derecho a la ciudad, donde los ciudadanos puedan ser objeto de sus derechos fundamentales, implementando los postulados de la justicia social y del bienestar mediante la construcción de contratos sociales fuertes. Pero lo que ha venido pasando es la incorporación de una política asistencial y residual frente a los ciudadanos, sin que se generen mayores niveles de inclusión y bienestar.

En la propuesta de Cali Distrito Especial lo que más interesa es ¿qué va a pasar con la ciudadanía?, ¿qué va a pasar con la política social y el bienestar ciudada-

no?, y ¿cuál es el análisis de esta propuesta de Cali Distrito Especial desde varias miradas y actores de la ciudad? Los análisis están relacionados con las diversas formas de exclusión a las que se enfrenta la ciudadanía desde el punto de vista étnico y racial, económico, político e institucional. Lo anterior implica trabajar con políticas de inclusión social, orientadas a fortalecer las capacidades, oportunidades y libertades de la sociedad.

Los problemas estructurales de la exclusión y la desigualdad han sido intervenidos con políticas de mano dura, configuradas para ver los barrios como lugares inseguros, como lugares en los que no se puede vivir en sociedad, un problema que tendría que repensarse en la propuesta de Cali Distrito Especial, para configurar la seguridad y la convivencia como derecho fundamental. También es necesario tener en cuenta cómo se han estigmatizado territorios y poblaciones, en particular a los jóvenes como sujetos violentos, sujetos a los cuales se les ha aplicado políticas de mano dura a lo largo del siglo XXI.

Reflexionar sobre cómo se vive la exclusión en lo cotidiano y lo que implica, en términos de inclusión social, se constituye en una idea central de la propuesta de Cali Distrito Especial. También es importante repensar ¿cuál es el papel de la ciudadanía?, ¿cómo se ha planteado su vinculación en este proceso?, ¿cómo atemperarse a la realidad nacional en términos de ciudad y región ambientalmente sustentable? Puesto que nos encontramos en un régimen de transición de la coyuntura nacional, relacionado con las crisis del neoliberalismo de mercado acentuado desde el ámbito nacional, con el Plan Nacional de Desarrollo Nacional 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, orientado al ordenamiento y la asociatividad territorial en la perspectiva de progreso económico y no en términos de equidad y justicia social (DNP, 2019).

Las ciudades en el Plan Nacional de Desarrollo Nacional mencionado son pensadas en términos de productividad y competitividad, sin contemplar la relación campo y ciudad, estrategia que tiene unas dificultades enormes ante la concentración de procesos productivos centrados en el comercio internacional. Lo que ha venido pasando en Cali, particularmente desde el punto de vista técnico, es el reforzamiento del concepto urbano sobre el rural, intentando desaparecer la zona rural del municipio, entendiéndola con una dimensión más urbana que rural.

La pregunta a realizar en esta propuesta de Cali Distrito Especial es: ¿qué sería lo propiamente rural en términos de ciudad y cómo fortalecerlo hacia el futuro? Es un desafío para el sistema de ciudades construido en la región, pero que Cali necesita pensar seriamente, dado que el sistema de ciudades no solo agrupa a las ciudades del Valle del Cauca, sino también del Cauca (variados elementos de articulación y desarticulación de la ciudad tienen que ver con esto), y también relacionado con la idea de qué tan capaces son los gobiernos locales para fortalecer y modernizar

su administración municipal desde una perspectiva metropolitana y regional. En particular, lo que está mostrando claramente la propuesta de Cali Distrito Especial son las dificultades que tiene la administración municipal para gobernar los nuevos imaginarios de ciudad, un debate que pasa desapercibido por dicha administración, situación que se encuentra ligada a la incapacidad de generar procesos de decisión que involucren a la ciudadanía de forma participativa.

La discusión de un nuevo régimen de ciudad que plantea la idea del distrito y la localidad para el conjunto de los ciudadanos “de a pie” hoy no está claro. Hasta el momento, las fórmulas han sido la transferencia de políticas, que ve la ciudad desde el enfoque de poder y violencia, y otra que considera como experimentos de ciudad donde caben la inclusión social y el bienestar general.

La ciudad pensada en términos de poder y violencia está asociada a la conflictividad de una diversidad de actores que viven en contextos de exclusión y discriminación social. Por eso las medidas públicas persisten en dispositivos de mano dura, como la Ley Semiseca, la restricción al porte de armas, las restricciones a la movilidad y libre circulación, el toque de queda para menores de edad, la Ley Zanahoria, la prohibición del parrillero hombre en motos, los cuadrantes de seguridad y los esquemas que tienen que ver con la idea de crear fronteras geográficas en la ciudad. Así es como se ha venido pensando y configurando la ciudad de forma reactiva, una forma de actuar frente a la violencia es la manera como se ha venido construyendo un régimen de ciudad.

La otra forma de construir ciudad, de visionar el bienestar, ha sido mediante la experimentación y la construcción de ideas para la propuesta de territorios de inclusión social y oportunidades (TIO). En términos generales, han sido propuestas interesantes, pero han tenido dificultades en su proceso de implementación ante la ausencia de recursos técnicos y financieros. Por la existencia de estas variables habría que hacer una evaluación de su pertinencia. En relación con las políticas poblacionales, hoy tenemos una cantidad enorme de estas en la ciudad, dispersas, algunas de ellas nada actualizadas, y que no construyen o generan procesos de bienestar y justicia social.

Lo que se plantea como alternativa es la integración en cuatro localidades. No obstante, existe un problema estructural entre la convergencia y la vinculación de los ciudadanos en ese proceso de integración. Esta ausencia ha generado, por un lado, una serie de tensiones por los límites que se crearán y que podrían desencadenar cada uno de ellos en materia de barreras de segregación socioresidencial y, por otro lado, la ausencia de dispositivos en política pública inclusivos que generen una serie de procesos de bienestar para los ciudadanos.

Los retos que se debe plantear la ciudad hacia el futuro se relacionan con la consolidación de una democracia en el territorio, con el reconocimiento de las experiencias

previas de inclusión social que ha tenido la ciudad, así como con una matriz que problematice las desigualdades, la exclusión y la violencia que a diario se viven en el territorio. Otro reto consiste en fortalecer las iniciativas de participación social, en términos de participación efectiva. Lo que se necesita es la construcción de un nuevo régimen de participación en la ciudad, que no existe.

Los procesos de participación existentes generan más tensiones que lo que realmente podrían ayudar o contribuir a fortalecer la idea de Cali Distrito Especial. Por tal razón, es necesario construir una nueva forma de participar y de gobernar la ciudad, de incluir lo urbano, lo rural y lo metropolitano. Una tarea de la administración pública local es la construcción de procesos de innovación, laboratorios de innovación, que hasta el momento no se observan (Roth, 2017). Las universidades en su conjunto manifiestan una preocupación frente al tema, pero son actores que no tienen un papel protagónico frente a la propuesta, más allá de las responsabilidades de consultoría o asesoría al gobierno local.

Conclusiones

En este artículo hemos discutido dos temas clave para pensar el proceso de Cali como Distrito Especial. Primero, a partir de una revisión bibliográfica, hemos propuesto el lente conceptual de la teoría política normativa para comprender la misma naturaleza de los procesos re-descentralizadores en lo local. Aunque se identifican diferentes formas para poner en práctica la teoría normativa, no obstante, en el caso de Cali como Distrito Especial es fundamental tener en cuenta el papel que desempeñan procesos como la re-descentralización como una institución, y no solamente como un proceso político-administrativo. Entendida bajo esta perspectiva, se hace necesario identificar la forma como se están poniendo en práctica postulados básicos de la democracia como el bien común, la legitimidad de la autoridad política, los derechos y libertades y el carácter y la fuerza vinculante de las obligaciones políticas.

El segundo tema ha estado referido a la generación de un proceso de gobernanza compartida, que permita la convergencia de una diversidad de actores en el diseño de Cali como Distrito Especial. Sin embargo, en la práctica lo que se observa es una pérdida de capacidad directiva del gobierno local en el caso de Santiago de Cali, una ciudad ubicada en la región del Pacífico colombiano, en la que se observan territorios con elevados niveles de concentración de la tierra y la riqueza en pocas manos, el aumento de las economías ilícitas e informales, así como la acentuación de contrastes en términos de desarrollo humano y bienestar, que intentan ser resueltos sin la coordinación y convergencia de actores.

No podríamos dejar de mencionar, en términos de propuestas, que construir un proceso de gobernanza compartida en el marco de la construcción de Cali como Distrito Especial implica tres desafíos:

- Promover un proyecto estratégico de ciudad, un escenario ideal para convocar a las diversas fuerzas de la ciudad en los aspectos que se promueven con la Ley 1933 de 2018, es decir, construir una ciudad deportiva, cultural, turística, empresarial y de servicios de forma participativa e incluyente. Es un momento especial para imaginar la ciudad en medio de un proceso democrático, un espacio para pensar en la visión que tienen tanto los gobernantes como los ciudadanos de Cali sobre sus imaginarios de futuro compartido.
- La transformación, no solo administrativa y fiscal de la ciudad, es una propuesta que permite trazar la sostenibilidad municipal en medio de un escenario a mediano y largo plazo; es una alternativa que permite reorganizar funciones y estrategias para gobernar los problemas cotidianos de las comunidades. Esta propuesta se constituye en la posibilidad de gobierno compartido, de una nueva visión de ciudad, mediante la creación de un sistema de políticas públicas que actúen de forma rápida sobre los problemas y demandas de las comunidades.
- Repensar y gobernar los territorios en democracia son desafíos que consisten en reconocer las experiencias previas de inclusión social en diversos temas y problemas relativos a la desigualdad, la exclusión y la violencia. Aunque existe un entramado de políticas que en ocasiones no se conectan entre sí, que sobrecargan de tareas y funciones a la administración municipal, la propuesta de Cali Distrito Especial podría generar toda una serie de iniciativas de participación social y ciudadana que ayude a resolver los problemas de las sociedades del siglo XXI.

Referencias

- Arias, J. (2008). El ordenamiento territorial en Colombia: entre la descentralización y la autonomía. Universidad del Valle.
- Bauböck, R. (2013). Teoría política normativa e investigación empírica. En D. Della-Porta & M. Keating (eds.), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales, una perspectiva pluralista* (pp. 53-74). Akal.
- Borja, J. (1989). Estado, descentralización y democracia. Foro Nacional por Colombia.
- Borja, J. (2011). Ciudadanía y espacio público. *Foro*, (40), 67-80.
- Correa, R. (2012). La descentralización en Cali: entre avances y retrocesos. *Perspectivas Internacionales*, 8(1), 139-173.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Bogotá.
- Duglas, J. & Ruiz, G. (2000). Diversidad y retos en la descentralización municipal en Colombia. *América Latina Hoy*, 24, 45-54.
- González, E. (1999). El capital social en Cali: participación y tejido organizativo. *Foro*, (37), 33-41.
- Hernández, J. (2012). Instituciones informales y reforma del Estado: análisis al proceso de descentralización en Colombia. GIGAPP Estudios/Working Papers. Programa de Doctorado en Gobierno y Administración y Pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. España.
- Monsiváis, A. (2013). De convergencias necesarias: teoría política normativa e investigación empírica. *Intersticios Sociales*, (6), 1-28.
- Peñas, O. (2010). Enfoques de investigación en la ciencia política: Teoría política normativa, institucionalismo y conductismo [Doctorado en Estudios Políticos]. Universidad Externado de Colombia.
- Perea, C. M. & Rincón, A. (2014). Robar, pero no matar: crimen, homicidio y violencia en Bogotá. En A. Jaramillo y C. Perea (eds.), *Ciudades en la encrucijada: violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez* (pp. 185-248). Corporación Región - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia. <http://www.region.org.co/index.php/es/publicamos/libros/155-ciudades-en-la-encrucijada>
- Ospina, C. (1988). La reforma municipal: ¿descentralización o centralismo?. *Análisis Político*, (3), 31-48.
- Quintanilla, D. (2017). La reforma de la gestión pública en Colombia: una aproximación a los procesos de rendición de cuentas y análisis de los indicadores de eficiencia del gasto público propuestos. Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez, F. (2006). Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado. Documentos CEDE 002287.
- Sánchez, H. (2016). La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto. *IUSTA*, 2(45), 81-106.
- Sanabria, P. & Rodríguez, C. (eds.). (2017). *Transformar lo público: perspectivas sobre la reforma administrativa de Santiago de Cali de 2016*. Universidad Icesi y Pontificia Universidad Javeriana.
- Santana, P. (1996), Legitimidad política y descentralización, *Foro*, (29), 23-33.
- Soto, D. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *Revista Nación y Territorio*, 133-152.
- Rico, M. & Rosero, S. (2014). Los municipios de régimen especial, el caso de los distritos en Colombia [tesis de pregrado]. Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

- Roth, D. & Andre, N. (2017). Políticas públicas y gestión pública: convergencias hacia una perspectiva crítica, colaborativa e innovadora de la acción pública. En N. F. Mariñez (coord.), Políticas públicas y participación colaborativa. El Colegio de Jalisco.
- Velásquez, F. (1996). Los horizontes de la descentralización en Colombia, Foro, (30), 34-46.
- Velásquez, F. (coord.) (2009). Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. GTZ - Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, F. (2011). Dos décadas de participación ciudadana en Colombia. Foro, (74), 101-114.
- Uribe, H., Ayala, G. & Holguín, C. (2017). Ciudad desbordada: asentamientos informales en Santiago de Cali, Colombia. Universidad Autónoma de Occidente.

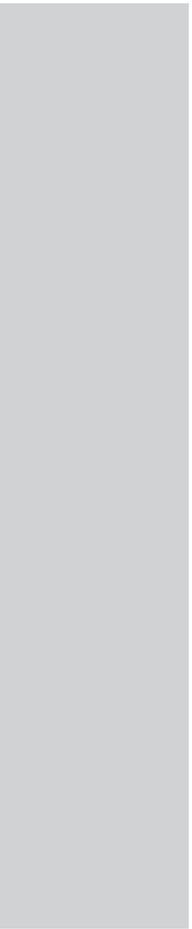
C A P Í T U L O

13

**CONFIANZA Y
PROVISIÓN DE BIENES
PÚBLICOS:
EL RETO DE LAS
ADMINISTRACIONES
LOCALES EN CALI
DISTRITO ESPECIAL**

**LINA MARTÍNEZ
ISABELLA VALENCIA
VALERIA TROFIMOFF**

DOI: 10.51564/2021.15



Introducción

Las reformas administrativas son una de las herramientas para mejorar la gobernanza, disminuir la corrupción, entregar mejores bienes y servicios a la población, y en una suma de factores, que a veces es difícil de enumerar y entender sus interacciones, mejorar la calidad del gobierno. La actual reforma administrativa que se ha propuesto en Cali, de convertir a la ciudad en Distrito Especial, y que es el tema central de este libro, no se escapa a los ideales e intereses de proporcionar una mejor gestión pública en la ciudad. Ese es el interés de todos, ciudadanos, instituciones y políticos, de vivir una ciudad mejor administrada y que entregue bienes y servicios de calidad a la población.

Uno de los elementos que subyacen a la gobernanza es la confianza (Clark *et al.*, 2001); la que tienen los individuos hacia las instituciones es un factor tangible en la eficacia y eficiencia de un gobierno (Dalton, 2005; Braithwaite & Levi, 1998). Asimismo, los altos niveles de confianza son una representación de una sociedad con mejores niveles en bienestar tanto objetivo como subjetivo (Helliwell & Huang, 2008). La confianza en las instituciones y en los agentes públicos, como los funcionarios, los políticos, la policía o el Concejo Municipal, requiere que sean competentes y efectivos en la obtención de sus objetivos, pero también que esas instituciones operen consistentemente con valores que reflejen las expectativas de los ciudadanos (OECD, 2017a). Además, es un elemento fundamental para el buen funcionamiento de un gobierno, pues es lo que incentiva a los ciudadanos a pagar impuestos, ir a las urnas, participar en procesos políticos y demandar una buena gestión gubernamental (Van de Walle & Bouckaert, 2003).

Una tendencia global, acentuada con la crisis financiera de 2008, es el permanente declive de la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas. De acuerdo con los datos de Gallup World Pool, los niveles de confianza en los países desarrollados en 2015 estaban por debajo del 5 %, presentando un declive de al menos 10 puntos porcentuales desde 2005 (OECD, 2017a). En América Latina la situación no es distinta. En la región, y en Colombia en particular, la desconfianza hacia las instituciones públicas ha ido decreciendo y los ciudadanos declaran cada

vez más descontento con la forma como se administra lo público y con lo que reciben a cambio de los impuestos que están en constante alza (BID, s. f.; CAF, 2018).

La investigación sobre la confianza institucional, y en particular, la percepción de los ciudadanos hacia la gestión gubernamental es nueva, pero en expansión. La mayor parte de las investigaciones en esta área han mostrado que la habilidad de los Gobiernos de proveer un ambiente de confianza, entregar servicios de una forma eficiente y honesta, son los pilares más relevantes en los gobiernos con gobernanza más baja, y que, a su vez, son en su mayoría, países en vías de desarrollo con instituciones débiles (Helliwell & Huang, 2008). Una proporción importante de esta investigación se encuentra en países desarrollados, gracias a la información que recolectan los sistemas de estadísticas nacionales y las recomendaciones de organizaciones multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés) de recolectar periódicamente información que refleje la percepción de la ciudadanía sobre el funcionamiento del Gobierno (OECD, 2017b). En América Latina, parte de la información disponible proviene de encuestas realizadas en la región sobre actitudes y opiniones políticas, como el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt. En el caso colombiano, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ha implementado desde 2011 su Encuesta de Cultura Política, con el fin de evaluar la percepción de la ciudadanía en los siguientes aspectos: democracia, instituciones y partidos políticos (DANE, 2019).

En Cali, la Universidad Icesi, a través de su Observatorio de Políticas Públicas (POLIS), se ha unido al esfuerzo del estudio de la confianza institucional en la ciudad. Utilizando la plataforma de su encuesta poblacional Calibrando, la cual se realiza anualmente desde 2014, se incluyeron preguntas sobre confianza institucional e interpersonal. Este trabajo se realizó con el apoyo técnico de la división estadística de la OECD, el cual brindó apoyo en la traducción y construcción del cuestionario aplicado en Cali. El proyecto se llevó a cabo en 2017 y 2018. El análisis presentado en este capítulo usa los datos recolectados en este estudio y son únicos en la medida en que son datos estadísticamente representativos para una ciudad. En la mayoría de los sistemas de información donde se recolectan variables que permitan medir el nivel de confianza hacia las instituciones públicas, estos son de carácter nacional.

Hemos encontrado, al igual que los países en los que se han realizado estas mediciones, que los niveles de confianza hacia las instituciones públicas son muy bajos. En términos generales, la ciudadanía confía muy poco en el Gobierno y los estamentos que los representan. Sin embargo, el incremento del nivel educativo y la percepción de una buena provisión de bienes públicos, muestran un aumento leve en los niveles de confianza institucional.

Este capítulo busca iniciar una discusión sobre la importancia de medir los niveles de confianza que tienen los ciudadanos hacia el Gobierno, y los mecanismos a

través de los cuales el Gobierno puede actuar para aumentar la baja confianza que manifiestan los ciudadanos. En particular, buscamos iniciar esta discusión al responder tres preguntas puntuales:

1. En Cali, ¿qué tipo de ciudadano confía más en el Gobierno y en las instituciones que lo representan?
2. ¿Una buena provisión de bienes y servicios públicos aumenta la confianza de los ciudadanos hacia el Gobierno?
3. En términos de indicadores de confianza institucional, ¿qué tan diferente es la percepción ciudadana en Cali comparada con la de los países en vías de desarrollo?

La primera pregunta la abordamos desde la comparación en términos demográficos. Empezamos por describir el tipo de ciudadano que confía más o menos en la gestión gubernamental. Para responder a la segunda pregunta, se hicieron estimaciones usando la percepción de los individuos y la cantidad de la provisión de bienes públicos como seguridad, transporte público y manejo del tráfico. La tercera pregunta se aborda mediante la construcción de cuatro indicadores de confianza: capacidad de respuesta, confiabilidad, integridad y sinceridad. Estos indicadores siguen los parámetros metodológicos establecidos por la OECD, lo que permite comparaciones válidas entre los países de este grupo y Cali.

Este capítulo se estructura en cinco apartados. Iniciamos con la introducción del tema y las preguntas que guían este análisis. En la segunda sección, presentamos una revisión de la literatura sobre el concepto de confianza y lo que se conoce de sus mediciones en América Latina y países desarrollados. En la tercera sección se presentan los datos con los que se realiza este análisis. En la cuarta sección, la de resultados, se da respuesta a las tres preguntas que guían este escrito. Finalizamos con las conclusiones y recomendaciones para el gobierno local.

Con este análisis buscamos empezar una discusión sobre los mecanismos que aumentan y disminuyen la confianza de los ciudadanos hacia los estamentos públicos en Cali. También esperamos entregar pautas claras para el gobierno local, en el marco de su reforma administrativa, para mejorar la comunicación y la entrega de bienes y servicios a la población.

Revisión de literatura

La confianza como ingrediente clave en la gestión pública

La confianza puede ser definida o bien como insumo, o como resultado de la gestión pública. En su sentido de “insumo” es la cuota inicial a las reformas públicas para garantizar los mecanismos de entrega de mejores bienes y servicios. En el sentido

de “resultado” se entiende como consecuencia de un mejor funcionamiento del Gobierno, lo que quiere decir que la confianza hacia sus instituciones aumenta (OECD, 2013). La confianza en las instituciones gubernamentales es un ingrediente clave de las demandas ciudadanas. Cuando hay altos niveles de desconfianza institucional, los ciudadanos prefieren programas que entreguen beneficios inmediatos, cuyos resultados se ven a corto plazo, en lugar de inversiones a largo plazo, que pueden ser más eficientes para contribuir en el crecimiento y el desarrollo económico y social (BID, 2018). En América Latina y el Caribe las ineficiencias y los derroches en el gasto público equivalen aproximadamente al 4,4 % del PIB, es decir, los Gobiernos tienen la posibilidad de mejorar los servicios públicos que ofrecen sin necesidad de incrementar el gasto público sustancialmente (BID, 2018).

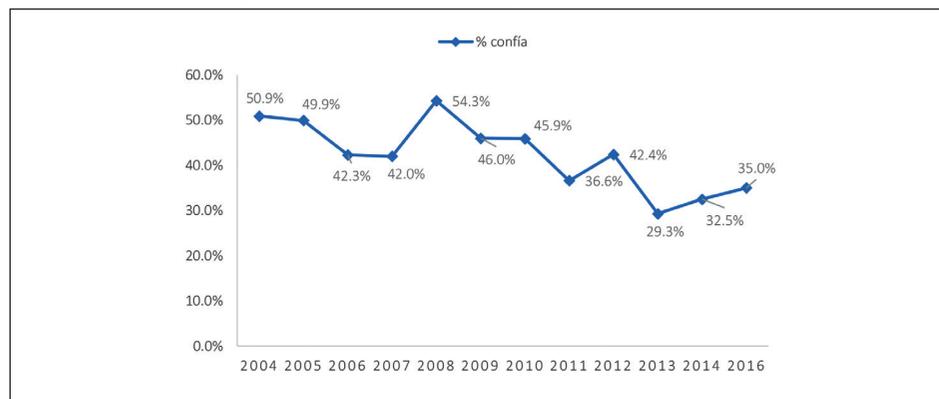
La confianza es un bien escaso en América Latina y el Caribe. Las personas no solo no confían en las instituciones gubernamentales, sino que tampoco confían en quienes viven en su misma comunidad (BID, s. f.). Este fenómeno de desconfianza, generalizado en la región, tiene importantes costos negativos en la gestión gubernamental. La confianza en las instituciones cumple un rol fundamental al condicionar la confianza social entre ciudadanos, dado que cuando las instituciones propician un marco de legalidad adecuado, políticas de equidad social y justicia, las personas se sienten seguras en su interacción con los demás (Beramendi *et al.*, 2016). El deterioro de la confianza institucional conlleva a su vez un deterioro del tejido social.

El LAPOP (BID, s. f.) encuestó a diferentes ciudadanos sobre confianza institucional y presupuestos fiscales. En general, los ciudadanos quieren mejores servicios públicos, educación, salud, sistema pensional, infraestructura vial, seguridad, entre otros, pero no están dispuestos a financiar programas gubernamentales para obtenerlos. Pagar más impuestos no es una medida popular entre los latinoamericanos. Un ejemplo de ello es que el 54 % de los encuestados manifestó querer asignar más dinero a policías, debido a los altos índices de criminalidad, pero solo un 40 % afirmó estar dispuesto a pagar impuestos más altos por este servicio.

En Colombia, el comportamiento de esta variable es similar al panorama regional. El deterioro de la confianza institucional afecta directamente la gestión municipal en las ciudades del país. En los últimos años, el porcentaje de colombianos que confían en sus alcaldías se ha reducido (figura 1). El 25 % de la población confía en las elecciones y solo el 10 % confía en los partidos políticos; por tanto, existe una desconexión persistente y cada vez mayor entre los ciudadanos y los medios tradicionales que permiten la representación y la participación política (CAF, 2018). Las personas con mayor nivel de confianza institucional tienden a confiar en otras instituciones públicas, es decir, la confianza institucional funciona como un dominó: si se fortalece la confianza en una institución, es muy probable que esto se extrapole a otro tipo de instituciones gubernamentales.

Figura 1.

Porcentaje anual de colombianos que confían en sus alcaldías



Fuente: Barómetro de las Américas-LAPOP.

¿Qué tipo de ciudadanos confían más o menos en las instituciones?

Los ciudadanos que están más satisfechos con los servicios públicos que reciben, tienen un mayor nivel de confianza institucional en comparación con quienes no están satisfechos. Christensen y Laegreid (2005) argumentan que acceder a un servicio público no es una condición suficiente para incrementar la confianza institucional; la satisfacción con los servicios recibidos es la variable con mayor incidencia.

El Observatorio de la Democracia (2016) identificó que los colombianos que más confían en las tres ramas del poder público son aquellos que se interesan más por asuntos políticos, están más satisfechos con los servicios públicos y sienten que sus gobernantes se interesan por lo que ellos piensan. Por otra parte, los colombianos menos satisfechos con la calidad de servicios públicos en su barrio (vías, salud, educación, servicios de acueducto y demás) fueron más propensos a ser víctimas de algún acto de corrupción (como pagar por algún trámite público). La precariedad de los servicios públicos reflejada en la baja satisfacción aumenta la probabilidad de que más ciudadanos opten por pagar sobornos para poder acceder a dichos servicios. La corrupción y la desconfianza institucional se convierten en un círculo vicioso.

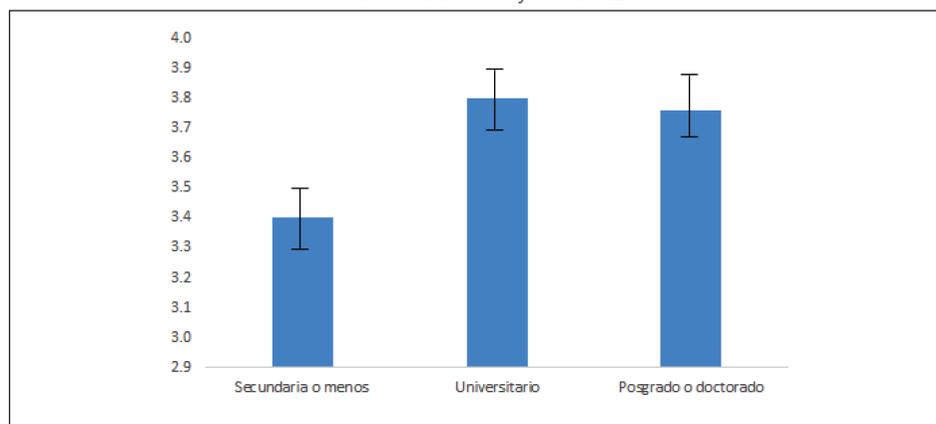
En América Latina y el Caribe, la clase media se ha expandido y consolidado sustancialmente en los últimos años; el 40 % de los latinoamericanos pertenece a una clase media vulnerable (CAF, 2018). En Cali, la dinámica es muy similar. Una clase media más sólida implica retos cada vez más exigentes para las

administraciones municipales, departamentales y nacionales. La clase media es un segmento poblacional que tiene aspiraciones más altas, expectativas crecientes y demandas cambiantes (CAF, 2018). Sin embargo, los distintos niveles de gobierno han sido poco eficientes para responder a las nuevas demandas de esta clase media en expansión, lo cual puede explicar la creciente insatisfacción con la calidad de los servicios públicos reflejada en las encuestas (CAF, 2018). Esta clase es un segmento poblacional que requiere cada vez más atención por parte de las instituciones públicas.

La OECD (2018) afirma que el nivel educativo tiene una relación directamente proporcional con los niveles de confianza interpersonal e institucional (figura 2). Las habilidades cognitivas adquiridas por medio de la educación permiten a las personas comprender de una mejor manera el funcionamiento gubernamental y, por ende, esto se puede trasladar a un mayor nivel de confianza hacia las instituciones públicas (Christensen & Laegreid, 2005).

Figura 2.

Relación entre nivel educativo y confianza institucional



Nota: el gráfico muestra la confianza promedio en los demás y la confianza en el Gobierno con intervalos de confianza del 95 %.

Fuente: Trustlab (Francia: 2016; otros países: 2017).

Confianza institucional y bienes públicos: ¿qué es lo que se espera del Gobierno?

La provisión de bienes y servicios públicos es una de las tareas principales que realizan los Gobiernos. Para muchos, la importancia que tienen los servicios ofrecidos por el Gobierno en la calidad de vida de los ciudadanos no es relevante. Sin embargo, estos servicios son esenciales para el desarrollo social y económico de

los países. También desempeñan un papel importante en los niveles de confianza que tiene la ciudadanía en las instituciones públicas.

A los ciudadanos nos interesa que el Gobierno esté a favor de los intereses públicos y que maneje los recursos de tal forma que estén dirigidos a responder por nuestras necesidades. Es así que una distribución justa y confiable de bienes es un buen mecanismo para generar una percepción positiva del accionar del Estado (OECD, 2018). Cabe resaltar que la capacidad estatal y la calidad del gobierno son factores que afectan directamente los estándares de bienestar subjetivo y la confianza institucional, los cuales se traducen en legitimación política.

El hecho es: ¿cómo la provisión de bienes públicos se vincula con los niveles de confianza institucional? Esta es una relación que se puede explicar bajo el mismo concepto de “confianza”, pues a raíz de este, es posible dimensionar la forma en que la gente confía. Las personas confían en alguien o en algo cuando este genera una impresión positiva, y el medio por el que se puede generar una percepción en alguien es a través de competencias, basadas en la habilidad que se tiene para desarrollar una tarea, o por medio de intenciones, que reflejan la tendencia en hacer o accionar de “buena forma” (OECD, 2018). Así, los ciudadanos evaluamos la competencia del Gobierno por medio de la prestación de servicios en términos de calidad y efectividad de estos. Especialmente, porque dependemos de sus habilidades para recibir bienes que cumplan con nuestras necesidades y expectativas (OECD, 2018).

Las competencias del Gobierno se centran en la capacidad de brindar servicios de calidad y que sean pertinentes en la sociedad. La provisión de estos bienes es una condición necesaria para la confianza porque, sin importar las intenciones, si se carece de la habilidad para cumplir las expectativas, es difícil que el Estado pueda generar confianza. Esto indica que la confianza institucional responde al desempeño del Gobierno en términos de bienes públicos (Keele, 2004).

La evidencia empírica afirma que tener acceso a servicios de calidad puede mejorar no solo los niveles de satisfacción con el sector público, sino que también están relacionados con mayores niveles de confianza (Aberbach & Christensen, 2005). Es decir, la calidad y la forma en que los ciudadanos tienen acceso a los bienes provistos por el Gobierno son factores que están altamente relacionados con la percepción que tienen los ciudadanos de la labor del Estado y, por ende, de la confianza que ellos tienen en sus instituciones.

Cuando los Gobiernos incumplen las expectativas de los ciudadanos, es un factor que incide en la caída de los niveles de satisfacción y, a su vez, en los niveles de confianza. Así, un país que presente demandas insatisfechas genera en la sociedad un alejamiento de los deberes cívicos, pues la comunidad siente que no hay valor ni tampoco incentivos para cumplir las obligaciones como ciudadanos, como lo es la acción de voto y el pago de impuestos (OECD, 2018). En consecuencia, esto dis-

minuye los ingresos del Gobierno y limita los recursos que tienen las instituciones para responder a la demanda de servicios públicos y mejorar su calidad. Es importante que los Gobiernos conozcan las expectativas del ciudadano y que exista una inversión en los mecanismos de distribución y acceso a servicios que aumente los niveles de confianza; una ciudadanía que confía en sus instituciones incrementa la conformidad y el apoyo a los programas y políticas del Gobierno.

Datos y métodos

Para este análisis se utilizó la encuesta poblacional CalIBRANDO realizada por el Observatorio de Políticas Públicas (POLIS) de la Universidad Icesi. CalIBRANDO es una encuesta multianual que se aplica en Cali desde 2014 (Martínez, 2017), cuyo objetivo central es obtener una medición de la satisfacción con la vida de los habitantes de la ciudad, para estudiar la relación que existe entre satisfacción con la vida y la provisión de bienes públicos. Buena parte de esta encuesta se encuentra sustentada metodológicamente en las guías diseñadas por la OECD para la medición de satisfacción con la vida y el bienestar subjetivo.

En 2017, en el marco de una colaboración con el directorado estadístico de la OECD, se incluyó en la encuesta de CalIBRANDO tres módulos sobre confianza interpersonal e institucional. El módulo de confianza institucional (dos módulos en total) incluyó catorce preguntas. Tres preguntas, del componente central (*core measure*) para la medición de confianza institucional fueron incluidas:

En una escala de 0-10, donde 0 significa de ningún modo y 10 significa siempre, qué tanto confía usted en:

- El Concejo Municipal
- La Policía
- Los funcionarios públicos

Once preguntas más para la medición de confianza institucional fueron incluidas:

En una escala de 0-10, donde 0 significa de ningún modo y 10 significa siempre, qué tanto confía usted en:

- C1: Si usted se quejara de la mala calidad de un servicio público, ¿qué tan probable es que el problema se solucionara fácilmente?
- C2: Si un grupo grande de ciudadanos expresara incomodidad con el funcionamiento de algún servicio público (por ej.: el sistema educativo, salud o judicial), ¿usted cree que se tomarían medidas correctivas?

- C3: Si un desastre natural ocurriera, ¿considera que el Gobierno hará una provisión adecuada de comida, albergue y vestido para las personas afectadas?
- C4: Si un ciudadano le ofreciera dinero a un empleado público para agilizar un proceso administrativo, ¿usted cree que el empleado público aceptaría el soborno?
- C5: Si un congresista puede influenciar la asignación de un contrato gubernamental y recibir un soborno como compensación, ¿usted cree que el congresista aceptaría el soborno?
- C6: Si a un político en un cargo de alto nivel le ofrecieran un trabajo bien remunerado en el sector privado a cambio de ejercer influencia política, ¿usted cree que el político aceptaría el trabajo?
- C7: Si usted necesitara información acerca de un procedimiento administrativo, ¿usted cree que sería fácil encontrar la información que necesita?
- C8: Si se tomara una decisión en su comunidad por el gobierno local o regional, ¿qué tan probable sería que a usted lo consulten?
- C9: Si usted participa en una consulta pública, ¿usted cree que su opinión sería considerada?
- C10: Si un ciudadano pertenece a una minoría social (sexual, racial/étnica o basada en nacionalidad), ¿qué tan probable sería que lo trataran con igualdad por parte de una oficina gubernamental?
- C11: Si una reforma tributaria fuera implementada, ¿usted considera que la carga del pago de impuestos sería distribuida de manera justa entre todos los grupos sociales?

Las preguntas fueron traducidas y piloteadas al contexto local con el apoyo del directorado estadístico de la OECD. En 2017 se realizaron 1237 encuestas estadísticamente representativas por género, raza/etnia y estrato socioeconómico para Cali. La encuesta tiene un margen de error del 2,8 % y un nivel de confianza del 95 %. Las encuestas fueron realizadas por encuestadores entrenados en entrevistas cara a cara, en 36 puntos en la ciudad (parques, plazas, estaciones de buses, etc.). Los encuestados son residentes de la ciudad, mayores de edad, escogidos aleatoriamente, que de manera voluntaria respondan la encuesta. En total, la encuesta la componían 88 preguntas que incluyen datos demográficos, empleo, salud, bienestar subjetivo, confianza interpersonal, confianza institucional y satisfacción con los bienes públicos en la ciudad.

En 2018 la encuesta de Calibrando solo incluyó las medidas centrales de confianza institucional (Concejo Municipal, Policía, funcionarios públicos). Ese año se reco-

lectaron 1251 encuestas con la misma metodología de 2017. Para los análisis presentados en este documento se utilizan indicadores compuestos, siguiendo la metodología definida por la OECD (2017b) en su manual metodológico para la medición de la confianza institucional:

Indicador compuesto confianza institucional: es un promedio ponderado de los niveles de confianza que tienen los caleños hacia las tres instituciones indagadas (Concejo Municipal, Policía Nacional y funcionarios públicos).

Indicador compuesto capacidad de respuesta: respuesta de las instituciones en materia de demanda o prestación de servicios públicos; las preguntas que componen este indicador son las C1 y C2, que abordan cuál es la expectativa del individuo en caso de que se presenten situaciones de incomodidad o alguna mala calidad del servicio.

Indicador compuesto confiabilidad: está constituido por preguntas que miden la percepción ciudadana de acciones del Estado ante situaciones de desastres y el manejo de sobornos, dándonos una visión de qué tan probable es que el gobierno local dé un apoyo a la ciudadanía y también que acepte sobornos para beneficios propios. Las preguntas que componen este indicador son de las categorías C3 a C5 del cuestionario.

Indicador compuesto integridad: considera acciones que están relacionadas a la toma de decisiones del Estado donde puedan existir corrupción y conflictos de interés, como el acceso libre a información, sobornos y consultas ciudadanas. Las preguntas de CalIBRANDO que van de la C6 a la C8 son las que construyen este indicador.

Indicador compuesto sinceridad: mide qué tan imparcial es el Gobierno a la hora de incluir a la ciudadanía en términos de política pública y tributaria. El indicador abarca de la pregunta C9 hasta la C11, que indagan sobre la inclusión de la ciudadanía en decisiones como el uso de consultas públicas, la receptividad del Estado al incluir a minorías y qué tan justo sería la implementación de alguna reforma tributaria.

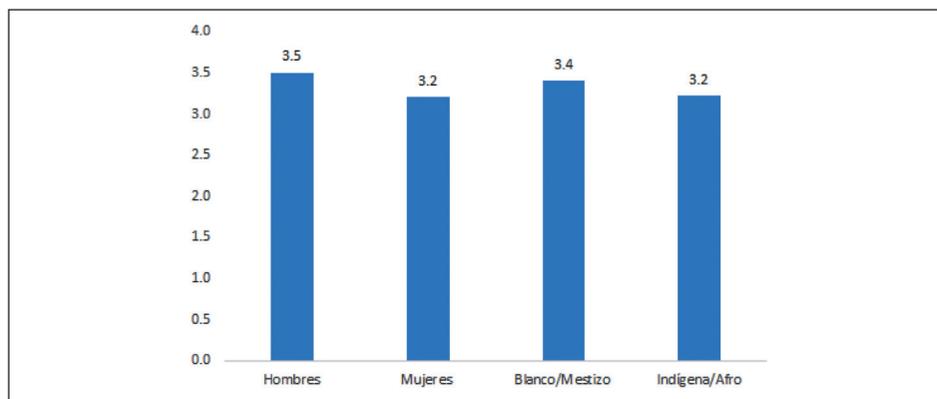
Indicador compuesto de confianza institucional: se usa para responder a las preguntas 1 y 2, y se utilizan los datos recolectados en 2017 y 2018. Los indicadores compuestos de responsabilidad, confiabilidad, integridad y sinceridad, son usados para responder a la pregunta 3 y solo se emplean los datos de 2017 (en 2018 no fueron incluidos en la encuesta). En este artículo se realizan análisis descriptivos con el *software* Stata 14. Los resultados de este análisis solo muestran correlaciones con los resultados presentados, no se puede realizar ninguna inferencia causal (tabla 1).

Resultados

Pregunta 1. En Cali, ¿qué tipo de ciudadano confía más en el Gobierno y en las instituciones que lo representan?

Para responder a esta pregunta, se analizó los niveles de confianza institucional en tres entidades públicas: Policía Nacional, Concejo Municipal y funcionarios públicos. El promedio de confianza reportado en estas tres instituciones se analizó de manera agregada, según los lineamientos que indica la OECD, y se realizaron cruces con variables sociodemográficas: sexo, etnia y nivel educativo. En la tabla 1 se muestra que la confianza hacia el Gobierno y las entidades que los representan es baja, con un promedio de 3 en una escala de 0-10. Los bajos niveles de confianza no cambian en función de variables demográficas como raza o sexo, mientras que en el nivel educativo se observa un cambio, donde las personas más educadas, en promedio, confían levemente más en el Gobierno (figura 3).

Figura 3.
Confianza institucional por sexo y raza/etnia



Fuente: elaboración propia con base en datos de Calibrando (2017-2018).

En el caso de las minorías étnicas es importante, desde la administración municipal, articular esfuerzos para lograr el fortalecimiento de la confianza institucional de este segmento poblacional a través de provisión de bienes públicos de calidad. Cali es la segunda ciudad del país con mayor población afrodescendiente, aproximadamente el 30 % de sus habitantes se autorreconoce como afro (Alcaldía de Santiago de Cali, 2013). La mayoría de la población afro vive en los estratos socioeconómicos más bajos, es decir que, la construcción urbanística de la ciudad está segregada racialmente. En los territorios donde vive más de la mitad de la población, es decir 1,3 millones de habitantes, es donde hay una menor provisión de bienes públicos.

En los estratos 1 y 2, en 2018 solo había 19 estaciones del MIO. Esta población también tiene el menor acceso a centros de salud, ya que solo hay ubicados en los barrios más pobres 41 centros de salud de los 481 que hay reportados en la ciudad. De igual manera, más de la mitad de la población tiene la menor proporción de espacio público efectivo y el menor número de escenarios recreativos y deportivos por cada 100.000 habitantes (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018). La revisión de estos datos muestra la profunda inequidad territorial y el bajo acceso a bienes públicos que tiene la población más vulnerable. Si el Gobierno no parte del principio básico de ubicar los bienes públicos donde está el mayor número de beneficiarios, los niveles de confianza institucional se mantendrán a la baja.

Para el estudio de la correlación entre el nivel educativo y la confianza institucional, la variable *nivel educativo* se dividió en tres categorías: baja (primaria y secundaria), media (técnico o tecnológico) y alta (profesional, posgrado y doctorado). En línea con los resultados encontrados en los países de la OECD (2018), los caleños que cuentan con mayores niveles educativos tienen mayores niveles de confianza en las instituciones públicas. Participar en entornos académicos ofrece espacios de discusión que permiten a los ciudadanos tener mayor y mejor información sobre su gobierno, así como construir una visión crítica sobre el funcionamiento de sus instituciones (figura 4).

Favorecer el acceso a la educación superior permite la consolidación de capital humano en las ciudades. En el caso de Cali, las disparidades en acceso a educación superior son muy altas cuando se analizan por raza/etnia. De acuerdo con los datos de Calibrando, el 46 % de los que se autorreconocen como mestizos han accedido a educación profesional, y solo el 13 % de los afro y el 3 % de los que se reconocen como indígenas han accedido al sistema educativo superior. Estas disparidades, a largo plazo, también se pueden ver reflejadas en la baja confianza de las poblaciones menos educadas hacia el Gobierno.

El análisis por estrato socioeconómico evidencia un descontento generalizado entre los caleños. Los niveles socioeconómicos más bajos, que representan el 55 % de la población, confían poco en las instituciones municipales, aun cuando son quienes tienen un mayor contacto directo con la provisión de bienes públicos (a través de los programas de reducción de pobreza, sistema de salud subsidiada y gratuidad en la educación). Por su parte, la clase media tampoco está contenta. En la ciudad, el 40 % de los caleños vive en estratos 3 y 4, lo que implica retos importantes. La clase media es un segmento poblacional que demanda tanto cobertura como calidad en los bienes y servicios recibidos por parte del Estado.

Cali, al igual que otras ciudades de América Latina y el Caribe, ha experimentado un crecimiento y una consolidación de la clase media en los últimos años. El aumento de ingresos de la población implica para el Gobierno enfrentarse a demandas

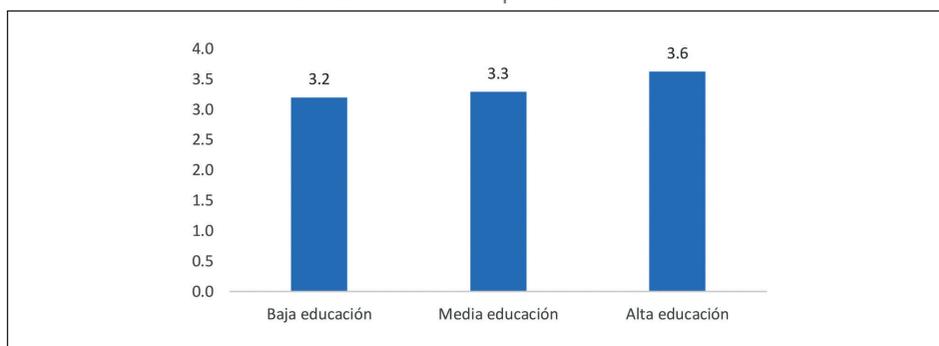
Tabla 1.
Estadísticas descriptivas Calibrando 2017-2018

Variable	2017	2018
Sexo		
Hombres	50 %	50 %
Mujeres	50 %	50 %
Estrato socioeconómico		
Estrato 1	26 %	25 %
Estrato 2	25 %	25 %
Estrato 3	33 %	34 %
Estrato 4	5 %	5 %
Estrato 5	10 %	10 %
Estrato 6	1 %	1 %
Nivel educativo*		
Bajo	58 %	47 %
Medio	21 %	26 %
Alto	21 %	27 %
Confianza institucional		
Concejo Municipal	3,0	3,4
Policía Nacional	3,9	3,9
Funcionarios públicos	2,8	3,0
Indicador compuesto	3,2	3,4
Variable	2017	2018
Indicador capacidad de respuesta		
C1	3,18	-
C2	5,25	-
Indicador compuesto	4,22	-
Indicador confiabilidad		
C3	5,5	-
C4	8,1	-
C5	8,5	-
Indicador compuesto	7,36	-
Indicador integridad		
C6	7,8	-
C7	5,5	-
C8	3,8	-
Indicador compuesto	5,67	-
Indicador sinceridad		
C9	4,2	-
C10	4,2	-
C11	3,1	-
Indicador compuesto	3,83	-

* El nivel educativo bajo incluye las personas que alcanzaron un nivel educativo igual o menor a la secundaria; el medio hace referencia a las personas que hicieron un técnico o tecnológico; por último, el alto incluye a los caleños con estudios universitarios o posgrados (maestría o doctorado).

Fuente: elaboración propia con base en datos de Calibrando (2017-2018).

Figura 4.
Confianza institucional por nivel educativo



Fuente: elaboración propia con base en datos de Calibrando (2017-2018).

públicas más exigentes, dado que la clase media, a diferencia de la clase baja, ya tiene sus necesidades básicas satisfechas. Con la expansión de la clase media, las necesidades de provisión de servicios públicos se trasladan a temas de calidad, es decir, a la satisfacción con el servicio recibido. Pero si no se ofrece calidad y se cobra cada vez más impuestos a este grupo poblacional, las posibilidades para el Gobierno de generar más confianza en sus instituciones se ven socavadas.

La clase media demanda mayor atención por parte de la administración municipal. Fomentar una clase media estable que promueva el crecimiento económico y la estabilidad política, requiere que los Gobiernos formulen e implementen políticas orientadas a tener en cuenta sus demandas y la vulnerabilidad económica a la cual están sujetos (POLIS, 2018). Tener en cuenta el rol político que desempeña la clase media en la materialización de políticas públicas implica construir democracias más sólidas, capaces de incrementar la confianza institucional entre ciudadanos con demandas más rigurosas de lo público (tabla 2).

Tabla 2.
Confianza por estrato socioeconómico

	Estratos 1 y 2	Estratos 3 y 4	Estratos 5 y 6
Confianza funcionarios	2,7	2,8	3,0
Confianza Policía	3,7	4,1	4,1
Confianza Concejo Municipal	2,9	3,1	3,5
Indicador compuesto confianza institucional	3,1	3,3	3,5

Fuente: elaboración propia con base en datos de Calibrando (2017-2018).

Pregunta 2. ¿Una buena provisión de bienes y servicios públicos aumenta la confianza de los ciudadanos hacia el Gobierno?

Los niveles de satisfacción, en términos de demanda pública (bienes y servicios que la población demanda), tienen una alta incidencia en la confianza de los ciudadanos. La sociedad tiende a relacionar la confianza con la calidad y la cobertura de los servicios y bienes que el Gobierno ofrece. Para medir esta incidencia, se quiso observar la interacción de dos medidas con la confianza institucional. Una medida es sobre percepción y satisfacción con la provisión de bienes públicos. Los datos para esta medición son tomados de CalIBRANDO, donde se indaga sobre el nivel de satisfacción que tienen los caleños en términos de bienes públicos como la educación, el tráfico, los servicios públicos, los niveles de empleo, la seguridad, entre otros, medidos en una escala de 0-10. La segunda medida es una objetiva que analiza datos de cantidad de bienes públicos como número de policías por cuadrante y paraderos de transporte público SITM-MIO.

Satisfacción con bienes públicos y confianza institucional

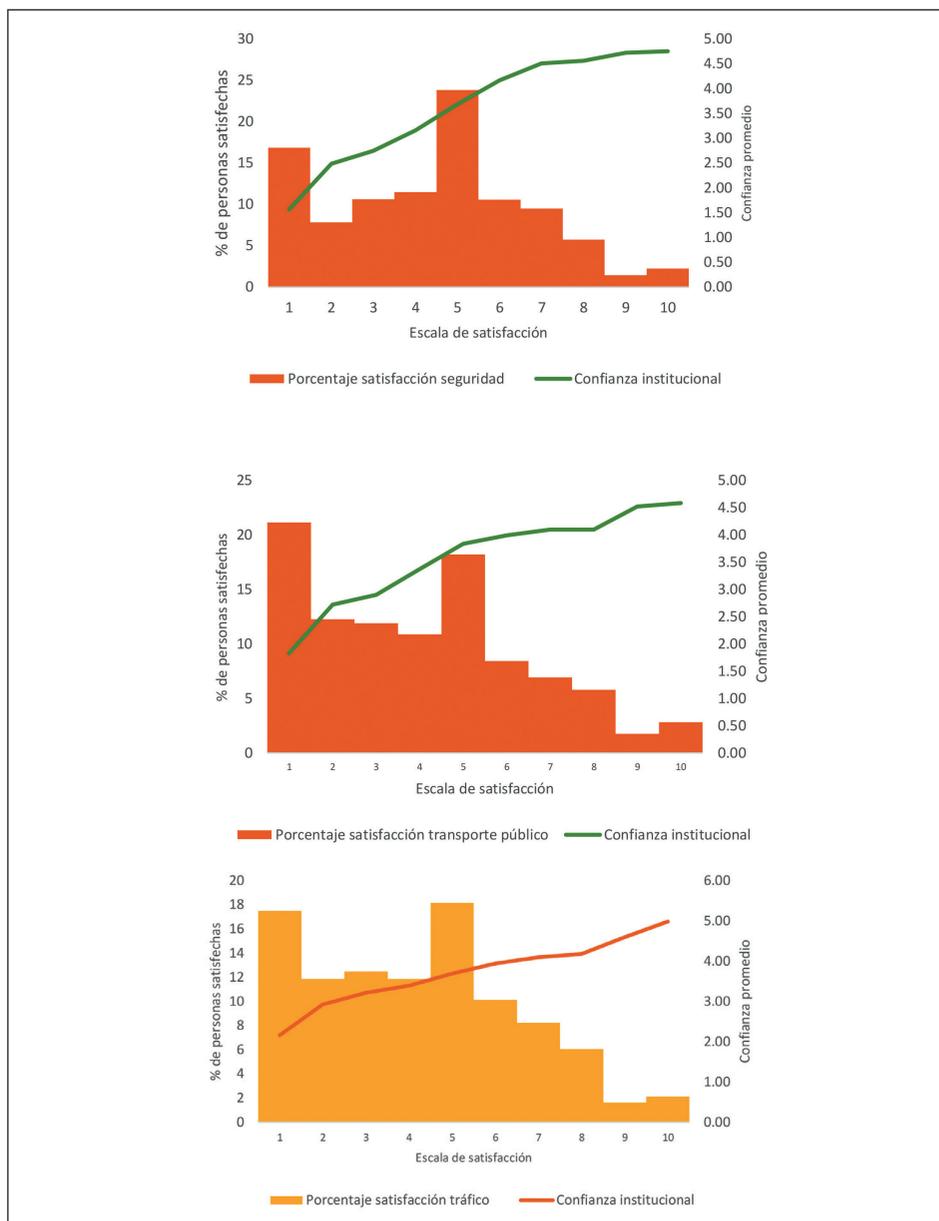
Con la información de CalIBRANDO se quiso conocer cuáles cambios podría tener la confianza institucional si la ciudadanía presentara altos niveles de satisfacción en cada componente de la demanda pública (bienes a los que tiene acceso). Los resultados muestran que, en efecto, altos niveles de satisfacción en la provisión de bienes y servicios públicos sí aumenta la confianza hacia las instituciones gubernamentales.

En la figura 5, las barras naranja muestran la satisfacción promedio que reportan los caleños sobre los servicios de seguridad que reciben. En promedio, un caleño reporta que su nivel de satisfacción con la seguridad es de 4,3, pero a medida que la satisfacción con ese bien aumenta, también aumenta el nivel de confianza institucional (línea verde). En este caso, un caleño que reporta niveles de satisfacción con la seguridad por debajo de 4,3, por ejemplo, su nivel de confianza institucional es de 2,3. Mientras que una persona que evalúa por encima de 8 su nivel de satisfacción con la seguridad, su confianza institucional sube a 4,6. Los bienes públicos que presentan mayores mejoras en los niveles de confianza son aquellos que estaban peor puntuados en términos de satisfacción con su servicio, como fue el caso de la seguridad, el transporte público y el tráfico.

Cantidad de bienes públicos y confianza institucional

Para contrastar los resultados anteriores sobre satisfacción con la provisión de bienes públicos, se analizó cómo la confianza institucional cambia en función de la cantidad de bienes públicos ofrecidos.

Figura 5.
Satisfacción bienes públicos: seguridad, transporte público, tráfico



Fuente: elaboración propia con base en datos de Calibrando (2017).

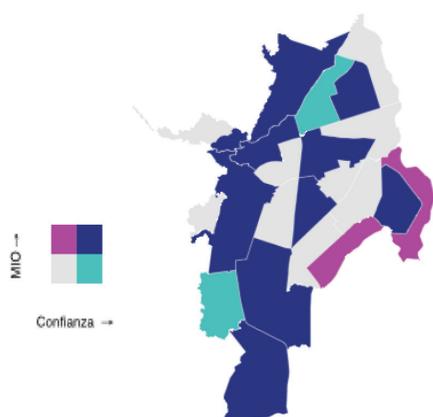
Los datos que se utilizaron para obtener la medida de contraste, que se tomó como una medida objetiva, fueron datos de cantidad y acceso que tienen los ciudadanos a bienes y servicios públicos en las veintidós comunas de la ciudad. Para este ejercicio usamos dos medidas: número de policías y cantidad de paraderos del SITM-MIO. La idea con estos datos es encontrar posibles cambios entre ambas medidas y comprobar si, en efecto, los bajos niveles de confianza son resultado de los niveles de satisfacción y percepción de la calidad de los bienes o si también influye la forma en que se distribuye y el acceso de los ciudadanos a diferentes bienes.

Para este análisis se utilizó la técnica de mapas bivariados para analizar los datos. Los mapas bivariados permiten combinar dos variables y mostrar, a través del color, el comportamiento que tienen las variables dentro de un área geográfica. El objetivo de utilizar este estilo de cartografía es visualizar dónde las dos variables analizadas tienden a comportarse igual y dónde no. Nuestro análisis se centra en los espacios donde, en efecto, las variables coinciden.

En las figuras 6 y 7 se muestran dos mapas: el primero correspondiente al número de paraderos del SITM-MIO y el segundo al número de policías por comuna. Cada color del mapa asocia un nivel de confianza con la cantidad que hay del bien. El color gris explica lugares donde hay bajos niveles de confianza y baja cantidad del bien; el azul claro corresponde a los lugares donde hay altos niveles de confianza

Figura 6.

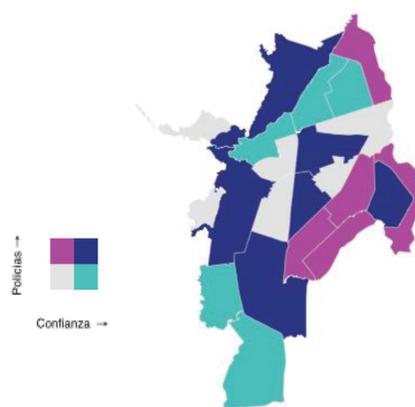
Relación entre confianza institucional y número de paraderos del SITM-MIO



Fuente: elaboración propia.

Figura 7.

Relación entre confianza institucional y número de policías



Fuente: elaboración propia.

y baja cantidad del bien; el morado muestra las comunas donde hay bajos niveles de confianza y alta cantidad del bien, y el azul oscuro señala las comunas donde existen altos niveles de confianza y alta cantidad del bien.

En promedio, las comunas de la ciudad registran un nivel de confianza en las instituciones de 3,3. Sin embargo, a medida que aumenta el número de bienes públicos también se observa un aumento de los niveles de confianza para la mayoría de comunas. Por ejemplo, la comuna 2 tiene el nivel de confianza más alto con 3,9 puntos, y es en esta comuna donde hay el mayor número de policías (161) y de paraderos de SITM-MIO (412). En contraste, la comuna 12 posee uno de los promedios más bajos de confianza institucional con 2,9, el más bajo a nivel de comunas, y esto está asociado con el bajo acceso a bienes públicos, en este caso de número de policías (99) y paraderos del SITM-MIO (76).

Cabe resaltar que este comportamiento coincide con los resultados analizados en la sección anterior. Tanto los datos objetivos (cantidad de servicios) como los datos de percepción (satisfacción con los bienes públicos) tienden a presentar una conducta similar cuando se relacionan con niveles de confianza. En ambos casos, a mayor satisfacción y mayor cantidad de bienes públicos, mayores son los niveles de confianza institucional en la población. Un aumento en la satisfacción de la provisión de bienes públicos mejora la percepción que tiene el ciudadano hacia el Gobierno; lo mejor es que este fenómeno sucede ante cambios marginales en la satisfacción e inciden en el crecimiento de la confianza institucional.

Pregunta 3. En términos de indicadores de confianza institucional, ¿qué tan diferente es la percepción ciudadana en Cali comparada con los países en vías de desarrollo?

La confianza institucional se basa en la interacción entre el Gobierno y los ciudadanos. Esta se genera cuando se evalúan las instituciones públicas o cuando el Gobierno y los líderes políticos tienen un comportamiento similar a los valores que representan a la sociedad. Los ciudadanos esperan que los Gobiernos sean íntegros, francos y justos. Es decir, se espera que el accionar del Gobierno, de los funcionarios y las instituciones, esté alineado con los propósitos públicos.

Una ciudadanía confía o no en el Gobierno y sus instituciones si se siente satisfecha con sus acciones políticas y con el ejercicio que este desarrolla. Las instituciones representan los valores que comparte mutuamente la ciudadanía, como también el cumplimiento y la regulación de la demanda pública. La confianza institucional se configura entre las competencias y los valores que cada Gobierno exhibe (OECD, 2017a). En la tabla 3 se muestra cómo las competencias y los valores son las categorías estructurantes de la confianza que los ciudadanos tienen hacia el Gobierno.

Tabla 3.

Competencias y valores de las instituciones públicas

1. Competencias: se definen como la habilidad del Gobierno para entregar a los ciudadanos los servicios que necesitan y que cumplan la calidad que ellos esperan		
Deberes del Gobierno	Elementos clave	Objetivo de la política pública
Proveer servicios públicos	Acceso a servicios públicos independiente del ingreso y lugar de residencia	Capacidad de respuesta (<i>Responsiveness</i>)
	Calidad y efectividad de los servicios públicos	
Anticipar cambios y proteger a los ciudadanos	Manejo efectivo de la incertidumbre en los aspectos social, económico y político	Confiabilidad
	Comportamiento consistente y predecible	
2. Valores: los principios que guían el accionar del Gobierno		
Deberes del Gobierno	Elementos clave	Objetivo de la política pública
Usar el poder y los recursos públicos éticamente	Altos estándares de comportamiento y transparencia	Integridad
	Compromiso para luchar contra la corrupción	
Informar, consultar y escuchar a los ciudadanos	Generar herramientas de información para comunicar las acciones y decisiones del Gobierno	Sinceridad
	Compromiso de crear oportunidades que genuinamente influyeran las decisiones políticas	

Fuente: oecd (2017a, p. 24).

Hay cuatro indicadores que buscan cuantificar qué tanto refleja el Gobierno en sus acciones los valores que la ciudadanía espera y miden los niveles de confianza en las instituciones:

- *Capacidad de respuesta (responsiveness)*: mide la respuesta de las instituciones en materia de prestación de servicios públicos; las preguntas que componen este indicador abordan cuál es la expectativa del individuo en caso de que se presenten situaciones de incomodidad o alguna mala calidad del servicio.
- *Integridad*: considera acciones que están relacionadas a la toma de decisiones del Estado donde puedan existir corrupción y conflictos de interés, como el acceso libre a información, sobornos y consultas ciudadanas.
- *Confiabilidad*: está compuesto por preguntas que miden la percepción ciudadana de acciones del Estado ante situaciones de desastres y el manejo de sobornos,

dándonos una visión de qué tan probable es que el gobierno local apoye a la ciudadanía y también que acepte sobornos para beneficios propios.

- *Sinceridad*: mide qué tan imparcial es el Gobierno a la hora de incluir a la ciudadanía en términos de política pública y tributaria.

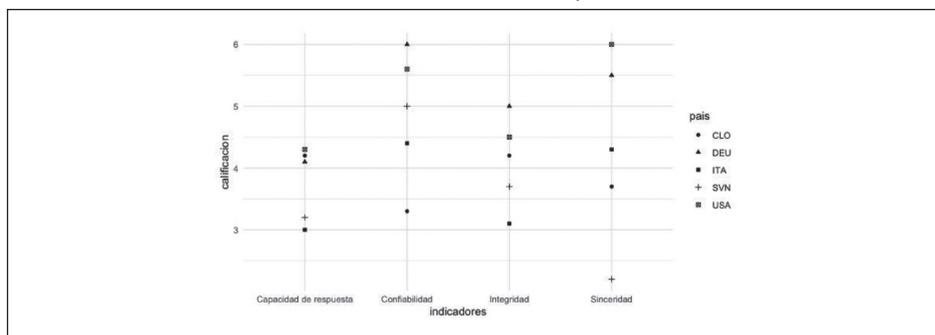
Dentro del módulo de confianza institucional se indagaron por las expectativas de los encuestados en relación con lo que hipotéticamente haría el Gobierno ante diferentes situaciones (las preguntas se encuentran en la sección de métodos). Estas preguntas se centran directamente en la conducta esperada de las entidades gubernamentales, proporcionando una medición de la confiabilidad de los ciudadanos hacia las instituciones. Con esta información (recolectada en 2017), se crearon los cuatro indicadores compuestos de responsabilidad, integridad, confiabilidad y sinceridad.

Los caleños ubican a las instituciones en capacidad de respuesta con 4,2 puntos; esto significa que los caleños no tienen una buena percepción de la calidad del servicio público que ofrece la administración local. La mayoría opina que si se presenta algún tipo de problema en el servicio, la capacidad de mejorarlo de forma pronta y atendiendo a las necesidades de la población es poco probable y que el problema tendería a persistir. La medida no es distinta de países como Estados Unidos o Italia (OECD, 2017b).

En el indicador de confiabilidad los caleños lo ponderaron con 3,3. Este es el indicador de los cuatro que se evalúan más bajo. Para la mayoría, fue clara la alta probabilidad de que algún miembro o representante del Estado sea capaz de aceptar un soborno en beneficio propio y de un tercero, lo cual indica niveles altos de corrupción en las labores del gobierno local. Esta imagen que el Gobierno ha construido a partir del desarrollo de estas acciones, baja la confianza que pueden tener los ciudadanos frente a la transparencia de los procesos públicos. En com-

Figura 8.

Indicadores de confianza institucional países OECD vs. Cali



Fuente: elaboración propia.

paración con los países de la OECD, Cali se ubica por debajo del promedio y similar al indicador de Italia, que presenta de los niveles más bajos de confiabilidad (OECD, 2017b) (figura 8).

Los ciudadanos ubicaron la integridad gubernamental con 4,2 puntos. En general, los caleños piensan que el acceso a información clara y transparente de trámites y de rendición de cuentas locales es mínima, sin incluir lo difícil de llegar a esta. Además, tienen una imagen altamente corrupta del Gobierno, dado que afirman que existe una alta prevalencia de que algún funcionario ceda a algún favor por medio de un soborno, y también la baja probabilidad de que el Gobierno les consulte una decisión que pueda afectar directamente a la ciudadanía.

En el último indicador, sinceridad, el puntaje que obtuvo el Estado es de 3,7 puntos. Este puntaje significa que, para la ciudadanía, el Gobierno tiene un sesgo en el momento de formular políticas, es decir, que el Gobierno no vela por el interés común y dirige solo beneficios a algunos pocos.

En general, los indicadores que miden en distintas dimensiones la confianza institucional tienen un comportamiento esperado, en lo referente a la confianza que tienen los ciudadanos que es baja. La medición de estos indicadores solo reafirma la baja cercanía que tiene el Gobierno con sus ciudadanos y que los altos niveles de corrupción, la imparcialidad y la no transparencia en las acciones del Gobierno influyen directamente en la relación que tienen los ciudadanos con el Estado, y afectan de manera negativa la percepción de los servicios prestados por este y la confianza de la población frente al Gobierno.

Conclusiones y recomendaciones de política pública

En Cali los ciudadanos confían poco en el Gobierno. Las personas con mayor nivel educativo, que son una minoría, son las que presentan niveles de confianza, aunque bajos, menos bajos que el resto de la población. La policía, el Concejo Municipal y los funcionarios públicos generan muy poca confianza y su imagen no es buena como consecuencia de la ineficiencia en la entrega de los bienes y servicios que la población demanda. Sin embargo, este no es un problema exclusivo de la administración pública de la ciudad; incluso en países con mayores niveles de desarrollo también se encuentran unos niveles bajos de confianza hacia el Gobierno y sus estamentos públicos.

Este capítulo tiene por objetivo iniciar una discusión sobre los bajos niveles de confianza en la ciudad y los mecanismos que aumentan o disminuyen la confianza de los ciudadanos hacia los estamentos públicos. Respondimos a tres preguntas: una sobre las características de los ciudadanos que confían más o menos en el Gobierno; otra sobre cómo la satisfacción y la cantidad de bienes públicos afecta la confianza institucional, y la última sobre qué tan diferente es la confianza institucional en Cali comparada con los países de la OECD.

Los datos y análisis presentados en este escrito nos permiten concluir que la característica más relevante para el aumento de la confianza hacia el Gobierno es el nivel educativo de la población. Los ciudadanos más educados, y que tal vez tienen mayor conocimiento del funcionamiento del Gobierno, confían en promedio un poco más que el resto de la población. Esto es un reto mayúsculo para la administración pública, en la medida en que el capital humano en la ciudad es relativamente bajo, ya que los años promedio de educación de un caleño son tan solo 11,3. Aquellos que tienen educación superior son los que reportan niveles un poco más altos de confianza, posiblemente porque están más interesados en los distintos procesos del sector público. La clase media, que es el segmento poblacional que más está creciendo, confía poco en el Gobierno y en los organismos que lo representan. La baja confianza de la clase media hacia el Gobierno es un reto importante, porque ellos son la mayor fuerza electoral y es a quienes más afectan las reformas tributarias. La clase media no ve traducido el incremento del pago de los impuestos en los bienes que recibe.

Aquellos que están más satisfechos con la provisión de bienes y servicios y los que tienen una mayor provisión en la cantidad de bienes públicos, son los que confían más en el Gobierno. Esto muestra que el mecanismo para que la población confíe más en su administración es transparente: una provisión equitativa y de calidad en los bienes públicos.

La baja confianza de los ciudadanos hacia el Gobierno también se percibe en indicadores más específicos como capacidad de respuesta, integridad, confiabilidad y sinceridad. Si bien las diferencias no son lejanas a las reportadas en países desarrollados, son muy similares a los países con los niveles más bajos de confianza institucional.

Estudiar la confianza institucional, es relevante no solo por lo que refleja de la gobernanza local, sino que también incide en la confianza entre ciudadanos. Estudiar la confianza es también un mecanismo para entender cómo se puede fortalecer el tejido social, dado que la confianza institucional es una materialización de valores sociales compartidos.

Referencias

- Aberbach, J. D. & Christensen, T. (2005). Citizens and consumers: an NPM dilemma. *Public Management Review*, 7(2), 225-246.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2013). Cali, segunda ciudad con mayor población afrodescendiente en el país. https://www.cali.gov.co/bienestar/publicaciones/51642/cali_segunda_ciudad_con_mayor_poblacion_afrodescendiente_en_el_pas/
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2018). Cali en Cifras 2018-2019. <https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/137802/libro-cali-en-cifras-capitulos/>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (s. f.). ¿Cómo la confianza impacta tu calidad de vida? <https://www.iadb.org/es/mejorandovidas/como-la-confianza-impacta-tu-calidad-de-vida>

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2018). Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. BID.
- Braithwaite, V. & Levi, M. (eds.). (1998). *Trust and governance*. Russell Sage Foundation.
- Beramendi, M., Delfino, G. & Zubieta, E. (2016). Confianza institucional y social: una relación insoslayable. *Acta de Investigación Psicológica*, 6(1), 2286-2301.
- CAF, Banco Interamericano de Desarrollo de América Latina. (9 de abril de 2018). La confianza en instituciones públicas, clave para el crecimiento de América Latina. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2018/04/la-confianza-en-instituciones-publicas-clave-para-el-crecimiento-de-america-latina/>
- Christensen, T. & Lægroid, P. (2005). Trust in government: The relative importance of service satisfaction, political factors, and demography. *Public Performance & Management Review*, 28(4), 487-511.
- Clark, J. R. & Lee, D. R. (2001). The optimal trust in government. *Eastern Economic Journal*, 27(1), 19-34.
- Dalton, R. J. (2005). The social transformation of trust in government. *International Review of Sociology*, 15(1), 133-154.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). COLOMBIA - Encuesta de Cultura Política - ECP - 2019. <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/644/study-description>
- Helliwell, J. F. & Huang, H. (2008). How's your government? International evidence linking good government and well-being. *British Journal of Political Science*, 38(4), 595-619.
- Keele, L. (2004). Social capital, government performance, and the dynamics of trust in government.
- Martínez, L. (2017). Life satisfaction data in a developing country: Calibrando measurement system. *Data in Brief*, 13, 600-604.
- Observatorio de la Democracia. (2016). Barómetro de las Américas Colombia 2016: democracia e instituciones. https://obsdemocracia.org/uploads/related_file/Informe_Democracia_e_instituciones.pdf
- Observatorio de Políticas Públicas (POLIS), Universidad Icesi. (2018). Clase media: expansión y consolidación en América Latina. <https://www.icesi.edu.co/polis/index.php/boletin18>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2013). Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda. En *Government at a Glance 2013* (pp. 19-37). https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en#page3
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2017a). Trust and public policy: how better governance can help rebuild public trust. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2017b). OECD guidelines on measuring trust. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264278219-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). Trust and its determinants: evidence from the trustlab experiment. OECD.
- Van de Walle, S. & Bouckaert, G. (2003). Public service performance and trust in government: the problem of causality. *International Journal of Public Administration*, 26(8-9), 891-913.

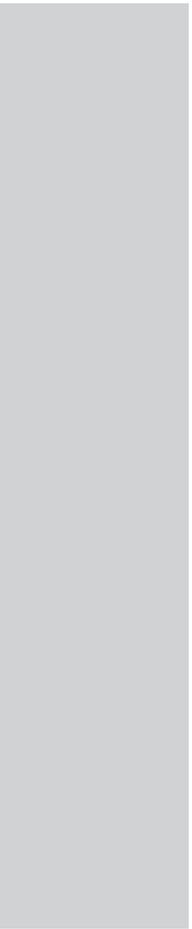
C A P Í T U L O

14

LA DISTRITALIZACIÓN DE CALI Y SUS EFECTOS EN LA SOSTENIBILIDAD DE LA CIUDAD-REGIÓN

MARIO A. GANDINI AYERBE

DOI: 10.51564/2021.16



Introducción

El asunto global de la sostenibilidad cuestiona seriamente la viabilidad de la cultura, tal como esta ha venido configurándose por lo menos desde la última glaciación. En efecto, la última era geológica, conocida como el Holoceno, se caracterizó por una gran estabilidad climática que permitió, precisamente, la explosión, el florecimiento y la expansión de la cultura en innumerables ecosistemas del sistema Tierra. Sin embargo, la denominada gran aceleración (Steffen *et al.*, 2015a), hija de la modernidad y de su cosmovisión del desarrollo, y originada después de la Segunda Guerra Mundial, provocó una enorme presión antrópica que pareciera haber sobrepasado la capacidad de carga del sistema, expresada esta en términos de los llamados límites planetarios (Rockström *et al.*, 2009). Ciertamente, los límites planetarios, entre los cuales se pueden mencionar el cambio climático, la integridad de la biosfera, los ciclos biogeoquímicos del nitrógeno y el fósforo, la tasa de explotación del agua dulce y la capa de ozono, representan la capacidad de carga del sistema e indican los riesgos a los cuales este se vería expuesto en el caso de excederlos. Es posible entonces expresar la sostenibilidad del sistema Tierra, definido como un sistema cerrado que solo permite intercambio de energía con su entorno, en términos de los límites planetarios: en la medida en que la operación del sistema se lleve a cabo respetando dichos límites, este se considera sostenible ya que estaría en capacidad de realizar sus funciones en el tiempo, en el entendido de que el sistema cerrado cuenta con una fuente de energía externa (el Sol). En el caso contrario, si los límites son excedidos, la sostenibilidad del sistema resultaría vulnerada, ya que algunas de sus funciones se verían deterioradas o disminuidas.

Esta segunda posibilidad corresponde precisamente al fenómeno que la gran aceleración está ocasionando en el sistema. En esta tendencia, claramente insostenible en los términos definidos, las ciudades han desempeñado un papel preponderante. Este peso relativo de las ciudades en el contexto de la gran aceleración se ha venido acentuando en cuanto la población urbana ha venido creciendo de manera vertiginosa en los últimos cincuenta años (Steffen *et al.*, 2015 b). Se estima que en 2007 la población urbana igualó a la población rural (Banco Mundial, 2020), y se espera que para 2050 la población urbana alcance el 68 % (ONU, 2018). Estos

datos certifican en buena medida cómo la presión antrópica determinada por la gran aceleración y ejercida sobre el sistema Tierra se configura para satisfacer las demandas del metabolismo urbano, más aún cuando se tiene en cuenta que dicho sistema cuenta ya con 33 megaciudades, es decir ciudades con más de 10 millones de habitantes (ONU, 2018). Estas demandas se materializan en dos flujos de energía indispensables para el funcionamiento de una ciudad: por una parte, un flujo de energía útil para hacer trabajo que desde el entorno alimenta a la ciudad; por otra, un flujo de energía disipada que desde la ciudad regresa al entorno. El carácter y la magnitud de estos dos flujos de energía determinan el impacto de la ciudad sobre los diferentes servicios y funciones ambientales. Lo anterior conduce, por supuesto, a que una ciudad sea una estructura insostenible ya que en su metabolismo degrada grandes cantidades de energía útil para hacer trabajo, generando entropía. Esta realidad lleva a que la unidad territorial mínima de análisis para una evaluación de la sostenibilidad urbana sea la ciudad-región: la ciudad y su *hinterland*, que literalmente la sustenta a partir de los bienes y servicios ecosistémicos señalados.

Teniendo en cuenta estas consideraciones en torno a la insostenibilidad intrínseca de las ciudades, al menos hasta cómo han funcionado, operado y se han expandido hasta el momento actual, y paralelamente, la posibilidad de construir un modelo de ciudad-región más sostenible desde la vocación ecosistémica, se puede afirmar que Cali, especialmente en la segunda mitad del siglo xx, se desarrolló y creció sin criterio alguno de sostenibilidad, desde una perspectiva miope del potencial de bienes y servicios ambientales propios de la región donde se asienta. La planificación urbana en muchos casos se dio pasando por alto los impactos ambientales que el crecimiento y el metabolismo urbano acarrearían desde los ejes ordenadores y las metas de urbanización. Incluso, ya en el siglo xxi, la aparición misma de los planes de ordenamiento territorial (POT) no significó para la ciudad un cambio del paradigma urbanizador en favor de la sostenibilidad. Ahora, en la actualidad, la ciudad se encuentra *ad portas* de un nuevo modelo de ordenamiento territorial y planificación urbana, así como de administración municipal, que es el de la distritalización. De acuerdo con la Ley 1933 de 2018 Cali pasará a ser un Distrito Especial, y se espera que desde este nuevo modelo sea posible corregir algunos de los errores más graves del pasado en términos de sostenibilidad, y así sea posible sintonizar la planificación, el ordenamiento y la urbanización misma en función de los potenciales ecosistémicos de la ciudad-región.

En esta última dirección, el propósito de este capítulo consiste en señalar los efectos potenciales de la distritalización de Cali sobre la sostenibilidad de la ciudad-región. Para ello se hace necesario, inicialmente, desarrollar un marco teórico que permita abordar la cuestión de la sostenibilidad de las ciudades y su relación con las regiones que las sustentan, desde la óptica de los límites planetarios del sistema Tierra. En un segundo apartado se presenta a Cali como caso de estudio, en el cual los

objetivos del desarrollo urbanístico y la planificación han llevado a la ciudad a un estado de alta insostenibilidad, deteriorando los bienes y servicios ecosistémicos de la región circundante. Seguidamente, se analiza cómo un modelo administrativo basado en la distritalización podría, naturalmente si esta se lleva a cabo con criterios de sostenibilidad, conducir a la ciudad-región a niveles de mayor resiliencia y a disminuir sus huellas ambientales de manera significativa. En la parte final del capítulo se proponen algunas recomendaciones para la actual administración municipal, en el sentido de diseñar una distritalización de Cali para la sostenibilidad de la ciudad-región.

Marco teórico

El equilibrio termodinámico de un sistema corresponde a su estado de máxima entropía, estado en el cual ninguna función es posible ya que no hay gradiente alguno que permita flujos de materia y energía; por tanto, no hay energía libre disponible para hacer trabajo. El equilibrio termodinámico implica entonces el término final para un sistema. En el sentido contrario, de esta que es una tendencia general del universo, la sostenibilidad puede definirse como una propiedad de los sistemas de mantenerse alejados del equilibrio termodinámico, condición que solo es posible si el sistema cuenta con una fuente de energía externa, de manera tal que pueda compensar la generación interna inherente de entropía (Lineweaver & Egan, 2008). Esto implica que la sostenibilidad es, fundamentalmente, una cuestión de entropía: aquellos sistemas que pueden compensar la generación interna de entropía a través de una fuente de energía externa se pueden considerar sostenibles y viceversa: aquellos sistemas cuya generación interna de entropía excede el flujo de energía libre proveniente de la fuente de energía externa están condenados a acercarse paulatinamente al equilibrio termodinámico y, por ende, pueden considerarse insostenibles.

Desde esta perspectiva, en relación con el sistema Tierra, se puede afirmar que durante el Holoceno tanto los ciclos biogeoquímicos, así como otras funciones fundamentales se llevaron a cabo sin trasgredir los límites planetarios. Esto condujo a que la generación interna de entropía fuera compensada por la radiación solar (energía libre disponible para hacer trabajo), como fuente externa de energía. En otras palabras, el sistema Tierra en el Holoceno fue sostenible, ya que se mantuvo lejos del equilibrio termodinámico. Estas condiciones fueron propicias para la final adaptación del ser humano y su expansión en una buena parte del sistema. Con la reciente irrupción del Antropoceno, la condición de sostenibilidad del sistema Tierra se vio afectada: por acción antrópica directa, y en un tiempo extremadamente corto, varios de los límites planetarios han sido sobrepasados. En efecto, la gran aceleración ha traído como consecuencia la superación de los límites de explotación de

los ciclos biogeoquímicos del nitrógeno y del fósforo, de la integridad de la biosfera y, naturalmente, del cambio climático. Este último seguramente es el más conocido de los límites planetarios y el que más atención mediática ha recibido, dada la gravedad de las consecuencias que acarrea sobre toda la biosfera, incluyendo el subsistema económico. Todo lo anterior indica que el sistema Tierra está generando internamente más entropía que aquella que puede compensar a través de la radiación solar; por tanto, ha empezado a acercarse al equilibrio termodinámico. Es decir, el sistema en el Antropoceno ya no es sostenible.

Este enfoque termodinámico de la sostenibilidad fue magistralmente esbozado, por su sencillez y nitidez, por el economista Kenneth Boulding en su célebre ensayo *The economics of the coming spaceship Earth* en 1966. Vale la pena resaltar que aunque Boulding en ningún momento hace referencia al término *sostenibilidad*, sentó de manera definitiva la relación profunda entre la sostenibilidad y la segunda ley de la termodinámica. De acuerdo con Boulding, la economía lineal o *economía del vaquero*, es aquella que no reconoce los límites físicos del sistema que la soporta, mientras la economía cerrada o *economía del astronauta* es aquella que reconoce la finitud del sistema y se centra en el cierre de los ciclos para garantizar su funcionamiento en el tiempo. A partir de estas imágenes Boulding concluye, de manera contundente, que la economía del sistema Tierra se asemeja a la economía del astronauta, si bien por lo menos de la Revolución Industrial ha imperado el paradigma de la economía del vaquero.

El Antropoceno es una consecuencia de gestionar la economía mundial como una economía de vaquero, cuando por el contrario el sistema Tierra funciona como una nave espacial, con recursos finitos y limitados. Aunque las ciudades son muy anteriores al avènement del Antropoceno, es indudable que en los últimos dos siglos, y sobre todo a partir de la gran aceleración, han desempeñado un papel determinante en el uso y el aprovechamiento de los bienes y servicios ambientales. La ciudad es la estructura disipadora de energía por antonomasia (Gandini, 2016) y, por tanto, es la responsable de una buena parte de la generación de entropía interna del sistema Tierra. Es una estructura que en su metabolismo disipa grandes cantidades de energía útil disponible para hacer trabajo, generando flujos contaminantes (energía disipada) en términos de aguas residuales, emisiones atmosféricas, residuos sólidos y, finalmente, calor. Por tal motivo, la ciudad es insostenible, por definición. Las transformaciones que el flujo de energía disponible para hacer trabajo sufre al interior de la ciudad se reflejan en el deterioro de la calidad de este, a través del cual se hace progresivamente más difícil su aprovechamiento, hasta el punto que sin la entrada de nueva energía libre la ciudad colapsaría. La ciudad requiere entonces de su entorno, de su *hinterland* para satisfacer las demandas de su metabolismo. Si a lo anterior se adiciona el factor del crecimiento urbano o

urbanización, es decir, que las ciudades cuentan con dinámicas expansivas y colonizadoras, el peso relativo de los impactos generados por el metabolismo urbano en el marco de la antropósfera se hace aún mayor.

Dado el carácter de dependencia de las ciudades de su entorno, resulta práctico considerar a la ciudad-región como la unidad mínima de análisis territorial de la sostenibilidad. Siendo así, y si bien las ciudades son insostenibles, también resulta claro que el modo y la magnitud a través de los cuales se da la disipación de energía al interior de las ciudades puede variar enormemente, y en consecuencia también los impactos de las regiones que las sustentan. En otras palabras, las ciudades se podrían clasificar de acuerdo con la magnitud y las opciones tecnológicas por medio de las cuales se dan las transformaciones de la energía libre para hacer trabajo y generan entropía. Las denominadas huellas ambientales asociadas a las ciudades, como la huella ecológica, la huella de carbono y la huella hídrica, son indicadores indirectos de tal generación de entropía y de los impactos ocasionados sobre las regiones. El valor de las huellas ambientales asociadas a las ciudades depende en una buena proporción del ordenamiento territorial y la planificación urbana. De esta manera, una ciudad cuyo ordenamiento y planificación están orientados en sintonía con la vocación ecosistémica de la región que la sustenta, posiblemente generará huellas ambientales inferiores a aquellas que, por el contrario, pasan por alto dicha vocación, y podrán contribuir de una manera más costo-efectiva a la sostenibilidad de la ciudad-región.

En el contexto de una ciudad-región es posible diseñar, ordenar, planificar y gestionar una ciudad orientada hacia la sostenibilidad. Aparece entonces una relación muy clara entre el ordenamiento territorial, la planificación urbana y la generación de entropía en la ciudad, que se manifiesta en los valores cuantificables de las huellas ambientales. En un extremo, una ciudad-región que opere siguiendo la inercia de la economía lineal, será una ciudad-región caracterizada por generar grandes huellas ambientales y por usar los bienes y servicios ecosistémicos incluso más allá de sus límites físicos de conservación. En el otro extremo, en contraste, una ciudad-región ordenada y gestionada de acuerdo con la economía del astronauta será una ciudad-región que minimiza su generación de entropía a través del cierre, al menos parcial, de los ciclos biogeoquímicos que ocurren en su territorio. La consecuencia de este enfoque circular de la economía se traduce en bajas huellas ambientales, así como en una contribución positiva a la sostenibilidad del sistema Tierra. A continuación, se comenta el caso de Cali como caso típico de insostenibilidad urbana que sigue el paradigma de la economía del vaquero, y como instrumentos de la gestión ambiental tales como la gestión integrada del recurso hídrico (GIRH) y la gestión integrada de residuos sólidos (GIRS) podrían influir, en el marco de la distritalización, para una Cali, ciudad-región, más sostenible. El supuesto corresponde a que a partir de la

descentralización y el empoderamiento de la escala local municipal es viable detonar y encarrillar procesos hacia una economía circular que, de ser sostenidos en el tiempo, redunden finalmente en la sostenibilidad de la ciudad-región.

Cali como caso de insostenibilidad

A la luz de lo expuesto en el apartado anterior salta a la vista que Cali, como caso de estudio, permite identificar cómo un ordenamiento del territorio y una planificación urbana a espaldas de la vocación ecosistémica que la sustenta, y en algunos casos, la ausencia total de estos instrumentos de planeación, conducen al deterioro de los bienes y servicios ecosistémicos de la región y al incremento de la insostenibilidad de la ciudad. Originalmente la ciudad se asentó en función del río Cali. Tratándose de un valle, la situación geográfica imponía una zona de ladera en la margen occidental y una zona inundable, rica en humedales, en la medida que se avanzaba hacia el río Cauca en el oriente. Justamente por ello los primeros pobladores de la margen izquierda del río Cauca solo se asentaron a principios del siglo XIX. A partir de este entonces, y principalmente en el siglo XX, se presentó un crecimiento urbano a espaldas de la realidad biofísica del territorio, que ha cambiado radicalmente el paisaje, originando una fuerte presión antrópica que se traduce finalmente en fuertes impactos ambientales que se pueden estimar indirectamente a través de las huellas ambientales. Se subraya cómo en Cali todo el proceso urbanizador del siglo XX, que procede de un impulso modernizador por parte del Estado, nunca tuvo en cuenta la vocación ambiental del territorio, como tampoco los límites asociados a esta.

El aspecto más notorio de esta urbanización, en contravía del potencial ambiental del territorio, corresponde a la gestión del recurso hídrico. Efectivamente, el crecimiento y el proceso urbanizador de Cali en esta dirección han llevado al desgaste y la alteración de múltiples servicios hidrológicos.

Resulta paradójico, cuando menos, que una ciudad asentada en una región riquísima en fuentes superficiales de agua, con siete ríos y más de sesenta humedales, hoy en día esté sufriendo por cortes en el suministro de agua potable, y lo que resulta aún más inquietante, el abastecimiento de agua de la ciudad en el futuro no está para nada asegurado. Dos elementos se pueden señalar como los responsables de este deterioro intensivo y progresivo de la disponibilidad hídrica del territorio, entendida esta en términos de cantidad y calidad: primero, en la óptica de adicionar nuevas tierras tanto cultivables como urbanizables, la política municipal y regional de desecar los humedales que caracterizaban la región, así como las intervenciones realizadas para el control de inundaciones. Segundo, la contaminación puntual y difusa, que como consecuencia de la urbanización viene afectando considerablemente la calidad de las fuentes hídricas. Sobre el primero de los aspectos señalados,

dos proyectos oficiales sobresalen por su efecto devastador sobre los servicios hidrológicos de regulación y asimilación de carga contaminante: por una parte, el confinamiento y la canalización de los ríos Cañaveralejo, Mélenz y Lili; por otra, el proyecto Aguablanca, que representó la urbanización acelerada de tierras por naturaleza inundables en la margen izquierda del río Cauca, ya que se encuentran por debajo de los niveles del río en condiciones de caudal medio.

El sistema de drenaje sur, en el cual los ríos mencionados fueron interceptados, fue diseñado como un sistema de alcantarillado pluvial que con el tiempo, ya sea por presiones de asentamientos informales o por conexiones ilegales, terminó por convertirse en un alcantarillado sanitario. Hoy en día el sistema de drenaje sur que converge en el canal conocido como Canal Sur, es uno de los tributarios que más carga orgánica aporta al río Cauca y con efectos directos sobre el abastecimiento de la ciudad. Esta situación desnuda un error craso de la planeación de la ciudad, que fue la ubicación de las principales plantas de potabilización de agua (Planta de Puerto Mallarino y Planta de Río Cauca) en el nororiente de la ciudad, mientras esta crecía y se expandía hacia el sur. Es así como la misma ciudad contamina, a través del sistema de drenaje sur, la fuente superficial de la cual se abastece: el río Cauca.

La gestión del agua en Cali es el mejor ejemplo de una gestión lineal del agua y del saneamiento, de acuerdo con una economía de vaquero. Como consecuencia de lo anterior, en relación con el abastecimiento de agua para Cali en el futuro, se han planteado alternativas que consideran otras fuentes. Esta situación representa seguramente la insostenibilidad del modelo de urbanización imperante en la ciudad: una vez agotados los recursos hídricos del territorio circundante, se buscan en otras regiones más distantes o incluso en otras vertientes hidrográficas. Desde la perspectiva de la sostenibilidad esta iniciativa resulta del todo nociva. El límite planetario correspondiente a la utilización del agua dulce aparece aquí muy comprometido. En lo que se respecta a la huella hídrica de la ciudad, la contaminación por aguas residuales, es decir, la huella hídrica gris, ocupa el primer lugar en contribuciones. El tratamiento de las aguas residuales en Cali tiene un atraso de casi treinta años en lo que se refiere al tratamiento secundario, ya que en el momento la ciudad solo cuenta con un tratamiento primario avanzado. En relación con la huella hídrica por consumo directo, huella hídrica azul, es necesario hacer énfasis en que alrededor del 50 % del agua potabilizada por EMCALI, la empresa municipal prestadora del servicio de agua potable, se pierde en la red de distribución.

Otro aspecto que denota lo desatinado de la planeación urbana y la urbanización de la ciudad corresponde a la gestión de los residuos sólidos urbanos. Siguiendo nuevamente un esquema de economía lineal, la ciudad siempre abordó los residuos sólidos como elementos sin valor alguno que se debían transportar fuera de

las casas y de las vías públicas, para ser dispuestos de cualquier manera en un lugar lejano. Justamente, como sitio de disposición final, aparece como elemento emblemático de este caso el célebre y tristemente conocido basurero de Navarro. La ubicación del basurero de Navarro denota de la manera más dramática la ausencia total de criterios ambientales en la planificación y el ordenamiento territorial de la ciudad. El basurero se asentó en una zona de madrevejas del río Cauca, con altos niveles freáticos y a poca distancia del río, y operó entre 1967 y 2008. Se hace la anotación de que en este periodo el basurero funcionó como un sitio de disposición final de residuos sólidos y no como un relleno sanitario, con los criterios y métodos de ingeniería del caso para controlar posibles impactos ambientales. Adicionalmente, el mencionado Canal Sur, en su tramo final, corta tangencialmente el basurero de Navarro, con las implicaciones sanitarias que esto podría ocasionar. Como consecuencia de la situación descrita, el antiguo botadero de Navarro y su área de influencia corresponden en el momento actual a un auténtico pasivo ambiental. Los costos ambientales aquí representados se transferirán posiblemente en el tiempo a futuras generaciones.

La distritalización de Cali: una oportunidad para la sostenibilidad de la ciudad-región

De acuerdo con el marco teórico de la sostenibilidad presentado en la segunda sección, esta propiedad para la ciudad-región depende tanto de la magnitud de la generación de entropía por parte del metabolismo urbano y la urbanización, así como de la manera por medio de la cual se despliegan en el territorio los impactos ambientales asociados a dicha generación de entropía. Si la sostenibilidad es realmente un propósito de la sociedad en el cual hay consenso político, el ordenamiento y la planificación urbana, y en últimas las administraciones públicas, deberán orientarse en función de este propósito. En el apartado anterior se ha evidenciado cómo la planeación y la urbanización en Cali se han llevado a cabo en total contravía de los criterios de la sostenibilidad, lo que ha derivado en que hoy la ciudad-región sea insostenible y sus servicios ecosistémicos se hayan erosionado de manera significativa. El nuevo estatuto orgánico territorial de la ciudad, que está por definirse e implementarse y que transforma a Cali en un Distrito Especial, se constituye en una oportunidad para repensar la ciudad en función de la región y así corregir, por una parte, tendencias urbanizadoras claramente insostenibles y, por otra, diseñar e implementar estrategias que coadyuven a una dinámica del metabolismo de la ciudad más acorde con los límites ambientales locales, así como con las grandes preocupaciones globales. La distritalización tiene el potencial, en otras palabras, para una planificación y la administración de la ciudad con criterios de sostenibili-

dad. De esta manera, en este último apartado se delimitan algunos componentes y metas que la distritalización de Cali debería tener en cuenta para contribuir a la sostenibilidad de la ciudad-región.

Inicialmente, la distritalización implica un cambio significativo de una gestión centralizada de la ciudad a un enfoque descentralizado por localidades. Este enfoque deberá tener consecuencias sobre la generación de entropía de la ciudad, y si las localidades seleccionadas siguen los ejes de la estructura ecológica del territorio es lícito esperar como consecuencia una disminución de las huellas ambientales de la ciudad. En últimas, las localidades pueden facilitar el florecimiento de una economía circular y contribuir con el cierre de los ciclos biogeoquímicos. Estos dos aspectos, que se encuentran íntimamente relacionados, se pueden considerar esenciales para la sostenibilidad del sistema Tierra, y podrían constituirse en metas a largo plazo de la distritalización de la ciudad. De lograrse avanzar en el cierre de los ciclos biogeoquímicos y en el establecimiento de una economía circular, mediante la gestión ambiental descentralizada por localidades, se estaría dando un paso en la dirección correcta para abandonar el esquema lineal de la economía (la economía del vaquero), por ende insostenible, a un esquema de economía circular (la economía del astronauta), requisito indispensable para mantener el funcionamiento de la economía global dentro de los límites planetarios. Naturalmente, se requiere una transformación gradual, con la creación y el fortalecimiento de las nuevas localidades, con metas a corto plazo alcanzables y que concedan victorias tempranas. De ser así, se estaría sin duda también promoviendo algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), principalmente el ODS 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles, así como el ODS 6: Agua Limpia y Saneamiento, y en alguna medida los ODS 12: Producción y Consumo Sostenible y ODS 13: Acción por el Clima. A continuación se profundiza sobre cómo la distritalización de Cali, con criterios de sostenibilidad, puede conducir a una economía circular y al cierre de los ciclos biogeoquímicos en relación con dos componentes de la gestión ambiental: la gestión del agua y la gestión de los residuos sólidos municipales.

En relación con el recurso hídrico, que tal vez haya sido el más afectado por la escasa planificación y la urbanización ciega que no respeta sus vertientes y limitaciones, la distritalización de la ciudad en contraste deberá apropiarse de la denominada GIRH en la división por localidades, generando una nueva gobernabilidad y una nueva gobernanza que incluya los diferentes usuarios, y que conduzca a una reducción de la huella hídrica de la ciudad. Por tanto, la GIRH requiere una visión de cuenca hidrográfica para la gestión del recurso, como punto de partida. Desde esta perspectiva, son las cuencas los ejes articuladores de la planeación. Ahora bien, Cali cuenta con siete ríos y sus respectivas cuencas hidrográficas; de las siete cuencas, la cuenca del río Cauca es la vertiente principal de la cual las otras

seis son tributarias. La distritalización de la ciudad deberá entonces privilegiar una sectorización de acuerdo con las cuencas hidrográficas mencionadas, integrando sus áreas rurales en las zonas medias y altas con las de zonas urbanas bajas. Al interior de una nueva localidad, que se reitera deberá incluir zona rural y zona urbana, tendrán que promoverse prácticas orientadas al uso racional del agua, al control de la erosión, al control de la escorrentía urbana y al control de la contaminación difusa. En este sentido, problemáticas históricas de las cuencas que han afectado la disponibilidad del recurso hídrico en términos de calidad tales como asentamientos informales, minería legal e ilegal, cultivos ilícitos, se podrían abordar con mayor eficacia y eficiencia desde la gobernabilidad de la localidad en cuestión. Este esquema estructurado en función de las cuencas hidrográficas podría también permitir la implementación de esquemas de pago por servicios ambientales (PSA), como un instrumento orientado hacia la conservación de los servicios ecosistémicos, que de la mano con las estrategias de las áreas protegidas conduzca a preservar y, en muchos casos, a recuperar tanto servicios hidrológicos como otros de índole productiva que incentiven el turismo y la recreación.

Adicionalmente, y de manera más ambiciosa, la distritalización ordenada de acuerdo con las cuencas hidrográficas podría permitir una gestión diferenciada y descentralizada del agua, teniendo como gran objetivo una gestión circular del recurso hídrico para contribuir al cierre parcial del ciclo del agua y a la economía circular. Este objetivo demanda la implementación de estrategias de ahorro y uso eficiente del agua, por una parte, y del tratamiento y reutilización de aguas residuales, por otra, aspecto que resalta por la poca experiencia con la que cuenta el país en torno al tema. La gestión circular del agua en las cuencas hidrográficas de la ciudad permitiría una disminución realmente significativa de la huella hídrica. Esta disminución de la huella hídrica se materializaría en dos dimensiones: la primera, por una reducción en la captación y posterior potabilización de agua cruda, es decir una reducción en la huella hídrica azul; la segunda, por una reducción del vertimiento de aguas residuales, es decir una reducción de la huella hídrica gris que, como ya se mencionó, corresponde al impacto negativo de mayor magnitud que la ciudad genera sobre los servicios hidrológicos.

En concreto se propone, al menos para algunas de las nuevas localidades, la implementación de los principios del llamado saneamiento ecológico en aquellas zonas destinadas a la expansión urbana, así como en zonas rurales o semiurbanas, en las cuales haya disponibilidad de área. El saneamiento ecológico se fundamenta en el manejo separado de las fracciones que, en general, componen las aguas residuales domésticas. Es decir, manejo diferenciado de heces fecales, orina y agua gris (aquella que se genera en las actividades de higiene y limpieza en los hogares), con el propósito de valorar cada una de estas fracciones con miras a su

aprovechamiento. En otras palabras, desde la perspectiva del saneamiento ecológico, estas tres fracciones no son residuos que deben ser tratados y dispuestos en algún sumidero, sino que por el contrario, son sustancias valiosas con potencial de aprovechamiento, lo que les otorga una posición preponderante en las estrategias orientadas hacia la economía circular y el cierre de los ciclos biogeoquímicos. Existe una amplia gama de tecnologías que se pueden implementar en el contexto del saneamiento ecológico que van desde las más sofisticadas tecnologías de tratamiento de punta, intensivas, con bajos requerimientos de área, hasta soluciones de bajo costo, algunas de ellas llamadas naturales, de tipo extensivo. La implementación de los principios del saneamiento ecológico en algunas de las nuevas localidades de Cali consentiría, por una parte, el reuso de las aguas grises tratadas en actividades domésticas o incluso en actividades agrícolas o pecuarias, y por otra, utilizar la orina para la producción de alimentos y las heces fecales mediante el tratamiento o el cotratamiento con la fracción orgánica de los residuos sólidos domiciliarios (biorresiduos), para la generación de energía a través de la digestión anaerobia.

Una distritalización de la ciudad con localidades distribuidas de acuerdo con las vertientes de las cuencas hidrográficas también puede incentivar una gestión de los residuos sólidos orientada hacia la economía circular, por medio de la implementación de la llamada GIRS. Se ha mencionado cómo la política nacional, en relación con la gestión de los residuos sólidos, ha sido fuertemente caracterizada por privilegiar la disposición final. Este enfoque nuevamente se puede categorizar en el campo de la economía lineal, o economía del vaquero, en la cual los residuos no tienen valor alguno y el único interés de los municipios es transportarlos lejos de sus perímetros o zonas de influencia para ser dispuestos en rellenos sanitarios. De esta manera, enormes cantidades de materiales, y de energía finalmente, son enterrados perdiendo así potencial de aprovechamiento y agudizando la alteración de los ciclos biogeoquímicos del nitrógeno y el fósforo. Como en el caso para la GIRH, el ordenamiento, la planeación y la administración descentralizada en localidades podría incentivar un cambio de este paradigma de la disposición final al paradigma del aprovechamiento de residuos sólidos en términos de recuperación de materia y energía. De manera análoga al mencionado saneamiento ecológico, el aspecto clave y fundamental para la recuperación de materia y energía a partir de los residuos sólidos urbanos, es el manejo diferenciado de las fracciones que los componen. Este manejo diferenciado permite reconocer el valor y la potencialidad que cada una de las fracciones posee y el aprovechamiento que, en consecuencia, se puede llevar a cabo. Esta óptica del aprovechamiento, en la cual el residuo deja de serlo y se constituye en un recurso, es la base para acercarse a la economía circular del astronauta.

De esta manera, una aproximación a la economía circular conduciría a una reducción de la huella ecológica de Cali, ya que llevaría a una disminución de la magnitud del flujo de materias primas que ingresan a la ciudad. También representaría una disminución de la huella de carbono: en lo que respecta al alcance dos, se lograría una fuerte reducción, ya que se requeriría el transporte de residuos domésticos domiciliarios hasta el actual relleno sanitario. En relación con el alcance tres, también se podría esperar una cierta reducción, ya que sería posible la generación de energía eléctrica a partir del tratamiento térmico en algunas de sus variantes, así como con un tratamiento biológico, como la digestión anaerobia. Asimismo, la huella hídrica se podría disminuir en su componente gris, como consecuencia de una reducción drástica de la generación de lixiviados en el sitio de disposición final. Por tanto, para esta apuesta por la economía circular, en cada una de las localidades establecidas según el ordenamiento por cuencas hidrográficas, es posible diseñar e implementar un sistema de GIRS, de acuerdo con las características propias de cada una de ellas. Dependiendo de ello, cada localidad podría incluso especializarse en el aprovechamiento de una o varias fracciones, según su vocación. Así, mientras en aquellas localidades que resulten con vocación industrial podría esperarse un aprovechamiento energético, en otras con vocación comercial podría primar el aprovechamiento de materiales.

Resulta necesario señalar que independientemente del aprovechamiento que finalmente se quiera obtener, según la vocación de la localidad, el corazón de un sistema de GIRS corresponde a la separación en la fuente. De esta etapa inicial depende el éxito de las etapas posteriores de tratamiento y transformación de materiales y, eventualmente, de recuperación de energía. Ejemplos de fracasos en el país en emprendimientos en torno al aprovechamiento de residuos sólidos urbanos señalan la separación en la fuente como el cuello de botella que ha socavado la viabilidad técnica y económica de tales iniciativas. Lo anterior conlleva la urgencia de un trabajo muy fuerte de concientización entre los usuarios para alcanzar tasas aceptables de separación en la fuente y la aplicación de varios pilotos en algunas de las localidades. Paralelamente, en cada localidad se puede conducir un proceso de selección de tecnología para el aprovechamiento de los residuos sólidos domésticos, de acuerdo con su vocación, como se ha señalado. Esta selección de tecnología deberá contemplar por lo menos los siguientes componentes: por una parte, el manejo de los biorresiduos, término que denota principalmente los residuos de alimentos crudos y procesados, así como los residuos de poda y jardín, y por otra, el manejo de las fracciones aprovechables en toda su gama de posibilidades. Dependiendo de la producción de las diferentes fracciones de aprovechables en cada localidad, el proceso de selección de tecnología indicará las alternativas tecnológicas para la transformación, así como los costos asociados y los posibles mercados de los

productos. Ahora, en relación con la fracción de biorresiduos, el tratamiento que puede ser biológico, térmico o mecánico-biológico (Christensen, 2015) debe ser absolutamente obligatorio para esta fracción, ya que la ausencia de este es la causa principal de los impactos ambientales originados en la disposición final. El objetivo del tratamiento de la fracción de los biorresiduos puede variar desde la producción de compost, la generación de energía eléctrica o simplemente la producción de un material estabilizado que no ocasione dificultades en la disposición final.

Se llega en este punto a una convergencia muy llamativa entre la GIRH y la GIRS cuando ambas se implementan desde un enfoque descentralizado de la gestión ambiental municipal, y orientadas hacia el propósito de contribuir con la economía circular. Resalta a la vista que, en ambos casos, el manejo diferenciado de las sustancias y de los flujos en cuestión resulta fundamental para su valorización y posterior aprovechamiento. La articulación entre la GIRH y la GIRS conducen a vincular eficientemente el ciclo del agua, y los ciclos del nitrógeno y el fósforo, obteniendo como gran valor agregado el cierre de tales ciclos. Si, además, el cierre de los ciclos se da en la escala local, los beneficios ambientales son enormes porque se deja de exportar entropía a otros sumideros de escalas superiores o incluso globales. Una localidad descentralizada de Cali, con una GIRH y una GIRS articuladas en torno al cierre de los ciclos biogeoquímicos del agua, el carbono, el nitrógeno y el fósforo, representaría una victoria contundente en el camino hacia la sostenibilidad de la ciudad-región. En ambos casos (GIRH y GIRS), la principal dificultad no radica en la dimensión tecnológica, sino en resistencias del orden social, cultural y político. Es por ello, precisamente, que el reto de la sostenibilidad exige cambiar los paradigmas que han llevado al ser humano a transgredir los límites planetarios y a poner en entredicho la sostenibilidad del sistema Tierra, al acercarlo a su equilibrio termodinámico con la irrupción del Antropoceno.

Finalmente, un tema también de mucha importancia al que solo se hace alusión en este párrafo y que requiere una ulterior profundización es el tema energético. La descentralización de la ciudad y el fortalecimiento de lo local generan condiciones muy favorables para una gestión más sostenible de la energía. El concepto que se apalanca fuertemente a partir de estas condiciones descentralizadas es el de recursos energéticos distribuidos (RED) y localizados en los ámbitos urbano y rural, como podrían perfectamente ser el caso de las nuevas localidades orientadas de acuerdo con las vertientes de las cuencas hidrográficas, y a partir de los cuales se pueden desplegar estrategias tanto de eficiencia energética como de generación eléctrica a partir de fuentes renovables. Un ejemplo perfectamente viable de RED corresponde a la instalación de paneles fotovoltaicos en el techo de una casa o un edificio. Lo que se busca a partir de las estrategias RED es el aprovechamiento local de la energía. Aquí otro nuevo concepto de importancia es el de *promusidor*,

quien es un usuario que además de consumir energía eléctrica también la produce. Queda así, por lo menos planteado, el potencial para una gestión sostenible y local de la energía que la distritalización puede ofrecer a las nuevas localidades.

Entre las propuestas conocidas para la creación de localidades en el marco de la distritalización de Cali, aquella que guarda consonancia con las cuencas hidrográficas como ejes para el ordenamiento, y por ende, se acopla con las reflexiones y las iniciativas aquí presentadas es la elaborada por el Colectivo Ciudadano-Fundación Ríos y Ciudades. La delimitación de localidades, de esta propuesta, es la siguiente (mapa 1):

Localidad 1. Cali-Norte

- Vocaciones principales: turismo, agrícola, residencial y de servicios.
- Estratos: 1-6.

Localidad 2. Pichindé-Centro-Oriente

- Vocaciones principales: turismo, deporte, comercial, industrial.
- Estratos: 1-6.

Localidad 3. Meléndez-Cañaveralejo-Pondaje

- Vocaciones principales: turismo y residencial.
- Estratos: 1-6.

Localidad 4. Pance-Lili-Cauquita

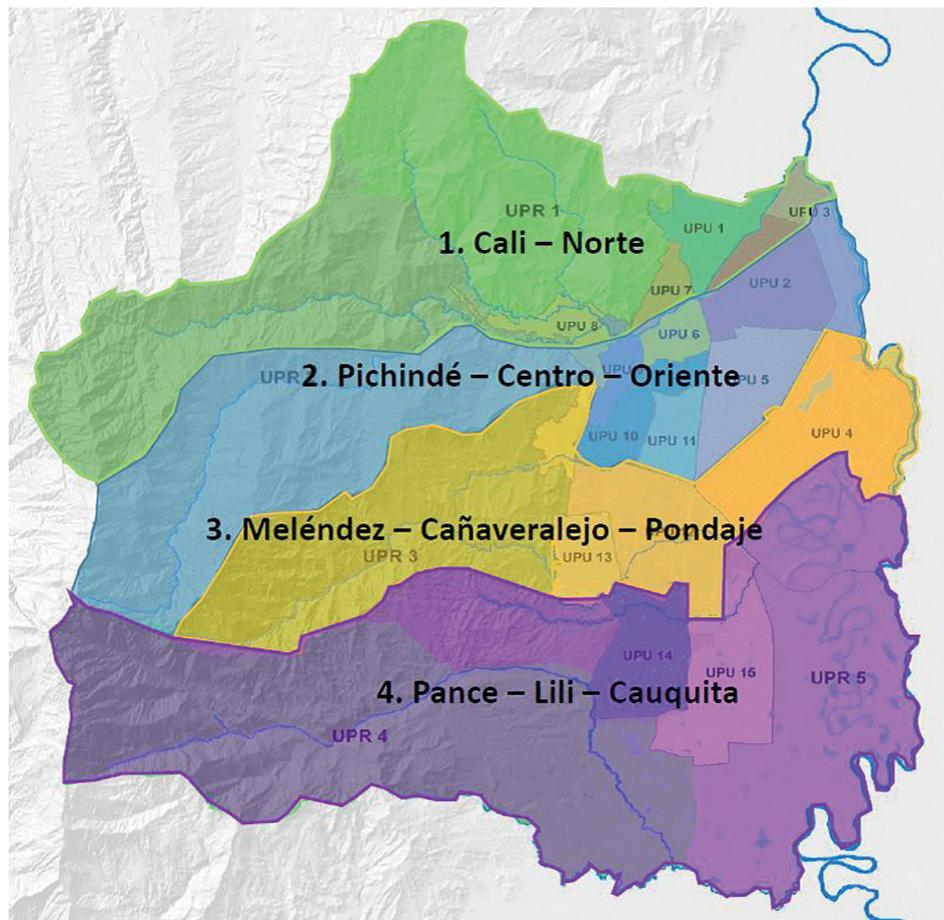
- Vocaciones principales: conservación, turístico y recreativo, cultural-educativo, empresarial tecnológico (TIC).
- Estratos: 2-6.

Conclusiones y recomendaciones

- Cali es una ciudad cuyo ordenamiento y planificación urbana se han llevado a cabo históricamente en contravía de la vocación ambiental del territorio, lo que la ha conducido a altos niveles de insostenibilidad, que se traduce a su vez en las huellas ambientales y en los impactos ambientales ocasionados sobre la región de influencia.
- La distritalización de Cali y su estatus de Distrito Especial se constituyen en una oportunidad para un nuevo ordenamiento territorial y planificación urbana de la ciudad con criterios de sostenibilidad. Para ello, se sugiere que la delimitación de localidades se lleve a cabo de acuerdo con las vertientes de las cuencas hidrográficas de la ciudad como ejes articuladores y ordenadores. Desde las

Mapa 1.

Propuesta de delimitación de localidades para Cali Distrito Especial elaborada por el Colectivo Ciudadano-Fundación Ríos y Ciudades



Fuente: Colectivo Ciudadano-Fundación Ríos y Ciudades (2019).

nuevas localidades es posible implementar estrategias novedosas que paulatinamente conduzcan a la ciudad a pasar de una gestión urbana basada en la economía lineal o economía del vaquero, a una economía circular o economía del astronauta. Esta transición permitiría a la ciudad contribuir de manera positiva en la sostenibilidad del sistema Tierra.

- Para esta transición hacia la economía circular se propone, en términos de la GIRH, la implementación de los principios del saneamiento ecológico en algunas de las nuevas localidades.
- De la misma manera, para la transición hacia la economía circular, se propone, en términos de la GIRS, esquemas de manejo diferenciado de las fracciones de residuos sólidos urbanos al interior de las nuevas localidades. Dependiendo de la vocación de cada localidad, se puede privilegiar el aprovechamiento ya sea de materiales, materiales particulares o la recuperación energética.
- En cualquier caso y para todas las localidades, el tratamiento de los biorresiduos, ya sea para aprovechamiento o para disposición final, debe ser obligatoria.
- Las alternativas propuestas para la GIRH y la GIRS en las nuevas localidades convergen alrededor del manejo diferenciado de las sustancias de interés, permitiendo el cierre parcial de los ciclos biogeoquímicos del agua, del carbono, del nitrógeno y del fósforo. Este aspecto es de absoluta importancia para la sostenibilidad de la ciudad-región.

Referencias

- Banco Mundial. (2020). Datos de libre acceso del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/>
- Boulding, K. E. (1966). The economics of the coming spaceship Earth source. En H. Jarrett (ed.), *Environmental Quality in a Growing Economy* (pp. 3-14). Resources for the Future/Johns Hopkins University Press.
- Colectivo Ciudadano Fundación Ríos y Ciudades. (2019). Análisis y propuesta de delimitación de localidades para Cali Distrito Especial.
- Christensen, T. (ed.). (2011). *Solid waste technology & management*. Willey.
- Gandini, M. A. (2016). Análisis del programa Cali Cómo Vamos: aspectos ambientales. Alianza Universidades y Universidad Autónoma de Occidente.
- Lineweaver, C. & Egan, C. (2008). Life, gravity and the second law of thermodynamics. *Physics of Life Reviews*, 5, 225-242.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2018). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU. <https://www.un.org/development/desa/es/>

- Rockström, J. et al. (2009). Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, 14(2), 32.
- Steffen, W., Broadgate, W., Deutsch, L., Gaffney, O. & Ludwig, C. (2015a). The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration. *Anthropocene Review*, 2(1), 81-98.
- Steffen, W., Broadgate, W., Deutsch, L., Gaffney, O. & Ludwig, C. (2015b). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223).

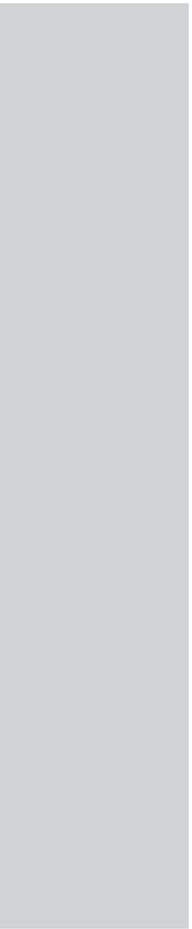
C A P Í T U L O

15

**TERRITORIO,
SEGREGACIÓN
Y SEGURIDAD
CIUDADANA**

ÁLVARO GUZMÁN BARNEY

DOI: 10.51564/2021.17



Cali se apresta a aprobar un estatuto para la ciudad como Distrito Especial, según lo ordena la Ley 1933 de 2018. El tema del estatuto orgánico territorial de la ciudad es de suma importancia para cualquier ciudad en el mundo de hoy y, de manera particular, para Cali, en las condiciones colombianas de urbanización y de ausencia notable de ordenamiento y planificación. Es un tema complejo que tiene varios componentes y que debe ser abordado con experticias particulares y, preferentemente, de manera interdisciplinar.

En este artículo queremos abordar específicamente el tema de la seguridad ciudadana, que está íntimamente ligado a las ideas de territorio, de mercado, de población y de su control por parte del Estado. Pero, ¿qué sucede cuando estas ideas se ponen en el marco de una propuesta de estatuto orgánico territorial para Cali? Es necesario manejar un concepto de seguridad que permita abordar dos problemas centrales de la ciudad. Por un lado, el hecho de que la urbe no se ha constituido como un territorio en el que su población se articula claramente con la parte propiamente urbana y la rural. Por otro lado, que en el ordenamiento del territorio es indispensable abordar el tema de la desigualdad, propendiendo por una diferenciación del espacio que genere vínculos de identidad y no profundice la segmentación de la sociedad.

Para desarrollar el artículo, presentamos, inicialmente, algunas ideas generales, sustentadas en autores de las ciencias sociales, que muestran la relevancia y los aspectos centrales del tema que nos ocupa. Enseguida sintetizamos las propuestas que se han hecho desde Cali para el ordenamiento de la ciudad como Distrito Especial. Esto nos permite, retomando el trabajo ya realizado, introducir una visión del territorio y de su ordenamiento importante para abordar el tema de la seguridad. Terminamos entonces proponiendo una visión de seguridad y las consecuencias que podría tener para el ordenamiento del territorio.

Algunas consideraciones teóricas para tener en cuenta

En primer lugar, parece importante destacar que el concepto de ciudad vincula de entrada su *hinterland* y no se resume a una aglomeración delimitada de habitantes y viviendas. El territorio de una ciudad depende en buena medida de una economía regional, su mercado y las relaciones de poder que se consolidan entre esta y su territorio, que puede llegar a ser muy extenso. Hay ciudades industriales, ciudades dominadas por el comercio o los puertos y ciudades que son centros políticos. En el centro de esta concepción se encuentra entonces los temas del territorio, del poder y de la dominación no legítima (Weber, 1969). Para Manuel Castells (1974), las ciudades latinoamericanas tienen sus particularidades, especialmente en la manera como se entretienen históricamente la urbanización, la industrialización y los procesos de poblamiento. Por su parte, Charles Tilly (1992) desarrolla un modelo que vincula, para la época moderna europea, el proceso de concentración y centralización de los medios de coerción que evolucionan con el Estado y el proceso de concentración y de centralización del capital que confluyen en la ciudad. El tema es entonces el de las variaciones de las interacciones entre la ciudad y el Estado. En el proceso histórico, Tilly considera importante el tema del control de los ciudadanos en el territorio y la transición de los ejércitos a la policía (pp. 149-191). Por su parte, Michel Foucault (2004) le dedica dos clases magistrales en el Colegio de Francia a la policía, con ejemplos en una primera fase de modernización de la sociedad. Allí hace una reflexión sobre las condiciones y temas en los que surgió la policía en los siglos xvii y xviii, que claro está mantienen su significado hoy. Destaca la ciudad, el mercado, la red vial que lo alimenta. En pocas palabras: la urbanización del territorio como el contexto en el que se forma la policía y se propende por un orden social que expresa poder. En sus palabras: “En el fondo, se trataba de hacer del reino, del territorio entero, una especie de gran ciudad, procurar que el territorio se ordenara como una ciudad y tan perfectamente como ella” (p. 384).

Con sus propios matices y en referencia a condiciones sociohistóricas distintas, aunque todos tienen que ver con la modernización capitalista, otros autores también subrayan el tema del territorio, la ciudad como espacio de diferenciación social y la manera como interviene el Estado para controlar el territorio y la población, especialmente por medio de la fuerza policial. Así, Robert Park y Ernest Burgess (1974), hace ya casi cien años, introducen la idea de la ciudad y lo urbano como un espacio “ecológico” que vincula distintos factores que crean regularidades, dentro de un aparente desorden. La idea de diferenciación, división del trabajo, pero también de vínculos y solidaridades es central. Esto permite entender la ciudad como un cuerpo, las conductas normales y las patológicas, los lugares sagrados, profanos y prohibidos de cualquier ciudad, la movilidad, central a la dinámica urbana, así como las condiciones materiales (ambientales) que hacen posible el

cuerpo urbano. David Harvey (1996) es un autor importante para la perspectiva que aquí se propone. En efecto, toma en cuenta el sentido de apropiación social, específicamente capitalista según Harvey, que asume el territorio, los mecanismos de diferenciación que segregan la población y el territorio, la (in)justicia social resultante y el papel que hoy desempeña la apropiación ambiental y ecológica de la naturaleza en el territorio urbano. Finalmente, Eric Johnson (1995) trabaja un periodo clave de Alemania, dominado por el Estado de bienestar de Bismark, que logra unidad nacional y prosperidad. En su consideración, la vida urbana como tal no crea el crimen; por el contrario, puede ser el centro de la civilidad. Pero en periodos como el de Bismark detrás del crimen, que aumenta, se esconden factores de desigualdad social, de estigma y segregación hacia ciertos grupos sociales, migrantes por ejemplo, y de represión desde el Estado. Importante para nosotros: lo urbano para Johnson no significa crimen y violencia mayores. También el hecho de que la población segregada puede ser estigmatizada y reprimida, especialmente por los cuerpos de policía.

En suma, el énfasis que se quiere hacer, al traer a cuento estos autores, pensando en un tema para una ciudad colombiana hoy, es la importancia de la relación (de poder) entre el territorio y la ciudad; entre esta y la diferenciación de su población, y entre esta última, la seguridad y la policía. También el concepto de ciudad más allá de lo urbano delimitado por viviendas, la importancia hoy del medio ambiente para la ciudad y el requisito de tener un control territorial de la población que brinde seguridad con el apoyo de un cuerpo de policía.

Propuestas de ordenamiento de Cali como Distrito Especial

Hay un importante trabajo hecho en el marco de la Alianza de Universidades (2009) por parte de las universidades Icesi y San Buenaventura. También hay una propuesta de la Alcaldía que se fundamenta en buena parte en estos trabajos, pero lo hace con aportes específicos desde una consultoría (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019).

El trabajo de la Alianza de Universidades propone abordar el problema de diferenciar espacialmente el municipio, con una metodología mixta que, por un lado, utiliza un *algoritmo de optimización*, inspirado en un proceso de evolución biológica (selección, reproducción, mutación... nueva generación) y, por otro, una *aproximación territorial* por escalas geográficas y de indicadores sociales. Argumentan, con realismo, que se requiere tener en cuenta “condicionantes jurídicos” (Ley 1617 del 5 de febrero de 2013 y Decreto 1068 de 2015), así como los criterios demandados para la Gerencia del Distrito (población y diferentes servicios).

Teniendo en cuenta indicadores socioeconómicos de diverso tipo, articulados con una noción de “equipamientos urbanos” y proponiendo escalas de diferenciación

territorial se observan *homogeneidades relativas*. Esto lleva a plantear una mejor alternativa de diversidad socioeconómica que implicaría siete localidades (algoritmo 1), así como un argumento sobre los “equipamientos mínimos”, urbanos y rurales (algoritmo 2), también para siete localidades. En la parte final, el documento habla de “retos”: el equipamiento policial y el problema de la concentración de los homicidios, la densidad de hurtos, el problema de la venta de empanadas (sic) y otras actividades delictivas y, finalmente, el sentido territorial del voto por partidos y por concejales.

El trabajo de consultoría de la Alcaldía, por su parte, estima una población para el municipio de Cali de 2.302.206 habitantes en 2015 y argumenta en favor de seis localidades con poblaciones entre 294.326 habitantes (localidad 6) y 500.014 habitantes (localidad 3). En el caso de la localidad 1, se tienen en cuenta corregimientos como Golondrinas, Montebello, La Elvira, La Paz, La Castilla, El Saladito, Felidia y La Leonera, las actuales comunas 1, 2 y 3 y barrios de las comunas 4, 6 y 9. La localidad está a lo largo del sector norte del municipio, desde el oriente en los Farallones, hasta el río Cauca en el occidente. La localidad 2 cubre la comuna 5 y barrios de las comunas 4, 6, 7 y 8, está ubicada en el extremo nororiental de la ciudad, con borde sobre el río Cauca. La localidad 3 comprende las comunas 11, 12 y 13 y barrios de las comunas 7, 8 y 16, en el corazón del actual Distrito de Aguablanca. La localidad 4 cubre los corregimientos de Navarro y del Hormiguero y las comunas 14, 15 y 21; está ubicada en el sector oriental de la ciudad, con borde sobre el río Cauca, tiene comunas deprimidas desde un punto de vista socioeconómico, una zona con problemas ambientales por el basurero de Navarro y otra rural dedicada al cultivo de caña. La localidad 5 viene desde los Farallones, en el occidente, cubre los corregimientos de Pance y La Buitrera y las comunas 17, 18 y 22; colinda en el oriente con la localidad 4, antes de Navarro. Finalmente, la localidad 6 cubre los corregimientos de Pichindé, Los Andes, Villacarmelo y parte de La Buitrera y las comunas 10, 19, 20 y parte de la 9.

Sobre la propuesta de la Alcaldía surgen varios interrogantes, pero solo nos detendremos en tres que nos interesan: en primer lugar, si la propuesta reproduce o no, y en qué medida, la diferenciación socioeconómica de la ciudad; en segundo lugar, si hay una concepción explícita de conservación ambiental que sirva como eje rector de identidad ciudadana y de integración territorial, y en tercer lugar, indagar por las implicaciones subyacentes a la propuesta en el tema de la seguridad para el territorio.

Problemas por resolver: la desigualdad social, la vinculación del tema ambiental y la seguridad ciudadana

El municipio ha establecido una diferenciación, ya hace décadas, entre una parte urbana, compuesta por comunas, y una parte rural integrada por corregimientos y

veredas. Esta es una diferenciación que la nueva reglamentación no tiene en cuenta para hablar de localidades. Parece apropiado proceder de esta manera, si se quiere modificar una distinción entre lo rural y lo urbano que ya no tiene mucho sentido. Pero es un punto problemático si pensamos en la diferenciación socioeconómica de la ciudad y el objetivo estratégico de buscar una relativa participación de todos los estratos en las diferentes localidades. El problema es si las localidades reproducen y profundizan la desigualdad.

En la parte urbana, la distinción tradicional en comunas se fundamenta en criterios de estratificación socioeconómica, buscando homogeneidad hacia adentro. Esto fue importante para orientar el gasto público y llevarlo a los territorios más necesitados. Sobre la orientación del gasto público no se ha dicho suficiente, pero existió, a partir de las comunas, una estrategia contra la desigualdad en la ciudad. Con el tiempo la estratificación de los barrios ha cambiado y seguramente su peso relativo en las comunas. Por su parte, las comunas mismas han cambiado desde el punto de vista de su estrato predominante. Hemos pasado por un proceso de cambios en la estratificación muy importante y el crecimiento y la consolidación de sectores medios es de una magnitud que no era conocida. Independientemente del cambio administrativo en el municipio, se hace necesario un nuevo estudio de estratificación territorial de los hogares. Hacia adelante, dentro de un nuevo modelo administrativo, se requiere hacerle seguimiento a los cambios en la estratificación en las localidades para saber si se profundiza o se contrarresta la desigualdad, un tema central en la estructuración de la ciudad de Cali.

Si nos atenemos a la propuesta que se ha sostenido desde la Alcaldía, esta se refiere a “seis localidades” o alcaldías menores. Tres de ellas van desde los Farallones hasta la parte urbana. La localidad 1, al norte del municipio, la 6 que llega al centro de la ciudad y la 5 que llega al sur con lo que hoy son las comunas 17, 22 y un área de expansión. Las localidades 2 y 3 están en el oriente de la ciudad y la 4 comprende el sector sur de Aguablanca, Navarro y El Hormiguero. Esta propuesta se hace después de un ejercicio de planificación territorial, con criterios diversos y luego de “concertar” intereses. Tiene el problema, en mi opinión, de que profundiza un sentido de segregación de la ciudad que sería necesario contrarrestar. Aunque algunas localidades combinan lo rural y lo urbano, con una estratificación diferenciada, otras, aquellas del oriente, reproducen los rasgos de exclusión y marginamiento que han tenido consuetudinariamente sobre el conjunto de la ciudad. Sería ideal que esto no fuera así y que un alcalde de una localidad con barrios de estrato alto pudiera provenir de barrios de la misma localidad, tradicionalmente excluidos por raza o género. Lo inverso también sería deseable.

Llama la atención que entre los estudios previos que se tuvieron en cuenta para el trabajo de la administración, se incluyó el punto de vista de la Fundación Ríos

y Ciudades,¹ que propone una división en cuatro localidades, teniendo como eje rector las cuencas hidrográficas y “variables de ajuste” relacionadas con dinámicas sociales, accesibilidad, tamaño poblacional equilibrado, equidad en la distribución multiestrato y una orientación desde el occidente hacia el oriente. Estas localidades serían: (1) la que corresponde a Cali-Norte; (2) a Pichindé, Centro, Oriente; (3) a Meléndez, Cañaveralejo, Pondaje, y (4) a Pance, Lilli-Sur.

Esta propuesta es de la mayor importancia, ya que introduce un tema central, el ambiental, como rector de la planificación urbana. No parece que se le haya dado el debido peso en la propuesta final que salió de la administración. El tema que se introduce de la diferenciación de localidades por cuencas permite, más allá de lo que se argumenta en el documento, que se promuevan formas de identidad ciudadana pluriclasistas y pluriétnicas alrededor de los ríos y de su cuidado, fomentando la idea de bien público, en parte de reserva intocable y en parte de conservación requerida, desde los Farallones hasta la desembocadura en el río Cauca.

Finalmente, el tema de la seguridad (Departamento Administrativo de Planeación de Cali y Colectivo Ciudadano Ríos y Ciudades (2019, pp. 193-194) se retoma por la administración como existencia de “equipamientos” de Bomberos, CAI y estaciones de policía, que suman 89 en la ciudad distribuidos en las localidades, en puntos muy específicos de las unidades territoriales. El documento de las dos universidades, Icesi y San Buenaventura, utiliza para su modelaje bases de datos sobre el tema de la seguridad espacializados que se refieren no solamente al equipamiento policial, sino también a la geografía de los homicidios, la densidad de los hurtos, la venta de empanadas (sic) y otras actividades delictivas de alto riesgo social.

Sin duda los temas de seguridad y violencia tienen una base territorial, pero su explicación no se agota en el territorio. Implican tener en cuenta el *orden social de la ciudad* en su conjunto. La microdelincuencia se relaciona con procesos macro que vinculan otros actores y territorios; por tanto, es indispensable trascender la política de más equipamientos y policías como solución a los problemas de seguridad que aquejan a la ciudad. No se puede reproducir un concepto de seguridad sobre la base de indicadores (de inseguridad) que parten de la localización de las víctimas y no de los victimarios y que buscan reproducir las instituciones estatales existentes, que buscan contrarrestarla, sin eficiencia y con impunidad. Se requiere una nueva concepción de seguridad que confronte este problema específico, pero además que aborde los dos temas tratados anteriormente (el ambiental y el de la desigualdad que se relacionan con este).

¹ Véase Departamento Administrativo de Planeación de Cali y Colectivo Ciudadano Ríos y Ciudades (2019, pp. 43-46). Se habla indistintamente de un colectivo ciudadano o de una fundación.

La seguridad ciudadana y algunas consecuencias prácticas para Cali como Distrito Especial

Es indispensable partir de una concepción de seguridad ciudadana que confronte el tema de la desigualdad urbana en Cali, que se proponga copar el territorio con una visión ambiental clara y desarrolle estrategias de seguridad que sean compatibles con estos determinantes.

Consideramos la seguridad ciudadana como un bien público que tiene por agente central a la sociedad civil y a sus distintos actores, y que cuenta con el respaldo y garantía por parte del Estado. Esta noción está en construcción y se debate dentro de una tradición opuesta que ha promovido una noción de seguridad que se entiende como una seguridad del Estado y que se centra en el fortalecimiento de las instituciones estatales que luchan contra el crimen (Guzmán, 2013). El concepto de seguridad ciudadana debe entonces ser apropiado por grupos de la sociedad, como bien público de su interés. Este proceso de apropiación implica intervención social, pedagogía y emergencia de actores colectivos, agentes que logren hacer suyo el concepto y las prácticas que de allí se derivan.

El concepto que se propone se vincula con la idea de respeto por la integridad personal y de los bienes, con propiedad colectiva o individual, entre los miembros de una sociedad. Está asociado con la idea de libertad sin vulnerar la libertad y los derechos del otro, de promover intereses y derechos colectivos y de fomentar una democracia con autoridad. Esta idea de seguridad supone niveles altos de autocontrol y de delegación en instancias colectivas de la sociedad reconocidas. También implica el respaldo del Estado, la resolución de conflictos por parte de instancias sociales, el reconocimiento de la justicia estatal y la aceptación del uso de la fuerza pública, debidamente reglamentada por la ley, allí donde aparecen conflictos de difícil concertación y especialmente en casos de violencia (Abello & Angarita, 2013; Guzmán, 2013). Este concepto es similar al de *seguridad humana*, desarrollado por la ONU (2020), que busca el empoderamiento de las personas, en sus contextos, y diseñar estrategias preventivas y de resolución de conflictos, promoviendo el desarrollo y los derechos humanos de todos. Tal vez, la precisión que hacemos, en la tradición del concepto de seguridad ciudadana, busca fortalecer al individuo, sus grupos primarios e instituciones, en cuanto capital social, y asignarle al Estado responsabilidades en el control de la seguridad, la justicia y los derechos humanos.

En el marco de lo planteado, se puede argumentar que la seguridad ciudadana puede estar afectada directamente por los mismos ciudadanos, de manera inten-

cional o no intencional, o bien, y este es un elemento fundamental para nuestro planteamiento, por la manera como nos relacionamos con la naturaleza y la afectamos, en una doble vía: el deterioro que le producimos como sociedad y los riesgos que corre la sociedad a causa de eventos naturales. En las interacciones entre ciudadanos, su integridad personal se puede ver afectada con delitos como los homicidios, las lesiones, las violaciones, el maltrato familiar o las riñas, entre otros. Sus bienes, individuales o colectivos, se pueden ver afectados por delitos como los hurtos, las expropiaciones, los desplazamientos, las invasiones. La seguridad entre individuos se ve afectada de manera “no intencional” con las diversas formas de accidentalidad, de tránsito, en el trabajo, en el hogar. Finalmente, la naturaleza puede manifestarse con inundaciones, incendios, movimientos de tierra, afectando la ciudadanía. Pero la sociedad también interviene afectando la naturaleza: deforestando, modificando el curso de las aguas, consumiendo los recursos naturales como si fueran infinitos. Todo esto está implicado en un concepto de seguridad ciudadana como bien público.

Llegar al territorio y a su población con estrategias de seguridad ciudadana que logren contraponerse al deterioro ambiental, a la accidentalidad y al conflicto violento entre personas y propiedades, supone estrategias específicas como las siguientes:

En relación con el medioambiente

Declarar zonas que sean estrictamente reservas naturales de agua, fauna y bosques. Las localidades de los distritos deben llegar a estas zonas y tener, en parte, una responsabilidad de conservación. Hay que fomentar los comités ciudadanos de cada localidad encargados de este tema y consolidar la idea de guardas o policías forestales. La unidad estatal de prevención que tiene experiencia y conocimiento en el caso de Cali, debe estar atenta a riesgos por posibles eventos naturales. La disponibilidad del cuerpo de bomberos es clave.

En relación con la accidentalidad

Este no es un tema de seguridad que compete exclusivamente a las localidades, pero sí es de su interés e injerencia ante las autoridades municipales. El tránsito automotor es el tema principal y de allí se derivan temas de ingeniería vial y espacio público adecuado para el tránsito peatonal y vehicular. Muy importante es el servicio de transporte público, la regulación del tránsito de vehículos y motos y la reivindicación de una ciudad y unas localidades para los peatones. Todo esto debe llevar a una mejor seguridad ciudadana y una menor accidentalidad. Aunque no se puede

prescindir de las guardas de tránsito, sí se debería pensar en que la policía tuviera funciones de regulación del tránsito que no las tiene hoy claramente estipuladas.

En cuanto al conflicto urbano violento entre personas y propiedades

Este es el tema de mayor preocupación en el campo de la seguridad ciudadana. Aquí se espera la acción más clara de la policía en el territorio y las localidades. Es importante el tema abordado por el informe de las universidades de la Alianza en cuanto a los “equipamientos” mínimos necesarios. Pero se debe hacer énfasis, más adelante se proporcionarán algunos datos, en el papel de las casas de justicia y de las comisarías de familia que pueden brindar justicia de manera rápida sin tener que pasar por un trámite de Fiscalía, más demorado y para los delitos más graves. El papel central de las localidades está en establecer vínculos de comunicación entre la ciudadanía, sus organizaciones y la actividad de la policía, para que esta sea más eficiente y tenga legitimidad ante la población.

Contrarrestar el crimen organizado

Varios analistas han argumentado sobre el papel rector que el crimen organizado ha tenido en la ciudad de Cali desde finales de los años ochenta (Guzmán, 2017). El crimen organizado tiene efectos en el territorio (lugares de tráfico, venta y consumo de drogas ilícitas), pero no se explica por el territorio en que actúa, más bien como una “trinchera” para poder producir. Unas localidades pueden estar más afectadas que otras por el crimen organizado, pero este se justifica en la convivencia con el “orden social” general de la ciudad. Las políticas de seguridad, en el ámbito de localidades como tales, no están orientadas a contrarrestar el crimen organizado. Pueden actuar como instancias de denuncia para acciones que comprometen a las autoridades municipales o nacionales.

Temas de orden público

En el posconflicto, las manifestaciones ciudadanas van a aumentar como ya ha sucedido. Un rasgo central es la participación notable de jóvenes y mujeres en temas que no son los políticos tradicionales, que tienen que ver con la naturaleza, el descontento con la precariedad del empleo y un futuro incierto. Es notable el llamado a las manifestaciones pacíficas, pero se entremezclan con grupos y acciones que claramente son delincuenciales y violentos; por tanto, en las localidades, sus organizaciones y representantes deben defender a toda costa las manifestaciones pacíficas y condenar dichos excesos. Un tema que no se ha planteado claramente es que la manifestación pacífica no puede oponerse al tránsito y la movilidad de quienes quieren y también tienen el derecho a movilizarse. En este asunto, las loca-

lidades pueden desempeñar un papel importante que reivindique la movilización de protesta ciudadana y permita la movilidad, por ejemplo de quienes deben trabajar.

El conflicto armado y la ciudad

La ciudad ha sido impactada por el conflicto político armado, sin duda alguna. Pero cada vez lo será menos, aunque esto no significa que la violencia urbana vaya a disminuir. Las localidades poco pueden hacer para contrarrestar el conflicto político armado, asunto que compete al Gobierno nacional, aunque pueden favorecer las instituciones dedicadas a la reinserción y promover el empleo de poblaciones desplazadas por el conflicto.

En suma, las estrategias de seguridad desempeñan, unas más que otras, un importante papel en el campo de la seguridad ciudadana. Nos encontramos en medio de una ciudad altamente desigual. La estrategia de seguridad ciudadana propuesta busca fomentar la ciudadanía en derechos y deberes, comenzando por los fundamentales que tienen que ver con la vida. No es posible la igualdad social, tampoco es deseable, pero sí se puede propender por una ciudadanía plena.

Nota breve sobre criminalidad en Cali y su explicación

Vale la pena, al volver sobre las cifras de violencia urbana, insistir en su diferenciación y en la necesidad de lograr una interpretación de conjunto que nos lleva más allá de la geografía de las víctimas e indica la importancia de tener en cuenta la ciudad y su región de influencia. En los últimos cinco años, la tasa de homicidios en Cali ha descendido para llegar en 2019 a 49,7 por cada 100.000 habitantes, tasa estimada teniendo en cuenta la población ajustada por cobertura del censo de 2018.² Es una tasa muy alta, aproximadamente el doble de la tasa nacional. Si se comparan los datos de homicidios³ entre los años 2008 y 2017, además de la concentración espacial, destacamos la importancia de tener en cuenta, para describir los hechos, el sexo y la edad, el tipo de arma y el posible móvil de los hechos. Así, la participación del sexo masculino (como víctimas) es del 93,1 % en 2008 y disminuye al 91,8 % en 2017. La edad de la víctima corresponde en el 55,3 % de los casos a jóvenes entre 15 y 29 años en 2008 y pasa a ser del 60,3 % en 2017; es decir, hay un aumento importante en la participación de este grupo de edad. En el 81,4 % de los casos en 2008 se usaron armas de fuego. Este porcentaje disminuyó al 79,0 % en 2017, disminución leve. En cuanto al

2 Información obtenida de *Revista Criminalidad* de la Policía Nacional y Observatorio del Delito, Cali. Datos del DANE de población con proyecciones de 1980 a 2005, revisados en noviembre de 2019. Datos para 2018 según datos censales de 2018 ajustado.

3 Se consultó la página web del Observatorio del Delito del municipio y se trabajó con los informes anuales para los años 2008 y 2017.

territorio, hay una fuerte concentración espacial: en 2008, el 30,7 % de los homicidios se concentran en las comunas 13, 14 y 15 de la ciudad. Este porcentaje pasa a ser del 32,4 en 2017, con variaciones en la participación por comunas: en la 13 hay disminución, pero en la 15 hay un aumento importante. En cuanto al móvil, el Observatorio del Delito del municipio identifica que en el 19,1 % de los casos en 2008 hubo un tema de convivencia, y en el 59,0 % un tema de delincuencia. En 2017, por su parte, la participación de los homicidios por convivencia aumentan al 31,2 % y los de delincuencia a su vez al 61,4 %. Finalmente, sobre los móviles, en 2008, el Observatorio considera que el 72 % de los homicidios se distribuyen así: 50 % venganzas, 9,2 % riñas, 7,6 % hurtos y 5,2 % pandillas. En 2017 las venganzas suman el 38,5 %, las pandillas el 14,6 %, las riñas el 10,8 % y los hurtos el 8,5 %, para un total del 72,4 % de los casos. Disminuyen las venganzas, pero la participación de pandillas aumenta sustancialmente y crecen los móviles por hurto y por riñas. En ambos años hay un número significativo de casos sin información. De manera general, esta fenomenología lleva a pensar en la intervención cruzada de temas espaciales que efectivamente se presentan y que recaen en víctimas jóvenes y masculinas, prioritariamente, con otros factores explicativos subyacentes que trascienden territorios específicos y nos remiten al funcionamiento global de la ciudad. El peso grande de violencia organizada que no tiene una base territorial única, y menos en las localidades desfavorecidas desde el punto de vista socioeconómico, operan como trincheras de la delincuencia organizada que se entronca también con el poder de la ciudad.

Si nos referimos a los hurtos, el Observatorio reporta 21.641 casos en 2017. El 36,5 % de los casos son hurtos a “personas” directamente, con o sin violencia; el 20,8 % son hurtos de “celulares”; el 11,32 % son hurtos a “establecimientos”; el 11,28 % son hurtos de “motos”; el 8,10 % de “residencias”; el 7,58 % de “vehículos”; el 3,4 % de “autopartes”; el 0,9 % de “bicicletas”, y el 0,1 % de “fincas”. Como rasgo predominante, se puede deducir una forma organizada de este tipo de crimen alrededor de mercados de los bienes sustraídos. En cuanto a la “espacialidad”, los robos se concentran en las comunas 2, 3, 17 y 19, con el 24 % de los robos de la ciudad. Son las comunas donde predominan el comercio y las unidades residenciales de estrato 5 y 6. La presencia de violencia se puede deducir por el uso de armas de fuego o blancas en el 38,1 % de los casos, contra un porcentaje alto de “oportunidad” (20,5 %) o bien de “halado” (12,7 %). En conjunto, estos datos “objetivos” reflejan una situación de inseguridad complicada para la ciudad, en términos de hurtos. De manera general, aparece de nuevo una espacialidad concentrada en comunas distintas con un rasgo importante que indica la participación de formas organizadas de criminalidad sobre los bienes.

Si se tiene en cuenta la violencia intrafamiliar, según estudio del Observatorio con fuente en datos de la Policía,⁴ en 2010 se presentaron 2342 casos en Cali; en 2018 fueron 4624. Para todo el periodo de nueve años se presentaron 34.294 casos, con un promedio anual de 3810. Es un delito en claro ascenso de denuncias que debe tener un nivel alto de “delito oculto” o no denunciado. La concentración mayor está en las comunas 6, 8, 13, 14, 15 y 21. En 2010, el 82,9 % de las víctimas fueron mujeres y en 2017 fueron el 79,7 %, es decir hay una ligera disminución. La edad que concentra el mayor número de víctimas está entre 21 y 40 años. Habría que detenerse más para analizar el cambio que se presenta en el tipo de medio de violencia que se utiliza. En 2010, el 95 % fue con un medio “contundente” y en 2017 este medio se utilizó en el 40 % de los casos. Es un cambio drástico y se requiere saber los medios alternativos utilizados. En general, la violencia intrafamiliar permanece oculta. Sus dimensiones pueden ser muy importantes. No es un tema del presente; está arraigado en formas de reproducción de la cultura patriarcal y machista, y no necesariamente predomina en territorios específicos.

Al tener en cuenta, entre 1999 y 2012, los Delitos Asociados con la Violencia (DAV),⁵ para el área metropolitana de Cali, que pueden servir de indicador de lo que sucedió en Cali, el 67 % de todos los delitos son DAV para el periodo. Si sacamos los promedios de cada tipo de delito para el periodo y su participación porcentual dentro de los DAV, encontramos que el 12,69 % son homicidios y el 19,38 % son lesiones personales (para un total del 32,07 % del delito). El 27,7 % son delitos contra el patrimonio; el 12,62 % delitos contra la familia; el 10,54 % delitos contra la seguridad pública; el 9,47 % contra la salud pública; el 5,69 % son amenazas, y el 1,99 % delitos contra la integridad sexual. En conjunto, este es un buen indicador de la magnitud y el carácter de la violencia delictiva en el área metropolitana de Cali y, por inferencia, en Cali.

La información anterior se refiere a delitos y DAV, específicamente homicidios, hurtos y violencia intrafamiliar. Es importante su cuantificación y georreferenciación, que de todas maneras es diversa, pero otro asunto es su explicación. Hay justificaciones para cada escenario de violencia urbana y una explicación fundamental que vincula el conjunto de hechos con el orden social urbano en general. El punto al que se quiere llegar es que, aunque puede haber una dinámica de cada localidad asociada con los hechos, dar cuenta de ellos implica una visión de conjunto y una política de seguridad ciudadana acorde. Queda muy claro que los homicidios son tal vez el delito más significativo, pero los delitos que están asociados a la violencia

4 Página del Observatorio consultada en enero de 2020.

5 También con fuente en la Policía, pero seleccionados dentro del Código Penal por su estrecha asociación con la violencia. Véase Guzmán y Rodríguez (2017).

y que no son homicidios son de diversa etiología y están en ascenso. La seguridad ciudadana y las instituciones estatales, en primer lugar, deben orientar esfuerzos para contrarrestarlos.

Conclusiones

1. Es muy importante, en una ciudad como Cali, que se caracteriza por sus rasgos de fragmentación socioeconómica urbana, desarrollar una estrategia de seguridad ciudadana que tenga como propósito la ciudadanía, promoviendo un sentido de identidad y pertenencia con el territorio, más allá de las diferencias étnicas y de clase de la población.
2. Una estrategia de seguridad ciudadana debe introducir el criterio ambiental y ecológico para definir el conjunto del territorio y la diferenciación del municipio en localidades. Este criterio actúa como un factor que crea identidad y allí deben hacer presencia diferentes sectores sociales.
3. Los anteriores criterios pueden llevar a que el número de localidades sea menor que el argumentado desde la administración. Pueden ser cuatro localidades, como lo sostiene el Colectivo Ciudadano Ríos y Ciudades. Esto puede traer beneficios por la mayor eficiencia en el tamaño de las burocracias estatales que se crean y su mejor respaldo presupuestal. Hay que promover la idea de desarrollo urbano sostenible en contra del clientelismo territorial.
4. Para una reorganización como Distrito Especial, es indispensable manejar un concepto complejo de seguridad ciudadana: riesgos naturales, violencias, criminalidad. Con más detenimiento, se requiere evaluar los efectos prácticos de las políticas públicas de seguridad ciudadana en los últimos gobiernos en estos aspectos (Guzmán, 2020), y ver las implicaciones de una nueva propuesta de ordenamiento territorial sobre un concepto complejo de seguridad ciudadana.
5. La Policía es la institución estatal más importante para la seguridad ciudadana. Pero venimos de más de cincuenta años de conflicto armado y de injerencia de organizaciones armadas diversas. No contamos con una Policía para los “ciudadanos” y la organización de Cali como Distrito Especial es una oportunidad para repensarla, dentro de los marcos legales vigentes y si es necesario promoviendo modificaciones. La Policía debe tener una base territorial y una autoridad local más sólidas y contar con reconocimiento ciudadano.⁶

⁶ La organización inicial de la Policía en Colombia está en el Decreto 1000 de 1891. Se contó con la asesoría francesa del profesional en el tema, el señor Gilibert, quien insiste, desde esa época, en diferenciar las funciones del Ejército y las de la Policía, haciendo de esta una institución de carácter civil. Véase Castaño Castillo (1947).

6. La organización de Cali como Distrito Especial puede ser la “ventana de oportunidad” más significativa en esta coyuntura para que las localidades se apropien del tema de la seguridad, sin que sufran victimización por ello. Hay niveles de organización bajos, poca credibilidad en la Policía por parte de los pobladores y temor a denunciar. Formas comunitarias fortalecidas de capital social pueden estar orientadas a defender una política de seguridad ciudadana.
7. El método que se usa para diagnosticar un tema como la seguridad ciudadana debe implicar el manejo de un concepto que permita criticar la realidad existente y proyectar un conjunto de ideas hacia una realidad deseada. El método no nos puede llevar a reproducir la realidad existente con ajustes. Por su parte, las bases de datos siempre tienen problemas de confiabilidad; deben utilizarse, a pesar de ello, pero se requiere tener precaución sobre lo que dicen y sobre las generalizaciones cuantitativas y las correlaciones que se formulan. Un buen ejercicio alternativo es poner los datos en función de su significado histórico, en procesos que permiten contextualizar y explicar. Esta es una enseñanza de los sociólogos urbanistas clásicos.

Referencias

- Abello, C., Angarita, A. & Angarita, P. E. (2013). Nuevo pensamiento sobre seguridad en América latina. CLACSO y Universidad de Antioquia.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (junio de 2019). Cali-Distrito: propuesta de reforma Administrativa.
- Alianza de Universidades: Icesi-Universidad San Buenaventura (USB) Cali. (2019). Propuesta de localidades para Cali Distrito Especial.
- Castaño Castillo, Á. (1947). La Policía: su origen y su destino. CAHUR.
- Castells, M. (1976). La cuestión urbana. Siglo XXI Editores.
- Departamento Administrativo de Planeación de Cali. (2019). Cali Distrito Especial: Documento técnico de soporte de delimitación de localidades. (Documento inédito)
- Foucault, M. (2004). Clase sobre la Policía como producto de la razón de Estado moderna. En Seguridad, territorio, población (pp. 355-409). Fondo de Cultura Económica.
- Guzmán, Á. (2013). Seguridad ciudadana y seguridad del estado. En A. Colak, A. Angarita & P. E. Angarita, Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina. CLACSO.
- Guzmán, Á. (ed.). (2018). Ciudad y Violencia. Centro Editorial UAO.
- Guzmán, Á. (2020). Tendencias de la criminalidad y políticas de seguridad ciudadana en Cali (1980-2018). (Documento de trabajo UAO inédito)
- Harvey, D. (1996). Justice, nature and the geography of difference. Blackwell Publishers.

- Johnson, E. A. (1995). *Urbanization and Crime*. Cambridge University Press.
- Park, R. & Burgess, E. (1974). *The city*. University of Chicago Press.
- Tilly, C. (1992). El Estado y sus ciudadanos. En *Coerción, capital y Estados europeos: 990-1990* (pp. 149-191). Alianza.
- Weber, M. (1969). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

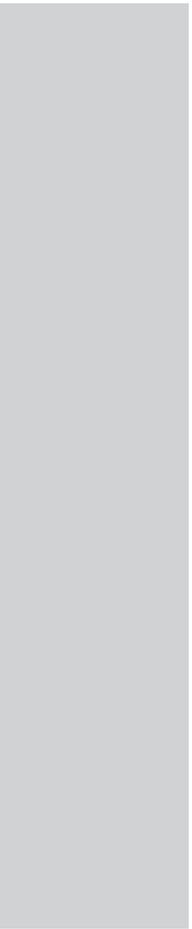
C A P Í T U L O

16

**REGIONES URBANAS:
UNA PERSPECTIVA
TERRITORIAL DE
OPORTUNIDADES Y
RESTRICCIONES DE
MOVILIDAD URBANA
PARA SANTIAGO DE CALI**

**CIRO JARAMILLO
ALEJANDRO L. GRINDLAY
CARMEN LIZÁRRAGA MOLLINEDO**

DOI: 10.51564/2021.18



Introducción

Un reto que afrontan las dependencias y los equipos de planeación y gestión en el gobierno de la ciudad, es la implementación del Distrito Especial en Santiago de Cali. La configuración de las localidades que podrían conformar esta nueva unidad administrativa es posible analizarla desde cinco aspectos interrelacionadas entre sí: político-administrativo, físico y morfológico, socioespacial y cultural, psicológico y comportamental y relaciones funcionales y redes de cooperación (Breitung, 2011). En este contexto, la definición y delimitación del territorio municipal para propósitos de desarrollo y solución de problemas a escala administrativa, se relaciona de manera importante con aspectos como variables socioeconómicas y de la movilidad en la región de interés. En este ámbito se reconoce en la literatura diversos abordajes para tratar este aspecto: indicadores demográficos, indicadores de oferta de infraestructura de transporte, combinación de los dos anteriores, entre otros. Estos enfoques de planeamiento del territorio analizan las variables y procuran representar las complejas relaciones presentes en el área de estudio (Santos *et al.*, 2014; Manzato *et al.*, 2006; Rodríguez da Silva *et al.*, 2014).

De acuerdo con lo anterior y desde una mirada territorial, la deficiencia en la accesibilidad y la movilidad suele ser un factor que se asocia a la exclusión social, la cual se manifiesta en gran medida en grupos residentes en las periferias de las ciudades, con acceso restringido a oportunidades que no les permiten participar de actividades esenciales y cotidianas. Esto es asumido, con frecuencia, como parte del círculo vicioso de la pobreza, como se ha demostrado en varios lugares (Barbero, 2006). Por tanto, es relevante mostrar los desequilibrios entre las necesidades de transporte y la provisión en un sistema de transporte público, principalmente cuando este ha intentado ser mejorado con la implementación de sistemas de buses de tránsito rápido (BRT). Se ha demostrado, además, la existencia de estas brechas en la literatura, identificándose empíricamente en análisis cartográfico (Jaramillo *et al.*, 2012). Estas diferencias se han evidenciado también en ciudades latinoamericanas y alrededor del mundo (Fransen *et al.*, 2015; Lucas *et al.*, 2016a; Lucas *et al.*, 2016b; Venter, 2016).

El propósito de este trabajo es explorar la distribución espacial de las diferencias entre oportunidades de movilidad asociadas al acceso de la población al sistema de transporte público BRT, frente a las limitaciones asociadas a las desventajas de transporte relacionadas con las variables socioeconómicas de las comunas en que está dividida, en el contexto urbano, la ciudad de Cali. En este orden de ideas, se identificaron tanto las necesidades de movilidad como la provisión de transporte público urbano al BRT. Se abordó este análisis desde las perspectivas de la estadística descriptiva y del análisis espacial. Adicionalmente se destaca que la importancia de Santiago de Cali radica, entre otros aspectos, en ser considerada la tercera área urbana más poblada de Colombia, después de Bogotá y Medellín (Montoya-Garay, 2013).

En 2009 se implementó el sistema de transporte público BRT para resolver los problemas de caos, inseguridad y, en algunos casos, de operación informal del sistema tradicional, denominado el transporte público colectivo (TPC) existente en la ciudad hasta ese momento. El BRT, llamado Masivo Integrado de Occidente (MIO), transformó la movilidad en la ciudad, pues este sistema está caracterizado por tener una estructura con corredores troncales de carriles segregados y preferenciales destinados para el uso exclusivo de buses de alta y media capacidad, abastecidos a su vez por líneas pretroncales y alimentadoras. La movilidad existente en la ciudad se transformó de manera drástica: se pasó de aproximadamente 30 compañías operadoras a 5; de 250 rutas a 80; de 10.500 km de longitud de ruta a 1000 km; de 45 km de longitud promedio de ruta a 15 km; de 1.000.000 km recorridos por día a 182.000 km; de 4289 vehículos a 937, y condujo a una transformación positiva de la calidad de la movilidad urbana (Jaramillo *et al.*, 2012). Estudios posteriores sobre este sistema han demostrado que, a pesar del progreso en los servicios de transporte público para la movilidad urbana, todavía hay margen para mejorar, es decir, el sistema MIO ha alcanzado niveles buenos de cobertura espacial; sin embargo, las características de la operación del sistema de los autobuses en áreas de estratos socioeconómicos bajos, es sensiblemente más deficitario (Scholl *et al.*, 2016).

En vista de esta necesidad de mejoras, se consideró importante profundizar en el análisis del sistema BRT; en este sentido, se presentan la metodología, los resultados y las conclusiones del estudio realizado.

Metodología

Con la finalidad de evaluar la distribución espacial de las oportunidades de movilidad relacionadas con el acceso de la población al BRT y las necesidades estimadas de movilidad en transporte público de las comunas, se identificaron en la literatura dos índices especializados para caracterizar esta situación: el índice de necesidades sociales de transporte (ITSN), en adelante, necesidad, y el índice de provisión de transporte público (IPTP), en adelante, provisión, en términos absolutos

(A) y relativos (R) en relación con el área y la población respectivamente, en cada comuna (tabla 1). La necesidad se asocia con las limitaciones en el contexto de la desventaja en transporte y las variables socioeconómicas para las comunas de Santiago de Cali. En la ciudad hay veintidós comunas que están clasificadas por seis estratos socioeconómicos fijados y adoptados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Rosero, 2004). Los menos privilegiados, con los menores valores de la estratificación socioeconómica, se encuentran en las zonas periféricas que, además de tener la desventaja de estar a la mayor distancia del área central, también cuentan con una infraestructura de transporte con las peores condiciones, no solo por las deficiencias en el estado de las superficies de rodadura y el drenaje de las carreteras, sino también, en algunos casos, por la sección transversal de las vías estrechas y pendientes muy fuertes (figura 1).

Tabla 1.

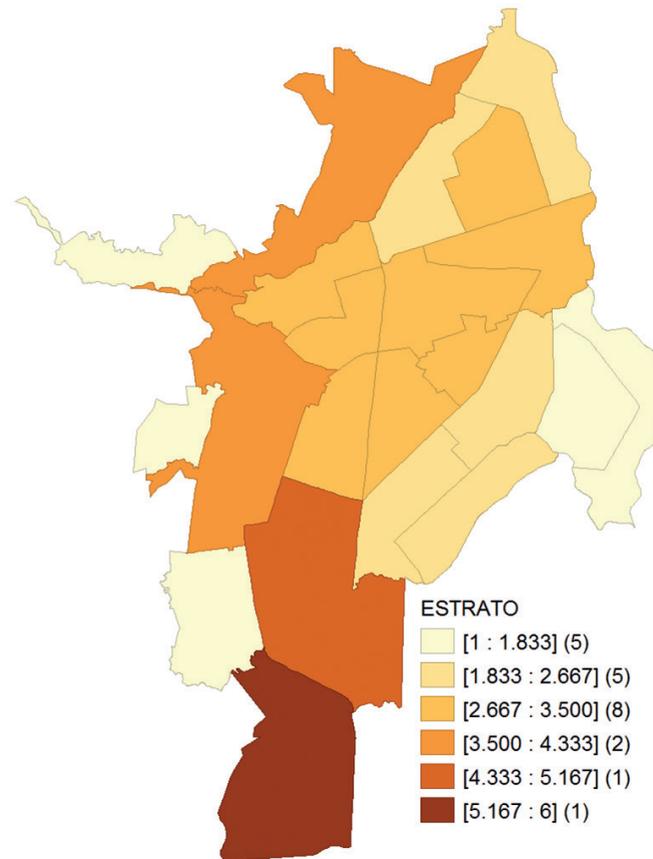
Valores de necesidad y provisión absoluta (A) y relativa (R) por comuna

Comuna	Índices			
	Necesidad-A	Necesidad-R	Provision-A	Provisión-R
1	35,80	100,00	0,00	0,00
2	38,20	26,50	51,14	25,71
3	18,03	59,81	89,18	100,00
4	24,53	54,44	58,51	51,75
5	41,18	38,72	61,47	30,27
6	92,50	82,37	56,73	16,43
7	36,60	65,91	69,31	46,14
8	39,09	40,66	56,24	28,21
9	19,99	55,79	83,52	85,5
10	38,87	32,86	100,00	47,51
11	45,81	56,57	93,79	46,92
12	30,67	62,98	32,72	24,23
13	100,00	90,12	36,36	10,31
14	93,81	95,42	55,32	17,55
15	72,57	90,36	41,72	16,26
16	43,07	59,67	53,85	28,02
17	41,23	24,18	45,69	21,43
18	48,72	69,60	25,53	13,02
19	41,88	29,14	57,25	28,12
20	35,68	86,96	16,45	12,59
21	51,93	93,16	55,55	31,63
22	0,00	0,00	13,02	82,58

Fuente: Jaramillo *et al.* (2012).

Figura 1.

Mapa de estratos socioeconómicos por comuna en Santiago de Cali

Fuente: Jaramillo *et al.* (2012).

Por su parte, la provisión tiene como objetivo desarrollar una métrica comparable y representativa del nivel de suministro de transporte público disponible en cada comuna; este se basa en la existencia o no de paradas del BRT, en las frecuencias de paso y capacidades de pasajeros en los buses que prestan el servicio. Los detalles de conceptualización, formulación y cálculo de los índices ITSN e IPTP se detallan en Jaramillo *et al.* (2012).

Para evaluar sus resultados en profundidad, inicialmente se realizó un análisis estadístico descriptivo con medidas de tendencia central y de dispersión de los datos

(Ferreira, 2016). A partir de esta etapa se realizó un análisis exploratorio de datos espaciales (ESDA), una herramienta que permite realizar un estudio inicial antes de procedimientos estadísticos más complejos (Anselin, 1999; Aguiar & Manzato, 2017). La intención fue conservar la estructura de la información en términos del comportamiento univariado y bivariado de la necesidad y provisión de transporte. Para ello, se consideró la matriz de los datos correspondientes a los indicadores normalizados entre mínimo y máximo para las comunas estudiadas.

A nivel univariado, se determinaron las medidas de tendencia central, como media aritmética y mediana, y las medidas de dispersión como desviación estándar, asimetría y curtosis (Anselin, 2005). Por otro lado, la posible distribución normal de las variables se evaluó mediante la prueba de Shapiro-Wilk, utilizada para un grupo de menos de cincuenta (50) unidades, como es el caso de este estudio (Shapiro & Wilk, 1965).

Con el fin de representar los indicadores, que estaban normalizados entre el mínimo y el máximo, los valores se transforman en la variable estandarizada z ; el análisis de estos nuevos valores permite hacer comparaciones independientes de la unidad de medida y escala original escogida en cada índice. Este reescalamiento de los valores permitió la representación cartográfica de los índices siendo, además, perfectamente comparables para los diferentes indicadores empleados (Anselin, 2005). La expresión utilizada para el cálculo de la variable estandarizada es la siguiente:

$$z = \frac{x_i - \mu}{\sigma}$$

Donde:

z : variable estandarizada

x_i : valor del indicador en una comuna i

μ : promedio del indicador

σ : desviación estándar del indicador

Con base en los valores de variables estandarizadas de cada indicador, se realizó un análisis espacial de su distribución en términos de los mapas de desviación estándar.

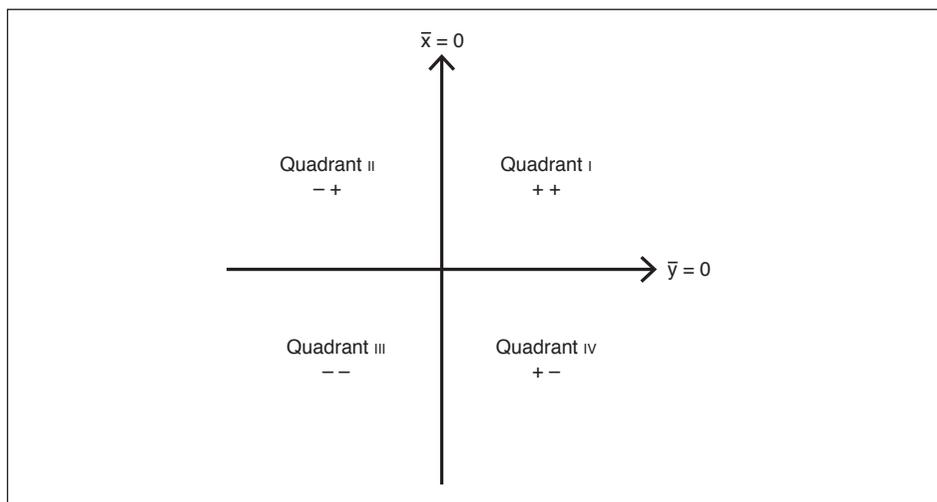
Desde la perspectiva del análisis univariado y con el apoyo de los diagramas de caja, los valores extremos se identificaron como una representación útil del ESDA, por lo que un valor se considera anómalo cuando excede de 1,5 el rango intercuartílico formado por la diferencia entre los valores que ocupan la posición del 25 % al 75 %, respectivamente.

A nivel bivariado, el análisis de los indicadores se sustentó en procesos comparativos del comportamiento de los índices; la técnica utilizada se apoyó en los diagramas de dispersión, a partir de los cuales las nubes de puntos formados por los valores para cada comuna muestran una aproximación al significado y la intensidad de la relación existente entre ellos. Se utilizaron los coeficientes de correlación de Pearson y Spearman para explorar la relación entre las variables, según sean sus distribuciones normales o no. Con respecto a la evaluación de la significancia en ambos casos, la hipótesis nula H_0 indica que la configuración espacial ocurre al azar.

Con el apoyo de la técnica de visualización geográfica se pudieron apreciar las relaciones presentes a nivel bivariado; es así como al relacionar la cartografía y la información alfanumérica de estas relaciones se ilustraron espacialmente a partir de las selecciones parciales en el diagrama de dispersión. En los diagramas de dispersión contruidos con valores de puntuación z , cada uno de los ejes representa la media de la variable correspondiente y toma el sector central del gráfico y los cuatro cuadrantes básicos definen, en el espacio, las relaciones existentes, positivas (+) y negativas (-) para los valores que están en posiciones por encima y por debajo de la media respectiva (Anselin, 2005; Bosque-Sendra & Zamora-Ludovic, 2002; Buzai & Baxendale, 2006) (figura 2). Al estimar la línea de ajuste basada en la nube de puntos y al observar los cuadrantes en los que se traza su trayectoria, se determina que si esta se da entre los cuadrantes I y III la relación es positiva y si su trayectoria es entre los cuadrantes II y IV la relación es negativa.

Figura 2.

Cuadrantes de relaciones bivariadas entre variables con puntaje z



Resultados

Los datos básicos para este análisis fueron los resultados de la necesidad y la provisión calculados previamente para cada comuna, tanto absolutos (A) como relativos (R), como se expuso en la tabla 1. El análisis estadístico descriptivo correspondiente se aprecia en la tabla 2. Al revisar las medidas de tendencia central, como el promedio, se aprecia que de los cuatro indicadores, el de provisión-R presenta el valor más bajo en función del suministro de transporte y el valor más alto de la necesidad-R; en ambos casos los índices más relevantes fueron los relacionados con el área y la población. En cuanto al comportamiento de la mediana, es análogo a lo apreciado con el promedio, pero con valores un poco más altos. Al comparar estos dos estadísticos, la proximidad entre ellos es más notable para el caso de necesidad-R y de la provisión-A, lo que refleja una distribución más cercana a la simetría. En lo que respecta a la desviación estándar, los valores para los indicadores calculados son similares, lo que indica un comportamiento de las distribuciones similar, en contraste con el promedio. La asimetría o distorsión horizontal de la necesidad-R y la provisión-A se encuentra a la derecha del centro del histograma, pero cerca de él. Por otro lado, la necesidad-A y la provisión-R están orientadas a la izquierda. En cuanto a la curtosis o distorsión vertical, para la necesidad-R y la provisión-A es más plana, y para la necesidad-A y la provisión-R es más protuberante. La prueba de Shapiro-Wilk propone como hipótesis nula H_0 que la distribución de los datos sigue una distribución normal, como se aprecia en el resultado de la prueba estadística para la necesidad-R y la provisión-A, el valor de la significancia es $p > 0,05$. Por tanto, estos dos indicadores no rechazan la hipótesis nula H_0 , es decir, tienen una distribución normal, al contrario de lo que se aprecia con los índices de necesidad-A y provisión-R.

Tabla 2.
Estadística descriptiva de necesidad y provisión de transporte

Estadístico	Índices			
	Necesidad-A	Necesidad-R	Provisión-A	Provisión-R
Promedio	45,007	59,782	52,425	34,735
Mediana	40,135	59,740	55,435	28,070
Desviación típica	24,776	27,366	25,726	25,933
Asimetría	0,930	-0,316	-0,063	1,286
Curtosis	0,852	-0,615	-0,110	1,119
Prueba de Shapiro-Wilk	0,878	0,955*	0,967*	0,864
(Significancia p)	(0,011)	(0,398)	(0,632)	(0,006)

* Se acepta H_0 , distribución normal.

En consecuencia, los resultados revelaron que la distribución de los índices, necesidad-R y provisión-A, presentan una distribución normal, en contraste con los otros dos indicadores. Estos índices también se han representado cartográficamente con respecto a su desviación estándar y, de manera general, se aprecia que en la periferia del área de estudio, donde se encuentran las comunas de bajos ingresos: la distribución de los valores por debajo del promedio es mayoritaria con quince comunas en el caso de provisión-R y la distribución de los valores por encima del promedio es mayoritaria con once comunas en el caso de necesidad-R (figura 3b y 3d).

En la figura 3a se muestran: los valores más bajos de necesidad-A en dos comunas en el centro de la ciudad y una en la zona sur; los valores más altos en tres comunas en la zona centro-oriental y una en el sector nororiental. Por otra parte, se presentan: los valores más altos de provisión-A en cuatro comunas del centro de la ciudad y los valores más bajos se presentan en cuatro comunas en la parte occidental y sur de la zona de estudio (figura 3c). El comportamiento de estos índices en el resto de la ciudad es más próximo al promedio.

En la representación de necesidad-R identifica una comuna en el centro-occidente y cuatro en el centro-oriente con los valores más altos, una franja norte-sur se identifica con cuatro comunas con los valores más bajos en relación con el promedio del índice (figura 3b). Por otra parte, al analizar la distribución de provisión-R, se pueden apreciar dos comunas en el centro y una comuna en el sur con los valores más altos por encima del promedio y con los valores más bajos se destaca una comuna en la zona centro-occidente. El comportamiento de estos índices en el resto de la ciudad es más próximo al promedio (figura 3d).

Los resultados del análisis de los diagramas de caja revelan los valores atípicos mostrados en las comunas para los índices: provisión-A, provisión-R y necesidad-A (figura 4). En la representación de la provisión-A se encontró un valor extremo en el centro de la ciudad; en provisión-R el punto alto anómalo también está en la zona central, pero correspondiendo con el centro histórico de la ciudad. El índice necesidad-A tiene un valor atípico con un valor bajo en la parte sur, que coincide con la comuna de estrato socioeconómico más alto de la ciudad; los valores atípicos altos de este índice se encuentran en las comunas ubicadas en el centro-oriente y el nororiente de la zona de estudio, donde los estratos socioeconómicos son los más bajos de la ciudad.

En la tabla 3 se muestran los valores de los coeficientes de correlación utilizados para la relación entre los índices de necesidad y de provisión. Se identifica que los valores de las correlaciones entre necesidad-A y necesidad-R con provisión-R tienen un $p\text{-value} < 0,05$, lo que permite rechazar la H_0 y aceptar que la configuración espacial entre ellos no se produce de manera aleatoria; en todos los casos

Figura 3.

Mapas de desviación estándar de necesidad y provisión

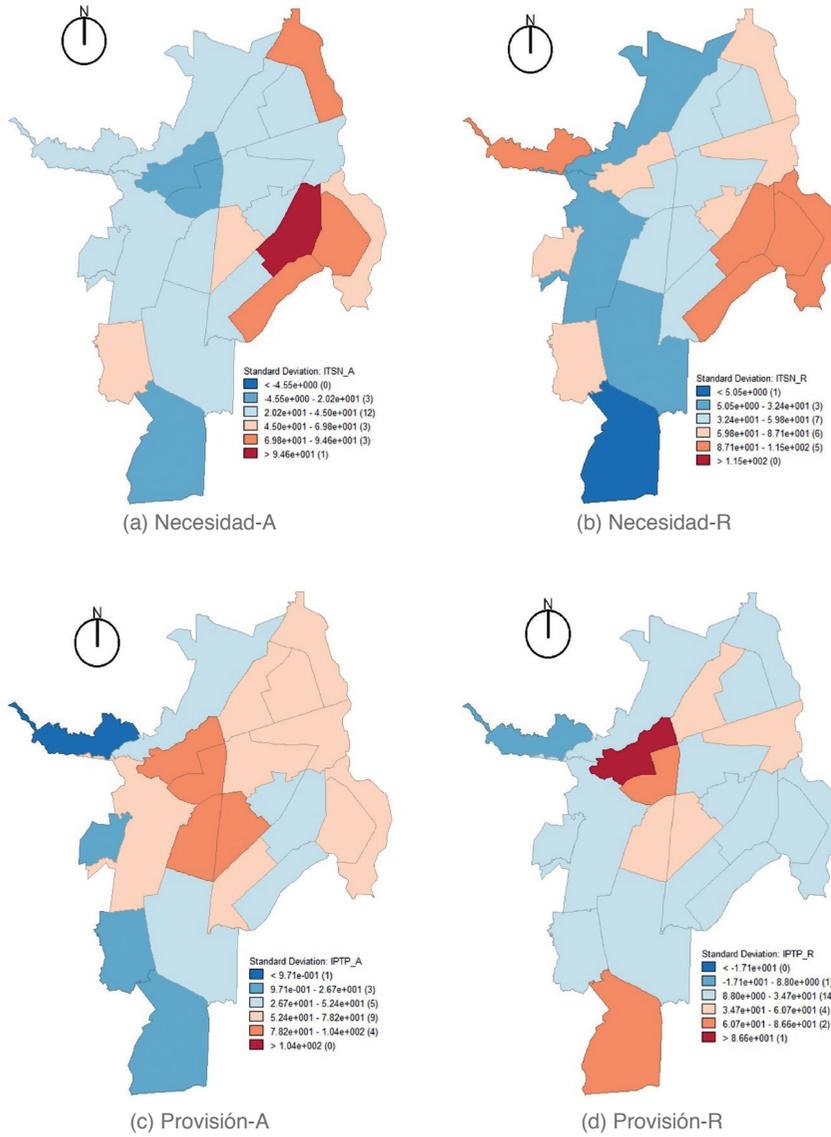


Tabla 3.

Coeficientes de correlación y significancia entre necesidad y provisión

Relación	Pearson		Rho Spearman	
	Coeficiente	Significancia*	Coeficiente	Significancia*
Necesidad-A vs. Provisión-A	-0,029	0,902	-0,050	0,824
Necesidad-A vs. Provisión-R	-0,629	0,002	-0,536	0,010
Necesidad-R vs. Provisión-A	-0,214	0,339	-0,290	0,191
Necesidad-R vs. Provisión-R	-0,466	0,029	-0,549	0,008

* Significancia dos colas.

mencionados los coeficientes de correlación son negativos, es decir la línea de tendencia está a través de los cuadrantes II y IV (figura 2).

Con los diagramas de dispersión entre los índices y la utilización de la visualización geográfica, se aprecian espacialmente las selecciones parciales de los cuadrantes y la interacción de las líneas de tendencia. En la representación cartográfica de estas relaciones se identifican comunas con valores altos de necesidad-A y bajos de provisión-R en el cuadrante II; hay cinco comunas ubicadas en el costado oriental de la ciudad y una en la zona suroccidental (figura 5a).

En contraste con lo anterior, las comunas con valores bajos de necesidad-A y altos de provisión-R en el cuadrante IV, se identifica una comuna en el sur y una franja de seis comunas entre el centro y la zona nororiental (figura 5b). Por otro lado, se aprecia un comportamiento con valores altos para necesidad-R y valores bajos para provisión-R en el cuadrante II localizados en tres comunas en el occidente, una en la zona nororiental y seis en la zona oriental (figura 5c). Por último, en el cuadrante IV se aprecian valores bajos de necesidad-R y valores altos de provisión-R que se ubican en una comuna en el sur y cinco comunas en una franja ubicada desde el centro hacia el nororiente (figura 5d).

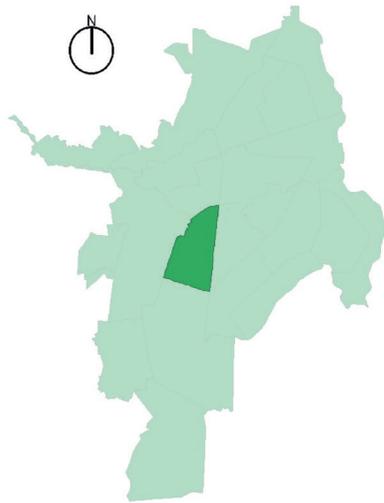
Discusión y conclusión

Este trabajo ha profundizado en el potencial analítico de los indicadores propuestos en la literatura con respecto a la provisión y la necesidad de transporte tanto relativos como absolutos (Jaramillo *et al.*, 2012). Se reconoce que a pesar del importante salto cualitativo que condujo la implementación del sistema BRT-MIO en Santiago de Cali, aún se necesitan mejoras en este sistema de transporte masivo, como se menciona en otros estudios (Scholl *et al.*, 2016).

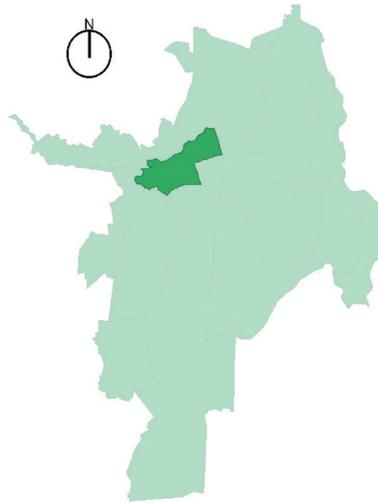
Adicionalmente, los resultados del análisis estadístico descriptivo muestran que la distribución de la necesidad-R y la provisión-A presentan una distribución normal, a diferencia de los otros indicadores.

Figura 4.

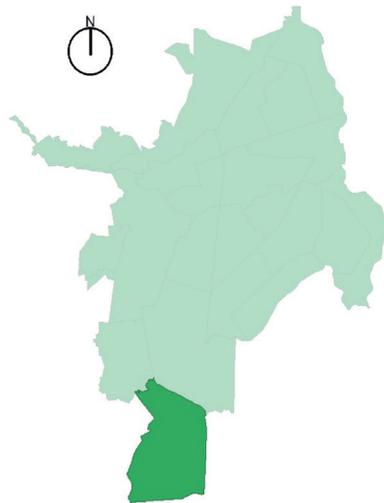
Mapa de comunas con valores atípicos para el IPTP y el ITS_N



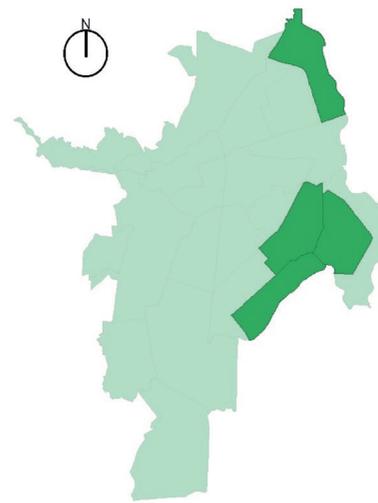
(a) Comuna atípica. Provisión-A alto



(b) Comuna atípica. Provisión-R alto



(c) Comuna atípica. Necesidad-A bajo

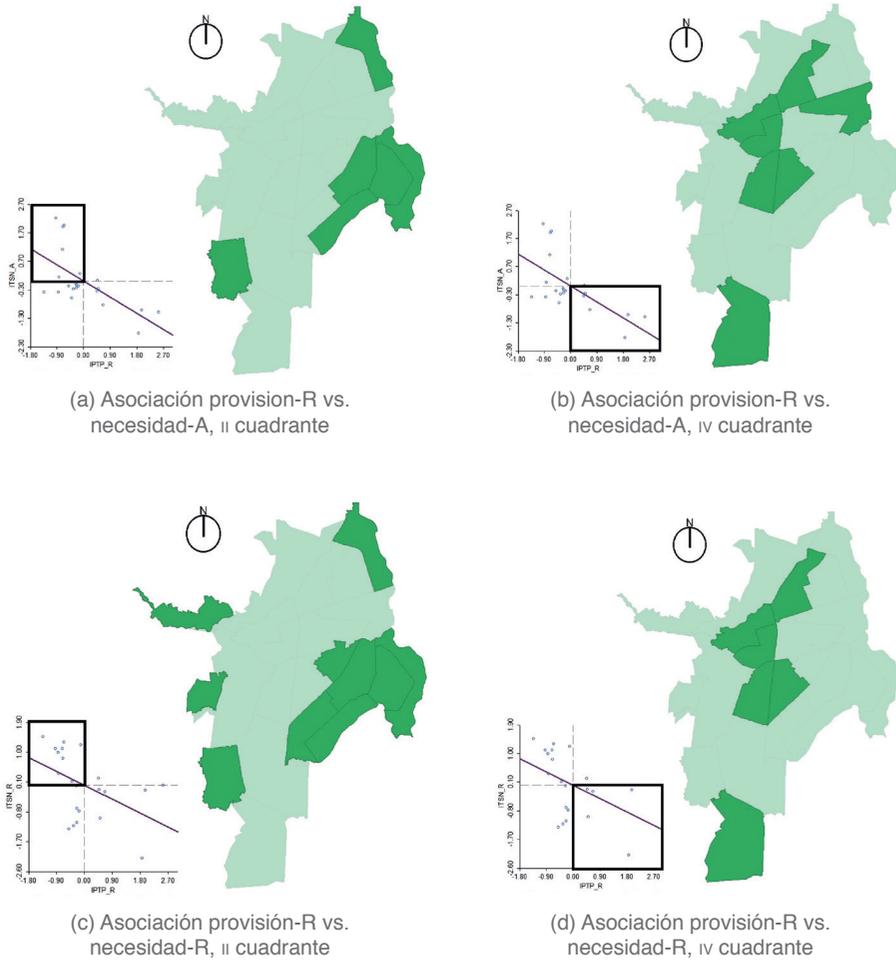


(d) Comunas atípicas. Necesidad-A alto

En este nuevo análisis se muestran claramente las comunas más críticas que necesitarían particular atención.

Figura 5.

Cartografía de asociaciones entre el IPTP y el ITSN



La relación validada, entre los indicadores, a través de los coeficientes de correlación significativos obtenidos, y acompañados del análisis espacial, permitió mostrar territorialmente los problemas del sistema de transporte masivo con más claridad, lo que robustece el soporte de la propuesta de actuaciones correspondientes de mejora. Esto se constituye en una representación útil de un análisis exploratorio de datos espaciales, que indica las comunas consideradas con dificultades.

En particular, las comunas menos privilegiadas están claramente identificadas por la relación de necesidad-A con valores altos y provisión-R con valores bajos. Este hecho es aún más evidente por la relación de valores altos de necesidad-R y valores bajos de provisión-R. Por otro lado, a través de la relación de valores bajos de necesidad-A y valores altos de provisión-R, se muestran las comunas con estratos socioeconómicos más altos. Estos hallazgos son notables cuando se considera la relación de necesidad-R con provisión-R. Finalmente se concluye que, en Santiago de Cali, las oportunidades de acceso al sistema de transporte masivo están relativamente menos concentradas en las comunas con condiciones de mayor necesidad de transporte lo que coincide, en importante proporción, con los estratos socioeconómicos más bajos, que se encuentran localizados en la periferia urbana. De esta manera el presente trabajo aspira a contribuir con nuevos elementos en los procesos de definición y delimitación del territorio municipal (Manzato, 2010; Matioli *et al.*, 2017) en el marco de la implementación del Distrito Especial en Cali.

Referencias

- Aguiar, L. L. & Manzato, G. G. (2017). Análise exploratória de dados de viagens pendulares visando a definição de regiões urbanas homogêneas. *Transportes*, 25(3), 1-11.
- Anselin, L. (1999). Interactive techniques and exploratory spatial data analysis. En *Geographic information systems: principles, techniques, management and applications* (pp. 253-266). Wiley.
- Anselin, L. (2005). *Exploring spatial data with GeoDa: a workbook*. Urbana.
- Barbero, J. (2006). Transporte urbano. En *Perú: la oportunidad de un país diferente* (pp. 273-288). Banco Mundial.
- Bosque-Sendra, J. & Zamora-Ludovic, H. E. (2002). Visualización geográfica y nuevas cartografías. *Geofocus: Revista Internacional de Ciencia y Tecnología de la Información Geográfica*, (2), 4.
- Breitung, W. (2011). Borders and the city: intra-urban boundaries in Guangzhou (China). *Quaestiones Geographicae*, 30(4), 55-61.
- Buzai, G. D. & Baxendale, C. (2006). *Análisis socioespacial con sistemas de información geográfica*. Lugar Editorial.

- Concejo Santiago de Cali. (5 de marzo de 2012). Presidente del Concejo propone que Cali se convierta en Distrito Especial de Servicios. <http://www.concejodecali.gov.co/publicaciones.php?id=39631>.
- Ferreira, M. C. (2014). *Iniciação à análise geoespacial*. Editora UNESP.
- Fransen, K., Neutens, T., Farber, S., De Maeyer, P., Deruyter, G. & Witlox, F. (2015). Identifying public transport gaps using time-dependent accessibility levels. *Journal of Transport Geography*, 48, 176-187.
- Jaramillo, C., Lizárraga, C. & Grindlay, A. L. (2012). Spatial disparity in transport social needs and public transport provision in Santiago de Cali (Colombia). *Journal of Transport Geography*, 24, 340-357.
- Lucas, K., Bates, J., Moore, J. & Carrasco, J. A. (2016). Modelling the relationship between travel behaviours and social disadvantage. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 85, 157-173.
- Lucas, K., Mattioli, G., Verlinghieri, E. & Guzman, A. (2016). Transport poverty and its adverse social consequences. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Transport*, 169(6), 353-365.
- Manzato, G. G. & da Silva, A. N. R. (2010). Spatial-temporal combination of variables for monitoring changes in metropolitan areas. *Applied Spatial Analysis and Policy*, 3(1), 25-44.
- Manzato, G. G., Soares, A. J. & Silva, A. N. R. D. (2006). Aglomerações urbanas e oferta de transportes no estado de São Paulo, Brasil. *Anais*.
- Matioli, J. A. C., de Oliveira Junior, M. A. & Manzato, G. G. (2017). Modelagem espacial para a definição de regiões urbanas homogêneas incorporando recentes dados demográficos e de oferta de infraestrutura rodoviária. *Transportes*, 25(3), 12-23.
- Montoya-Garay, J. W. (2013). El sistema urbano colombiano frente a la globalización: reestructuración económica y cambio regional. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 6(12).
- Rodriguez da Silva, A. N., Manzato, G. G. & Pereira, H. T. S. (2014). Defining functional urban regions in Bahia, Brazil, using roadway coverage and population density variables. *Journal of Transport Geography*, 36, 79-88.
- Rosero, L. M. (2004). Estratificación socioeconómica como instrumento de focalización. *Economía y desarrollo*, 3(1), 53-67.
- Santos, S. P., Manzato, G. G., & Silva, A. N. R. D. (2014). Estratégias para a determinação da densidade populacional visando a definição de regiões urbanas homogêneas por meio de técnicas de análise espacial. *Livro de Actas*.

- Scholl, L., Bouillon, C. P., Oviedo, D., Corsetto, L. & Jansson, M. (2016). Transporte urbano y pobreza: efectos de los sistemas de transporte rápido de autobuses apoyados por el BID sobre la movilidad y el acceso Cali y Lima. Washington.
- Shapiro, S. S. & Wilk, M. B. (1965). An analysis of variance test for normality (complete samples). *Biometrika*, 52(3), 591-611.
- Venter, C. (2016). Assessing the potential of bus rapid transit-led network restructuring for enhancing affordable access to employment – The case of Johannesburg’s Corridors of Freedom. *Research in Transportation Economics*, 59, 441-449.

C A P Í T U L O

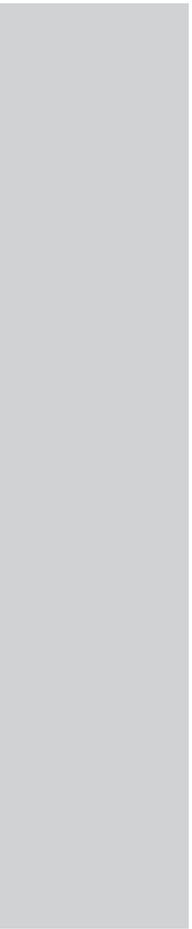
17

CONCLUSIONES Y LECCIONES DE UN PROCESO: EL DISTRITO QUE NO FUE Y EL QUE VENDRÁ*

ENRIQUE RODRÍGUEZ CAPORALLI
PABLO SANABRIA PULIDO

DOI: 10.51564/2021.19

* Una versión previa de este texto se entregó como cierre del documento que presentaron la Alianza de Universidades, ProPacífico y la Cámara de Comercio de Cali a la Alcaldía de Cali el 10 de junio de 2019. En la elaboración de esa versión previa fue coautora Mónica Castillo, ese documento ha sido reescrito para este libro.



Lo primero que hay que señalar es que, evidentemente, no se hizo un análisis previo, juicioso y sólidamente sustentado, de las implicaciones que tendría convertir a Cali en Distrito Especial. No hay presentaciones o testimonios en los que se constate que se hayan tenido en cuenta consideraciones detalladas sobre aspectos administrativos o fiscales, culturales, urbanísticos o ambientales. No hay evidencia de un documento técnico, de ninguna clase, que sirviera de soporte para la decisión de pedir que Cali fuese un Distrito Especial. Las exposiciones de motivos, presentadas en los proyectos de ley previos a la conversión, señalan una serie de generalidades sobre la ciudad; por consiguiente, tienen un elemento cierto en todas ellas, pero con base en estas generalidades es muy difícil hacer viable una propuesta como la de dar el paso a ser un distrito. Esos documentos tampoco evidencian que hubiese, ante la ausencia técnica, una apuesta política de fondo, que conjugara una voluntad política con una visión del territorio o la ciudad.

Adicionalmente, como se ha dicho públicamente por parte de los gestores de la ley, los apellidos actuales del distrito obedecen a un acuerdo “para sacar adelante el proyecto”¹ y no a algún estudio. En este sentido, se trata de un desafío que le llegó a la ciudad sin que hubiese un proceso previo de discusión y análisis.

Esas no fueron las razones principales por las que no se aprobó el proyecto de acuerdo presentado al Concejo Municipal en dos ocasiones, en julio y en octubre de 2019. Probablemente debieron haberlo sido, pero la coyuntura del segundo semestre de ese año, marcado por la contienda electoral local; la insuficiente socialización del proyecto con más actores de los que efectivamente participaron (que no fueron pocos y en algunos casos sobrerrepresentados, como fue el caso del sector ambiental); de un diseño poco adecuado que pasara de los momentos informativos a los procesos participativos (a pesar de la inversión de recursos para esto), y de las dificultades propias de encarar una nueva reforma administrativa, estando tan reciente la de 2016, pesaron más que la preparación técnica o la justificación de la propuesta que se sometió al Concejo.

¹ Así lo manifestó Heriberto Sanabria el lunes 23 de julio, en una charla en la Sociedad de Mejoras Públicas de Cali. Sanabria repitió esta declaración varias veces en los distintos eventos que al respecto se hicieron en Cali.

Además, hubo durante los siete meses de trabajo en los que participó el equipo de la Alianza de Universidades, noviembre de 2018 y mayo de 2019, una permanente sensación de que todo esto era sorpresivo. Pero no puede decirse que la conversión no pudiese ser prevista. Desde antes de que se expidiera la Ley 1617 que reglamenta la creación de distritos en Colombia, ya se hablaba en la ciudad de la posibilidad de que Cali lo fuese, como lo evidencia la intervención del presidente del Concejo Municipal de ese momento, Fernando Tamayo, en un evento convocado por el Ministerio del Interior en marzo de 2012 (Concejo Santiago de Cali, 2012).²

El proyecto de ley se presentó entre 2014 y 2017 seis veces, con el aval del Concejo Municipal, y hay evidencia de que, al menos en dos ocasiones, también se presentó con el aval del alcalde del momento. El hecho de que esta posibilidad, anunciada año tras año, causara sorpresa y tomara a casi todo actor o institución relevante de la vida local desprevenido es muy indicativo de la conexión entre los diferentes actores que participan de la planeación de la ciudad. Era de esperar que una propuesta como la de ser distrito articulara iniciativas en varios registros y movilizara intereses diversos, pero los debates que se dieron y en general lo ocurrido con la opinión pública local, entre agosto de 2018 y diciembre de 2019, son una clara evidencia de que no pasó así.³

Es también una constatación de las serias limitaciones que poseen las entidades territoriales como Cali, de estar atentas a su entorno y prepararse ante las eventualidades que ese entorno anuncia, en este caso de manera reiterada y persistente. Es una debilidad de la planeación, que puede traer costos elevados para el funcionamiento de la administración y para la vida de los caleños.⁴

No se trata de llorar sobre la leche derramada, sino de señalar, aunque sea obvia, una falencia que debe prevenir el accionar de distintos actores locales frente a sucesos similares en un futuro.⁵ Aunque la reforma administrativa de 2016 dotó a muchas entidades nuevas y viejas con facultades indispensables para adelantar su tarea, ese paso debe ser complementado con otros, casi que inmediatos, para que el recién creado distrito pueda cumplir con los cometidos que la Ley 1617 establece.

2 Fernando Tamayo es, desde 2003, de manera ininterrumpida, concejal por el Partido Conservador.

3 Como resulta cada vez más previsible en la ciudad, “el fantasma paisa” hizo su aparición. El estudio que hizo la Universidad EAFIT a solicitud de la Cámara de Comercio de Medellín, acerca de si era pertinente que el municipio de Medellín se convirtiera en distrito, con resultado negativo, puso nuevamente de presente la imprevisión con la que se encaran las decisiones de planeación en Cali.

4 Durante el proceso de acompañamiento que hizo la Alianza de Universidades a la reforma administrativa de 2016, se insistió en la necesidad de una instancia dentro de la administración encargada de esta tarea, pero esa opción no fue considerada pertinente.

5 No es un futuro lejano o incierto. La iniciativa sobre el sistema de ciudades, el fortalecimiento de los esquemas asociativos territoriales, como las áreas metropolitanas, entre otros, evidencian que Cali deberá en breve asumir retos similares a los de ser distrito. ¿Se ha dado una discusión sobre la posibilidad que tiene Cali como distrito de ser parte, por derecho propio, de la RAP?, ¿qué proyectos interesaría tramitar en ese escenario?

Cuando la Alianza de Universidades decidió acompañar el proceso de conversión en distrito encontró no solo la ya mencionada ausencia de estudios previos, sino la dificultad de inscribir esta conversión en un proyecto a largo plazo en la administración del municipio, no así en otros actores de la sociedad civil, como ProPacífico o la Cámara de Comercio, o en varias organizaciones e instancias de participación, especialmente en las organizaciones ambientales, en el Consejo Territorial de Planeación de Cali (CMP), en las Juntas Administradoras Locales (JAL), entre otros.

Obviamente, ante esta situación, la tarea que cobró mayor protagonismo, pero no la única prioritaria, fue la división en localidades del municipio. Aquí es importante tener en cuenta que la división actual en comunas y corregimientos tiene una tradición desigual; mientras que los segundos se definieron, en su mayoría, desde inicios del siglo pasado, las comunas son mucho más recientes, pues fueron creadas mediante el Acuerdo 15 del 11 de agosto de 1988. La Ley 1933, que obliga a su modificación, se aprobó treinta años después. No hay trabajos sistemáticos que permitan saber qué tan fuerte es el arraigo que esa división territorial por comunas ha tenido en la ciudadanía; por ejemplo, si han contribuido a formar identidades específicas o prácticas sociales o culturales particulares.

En el imaginario local esta producción cultural no parece clara; otras divisiones territoriales, de más larga trayectoria, siguen vigentes y con una mayor capacidad de referencia en la vida cotidiana, como las cinco divisiones que aluden a la geografía, pero también a la situación socioeconómica, como son la ladera (denominación que se refiere a los sectores populares del occidente, pues a las viviendas en esa zona de la ladera, de más altos ingresos, usualmente se le denomina como el oeste), el oriente, el centro, el norte y el sur, cada una provista de rasgos muy claros en el imaginario. Denominaciones para zonas específicas, pero grandes en tamaño, también se mantienen, como cuando se habla del Distrito de Aguablanca (que abarca total o parcialmente cinco comunas), entre otras opciones para designar particiones del territorio.

La división en comunas sí ha tenido mucho peso en la representación política, cada comuna tiene una JAL, que elabora planes de desarrollo e incide en proyectos de inversión. Los ediles son elegidos por voto popular y aunque las votaciones son bajas en número, su capacidad de representación y su papel como instancias de participación y legitimación son bastante altos; en muchos lugares de la ciudad, no solo en los populares, pues la JAL de la comuna 22, de muy altos ingresos, es una de las más activas de la ciudad.

Aunque el papel de las comunas como fuente de identidad territorial esté por precisar, no ocurre lo mismo con los corregimientos, que tienen un pasado más largo y procesos de asentamiento y ocupación del territorio que, aunque diversos, han producido mecanismos de identificación de más largo aliento. Es importante

señalar que no se trata de comunidades ancestrales sino de grupos poblacionales que se van superponiendo en distintos momentos,⁶ pero que sobre el fondo de los procesos de poblamiento rural construyen un fondo común que permite una cierta identificación.⁷

En este contexto, hay que añadir que todo proceso de reorganización territorial abre la posibilidad a un cambio en formas de relación sociales y políticas, y sugiere oportunidades de acceso a recursos y opciones para modificar procedimientos que más o menos están consolidados luego de treinta años; en síntesis, afecta la distribución de poderes locales en diferentes niveles. Por consiguiente, la división territorial fue un asunto polémico y complejo, porque ante la falta de información técnica y ante la ausencia de un posicionamiento claro de los principales actores políticos, las consecuencias podrían ser imprevisibles para muchos actores, para lo bueno y lo malo. Y a pesar de que la propuesta hecha mantuvo en una alta proporción los límites de las comunas y mantuvo casi que inmodificables los corregimientos, las fusiones de comunas o la integración de localidades urbano-rurales, fueron un elemento de discusión no resuelto.

Esta prioridad de la discusión sobre lo territorial le quitó espacio en el debate público a otras tres discusiones clave para la creación del nuevo distrito, que era urgente abordar y de las cuales se habló en menor medida o que pasaron sin mayores reflexiones: la consecuente reforma administrativa que supone la adopción de la Ley 1617; la reforma al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) aprobado en 2014, que en 2019 debería haber tenido su revisión a corto plazo (que no se ha hecho), y las condiciones fiscales para asumir la nueva organización territorial y administrativa.

La división en localidades

En cuatro de los capítulos precedentes se ha puesto de presente el trabajo adelantado para diseñar una división territorial para el nuevo distrito, tanto la que hizo la Alianza de Universidades con respecto a la división territorial por localidades como la que hizo la oficina de Planeación. Ejercicios que al final fueron concertados en una única propuesta, que se presentó inicialmente a la Alcaldía y con posterioridad al Concejo Municipal.

6 Hay tres excepciones importantes sobre la ancestralidad, que no se refieren al corregimiento, pero están asentados en ellos: son los Consejos Comunitarios de Playa Renaciente y El Hormiguero, en el oriente, y Peón en el occidente, habitados por población afrodescendiente desde inicios del siglo XIX.

7 Es pertinente señalar que parte significativa de la población que vive en los corregimientos proviene de la ciudad misma, tanto para los altos niveles de ingreso como para los bajos. No hay mucha información sobre esta movilidad por ingreso hacia los corregimientos, pero hay algunos indicios. Por ejemplo, la encuesta aplicada en 2014 a los habitantes de la zona rural colindante con el Jarillón de Cali, en el oriente, muestra que al menos la tercera parte de ellos vivía antes en Cali.

Es importante señalar que la Ley 1617 no especifica cuál tendría que ser la metodología para determinar las localidades ni las características que debieran mantener o garantizar en las nuevas o en las anteriores divisiones del territorio. Este vacío, sumado a la desigual información disponible sobre varios aspectos del municipio, supuso un esfuerzo metodológico del que dan cuenta los capítulos mencionados.

Por tanto, es preciso señalar que dos de los puntos que están en el corazón de la discusión sobre la división en localidades fueron los que causaron un mayor debate y sobre los cuales es necesario volver, para mejorar la propuesta, cualificar la información, discutir nuevas aproximaciones y disponer de más elementos para prever las implicaciones. El primero fue la adopción del número de habitantes por localidad como un criterio relevante a la hora de hacer la división. Mantener un número relativamente similar de habitantes por localidad es una lección aprendida de las dificultades que se han presentado en Bogotá y otros distritos en el país, en los cuales las enormes disparidades demográficas han traído inconvenientes de todo tipo. Pero para el caso de Cali, esta distribución similar responde a varios criterios que fueron tenidos en cuenta, entre los cuales vale la pena destacar dos. Primero, que ciertas opciones de división, con argumentos que no tuvieron en cuenta la distribución poblacional, producían localidades de un tamaño tal en área y población, en las cuales para ser elegido edil se requería un número similar de votos a los que se requieren para ser elegido a la Cámara de Representantes. Las consecuencias políticas de todo tipo son evidentes, y por consiguiente resultaba inviable este tipo de propuestas.

En este sentido, y este es el segundo, los debates sobre divisiones basadas predominantemente en la estructura ambiental del territorio aportaron una serie de factores clave para comprender la dinámica de este y la necesidad de incluir las cuencas como elementos sustanciales en la propuesta.⁸ Pero al descuidar variables de otro tipo, en especial las sociales, económicas y políticas, las propuestas en su gran mayoría no eran compatibles con las dinámicas de la ciudad. No se trata de desconocer que se debe garantizar la sostenibilidad ambiental; la pregunta debe formularse acerca de cómo en las actuales dinámicas del territorio se propone una división territorial que permita alcanzar esa sostenibilidad. Un ejemplo sencillo: buena parte de las propuestas ambientales desconocía otros elementos cruciales, como el acceso a la provisión de servicios de salud. Si no se equilibran las dinámicas poblacionales, las propuestas ambientales van a chocar contra las posibilidades de la infraestructura del municipio y de la ciudad.

8 Una clave de lectura fundamental para la Alianza fue pensar esta reorganización del territorio como una oportunidad para acometer una serie de iniciativas que están pendientes; por ejemplo, modificar la mirada sobre las zonas rurales del municipio. Es llamativo que el componente ambiental haya quedado por fuera en los apellidos del distrito, lo cual no debe ser entendido como una señal para relegar lo ambiental, en especial con la transformación que debe tener el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA).

Los modelos presentados para la división territorial incorporan un número significativo de variables, tantas como fue posible, que van desde elementos paisajísticos, incluyendo infraestructuras de todo tipo, componentes ambientales hasta densidades de población. Por ejemplo, en materia de seguridad, se trabajó con distintas variables relacionadas con la seguridad ciudadana. Si bien estas no determinan una división en localidades, sí complementan y evidencian los retos que debe afrontar la futura administración distrital con respecto a la distribución de la actividad delictiva que presenta la ciudad y con base en ella tomar decisiones. Dada la variación y distribución heterogénea de actos delictivos (por ejemplo, homicidios y hurtos), el gran reto para el futuro distrito es involucrar al nuevo nivel de gobierno local para formular una política en materia de seguridad, que tenga en cuenta las diferentes problemáticas del crimen que se podrían presentar en cada localidad. Esto supone reajustar la división territorial de la política de seguridad (los llamados “cuadrantes”) a esta nueva realidad territorial y la distribución de la infraestructura de seguridad con la que cuenta la ciudad, para dar a las localidades más afligidas por la violencia criminal, y otras formas de delito, las herramientas para combatirlo efectivamente. Pocos actores, o en pocos escenarios de discusión, tuvieron la seguridad como una preocupación, pero la distribución geográfica del delito es una de las claves para el diseño de una nueva territorialidad que permita su identificación y eliminación.

Las soluciones encontradas no deben pensarse como determinantes del territorio, ni como un modelo estático de este, sino como retos y desafíos para los funcionarios distritales y los nuevos funcionarios de las localidades. Retos para construir una nueva territorialidad que permita alcanzar mejores condiciones de bienestar para los pobladores. En este sentido, como se señala en varios de los capítulos del libro, una vez definida la división territorial esta debe dar paso a modelos de desconcentración y descentralización que redefinan la gobernanza de la ciudad. La división territorial debe potenciar los mecanismos de participación y de construcción de ciudadanía.

Adicionalmente, es indispensable tener presente que las nuevas localidades que sean frontera con otras entidades territoriales, las que se propusieron u otras provenientes de una nueva propuesta, tienen el reto y la oportunidad de gestionar los nuevos instrumentos de asociación que provee la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011 [LOOT]). Es importante considerar una serie de acciones, quizá más urgentes que el distrito mismo, para resolver problemáticas comunes, producto del crecimiento acelerado de las interdependencias y conmutaciones, entre los municipios del sur geográfico del río Cauca. En este sentido, es muy importante insistir en la inclusión de los vecinos municipios del Cauca en esta tarea; de lo contrario, la dinámica real se pierde en función de un límite político y administrativo que no explica ni permite administrar efectivamente lo que ocurre entre estos municipios.

Una mínima consideración electoral

La conversión en distrito probablemente modificará las relaciones políticas en materia electoral. Los ediles de las nuevas localidades tendrán un salario de acuerdo a los días trabajados, podrán tener al alcalde local, elaborar el plan de desarrollo de la localidad e incidir en el manejo del fondo de desarrollo local. Va a ser sin duda más atractivo que en la actualidad ser edil. No considerar este aspecto puede traer consecuencias importantes en el diseño de las localidades.

Por ello hay un capítulo destinado a examinar las consecuencias que en materia electoral trae la conversión en distrito. Al realizar las simulaciones con los resultados de las elecciones a Concejo celebradas en 2015, los resultados de las elecciones para las nuevas JAL, pensando en las localidades que se concertaron entre la Alianza y Planeación municipal, no romperían con el patrón general observado en las elecciones para Concejo. Esto pensando en que se optaría por quince ediles por JAL, el número máximo permitido, y no por nueve, el número mínimo. Evidentemente, un mayor número de ediles aumenta la posibilidad de que haya representación de un número más diverso de ciudadanos, pero puede dificultar que se concreten ciertos planes. Un número menor puede no solo sacrificar diversidad, sino generar dependencias del Concejo Municipal que pueden afectar el funcionamiento de cada localidad y sus relaciones con el alcalde mayor.

En cualquier caso, puede afirmarse que, como consecuencia de las menores magnitudes por cada localidad, con relación a la elección para Concejo, la fragmentación existente en las elecciones de las JAL es probable que tienda a ser más alta que la ya de por sí alta fragmentación existente para las elecciones de Concejo. Esto puede impactar sobre los acuerdos que se requieren en las localidades para las ternas de los alcaldes locales y las aprobaciones de los planes de desarrollo. También es altamente probable que los mismos partidos que obtienen concejales sean aquellos que obtendrán más ediles, aunque esto tiene variaciones por la localidad, en especial en las que se propusieron como urbano rurales y en función del número de ediles que para cada localidad finalmente se acuerde.

Un distrito para una ciudad fragmentada y excluyente

Hay una creciente literatura rica en evidencia empírica acerca de que Cali es una ciudad excluyente en varios aspectos, no únicamente en los ingresos económicos y el acceso a bienes y servicios; lo es por género y etnia, por ubicación espacial, por movilidad y por un número grande de factores, condiciones y posiciones culturales y sociales.

Una de las principales preocupaciones al proponer la división por localidades era encontrar una que no solo no agudizara las existentes, sino que permitiera superar

las distintas formas de exclusión en lo local. Que las localidades fuesen multiestrato era una condición importante, no suficiente, para dar ese paso. Evitar la formación de enclaves, obligar a la diversidad. Por utópico que pudiera parecer, la división en localidades que se buscó debería acercarse a una representación de Cali en la que esta aparece como una celebración de la diferencia, un modo a través del cual la vida ciudadina confluye en el espacio urbano y le da sentido a la experiencia colectiva de vivir en la ciudad. Sin embargo, esta visión de sus pobladores, espacios, equipamientos y procesos, en los que se entretajan experiencias y se aprende de la diversidad, no fue posible de alcanzar.

Las divisiones que se pudieron sustentar con criterios técnicos, desde lo político hasta lo econométrico, considerando lo ambiental, no avanzaron sino parcialmente en esa búsqueda de heterogeneidad y convivencia. En especial la actual fragmentación que segrega al oriente, con su impronta racista, no fue posible de superar. Vincular una diversidad de estratos en el oriente es casi que imposible, garantizando que se cumplan al menos los mínimos supuestos técnicos.

Algunos expertos en los problemas urbanos prefieren la homogeneidad de las divisiones territoriales con un argumento interesante. Esa homogeneidad permite enfocarse en problemas comunes, especializar los servicios ofrecidos y cumplir de mejor manera la tarea de ofrecer soluciones que lleven al bienestar. La heterogeneidad, muy buena desde el punto de vista cultural, desde lo administrativo puede verse como inquietante y desordenada. Las diferencias entre gente muy disímil pueden resultar abrumadoras.

Lo cierto es que no nos fue posible hacer una propuesta en la que todas las localidades fuesen heterogéneas. De las siete propuestas, cinco están cerca de ese ideal, pero dos claramente no, las dos al oriente. No se encontró una alternativa a un modelo mixto, en el cual unas localidades son más diversas que otras. Esto supone un desafío central para el diseño de la política pública, de la gestión y el desarrollo de las localidades. Es indispensable, entonces, una política diferencial, que reconozca también esta diversidad y la asuma, pero que sobre todo entienda el desafío de lograr que se mejoren las condiciones de vida de todos los caleños, en especial de las comunidades excluidas del derecho a múltiples oportunidades, entre ellas la de disfrutar de la ciudad.

El marco jurídico

Un elemento central del análisis fue el marco jurídico para el nuevo distrito sobre el cual hay un extenso desarrollo en este libro. Entre los elementos que es indispensable señalar, está que la categorización como Distrito Especial permite dar un paso más en la consolidación de una estructura administrativa que exige la articulación y optimización de acciones en sectores específicos, que fueron reconocidos como

atribuciones especiales en la Ley 1933 de 2018 y fueron trabajados y fortalecidos en la reforma administrativa de 2016, pero que requieren un mayor desarrollo.

En especial, dentro de los vacíos y antinomias presentes en el régimen distrital, es de suma importancia tener en cuenta la oportunidad que se ofrece de pensar el POT en un nuevo contexto territorial, modificando vigencias, tiempos de revisión y ajustes, de tal manera que se establezca una nueva forma de ordenar el territorio que responda a las necesidades de la comunidad, así como de cobertura y eficiencia por parte de las entidades públicas.

Igualmente, la revisión jurídica señala que es el momento idóneo para fortalecer las JAL y, en ese marco, definir un diseño institucional adecuado en torno a la figura del alcalde local, a sus relaciones con la administración central del distrito y al manejo del fondo de desarrollo de cada comuna. Este diseño institucional debe permitir un manejo concertado y participativo de cada localidad, a través de las JAL y los nuevos acaldes locales, pues la falta de claridad en estos mecanismos institucionales de relación es uno de los principales inconvenientes de los desarrollos que han tenido otros distritos, en especial Bogotá.

Dentro de este mismo ámbito, es importante definir y darle la relevancia que requiere al papel de los corregidores. Estos deben ser un puente más expedito entre los alcaldes locales y los corregimientos, dotados de las funciones y recursos que hagan posible que lo rural se pueda hacer oír y que reciba la atención que demanda. Hay un claro desbalance entre la representatividad que podrían tener los habitantes de la zona rural frente a los de la zona urbana. Según el censo de 2018, Cali tiene un poco más 40.000 personas en zona rural, de las cuales casi el 80 % vive en centros poblados.⁹ Esto hace que los habitantes de la zona rural tengan pocas probabilidades de elegir un edil para las JAL, si estas se mantienen urbano rurales.¹⁰ Esto debe equilibrarse por medio de la creación de mecanismos activos de consulta y participación en cada localidad, que dé voz a los pobladores rurales.

Gestión pública y estructura administrativa

Son muy diversos los desafíos que supone para la estructura administrativa y para la gestión pública la conversión en distrito; en varios capítulos de este libro se han señalado estos desafíos. Pero vale la pena en este punto, al cierre, señalar algunos que deben tener prioridad.

⁹ Véase <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/presentaciones-territorio/190711-CNPV-presentacion-valle.pdf>

¹⁰ Consciente de esto y con el apoyo de ProPacífico, el equipo de la Alianza elaboró un proyecto de ley que permitiera que en la elección de ediles hubiese una participación diferenciada para los habitantes de la zona rural, Proyecto de Ley 227/19 Senado-331/19 Cámara, que por razones de agenda legislativa quedó archivado, pero que es importante retomar.

En primera instancia, el mecanismo para la elección de alcaldes locales está definido en la Ley 1617; sin embargo, este puede reglamentarse de forma más precisa de tal suerte que, basado en el mérito, dé la flexibilidad al alcalde mayor para la creación de su equipo descentralizado de alcaldes. El rango de estos alcaldes debe estar a un nivel similar al de los secretarios y directores de departamentos administrativos. Si no se hace de esta forma, se corre el riesgo que de estos no dispongan de los recursos necesarios para movilizar los esfuerzos de todas las secretarías involucradas en su tarea y en el ejercicio de descentralización.

Esto tiene un costo económico, pero que puede compensarse con mejores resultados en la participación y en la capacidad de acción en el territorio. La conversión de Cali en distrito es una oportunidad inmensa para mejorar los procesos de participación ciudadana y de abrir posibilidades para mejorar en la calidad de la oferta de bienes y servicios de la administración, en especial para garantizar derechos a muchos ciudadanos que hoy no tienen acceso a estos. Con todas las precauciones fiscales y políticas del caso, esta oportunidad no debe desaprovecharse. Las medidas de descentralización y desconcentración que se adopten no serán la panacea para todos los problemas de la ciudad. Son, si la tarea se hace bien, un camino quizá más expedito que otros, y hoy por hoy obligatorio, para alcanzar metas sobre las que hay más o menos consenso en las tres últimas administraciones locales.

En segundo lugar, es necesario que la estructura administrativa distrital facilite la participación ciudadana y promueva los mecanismos para llegar a acuerdos en las localidades más diversas, con procedimientos diferenciados, pero tan eficaces como los que podrían surgir en las más homogéneas.

Una de estas vías es implementar una estrategia de Servicio al Ciudadano mediante un cambio en la forma como se da la presencia que tendrá la administración en cada localidad. Para eso es urgente hacer una evaluación en distintos ámbitos de la experiencia de los Centros de Atención Local Integrada (CALI), no solo de su estructura y funcionamiento, sino del tipo de relaciones comunitarias que construyeron, de la percepción que tienen las comunidades y de los aspectos en los que es preciso dar continuidad, reconociendo las especificidades de cada comuna y las continuidades en varios lugares o en toda la ciudad. Si las evaluaciones que se hacen de los servicios siguen restringiéndose a los aspectos administrativos y funcionales, los cambios propuestos corren el peligro de quedarse por fuera de las dinámicas territoriales reales, heterogéneas como ha sido dicho.

Este aprendizaje sobre los CALI y sus territorios debe dar paso a un modelo escalonado e integrado de atención al ciudadano que vaya desde la atención de procesos desconcentrados en centros de atención de localidad, hasta la creación de equipamientos cercanos, barriales, oficinas móviles y oficinas virtuales, aprendiendo de prácticas de probado éxito en otras ciudades comparables con Cali,

teniendo presente necesidades y procesos de integración diferenciados. Sirve de poco tener localidades si las intervenciones terminan siendo tan homogéneas y descontextualizadas como ocurre con algunas de las intervenciones de la administración municipal. La desconcentración en las localidades puede traer importantes beneficios para toda la ciudad en términos ambientales y de movilidad, pues suponen una reducción de viajes al Centro Administrativo Municipal (CAM) y, en general, al centro de la ciudad. Asimismo, es posible que se avance en la descongestión de trámites en los organismos de la Alcaldía, en reducción de costos mediante la atención oportuna no presencial y en el uso de medios virtuales, que pueden traer una reducción importante en la carga y los tiempos de trámite que invierten los ciudadanos. Pero también puede ser un mecanismo de acción diferenciado, que reconozca momentos y poblaciones específicas con mayor oportunidad de lo que ocurre en la actualidad.

En tercer lugar, una de las presuntas ventajas de ser un Distrito Especial es la autonomía que se gana frente al departamento y a otras entidades territoriales. Esta autonomía debe ponderarse adecuadamente. Es fundamental diseñar una instancia estratégica para, por ejemplo, pensar en el tema de la metropolización, cuya necesidad y urgencia debería resultar cada vez más evidente, en la que participen la Gobernación y las alcaldías de los municipios circundantes, donde se identifique problemas de orden supramunicipal y facilite la consolidación de procesos colaborativos, como viene ocurriendo con el tren de cercanías y la Autoridad Regional de Transporte. Una instancia en la que se eviten circunstancias como las ocurridas con el G11.

Es perentorio pasar de la enunciación de la importancia regional de Cali, de la relevancia que tiene su relación con los vecinos, a concretar esas relaciones en acciones coordinadas de política pública, que eventualmente den como resultado asociaciones diversas, con vecinos tanto del sur del Valle del Cauca como del norte del Cauca.

En cuarto lugar, hay que avanzar en la evaluación de la reforma de 2016; un insumo importante ya se encuentra en este libro, para ajustarlas las demandas que provendrán del distrito y del diseño que se adopte. Algunas líneas de lo que hay que considerar serían: (1) repensar el papel de la actual Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana, pues una parte fundamental de su labor correrá a cargo de las futuras localidades. En consecuencia, para coordinar la tarea de las localidades, es conveniente pensar en crear una oficina en la Secretaría de Gobierno que sirva de enlace entre las nuevas alcaldías locales y la administración central. Este cambio contribuye, además, a la idea de crear con mayor fuerza una unidad central de gobierno, en torno a las funciones estratégicas de la secretaría, incluidas en la reforma de 2016; (2) aunque su centralidad es innegable, nunca como ahora se requiere el adecuado funcionamiento del Departamento de Planeación Municipal,

puesto que varias evaluaciones y recomendaciones en ese sentido atraviesan este libro. Planeación tiene que robustecerse y para ello debe, además de mantener sus actuales funciones, generar una mayor integración en entre sus subsecretarías. Adicionalmente, debe asumir la dirección y el manejo del procesamiento de datos de la administración del distrito (es pertinente aclarar que no se trata de reemplazar la tarea que en ese sentido hacen las otras secretarías, sino integrar esa labor). Es indispensable que esa información pase por un proceso de analítica de datos, orientada a la planeación y, en especial, a la prospectiva (razón demás para que catastro salga de Hacienda y pase a Planeación). Una ciudad moderna maneja su *big data* y lo pone al servicio de su administración y de sus ciudadanos (es urgente una política de datos abiertos), como la base de un proceso adecuado de planeación. Si el ordenamiento del territorio, la elaboración de los planes de desarrollo y la definición de proyectos estratégicos siguen dependiendo de una sola variable (la mirada urbanística), los resultados serán los mismos que hasta ahora. Adicional a este punto, los procesos de metropolización requieren una oficina que asuma su seguimiento y coordinación, con capacidad propositiva. A la dimensión política de la asociación con nuestros vecinos, ya mencionada, hay que alimentarla con procesos técnicos; (3) la reforma de 2016 aumentó el número de dependencias de la administración, quizá en un intento por paliar la ausencia de Estado y la capacidad de gestión en múltiples frentes. En este momento es posible diseñar algunos ajustes que disminuyan ese número, en aras de ordenar mejor los procesos, para darle mayor capacidad de acción coordinada a la administración central. Por ejemplo, con lo mencionado en el punto anterior, el actual Departamento Administrativo de Tecnologías de la Información y Comunicaciones podría repensarse, ya que una parte sustantiva de sus tareas la asume Planeación. Queda una función importante, el manejo interno de la tecnología, soporte, mantenimiento y demás, pero esta tarea puede ser asumida por el Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional. Tampoco se conoce una clara justificación para que haya una Secretaría de Turismo; no obstante, sin perjuicio para el sector, podría convertirse en una subsecretaría de la actual Secretaría de Desarrollo Económico. No hay las condiciones, ni el sector tiene la dinámica (y una secretaría no se lo va a dar) para tener una secretaría independiente. Hay, además, la posibilidad de duplicidad de funciones con Desarrollo Económico, posibilidad en el traslape de actividades y dificultades innecesarias de coordinación en la política pública y en su ejecución. Por último, puede considerarse la alternativa de fusionar las actuales secretarías de Bienestar Social y Paz y Cultura Ciudadana en una nueva que podría llamarse Bienestar Social y Cultura Ciudadana. En esa línea es posible considerar la creación de, además de las subsecretarías existentes en la actual Secretaría de Bienestar, una nueva de cultura ciudadana, que debería funcionar de manera desconcentrada en las alcaldías locales. La subsecretaría de Derechos Humanos se fusionará con la actual Subsecretaría de Atención Integral a Víctimas, quedando una Subsecretaría de Derechos Humanos y Atención Integral a Víctimas.

Descentralización y desconcentración

Aunque ya se ha mencionado en diferentes pasajes, hay que insistir en la descentralización y la desconcentración, uno de los pilares de la Ley 1617. En este sentido, se propone que se pueda asumir y resolver desde cada localidad una gestión adecuada de los conflictos presentes en cada una de ellas, lo que supone un trabajo que incluye la seguridad, la convivencia, el manejo del espacio público, la recreación, entre otros aspectos. Es fundamental que el manejo de los conflictos territoriales se descentralice y que cada alcalde local, y su respectiva localidad, posean una autonomía apropiada para una operación y gestión exitosa.

En general, la reglamentación existente no plantea un alto nivel de autonomía desde las localidades. No se define un conjunto de sectores en los que las localidades pueden tomar decisiones, aparte de los establecidos para la ejecución de los proyectos previstos en los fondos de desarrollo local. Aun así, valdría la pena considerar cuáles de esos temas concretos, en especial en la operación de políticas transversales, podrían transferirse a las autoridades de cada localidad (algunas tareas específicas de movilidad, medioambiente, seguridad, política social, etc.), sin perjuicio del rol articulador y estratégico que debe desempeñar el nivel central.

Asimismo, se debe garantizar los procesos de planeación por localidades con un modelo participativo local, que lleve a la construcción del plan de desarrollo distrital. Esto puede recoger los aprendizajes de los planes de desarrollo por comunas hecho en periodos pasados. Las localidades deberían contar con los espacios participativos y la capacidad técnica para construir, con el acompañamiento del gobierno distrital, sus planes de desarrollo y luego hacer parte de un proceso de consolidación y ajuste del plan distrital, del cual parten como base.

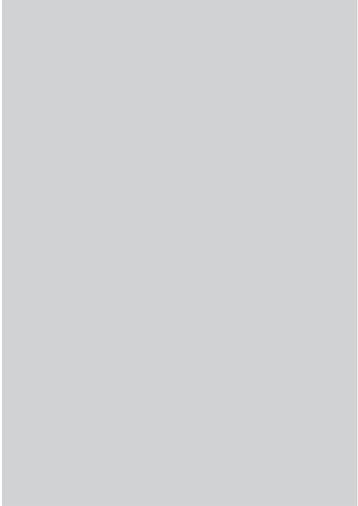
La estructura distrital puede tener un potencial importante en la definición de un modelo transversal de implementación de políticas públicas en las localidades desde las secretarías. Mientras la formulación se debería fortalecer en el nivel central, lo local debe orientarse fuertemente a la implementación. Por ejemplo, se puede pensar la constitución de oficinas de implementación y seguimiento a la política social desde las localidades, que se encarguen de recolectar la información de seguimiento a la política que informe de manera transversal a las secretarías involucradas en el tema (Salud, Educación, Bienestar, Participación).

Un elemento fundamental que debería tener en cuenta la administración sería plantear una instancia de gobierno que permita conectar los procesos de la administración central con los procesos en las localidades, con profesionales de enlace y equipos zonales en las diferentes áreas de política de las secretarías en las localidades. Esto aparece particularmente relevante para áreas de política que requieran un enfoque sólido de implementación desde lo local (salud, educación, seguridad, medio ambiente, recreación, entre otras).

Cerrando este libro para abrir el debate

Cuando se inició la discusión sobre Cali Distrito no había una producción que permitiera tener algunos referentes en torno a los cuales iniciar un debate y buscar acuerdos. Este libro pretende llenar ese vacío. Los estudios y propuestas aquí consignadas se proponen como un insumo para cuando se reabra el debate sobre las medidas que hay que tomar para dar el paso definitivo de conversión en distrito. Como todo producto académico, está abierto a la discusión, debe reconocer sus limitaciones, provisionalidad y susceptibilidad de ser mejorado, sustancialmente incluso. De hecho, en muchos sentidos varios de quienes participamos en el estudio y en la escritura de algunos capítulos esperamos que así sea.

El libro espera ser un producto que informe a los tomadores de decisiones y a los ciudadanos. Respondiendo a los tiempos, la discusión que se dio en 2019 de las propuestas de conversión en distrito estuvieron llenas de malentendidos, de mentiras, de manipulación de información y de grupos organizados o de personas que de forma concertada o individual hicieron un esfuerzo extraordinario para presentar y discutir propuestas con espíritu abierto y un ánimo envidiable de contribuir con la ciudad, con la zona rural e incluso con el país. Esperamos que este texto permita retomar y enriquecer esa discusión y, en especial, contribuya a tomar las mejores decisiones posibles.



A U T O R E S

- **Alejandro L. Grindlay.** Profesor de la Universidad de Granada. Doctor. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad de Granada y magíster en Planificación Urbanística e Inmobiliaria del Colegio Oficial de Arquitectos de Granada. <https://orcid.org/0000-0001-5176-0550>
- **Álvaro Guzmán Barney.** Profesor jubilado de la Universidad del Valle. Sociólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Doctor y magíster en Sociología del New School For Social Research. http://scienti.colciencias.gov.co:8081/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000673170
- **Angie Lizeth Calambás Pechené.** Politóloga de la Universidad Icesi.
- **Bairon Otálvaro Marín.** Profesor de la Universidad del Valle. Trabajador social de la Universidad del Valle. Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. http://scienti.colciencias.gov.co:8081/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000735540 <https://orcid.org/0000-0002-9969-6727>
- **Carlos Alberto Arango Rodríguez.** Profesional en Contaduría Pública y Finanzas Internacionales de la Universidad Icesi. Magíster en Finanzas Cuantitativas de la Universidad Icesi. https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001689767
- **Carlos Felipe Rúa Delgado.** Profesor de la Universidad de San Buenaventura, Cali. Abogado de la Universidad Santiago de Cali. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Rey Juan Carlos. http://scienti.colciencias.gov.co:8081/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001398925 <https://orcid.org/0000-0002-8915-8968>

- **Carmen Lizárraga Mollinedo.** Profesora Universidad de Granada. <https://orcid.org/0000-0002-3221-6178>
- **Carolina Van der Huck Arias.** Consultora independiente y docente de Proyecto Urbano de la Universidad San Buenaventura. Arquitecta de la Universidad del Valle. Magíster en Gerencia Urbana de la Technische Universität Berlin.
- **Ciro Jaramillo.** Profesor de la Universidad del Valle. Ingeniero civil de la Universidad del Valle. Doctor en Optimización y Explotación de los Sistemas de Transporte de la Universidad Politécnica de Valencia. https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000272701<https://orcid.org/0000-0002-8820-2314>
- **Daniel Alonso.** Politólogo Universidad de los Andes. Máster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes.
- **Daniela Estrada Nates.** Administradora de empresas y economista y negociadora internacional de la Universidad Icesi. Magíster en Economía de la Universidad Icesi.
- **Enrique Rodríguez Caporalli.** Profesor de la Universidad Icesi. Comunicador Social y periodista de la Universidad Autónoma de Occidente. Candidato a Doctor en Historia y Civilizaciones Comparadas de la Universidad de París VII y magíster en Sociología de la Universidad del Valle. http://scienti.colciencias.gov.co:8081/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000161926. <https://orcid.org/0000-0003-0997-7793>
- **Isabella Valencia.** Economista de la Universidad Icesi. Candidata a magíster en Economía de la Universidad Icesi.
- **Joaquín G. Tovar Barreto.** Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana. Sociólogo de la Universidad del Valle. Doctor en Sociología de la Universidad de Zaragoza y magíster en Estudios del Desarrollo del Institut de Hautes Études Internatioanles et du Developpment. https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000100745<https://orcid.org/0000-0003-2072-288X>
- **Juan Albarracín.** Profesor de la Universidad Icesi. BA en Ciencia Política con opción en Economía y MA en Política Comparada de la Universidad de Tübingen (Alemania). Doctor y magíster en Ciencia Política de la Universidad de Notre Dame. http://scienti.colciencias.gov.co:8081/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001363784 <https://orcid.org/0000-0001-8375-3427>
- **Juan Pablo Milanese.** Profesor de la Universidad Icesi. Politólogo de la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencia Política y magíster en Relaciones Internacionales de la Universita Degli Studi-Bologna. http://scienti.colciencias.gov.co:8081/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001363784

gov.co:8081/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000481033
<https://orcid.org/0000-0003-0980-3435>

- **Juber Galeano Loaiza.** Profesor de la Universidad de San Buenaventura. Economista de la Universidad del Valle. Magíster en Estudios Urbanos Regionales de la Universidad Nacional de Colombia. https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001344286<https://orcid.org/0000-0003-2159-4728>
- **Julio César Alonso Cifuentes.** Profesor de la Universidad Icesi. Economista de la Universidad del Valle. Doctor y magíster en Economía de la Iowa State University. https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000024082<https://orcid.org/0000-0003-4890-7122>
- **Lina Martínez.** Profesora de la Universidad Icesi. Profesional en Literatura y Filosofía de la Universidad de Caldas. Doctora y magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Maryland. https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000324043<https://orcid.org/0000-0002-5997-2264>
- **Marcela E. Falla Gutiérrez.** Profesora de la Universidad de San Buenaventura. Arquitecta de la Universidad del Valle. Magíster en Dirección Universitaria de la Universidad de los Andes. https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001198530<https://orcid.org/0000-0002-2548-1723>
- **Mario A. Gandini Ayerbe.** Profesor de la Universidad Autónoma de Occidente. Ingeniero sanitario de la Pontificia Universidad Javeriana. Doctor en Ingeniería Ambiental de la Università Degli Studi Di Padova. http://scienti.colciencias.gov.co:8081/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000952028
- **Mario Mayorga Henao.** Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana y de la Universidad de los Andes. Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Candidato a Doctor en Geografía de la Universidad de Chile y magíster en Planeación Urbana y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana. https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000980633<https://orcid.org/0000-0002-1039-0407>
- **Mónica Castillo.** Socióloga y antropóloga de la Universidad Icesi. Magíster en Políticas Públicas de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). <https://orcid.org/0000-0001-7865-0888>
- **Pablo Sanabria Pulido.** Profesor de la Universidad de los Andes. Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Administración y Políticas Públicas de la American University y magíster en Políticas Públicas del London

School of Economics and Political Science. http://scienti.colciencias.gov.co:8081/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000965561 <https://orcid.org/0000-0003-0962-8489>

- **Tirson Mauricio Duarte Molina.** Abogado de la Universidad San Buenaventura. Estudiante de magíster en Derecho de la Universidad Icesi. https://scienti.colciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001623030 <https://orcid.org/0000-0002-6240-2609>
- **Valeria Trofimoff.** Economista y negociadora internacional de la Universidad Icesi. Candidata a magíster en Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Icesi.

ISBN: 978-958-5415-70-6



Universidades para el Desarrollo Urbano-Regional con Equidad



UNIVERSIDAD DE
SAN BUENAVENTURA
CALI



En asocio con



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo



editorialbonaventuriana



@EditBonaventuri



EditorialBonaventuriana



editorial-bonaventuriana



editorialbonaventuriana

www.editorialbonaventuriana.usb.edu.co