



## Entre la norma y la realidad: Gobernanza territorial y capacidades institucionales en el Distrito Especial de Buenaventura (Ley 1617 de 2013)

### Between Law and Practice: Territorial Governance and Institutional Capacity in the Special District of Buenaventura (Law 1617 of 2013)

MAIRA ALEXANDRA PRIETO PADILLA<sup>1</sup>

EDWIN ARTURO LÓPEZ MUÑOZ<sup>2</sup>

Clasificación PUBLINDEX-MINCIENCIA: Estudio de caso

Recibido: diciembre 2024

Aceptado: junio 2025

#### Resumen

Este artículo examina los impactos de la Ley 1617 de 2013 sobre la gobernanza territorial y la capacidad institucional de la Alcaldía Distrital de Buenaventura. Se analiza la brecha entre el diseño normativo del régimen especial y su implementación práctica, identificando los factores que han limitado la efectividad del modelo distrital como instrumento de fortalecimiento estatal y desarrollo local. Mediante una metodología mixta con enfoque de estudio de caso, se abordan dimensiones institucionales, sociales y políticas que condicionan el ejercicio de la autonomía territorial. Los resultados muestran que la aplicación del régimen distrital ha sido predominantemente formal, con débil articulación interinstitucional, baja participación de actores locales y limitada capacidad administrativa. Se concluye que el modelo de distritos especiales requiere acompañamiento técnico, financiación sostenida y mecanismos de gobernanza multinivel que reconozcan las particularidades de los territorios periféricos.

**Palabras clave:** Gobernanza territorial, capacidad institucional, descentralización, distritos especiales, Buenaventura.

#### Abstract

This article examines the impacts of Law 1617 of 2013 on territorial governance and the institutional capacity of the Buenaventura District Mayor's Office. It analyzes the gap between the normative design of the special district regime and its practical implementation, identifying factors that have limited the effectiveness of the district model as a tool for state strengthening and local development. Using a mixed-methods approach with a case study focus, the study addresses institutional, social, and political dimensions that influence the exercise of terri-

<sup>1</sup> MSc en Políticas Públicas. Economista de la Universidad del Valle

<sup>2</sup> PhD. (c) Doctor en Gobierno, Administración Pública y Políticas Públicas, MSc en Políticas Públicas de la Universidad del Valle.

torial autonomy. The results show that the application of the district regime has been predominantly formal, with weak inter-institutional coordination, low participation of local actors, and limited administrative capacity. It is concluded that the special district model requires technical support, sustained funding, and multi-level governance mechanisms that recognize the particularities of peripheral territories.

**Keywords:** territorial governance, institutional capacity, decentralization, special districts, Buenaventura.

## Consideraciones éticas:

El estudio se desarrolló bajo los principios de respeto, confidencialidad y consentimiento informado. No se identificaron riesgos para los participantes, y los datos fueron tratados exclusivamente con fines académicos.

## Introducción

El proceso de descentralización en Colombia ha estado marcado por múltiples reformas que buscan redistribuir competencias, recursos y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, esta descentralización ha sido más normativa que efectiva, generando un desequilibrio entre los instrumentos legales y las capacidades reales de los gobiernos locales para ejercer su autonomía. En este contexto, la Ley 1617 de 2013, que regula el Régimen de los Distritos Especiales, constituye un intento de fortalecer la gestión territorial en ciudades con relevancia económica, estratégica o cultural. No obstante, su implementación ha evidenciado profundas brechas institucionales, especialmente en territorios con debilidad histórica en su aparato administrativo, como Buenaventura.

Buenaventura, puerto principal sobre el Pacífico colombiano, fue elevado a la categoría de Distrito Especial, Portuario, Industrial, Biodiverso y Ecoturístico mediante la Ley 1617.

Con ello, se buscaba dotar al municipio de herramientas de planeación, autonomía administrativa y fiscal, así como de nuevas figuras institucionales, como el Establecimiento Público Ambiental (EPA) y las localidades. Sin embargo, más de diez años después de la promulgación de la norma, persisten los problemas estructurales de gobernabilidad, fragmentación administrativa y baja capacidad para articular las políticas públicas con las necesidades ciudadanas.

La relevancia de este estudio radica en que permite examinar el alcance real del régimen distrital y su impacto sobre la gobernanza local. Analizar Buenaventura no solo revela las tensiones entre el diseño institucional y la práctica gubernamental, sino también las limitaciones de los procesos de descentralización en contextos de alta conflictividad social y debilidad estatal. El objetivo central de este artículo es analizar los impactos de la implementación del régimen de distrito especial sobre la capacidad institucional y la gobernanza territorial del Distrito de Buenaventura, identificando los principales logros, obstáculos y aprendizajes derivados de su aplicación.

La estructura del artículo sigue el formato de un trabajo de investigación científica: primero se expone el marco teórico, que aborda los conceptos de gobernanza territorial y capacidad institucional; luego se detalla la metodología adoptada, basada en un estudio de caso con enfoque mixto; posteriormente se presentan los resultados y la discusión, donde se interpretan los hallazgos a la luz de la teoría; y finalmente, se plantean las conclusiones, que reflexionan sobre los desafíos de los distritos especiales en Colombia y las lecciones que deja el caso de Buenaventura.

## Contexto

La configuración de Buenaventura como Distrito Especial, Portuario, Industrial, Biodiverso y Ecoturístico, establecida mediante la Ley 1617 de 2013, introdujo un nuevo marco institucional orientado a fortalecer la gobernanza territorial, la autonomía administrativa y la descentralización

intradistrital. Dicha ley atribuye a los distritos especiales la responsabilidad de crear un establecimiento público ambiental encargado de ejercer las funciones de autoridad ambiental previstas en la Ley 99 de 1993, con jurisdicción sobre las zonas urbanas y suburbanas del territorio. Este mandato implica la asunción de competencias equivalentes a las de las Corporaciones Autónomas Regionales, así como la obligación de promover procesos de descentralización local a través de la conformación de localidades y juntas administradoras que acerquen la gestión pública a la ciudadanía y consoliden mecanismos de democracia participativa.

Para Buenaventura, la aplicación de este régimen especial representa simultáneamente un desafío estructural y una oportunidad estratégica. Supone la necesidad de reinventar y reconstruir el aparato administrativo local con el propósito de mejorar sus capacidades de gestión, modernizar sus esquemas fiscales, fortalecer la planeación territorial y ampliar los canales de participación social. En efecto, el tránsito hacia el modelo distrital demanda un rediseño institucional que permita superar las limitaciones históricas del municipio, caracterizadas por la fragmentación administrativa, la baja capacidad técnica y la débil articulación entre los distintos niveles de gobierno.

En este contexto, la investigación se justifica por su aporte al análisis de los efectos del régimen normativo diferenciado sobre la capacidad estatal y la gobernanza territorial. Examinar el caso de Buenaventura permite comprender cómo la adopción de un marco jurídico especial incide en la dinámica de las instituciones locales, en la relación entre los niveles de gobierno y en la interacción con los diversos grupos de interés que configuran el territorio. De igual modo, ofrece una oportunidad para reflexionar sobre las condiciones necesarias para que la descentralización diferenciada contribuya efectivamente al fortalecimiento del Estado y al desarrollo local.

El estudio reviste especial relevancia para la política pública nacional, dado que permite ex-

traer aprendizajes aplicables a otros municipios que podrían transitar hacia la categoría de distrito especial, aportando orientaciones sobre los requerimientos institucionales, fiscales y territoriales que deben considerarse en tales procesos.

Con base en este contexto, la investigación plantea la siguiente pregunta central: ¿Cuál ha sido el impacto de la implementación de la Ley 1617 de 2013 sobre la capacidad de la Alcaldía Distrital de Buenaventura para ejercer gobernanza territorial?

A partir de esta formulación, el estudio tiene como objetivo general analizar el impacto del régimen especial sobre la capacidad institucional y la gobernanza territorial de Buenaventura. De manera complementaria, se propone identificar los cambios institucionales derivados de la aplicación de la ley, caracterizar los impactos en las relaciones entre la administración distrital y los grupos de interés, y reconocer los retos y oportunidades que el modelo de distritos especiales plantea en el contexto colombiano.

En suma, la investigación se orienta a comprender las implicaciones políticas, administrativas y sociales de la implementación de un régimen normativo diferenciado en un territorio con debilidades estructurales, aportando evidencia sobre los desafíos de la descentralización y la necesidad de fortalecer la capacidad estatal como condición indispensable para una gobernanza territorial efectiva y equitativa.

## **Caracterización General del Distrito de Buenaventura**

El Distrito Especial de Buenaventura, situado en la región Pacífica del Valle del Cauca, constituye el municipio de mayor extensión del departamento (6.078 km<sup>2</sup>) y uno de los territorios con mayor diversidad biológica en Colombia, dada la coexistencia de ecosistemas andinos, subandinos, pluviales y de manglar. Este entorno natural alberga recursos estratégicos como madera, minerales (oro, platino y carbón) y reservas petrolíferas aún no explotadas. En términos de-

mográficos, la población pasó de 328.753 habitantes en 2005 a 407.675 en 2016, con un proceso sostenido de urbanización que supera el 90% de la población total. El crecimiento urbano se ha concentrado especialmente en las comunas 5, 7 y 8, mientras que la población rural experimenta una reducción asociada a dinámicas de violencia, desplazamiento forzado y reconfiguración territorial derivada de la presencia de actores armados y economías ilícitas.

Desde una perspectiva socio-cultural, Buenaventura es un territorio predominantemente afrodescendiente e indígena, cuyas identidades colectivas se constituyen a partir de la relación histórica con el entorno natural, la tradición oral y prácticas comunitarias. Estas expresiones culturales coexisten con procesos persistentes de exclusión asociados al modelo extractivo que ha caracterizado la región desde la colonia, cuando el territorio fue configurado como un enclave para la extracción de recursos y no como un espacio de desarrollo integral. Esta condición se refleja en sus indicadores sociales: a pesar de que el puerto moviliza más del 50% del comercio exterior del país, el distrito registra altos niveles de pobreza estructural. En 2011, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas alcanzó 34,52% en la cabecera urbana y 47,32% en la zona rural, duplicando el promedio departamental y superando ampliamente el nacional, lo que evidencia la coexistencia de riqueza geoestratégica y precariedad socioeconómica.

En el plano político-administrativo, Buenaventura se organiza en 12 comunas urbanas y 19 corregimientos rurales, en concordancia con el Acuerdo Municipal 015 de 1989. No obstante, esta estructura formal se superpone con autoridades étnicas que ejercen funciones de autogobierno, particularmente en la zona rural. Los consejos comunitarios de comunidades negras —regidos por la Ley 70 de 1993— poseen derechos de propiedad colectiva y desempeñan un papel central en la gestión y regulación territorial. Para 2011 se registraban 44 consejos comunitarios, de los cuales 34 contaban con reconocimiento formal. Asimismo, existen siete resguardos indígenas

titulados, pertenecientes a los pueblos Wauna-na, Embera y Embera Chamí, que agrupan 191 familias en un territorio de 11.493 hectáreas. Esta superposición institucional configura un escenario de gobernanza compleja y frecuentemente tensionada, debido a las distintas normatividades, autoridades y escalas de decisión que coexisten en el territorio.

En materia de seguridad, Buenaventura ha sido históricamente un corredor estratégico para economías ilícitas, incluyendo narcotráfico, tráfico de armas y contrabando. La disputa por el control territorial entre grupos armados ilegales ha generado altos índices de homicidio, desaparición forzada y desplazamiento, superando los promedios nacional y departamental. Estas dinámicas evidencian la limitada capacidad del Estado para garantizar derechos, asegurar la presencia institucional y ejercer control efectivo sobre el territorio.

Desde el punto de vista económico, el distrito presenta una fuerte especialización en el sector terciario, que representa alrededor del 89,5% del PIB, seguido por el sector secundario (8,4%) y el primario (2,1%). Las actividades con mayor participación corresponden a administración pública, servicios inmobiliarios y empresariales, mientras que la industria y la construcción presentan una contribución marginal, lo que refleja una limitada capacidad de transformación productiva. La actividad portuaria, altamente productiva, opera bajo un modelo de enclave con escasa articulación con la economía local y reducida generación de empleo formal. Entre 2004 y 2011, la tasa de desempleo pasó de 28,8% a 40,4%, en un contexto caracterizado por migración interna, inserción laboral temprana y debilidad del aparato productivo. En la zona rural, predominan actividades como pesca artesanal, minería informal, agroforestería y turismo comunitario de pequeña escala, con impactos ambientales significativos.

En conjunto, la caracterización del territorio evidencia una estructura socioeconómica y política marcada por desigualdades, gobernanza

fragmentada, conflictividad armada y una economía portuaria desconectada del desarrollo local. Este contexto constituye el marco estructural desde el cual se analizan los alcances y desafíos de la implementación del régimen de distrito especial establecido por la Ley 1617 de 2013, así como las tensiones inherentes entre desarrollo económico, gobernanza territorial y bienestar ciudadano.

## Marco teórico

La gobernanza territorial se concibe como un proceso dinámico que articula actores, instituciones y recursos para la toma de decisiones colectivas en torno al desarrollo de un territorio. Desde autores como Healey (1997) y Jessop (2004), la gobernanza va más allá de la gestión administrativa y se orienta hacia la construcción de redes colaborativas entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. En este sentido, implica una visión relacional del poder, donde la coordinación horizontal y la confianza institucional resultan tan relevantes como las jerarquías formales.

En América Latina, los procesos de descentralización han estado acompañados de debates sobre la eficacia de la gobernanza local. Para autores como Mayntz (1999) y Prats (2005), la descentralización solo contribuye al desarrollo cuando los gobiernos locales disponen de capacidades técnicas, financieras y políticas para ejercer su autonomía. De lo contrario, la transferencia de competencias puede generar sobrecarga institucional y fragmentación, más que fortalecimiento del Estado.

El concepto de capacidad institucional se entiende como la habilidad de las organizaciones públicas para formular, coordinar y ejecutar políticas efectivas (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2017). Esta capacidad se expresa en dimensiones administrativas (gestión del talento humano, planeación, control interno), políticas (liderazgo, gobernabilidad, legitimidad) y adaptativas (aprendizaje y flexibilidad). En contextos de debilidad estatal, como muchos territorios peri-

féricos de Colombia, la capacidad institucional es un factor determinante para la sostenibilidad de las reformas.

El régimen de distritos especiales, en tanto instrumento de diferenciación territorial, pretende ofrecer un marco de autonomía y especialización funcional. Sin embargo, como señalan Varela (2015) y Rincón (2019), la existencia de marcos normativos avanzados no garantiza su materialización. La experiencia de Buenaventura ilustra un tipo de descentralización incompleta: las nuevas estructuras institucionales no se tradujeron en mayor capacidad operativa ni en mejoras sustanciales en la calidad del gobierno local.

Desde una perspectiva crítica, la gobernanza territorial debe entenderse también como un campo de disputas. En Buenaventura, los conflictos entre el nivel nacional, los actores locales y los intereses portuarios han configurado una gobernanza fragmentada, donde la participación ciudadana es limitada y los mecanismos de articulación son débiles. Esta situación se agrava por la persistente inequidad socioeconómica y los rezagos en infraestructura, que restringen las posibilidades de desarrollo endógeno.

En síntesis, el marco teórico articula los conceptos de gobernanza territorial y capacidad institucional para analizar la implementación de la Ley 1617. Este enfoque permite comprender cómo la formalización de nuevas competencias no necesariamente conlleva a una transformación efectiva del poder local, y cómo la autonomía normativa sin fortalecimiento institucional puede derivar en un ejercicio simbólico de la descentralización.

## Metodología

Este estudio adopta un enfoque mixto con diseño exploratorio-descriptivo, combinando técnicas cualitativas y cuantitativas. El método principal es el estudio de caso, que permite profundizar en la comprensión de procesos complejos de cambio institucional a partir de

un territorio específico: el Distrito Especial de Buenaventura.

Se realizó una revisión exhaustiva de fuentes normativas (Ley 1617 de 2013, acuerdos distritales, planes de desarrollo), informes institucionales (Contraloría General, Alcaldía Distrital, EPA Buenaventura) y literatura académica nacional e internacional sobre descentralización, gobernanza y capacidad institucional. Esta revisión permitió construir una línea base sobre la evolución de la gestión pública local desde la transformación en distrito.

Se aplicaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Alcaldía Distrital, representantes del EPA, líderes de organizaciones sociales y académicos locales. El propósito fue captar percepciones sobre los avances y obstáculos en la implementación del régimen especial. Las entrevistas fueron analizadas mediante codificación temática, identificando patrones de sentido y categorías emergentes relacionadas con gobernanza, participación y gestión administrativa.

La información cualitativa se procesó a través de análisis de contenido, mientras los datos cuantitativos —principalmente indicadores socioeconómicos y presupuestales— fueron tratados de forma descriptiva, apoyándose en fuentes oficiales (DANE, DNP, Alcaldía de Buenaventura). La triangulación entre datos y testimonios permitió garantizar la validez interna del estudio.

## Resultados y discusión

### Transformaciones institucionales formales

La Ley 1617 estableció nuevas competencias y estructuras para los distritos especiales. En Buenaventura, esto se tradujo en la creación del EPA y en la delimitación de localidades. Sin embargo, estas transformaciones no contaron con estudios de viabilidad ni con recursos adecuados. El EPA, por ejemplo, asumió funciones ambientales complejas sin personal técnico ni

autonomía presupuestal, lo que limitó su capacidad para ejecutar acciones efectivas de control ambiental.

La administración distrital continuó operando bajo una lógica centralizada, con escasa delegación hacia las localidades. Los mecanismos de planeación participativa, previstos en la norma, no se consolidaron, y los procesos de articulación interinstitucional permanecen débiles. La estructura administrativa se amplió en términos formales, pero no en eficiencia ni desempeño.

## Marco normativo

El marco normativo que sustenta la creación y funcionamiento de los distritos especiales en Colombia se encuentra principalmente en la Ley 1617 de 2013, la cual establece el régimen político, fiscal, administrativo y de planeación aplicable a estas entidades territoriales. Esta ley busca reconocer la singularidad de ciertos municipios que, por su importancia económica, cultural, histórica o geoestratégica, merecen un tratamiento diferenciado. En el caso de Buenaventura, la norma la define como Distrito Especial, Portuario, Industrial, Biodiverso y Ecoturístico, lo que supone un conjunto de competencias exclusivas orientadas a promover un desarrollo integral y sostenible

La Ley 1617 de 2013 amplía las competencias de los distritos en materia de planeación, ordenamiento territorial, ambiente, cultura, turismo, seguridad, transporte y desarrollo portuario. Asimismo, establece un sistema de localidades con juntas administradoras locales (JAL) y alcaldes locales, con el propósito de acercar la gestión pública a los ciudadanos y facilitar la descentralización intra-distrital. La norma también ordena la creación de un Establecimiento Público Ambiental (EPA) con funciones similares a las de las Corporaciones Autónomas Regionales, encargado de la protección de los recursos naturales y del cumplimiento de la política ambiental dentro del territorio distrital.

Además de la Ley 1617, la Constitución Política de 1991 en su artículo 322 y siguientes, y la Ley 489 de 1998 sobre organización y funcionamiento de las entidades del Estado, sirven de sustento para definir las bases de la autonomía administrativa, la descentralización y la gestión territorial. De igual manera, la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) orienta los procesos de planeación distrital, y la Ley 715 de 2001 regula las competencias y recursos del Sistema General de Participaciones, de los cuales dependen en gran medida los distritos y municipios.

En el caso de Buenaventura, la transformación institucional derivada de la Ley 1617 fue acompañada por decretos reglamentarios y acuerdos locales que buscaron armonizar la estructura administrativa con las nuevas disposiciones. Sin embargo, la implementación del marco normativo se enfrentó a vacíos jurídicos y a la falta de lineamientos técnicos del nivel nacional para orientar el proceso de transición. El diseño institucional resultó avanzado en términos legales, pero insuficiente en mecanismos operativos, lo que afectó la materialización de la autonomía prevista.

Por tanto, el marco normativo colombiano ofrece una base sólida para la diferenciación territorial, pero en la práctica su efectividad depende del grado de preparación administrativa, la coordinación multinivel y la asignación real de recursos. En el caso de Buenaventura, la brecha entre la norma y la realidad institucional refleja la distancia entre el discurso de la descentralización y las condiciones estructurales para ejercerla.

## **Gobernanza fragmentada y baja articulación**

La gobernanza local en Buenaventura se caracteriza por la coexistencia de múltiples actores con intereses divergentes: el gobierno nacional, el sector portuario, los consejos comunitarios afrodescendientes, las organizaciones sociales y la administración distrital. Esta multiplici-

dad, en lugar de fortalecer la cooperación, ha producido fragmentación y desconfianza. Las decisiones estratégicas sobre desarrollo portuario y ambiental se concentran en el nivel central, mientras las responsabilidades sociales recaen sobre el nivel local.

La falta de mecanismos efectivos de coordinación horizontal y vertical ha impedido que el régimen especial funcione como un instrumento de gobernanza multinivel. En consecuencia, la autonomía formal del distrito no se traduce en poder real de decisión sobre su territorio.

## **Capacidad institucional limitada**

En términos de capacidad administrativa, la Alcaldía de Buenaventura enfrenta deficiencias en talento humano, gestión presupuestal y planeación. Las entidades creadas bajo el nuevo régimen carecen de estabilidad financiera y dependen de transferencias nacionales. La baja ejecución de proyectos y la debilidad en el control interno afectan la credibilidad institucional.

## **Discusión interpretativa**

Los hallazgos confirman que la descentralización en Colombia enfrenta una paradoja estructural: se transfieren responsabilidades sin garantizar las capacidades necesarias para asumirlas. En Buenaventura, la Ley 1617 fue una oportunidad perdida de modernización institucional, pues no estuvo acompañada de procesos de fortalecimiento técnico ni de participación social efectiva.

Desde la teoría de la gobernanza, el caso ilustra un modelo híbrido, donde coexisten lógicas centralizadas con estructuras formales de autonomía. La capacidad institucional, en lugar de fortalecerse, se ha burocratizado. Estos resultados coinciden con los planteamientos de Andrews et al. (2017), quienes señalan que la construcción de capacidades estatales requiere procesos adaptativos, aprendizaje y liderazgo comprometido, más que simples reformas legales.

## **Cambios institucionales específicos e impactos sobre las relaciones del gobierno distrital con los grupos de interés**

La implementación de la Ley 1617 de 2013 generó transformaciones institucionales de alcance formal en la estructura del gobierno distrital de Buenaventura. En primer lugar, se creó el Establecimiento Público Ambiental (EPA Buenaventura) como entidad encargada de liderar la gestión ambiental local. Esta institución asumió competencias antes ejercidas por la CVC, lo cual representó un avance hacia la autonomía, pero también un desafío, dado que el nuevo organismo careció desde su inicio de infraestructura técnica y presupuesto suficiente. Su dependencia financiera del municipio limitó su capacidad de actuación y debilitó su legitimidad frente a la ciudadanía.

Otro cambio significativo fue la división del territorio en localidades, concebida para acercar la administración a las comunidades. Sin embargo, estas estructuras no se consolidaron debido a la ausencia de recursos y a la falta de claridad en las funciones de las Juntas Administradoras Locales (JAL). El centralismo persistente en la Alcaldía Distrital impidió el desarrollo de una verdadera descentralización intra-distrital, reproduciendo las mismas lógicas burocráticas que la ley buscaba superar.

En cuanto a las relaciones entre el gobierno distrital y los grupos de interés, la implementación del régimen especial tuvo impactos mixtos. Por un lado, se fortaleció el diálogo con algunos actores del nivel nacional —especialmente en temas de infraestructura portuaria—, pero por otro, se amplió la brecha con las comunidades locales. Los consejos comunitarios afrodescendientes, históricamente relevantes en la defensa del territorio, manifestaron su inconformidad ante la falta de inclusión en los procesos de planeación y toma de decisiones. Esta exclusión ha generado tensiones que debilitan la gobernanza.

De igual forma, las relaciones con el sector empresarial y portuario continúan siendo asimétricas. Mientras los intereses económicos nacionales orientan la política de desarrollo, la administración distrital carece de herramientas de negociación efectivas para equilibrar el beneficio público y privado. El resultado ha sido una gobernanza fragmentada, donde las redes de poder se concentran fuera del control del gobierno local.

En el plano institucional, la Ley 1617 intentó introducir una cultura de gestión moderna, pero no logró modificar las prácticas clientelares ni la debilidad del control interno. Las relaciones intergubernamentales con el nivel nacional siguen siendo verticales y asistenciales, evidenciando que el régimen especial no modificó sustancialmente las jerarquías políticas ni la dependencia fiscal del distrito. En síntesis, los cambios institucionales fueron más nominales que efectivos, y los impactos en las relaciones de gobernanza reflejan una autonomía incompleta y una participación social debilitada.

## **Conclusiones**

La Ley 1617 de 2013 se concibe como una apuesta estratégica dentro del proceso de descentralización en Colombia, en la medida en que otorga a los distritos especiales un conjunto de instrumentos para transformar su institucionalidad político-administrativa, profundizar la democracia y la participación ciudadana, y promover mayores niveles de desarrollo y bienestar social. En este marco, Buenaventura es llamada a ejercer un rol protagónico: el gobierno distrital, en articulación con otros actores institucionales y sociales, está llamado a fortalecer su capacidad para liderar políticas públicas en materia de seguridad y convivencia ciudadana, sustentabilidad ambiental, seguridad alimentaria, equidad territorial y gestión del desarrollo. Sin embargo, la implementación del régimen especial revela con claridad los límites de una descentralización que se concibe normativamente avanzada, pero

que se despliega sobre un territorio caracterizado por profundas debilidades estructurales.

El diseño de la Ley 1617 parte del supuesto de que la administración distrital posee las capacidades necesarias para asumir nuevas funciones y competencias, sin considerar que Buenaventura ha enfrentado históricamente serias dificultades para consolidarse como ciudad y como entidad territorial con institucionalidad robusta. El régimen no incorpora mecanismos efectivos de fortalecimiento institucional ni prevé recursos fiscales adicionales proporcionales a las nuevas exigencias, tampoco asegura un acompañamiento técnico sostenido por parte del Gobierno nacional. Ello derivó en una adopción principalmente formalista del modelo distrital, donde la creación de entidades y figuras, como las localidades y la autoridad ambiental, no se tradujo en mejoras sustantivas en la capacidad estatal ni en el ejercicio de una gobernanza más inclusiva.

La caracterización socioeconómica y política del distrito muestra la persistencia de un patrón de exclusión estructural: altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, pobreza, desempleo, informalidad, precariedad en la prestación de servicios públicos y una inserción subordinada en la economía nacional bajo la lógica de enclave portuario. A ello se suman el conflicto armado, las economías ilegales, la captura institucional por grupos de interés, la baja cultura tributaria y las deficiencias del modelo de gestión pública. Este entramado configura una “trampa de bajo desarrollo” que limita la capacidad organizativa de la comunidad, aumenta su vulnerabilidad y restringe el impacto redistributivo del régimen especial. En este contexto, la descentralización sin fortalecimiento real de capacidades genera frustración social, alimenta el descontento ciudadano y profundiza la crisis de legitimidad de las instituciones locales.

La división del territorio en localidades —prevista como mecanismo para acercar el Estado a la ciudadanía y promover una gobernanza multinivel— avanzó de manera tardía e incompleta.

Aunque en 2014 el Concejo Distrital aprobó dos localidades urbanas y estas contaron con alcaldías locales solo hasta 2017, la conformación de localidades rurales permanece pendiente, reflejando tensiones entre la administración distrital, los consejos comunitarios y los cabildos indígenas, así como una histórica desconfianza hacia la dirigencia política. Esta implementación parcial evidencia la ausencia de un proceso de transición escalonado y de aprendizaje institucional que permitiera dotar a las localidades de estructuras flexibles, capacidades de coordinación y funciones claras en la mediación entre ciudadanía y gobierno.

En materia ambiental, la Ley 1617 faculta la creación de una autoridad ambiental para las áreas urbanas y suburbanas, pero estas representan una porción marginal del territorio distrital. La conformación del EPA Buenaventura, con jurisdicción limitada, plantea dudas sobre su capacidad para incidir en la gobernanza integral de la biodiversidad del distrito y exige una estrecha articulación con la CVC y el Sistema Nacional Ambiental. La fragmentación de competencias y la debilidad de los arreglos de coordinación reducen el alcance efectivo de la gestión ambiental local, reforzando la brecha entre el diseño institucional y las necesidades del territorio.

En suma, el caso de Buenaventura evidencia los límites del régimen distrital como estrategia de fortalecimiento de la gobernanza local cuando éste no se acompaña de un proceso robusto de fortalecimiento institucional, soporte fiscal y coordinación multinivel. La centralización de las decisiones estratégicas, la persistencia de la pobreza y la exclusión, junto con la implementación exegética de la norma —basada en la creencia de que el cambio jurídico por sí solo transforma la realidad— han impedido que la Ley 1617 constituya un instrumento efectivo de transformación territorial, política y social. De manera propositiva, la experiencia de Buenaventura sugiere que cualquier proceso futuro de conversión de municipios en distritos especiales debe sustentarse en diagnósticos previos rigurosos, en estrategias progresivas de desarrollo de

capacidades administrativas y políticas, en el fortalecimiento del talento humano y de la autonomía fiscal, así como en la construcción de auténticos mecanismos de gobernanza multinivel que articulen Estado, sociedad civil y sector privado. Más que nuevos arreglos normativos, se requiere dotar a los gobiernos locales de las condiciones reales para ejercer su autonomía con eficacia, legitimidad y responsabilidad.

## Referencias

- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan Press.
- Jessop, B. (2004). *Hollowing out the State*. *Political Geography*, 23(3), 335–356.
- Mayntz, R. (1999). *Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm*. In Kooiman, J. (Ed.), *Modern Governance*. Sage.
- Prats, J. (2005). *De la administración pública a la gobernanza pública*. CLAD Reforma y Democracia, 32.
- Varela, E. (2015). *Capacidades institucionales y gobernanza territorial en Colombia*. Universidad del Valle.
- Rincón, J. (2019). *Descentralización y poder local en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.