

Informe preparado para OAP

“HACIA UN DESARROLLO INTEGRAL DE LA CIUDAD DE BUENAVENTURA Y SU ÁREA DE INFLUENCIA”

DIRECTORA

Astrid Martínez Ortiz

INVESTIGADORES

Helena García
Clara Ramírez
Danny Ramírez

CERAC

Jorge Restrepo
Pablo Ortega
Juan David González
Luz Adriana Rocha

ASISTENTES

Germán Rodríguez
Laura Gutiérrez



Bogotá, 2 de diciembre de 2013

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	6
1 COMPONENTE SOCIAL	8
1.1 Las condiciones sociales del Distrito	8
1.1.1 Población	8
1.1.2 Condiciones de pobreza	11
1.1.3 Desarrollo humano.....	13
1.1.4 Ingresos y empleo	15
1.1.5 Educación	16
1.1.6 Salud	21
1.1.7 Mortalidad.....	23
1.1.8 Vivienda y servicios públicos	25
1.2 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
1.3 LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	29
1.3.1 Un territorio complejo	29
1.3.2 La organización actual	29
1.3.3 La conversión en distrito y sus implicaciones.	32
1.4 LOS RECURSOS	34
1.4.1 El desempeño fiscal.....	34
1.4.2 Ingresos y gastos	35
1.4.3 Gastos de inversión	37
1.5 CONCLUSIONES	39
BIBLIOGRAFÍA.....	43
ANEXO: ORGANIZACIONES SOCIALES	46
ANEXO: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	58

El ámbito nacional.....	58
El nivel departamental	64
Políticas del Gobierno Distrital.....	65
2 COMPONENTE ECONÓMICO.....	72
2.1 Diagnóstico de actividades económicas actuales y potenciales en Buenaventura	72
2.1.1 Sector portuario y de logística	72
2.1.2 SECTOR PRIMARIO: PRODUCCIÓN AGROPECUARIA, PESQUERA Y FORESTAL.....	83
2.1.3 Sector de servicios: turismo y comercio	93
2.2 Actividades económicas ilegales	96
2.3 Capital natural y diagnóstico ambiental.....	100
2.4 Proyectos estratégicos en Buenaventura	105
2.4.1 Proyectos propuestos desde el Gobierno Nacional	105
2.4.2 Proyectos propuestos desde lo local.....	112
2.4.3 Relación entre el diagnóstico, las propuestas y los proyectos y programas en Buenaventura	114
Anexo 1: Proyectos de inversión de naturaleza económica del eje Empleo de Calidad.....	117
Anexo 2: Proyectos de inversión de naturaleza económica del eje Fortalecimiento y Emprendimiento	119
Anexo 3: Plan de Desarrollo Buenaventura 2012-2015	122
bibliografía	126
3 COMPONENTE INSTITUCIONAL Y DE CONFLICTIVIDADES SOCIALES	127
3.1 Análisis de conflictividades sociales.....	131
3.1.1 Nodo de conflictividades por el acceso y uso de la tierra en Buenaventura	132
3.1.2 Nodo de conflictividades por la explotación de recursos naturales en Buenaventura.	138
3.1.3 Nodo de conflictividades laborales en Buenaventura	144
3.2 Análisis de seguridad y conflicto armado.....	148
3.2.1 Contexto histórico del conflicto armado en Buenaventura	149

3.2.2	Situación actual de seguridad en el territorio (2009-2013)	153
3.2.3	Principales situaciones críticas de seguridad en Buenaventura	162
3.3	Análisis institucional.....	169
3.3.1	Dimensiones ejecutiva y legislativa.....	170
3.3.2	Dimensión de provisión de justicia	176
3.3.3	Dimensión de protección de la propiedad de la tierra	179
3.3.4	Dimensión de provisión de seguridad.....	182
3.3.5	Dimensión étnico - territorial.....	187
	Bibliografía	191
4	Barreras al desarrollo de Buenaventura	198
4.1	Metodología	198
4.2	Análisis de restricciones en Buenaventura	201
4.2.1	Bajos retornos a la actividad económica.....	201
4.2.2	Bajos retornos sociales.....	202
4.3	Diagnóstico para Buenaventura.....	210

INTRODUCCIÓN

Buenaventura es un gran municipio del litoral Pacífico de Colombia. Es una de las puertas del país y el puerto que lo conecta al mercado más dinámico del planeta, la región asiática. En el Pacífico concurren otros países donde el comercio crece: Norteamérica y América Latina. La firma de la Alianza para el Pacífico que crea un área de libre comercio entre México, Colombia, Perú y Chile ha volcado el interés del gobierno nacional en la ciudad, el cual se concreta en el programa Buenaventura Próspera.

Las estructuras lineales de la infraestructura colombiana se concentran en la dirección sur norte, con una producción concentrada en el interior del país y el comercio exterior centrado en el Caribe. El proyecto Oleoducto al Pacífico busca una salida alternativa para el petróleo del Meta y de la región oriental. Por ello resulta del mayor interés estudiar el entorno de estas inversiones y del impacto que pueden tener en su área de influencia.

Buenaventura es la suma de las paradojas. Es un municipio con altas potencialidades frente a unas realidades decepcionantes. Una zona de gran riqueza hídrica no cuenta con un servicio de agua y alcantarillado adecuado ni en su cobertura ni en cuanto a la continuidad de la prestación del mismo. En su mar se captura toda la pesca de Colombia pero se procesa una parte ínfima. Toda la madera que consume Colombia proviene del litoral pacífico y llega a Buenaventura y pasa por ella sin ningún proceso ni agregación de valor. Por ello el desempleo y el subempleo, así como la informalidad del trabajo son los más altos de Colombia.

Buenaventura es un municipio de gran complejidad. La debilidad institucional, con baja capacidad para gobernar la región, está acompañada de un alto grado de organización de la comunidad, agrupada en los consejos comunitarios que se concentran en la zona rural. Un gran número de ONG tiene presencia en el municipio, con innumerables proyectos que persiguen sus propios fines sin posibilidad de sumar esfuerzos alrededor de propósitos comunes.

Este es un lugar de paso. Flujos de bienes y riqueza la atraviesan sin que la región absorba recursos para su propio desarrollo. La gente calificada trabaja durante la semana, no se queda a vivir porque no hay buenos colegios y porque la calidad de vida es baja. El interior del país, los departamentos de Cundinamarca, Antioquia y Valle la ven como puerto, les preocupa su conectividad, sus condiciones de recibir y exportar bienes pero no la ven como lugar para procesar insumos, para generar trabajo, para invertir.

Pero la ciudad no solo es lugar de tránsito para actividades legales. Lo es también para el tráfico de armas, drogas y contrabando. Y esa es su peor desgracia. Los grupos al margen de la ley: la guerrilla y las BACRIM se disputan el territorio, los afluentes de los ríos, los terrenos de baja mar, las comunas de Buenaventura, las rutas para movilizar su carga, los jóvenes y niños que alimentan

sus filas, en medio de la pobreza, la falta de oportunidades y la debilidad de las instituciones formales. Todo ello genera una alta criminalidad, un “espacio sin gobierno”¹ donde los más débiles no tienen protección, donde es difícil atraer capital privado, donde el ingreso depende de los tráficos ilícitos.

Un proyecto como el Oleoducto al Pacífico es una apuesta al crecimiento de la producción de petróleo pero también al desarrollo de los municipios por donde pasará el ducto. Un trabajo anterior de FEDESARROLLO calculó para Enbridge los impactos del proyecto de manera agregada y para un trazado inicial². Con este nuevo estudio, OAP busca contribuir al entendimiento de la institucionalidad formal y no formal de Buenaventura para compartirlo con las autoridades locales, departamentales y nacionales y con todos los grupos de interés y contribuir así a la mejor comprensión de las relaciones sociales y la arquitectura institucional. De manera tal que los emprendimientos puedan llegar a tener una mejor ejecución y contribuyan a la construcción de un entorno sostenible, incluyente y más abierto a la inversión pública y privada.

El estudio consta de 3 componentes. El social, que caracteriza la población, los servicios sociales y los desafíos en materia de desarrollo humano de urgente solución en el municipio. El componente económico destaca la dinámica del puerto y los servicios asociados, el desempeño del comercio y el sector financiero y el potencial de las actividades pesquera y forestal, así como los proyectos de infraestructura contenidos en el programa presidencial “Buenaventura próspera”, para destacar la riqueza con que cuenta el municipio y su área de influencia y la necesidad de desarrollar actividades que generen trabajo y valor agregado en la región.

El componente de conflictividades, adelantado por CERAC, analiza los conflictos y las tensiones presentes en el municipio así como la necesidad de fortalecer las instituciones para garantizar la seguridad y la gobernabilidad de Buenaventura.

Se concluye con una propuesta analítica que busca identificar y jerarquizar los obstáculos al desarrollo integral de Buenaventura.

El trabajo se adelantó a partir de la abundante literatura disponible sobre Buenaventura, entrevistas con gente de la región, líderes y funcionarios del municipio, de Cali y del gobierno nacional y con el concurso de una profesional de Buenaventura, en un grupo de trabajo multidisciplinario cuyo principal objetivo no fue hacer un diagnóstico más. El esfuerzo se centró en entender desde adentro la lógica de esta sociedad compleja, identificando los prejuicios que levantan barreras en la aproximación a las comunidades y desde las comunidades y proponiendo una interpretación que esperamos sirva al desarrollo integral de Buenaventura.

¹ Romero, 2013.

² Fedesarrollo, 2012a.

1 COMPONENTE SOCIAL³

Buenaventura parece ser un ejemplo de círculo vicioso de la pobreza. Problemas de poco desarrollo de la infraestructura económica, carencias educativas y de salud, bajo desarrollo de políticas alternativas para hacer frente a la situación de grupos tradicionalmente marginados en el país. La perspectiva posible debe conjugar políticas de crecimiento económico con desarrollo social, que permitan tener en cuenta el contexto de región, población e instituciones, de manera que se rompa la dicotomía entre uno y otro tipo de crecimiento.

Esta parte del trabajo se propone abordar la problemática social del municipio, con el fin de identificar las principales barreras al desarrollo social, si las políticas que se han puesto en marcha pueden contribuir a superar la situación, si cuenta con una arquitectura institucional que pueda hacer frente a los principales problemas, si los recursos son suficientes, para concluir en un conjunto de lineamientos que puedan contribuir, en el marco de un programa de desarrollo integral, a mejorar la calidad de vida de los pobladores del municipio.

1.1 LAS CONDICIONES SOCIALES DEL DISTRITO

1.1.1 Población

Buenaventura es el segundo municipio por tamaño de población en el Valle del Cauca y el primero en extensión (6.297 Km², 30% del territorio del departamento del Valle). En su territorio hay gran variedad de pisos térmicos, desde el litoral hasta inicios de páramo en la cordillera. Según las proyecciones de población del DANE, en 2013, Buenaventura, con 384.402 habitantes, representaba un 8,5% de la población del departamento, porcentaje que ha venido creciendo puesto que en 2005, este porcentaje era 7,9% y en 1993 de 6,8%.

La mayor parte de la población del municipio habita en zona definida como urbana (91%), que abarca 2.160,9 hectáreas, porcentaje de urbanización superior al del departamento del Valle (87%) y al del país (76%) en el mismo año. La cabecera municipal está dividida en dos partes, la Isla Cascajal, zona insular que concentra las principales actividades productivas y la continental, principalmente residencial. Su configuración es longitudinal, a los lados de la vía principal.

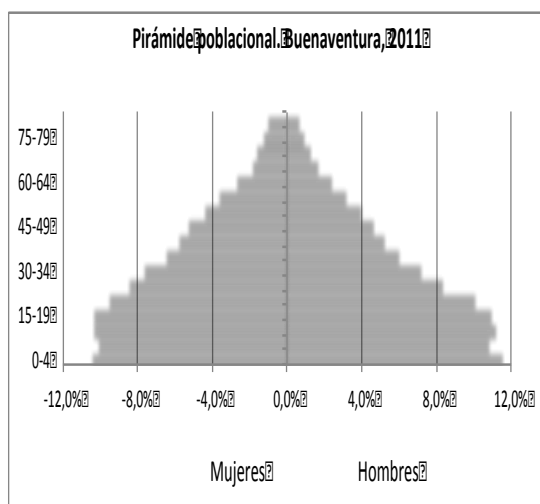
Según datos del Censo de 2005, Buenaventura es uno de los municipios mayor porcentaje de población que se reconoce como negra o afrocolombiana (82,5% frente a 26,2% en el departamento del Valle y 10% en el país). En la extensa zona rural residen comunidades negras organizadas en Consejos Comunitarios de los cuales la Alcaldía reporta 44 y el Ministerio del Interior 48. De estos 48 reportados por el Ministerio del interior, 31 tienen resolución de título colectivo, y 10 tienen resolución de inscripción según el artículo 15 del decreto 3770 de 2008 y 3

³ Sección a cargo de Clara Ramírez Gómez.

más tiene matrícula inmobiliaria por adjudicación de baldíos, informada por la Alcaldía. Seis casos más están en estudio y sobre el resto, ocho (8) consejos comunitarios, no hay información.

El título colectivo más grande fue otorgado a la comunidad de la cuenca del río Cajambre, con 75.710 hectáreas, ha. Y donde se reportan 1.479 familias para un total de 5.281 personas. Le sigue en extensión el de la comunidad de la cuenca baja del río Calima, con 66.724 ha., para 670 familias y 3.538 personas y el de la comunidad del río Yurumanguí, de 54.776 ha, 395 familias y 2.918 personas. El más pequeño de los que tienen título colectivo, es el de Campo Hermoso, de 1.136 ha. Donde habitan 355 personas de 73 familias.

Adicionalmente cuenta con población de 22 comunidades indígenas, residente en 9 cabildos que reciben transferencias, aunque se señalan 12 cabildos más que no reciben transferencias, en la jurisdicción del municipio (Alcaldía (2010):30).



En cuanto a la distribución por sexo, 51,3% de la población son mujeres, cifra similar a la existente en el conjunto del país. Por edad, más de la mitad (52,5%) es menor de 25 años (32,1% tiene menos de 15 años y un 20,4% adicional entre 15 y 24). Los adultos mayores de 64 años representan 5,1% y los adultos entre 25 y 64 años el 42,5% de la población. La esperanza de vida de la población de Buenaventura, es la más baja del departamento, según lo señala el Informe Regional de Desarrollo Humano del Valle del Cauca 2008 (PNUD (2008)) llegaba a 63,4 años en 2005, cuando la del Valle del Cauca en su

conjunto era de 70,7 y la del país de 72,3.

Fuente: Dane, Proyecciones de población para Buenaventura, 2011

DISTRITO DE BUENAVENTURA, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, COLOMBIA						
POBLACION SEGÚN RESULTADOS CENSALES 1973, 1985, 1993, 2005						
	1973			1985		
	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total
Buenaventura	110.712	28.564	139.276	174.397	38.374	212.771
Valle del Cauca	1.813.565	579.150	2.392.715	2.322.575	524.512	284.7087
Colombia	1.0124.394	1.0542.522	2.066.6916	18.535.708	8.809.111	27.344.819
% en Valle	6,1%	4,9%	5,8%	7,5%	7,3%	7,5%
% en Colombia	1,1%	0,3%	0,7%	0,9%	0,4%	0,8%
	1993			2005		
	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total
Buenaventura	209.744	38680	248.424	290.457	33.750	324.207
Valle del Cauca	2.842.023	491127	3.333.150	3.516.179	536.356	4.052.535
Colombia	23.514.070	9.595.770	33.109.840	31.510.379	9.958.005	41.468.384

% en Valle	7,4%	7,9%	7,5%	8,3%	6,3%	8,0%
% en Colombia	0,9%	0,4%	0,8%	0,9%	0,3%	0,8%
Fuente: DANE. Censos de Población						

La población de Buenaventura ha tenido un proceso de crecimiento importante en los últimos 50 años. Ha sido siempre un municipio de población predominantemente urbana. Su participación en la población total del departamento ha crecido de 5,8% en 1973 a 8% en 2005. A partir de 1993, se observa un descenso en la población rural, seguramente relacionado con los procesos de migración y desplazamiento de población.

Rasgo distintivo de la población de Buenaventura es su alta movilidad. Al ser el principal centro económico de la región de la costa pacífica, ha visto desde siempre una llegada y salida de población, que es incentivada también por la actividad portuaria y de transporte. Adicionalmente, en las últimas décadas ha sufrido procesos de recepción y expulsión de población por cuenta del desplazamiento forzado. Finalmente, la baja calidad de la infraestructura y las pocas oportunidades que ofrece la ciudad a los ejecutivos de empresas que funcionan en la ciudad alrededor de la actividad de comercio internacional, ha permitido una población flotante, que permanece en la ciudad durante los días laborables, pero que no se instala en forma definitiva ni se apropia cultural y socialmente de la misma.

1.1.1.1 Desplazamiento forzado

El Distrito ha vivido un largo proceso de desplazamiento forzado, tanto interurbano como, más recientemente, intraurbano. Las cifras consolidadas por la Unidad de Víctimas, permiten establecer que el municipio, que hasta 2002, era un municipio principalmente receptor, se convierte a partir de 2007 en un municipio expulsor, al punto que en 2011, llegó a desplazar 21.466 personas. El saldo migratorio neto por cuenta del desplazamiento es de 26.347 personas entre 2000 y 2013. La información, tomada del sistema de información de la Unidad de Víctimas, con corte a agosto de 2013, muestra la siguiente situación:

Buenaventura y país. Personas desplazadas, 2000 a 2013						
Año	PERSONAS EXPULSADAS			PERSONAS RECIBIDAS		
	Buenaventura	País	%	Buenaventura	País	%
2000	2.647	387.140	0,7%	3.372	433.443	0,8%
2001	8.947	507.721	1,8%	12.625	520.863	2,4%
2002	2.986	582.125	0,5%	5.457	574.047	1,0%
2003	17.125	338.873	5,1%	16.202	336.743	4,8%
2004	1.043	309.231	0,3%	919	312.750	0,3%
2005	2.581	351.694	0,7%	2.466	355.252	0,7%
2006	13.328	364.844	3,7%	12.085	374.283	3,2%
2007	15.186	402.175	3,8%	11.536	412.951	2,8%
2008	14.578	364.687	4,0%	10.941	388.566	2,8%
2009	4.314	204.219	2,1%	3.097	226.885	1,4%
2010	4.412	158.770	2,8%	3.990	175.456	2,3%

2011	21.466	205.649	10,4%	6.201	221.295	2,8%
2012	9.146	146.470	6,2%	5.893	157.602	3,7%
2013	4.670	43.973	10,6%	1.807	49.900	3,6%
Fuente: Unidad de atención para las víctimas: http://rni.unidadvictimas.gov.co/?page_id=1629						

Se observa entonces, como el municipio se ha visto afectado por “olas” de desplazamiento forzado: en 2003, hacia 2007 y luego en 2011. Así mismo, (Acnur y Codhes (2012):65 y s.s.) se identifica el incremento del desplazamiento intraurbano, generado tanto por acciones de intimidación como vacunas y extorsiones, como por el ambiente generalizado de miedo. De acuerdo con el informe de alerta temprana SAT de 2007, citado por ACNUR- CODHES (2012), “*El desplazamiento intraurbano en Buenaventura resulta atípico debido a que la población se desplaza temporalmente hacia otros barrios, buscando protección en casas de familiares y conocidos, y en ocasiones regresan a sus viviendas en horas del día con la finalidad de evitar el saqueo y la ocupación de los actores armados legales e ilegales. Estas características del desplazamiento intraurbano dificultan la atención humanitaria de emergencia de las instituciones responsables de la misma (SAT, 2007: 8).*” Señala igualmente, que esos procesos, vienen muchas veces acompañados de despojos de viviendas, situación que se facilita en territorios de bajamar, no legalizados. En 2012, contabilizan el desplazamiento de casi 5.500 personas, en 10 barrios de la ciudad.

1.1.2 Condiciones de pobreza

Buenaventura es uno de los municipios más pobres del Valle del Cauca y aunque hubo un progreso importante entre 1985 y 1993, a partir de ese año se observa un fuerte estancamiento, de acuerdo con los datos de los Censos de población. Puede afirmarse que Buenaventura, en 2005, tenía el mismo nivel de pobreza que el país en su conjunto en 1993 y más alto que el del Valle del Cauca, veinte años atrás.

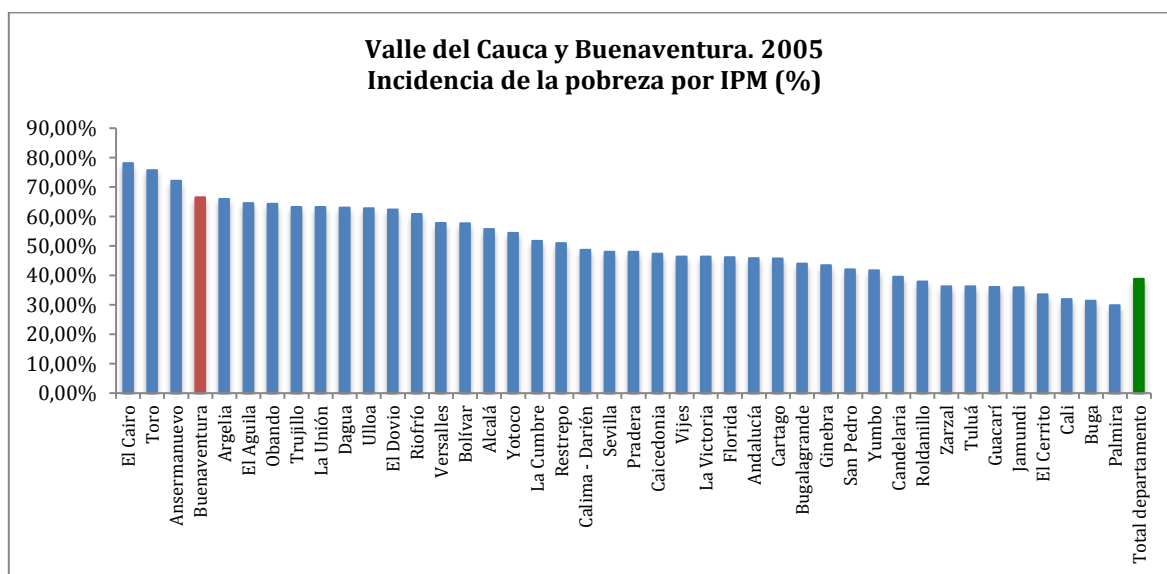
<i>Indicadores de Pobreza por NBI. Buenaventura, Valle del Cauca, País.</i>			
	Buenaventura	Valle del Cauca	Total País
Población con NBI (1985)	46,0%	32,9%	45,6%
Población con NBI (1993)	36,0%	24,7%	35,8%
Población con NBI (2005)	35,9%	15,7%	27,8%
Personas en miseria según NBI (2005)	13,5%	3,5%	10,6%
• NBI Vivienda (2005)	3,4%	2,3%	10,4%
• NBI Servicios Públicos (2005)	18,5%	2,3%	7,4%
• NBI Hacinamiento (2005)	16,3%	6,6%	11,1%
• NBI Inasistencia Escolar (2005)	3,7%	2,1%	3,6%
• NBI Dependencia Económica (2005)	12,1%	6,9%	11,3%

NBI Cabeceras municipales (2005)	34,5%	14,1%	19,7%
NBI Resto de los municipios (2005)	47,3%	26,2%	53,5%
Fuente: DNP, Ficha municipal y Dane, Censos de Población.			

Para 2005, la necesidad básica no satisfecha que tenía más peso en el indicador era la de servicios públicos: el peso de esta NBI es 9 veces mayor que en el departamento y más del doble que en el promedio nacional. El hacinamiento también refleja las peores condiciones relativas del municipio. Las disparidades son tales que el NBI de la zona urbana del municipio es 8 puntos superior al NBI de la zona rural del departamento.

Si se toma el Índice de Pobreza Multidimensional -IPM- la incidencia de la pobreza en Buenaventura 66,5%, esto equivale a 1,7 veces la incidencia de la pobreza en el departamento (38,8%). Es el cuarto municipio más pobre según dicho indicador y, después de Cali, es el que tiene un mayor número absoluto de pobres.

Las principales privaciones se dan en logro educativo (69,4% de la población tiene privaciones en este componente), dependencia económica (55,4% de la población con privación), y tasa de empleo formal (94,39 de la población). El análisis conjunto los dos indicadores pone de presente los principales problemas de la ciudad: mala infraestructura de servicios públicos y alto hacinamiento de la población, bajos niveles educativos y falencias en acceso; y un problema muy serio en cuanto a generación de ingresos se refiere, que se traduce en el altísimo porcentaje de la población que no logra acceso a un empleo formal.



Fuente: Índice de Pobreza Multidimensional. DNP, SPSCV con datos del Censo 2005

1.1.3 Desarrollo humano

El PNUD terminó en 2008 el Informe Regional de Desarrollo Humano para el Valle del Cauca. El informe hizo énfasis en dos aspectos: la inclusión social y la paz. Un concepto básico en el análisis fue el de exclusión social, que permite complementar una definición tradicional de pobreza, como carencia o acceso limitado a bienes o servicios, por otra en la cual se resalta el *“carácter relacional”* y se tienen en cuenta aspectos como la participación, la discriminación o el respeto de las diferencias (PNUD(2008):31). Para efectos de este trabajo vale la pena retomar que *“es no pertenecer a una comunidad en calidad de miembros plenos lo que significa un fenómeno de exclusión”*, en la medida en que las precarias condiciones de vida de la población de Buenaventura, pueden explicarse por las dificultades de acceso a *oportunidades* (empleo, activos, ingresos), a *libertades* (participación social y política, seguridad y convivencia, justicia) y a *capacidades* (educación, salud, saneamiento básico, vivienda, medio ambiente).

Una de las dimensiones de dicha exclusión es la territorial. Si se compara el Índice de Desarrollo Humano –IDH- de Buenaventura con el del Valle del Cauca, se encuentra que el primero es uno de los más bajos del departamento y llega apenas a 74.6 en 2005, frente a 79,2 para el departamento. Señala el informe que *“Buenaventura es un municipio de paradojas. Es uno de los que genera más recursos a la nación, pero donde hay mayor cantidad de personas pobres; es el más rico en recursos hídricos, pero el que tiene la cobertura más baja de acueducto; es exuberante en su riqueza cultural, pero presenta los indicadores de educación más cuestionables; es abundante en biodiversidad, pero tiene la mayor proporción de población infantil en situación de desnutrición”* (PNUD (2008): 46)

La otra dimensión es la poblacional: la historia misma del departamento, la exclusión antigua y presente de grupos poblacionales importantes, han dificultado los *“procesos de reconocimiento e integración de poblaciones diversas”*. (PNUD (2008): 47). A esto se suma el proceso de *“desestabilización institucional y de gobernabilidad de los entes territoriales, y la débil gestión del territorio”* (PNUD (2008): 55), problema común al Valle del Cauca, pero que se expresa con especial intensidad en Buenaventura.

La exclusión y la discriminación se dan incluso en *“contextos en los cuales la población afrodescendiente es predominante”* (...) Buenaventura, dijeron en las consultas, es *“una casa de puertas abiertas. Pero mucha gente que llega del interior atropella al nativo al querer imponer sus propias ideas y costumbres, o por el trato que le da”* pero incluso hay discriminación *“de habitantes del casco urbano de Buenaventura hacia personas que habitan en el área rural: “discriminamos a los que son rurales, a los que viven en los barrios más pobres, aunque Buenaventura sea toda marginal”* (PNUD (2008): 78)

Asegura el informe que esta situación se ve corroborada por la información disponible, principalmente el Censo de 2005, según la cual la mayor parte de los indicadores tienen peores resultados cuando se controla por pertenencia étnica. Las visitas desarrolladas para este trabajo tanto en Cali como en Buenaventura confirman la latencia de esta exclusión y discriminación racial.

Los estereotipos de unos y otros pesan sobre las apuestas de desarrollo y las opciones de política pública.

1.3.1 Una nota sobre las prácticas culturales⁴



La cohesión de los miembros de las comunidades negras que habitan en Buenaventura se establece con base en el parentesco, las actividades económicas y las expresiones religiosas, las cuales conforman un universo socio – cultural y simbólico que da unidad y autonomía respecto a la llamada cultura mayor.

Las familias o unidades domésticas se caracterizan por la permanencia de su descendencia alrededor de la mujer, por alianzas (“congenio”) en serie; el ejercicio de los derechos

de herencia se da tanto por línea materna como paterna. En las familias, la autoridad social es ejercida por el hombre, bajo la figura del padre y en algunos casos la de los tíos vinculados a la unidad doméstica familiar. La comunidad rural negra está conformada por una red de unidades domésticas matrifocales que comparten un territorio adquirido por ocupación o por herencia, en el que se ha desarrollado de forma histórica un trabajo solidario para la realización de actividades productivas y que son de gran significado simbólico.

En cuanto a las prácticas culturales, se pueden resaltar dentro de las fiestas tradicionales la celebración del día de San Buenaventura, el 14 de julio, que coincide también con la fecha de fundación de la ciudad; la virgen del Carmen y las fiestas decembrinas; en estas fiestas se alaban los santos con cantos e instrumentos musicales como la marimba, guasa, cununo, maracas, guitarra y tambor, y se preparaban comidas y bebidas típicas. En el presente estas fiestas poseen una connotación especial en las zonas rurales más que en la urbana, pues las dinámicas culturales de la ciudad cada vez son más permeadas por la cultura occidental.



⁴⁴ Nota a cargo de Danny Ramírez

Los ritos fúnebres como el chigualo⁵, el velorio y la última noche para los difuntos siguen vigente, aunque los procesos de aculturación y el aumento de muertes por factores del conflicto armado les han introducido elementos nuevos o minimizado los espacios colectivos.

En Buenaventura la mayoría de la población es católica, pero existe una fuerte presencia de otras expresiones religiosas entre las cuales sobresalen las de carácter evangélico, que tomaron auge con la intensificación de la violencia y el conflicto armado desde el año 2000. Por ello se han ido perdiendo prácticas culturales, así como el uso de la mitología y las leyendas para la conservación de las creencias y los recursos naturales.

La tradición oral, a través de la narración ha existido desde siempre en la costa del Pacífico y su herencia es mágica y ancestral. La oralidad como fuente expresiva y forma de comunicación directa, se refiere a un conjunto de manifestaciones culturales, a los actos cotidianos de cada momento de la vida y de la muerte, a los traumas, desarraigos y angustias étnicas, a propuestas y respuestas sobre lo que les acontece y a su próximo devenir. A través de la narración se han conservado múltiples mitologías, cuentos, historias y el conocimiento de la ancestralidad afro e indígena de la región.

1.1.4 Ingresos y empleo

Tal vez el principal problema identificado en la ciudad es la dificultad de sus pobladores para acceder a empleos y oportunidades laborales. La poco diversificada actividad económica, centrada básicamente en la actividad portuaria, no es suficiente para generar dichas oportunidades. Una muestra de esta situación es que en una Encuesta de Capital Social realizada para el IDH regional, se preguntó cuál era el servicio al que las personas tenían mayor dificultad de acceso. En Buenaventura, casi 70% de los encuestados respondió que el empleo. (PNUD (2008): 200). Pese a ello, no es fácil establecer las cifras de desempleo de la ciudad. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– entidad que mide los indicadores del mercado laboral con encuestas continuas de hogares, no tiene incluida a Buenaventura entre las ciudades para las cuales produce información permanente. Solamente en 2004, por un convenio especial, realizó una Encuesta de Hogares en la ciudad. Las cifras mostraron fuertes problemas de desempleo e informalidad, pero no pueden seguir siendo utilizadas casi 10 años después.

Para llenar este vacío, la Cámara de Comercio de Buenaventura ha realizado esfuerzos importantes por medir las variables básicas, pero estas cifras no son comparables con el resto de indicadores del país y del departamento. Dan una idea, sí, de las graves dificultades que el Distrito tiene en la materia. Así, según estas estimaciones, para 2011, el desempleo de la ciudad se ubicaría en 40,4%, cifra superior a la tasa de desempleo calculada por el Dane para cualquier otra ciudad.

⁵ Velorio que se le realiza a los bebés. En este encuentro que se realiza hasta la media noche, se realizan cantos alusivos al encuentro del bebé con los ángeles y Dios.

Por su parte, el plan local de empleo señala algunos elementos críticos en torno al mercado laboral. Se destacan: Un alto nivel de desempleo, concentrado principalmente en población joven (entre 27 y 30 años); alta informalidad; dificultades de acceso al crédito y el peso negativo que la “violencia por actores al margen de la ley, narcotráfico, corrupción de las instituciones públicas, la falta de capital humano y la ausencia de infraestructura” puedan tener sobre el clima de inversión. (Mintrabajo (2011):33 y ss)

1.1.5 Educación

El acceso al conocimiento y a la educación de calidad es un medio no solo de contribuir al desarrollo de las personas, sino también de la sociedad en su conjunto, en los campos económico, social, político y cultural. Buena parte de las desigualdades entre países se relacionan con la desigualdad en el acceso y uso del conocimiento. No puede esperarse de un país o de una región, que sea próspero, si no cuenta con educación de calidad, equitativamente distribuida.

1.1.5.1 Analfabetismo

El indicador más sencillo para aproximarse a la situación educativa de algún territorio o población es la Tasa de analfabetismo. En 2005, para la población de 15 años la tasa de analfabetismo de Buenaventura, era de 9,2% casi el doble de la del Valle del Cauca y superior a la del conjunto del país. Al comparar entre zona rural (resto) y zona urbana (cabeceras) se pone de presente la fuerte desigualdad: en la zona rural del Distrito, 20,5% de la población mayor de 15 años no sabía leer en el año 2005.

Buenaventura, Valle del Cauca, Colombia. Tasas de analfabetismo de mayores de 15 años, 2005			
	Total país	Valle del Cauca	Buenaventura
Total	8,4	5,2	9,2
Cabecera	5,5	4,4	8,2
Resto	18,5	10,0	20,5

Fuente: Dane, Censo de Población 2005. Perfiles Nacionales, Departamentales y Municipales

1.1.5.2 Asistencia escolar

El acceso a la educación se mide inicialmente por la matrícula de los niños y niñas en los establecimientos educativos. En el caso de Buenaventura, la evolución de la matrícula permite ver dificultades grandes en el propio registro de información. Puede decirse que hay un corte en la evolución que parece estar más relacionada con problemas de indebido reporte de matriculados⁶.

⁶ Sobre esta situación se han producido numerosos análisis de prensa. Ver por ejemplo el comunicado presentado en el portal de la SED del Tolima,

De manera que no es posible tener una información confiable que permita saber si los bonaverenses tienen acceso a la educación en la magnitud necesaria para lograr coberturas universales.

De hecho, si se analiza la serie de información de matrículas se observa como la matrícula total para 2011, después de las auditorías que encontraron los graves problemas de sobre registro, se reduce casi a la existente en 2004. Fue precisamente en este último año, cuando políticas nacionales que propendían por el aumento en la cobertura privilegiaron la figura de la educación contratada⁷. Aunque el ajuste parece haberse producido en 2011, las cifras de matrícula de 2012 continuaban bajando. Y la Alcaldía no tenía una clara explicación a este fenómeno (Alcaldía SED (2012)

Buenaventura. Matrícula por nivel y zona, educación básica y media. 2002-2012								
Año	Transición		Primaria		Secundaria		Media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural

<http://www.sedtocolima.gov.co/portal2/portal/noticia.php?id=1165>, en el cual se afirma “En la comunicación dirigida por la Ministra a la Contraloría, la Procuraduría y la Fiscalía, se da a conocer que hay más de 97 mil estudiantes inexistentes reportados por las 15 entidades territoriales auditadas al Sistema de Información de Matrícula del Ministerio, lo que representa más de 132 mil millones de pesos, que se giraron según lo reportado en la vigencia 2011 y que serán descontados de la próxima asignación de recursos. El caso más preocupante se presenta en Buenaventura, donde el 36% de la matrícula reportada resultó ser de "niños fantasma". Esto significa que de los 111.600 niños reportados, no aparecieron 40.600, por los cuales se le giraron al municipio \$54.500 millones de más por concepto de matrícula. Además de los "niños fantasma", se encontraron contratos inexistentes de prestación del servicio educativo con particulares y hasta "colegios fantasma".

⁷ La revista Semana, por ejemplo, afirma que “El origen del problema se remonta a 2004, cuando el gobierno nacional, con el objetivo de ampliar la cobertura de la educación básica y secundaria, empezó a girar importantes recursos a los departamentos y municipios del país. Se trataba tanto de construir o ampliar colegios públicos, como de pagarles a los privados para que recibieran más estudiantes. La Alcaldía de Buenaventura privilegió esta figura, y hoy no parecen claros los motivos. De hecho, mientras que actualmente hay 39 instituciones educativas públicas, existen 558 sedes y subsedes de colegios privados que no son otra cosa que pequeñas casas de familia en barrios subnormales convertidas en escuelas con un solo baño, piso en cemento, paredes al desnudo, poca iluminación y escasa ventilación (ver fotografías). A pesar de todo el despilfarro, de una población de 140.000 niños en edad escolar, 30.000 siguen por fuera del sistema. Revista Semana. Así se perdió la plata de la educación. <http://m.semana.com/nacion/articulo/asi-perdio-plata-educacion/253984-3>

2002	2.228	806	29.220	7.852	13.662	2.389	5.046	299
2003	3.103	2.059	29.927	11.989	17.510	2.172	5.816	439
2004	3.768	2.017	35.988	11.187	18.925	2.221	6.108	580
2005	6.664	1.415	44.822	11.870	23.976	2.815	8.225	584
2006	6.912	1.917	47.462	13.277	26.875	3.080	10.088	584
2007	8.905	1.487	45.599	13.453	26.311	3.387	8.815	626
2008	6.833	1.477	43.255	12.828	24.749	3.762	8.548	735
2009	8.569	1.552	46.198	11.149	26.557	4.312	9.443	910
2010	13.278	1.298	61.893	11.950	32.501	5.375	10.803	1.209
2011	2.287	1.415	31.380	10.307	21.373	5.423	7.945	1.376
2012	7.468	1.518	30.539	9.767	21.039	5.080	7.001	1.259

Fuente: Matrícula 2002 certificada por las Secretarías de Educación; 2002 - 2012. MEN Sistema Integrado de Matrícula, SIMAT

Datos anteriores habían, sin embargo, identificado que el Distrito presentaba bajas tasas de asistencia comparadas con el resto del Valle del Cauca. (PNUD (2008):135 y siguientes y 344 anexos). Así, la tasa de asistencia a preescolar (de niños y niñas entre 3 y 5 años) era inferior al promedio del departamento para 2005. Lo mismo sucedía con las tasas para educación primaria y básica secundaria. La brecha se tornaba a favor de Buenaventura para el nivel medio.

Tasas de escolaridad para preescolar, primaria, básica secundaria, media y edades de 18 a 24 años. Buenaventura, Cali y Valle del Cauca, 2005					
Municipio	Preescolar	Primaria	Básica secundaria	Media	18 a 24 años
Buenaventura	58,9	89,6	85,3	65,6	27,7
Cali	64,8	94,9	90,3	63,9	28,9
Valle del Cauca	60,8	93,7	88,4	62,1	26,0

Fuente: Informe Regional de Desarrollo Humano 2008. Tabla C26. Páginas 344 y 345

1.1.5.3 Calidad

El logro de niveles adecuados y la equidad en la calidad educativa contribuyen a garantizar una mejor inserción social y productiva de la población. En el país, la medición de la calidad de la educación se realiza desde hace ya más de dos décadas, con las pruebas de calidad, hoy pruebas Saber. Se realizan en varios momentos del ciclo educativo: al terminar el Bachillerato, Saber Icfes, y en los grados 5º, 7º Y 9º de la educación básica. La alcaldía de Buenaventura (Alcaldía SED (2012): 42 y siguientes), reporta en su Boletín los resultados de las pruebas y los compara con las obtenidas por otros municipios del departamento.

En las pruebas saber Icfes 2012, el Valle del Cauca ocupó el 5º puesto, después de Atlántico, La Guajira, Bogotá y Cundinamarca. En el departamento, Buenaventura ocupa el penúltimo lugar. Solamente Obando tiene peores resultados.

En 2012, en Buenaventura se presentaron 3.276 estudiantes, de los cuales 2.241 provenían de instituciones oficiales. ((Alcaldía SED (2012): 43).

Los resultados muestran que ninguna institución del Distrito alcanzó puntajes que lo categorizaran como Muy Superior. Solo una institución educativa oficial y 2 no oficiales, obtuvieron puntajes Superiores, y 5 oficiales y 7 no oficiales puntajes para clasificar como Alto. El cuadro resume los resultados alcanzados.

Buenaventura. Instituciones educativas según puntajes obtenidos en las Pruebas Saber ICFES 2012						
	Oficial		No Oficial		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Muy superior	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Superior	1	2,3%	2	4,0%	3	3,2%
Alto	5	11,4%	7	14,0%	12	12,8%
Medio	7	15,9%	10	20,0%	17	18,1%
Bajo	7	15,9%	11	22,0%	18	19,1%
Inferior	23	52,3%	20	40,0%	43	45,7%
Muy inferior	1	2,3%	0	0,0%	1	1,1%
Total	44	100,0%	50	100,0%	94	100,0%

Fuente: Con base en SED de Buenaventura, Boletín Estadístico 2010
No incluye instituciones educativas que presentaron menos de seis estudiantes

Por áreas de conocimiento, se destacan muy bajos puntajes en filosofía y en inglés. Igualmente son bajos los resultados en matemáticas y física, situación que fue resaltada en el curso de las entrevistas, en las cuales se señaló que este era uno de los principales problemas de formación que limitaban el buen desempeño de los estudiantes de Buenaventura cuando estudiaban en universidades de la región o del país. La debilidad en la formación de inglés, limita a todas luces las posibilidades de acceso a empleos de mayor nivel en un entorno de competitividad internacional.

Promedios obtenidos en las pruebas Saber 11 por sector y área del conocimiento. Buenaventura, 2012		
Área de conocimiento	Oficiales	No oficiales
Química	43,0	44,0
Lenguaje	42,8	43,2
Física	42,2	42,4
Biología	41,4	42,2
Matemática	41,4	42,1
Sociales	40,0	41,3
Inglés	39,0	39,9
Filosofía	36,6	38,1
Promedio	40,8	41,6

Fuente: Con base en SED de Buenaventura, Boletín Estadístico 2010

Esta situación se inicia en la educación básica. Si se miran los resultados obtenidos, en las pruebas de 5º o 9º grado, es claro que los niveles alcanzados son muy bajos: solamente en un colegio, el 1% de los estudiantes alcanzó nivel avanzado (ciencias 9º) y solo cinco establecimientos obtuvieron la categoría “muy fuerte” en el componente aleatorio de la prueba de matemáticas de grado 5º.

1.1.5.4 Educación superior

Una preocupación central en materia de educación superior es la pertinencia de la misma y su adecuación con el entorno productivo y laboral del Distrito. Son dos las universidades, ambas públicas, que tienen asiento en la ciudad. La Universidad del Pacífico, creada en 1988, que también tiene sedes en Guapi y Tumaco, y la Universidad del Valle –sede Buenaventura-. Adicionalmente, la Universidad del Quindío y la Universidad Antonio Nariño, tienen centros de tutoría y atención de sus programas a distancia. El Sena, ofrece distintas modalidades de formación y cuenta como principal infraestructura con el Centro Nacional Pesquero. En las entrevistas sostenidas en la ciudad, se señaló como problema principal el que las carreras ofrecidas no tenían que ver con la vocación de “puerto” de la ciudad.

Revisando los programas que ofrecen, esto es parcialmente cierto. La oferta de carreras profesionales parece más general, desligada un poco de la principal vocación productiva, mientras que las carreras técnicas se aproximan más a las necesidades de la actividad portuaria. Así, la Universidad del Valle, Sede Pacífico, ofrece tres Licenciaturas, en Arte dramático, Educación básica con énfasis en matemáticas, y educación básica con énfasis en lenguaje; cinco carreras tecnológicas todas ellas relacionadas total o parcialmente con la actividad portuaria: tecnología de alimentos, de mantenimiento de equipos portuarios, de gestión portuaria, de electricidad y de

sistemas de información; y 5 carreras profesionales, relacionadas en general con las necesidades de la ciudad, como biología, con énfasis en mar, administración de empresas, comercio exterior, contaduría y trabajo social. Ofrece también tres programas CERES en Juanchaco y en Puerto Merizalde. Por su parte, la Universidad del Pacífico ofrece Agronomía del trópico húmedo; arquitectura; Ingeniería de sistemas; sociología y carreras tecnológicas en acuicultura e informática.⁸

1.1.6 Salud

El estado de la salud en el Distrito debe ser visto a través de un conjunto de indicadores generales. Buenaventura, desde 2005, con apoyo de la Organización Panamericana de la Salud –OPS- desarrolla indicadores básicos en la materia, con la estadística disponible. El boletín más reciente es el de 2010, (OPS-AB-SDS-AECID (2010)).

Los problemas de salud del Distrito son variados: no se ha alcanzado una cobertura total en afiliación al Sistema General de Salud; las tasas de mortalidad materna e infantil son elevadas, las muertes violentas afectan el patrón de mortalidad e impactan sobre la esperanza de vida. El entorno urbano con debilidades de saneamiento básico y el rural, caracterizado como húmedo tropical, contribuyen a mantener enfermedades tropicales como la malaria o el dengue.

1.1.6.1 Afiliación al sistema de salud

Según información del DNP (2011A) y DNP (2011B) Buenaventura es la región del Valle del Cauca con menor afiliación de población al régimen contributivo (26,5%, en el departamento es 50,9%), lo cual implica una menor tasa de empleo formal. Es también la región con mayor porcentaje de población pobre no asegurada. (19,7%, en el departamento es 9,8%). Las entrevistas realizadas señalan problemas adicionales que se pueden configurar en barreras de acceso, principalmente relacionadas con la débil infraestructura de salud en el Distrito, las dificultades para llegar a las zonas rurales, y los problemas institucionales que son comunes, con mayor o menor grado de dificultad al sistema de salud del país. Se anota también falta de personal idóneo, como por ejemplo enfermeras con formación profesional que puedan desempeñarse como enfermeras jefe, con el agravante de que no hay este tipo de formación en la ciudad.

⁸ Información tomada de <http://www.unipacifico.edu.co:8095/unipaportal/institucional.jsp?opt=20> y <http://pacifico.univalle.edu.co/>.

Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Departamento del Valle, por regiones					
Indicador	Zona Norte	Zona Centro	Zona Sur	Zona Pacífica Buenaventura	Valle del Cauca
Afiliados al régimen contributivo (Enero 2011)	125.812	242.424	1.714.951	88.117	2.171.304
Afiliados al régimen subsidiado (2008)	201.337	333.439	1.126.014	160.987	1.821.777
Afiliados al régimen subsidiado (2010)	202.378	353.800	942.144	179.265	1.677.587
Fuente: DNP (2011B)					

1.1.6.2 Vacunación

A 2010 no había cobertura útil⁹ de vacunación. Alcanzaba 71% en Polio, 71% en DPT y 69,7% en triple viral. En entrevistas realizadas en el Distrito se mencionaban situaciones diversas que influyen en la baja cobertura del indicador. En primer término, la situación de violencia e inseguridad en el municipio principalmente en los últimos 6 años, que impide la libre movilidad de los trabajadores de la salud por todos los lugares del municipio. En segundo término, problemas de infraestructura del municipio que no permiten la garantía de un sistema de frío que permita la conservación de las vacunas, y finalmente, problemas de orden institucional, como rotación de cargos y contratación por prestación de servicios, que no contribuyen a la mejor prestación del servicio.

1.1.6.3 Nutrición

Buenaventura presentó en 2005, según el Censo, el mayor porcentaje de personas en el departamento que dejaron de consumir alimentos por falta de dinero (cerca del 20% de la población). Por su parte, la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia, (ENSIN 2010) recolectó información sobre nutrición para la región Valle Litoral, que corresponde al municipio de Buenaventura. Para el total del país, encontró para niños y niñas entre 0 y 4 años: retraso en talla del 13,2%, desnutrición global del 3,4%, exceso de peso de 20,1% y sobrepeso u obesidad de 5,2%. Los datos para la región Pacífica fueron 12,3%; 3,2%, 20,9% y 6,4% respectivamente. En la subregión litoral pacífico (Valle, Buenaventura, Nariño y Cauca), el retraso en talla cubre a 18,3% de los niños y niñas, la desnutrición global al 4%, el sobrepeso a 26,1% y la obesidad a 6,1%. Lo que es más preocupante, es que entre 2005 y 2010, la incidencia de retraso

⁹ Se considera cobertura útil, es decir que sirve realmente para inmunizar una población cuando el 95% o más ha recibido la dosis completa de una vacuna.

en talla (desnutrición crónica) aumentó de 15,2% a 18,3%. Así mismo, se identificó una alta prevalencia de la deficiencia de hierro 13,5% en el litoral, vs, 10,5% en el total país.

La misma encuesta (ENSIN, 2010: 351 y siguientes) identificó también los patrones de seguridad alimentaria del país. Encontró una prevalencia de 42,7% de inseguridad alimentaria total en el país, de la cual 27,9% se clasifica como leve, 11,9% como moderada y 3% como severa. En la región pacífica, la prevalencia total alcanzó 47,3% superada sin embargo por la región atlántica con 58,5%. La situación ha empeorado desde 2005, cuando la prevalencia de inseguridad alimentaria en la región pacífica fue 38,1%. Cuando se toma solamente la subregión de litoral pacífico, la inseguridad alimentaria se eleva a 65,6%, y la severa a 9,5%. El incremento entre 2005 y 2010 se aprecia también, pues en 2005 la inseguridad alimentaria total en la subregión había sido 58,9%.

1.1.7 Mortalidad

La tasa de mortalidad infantil era de 47,8 por 1000 nacidos vivos en 2008. Para el departamento del Valle, era de 11,4 en 2010 y de 12,8 para el país. La razón de mortalidad materna (hasta el año) por 100.000 nacidos vivos era de 60,5 en el Valle y de 75,3 en el país. (Minsalud (2013)). En Buenaventura, alcanzaba 174,6 en 2007, casi tres veces más que la del departamento.

Según (OPS-AB-SDS-AECID(2010)) la principal causa de mortalidad en 2007 fueron las Agresiones (homicidios) incluso secuelas, que afectaron especialmente a los hombres, con una tasa de mortalidad por esta causa de 210,8. (Tasa por 100.000 habitantes). La situación es tan crítica que incluso para los niños entre 5 y 14 años esta es la principal causa de mortalidad. Le siguen en orden, para los hombres, las enfermedades isquémicas del corazón y las cerebrovasculares. Para las mujeres, las principales causas son las cerebrovasculares, la enfermedad isquémica del corazón y la enfermedad hipertensiva.

Entre las enfermedades infecciosas, el primer lugar lo ocupa la Infección Respiratoria Aguda, con una tasa de 11,1 por 100.000 habitantes y le sigue la tuberculosis¹⁰, con una tasa de 10,5. La

¹⁰ Esta enfermedad apareció como una de las principales preocupaciones de los servicios de salud del Distrito en el curso de las entrevistas. Estudios realizados citados por (AVS)(2010) revelan que luego de un estudio de multi resistencia realizado en 2002 “ se concluyó que la principal causa de este fenómeno era el precario manejo clínico y las fallas en el seguimiento de los pacientes y no como consecuencia de una transmisión comunitaria. Por esta razón, es fundamental el fortalecimiento de los programas de prevención y lineamientos claros sobre el tratamiento de la Tuberculosis para contener este fenómeno” El estudio citado es el de Laserson KF, Osorio L, Sheppard JD, Hernández H, Benítez AM, Brim S, et al. Clinical and programmatic mismanagement rather than community outbreak as the cause of chronic drug resistant tuberculosis in Buenaventura, Colombia. 1998. The International Journal of Tuberculosis and Lung Disease. 2000 Julio; 4(7): p. 673-683.

diabetes (14,0) y las enfermedades en las vías respiratorias inferiores (16,1) también tienen participación importante en el total de mortalidad. Entre las mujeres, es alta la mortalidad por cáncer de útero (tasa de 12,0).

Buenaventura. Indicadores de mortalidad 2007. Principales causas de muerte						
Lista 6/67 CIE 10 de OPS	Hombres		Mujeres		Total	
	No.	Tasa	No.	Tasa	No.	Tasa
Enfermedades transmisibles	70	42,0	65	37,0	135	39,4
Tuberculosis	20	12,0	16	9,1	36	10,5
IRA	18	10,8	20	11,4	38	11,1
VIH/SIDA	12	7,2	7	4,0	19	5,6
Neoplasias (Tumores)	79	47,4	84	47,8	163	47,6
Tumor maligno de próstata	16	9,6				
Tumor maligno de útero			21	12,0		
Tumor maligno de estómago	12	7,2	10	5,7	22	6,4
Enfermedades del sistema circulatorio	199	119,5	207	117,8	406	118,6
Enfermedades cerebrovasculares	66	39,6	90	51,2	156	45,6
Enfermedades isquémicas del corazón	70	42,0	55	31,3	125	36,5
Ciertas afecciones del período perinatal	30	11,3	24	9,6	54	10,5
Causas externas	453	272,0	56	31,9	509	148,7
Agresiones (homicidios), inclusive secuelas	351	210,8	31	17,6	382	111,6
Accidentes transporte terrestre	39	23,4	4	2,3	43	12,6
Ahogamiento	18	10,8	5	2,8	23	6,7
Todas las demás causas	120	72,1	124	70,6	244	71,3
Enfermedades crónicas vías respiratorias	27	16,2	28	15,9	55	16,1
Diabetes mellitus	18	10,8	30	17,1	48	14,0
Síntomas y afecciones mal definidas	970	582,5	577	328,3	1547	452,0
Total	970	582,5	577	328,3	1547	452,0

Fuente: con base en (OPS-AB-SDS-AECID(2010))

Finalmente, en cuanto a enfermedades de notificación obligatoria, que tienen implicaciones en la salud pública, se notificaron en 2009, 1335 casos de malaria; 166 de tuberculosis pulmonar; 104 casos de sífilis congénita (por 1000 nacidos vivos), casos todos que ponen en cuestión el funcionamiento de los sistemas de prevención.

1.1.7.1 La violencia homicida.

Buenaventura tiene hoy una de las tasas de homicidios más altas del país. Pero esto no siempre ha sido así. El Informe Regional de Desarrollo Humano, PNUD (2008), reseña cómo en 1991, Buenaventura hacía parte de los municipios, con tasas de homicidio intermedias en el contexto

departamental (menos de 77 por 100.000 habitantes). Esta situación se mantenía cinco años después. A partir de fines de siglo, sin embargo, la tasa de homicidio del Distrito pasa a estar entre las más altas del departamento (entre 101 y 187), situación que se mantiene hasta hoy. Según el programa de derechos humanos de la Vicepresidencia (2009).

Tasa de Homicidio, Buenaventura, Cali, Valle y Nacional. 2003-2008						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Buenaventura	98,2	95,1	89,4	121,6	91,2	59,0
Cali	91,9	91,3	74,7	71,8	68,4	63,1
Departamental	90,2	94,9	84,9	82,3	77,0	70,3
Nacional	52,8	44,6	42,2	40,3	39,1	36,3

Fuente: Policía Nacional Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República. Las tasas de homicidio de 2003 y 2004 se calcularon con la población proyectada por el Dane del censo 1993, mientras que las tasas entre 2005 y 2008 se calcularon con base en la población proyectada del censo 2005.

A partir de esa fecha la violencia homicida se sigue incrementando. Según reporte de la Secretaría de gobierno (Gobernación Valle (2012), el sistema de alertas tempranas emitió un informe de riesgo (No. 032-08 del 24/12/2008) y una alerta temprana en diciembre de 2010. También ha realizado un informe sobre los riesgos y violencias específicas a las que son sometidas las mujeres en el marco del conflicto (Defensoría, 2011).

1.1.8 Vivienda y servicios públicos

Las dificultades del desarrollo urbano de Buenaventura han sido señaladas extensamente. La propia disposición del territorio y su patrón de histórico poblamiento, así como las propias condiciones culturales de la población, han hecho del desarrollo urbano de la ciudad un reto que aún no ha cumplido. Podría decirse que la ciudad misma se mueve en distintas racionalidades, donde se superponen espacios, coexisten estructuras económicas modernas junto con actividades tradicionales y de rebusque, zonas de la ciudad con cobertura de servicios domiciliarios y urbanos y barrios construidos en el tradicional palafito, que no cuentan con un saneamiento ambiental mínimo. La construcción misma de los barrios, sobre terrenos pantanosos, dificulta los trabajos modernos de alcantarillado. La debilidad institucional también ha contribuido a que pese a las inversiones realizadas o a la disponibilidad de recursos, no se haya avanzado en coberturas universales de servicios públicos, o de vías en buen estado, por lo menos en la zona urbana.

Los diversos planes de desarrollo, empleo, y documentos Conpes, entre otros, han puesto metas en la materia. No se aprecia sin embargo un desarrollo importante.

1.1.8.1 Déficit de vivienda

El déficit de vivienda es bastante alto. Según el DNP, con cifras del Censo de 2005, más de la mitad de los hogares de la ciudad tenían déficit de vivienda, ya fuera porque no tenían (11,2%) o porque estaba en muy malas condiciones (43,2%). Este es un reto muy grande para un municipio. Y la política de subsidios, hasta 2010 que es cuando se dispone de información, solo había asignado algo más de 600. La inversión municipal en la materia, según la misma fuente apenas ascendía a 1,7% de la inversión municipal.

Indicadores de déficit de vivienda	Total
Hogares en déficit % (2005)	54,4%
Hogares en déficit cuantitativo % (2005)	11,2%
Hogares en déficit cualitativo % (2005)	43,2%
Número de subsidios asignados por el municipio para compra de vivienda nueva (2010)	300
Número de subsidios asignados por el municipio para compra de vivienda usada (2010)	323
Número de soluciones de vivienda de interés social construidas por el municipio (2010)	113
Número de subsidios para mejoramiento de vivienda asignados por el municipio (2010)	0
Fuente: DNP (2011A)	

Con la información del Censo de 2005, se puede establecer que el tipo de vivienda predominante tanto en zona urbana como en la rural es la casa. (83,4%). En zona rural se preguntó específicamente por casas indígenas y aparecen en 2,8% de los casos. No se preguntó, desafortunadamente por vivienda palafítica en la ciudad. Una aproximación a la precariedad de las viviendas la dan los materiales de pisos y paredes. En zona urbana, 65% contaban con paredes de bloque o ladrillo y 31% de madera burda o tabla. En zona rural 71% de las viviendas tienen paredes de madera burda. En cuanto a los pisos, mientras en la cabecera municipal 23% de las viviendas tienen pisos de madera burda, en zona rural este porcentaje alcanza 63%.

1.1.8.2 Cobertura de servicios domiciliarios

La baja cobertura y sobre todo la interrupción frecuente en el servicio de acueducto domiciliario, parece ser el principal problema en cuanto a servicios públicos domiciliarios se refiere. En la cabecera municipal la cobertura en 2011 era, según el Plan de Desarrollo del Distrito, 66%. Así

mismo, se afirma que la continuidad del servicio solo estaba en 9.6 horas al día. El problema no es solamente urbano, en 2005, según datos del Censo de población, citados por (PNUD (2008):214 y s.s.), Buenaventura ocupaba el penúltimo lugar en cobertura de acueductos rurales en el Valle del Cauca con algo menos del 30%, cuando la cobertura en el país era 46% y en el Valle de 72%. Esta situación no es mejor en materia de alcantarillado: la zona rural de Buenaventura ocupó el último lugar con menos del 10%, frente a 50% en zona rural del Valle y de Colombia; en la zona urbana la cobertura de alcantarillado solo llegaba a 51%.

En la zona urbana, las pérdidas de agua alcanzaban, según Hidropacífico S.A: un 79% (Alcaldía de Buenaventura (2010):155).

A juzgar por las metas previstas en el Plan, la situación no mejorará en forma adecuada entre 2012 y 2015, ya que solamente se plantea incrementar la cobertura en zona urbana a 80% y rural a 60%. A esto se suman los problemas relacionados con la disposición de residuos y la ciudad ha estado al borde de la crisis sanitaria por la falta de espacio para la disposición de basuras y por la contaminación de las quebradas cercanas al botadero Córdoba con aguas residuales y lixiviados¹¹. El Plan de Desarrollo solo prevé que al final del período de gobierno se encuentre “en funcionamiento un sitio técnicamente adecuado para la disposición final de los residuos sólidos del distrito de Buenaventura” (Concejo Distrital (2012): 84)

Buenaventura. Cobertura de servicios públicos domiciliarios. 2005 y 2010		
Servicio	Tasa de cobertura	
	Cabecera	Resto
Acueducto (Hidropacífico 2010)	67,5%	ND
Acueducto (Dane 2005)	83,1%	28,1%
Alcantarillado (2010)	69,0%	ND
Alcantarillado (Dane 2005)	67,7%	8,1%
Sanitario conectado a alcantarillado	63,5%	6,5%
Sanitario conectado a pozo séptico	14,1%	31,8%
Sanitario sin conexión, letrina o bajamar	15,3%	28,0%
Sin servicio sanitario	7,0%	33,8%
Energía urbana (2010)	90,0%	
Energía eléctrica (Dane 2005)	95,4%	46,1%

Fuente: 2010: OPS-AB-SDS-AECID(2010): 5. 2005: Dane, Censo de población consulta en línea Censo ampliado

La inversión en el sector es creciente pero apenas llega a 2,9% de la inversión municipal, casi toda realizada con recursos de Sistema General de Participaciones, según información de DNP (2011A).

¹¹ Ver por ejemplo <http://revistavirtualpro.com/blog/category/ecologia-medio-ambiente/materiales-y-residuos-peligrosos/>

1.2 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La preocupación por la situación de Buenaventura se ha manifestado en la realización de numerosos estudios y análisis conducentes a la definición de políticas públicas. En la última década, por ejemplo, se han emprendido análisis de distinto tipo, basados en la comunidad, con fuentes secundarias, diagnósticos tradicionales, con el fin de contribuir a orientar las políticas.

La nación ha enfrentado el problema de Buenaventura desde dos ópticas: la necesidad de contar con un puerto competitivo y unas vías de acceso adecuadas para la carga terrestre de importaciones y exportaciones, para lo cual ha definido una serie de macro proyectos viales y ha creado estímulos para que el sector portuario privado haga inversión en el puerto.

Pero también ha tenido la preocupación de la difícil situación social y de violencia de la población y ha intentado proponer medidas de política que contribuyan al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM, o ha promovido la vinculación de la ciudad a programas específicos del gobierno central para la superación de la pobreza extrema, como la Red Unidos. Hay documentos que marcan hitos en la materia, como el informe del (PNUD, 2006) que dio origen al Conpes 3410 (DNP, 2006) y luego a otros documentos como el plan de empleo.

Casi nunca, sin embargo, se han logrado sinergias entre el gobierno municipal y el nacional, y el gobierno departamental no parece haber jugado un papel protagónico. La crisis financiera en que se debatió el municipio, que lo mantuvo durante más de 10 años en un acuerdo de reestructuración de pasivos (Ley 550 de 1999), no ha permitido que el municipio cambie drásticamente las condiciones sociales; más bien se debate en una precariedad que puede convertirse en caldo de cultivo de la violencia o de la desesperanza.

La nueva aproximación del gobierno nacional al municipio es la estrategia **Buenaventura Próspera** que reúne varios proyectos que ya estaban andando y los organiza en 4 componentes: conectividad, desarrollo urbano, empresarial y social. Para conectar a Buenaventura organiza los proyectos alrededor de tres proyectos: la doble calzada; los puertos y el canal de acceso y las infraestructuras de servicios públicos (segunda línea EPSA), planta regasificadora y conexión cable submarino. El desarrollo urbano se organiza en tres espacios físicos: el puerto y centro de negocios (isla), la “ciudad” (parte del área urbana continental) y CAEB (Complejo de actividades económicas de Buenaventura). Tres grandes proyectos Nación –Puerto concretan la propuesta urbana: el Master Plan; el transporte público y el Malecón, con aportes de la gobernación, la Alcaldía y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El desarrollo empresarial se dará alrededor de las apuestas productivas de la agenda de competitividad, con apoyo de CAF y BID. Para lograr las metas sociales se propone articular la oferta institucional en educación, conexiones intradomiciliarias y el convenio DPS – Fundación Carvajal.

En el anexo se presenta una revisión de las políticas públicas que se han propuesto para el municipio durante este siglo, buscando diferenciar entre las propiciadas por el gobierno nacional, el departamental y el municipal.

1.3 LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

1.3.1 Un territorio complejo

Buenaventura es un territorio complejo. Desde el punto de vista climático, congrega distintos pisos térmicos, y es depositario de ricas cuencas con caudalosos ríos y canales y esteros que comunican con el mar y recursos forestales y de minería; desde el punto de vista étnico, congrega una clara mayoría negra, que comparte el territorio con indígenas y mestizos; desde el punto de vista poblacional es el segundo municipio en tamaño del Valle del Cauca y el centro de referencia urbano de la Costa pacífica, consolidado por los desarrollos de infraestructura que desde comienzos del siglo XX lo unieron con el resto del territorio y lo convirtieron en el principal puerto del pacífico colombiano. Combina entonces, múltiples formas de concebir el territorio, partiendo de la visión de las comunidades negras rurales, estrechamente ligadas a las cuencas hidrográficas que son su referente de identidad social (Universidad del Valle, 2007: 97 y ss), pasando por las formas de identificación de los indígenas en sus resguardos, hasta llegar a formas ciudadanas, que conservan en parte el vínculo con el territorio en las zonas de bajamar, que chocan con la modernización de la infraestructura portuaria.

Esta gran diversidad impone un reto de arquitectura institucional difícil, ya que debe tener en cuenta las distintas formas de organización territorial al interior del propio territorio. Tal vez es el territorio de mayor tamaño en el país tanto en extensión como en población que combina tal diversidad de formas administrativas.

1.3.2 La organización actual

Buenaventura fue hasta 2011 un municipio de segunda categoría, según la clasificación que de acuerdo con la ley 617 de 2000 se da a las entidades territoriales en el país. En 2012, una vez concluido el acuerdo de reestructuración de pasivos, el Distrito solicitó y obtuvo las certificaciones necesarias para clasificarse como municipio de primera categoría, la cual se adoptó mediante decreto distrital No. 478 del 9 de octubre de 2012.

El territorio de Buenaventura está conformado de la siguiente forma:

Conformación del territorio del Distrito de Buenaventura	
Población (Proyecciones Dane 2013)	388.405
Comunas	12
Barrios o sectores	157
Corregimientos	19
Veredas	116
Juntas de Acción comunal	185
Fuente: http://www.buenaventura.gov.co/	

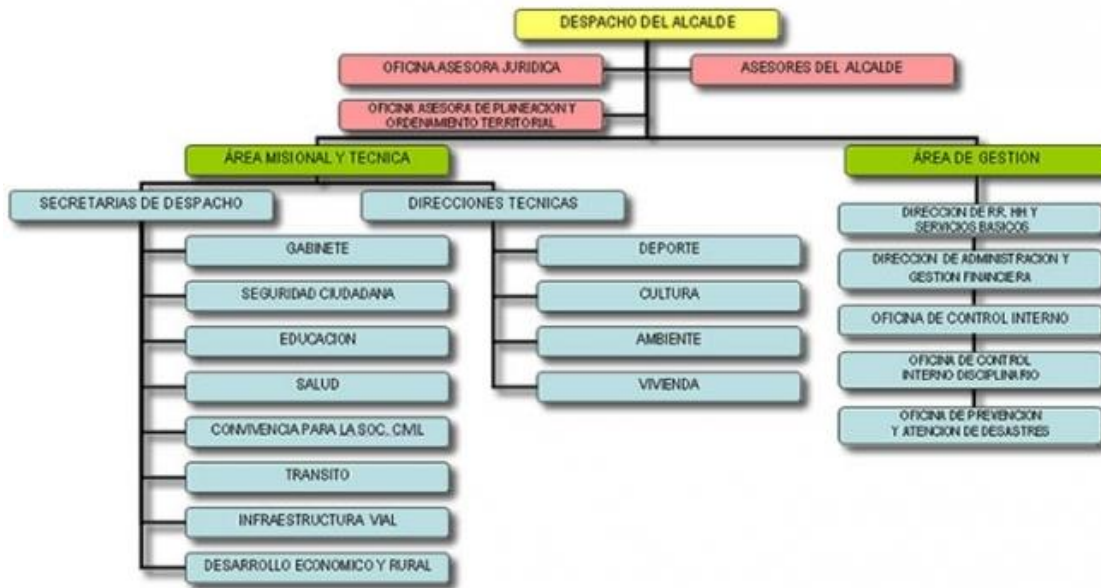
La Alcaldía reporta la existencia de 44 Consejos Comunitarios y el Ministerio del Interior de 48. De los 48 reportados por el Ministerio del interior, 31 tienen resolución de título colectivo, 10 tienen resolución de inscripción según el artículo 15 del decreto 3770 de 2008 y 3 más tienen matrícula inmobiliaria por adjudicación de baldíos, reportada por la Alcaldía. En seis casos más la resolución está en estudio y sobre el resto, ocho (8) consejos comunitarios, no hay información.

En total, hay información sobre el total de familias y de personas residentes en 24 Consejos Comunitarios, los cuales suman 5,255 familias y 22,882 personas que tiene adjudicadas 324.146 Ha. Si a esta superficie se suman las adjudicadas por matrícula inmobiliaria se llega a 335.232 Ha.

En cuanto a la población indígena hay 22 comunidades, residentes en 9 cabildos que reciben transferencias, y se señalan 12 cabildos más que no reciben transferencias, en la jurisdicción del municipio (Alcaldía (2010):30).

La existencia de Consejos Comunitarios tiene implicaciones importantes sobre el ordenamiento del territorio. La Ley 70 de 1993 en su artículo 2º define como comunidad negra a la conformada por “el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos”. La ley reconoce la propiedad colectiva, establece mecanismos para asegurar los usos de la tierra y la protección de los recursos naturales en las áreas definidas y la protección y participación de las comunidades en cuanto a explotación de recursos naturales.

La actual organización del Distrito está compuesta por ocho Secretarías, cuatro direcciones técnicas, dos oficinas asesoras que dependen directamente del Alcalde y cinco dependencias en el área de gestión.



Fuente: www.buenaventura.gov.co

Las Secretarías que se encargan de lo social son la de Educación y la de Salud. Hay una Secretaría de Desarrollo Económico y Rural, que no tiene la estructura suficiente para ser interlocutora técnica y administrativamente de las empresas relacionadas con la actividad portuaria o financiera, y su actividad se centra más bien en buscar coordinar proyectos de pequeñas unidades productivas, y realizar alianzas para este fin con muchas entidades departamentales, nacionales e internacionales. Las funciones relacionadas con los asuntos de vivienda son manejadas desde una Dirección Técnica y la Planeación y ordenamiento territorial que se maneja desde una Oficina Asesora. No hay establecidos mecanismos de escucha y participación de la comunidad. No es claro cómo, desde esta estructura administrativa se puede implementar el propio Plan de Desarrollo. Algunas de los programas propuestos, en materia social, por ejemplo no parecen tener una instancia que pueda coordinar su ejecución. Es el caso, por ejemplo de los numerosos programas planteados para poblaciones especiales.

En las entrevistas realizadas se señalan problemas administrativos de distinta índole: debilidad institucional y falta de reconocimiento de las autoridades locales; bajos niveles de ejecución de los planes y programas; debilidad de la planta de personal para hacer frente a las necesidades de la administración, debiéndose recurrir a formas temporales de contratación.

Una apreciación permanente es la distancia entre la administración distrital y las administraciones departamentales y nacionales. La relación con las autoridades departamentales es la que aparece como más problemática, y se señala que incluso genera barreras en la relación con el nivel nacional. Se menciona con frecuencia la necesidad de recibir asistencia técnica en materia de gestión, pero no se tiene claro cuál debe ser la instancia encargada de proporcionarla.

1.3.3 La conversión en distrito y sus implicaciones.

En 2007, por medio del Acto Legislativo 02, se introdujo un cambio muy importante en la estructura de la entidad territorial, al convertirla en Distrito, categoría que solo tienen pocas entidades del país (Bogotá, D. C. Cartagena Distrito Turístico y cultural; Santa Marta, Distrito turístico, cultural e histórico, y Barranquilla, Distrito Industrial y portuario). En este cambio constitucional, Buenaventura fue declarado Distrito industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico.

Aunque el acto legislativo incluyó la declaratoria de otras ciudades como distritos, una vez revisado por la Corte Constitucional, solamente se aceptó el cambio para Buenaventura, quedando desde entonces organizada como “Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios”.

En febrero de 2013, se aprueba la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el régimen para los Distritos Especiales y dispone su estructura, organización y funciones. En particular, para Buenaventura, la ley establece varios aspectos específicos: en cuanto a aspectos administrativos: definición de las localidades que se crearán, con límites, denominación, atribuciones administrativas, en un plazo de 12 meses. Así mismo, dispone la creación de un Establecimiento Público que desempeñe las funciones de Autoridad Ambiental, que en el caso de Buenaventura, como distrito biodiverso, incluye la zona urbana y suburbana del municipio. Dicha autoridad será también la Secretaría Técnica del Comité de Monitoreo de la Diversidad del Distrito. Se dispone así mismo, que de los recursos de regalías destinados a ciencia y tecnología, el 15% se destine a estrategias de monitoreo, protección, recuperación y conservación de la biodiversidad del Distrito.

En cuanto a régimen portuario, la posibilidad de intervenir en los planes de expansión portuaria que presente el Ministerio de Transporte al Conpes, para definir en su territorio las regiones en las que sea conveniente la expansión del puerto. En materia turística, la Ley establece la participación de los Distritos en la elaboración del Plan Sectorial de Turismo a nivel nacional y elaborar su propio plan sectorial. Sin embargo, aunque también se declara a Buenaventura como distrito industrial no se prevé ninguna norma especial en la materia, como si se hace en el caso de Barranquilla.

El capítulo IV del Título V de la ley consagra una serie de disposiciones relativas al fomento del desarrollo económico y social de Buenaventura. Entre ellas están el compromiso por parte del Gobierno Nacional de desarrollar las obras de infraestructura vial necesarias para conectar al Distrito; dispone también la entrega por parte de distintas entidades nacionales de infraestructuras donde antaño operaron empresas de la nación y que hoy se encuentran sin uso. Dispone también la creación del Centro de Estudios internacionales para el área del pacífico, con sede en Buenaventura.

En materia de planeación la ley establece que si el Plan de Desarrollo Departamental incluye acciones o proyectos en el territorio distrital, estas deben ser concertadas previamente con el

Alcalde Distrital, lo cual puede inducir espacios de diálogo que hoy no parecen claramente establecidos.

Finalmente, dispone la ley la posibilidad de crear el Área Metropolitana del Litoral Pacífico, en conjunto con otras entidades territoriales cercanas, localizadas en la franja del litoral.

De manera que la declaratoria de Distrito implica una transformación administrativa de Buenaventura. Los retos son muchos, algunos de ellos ya mencionados, señalados por la propia ley. Los otros tienen que ver con la posibilidad de utilizar las ventanas de oportunidades que se abren con la nueva estructura institucional que les permitirá tener un mayor control sobre sus propios recursos, una interlocución más directa con el nivel nacional, y una relación más de pares con el gobierno departamental. Sin embargo la propia debilidad institucional que el municipio ha mostrado en las últimas décadas hace necesario un apoyo decidido por parte del nivel nacional, para que las transformaciones administrativas no queden solamente en el decreto, sino que se cuente con una asistencia técnica y acompañamiento permanente para la gestión de la nueva institucionalidad. De otra forma, los temores expresados por algunos interlocutores en el nivel departamental y en el mismo municipal, podrían no ser infundados y la nueva mirada sobre el territorio convertirse en una nueva frustración.

La información de la Alcaldía permite ver que se están realizando estudios técnicos, se ha definido un equipo para la implementación de la ley y se han realizado varios avances. El Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad el Valle que realiza la asistencia técnica para la armonización administrativa y la puesta en marcha de la ley, ha adelantado consultas con diversos sectores de opinión¹². Sigue siendo un tema muy importante la coordinación que se logre entre los corregidores, figura prevista por la ley para el sector rural y las autoridades de las comunidades negras y los resguardos.

¹² Información de la página web de la Alcaldía de Buenaventura <http://www.buenaventura.gov.co/categorias/2/138/ley-1617>

1.4 LOS RECURSOS

1.4.1 El desempeño fiscal

El Departamento Nacional de Planeación realiza cada año una medición del desempeño fiscal de los municipios del país, y produce un ordenamiento de los mismos, de acuerdo con los indicadores medidos.

Para 2011, el ordenamiento muestra que Buenaventura se ubica en el puesto 208 del total de municipios, y en el puesto 11 de los municipios de su departamento.

Los indicadores medidos tienen que ver con la capacidad que el municipio tiene para autofinanciar sus propios gastos de funcionamiento (Gastos de funcionamiento sobre Ingresos Corrientes de Libre Destinación); con la magnitud de la deuda (Servicio de la deuda sobre ingresos disponibles); la dependencia de los recursos propios (Ingresos tributarios más no tributarios sobre ingresos corrientes); Dependencia de las transferencias (transferencias más regalías sobre Ingresos Totales); magnitud de la inversión (inversión sobre el gasto total); Capacidad de ahorro (Ahorro corriente / ingresos corrientes). El Indicador de desempeño fiscal resume esta información en uno solo.

Desempeño fiscal de Buenaventura, comparado con otros municipios del país. 2011										
Departamento	Municipio	1/	2/	3/	4/	5/	6/	7/	8/	9/
Valle del Cauca	Buenaventura	49,3	5,1	68,9	83,9	85,6	41,2	73,9	208	11
Cundinamarca	Cota	17,2	3,5	5,5	96,5	82,9	79,8	91,9	1	1
Bogotá	Bogotá	26,1	5,1	24,7	84,1	78,2	66,6	83,7	19	1
Valle del Cauca	Palmira	55,4	2,0	47,3	85,8	80,5	43,7	77,8	93	4
Valle del Cauca	Cali	47,6	9,2	42,2	71,3	77,9	58,0	76,7	122	5
Valle del Cauca	Cartago	106,1	28,0	74,3	80,1	80,7	19,0	46,8	1071	42

Fuente: GAFDT-DDTS-DNP.

1/ Autofinanciación del funcionamiento = Gasto funcionamiento/ ICLD * 100%

2/ Magnitud de la deuda = Servicio de la deuda / ingresos disponibles * 100%

3/ Dependencia de las transferencias = Transferencias + Regalías / ingresos totales * 100%.

4/ Dependencia de los recursos propios = Ingresos tributarios + ingresos no tributarios / ingresos corrientes * 100%

5/ Magnitud de la inversión = Inversión / gasto total * 100%

6/ Capacidad de ahorro = Ahorro corriente / ingresos corrientes * 100%

7/ Indicador de desempeño Fiscal: Variable que resume los 6 indicadores anteriores en una sola medida, con escala de 0 a 100.

8/ Posición a nivel Nacional

9/ Posición a nivel departamental

Con base en esta información se aprecia que Buenaventura es un municipio que utiliza algo menos de la mitad de sus ingresos de libre destinación en sufragar sus gastos de funcionamiento. En esta materia su desempeño es similar al de Cali y mejor que el de Palmira. La magnitud de la deuda es similar a la de Bogotá y bastante menor que la de Cali; tiene, en cambio, una alta dependencia de transferencias, que representan casi el 70% de los ingresos totales. La dependencia de los dineros de la nación es entonces muy alta, con las implicaciones y limitaciones que esto impone a un municipio. La relación entre ingresos tributarios y no tributarios sobre los ingresos corrientes es alta, con cifras similares a las de Bogotá o Palmira. Tal vez el indicador más débil es la baja capacidad de ahorro. No es entonces, desde este punto de vista un municipio con fuertes problemas de desempeño fiscal. A esto puede, por supuesto haber contribuido el seguimiento permanente que el Ministerio de Hacienda hace a los municipios que se encuentran en Ley 550 de 1999.

1.4.2 Ingresos y gastos

El total de ingresos del municipio, en 2011, fue de \$320mil millones, mientras los gastos ascendieron a \$327,5 miles de millones de pesos corrientes. Si se comparan con el total de ingresos totales del Departamento del Valle, los de Buenaventura equivalen a 25% y los gastos totales a 26%.

En 2011, 25% de los ingresos del municipio fueron ingresos corrientes. El resto, ingresos de capital, representados principalmente en transferencias nacionales (91% de los ingresos de capital). Entre los ingresos corrientes, los tributarios son un 85% con una mayor participación del impuesto predial (48% de los tributarios) seguido por el impuesto de industria y comercio (40% de los tributarios). En un municipio donde hay problemas no resueltos de titulación de propiedad, y existen en zona urbana amplios sectores urbanos informales, parecería haber campo, si se resuelven estos problemas, a un mayor recaudo por este concepto que permitiera aumentar los recursos propios. Si se examina la evolución en los últimos 5 años (2007-2011) no se observa una estructura consolidada: fuertes variaciones en el peso de los componentes de los ingresos tributarios.

En cuanto a los gastos, la distribución muestra un alto peso (86%) de los gastos de capital, con un peso predominantes de “resto de inversiones”. Los gastos de funcionamiento oscilan año a año, pero tienen una tendencia creciente, mientras que el peso de los intereses de la deuda pública desciende en forma importante.

Item	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos totales	189.504,1	206.663,2	281.876,1	313.883,7	320.110,5
1. Ingresos corrientes	53.865,2	48.421,3	85.992,3	83.282,5	80.351,5
1.1 ingresos tributarios	40.415,4	39.523,2	74.932,3	75.951,8	67.405,3
1.1.1. Predial	16.311,7	14.914,3	44.194,3	46.037,5	32.365,5
1.1.2. Industria y comercio	13.970,1	15.759,9	21.612,4	20.689,7	26.657,2
1.1.3. Sobretasa a la gasolina	8.262,7	6.887,5	7.025,4	6.912,8	6.006,6
1.1.4. Otros	1.870,8	1.961,4	2.100,3	2.311,7	2.376,0
1.2. Ingresos no tributarios	13.194,2	6.989,1	9.808,7	6.895,1	11.806,4
1.3. Transferencias	255,6	1.909,0	1.251,3	435,7	1.139,8
1.3.1. Del nivel nacional	157,4	1.734,4	0,0	0,0	437,3
1.3.2. Otras	98,2	174,6	1.251,3	435,7	702,5
Gastos totales	202.809,4	226.772,5	282.050,0	305.227,7	327.488,0
2. Gastos corrientes	29.834,1	36.988,8	41.749,3	53.729,3	47.280,6
2.1. Funcionamiento	23.756,6	27.761,4	36.787,4	47.235,2	42.276,3
2.1.1. Servicios personales	12.788,7	13.292,0	17.058,2	22.693,2	22.010,2
2.1.2. Gastos generales	3.103,3	4.941,0	8.094,0	10.744,3	6.081,7
2.1.3. Transferencias pagadas (nómina y a entidades)	7.864,6	9.528,4	11.635,2	13.797,7	14.184,4
2.2. Intereses deuda publica	6.077,5	9.227,4	4.961,9	6.494,1	5.004,3
3. Déficit o ahorro corriente (1-2)	24.031,1	11.432,5	44.243,0	29.553,2	33.070,8
4. Ingresos de capital	135.638,9	158.241,9	195.883,8	230.601,2	239.759,0
4.1. Regalías	2.042,1	323,0	1.304,1	1.248,9	736,4
4.2. Transferencias nacionales (SGP, etc)	120.908,4	139.968,5	180.176,3	212.798,7	219.323,7
4.3. Cofinanciación	9.081,2	1.434,5	608,2	655,7	310,3
4.4. Otros	3.607,3	16.516,0	13.795,2	15.897,8	19.388,7
5. Gastos de capital (inversión)	172.975,3	189.783,7	240.300,7	251.498,4	280.207,4
5.1. Formación bruta de capital fijo	19.975,6	15.985,5	25.447,7	27.587,0	28.052,0
5.2. Resto inversiones	152.999,7	173.798,3	214.853,0	223.911,3	252.155,4
6. Déficit o superávit total (3+4-5)	-13.305,3	-20.109,3	-173,9	8.656,0	-7.377,6
7. Financiamiento (7.1 + 7.2)	13.305,3	20.109,3	173,9	-8.656,0	7.377,6
7.1. Crédito interno y externo	-12.156,0	-11.445,1	-13.456,5	27.459,3	0,0
7.1.1. Desembolsos (+)	0,0	0,0	0,0	43.755,3	0,0
7.1.2. Amortizaciones (-)	12.156,0	11.445,1	13.456,5	16.296,1	0,0
7.2. Recursos balance, var. Depósitos, otros	25.461,3	31.554,4	13.630,4	-36.115,3	-7.377,6
Saldo de deuda financiera	50.514,7	59.742,1	25.613,2	50.107,0	45.267,0

Fuente: DNP . GAFDT-DDTS. Millones de pesos corrientes (Versión 30 noviembre de 2012)

1.4.3 Gastos de inversión

Los Gastos de inversión del municipio han aumentado un 16% en términos reales entre 2009 y 2012. Este aumento se debe principalmente al ocurrido entre 2010 y 2011, que fue de 37%.

La estructura del gasto de inversión muestra el predominio de los sectores de educación y salud, que participan con el 70% durante el período considerado. Tendencialmente se aprecia un incremento del gasto en el sector educativo.

Los gastos de inversión en sectores vitales para el desarrollo del municipio, como agua potable y saneamiento básico son bajos, 6,3% en promedio durante el período, por debajo del rubro de Fortalecimiento institucional que representa 8% del gasto. En otros servicios públicos, el gasto es muy bajo.

Buenaventura. Gastos de Inversión. Presupuestos definitivos por sector, 2009-2012.					
Miles de pesos constantes de 2012					
	2009	2010	2011	2012	2009/12
Educación	383.518	312.331	593.674	543.352	1.832.875
Salud	279.724	226.145	324.365	315.907	1.146.141
Fortalecimiento institucional	164.112	134.260	107.936	89.888	496.197
Agua potable y saneamiento básico *	42.627	110.396	53.219	60.234	266.476
Transporte	23.428	29.300	40.827	22.719	116.275
Cultura	5.451	7.006	6.345	13.508	32.311
Atención a grupos vulnerables - promoción social	17.340	9.298	23.607	13.255	63.501
Deporte y recreación	8.970	12.888	16.992	12.436	51.286
Desarrollo comunitario	1.496	1.014	5.212	7.885	15.607
Promoción del desarrollo	3.414	3.174	4.438	7.804	18.830
Prevención y atención de desastres	2.603	4.201	7.793	6.738	21.335
Equipamiento	12.655	6.734	9.080	6.646	35.115
Justicia y seguridad	554	4.110	4.045	6.207	14.916
Vivienda	10.763	30.293	26.254	5.820	73.131
Ambiental	2.160	2.493	2.768	5.739	13.160
Servicios públicos sin acueducto alcantarillado y aseo *	2.931	608	1.486	2.528	7.553
Agropecuario	2.756	3.983	2.073	1.899	10.711
Centros de reclusión	494	839	820	1.489	3.642
TOTAL INVERSIÓN	964.997	899.074	1.230.935	1.124.054	4.219.061
Fuente: FUT- Gastos de Inversión 2009 a 2012. Anual Pesos constantes de 2012					
* Sin incluir proyectos de Vivienda de Interés Social					

En materia de gastos sensibles, como el gasto en seguridad y justicia, se aprecia un incremento importante, pero partiendo de niveles y participaciones muy bajas (0,4% del gasto en el período). En materia de vivienda, la inversión alcanza 1,7% del total en el período, pero se aprecia una tendencia decreciente en el gasto. En cuanto al sector ambiental y el agropecuario se encuentran entre las más bajas prioridades, situación preocupante de cara a las nuevas responsabilidades que el municipio ya como distrito debe asumir.

Esta estructura tiene que ver, por supuesto, con la asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones al municipio. Estos recursos que tuvieron un aumento importante en 2011, descendieron en 2012. La caída se da en Educación, posiblemente como consecuencia de los problemas encontrados en la auditoría a la matrícula realizada por el MEN sobre las cifras de 2010. De todas formas, las participaciones para educación significan más de 66%. Le siguen las de salud, con una participación cercana al 20%. La salud pública, con problemas apremiantes ya señalados, cuenta con una muy baja participación. Los recursos para agua potable pesan menos del 5% del total de participaciones.

Buenaventura. Asignaciones del Sistema General de Participaciones, 2009-2012				
Millones de pesos				
Componente	2009	2010	2011	2012
Educación	107357	131027	138175	123069
Régimen subsidiado	22636	29470	30970	35739
Salud Pública	2667	3355	3214	4101
Prestación Servicios	2506	2299	2734	2659
Salud	27809	35124	36918	42499
Agua Potable	5789	7229	8134	9031
Deporte	389	397	409	699
Cultura	291	297	307	524
Libre inversión	6625	7149	7742	6638
Fonpet	0	0	0	873
Propósito general	7306	7844	8458	8734
Alimentación escolar	651	707	845	701
Ribereños	0	0	0	0
Resguardos indígenas	272	292	308	332
Primera infancia	3664			675
Total SGP	152848	182223	192.838	185.041
Fuente: DNP - DDTS Participaciones territoriales por entidad territorial. Por año y sector 2012-2013				

La estructura de ingresos y gastos del Distrito está, pese a ser un distrito portuario con capacidad de generar recursos, atada a las participaciones generales distribuidas por la Nación. No es claro

que haya hoy en día recursos corrientes para hacer frente a inversiones de gran envergadura, si se planteara la posibilidad de un gran avance en materia social.

1.5 CONCLUSIONES

Esta revisión de la situación social de Buenaventura y de sus principales indicadores se complementó con entrevistas de campo que buscaron confirmar hipótesis, escuchar opiniones de distintos actores y formarse, sobre el terreno, una opinión más clara de las principales barreras al desarrollo social, para identificar también algunas posibles salidas.

Más que proponer soluciones se formulan aquí algunas ideas que pueden servir para orientar propuestas que puedan contribuir a la búsqueda de salidas a la ya larga crisis económica, social y de seguridad que aqueja al Distrito.

Del análisis realizado se desprende un escenario difícil en el que un conjunto de elementos sociales, económicos y políticos han confluído para restringir el desarrollo integral y debilitar la cohesión social, escenario que se hace crítico con el conflicto armado y la violencia generalizada.

El Distrito es un territorio complejo, con alta concentración de la población en la zona urbana y aislamiento de buena parte de la población de la zona rural; con predominancia de la población afrocolombiana, débil capacidad institucional y presencia de intereses clientelistas e ilegales. A esto se suma una relación poco fluida con los niveles departamental y nacional, poca diversidad productiva y una situación de extrema pobreza y falta de oportunidades.

Desde el punto de vista de las políticas, se puede afirmar que hay una desarticulación entre los distintos niveles de gobierno.

Finalmente se quieren resumir algunas de las principales barreras encontradas y proponer, al tiempo alguna línea de acción que contribuya a su superación.

Barreras productivas.

Cabe mencionar algunas paradojas en las que se mueve el Distrito, que han tenido o pueden llegar a tener influencia sobre el curso de su desarrollo. La primera tiene que ver con la *dualidad Puerto-Ciudad y más aún Puerto-territorio*. La infraestructura urbana se ha desarrollado en función del puerto (vías de acceso, servicios públicos, servicios financieros), pero el puerto no genera ya los empleos e ingresos que generaba a mediados del siglo pasado e incluso hasta el cambio de modelo, cuando era claramente el principal empleador de la ciudad. Para el resto del territorio, no urbano, el puerto es más extraño aún, pero tiene incidencia sobre las cuentas, los esteros y los mangles, que para el poblador original han sido fuente de actividad productiva.

La actividad portuaria no ha desarrollado entonces los encadenamientos necesarios con la economía local. Aparte de algunas pocas iniciativas de responsabilidad social, realizadas por las Fundaciones vinculadas a las empresas portuarias o por ellas directamente, que buscan generar

algún tipo de actividad productiva de tercerización, no se ha logrado generar un valor agregado significativo en actividades industriales o de servicios. El empleo, entonces, sigue siendo esquivo.

A esto se suma una economía extra portuaria fuertemente tradicional, con muy poca diversificación productiva. Las actividades ilegales que producen dinero rápido tienen éxito en una ciudad con alto desempleo y débiles vocaciones productivas.

Las barreras de inclusión productiva de la población que se manifiestan en altas tasas de desempleo y de informalidad, no son consecuencia solamente de exceso de mano de obra o de baja capacitación. Se relaciona, a nivel nacional con un sesgo poco generador de empleo, y en el Distrito con una baja capacidad de la actividad portuaria para generar actividades de valor agregado, y la poca diversificación económica del Distrito. Una propuesta de desarrollo integral debe buscar solución a esta situación.

Barreras poblacionales

La condición de puerto genera también un imaginario de ciudad diferente. Es una ciudad de paso. Donde mucha gente llega y sale. Una ciudad de trabajo, para la gente de la zona pacífica que acude en busca de oportunidades y para otros que permanecen en ella solamente durante el tiempo laboral. Una ciudad refugio, para otros, que huyen de la violencia. Una ciudad expulsora, para otros más, que se ven afectados por la espiral de violencia. Una ciudad de tránsito, también para las actividades ilícitas.

Buenaventura, en los últimos 50 años, ha crecido y se ha urbanizado. El reconocimiento de los derechos de las comunidades negras, especialmente de las comunidades de la costa Pacífica, consagrados en la Constitución de 1991, con las consecuencias que tiene en materia de propiedad de la tierra, organización administrativa y capacidad de incidencia en las decisiones que los afectan ha introducido cambios importantes en la forma de gobierno del territorio.

Paradoja urbano-rural, Buenaventura es una de los territorios más densos poblacionalmente hablando, si nos limitamos a la zona urbana, pero esta densidad desaparece cuando consideramos la vasta zona rural. Pero la alta densidad urbana, afecta la prestación de servicios básicos, impone retos en materia de provisión de vivienda, transporte y servicios sociales. El peso de niños y jóvenes en la estructura poblacional, impone inversiones específicas en el corto plazo, pero abre una ventana de oportunidades en el mediano y largo plazo. Hasta ahora, la dimensión poblacional no ha sido una de especial consideración en el diseño de políticas.

Las políticas de desarrollo que se propongan deben considerar como un aspecto central la población, su distribución espacial, su conformación étnica, y el peso específico de diferentes grupos étnicos.

Barreras educativas

Este es precisamente este uno de los principales problemas del Distrito: no ha logrado alcanzar el nivel más básico del derecho a la educación y tiene indicadores intolerables en materia de

analfabetismo, déficit de cobertura, principalmente para los niveles de entrada y salida de la educación básica; baja calidad a lo largo del ciclo educativo, que no posibilita a los jóvenes una competencia en igualdad de condiciones en el inicio de la educación superior. Esto tiene como correlato una fuerte debilidad institucional en el manejo de recursos, cuestionamientos sobre la pertinencia en la formación técnica y universitaria que se ofrece en la ciudad, y una sensación de frustración por cuanto aún los más educados no logran ubicarse en el sector moderno de la economía, donde los mejores cargos son desempeñados por “gente de afuera”.

El desarrollo integral de la ciudad requiere de una apuesta decidida y constante por el mejoramiento de la calidad educativa en todos los niveles. Todo asomo de discriminación por motivos de raza o lugar de nacimiento debe ser rechazado por propios y foráneos, por la sociedad en su conjunto.

El Distrito cuenta con recursos financieros para el desarrollo educativo. Velar por su buen manejo debe ser una tarea de diversas fuerzas sociales. Definir un derrotero claro que permita saber que recursos humanos necesita el Distrito, como va a formarlos y como va a ponerlos al servicio del desarrollo local es una tarea inaplazable. Así como se construyen Agendas productivas o de competitividad, es necesario construir una agenda social, donde el desarrollo educativo reciba la prioridad que requiere.

Barreras de infraestructura.

El Distrito no ha alcanzado los mínimos necesarios para garantizar una vida digna a su población. Entre las carencias se destacan en primer término las que están más directamente relacionadas con la salud de la población. El agua potable es la primera. En zona urbana, el acueducto no ha logrado una cobertura y una frecuencia de servicio siquiera aceptables. Las inversiones realizadas parecen no haber surtido efecto y hay cuestionamientos por parte de distintos actores al entramado institucional de prestación del servicio.

Por su parte, las carencias en materia de alcantarillado y disposición de basuras son también muy fuertes. La estructura sanitaria de la ciudad es muy débil y puede generar graves problemas ambientales y de salud. Es otro sector en que urge una inversión para lograr un mejoramiento rápido, pero se requiere de un fuerte acompañamiento técnico tanto para el diseño como para la ejecución de los proyectos.

Barreras Institucionales

La debilidad institucional es una característica de la administración municipal. Se pueden identificar varios ámbitos en los cuales se ponen de presente dichas debilidades: en la planeación y programación: aunque sobre Buenaventura se han realizado gran cantidad de diagnósticos y ha sido objeto de atención por parte del gobierno nacional, departamental y distrital, no siempre hay articulación entre las diferentes iniciativas y no hay continuidad ni seguimiento de las mismas. Un ejemplo de ello es el Conpes 3410, que se definía como “política de estado” y fue “desactivado” sin una transformación efectiva. Luego el gobierno departamental adopta esa política “desactivada” en su plan desarrollo, sin consulta con el municipio, que por su parte propone un

plan de desarrollo que aunque responde parcialmente a los principales problemas, no identifica los recursos ni humanos ni financieros necesarios para implementarlos.

Tampoco parece existir, en el sentir de los propios funcionarios municipales, una atención desde los niveles centrales hacia el nivel municipal, lo cual se traduce en dificultades para lograr asistencia técnica, resolver consultas o lograr apoyo para la implantación de sistemas de información que, por otra parte, el nivel central requiere.

No hay evaluación ni seguimiento de la implementación de las políticas. Lo cual denota bajo nivel de control estatal y social sobre la marcha de proyecto y recursos. Finalmente, la arquitectura institucional del municipio difícilmente permite hacer frente a los problemas y retos.

En este, como en otros campos, hay algunas perspectivas inmediatas de mejoramiento. La declaración de Buenaventura como Distrito Especial conlleva riesgos, pero también es una ventana de oportunidades. La definición por parte del gobierno local de una línea de acción y de un cronograma de implementación claro –como parece se está haciendo- contribuirá a obtener buenos resultados. Pero el Gobierno nacional debe acompañar el proceso, y no solamente hasta que las obligaciones definidas en la Ley se hayan cumplido, sino más allá, para que contribuya en forma decidida a que las vocaciones identificadas en el propio nombre del distrito, sean una realidad de desarrollo en el municipio. El lanzamiento de la estrategia Buenaventura Próspera, en junio de 2013, tiene un énfasis en la ciudad puerto, de cara a la proyección del país hacia el Asia y de la Alianza para el Pacífico, con varios proyectos para mejorar la conectividad vial y de comunicaciones, así como el desarrollo empresarial. El componente social de la estrategia parece débil, aunque hay programas sociales de carácter nacional que incluyen a Buenaventura y que habría que integrar en la estrategia.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR Codhes (2012) *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha*
- ACTA Alcaldía (2010) *Acta de terminación del acuerdo de reestructuración de pasivos entre el distrito de Buenaventura y sus acreedores con base en la Ley 550 de 1999.*
www.minhacienda.gov.co
- Alcaldía de Buenaventura (2010). *Anuario estadístico*
- Alcaldía SED (2012) Alcaldía de Buenaventura. Secretaría Distrital de Educación. *Boletín estadístico 2012.*
- AVS (2011) Así Vamos en Salud Reporte Anual 2010. *Cómo va la salud en Colombia. Retos del Sistema de Salud. Experiencias valiosas para mejorar la salud materna.* Bogotá: Gráficas Gilpor Ltda
- Concejo Distrital (2012). Concejo Distrital de Buenaventura. *Acuerdo 05 de 2012. Por el cual se adopta el plan de desarrollo del Distrito Buenaventura 2012-2015 "Progreso en marcha"*
- Dane. Censo de 2005. Consulta datos en WEB.
- Defensoría del Pueblo (2011). Sistema de Alertas Tempranas. *Violencia contra las mujeres en el Distrito de Buenaventura*, Informe temático. Colombia: 2011
- DNP (2004). Documento Conpes 3410. *Política de estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura"*
- DNP (2007). *Avance documento Conpes 3410.* Presentación ppt
- DNP (2011A). *Ficha Municipal del Municipio de Buenaventura*, Valle del Cauca (Información general, sectorial y financiera insumo para la elaboración de los programas de gobierno de los candidatos a las alcaldías municipales 2012-2015)
- DNP (2011B). *Ficha consolidada por regiones del Departamento del Valle del Cauca* (Información general, sectorial y financiera insumo para la elaboración de los programas de gobierno de los candidatos en las elecciones 2012-2015)
- DNP (2013). DDTS Participaciones territoriales por entidad territorial. Por año y sector 2012-2013
- ENSIN (2011) *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia.* ICBF, Profamilia, INS, Ministerio de Protección Social. Bogotá: Da Vinci Editores & CIA SNC
- Gobernación Valle (2012) *Plan de Desarrollo del Valle del Cauca, "El Valle Vale" 2012-2015.*
- Gobernación Valle (2012), Secretaría de Gobierno. *Situación de seguridad y orden público en el departamento del Valle del Cauca.*
<http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0CFAQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.valledelcauca.gov.co%2Fgobierno%2Fdescargar.php%3Fid%3D>

[3D8975&ei=EaIEUpOwNYaK9ASC6YDADw&usg=AFQjCNETSxUSmmM-QQHMT04M_yn23hpxw&sig2=qtRvQGIO9ohWQG2adjgw&bvm=bv.53217764,d.eWU](https://www.repositorio.cebs.br/bitstream/handle/10269/44148/3/D8975&ei=EaIEUpOwNYaK9ASC6YDADw&usg=AFQjCNETSxUSmmM-QQHMT04M_yn23hpxw&sig2=qtRvQGIO9ohWQG2adjgw&bvm=bv.53217764,d.eWU)

Minsalud (2013)) Ministerio de Salud. Dirección de Epidemiología. *Análisis de la Situación de Salud según regiones de Colombia*.

Mintrabajo (2012) *Buenaventura, ciudad puerto de clase mundial*. Plan local de empleo 2001-2015

OPS-AB-SDS-AECID (2010) Organización Panamericana de la Salud, Alcaldía de Buenaventura-Secretaría Distrital de Salud, AECID, *Situación de Salud en Buenaventura, Indicadores Básicos*. Valle del Cauca, Colombia, 2010

Pacto Colectivo (1999) *Pacto Colectivo por el municipio de Buenaventura*
<http://www.buenaventura.gov.co/secciones/16/1/274/plan-de-ordenamiento-territorial>

PNUD (2007) *¿Cómo romper las trampas de pobreza en Buenaventura? Propuestas desde las comunidades y las instituciones*. Jairo Núñez y Alberto Carvajal Panesso. En coordinación con la Universidad del Pacífico y la Alcaldía Municipal de Buenaventura.

PNUD (2008) *Hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico*. Informe Regional de Desarrollo Humano 2008

Rellenos sanitarios urgen de gestión de recursos:
<http://revistavirtualpro.com/blog/category/ecologia-medio-ambiente/materiales-y-residuos-peligrosos/>

Universidad del Valle (2009). Facultad de Ciencias Sociales. CIDSE. *Desigualdades étnico raciales, acción colectiva, etnicidad y resistencia en el norte del Cauca y sur del Valle*. Profesores investigadores: Luis Carlos Castillo, Alvaro Guzmán, Jorge Hernández, Mario Luna, Fernando Urrea.

Vicepresidencia de la República de Colombia (2009). *Observatorio del programa presidencial de DH y DIH. Diagnóstico estadístico del Valle del Cauca*.

LEYES, DECRETOS Y ACUERDOS

Acto legislativo No. 03 de 2007

Ley 70 de 1993

Ley 550 de 1999

Ley 617 de 2000

Ley 731 de 2002

Ley 1617 de 2013

Decreto Nacional 1745 de 1995

Decreto Distrital Buenaventura 478 de 9 de octubre de 2012

Acuerdo 003 de 2001 del Concejo del Distrito de Buenaventura

Acuerdo 005 de 2012 del Concejo del Distrito de Buenaventura

PAGINAS WEB CONSULTADAS

<http://www.sedtolina.gov.co/portal2/portal/noticia.php?id=1165>

<http://m.semana.com/nacion/articulo/asi-perdio-plata-educacion/253984-3>

<http://www.unipacifico.edu.co:8095/unipaportal/institucional.jsp?opt=20>

y

[http://pacifico.univalle.edu.co/.](http://pacifico.univalle.edu.co/)

www.dnp.gov.co

<https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%BAblicasTerritoriales/Hist%C3%B3ricodeParticipacionesTerritoriales.aspx>

www.dane.gov.co

<http://revistavirtualpro.com/blog/category/ecologia-medio-ambiente/materiales-y-residuos-peligrosos/>

(<https://sisconpes.dnp.gov.co/DocumentosConpesenSeguimiento/tabid/167/Default.aspx>)

<http://www.minvivienda.gov.co/Prensa/Noticias2013/Paginas/Gobierno-Nacional-entreg%C3%B3-en-Buenaventura-568-viviendas-financiadas-con-recursos-confiscados-al-narcotr%C3%A1fico.aspx>

<http://www.buenaventura.gov.co/categorias/2/138/ley-1617>

ANEXO: ORGANIZACIONES SOCIALES

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

DIRECCION DE ASUNTOS PARA COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS

RELACION CONSEJOS COMUNITARIOS

ALCALDIA DE BUENAVENTURA

ANUARIO ESTADISTICO 2010*

	Corregimiento o vereda	Consejo comunitario	Resolución del Título Colectivo	Familias *	Personas *	Hectáreas *
1	CUENCA DEL RÍO CAJAMBRE, LA CONCEPCIÓN, BARCO, ARAGÓN, SAN ISIDRO, ELCHORRO, SILBA, LA FRAGUA, BOCA DE BRAZO, PUNTA BONITA, PITAL Y TIMBA GUAYABAL	DEL RIO CAJAMBRE	4916/ 29/12/1998 Modificada por Resolución 3305 de 29/12/1999	1.479	5.281	75.710
2		DE LA COMUNIDAD NEGRA DE LA CUENCA BAJA DEL RIO CALIMA	2244/ 04/12/2002	670	3538	66.724
3	CUENCA DEL RÍO YURUMANGUI, EL ENCANTO, EL FIRME, BARRANCO DE REYES, LA PRIMAVERA, VENERAL DEL CARMEN, PAPAYO, SAN ANTONIO, SAN MIGUEL, EL AGUILA, SAN JERÓNIMO, SAN JOSE, SAN ANTOÑITO Y JUNTAS DE LOS	DE LA COMUNIDAD NEGRA DEL RIO YURUMANGUI	1131/ 23/05/2000	395	2.918	54.776

	CORREGIMIENTOS NUMERO 13 Y 14.					
4	CUENCA DEL RÍO RAPOSO, SANTA ANA, SANTA BARBARA, COCALITO, GUADUALITO, ELTIGRE, BELLAVISTA, AUCA, PEÑA BLANCA, CALLE HONDA, SAN ANTONIO, SAN FRANCISCO JAVIER, CAIMITO, LETICIA Y CACOLI	COMUNITARIO DE LA CUENCA DEL RIO RAPOSO	3304/ 29/12/1999	583	2.418	20.536
5	CORREGIMIENTO DE PAPAYAL, CALLE LARGA, BOCAS DE MAYORQUÍN, PAPAYAL, ISLA PELADA, SECADERO, LA COMBAY EL CACAO	CONSEJO COMUNITARIO DEL RIO MAYORQUIN Y PAPAYAL	2535/ 24/11/1999	267	1.290	19.060
6	EL COCO, EL LLANO, SANTA BÁRBARA, SAN JOSE, CALLE LARGA, LAS PALMAS Y HUMANES	CONSEJO COMUNITARIO MAYOR DE LA COMUNIDAD NEGRA DE LA CUENCA DEL RIO ANCHICAYA	2197/ 03/12/2002	211	930	16.773
7		DE LA COMUNIDAD NEGRA DE SABALETAS, BOGOTA Y LA LOMA	2065/ 18/11/2002	108	485	12.238
8	AGUA CLARA	DE AGUA CLARA	1173/ 16/07/2002	45	160	12.090
9	BAZAN - BOCANA VEREDAS: BAZAN BOCANA, PIANGUITA, PIANGUA GRANDE, SANTA CLARA, CANTADELICIA, VISTA HERMOSA	DE LA COMUNIDAD NEGRA DE BAZAN BOCAN	664 07/04/2005	445	1.373	9.697
10		DE LA COMUNIDAD NEGRA DE LA PLATA BAHIA MALAGA	047 21/07/2003	111	573	7.713
11	LLANO BAJO, SAN PEDRO, TATABRO, Y ARIVÍ, Corregimiento No. 8	DE LLANO BAJO	1119/ 16/05/2001			5.205
12	BRACITOS Y AMAZONAS	DE LA COMUNIDAD NEGRA DE BRACITOS Y AMAZONAS	01175/16/07/ 2002	72	322	4.029
13		DE LA COMUNIDAD NEGRA DE LA VEREDA SAN MARCOS	2066/ 18/11/2002	56	241	3.607

1 4	ALTO POTEDÓ CORREGIMIENTO NUMERO 8	DE ALTO POTEDO	401/ 28/04/2003	90	307	1.959
1 5		DE LA COMUNIDAD NEGRA DE TAPARAL Y HUMANE	1084/ 29/04/1998	52	221	1.720
1 6	CALLE LARGA	DE LA COMUNIDAD NEGRA CALLE LARGA RIO DAGUA	0405/28/04/2 003	23	111	1.599
1 7	BAJO CALIMA	DE LA COMUNIDAD NEGRA DE LA BREA	00493/10/04/ 2002	57	271	1.489
1 8	BAJO POTEDO	DE LA COMUNIDAD NEGRA DE BAJO POTEDO	1086/29/04/1 998	32	175	1.473
1 9	GUAIMÍA O GUIMIA	DE GUAIMIA O GUIMIA	2196/ 03/12/2002	44	171	1.424
2 0		DE LA COMUNIDAD NEGRA DE ZACARIAS RIO DAGUA	403/ 28/04/2003	227	814	1.418
2 1	LIMONES	CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA DE LA VEREDA LIMONES	1178/ 16/07/2002	28	98	1.308
2 2	CITRONELA	DE LA COMUNIDAD NEGRA DE CITRONELA	0398/08/04/2 003	127	485	1.303
2 3	MARGEN IZQUIERDA Y DERECHA DEL RÍO DAGUA, VEREDA GUADUALITO, CASERÍO LIMONCITO	DE LA COMUNIDAD NEGRA DE GUADUALITO	1085/ 29/04/1998	60	345	1.159
2 4	CUENCA BAJA DEL RIO DAGUA, CORREGIMIENTO DE CAMPO HERMOSO	DE LA COMUNIDAD DE CAMPO HERMOSO	1179/ 12/05/1998	73	355	1.136
2	VEREDA GAMBOA	DE LA COMUNIDAD NEGRA DE LA	Matrícula 372-			2.964

5		VEREDA GAMBOA	47673. Adjudicación Baldíos *			
2 6		DE LA COMUNIDAD NEGRA DE LA ZONA MEDIA Y ALTA DEL RIO DAGUA	372-47710 Adjudicación de baldío*			7.375
2 7	LA CAUCANA	DE LA COMUNIDAD NEGRA DE LA CAUCANA	372-47392. Adjudicación de Baldíos *			747
2 8	LA ESPERANZA KM 23	DE LA ESPERANZA	0379/ 22/05/2008			
2 9		DE BELLAVISTA ANCHICAYA	3235/ 15/11/2007			
3 0	CABECERAS	DE CABECERAS RIO SAN JUAN	02791 /13/12/2006			
3 1	CORREGIMIENTO No 6, CUELLAR, GUACHAL	DE LA COMUNIDAD NEGRA DE CUELLAR	2790/13/12/2 006			
3 2	VEREDA MALAGUITA	DE LA COMUNIDAD NEGRA DE MALAGUITA	2792/ 13/12/2006			
3 3	CÓRDOBA, VEREDA DE SAN CIPRIANO, SANTA ELENA	DE LA COMUNIDAD NEGRA DE CORDOBA Y SAN CIPRIANO	2456/ 04/12/2005			
3 4	LOBOGUERRERO, LA CHAPA, YOLANDA	DEL CORREGIMIENTO DE LOBOGUERRERO	4916/ 29/12/1998 Modificada por Resolución 3305 de 29/12/1999			
3 5		COMUNIDAD NEGRA DE LA CUENCA DE LA BARRA	En proceso *			
3		DE LA COMUNIDAD NEGRA DE	En proceso*			

6		JUANCHACO				
3 7		DE LA COMUNIDAD NEGRA DE LADRILLEROS	En proceso *			
3 8		CONSEJO COMUNITARIO DEL RIO NAYA	En proceso *			
3 9	NARANJO	DE LA VEREDA EL NARANJO	En estudio *			
4 0	TRAPICHE, CARRIZALES, ZABALETAS,	DE LAS VEREDAS EL TRAPICHE, CARRIZALES Y CORREGIMIENTO DE ZABALETAS	En estudio *			
4 1	VEREDA EL ESFUERZO	DE LA COMUNIDAD NEGRA DE LA VEREDA EL ESFUERZO Corregimiento N° 8				
4 2		DE LA COMUNIDAD NEGRA DE LA VEREDA FILADELFIA				
4 3		DE LA COMUNIDAD NEGRA DE PUERTO ESPAÑA Y MIRAMAR				
4 4		DE LA COMUNIDAD NEGRA DE PUNTA DE SOLDADO				
4 5		DE LA COMUNIDAD NEGRA DEL CORREGIMIENTO 15				
4 6		DE LA COMUNIDAD NEGRA DEL PROGRESO VEREDA SAN JOAQUIN				
4 7		DE LA COMUNIDAD NEGRA RIO DAGUA PACIFICO CIMARRONES DE CISNEROS				
4 8	ZELANDIA, JUNTAS, GUINEA LATA, GUINEA BAJA, LA PUERTA, LA VICTORIA	COMUNITARIO DE LAS VEREDAS GUINEA ALTA Y BAJA, LA PUERTA, LA VICTORIA Y CORREGIMIENTOS DE ZELANDIA, JUNTAS Y CISNEROS				

Fuente: La información sobre el listado de Consejos Comunitarios fue bajada de <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1784DocumentNo6012.PDF>

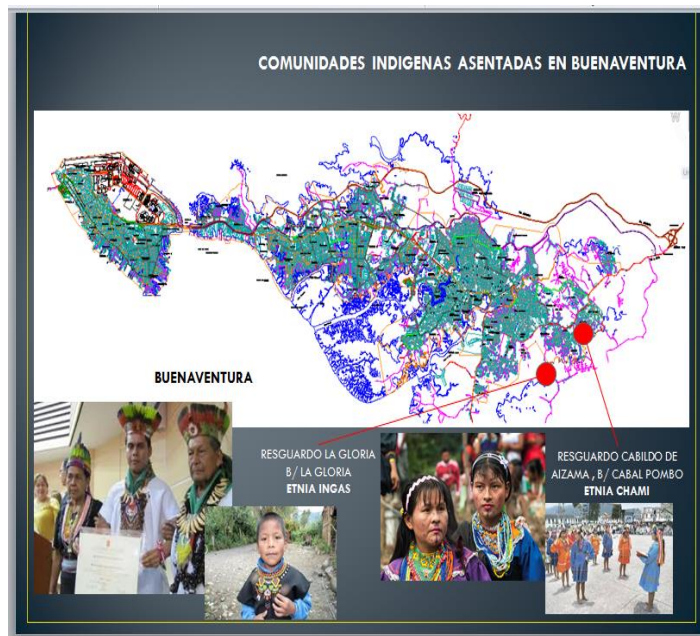
Para hectáreas, personas, familias y las matrículas de adjudicación de baldíos, la fuente es Alcaldía de Buenaventura Anuario Estadístico Buenaventura en cifras 2010 con base en la Oficina de Instrumentos Públicos de Buenaventura.

Estos consejos se agrupan en cuatro grandes grupos¹³:

- Asamblea de Consejos Comunitarios de Buenaventura
- Consejos Comunitarios Independientes
- Federación de Consejos Comunitarios del Valle del Cauca
- Proceso de Comunidades Negras – Palenque El Kongal
-
- **RESGUARDOS Y CABILDOS INDIGENAS**

El Resguardo es una institución legal sociopolítica de origen colonial español en América, conformada por un territorio reconocido de una comunidad de ascendencia amerindia, con título de propiedad inalienable, colectiva o comunitaria, regido por un estatuto especial autónomo, con pautas y tradiciones culturales propias. Esta institución fue mantenida por algunas repúblicas independizadas del Imperio Español y es reconocida plenamente en Colombia.

¹³ Elaborado por Danny Ramírez



En Buenaventura se asientan 17 resguardos, Los cuales se agrupan en la Asociación de Cabildos Indígenas del Valle del Cauca (ACIVA) – Regional Pacífico.

RESGUARDO	COMUNIDAD	ETNIA
Naya	Pitalito	Nasa
	La Playa	
	Santa Elena	
	Las Minas	
	Miravalle	
	Eden	
	Sinai	
	El Placer	
Chamapuro	Chamapuro	Wounaan
Chachajo	Chachajo	
Aguaclara	Aguaclara	

Dachi Drua	Alto Anchicaya	Nasa
La Gloria	La Gloria	Ingas
Nasa Kiwe	La Delfina	Nasa
Juan Tama de la Estrella	Buenaventura (urbano)	
Cabildo de Aizama	Cabal Pombo	Chami
Puerto Pizaro	R/San Juan	Wounaan
Valle Dupar	R/San Juan	
Joaquincito	R/Naya	
Jooin Jeb	Rio Bonguito	
Cerrito Bongo	Bahía Málaga	
Santa Rosa de Guayacán	Rio Calima	
Cocalito	Rio Bongo	Wounaan
La Meseta	Rio Dagua	

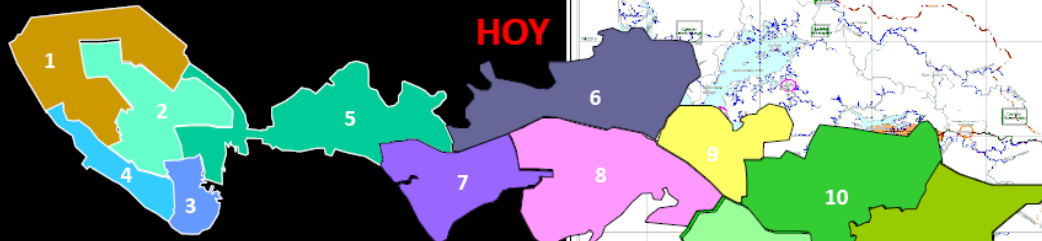
En Buenaventura hay algunas oficinas del sistema de naciones unidas, dentro de las que se destacan el **ACNUR** y el Plan Mundial de Alimentos – **PMA**; **OCHA** y **OACNUDH** apoyan intervenciones de otras organizaciones en el territorio, pero no tienen ni trabajo directo ni oficina en la ciudad.

De igual forma están otras organizaciones de carácter internacional que hacen acompañamiento de comunidades en la región. La agencia española **Solidaridad Internacional** trabaja con las comunidades rurales y con la Vereda La Gloria, en el casco urbano. El **Servicio a Jesuitas Refugiados**, realiza un trabajo principalmente con población joven en condición de vulnerabilidad social consecuencia del conflicto armado, y coordina esfuerzos con organizaciones locales que tienen afinidad con sus propósitos. El Comité Internacional de la Cruz Roja – **CICR**, también hace presencia en el territorio.

Otras organizaciones que vienen apoyando intervenciones o espacios pero que no tienen presencia directa en el territorio son **Ward Child** y **Coalico**, que acompañan procesos con niños y niñas víctimas o vulnerables al conflicto armado. **Misereor**, **DK Austria**, **Swissed**, **Giz** y **Vinculos**, tienen proyectos con mujeres y jóvenes víctimas y vulnerables al conflicto armado.

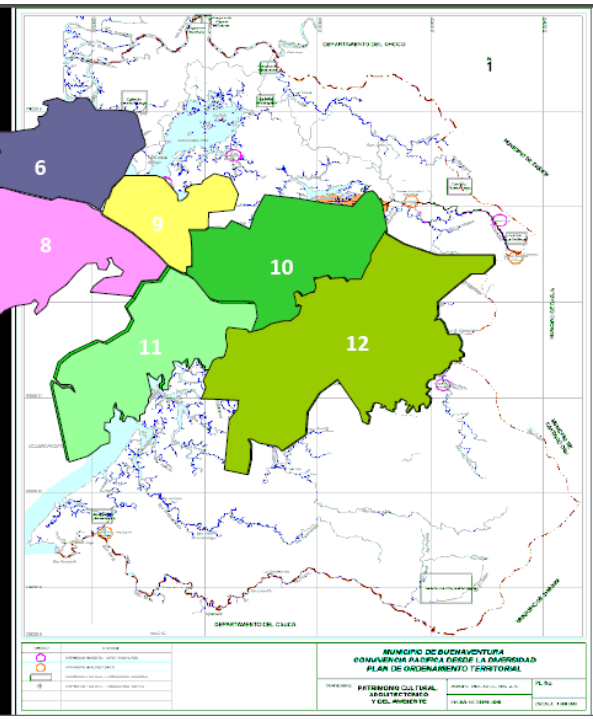
Dentro de las organizaciones locales que se destacan están: por su trabajo con mujeres: Akina Saji Sauda, Fundemujer, Vida Digna, y la Red de Mujeres Kambiri; por su trabajo con jóvenes, Fundación Rostros y Huellas; por su trabajo con niños y niñas, Fundescodes; por su trabajo por los derechos humanos, la Pastoral Social. La Comisión Intereclesial trabaja en conjunto con todas las anteriores. En temas ambientales se destacan Fundapav, Ecobios y la Corporación Marea Verde.

DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA HOY



DATOS BASICOS BUENAVENTURA

POBLACION – DANE 2013	388.405
COMUNAS	12
BARRIOS O SECTORES	157
CORREGIMIENTOS	19
VEREDAS	116
CONSEJOS COMUNITARIOS	44
CABILDOS INDIGENAS	18
JUNTAS DE ACCION COMUNAL	185
COMUNEROS DEL DISTRITO	80



ANEXO: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El ámbito nacional

En el marco de los programas gubernamentales de lucha contra la pobreza extrema y la Misión de pobreza establecida por el gobierno nacional en 2005, se identificó a Buenaventura como una de las ciudades prioritarias, por tener una baja calidad de vida, que al ser el principal puerto del pacífico, tiene impactos directos sobre la productividad del país.

La Alcaldía Municipal y la Fundación de la Sociedad Portuaria, con el apoyo del PNUD, emprendieron el diseño de un Programa integral de apoyo al desarrollo del municipio, que contempló un primer ejercicio que condujo a la elaboración y posterior aprobación del Conpes 3410 y a la producción de un informe, basado en la consulta con los actores locales, para contribuir a la superación de las trampas de pobreza, entendidas éstas como que *“las condiciones de un territorio donde habita una comunidad, carecen de mecanismos que le permitan a esta sociedad salir de la situación de marginalidad y pobreza en la que han estado sumidos por una sumatoria de circunstancias sociales económicas y políticas. Estas trampas se perpetúan de generación en generación y terminan socavando lo más sagrado del ser humano que es la dignidad y la esperanza por un futuro mejor”* (PNUD, 2006:13) Dos preocupaciones centrales del estudio fueron establecer las estrategias para combatir la pobreza extrema a través de la Red Juntos – principal programa de lucha contra la pobreza del gobierno de entonces- y las necesarias, en el mediano plazo, para que la ciudad cumpla con los ODM, para el 2015¹⁴. El documento del PNUD se hace desde la óptica de trampas de pobreza, se basa en la escucha de las expectativas de la gente, buscando el empoderamiento de la misma para contribuir a romper el círculo vicioso de pobreza.

Propone, como estrategia principal, fortalecer el capital humano, para las nuevas generaciones, y realizar una intervención multidimensional que permita atender simultáneamente los problemas de educación y de seguridad alimentaria, de movilidad urbana y de generación de empleos dignos, acordes con las condiciones productivas de la región. Como elemento innovador en el análisis se

¹⁴ De los elementos de diagnóstico comunitario reportados en el informe, vale la pena señalar el papel de las Redes de solidaridad: “El apoyo intrafamiliar y vecinal es una estrategia... de sobrevivencia, pero además revela los lazos de solidaridad que priman en estas comunidades de la costa Pacífica” (PNUD, 2006:71). La familia es fundamental en la solución de los problemas, situación que corresponde tanto a formas de sociedad tradicionales, como a la poca confianza o cercanía con el gobierno. Esto se complementa con los hallazgos del (IDH, 2008: 257 y ss.) que realizó una Encuesta de Capital Social. Entre los resultados reportados vale la pena señalar que más del 80% de las personas en Buenaventura consideraban que la familia era la primera opción a quien acudir cuando se presenta un acontecimiento infortunado. Para el conjunto del Valle del Cauca, sin Cali el porcentaje era 74%.

plantea la necesidad de partir de la gente y potenciar sus capacidades, tomar en consideración el territorio, como un concepto cultural y social.

Entre las principales conclusiones se destaca la necesidad de formular una Política para la generación de empleo e ingresos (como tal, es un antecedente del Plan Local de Empleo (Mintrabajo, 2012)) fundamentalmente para las familias más pobres (aunque en el documento solo se habla de participantes en Red Juntos, podría ser extensible a todos los pobres). Proponen que dicha Política integre: i) acceso a crédito para el desarrollo de trabajo productivo; ii) propuesta para el desarrollo de trabajos informales o por cuenta propia; iii) fomento del ahorro; iv) capacitación para el desarrollo de microempresas; v) oferta de cuidado infantil para facilitar la participación laboral; vi) orientación en actividades productivas y comercialización y vii) organización comunitaria.

Pero es en el documento Conpes 3410 titulado Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura, aprobado en febrero de 2006, donde se plasma la visión y las propuestas del gobierno nacional sobre la ciudad. Por eso se presentarán sus principales elementos, y se buscará valorar en qué medida responden a los problemas encontrados en el diagnóstico de la ciudad.

El documento plantea como objetivo aprovechar y potenciar las ventajas geoestratégicas de Buenaventura, plantea acciones y estrategias, orientadas a: i) alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM; ii) promover el desarrollo económico y la competitividad territorial, consolidando la ciudad como núcleo de desarrollo; iii) promover un desarrollo urbano planificado; iv) buscar la mejor gobernabilidad y propender por la democracia.

Como aspecto innovador, que debe ser recogido, plantea la necesidad de una política de largo plazo, concertada entre el municipio, el departamento y la nación.

El diagnóstico describe la situación crítica en materia de pobreza y empleo, con cifras a 2003, provenientes de la Encuesta Continua de Hogares que llevaba a cabo el DANE.

Al comparar con el diagnóstico actual, se podría afirmar, que salvo en algunos aspectos, como la afiliación al sistema de salud, la situación no ha mejorado desde entonces.

En cuanto al desarrollo urbano recoge los planteamientos del POT que señalan la problemática de asentamientos precarios en Bajamar y en el corredor férreo, así como la necesidad de llevar a cabo proyectos de Mejoramiento Integral de Barrios, como forma de mejorar la calidad de vida urbana. El déficit de vivienda es estimado en 50% en 2003, del cual un 20% es cuantitativo. A esto se suma la baja cobertura en agua potable, saneamiento básico, y tratamiento de aguas residuales, un alcantarillado que cubre solo 44% población urbana y un acueducto con una cobertura de 72%. Tampoco en este terreno las mejoras han sido importantes.

En materia de orden público y derechos humanos, se señalan como principales problemas la confrontación armada, y la coexistencia de violencias múltiples, que crean un espacio propicio para el desarrollo de la ilegalidad. Identifica algunos de los actores. Estima en 35.000 el número

de desplazados y reseña las altas tasas de homicidio. Las 123.000 personas expulsadas de Buenaventura entre 1998 y 2013, y las casi 97.000 recibidas muestran que esta problemática no ha mejorado. Por su parte, las altas tasas de homicidio, permanecen y son la principal causa de mortalidad del municipio.

Esta situación, afirma el Conpes, influye negativamente sobre la Gobernabilidad y la democracia. Los principales problemas identificados son la baja capacidad institucional para ordenar el territorio y para atender las competencias legales, así como la extrema debilidad en los procesos de gestión integral.

La situación financiera y fiscal también es crítica, de forma que el municipio tuvo que recurrir a un acuerdo de reestructuración de pasivos, cuya promoción fue solicitada al Ministerio de Hacienda, en febrero de 2001 y el acuerdo con los acreedores firmado en abril de 2002. Pese a los problemas enfrentados por el municipio en que lo llevaron a modificar el acuerdo en 2004, finalmente logró cumplir con el acuerdo y cancelar todas las acreencias en noviembre de 2010 (ACTA 2010), dando por terminado el acuerdo y posibilitándose, desde entonces, la utilización de rentas que se encontraban destinadas al pago de estas acreencias. Este es un progreso importante para el municipio.

Por el lado de la competitividad y la productividad se destacan las altas posibilidades de la ciudad, y se señalan las obras de infraestructura necesarias para el desarrollo: i) portuaria, para adecuar el puerto a las nuevas necesidades de la globalización y los TLC, II) vial, para interconectar la isla, señalando la necesidad de mejorar la carretera Buga- Buenaventura; iii) férrea, sugiriendo revisar la concesión por 30 años concedida desde 2000; iv) aéreo portuaria, v) energética, para mejorar la interconexión.

El Conpes plantea un conjunto de estrategias a su juicio necesarias en la búsqueda de un desarrollo integral. Son ellas:

Estrategia 1: Alcanzar los ODM

Para lo cual proponen ajustar el Plan de Desarrollo del municipio para que aparezcan en forma explícita las metas de ODM. Establece una línea de base, solamente para el ODM de educación, con información de 2003.

Estrategia 2: Promover el desarrollo económico y la competitividad territorial

La fórmula propuesta para atraer inversión es propiciar la seguridad jurídica y utilizar las posibilidades que brindan las zonas especiales de exportación; en cuanto al desarrollo local define como líneas estratégicas el turismo, la pesca y la explotación forestal. No se menciona el impacto social que puede tener esta estrategia. Los programas que acompañan la estrategia son, primero, el del *fomento y financiación de la actividad productiva*, que tiene como objetivo la *financiación* a Mipymes, y la utilización de líneas de descuentos, en una visión que busca principalmente la aplicación de las líneas nacionales existentes a la ciudad.

El segundo programa es el de *fortalecimiento de competencias laborales, y modernización de infraestructura de capacitación*, que busca generar una oferta pertinente de formación, la modernización de los centros tecnológicos del Sena, la articulación de la educación media con la técnica, la certificación de competencias laborales, la innovación tecnológica, la reconversión laboral de la población desplazada, el uso del Fondo emprender para fomentar el emprendimiento, el uso del Servicio Público de Empleo del SENA, en fin, la utilización, en el territorio, de la oferta nacional de programas, pero sin definir como ni en qué medida aplicarla a la ciudad.

Estrategia 3: Buenaventura una ciudad amable.

Es la estrategia de Desarrollo urbano, planteada en consonancia con la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo del momento. Plantea como aspecto específico el apoyo técnico de la Nación a la implementación del POT, y de un programa de mejoramiento integral de asentamientos precarios.

Estrategia 4: Fortalecimiento de la Gobernabilidad y la democracia.

Se centra en procurar el cumplimiento de los Derechos humanos. Plantea entre varias acciones, el fortalecimiento de los Consejos comunitarios y de los resguardos indígenas, la protección a comunidades en riesgo, la atención a los desplazados. En materia normativa, para la defensa de los derechos étnicos, propone el desarrollo normativo de la ley 70 de 1993, para lo cual da instrucciones a la CVC. Reconoce la necesidad de una estrategia de fortalecimiento institucional y de concertación de una agenda público privada para el desarrollo, en el marco iniciativas como la ARTGOLD. Reconoce el alto peso de la Cooperación internacional y la urgencia de fortalecer la administración municipal y la capacidad financiera del municipio.

El documento establece mecanismos para financiación y de seguimiento a la ejecución de las políticas. El gobierno Nacional dispone priorizar inversiones futuras en la ciudad del acuerdo con lo establecido.

El seguimiento a este documento Conpes se realizó en los primeros años de vigencia. El DNP, en junio de 2007 (DNP, 2007) presenta en forma general, algunos avances y recursos destinados a este fin, en materia de régimen subsidiado, red hospitalaria, así como el inicio del dragado al canal de acceso al puerto, iniciado en abril de 2007 o las inversiones previstas en infraestructura vial. En materia social solamente se reporta sin dato preciso la prioridad en la estrategia Familias en acción.

Hoy, el Sistema de seguimiento a documentos Conpes del DNP. Sisconpes tiene una nota que dice: *“Nota: Vigencia expirada del Documento Conpes. Los temas que hacen parte de las políticas de seguridad del gobierno nacional, la política social, la política de consolidación de sistema de ciudades del país y la política de competitividad, las cuales se ejecutan de acuerdo con lo*

*establecido en el PND 2010-2014.”*¹⁵ De manera que el documento no se encuentra vigente y no hay una evaluación de su cumplimiento. Hubo que esperar 7 años para que surgiera otra iniciativa de desarrollo integral del municipio desde el nivel central, con el lanzamiento de Buenaventura Próspera en junio de 2013 por parte del Presidente de la República.

Posteriormente, el gobierno nacional aprobó el Conpes 3419 (DNP 2007A) Política de estado para el Pacífico Colombiano, que buscaba la aplicación del plan de desarrollo entonces vigente en el pacífico colombiano. A través de cinco estrategias se buscaba el desarrollo de 46 municipios de la región entre 2007 y 2010, principalmente para territorializar la inversión nacional. Buenaventura, como municipio del pacífico hacía parte de este plan. Así mismo, se presentaron y aprobaron los documentos Conpes 3422 (DNP, 2006A) “Importancia estratégica del sistema doble calzada corredor vial Buga-Buenaventura”, que autoriza la asignación de recursos mediante vigencias futuras de 2007 a 2009 para financiar esta obra. Establece prioridades y competencias en la ejecución de proyectos en el desarrollo del corredor vial y un proyecto complementario en el marco del Plan 2500, y el Conpes 3476 de 2007 (DNP 2007A) “Importancia estratégica de los macro proyectos de vivienda de interés social en Cali y Buenaventura”, que declara de interés nacional el macro proyecto de Vivienda de Interés Social en Buenaventura para la reubicación de 3.400 hogares que se encuentran en zona del alta riesgo (Isla Cascajal) y para la atención de necesidades de vivienda de las madres comunitarias. Presenta información muy breve sobre la precariedad de la situación de vivienda de Buenaventura y las propuestas del POT. Solicita utilizar recursos provenientes de extinción de dominio para financiar la estrategia; tramitar las vigencias futuras para iniciar el macro proyecto y formular una estrategia de acompañamiento a los hogares previa y posterior a la entrega de vivienda, a cargo de Acción social, la Armada nacional y el ICBF. Este proyecto ha tenido un lento desarrollo. De 4.052 viviendas previstas, las primeras 568 se entregaron en febrero de 2013¹⁶.

¹⁵ (<https://sisconpes.dnp.gov.co/DocumentosConpesenSeguimiento/tabid/167/Default.aspx>)

¹⁶ El Ministro de vivienda Vargas Lleras, en la entrega de las casas expresó: “Presidente, quiero contarle algo: a mi llegada al Ministerio este Macroproyecto se encontraba paralizado por la demora en la entrega de las obras de acueducto y alcantarillado y por el proceso de consulta previa. Así que nos pusimos las pilas para ponerlo de nuevo en marcha, obteniendo como resultado que estas obras, en las cuales se invirtieron 2.318 millones de pesos, que fueron asignados en 2008, se terminaran a finales de 2012, por lo que hoy podemos entregarlas (...) Una de las fuentes de recursos son las caletas decomisadas a alias ‘Chupeta’, valoradas en más de 120 mil millones de pesos, de los cuales, el Gobierno decidió destinar 60 mil en la construcción de 3 mil de las 4 mil viviendas que serán entregadas a familias pobres de Buenaventura (...) las viviendas que hoy se entregaron, y que fueron desarrolladas por la constructora IC Prefabricados, tienen un área de 52,68 metros cuadrados, ampliables a 89,42, y que los hogares favorecidos tendrán un Hogar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, una cancha de fútbol 5 y bibliotecas básicas familiares donadas por el Ministerio de Cultura”

Ya en el actual gobierno se publica el documento “*Buenaventura, ciudad puerto de clase mundial. Plan local de empleo 2001-2015*” Mintrabajo (2012).

Este documento hace parte de un conjunto de planes locales de empleo promovidos en distintas ciudades por el Ministerio de Trabajo, como parte de su política de empleo. Fue realizado conjuntamente con FUPAD y USAID en 2012. Contiene una primera parte con la caracterización de Buenaventura y su entorno y los retos para el desarrollo del mercado laboral en el corto, mediano y largo plazo. La segunda parte es el plan propiamente dicho, que define como prioritarias las poblaciones de Red Unidos, la población vulnerable, y las mujeres.

El Objetivo del plan es identificar e implementar estrategias que promuevan el desarrollo económico y la competitividad del territorio. En consecuencia, los retos de política laboral se centran en la necesidad de responder a las exigencias de la globalización y de los macro proyectos nacionales, así como avanzar en lo establecido en el POT, principalmente en cuanto a la infraestructura vial y saneamiento básico. Se privilegia, entonces, de una visión de la ciudad desde el punto de vista de competitividad y desarrollo de la actividad portuaria.

Propone tres ejes estratégicos, a saber:

- Empleo de calidad, que busca la identificación y desarrollo de programas y proyectos que aporten a la generación de empleo formal o de ingresos estables, dada la situación crítica de alta informalidad y bajos ingresos laborales.

El eje está estructurado en cinco programas, i) fortalecimiento en tres sectores prioritarios: logístico y portuario, pesca y turismo; ii) promoción económica e igualdad en el empleo; iii) calidad y pertinencia de la educación; iv) ciudades amables y v) gobernabilidad y fortalecimiento institucional.

Las metas planteadas son reducir en 10% el desempleo en el primer año de vigencia del plan y aumentar en 20% los docentes con manejo del segundo idioma.

- El segundo eje es Mejorar los programas de fortalecimiento y emprendimiento, ya que se considera que los existentes están poco adaptados a las necesidades de la población de la ciudad. Entre las principales dificultades se destaca el bajo acceso al sistema financiero. Las metas, además de la ya señalada de disminución del desempleo, son lograr la formalización de 1.000 empresas en los primeros dos años e impulsar 1.000 microcréditos en el mismo período. Para lograrlas define el desarrollo de dos programas: i) mejoramiento en las condiciones de acceso a crédito y ii) apoyo al emprendimiento regional del Pacífico vallecaucano, con proyectos específicos en gastronomía, avicultura, desechos sólidos, agroindustriales, pequeñas iniciativas. Espera contar con el apoyo de

<http://www.minvivienda.gov.co/Prensa/Noticias2013/Paginas/Gobierno-Nacional-entreg%C3%B3-en-Buenaventura-568-viviendas-financiadas-con-recursos-confiscados-al-narcotr%C3%A1fico.aspx>

entidades públicas como el Fondo Emprender y Bancoldex y de fundaciones como Swisaid, Gases de Occidente, Rostros y Huellas del Sentir Humano.

- El tercer eje Clima de Inversión y promoción, afectados por problemas de violencia. Entre las metas propuestas está la actualización del POT, en los primeros seis meses; buscar el desarrollo de la normatividad y atraer tres grandes empresas en los primeros cuatro años. Dos programas se definen para lograrlo: i) normatividad favorable a la inversión (revisión o reglamentación del POT, de la 70 de 1994, del mecanismo de Consulta previa, del Conpes para población aforo colombiana, y del Conpes de Buenaventura)¹⁷ y ii) Buenaventura, ciudad puerto de clase mundial, con proyectos específicos como: Desarrollo de la Infraestructura vial, distrito elevado a primera categoría, constitución de la Secretaria de Desarrollo Económico y Competitividad, proyecto de City Marketing y Sistema Estratégico de transporte. Hoy, ya está aprobada por las instancias competentes, la elevación del Distrito a municipio de primera categoría.

El plan establece un presupuesto de \$278.618 millones. Adicionalmente dispone la necesidad de contar con un sistema de coordinación, gestión, información y monitoreo del Plan de Empleo y el desarrollo de nueva Institucionalidad para la inversión y la promoción, mediante creación de Consejo Distrital de formación y empleo.

La nueva aproximación del gobierno nacional al municipio es la estrategia **Buenaventura Próspera** que reúne varios proyectos que ya estaban andando y los organiza en 4 componentes: conectividad, desarrollo urbano, empresarial y social. Para conectar a Buenaventura organiza los proyectos alrededor de tres proyectos: la doble calzada; los puertos y el canal de acceso y las infraestructuras de servicios públicos (segunda línea EPSA), planta regasificadora y conexión cable submarino. El desarrollo urbano se organiza en tres espacios físicos: el puerto y centro de negocios (isla), la “ciudad” (parte del área urbana continental) y CAEB (Complejo de actividades económicas de Buenaventura). Tres grandes proyectos Nación –Puerto concretan la propuesta urbana: el Master Plan; el transporte público y el Malecón, con aportes de la gobernación, la Alcaldía y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El desarrollo empresarial se dará alrededor de las apuestas productivas de la agenda de competitividad, con apoyo de CAF y BID. Para lograr las metas sociales se propone articular la oferta institucional en educación, conexiones intradomiciliarias y el convenio DPS – Fundación Carvajal.

El nivel departamental

El Plan de desarrollo del Valle del Cauca “El Valle Vale 2012-2015” (Gobernación del Valle, 2012) incluyó un capítulo específico sobre Buenaventura. Es el Capítulo II de los llamados capítulos transversales que conforman la Tercera parte del Plan de desarrollo departamental. El Capítulo se titula Buenaventura: desarrollo integral. Recoge el diagnóstico del distrito realizado en el Conpes

¹⁷ Hasta donde se tiene información, ninguna de estas revisiones se ha realizado aún.

3410, incluyendo las estrategias. El avance está en que el Departamento *“pretende reafirmar su compromiso en este marco, desde la perspectiva de aquellos asuntos que va a realizar directamente o a aportar significativamente, aquellos asuntos que va a gestionar con el nivel nacional y con el sector privado y aquellos asuntos en los que puede ofrecer apoyo, acompañamiento y asistencia al nivel local”* (Gobernación del Valle, 2012). Reconoce como problemas centrales del Distrito el contar con un buen servicio de Agua potable y saneamiento básico; en educación se propone “gestionar ante el MEN la formulación del “Plan integral de educación con pertinencia y calidad para la Región Pacífico” y la construcción de un megacolegio; en salud, “impulsar el desarrollo y especialización del Hospital Departamental de Buenaventura para convertirlo en Hospital Universitario de nivel 2” y en infraestructura en materia de electrificación rural “avanzar En el desarrollo de micro centrales generadoras y en la interconexión eléctrica de las zonas rurales que no cuentan con este servicio”. En transporte y logística, ofrece gestionar ante el Gobierno nacional el desarrollo o culminación de las obras de infraestructura o de logística en proyecto o en marcha. En cuanto a TIC el compromiso es directo, aunque general: avanzar en la interconexión de Buenaventura con el sistema departamental de red de fibra óptica. Se incluyen recursos, en el marco del Fondo de adaptación Colombia Humanitaria, para el mejoramiento del sistema de acueductos (\$181.960 millones) y para el mejoramiento ambiental en la cuenca del Río Dagua (\$110.650 millones).

Desde el sector privado, el principal documento es la Agenda de Competitividad para Buenaventura, Fase I, liderado por la Cámara de Comercio y realizado por el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle, con el fin de presentar un diagnóstico o perfil competitivo de Buenaventura e identificar sectores claves y actividades productivas potenciales y promisorias para el desarrollo del Distrito (Agenda, 2012). La caracterización de las condiciones sociales del municipio se hace con base en la información disponible del Dane, y trabajos anteriores realizados por distintas instituciones. Un aporte del análisis es señalar, con base en la Encuesta de Capital Social del Valle realizada en 2007 para el IDH regional del Valle, como una barrera al desarrollo, el bajo nivel de confianza de la población en sus gobernantes. (Agenda, 2012:153). Sin embargo, la agenda, por lo menos en esta primera parte, solamente se ocupa del diagnóstico.

Políticas del Gobierno Distrital

Dos son los documentos de política del Distrito que deben ser tenidos en cuenta. El primero es el Plan de Ordenamiento Territorial, que fue aprobado en 2001. El paso de municipio a Distrito obliga a la revisión del POT, pero en la medida en que este proceso no se ha realizado, el POT existente es el punto de referencia de la planeación del Distrito. En esta parte se hará énfasis en aquellas partes que desde el POT pueden impactar en la política social.

El Plan de ordenamiento territorial -POT- de Buenaventura. Convivencia pacífica para la diversidad. (POT, 2001) fue expedido mediante Acuerdo No. 03 de 2001, "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Buenaventura, Valle del Cauca" del Concejo Municipal de Buenaventura. La adopción del POT estuvo precedida por un ejercicio participativo

que concluyó con la firma de un Pacto Colectivo en torno a la gestión del POT, que recogió en ese momento los acuerdos básicos para el desarrollo territorial del municipio. Se esperaba que el pacto colectivo se constituyera en *“un instrumento estratégico de acuerdo entre las comunidades, la clase política, los líderes, el sector privado, los gremios, los sectores religiosos y la administración municipal y en un instrumento estratégico de carácter político que recoge los intereses de los bonaverenses para los futuros acuerdos a gestionarse en el ámbito del Departamento del Valle, de la Nación, Internacionales y con los próximos gobiernos de Buenaventura”*. (Pacto Colectivo, 1999)

El POT Define las políticas, estrategias y metas de uso, ocupación y manejo del suelo, así como los mecanismos y procedimientos de gestión integral del territorio. Busca concertar intereses sociales, económicos, culturales, ambientales y urbanísticos en el territorio.

Inicia con aspectos históricos y de localización de la ciudad, entre los cuales se destaca la importancia de la pertenencia de la ciudad al Chocó biogeográfico. Define la extensión del municipio, su parte urbana y rural, y sus zonas insular y continental.

En cuanto a la situación jurídica, se plantea que el complejo ordenamiento territorial, se magnifica en la multiplicidad de normativas que deben tenerse en cuenta en por la existencia de Resguardos indígenas, o Consejos Comunitarios, por ejemplo. La reglamentación de los Consejos Comunitarios, se ciñe a lo establecido en el Decreto 1745 de 1995, que les da el estatus de forma de administración interna y pre requisito para la titulación colectiva.

Adicionalmente, establece la división territorial del municipio en comunas y corregimientos; señala como uno de los principales problemas de ordenamiento jurídico del territorio la existencia de playas y baja mar, terrenos de uso público, sin título sobre suelo ni sobre subsuelo. Aproximadamente un treinta por ciento del territorio está en terrenos de bajamar: los barrios Lleras, Viento libre, la Playita, San Luis, San Francisco, Santafé, lo cual Impide que quienes allí viven puedan tener título de propiedad, además de ser zonas de alto riesgo ambiental.

Para el tratamiento de los conflictos por el uso del territorio se señala la necesidad de acudir a la concertación con actores comunitarios y étnicos. Entre los principales conflictos se señala la superposición de intereses sobre un mismo territorio y las dificultad para establecer la validez de los títulos colectivos en lo rural, conflicto que se ha hecho mas severo con el incremento de la urbanización.

Para la revisión de los aspectos demográficos y de visiones de futuro, así como para diseñar la apuesta a 2016, el plan recurre al **Pacto colectivo** logrado de 1998 a 2000, para generar acuerdos básicos para el desarrollo territorial de Buenaventura, con un enfoque de Desarrollo Humano Sostenible.

El POT hace la enumeración de los grandes proyectos de infraestructura, propuestas de canje de deuda por conservación ambiental y revisa las condiciones de conectividad regional, nacional e internacional.

Así mismo, señala las implicaciones socioculturales del sistema de asentamientos y ocupación territorial, que incluye definición de cuencas, y que ha llevado a la ubicación de población en ecosistemas frágiles, lo cual genera condiciones desiguales de bienestar y baja cobertura de servicios sociales básicos. Enumera las zonas de conflicto territorial, ambiental y socio político, con una definición de cada zona y de los diferentes actores implicados en ella.

El POT, en su revisión de los principales problemas y desafíos del ordenamiento territorial, señala que el municipio tiene un modelo no viable de gestión, en el cual se presentan fuertes conflictos urbano- rurales. Adicionalmente, el modelo económico local no es sostenible, pues se trata de una economía dependiente, con baja generación de cadenas productivas y una zona rural que no garantiza la seguridad alimentaria.

En suma, para el POT, Buenaventura no ha potenciado su privilegiada posición geo estratégica; su modelo ambiental genera fuertes riesgos y su sistema social, con altos indicadores de NBI, baja cobertura de servicios sociales básicos, deterioro urbanístico y de vivienda, no garantiza adecuadas condiciones de vida a la población. Un reto es convertirlo en Centro de integración regional, articulado con la nación y con la cuenca del Pacífico.

Como desafíos, en lo social, se plantea la necesidad de lograr una gestión sostenible de los servicios públicos sociales, con participación ciudadana. Define para ello un eje estructurante, urbano: *Ciudad sana y ecológica, salud, educación, convivencia ciudadana, saneamiento básico, prevención de desastres, vivienda*, mientras que en *lo rural* plantea un modelo territorial, en el cual define ejes de bienestar social, educación, recreación y deporte.

El POT, sin embargo ha tenido un desarrollo limitado. Dificultades de orden financiera –necesidad de acuerdo de acreedores-, institucionales –debilidad de las instituciones locales, de orden público, incremento de la violencia en el territorio, han tal vez contribuido a este resultado. No se logró sin embargo, encontrar un documento oficial que diera cuenta del grado de cumplimiento del POT. En la actualidad, en el marco de la estrategia Buenaventura Próspera, el gobierno nacional apoya el fortalecimiento institucional del municipio con una asesoría para la revisión del POT.

Finalmente, los planes de desarrollo de cada administración municipal plasman, en un momento dado, los objetivos de desarrollo de una región o de una ciudad. El Plan de Desarrollo de la actual administración, *Plan de Desarrollo Distrital, 2012-2015, Progreso en marcha: justo y necesario*, aprobado por Acuerdo 005 de 2012 del Concejo del Distrito de Buenaventura, establece las políticas del Distrito para este período. El planteamiento central es que es necesario, desde una perspectiva de desarrollo humano, realizar una serie de cambios para mejorar las condiciones de vida de la población. El plan destaca la interacción de los componentes territorial y ambiental como sustratos en los cuales se dan las relaciones humanas, y la población es vista como principio y fin del proceso de desarrollo.

En el plan se consideran cuatro dimensiones: i) físico ambiental (ecosistemas y su transformación), que se enlaza con el POT; ii) económica, entendida como la capacidad de generación de valor agregado; iii) socio-cultural, definida como el conjunto de orientaciones y regulaciones que

permiten la interacción entre sujetos, colectivos y grupos sociales diversos, y los procesos de organización y generación de capacidades de los individuos; y, por último iv) la dimensión institucional, entendida como el conjunto de medidas de regulación y control formalmente establecidas y de las entidades que las soportan conforme a la ley.

El propósito del plan, en líneas generales, se plantea en aras del desarrollo humano y la garantía de derechos. Sin embargo, la visión y la misión, parecen desarticuladas: la visión del Distrito a 2025 apuesta por una Buenaventura pluri étnica, moderna, sostenible e integrada a la cuenca del Pacífico. La misión, en cambio, se limita a plantear lo que la administración cree poder hacer. Lo mismo sucede con los objetivos, que se expresan más como las formas en que la administración debe actuar, que como objetivos de desarrollo de una ciudad. Es consistente con esto el que la primera estrategia que se plantea sea la de Gerencia Pública, seguida por la de "procesos endógenos" en la cual, aunque en un marco más amplio, la propia administración sigue teniendo mucha importancia.

En el desarrollo de cada dimensión del plan se establecen objetivos relacionados con la población. Así, en la **dimensión sociocultural** se plantea mejorar la calidad de vida de la población mediante el desarrollo de distintas áreas como educación, recreación y deporte, salud, Inclusión social, mujer y equidad de género, adulto mayor, diversidad, personas con capacidades diferentes, y restitución a las víctimas de la violencia. Al interior de la dimensión prima el enfoque sectorial. No hay un planteamiento estratégico global de desarrollo social ni una articulación clara con el resto de dimensiones. Sin embargo, los planteamientos del Plan buscan hacer frente a algunos de los problemas centrales del desarrollo del Distrito.

En materia de educación, se hace hincapié en calidad y cobertura como medios de mejoramiento de la calidad de vida y se establece una relación con el Plan Decenal de Educación vigente. Se proponen programas de cobertura, calidad, eficiencia y pertinencia, haciendo énfasis en el grupo de población de 0 a 5 años. La estrategia se enfoca a fortalecer la educación como elemento de inclusión social, buscando el reconocimiento del rol del docente y dando estímulos a estudiantes sobresalientes, así como resaltando la necesidad de establecer mecanismos de apoyo a la madres comunitarias.

El *Programa de cobertura* establece metas (incremento de 15% en vinculación de nuevos estudiantes), con instrumentos como contratación de cupos con establecimientos no oficiales, alfabetización y política de gratuidad. Estos aspectos son particularmente sensibles, dada la mala experiencia del Distrito en materia de ampliación de cupos a través de establecimiento no oficiales que llevó a inflar indebidamente la matrícula, según las auditorías realizadas por el MEN. Adicionalmente, la gratuidad es hoy en día una obligación para todos los establecimientos educativos oficiales.

El *Programa de calidad* se enfoca en mejorar los resultados de las pruebas Saber en 9º y 5º grado, con estrategias de apoyo complementario, como alimentación escolar (desayunos); transporte urbano y rural; kits y uniformes escolares; gestión escolar (bienestar social para los docentes, aprendizaje y búsqueda de generalización de las experiencias significativas, culminación del

proceso de acreditación de la Normal, y fortalecimiento de los CERES). Se prevé así mismo la realización de estudios de pre-inversión para la construcción de infraestructura y el mejoramiento de la misma; dotación de los colegios con material pedagógico; capacitación de docentes; programa para atención de poblaciones especiales; e implementación del Plan Educativo Rural – PER-.

El *Programa de pertinencia* busca incluir en los currículos aspectos que respondan a las necesidades de los estudiantes: TIC, bilingüismo, etno-educación, pertinencia ambiental, articulación con sector productivo y con la educación superior. Con el *Programa de eficiencia*, por su parte, se pretende que 10% de las instituciones educativas del Distrito alcancen su certificación con la norma NTCGP 1000:2009; mientras que con el *Programa de modernización de la SED*, se espera fortalecer las TIC y el nivel de conectividad entre las 39 instituciones educativas distritales.

Por otro lado, el plan propone usar la *recreación y el deporte*, en interrelación con salud y educación, como estrategia de integración y reintegración de poblaciones vulnerables. El *Programa de ampliación, mantenimiento y recuperación de la RED de escenarios deportivos*, busca brindar apoyo al talento deportivo construyendo nuevos escenarios y logrando la recuperación del estadio. Mientras que el *Programa de fomento y desarrollo de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre*, establece el mandato de diseñar y poner en marcha el Plan Decenal del Deporte, y un programa de estímulos para deportistas. Además, por medio de convenios con empresas privadas, se implementaría un programa deportivo para la niñez y adolescencia, buscando fomentar la participación en eventos, la creación de nuevos clubes y, en general, la formación deportiva.

En el área de la *salud*, se hace énfasis en promoción y prevención, con monitoreo permanente del proceso de aseguramiento. La estrategia parte de establecer la necesidad de hacer un diagnóstico de los servicios y una revisión del modelo de gestión. Se proponen seis programas: 1) *Programa de aseguramiento*, con el objetivo de lograr la afiliación del 90% de la población clasificada como Sisben 1 y 2, en el régimen subsidiado; 2) *Programa de prestación y desarrollo de los servicios de salud*, que busca dar garantía de atención al 90% de población pobre no asegurada, a través de contratos con ESES; mejoramiento de la calidad, por medio de seguimiento y auditorías a IPS públicas y privadas; y mejoramiento financiero y sostenibilidad por medio de auditorías para verificar uso de cursos en ESES. 3) *Programa de salud pública*, con el objetivo de fortalecerla para disminuir tasas de mortalidad y morbilidad. Más específicamente, se busca una reducción de la tasa de mortalidad materna a 47 muertes por 100.000 nacidos vivos; plantea igualmente, alcanzar coberturas útiles de vacunación en todos los biológicos del PAI al final del período de gobierno. 4) *Programa de participación social*, en el que se pondrán a operar los comités de participación, 5) *Programa de promoción social*, con el que se le proporcionará salud a las poblaciones especiales, y, por último, 6) *Programa de vigilancia y control de riesgos laborales*.

En cuanto a la *inclusión social*, el plan plantea diferentes estrategias para la infancia y la adolescencia. Para la infancia, propende por la articulación con la estrategia nacional para este grupo de población, de Cero a Siempre, haciendo uso de un diagnóstico situacional del estado de

la niñez en la ciudad. Para el caso de la adolescencia y juventud, se buscará también una articulación con la política nacional generando de esta manera una plataforma institucional para la promoción integral de los jóvenes. Se plantean 3 programas: *Programa primera infancia, infancia y adolescencia*, que tiene como objetivo formular políticas públicas para cada uno de los ciclos vitales; *Programa juventud*, que plantea la necesidad de diseñar políticas públicas para la juventud y buscará la creación del Centro de Atención Integral a la Juventud y la puesta en marcha de un programa escuela-taller de formación para el emprendimiento juvenil; y el *Programa familia*, que planea implementar un programa de integración y convivencia familiar, rediseñar la ruta de atención a la violencia intrafamiliar y crear una nueva Comisaría de Familia.

Por el lado de las políticas para la mujer y la equidad de género, se hace especial énfasis en mitigar los efectos del conflicto armado sobre la mujer. La estrategia estará basada en articulación con organizaciones de cooperación internacional y con entidades nacionales y en gestionar la inclusión del Distrito en el programa Mujer Rural, establecido por la Ley 731 de 2002. La estrategia se desarrolla a través del *Programa mujer y equidad de género*, que busca definición e implementación de la política respectiva. Tal vez lo que plantea el plan son las acciones necesarias, de formulación, sensibilización, información y protección para la puesta en marcha de la política.

Con respecto al adulto mayor, el plan sugiere promover conocimiento de su situación y hace particular énfasis en las necesidades de atención en salud. Como en otros casos de grupos poblacionales, propone la integración con políticas de gobierno nacional. La estrategia se desarrollará a través de la puesta en marcha de un programa de atención integral y una casa para el adulto mayor y del *Programa adulto mayor*, que buscaría el aumento de la cobertura de los programas estatales y alcanzar un aumento en la base de beneficiarios del subsidio económico del gobierno nacional.

El plan reconoce la diversidad étnica y plantea como objetivo central la ejecución del 100% de los planes de vida (20) de los pueblos indígenas y de etno desarrollo de las comunidades negras (46).

El Plan otorga un lugar especial a las políticas de seguridad y convivencia. La principal meta es la reducción de la tasa de homicidio de 132 a 47 por cada 100 mil habitantes. La mayor parte de las medidas propuestas tienen que ver con mejora de la infraestructura de seguridad, y de dotación de la fuerza pública, aunque también prevé el diseño e implementación de una programa de Convivencia y buen trato. La ocupación del espacio público por vendedores ambulatorios y estacionarios es vista como un factor que impacta negativamente en la seguridad.

Se aborda también, a través del programa Víctimas, la necesidad de garantizar una vida digna a las víctimas del conflicto interno. El énfasis, como es adecuado está en las poblaciones afrocolombianas e indígenas, pero así mismo se establecen programas de protección de líderes y lideresas. Es el único aspecto en el cual se plantea la necesidad de tener una estrategia de coordinación entre los entes territoriales de diferente nivel para definir la operación de los principios de corresponsabilidad necesarios. Adicionalmente se propone la implementación de los proyectos e instancias previstas por la Ley 1448 de 2011.

Otros programas relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida de la población se encuentran establecidos en la dimensión físico ambiental, donde se encuentra los sectores de agua potable y saneamiento, vivienda y servicios públicos.

En Agua potable se propone incrementar la cobertura hasta llegar a 80% del sector urbano y las horas de disponibilidad, que pasarían de 9,6 promedio actual a 18 en 2015. La meta en materia de alcantarillado es débil dada la carencia actual pues solo plantea llegar al 60% de la población (como línea de base señala 51%). En la zona rural plantea un aumento de cobertura de agua potable al 50% y la construcción de alcantarillado en 4 localidades rurales. En materia de energía se propone el aumento en la electrificación rural. No parece sin embargo existir coordinación con lo propuesto en el Plan de Desarrollo del Departamento. Y una medida que parece importante por cuanto contribuye a la seguridad, es el aumento de la cobertura de alumbrado público en las doce comunas urbanas.

En materia de vivienda el Plan retoma la propuesta del POT de crear un banco inmobiliario para la gestión del suelo urbano y la contenida en el Conpes 3410 sobre la pertinencia de un Programa de Mejoramiento Integral de Barrios. Las propuestas de desarrollo de viviendas son a todas luces insuficientes frente a un déficit tan fuerte como el existente en la ciudad.

2 COMPONENTE ECONÓMICO¹⁸

2.1 DIAGNÓSTICO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS ACTUALES Y POTENCIALES EN BUENAVENTURA

Esta sección presenta las principales actividades económicas en Buenaventura, así como su potencial para un mayor crecimiento.

2.1.1 Sector portuario y de logística

2.1.1.1 Importancia del puerto de Buenaventura

En la ciudad de Buenaventura se encuentra el puerto más importante que conecta la economía colombiana con la Cuenca del Pacífico. Esto hace de la ciudad y el puerto un eje fundamental para el desarrollo y crecimiento del comercio exterior del país en el mediano y largo plazo.

El puerto de Buenaventura es considerado como el más importante del país en términos de comercio exterior (excluyendo la movilización de carbón y petróleo), ya que gran parte de las materias primas importadas para la industria nacional ingresan por Buenaventura.

A nivel local, históricamente, el puerto ha incidido de forma contundente en el desarrollo económico y social de Buenaventura. La explosión demográfica que tuvo la ciudad durante el siglo XX fue, en gran parte, consecuencia del crecimiento de las actividades portuarias, las cuales convirtieron a esta ciudad en un polo de atracción de la población del Pacífico colombiano. Durante mucho tiempo, el puerto recibió gran parte de la mano de obra que llegaba a la ciudad y se convirtió en el principal empleador.

De acuerdo con la Superintendencia de Puertos y Transporte, Colombia cuenta actualmente con ocho zonas portuarias marítimas. Éstas están ubicadas en Santa Marta, Cartagena, Barranquilla, La Guajira, San Andrés Islas y en el Golfo de Morrosquillo en el Mar Caribe, y en Buenaventura y Tumaco en el Océano Pacífico. Según Collazos y Borrero (2006), dentro de cada una de éstas se pueden encontrar tres tipos de muelles: 1) privados, los cuales son propiedad de empresas privadas y con vocación exportadora o importadora; 2) especializados, que tienen una clara vocación exportadora de productos tradicionales¹⁹ como carbón y petróleo, y 3) regionales, los cuales prestan sus servicios al sector productivo en general.

¹⁸ Componente a cargo de Helena García, con la asistencia de Germán Rodríguez.

¹⁹ El concepto de “productos tradicionales” hace referencia generalmente a bienes que no sufren un proceso de transformación importante durante su producción, por lo que su valor agregado es bajo. Algunas veces tiene que ver con la relación histórica que tiene determinado producto con la producción económica de un país. En Colombia, el DANE clasifica como exportaciones

Tal como se observa en el Gráfico 1, las zonas portuarias de Santa Marta, La Guajira, Cartagena, y el Golfo de Morrosquillo concentran gran parte del tráfico portuario marítimo del país²⁰. Entre 2008 y 2012, estos cuatro terminales concentraron el 86% de la totalidad de la carga movilizada, medida en toneladas. Sin embargo, gran parte de esa carga corresponde a la exportación de carbón (Santa Marta y La Guajira) y petróleo (Golfo de Morrosquillo y Cartagena en menor medida) por parte de muelles especializados o privados. De hecho, alrededor del 80% de la carga en estas cuatro Zonas Portuarias correspondió únicamente a exportaciones de carbón a granel y granel líquido (petróleo y derivados). Además, en estos terminales marítimos, alrededor del 90% de la carga corresponde a movimientos de comercio exterior, y dentro de éste último, la misma proporción corresponde solamente a exportaciones.

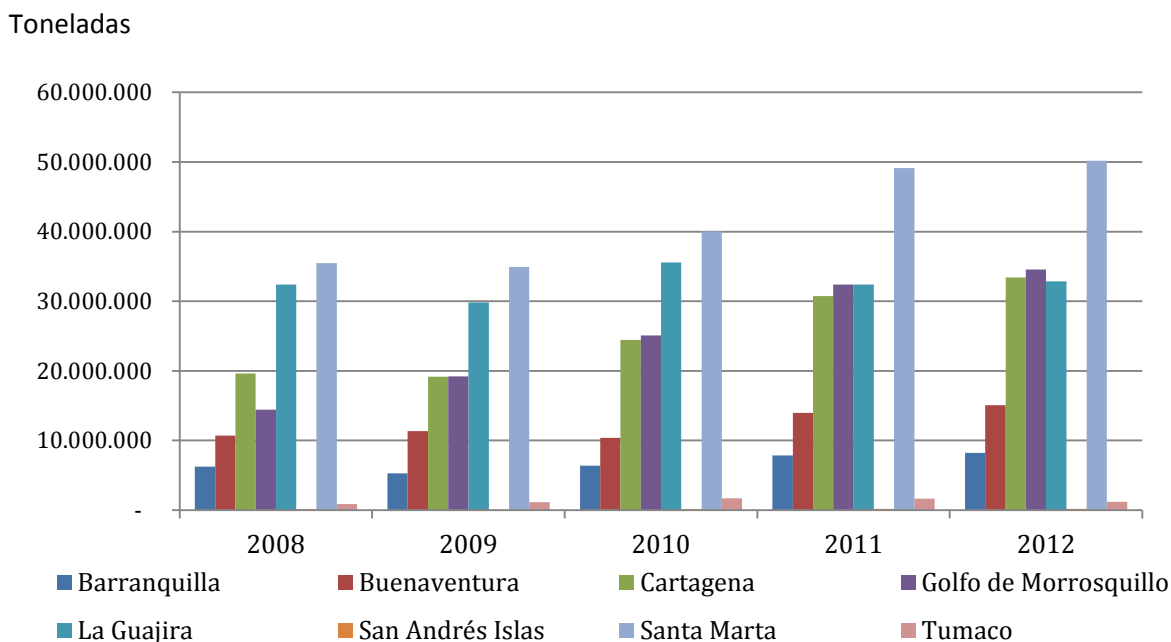
En vista de la vocación que tienen esas cuatro zonas portuarias, es claro que si bien son importantes por la cantidad de carga que movilizan, no tienen gran relevancia para la estructura productiva del país. Los altos registros de carga transportada se deben básicamente a los grandes volúmenes de carbón y petróleo que se movilizan por los puertos.

De esta manera, si se toma en cuenta la totalidad de la carga movilizada por los puertos marítimos del país, la zona portuaria de Buenaventura sólo participa con un promedio del 8%, seguida de la de Barranquilla con el 5%. Las zonas portuarias de San Andrés Islas y Tumaco registran una ínfima movilización de carga comparadas con las demás, con apenas algo más del 1% entre las dos.

tradicionales solamente las de productos como café, carbón, ferroníquel, petróleo y sus derivados. La clasificación es discrecional en cada país.

²⁰ La totalidad del tráfico portuario incluye carga movilizada de exportaciones, importaciones, cabotaje, fluvial, transbordo, tránsito internacional y carga transitoria.

Gráfico 1. Carga movilizada en las zonas portuarias marítimas de Colombia 2008-2012



Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte. Cálculos propios.

Sin embargo, al realizar el análisis desde el punto de vista de la carga de comercio exterior movilizada a través de las Sociedades Portuarias Regionales (en adelante, SPR) y sin incluir los puertos privados y especializados, Buenaventura adquiere la importancia que se le suele dar en la literatura. Es por estos muelles donde se focalizan las importaciones y exportaciones que hace el sector productivo colombiano; por estas terminales, también se exportan productos tradicionales.

La gran mayoría de los empresarios, especialmente aquellos vinculados a sectores no tradicionales, utilizan los servicios que prestan los *muelles regionales*, los cuales si bien son de carácter privado, prestan un servicio público. Estos muelles, que antes eran administrados por la Nación, fueron entregados inicialmente en concesión²¹ por 20 años a las SPR en 1994. En 2007, el CONPES aprobó modificar el plazo de las concesiones portuarias, sujeto a un plan de inversiones y un nuevo cálculo de las contraprestaciones a favor de la Nación, hasta 2034. A la fecha hay cinco SPR en el país y están ubicadas en Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, en el mar Caribe, y en Buenaventura y Tumaco, en el Océano Pacífico.

²¹ De acuerdo con la Ley 1a de 1991, o Estatuto de Puertos Marítimos, la concesión portuaria se define como “un contrato administrativo en virtud del cual la Nación...permite que una sociedad portuaria ocupe y utilice de forma temporal y exclusiva las playas, terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquellos o éstos para la construcción y operación de un puerto, a cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación y de los municipios o distritos donde operen los puertos”.

Por volumen de carga, el puerto de Buenaventura registra los más altos niveles de carga de comercio exterior movilizada²², al concentrar un promedio del 41% del total de carga transportada por las SPR. Le sigue la SPR de Santa Marta con una participación promedio del 29% y completan Barranquilla y Cartagena con un promedio de 17% y 14%, respectivamente. En la SPR de Tumaco se moviliza menos del 0.5%.

Durante ese mismo periodo, las exportaciones en las SPR estuvieron fuertemente concentradas en el puerto de Santa Marta, pues alrededor del 50% de éstas salieron por esa ciudad. Sin embargo, hay que tener en cuenta que cerca del 85% de las exportaciones de la SPR de Santa Marta es carbón a granel. La SPR de Buenaventura, por su parte, concentró en promedio el 23% de las exportaciones, mientras que las de Cartagena y Barranquilla participaron con el 15% y 12%, respectivamente (Tabla 1). Si se excluyen las exportaciones de carbón, las participaciones cambian considerablemente. Así, sin carbón, la SPR de Buenaventura concentra el 39% de la carga exportada, la SPR de Cartagena el 33% y la de Santa Marta apenas el 16%. La participación de la SPR de Barranquilla no cambia. Por otro lado, por Buenaventura se movilizaron más de la mitad del total de importaciones realizadas a través de las SPR entre 2008 y 2012. En volumen promedio, le sigue la SPR de Barranquilla con el 20%, la SPR de Santa Marta con el 14% y la de Cartagena con el 12%. Por la SPR de Tumaco no se registraron importaciones.

²²Se excluye así, entre otras, la carga de tránsito internacional o trasbordos que aunque llega a los terminales nacionales, tiene como destino final otro país. Este tipo de carga es particularmente importante en la SPR de Cartagena, donde en los últimos años representó entre un 40% y 50% del total del tráfico movilizado.

Tabla 1. Carga importada y exportada movilizada por las SPR 2008-2012*Miles de Toneladas*

Año	2008		2009		2010		2011		2012	
	M	X	M	X	M	X	M	X	M	X
Barranquilla	2.833	952	2.145	819	2.756	1.293	2.817	1.419	3.125	1.486
Buenaventura	6.663	1.860	6.841	2.608	6.936	1.928	7.632	2.461	7.640	2.126
Cartagena	1.912	1.771	1.619	1.575	1.589	1.355	1.583	1.306	1.659	1.346
Santa Marta	2.101	5.074	1.523	4.215	1.824	4.782	1.790	5.155	2.160	4.451
Tumaco	-	31	-	11	-	3	-	-	-	3
Total general	13.511	9.689	12.128	9.229	13.106	9.361	13.822	10.341	14.585	9.413

*Nota: M: importaciones; X: Exportaciones**Fuente: Superintendencia de Puertos y Transportes. Cálculos propios.*

2.1.1.2 La Zona Portuaria de Buenaventura

En la zona portuaria de Buenaventura operan cinco sociedades que prestan servicios: la SPR de Buenaventura, la Terminal de Contenedores de Buenaventura S.A. (TCBuen), el Grupo Portuario S.A., la Sociedad Portuaria de Cementeras Asociadas S.A. (Cemas) y Lizcamar Ltda. Tal como se observa en el

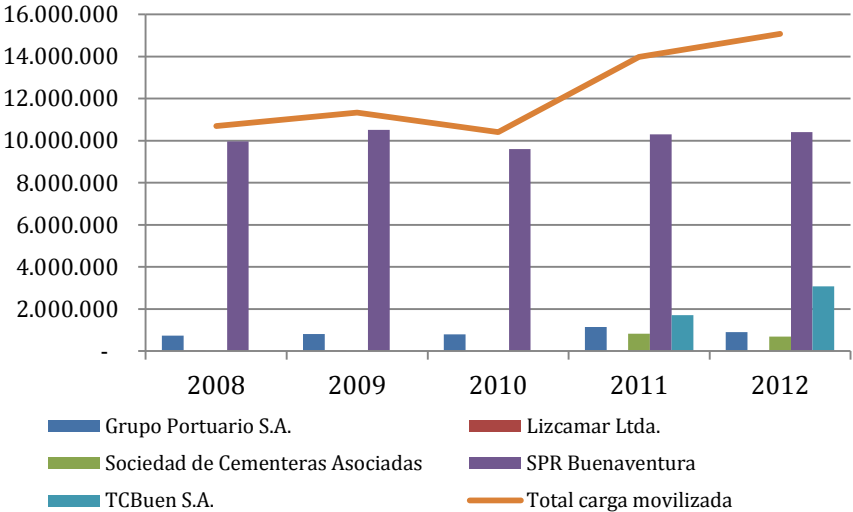
Gráfico 2, entre 2008 y 2010 casi la totalidad de la actividad portuaria estaba determinada por los movimientos de carga de la SPR, con una participación muy pequeña del Grupo Portuario S.A. – alrededor del 7%- y una actividad relativamente nula por parte de Lizcamar Ltda. En 2011, sin embargo, entran en operación dos sociedades portuarias nuevas: TCBuen y Cemas, las cuales registraron un flujo importante de carga que dinamizó el tráfico portuario en Buenaventura. En 2012, TCBuen alcanzó una participación del 20% del total de carga movilizada en la zona portuaria, mientras que Cemas concentró el 5%. Por lo visto en los últimos años, la tendencia parece definida: mientras que la SPR se estanca en la movilización de alrededor de 10 millones de

toneladas anuales, TCBuen muestra un dinamismo muy superior. Esto permite pensar que, en general, la Zona Portuaria de Buenaventura tiene todavía margen de maniobra para su expansión.

De hecho, entre 2008 y 2010 la carga movilizada por la Zona Portuaria de Buenaventura cayó 2%, mientras que en Cartagena creció 25% y en Santa Marta 13%. Entre esos años, la carga movilizada por las ocho zonas portuarias marítimas del país creció 20%. En cambio, una vez entró en operación TCBuen y Cemias, el puerto de Buenaventura rápidamente aumentó el total de carga movilizada, lo que llevó a que entre 2008 y 2012 ésta aumentara 41%, similar crecimiento al de Santa Marta (42%) y superior al de Barranquilla (32%). En el país, entre 2008 y 2012 la carga movilizada creció 47%, aumento impulsado especialmente por las crecientes exportaciones de petróleo a través del Golfo de Morrosquillo y el tránsito internacional de carga en Cartagena.

Gráfico 2. Carga movilizada en la Zona Portuaria de Buenaventura

Toneladas



Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte. Cálculos propios.

El comercio exterior representó el 93% del total de carga movilizada. Si bien la SPR movilizó la mayor parte de la carga de exportación, la entrada en operación de Grupo Portuario en 2009 y, particularmente la de TCBuen en 2011, impulsaron un registro mucho mayor en los últimos años y se alcanzó un pico de 3,5 millones de toneladas en 2012, 90% más que en 2008. Esto llevó a que la participación de la SPR en el total exportado pasara del 100% en 2008 a 60% sólo cuatro años después (ver Tabla 2).

Las importaciones registran un volumen mucho mayor. Del total de carga de comercio exterior movilizada entre 2008 y 2012, el 70% correspondió a las compras externas. Durante ese mismo periodo, cuatro sociedades registraron movilización de importaciones: la SPR, el Grupo Portuario, TCBuen y Cemias. Similar al caso de las exportaciones, aunque la SPR concentra gran parte del volumen, la irrupción de Cemias y TCBuen en 2011 logró dinamizar el movimiento de carga de importaciones, estancado en los tres años anteriores. En 2012 se alcanzó un máximo cercano a las

11 millones de toneladas, 47% superior a lo registrado en 2008. La SPR pasó de concentrar el 90% de las exportaciones en 2008 al 70% en 2012 (ver Tabla 2).

Tabla 2. Carga importada y exportada en la Zona Portuaria de Buenaventura 2008-2012

Miles de toneladas

Año	2008		2009		2010		2011		2012	
	M	X	M	X	M	X	M	X	M	X
Sociedad Portuaria	M	X	M	X	M	X	M	X	M	X
Grupo Portuario S.A.	729	-	689	128	488	313	547	593	404	498
Sociedad de Cementeras	-	-	-	-	-	-	827	-	683	-
SPR Buenaventura	6.663	1.860	6.841	2.608	6.936	1.928	7.632	2.460	7.640	2.126
TCBuen S.A.	-	-	-	-	-	-	1.292	423	2.128	948
Total	7.392	1.860	7.530	2.737	7.424	2.241	10.298	3.477	10.855	3.573

Nota: M: importaciones; X: Exportaciones

Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte. Cálculos propios.

En cuanto a la creación de empleo, según cita el Ministerio del Trabajo (2012), entre la Sociedad Portuaria de Buenaventura y la Terminal de Contenedores de Buenaventura (TCBuen) se generan actualmente alrededor de 550 empleos directos y 7.000 indirectos. Adicionalmente, las agencias de aduanas, una actividad conexas al sector portuario aporta cerca de 2.355 empleos directos y 5.000 indirectos, según cita el Ministerio del Trabajo (2012) y de acuerdo con una entrevista con el Sr. Franklin Ruiz, presidente de la Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional.

2.1.1.3 La Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura

Como se pudo constatar previamente, la SPR de Buenaventura es la sociedad más importante que actualmente opera en la Zona Portuaria de esa ciudad. Se constituyó como tal el 21 de diciembre

de 1993, y comenzó sus actividades en marzo de 1994, cuando empezó a operar la concesión para la administración del Terminal Marítimo de Buenaventura, antes propiedad de la Nación.

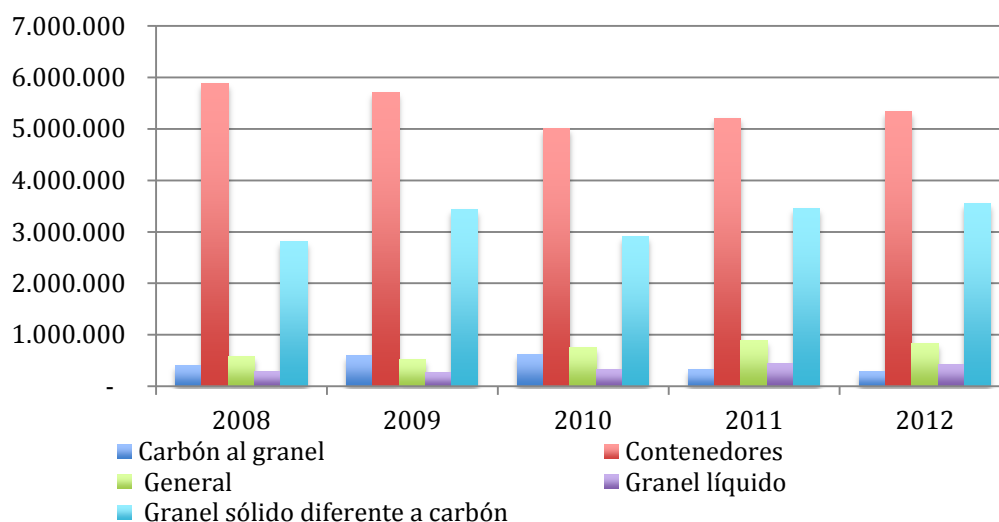
A partir de ahí, la SPR se transformó en una empresa de economía mixta. El sector privado tiene una participación accionaria del 83%, y de éste hacen parte importadores, exportadores, operadores portuarios, líneas navieras, gremios, ex-trabajadores portuarios y personas naturales. Por su parte, el sector público tiene el 17% restante, del cual la Alcaldía de Buenaventura tiene el 15% y el Ministerio de Transporte el 2%. Actualmente cuenta con 12 muelles, ubicados en la Isla de Cascajal, al occidente de la ciudad.

A la fecha, la SPR de Buenaventura cuenta con 373 empleados, de los cuales el 54% tiene una formación de bachiller o técnico/tecnólogo. De éstos, alrededor de un 70% realiza tareas en el área de operaciones y mantenimiento de equipo. Antes de la privatización y modernización del puerto, la nómina era significativamente mayor. De acuerdo con Palomeque, 2002 (citado en Jiménez, N. y Delgado, W., 2007), en 1990, el Terminal Marítimo de Buenaventura tenía 3.000 trabajadores fijos y 4.000 adicionales o eventuales. Para 1996, solamente dos años después de la privatización, ya los trabajadores fijos habían descendido a sólo 600 y los adicionales a 3.000.

En lo referente al tráfico portuario, tal como se observa en el Gráfico 3, por tipo de carga, la SPR de Buenaventura se caracteriza por el movimiento de contenedores. Entre 2008 y 2012, el 54% del volumen transportado correspondió a este ítem. Le sigue en importancia el movimiento de graneles sólidos diferente al de carbón (32%) y la carga general (7%). La movilización de carbón al granel y de granel líquido no es importante.

Gráfico 3. Tipo de carga movilizada en la SPR de Buenaventura 2008-2012

Toneladas



Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte. Cálculos propios.

Como se ve en el gráfico 3, del total de carga movilizada, 90% correspondió a comercio exterior. Entre 2008 y 2012, las importaciones movilizadas correspondieron principalmente a contenedores (45%) y graneles sólidos diferentes a carbón (44%). La carga general representó sólo el 8%). Por su parte, las exportaciones fueron mayoritariamente movilizadas por contenedores (70%). El carbón al granel, segundo en importancia, representó el 21%.

Tabla 3. Principales productos importados y exportados por la SPR de Buenaventura 2008-2012

Toneladas

Importaciones			Exportaciones		
Producto	Acumulado 2008-2012	Proporción en importaciones	Producto	Acumulado 2008-2012	Proporción en exportaciones
Maíz derivados ^y	6.561.211	18%	Azúcar (a)(c)	3.533.646	32,2%
Trigo	2.966.020	8%	Carbón Hulla	1.680.347	15,3%
Soya derivados ^y	2.782.794	8%	Café (b)(c)	1.304.619	11,9%
Urea	718.725	2%	Otros productos	4.465.162	40,7%
Acero	642.163	2%			
Sorgo	626.665	2%			
Otros productos	21.415.307	60%			
Total	35.712.885	100%	Total	10.983.775	100%

Notas: a) La información de Asocaña sólo mostraba las exportaciones totales de Colombia, por lo que se supuso que el 90% del azúcar salía por Buenaventura; supuesto hecho a partir de los datos presentados por Collazos y Borrero (2006) para el periodo 2002-2004. b) Datos de la Federación Nacional de Cafeteros, sacos de 60 Kg convertidos a toneladas. c) Por ausencia de información, se supuso que toda la producción de estos bienes salió por el muelle de la SPR, al concentrar la mayor parte de la carga exportada en la zona portuaria de Buenaventura.

Fuente: Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, Asocaña y Federación Nacional de Cafeteros. Cálculos propios

La información obtenida no permite tener una lista detallada de los principales productos exportados e importados por la SPR de Buenaventura²³. Sin embargo, sí fue posible identificar los

²³La página web de la SPR de Buenaventura (<http://www.sprbun.com>) tiene información mensual sobre los principales doce productos de importación y de exportación, por toneladas. Esto hace

más importantes, aunque con el riesgo de subestimar o ignorar algún producto. De esta forma, y tal como se ve en la Tabla 3, son pocos los productos que concentran la mayor parte de las exportaciones e importaciones que se hacen en el puerto. Entre 2008 y 2012, el maíz y sus derivados representaron un 18% del total importado, mientras que el trigo y la soya y sus derivados participaron con el 8% cada uno. Otros productos como la urea, el acero, el sorgo y una amplia gama de productos químicos completan la lista. Las exportaciones, por su parte, estuvieron mucho más concentradas. Solo tres productos representaron cerca del 60% del total: azúcar (32%), carbón hulla (15%) y café (12%).

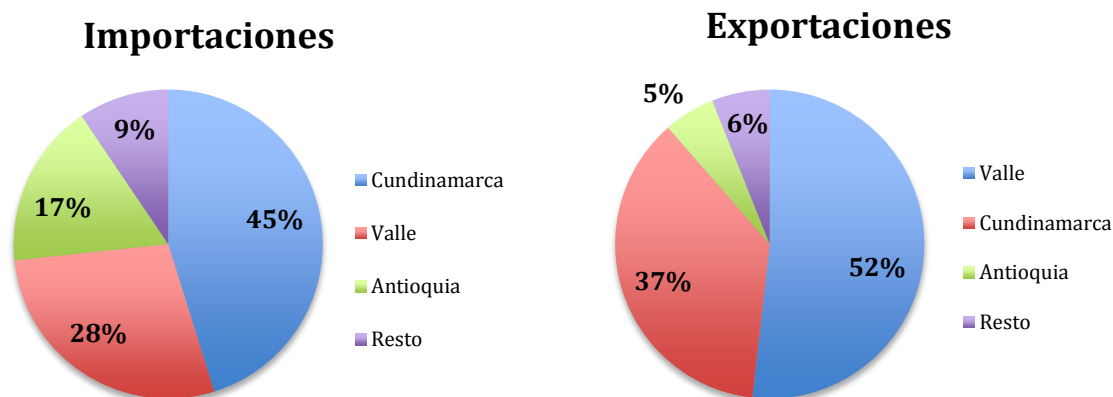
De lo anterior es importante destacar tres cosas. La primera, que la estructura de comercio exterior en Buenaventura se ha mantenido estable durante lo que ha transcurrido del siglo XXI. Los datos expuestos por Collazos y Borrero (2006), correspondientes al periodo entre 2002 y 2004, dan cuenta que persiste la concentración en los mismos productos y con similares proporciones tanto en las exportaciones (azúcar, café y carbón) como en las importaciones (maíz, trigo y soya y derivados).

Segundo, el puerto de Buenaventura es crucial para las exportaciones de azúcar y café. La cercanía del puerto con los centros de producción de ambos bienes es la principal razón de esta concentración: alrededor del 90% del azúcar y el 52% del café salen por Buenaventura. No obstante, y de acuerdo con un reporte publicado en diciembre de 2007 en el diario El País de Cali, la participación del puerto de Buenaventura en las exportaciones de café ha caído de manera importante si se le compara con los datos de finales de los noventa, cuando por ese puerto se exportaba entre el 70% y el 80% del café colombiano. Actualmente, el puerto de Cartagena es tan importante como el de Buenaventura para la exportación de ese producto. Gabriel Silva, gerente de la Federación Nacional de Cafeteros en 2007, afirmaba que el principal problema de Buenaventura era la dificultad en el acceso (problemas viales y congestión de carga), además de la alta eficiencia y mejor operatividad del puerto de Cartagena.

En tercer lugar hay que destacar que las importaciones que se hacen a través de Buenaventura corresponden principalmente a materias primas para la industria colombiana. Si bien gran parte de las importaciones se concentran en maíz, trigo y soya, también hay que destacar la presencia de químicos inorgánicos e industriales y láminas metálicas, entre otros. Además, tanto las importaciones como las exportaciones están fuertemente concentradas en solo tres departamentos: Cundinamarca, Valle del Cauca y Antioquia, el llamado 'triángulo de oro', por su importancia económica para el país. Como se observa en el Gráfico 4, estos tres departamentos concentran alrededor del 90% de las importaciones y el 95% de las exportaciones. En estas últimas, sólo el Valle del Cauca y Cundinamarca representan el 90%.

que, en el caso de las importaciones, sólo se describa alrededor del 50% del total de éstas y, en las exportaciones, sólo el 25%. Para estas últimas la información registrada en el caso del café y el azúcar aparece incompleta, por lo que se utilizaron datos de la Federación Nacional de Cafeteros y de Asocaña para, en lo posible, completarla.

Gráfico 4. Participación departamental en el volumen de comercio exterior de la SPR de Buenaventura entre 2011 y 2012



Fuente: Sociedad Portuaria de Buenaventura. Cálculos propios.

2.1.1.4 Las limitaciones de la Zona Portuaria de Buenaventura

Es importante señalar algunos de los problemas con los que se enfrenta el puerto. Diferentes autores y estudios están de acuerdo en afirmar que la dificultad del acceso vial hacia el puerto es uno de los principales cuellos de botella que obstaculiza el crecimiento de la carga y aleja a potenciales usuarios de los servicios portuarios. El caso de las exportaciones de café, citado previamente, es un ejemplo claro de esta situación.

Esto va de la mano con el lento crecimiento de la infraestructura portuaria. Mientras la carga va en constante aumento, las inversiones en equipos y espacios adecuados no va al mismo ritmo. Incluso, según Econometría y USAID (2010), la capacidad de la carga de la terminal había llegado al 80% de su capacidad máxima en 2010, en contra vía con lo recomendado. Las inversiones posteriores, como el Plan Maestro de la Sociedad portuaria, la entrada de TCBuen en 2011 y las proyecciones de nuevas terminales portuarias deberían mejorar tanto los indicadores como la operatividad en toda la Zona Portuaria. Sin embargo, es claro que el ritmo de estas inversiones no va a la misma velocidad de la demanda por servicios portuarios, lo que obliga a no descuidar la debida ampliación de la infraestructura del puerto.

Actualmente se adelantan diferentes proyectos tanto privados como públicos que apuntan al mejoramiento de la capacidad portuaria a través de inversiones en infraestructura, tanto en el puerto como en las vías de acceso a este. En particular, se destacan tres procesos de expansión de la zona portuaria: TCBuen, el cual entró en operación en 2011 pero del que se tienen proyecciones importantes de crecimiento en el corto plazo; el Puerto Industrial de Agua Dulce, que estará localizado al frente de la isla Cascajal y del que se espera que empiece operaciones a finales de 2014 y el terminal marítimo del Delta del río Dagua, que estará ubicado entre las desembocaduras del río Caimán y Estero Hondo y que incluiría también una planta de procesamiento de atún.

Adicionalmente, y para mejorar los canales de acceso al puerto y a la ciudad, se encuentra en construcción la doble calzada que conecta a Buga con Buenaventura y en marzo de 2013 se terminó el dragado del canal de acceso al puerto, que dejó al canal interno con 12,5 metros de profundidad y al externo con 13,5 metros. El objetivo es llegar a una profundidad de 15,5 metros hacia 2014, similar a la del canal de Panamá, para así permitir el atracado de buques de gran calado.

2.1.2 SECTOR PRIMARIO: PRODUCCIÓN AGROPECUARIA, PESQUERA Y FORESTAL

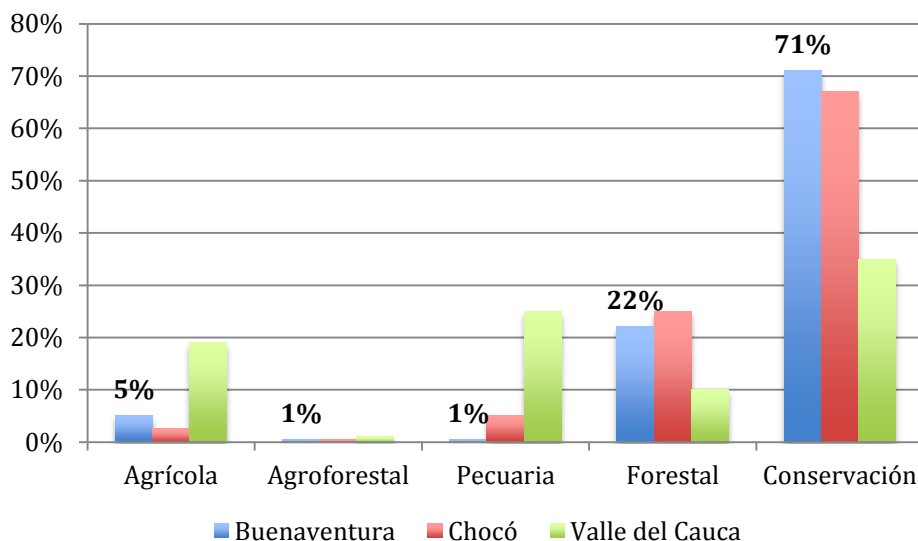
Esta sección hace un diagnóstico del presente de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y madereras del distrito de Buenaventura. El sector agropecuario no ocupa un renglón importante dentro de la estructura económica de Buenaventura. Si bien se destacan las actividades pesqueras y madereras, ambas están lejos de ser un modelo de industria próspera y dinámica y en cambio se debaten entre la ilegalidad y el estancamiento. Igualmente se describen brevemente las actividades relacionadas con la minería y los cultivos ilícitos que se registran en la zona.

2.1.2.1 Producción agropecuaria

Las limitaciones naturales y sociales a las que se enfrentan las actividades agropecuarias en Buenaventura se reflejan en las estadísticas de uso del suelo. De acuerdo con Pérez (2007), sólo el 6% del territorio se dedica a actividades agropecuarias, el 22% a actividades forestales de protección y el 72% a la conservación. Esta distribución del uso del suelo es similar al registrado en Chocó, y significativamente opuesto al del Valle del Cauca y a lo que ocurre a nivel nacional (ver Gráfico 5). Esto muestra que aunque Buenaventura pertenece administrativamente al departamento del Valle del Cauca, sus características tanto culturales como agroecológicas son propias del denominado Chocó Biogeográfico, una estrecha franja de territorio que se extiende desde el oeste de Panamá hasta el norte de Perú, entre el Océano Pacífico y la cordillera de los Andes²⁴, y que concentra el 10% de la biodiversidad del planeta.

²⁴Ver *Chocó Biogeográfico de Colombia* (2009) de Juan Manuel Díaz y Fernando Gast. I/M Editores.

Gráfico 5. Distribución del uso del suelo en Buenaventura, Chocó y Valle del Cauca.



Fuente: Pérez (2007). Elaboración propia

En Buenaventura, y en general en la zona del Pacífico colombiano, la agricultura ha estado orientada hacia una economía de subsistencia. Esta forma de producción se fundamenta básicamente en tres razones: en primer lugar, de acuerdo con Pérez (2007), el 97% del suelo agrícola de Buenaventura se clasifica como de baja o muy baja fertilidad. Esta condición claramente contribuye a la baja productividad de la producción agrícola, y supone además un obstáculo importante para el impulso de la agricultura como alternativa de generación de ingresos de la población rural, debido a las grandes inversiones que serían necesarias para el mejoramiento de suelos y a las condiciones de pobreza de la población. Segundo, el 77,6% de los 6.632 predios rurales tienen una extensión de entre 1 y 5 hectáreas²⁵ y en su mayoría no cuentan con vías de acceso. Esto dificulta la producción a gran escala y dificulta el transporte de los productos a los mercados. La tercera razón tiene que ver con la propia cultura de producción de las comunidades negras del Pacífico colombiano. Según se explica en Econometría y USAID (2011), en la población afro campesina de esta región el uso del suelo suele estar basado en el sistema de policultivo. Este se caracteriza por las combinaciones que se hacen de especies vegetales, arbustos, plantas y animales, en un sistema que integra diferentes espacios de manejo agrícola y forestal. Esta forma de producción les permite a las comunidades negras diversificar sus productos y así garantizar su propia seguridad alimentaria, al tiempo que ponen en práctica conocimientos ancestrales sobre especies vegetales (propias o foráneas), en un ambiente poco propicio para el desarrollo de la agricultura, tal como lo es la selva húmeda tropical.

²⁵De acuerdo con la información citada por Econometría y USAID (2010) y suministrada a la Cámara de Comercio de Buenaventura por parte del IGAC en 2005.

Este mecanismo de producción de subsistencia se refleja en el bajo volumen de la producción agrícola registrado en Buenaventura. Se destaca la producción de chontaduro, fruto de una palma propia de la selva húmeda tropical latinoamericana, la cual tiene la ventaja de adaptarse fácilmente a suelos de alta acidez y baja fertilidad, como los de la región. Esto explica por qué el chontaduro concentra alrededor del 60% del área cosechada del municipio y el 70% de la producción agrícola de la ciudad. Le sigue en importancia la producción de borjón, con alrededor del 14% del área cosechada y el 12% del total de producción agrícola. Se destaca también la producción de bananito, banano, coco y papa china (Tabla 4).

Tabla 4. Superficie cosechada y producción agrícola en Buenaventura 2011

Producto	Superficie cosechada		Producción	
	ha	%	ton	%
Chontaduro	3.476	57,3%	48664	64,9%
Borjón	811	13,4%	9732	13,0%
Bananito	466	7,7%	6058	8,1%
Coco	321	5,3%	3852	5,1%
Papa china	320	5,3%	2560	3,4%
Caña panelera	246	4,1%	861	1,1%
Plátano	142	2,3%	994	1,3%
Banano	127	2,1%	1651	2,2%
Maíz	90	1,5%	136	0,2%
Yuca	30	0,5%	210	0,3%
Cimarrón	18	0,3%	120	0,2%
Guayaba	11	0,2%	143	0,2%
Cacao	9	0,1%	5	0,0%
Total	6.067	100,00%	74986	100%

Fuente: Sistema de Estadística Agropecuarias, Ministerio de Agricultura. Elaboración propia

En cuanto al nivel de rendimiento de los cultivos, es decir, número de toneladas producidas por hectárea cosechada, sobresalen los buenos niveles que registra Buenaventura justamente en chontaduro, borjón y bananito, sus principales productos, pues son significativamente superiores a las de la media nacional. El coco y la guayaba también muestran un rendimiento superior al del resto del país, aunque la escala de producción es más baja, especialmente la de la guayaba. El resto de los cultivos registrados en el distrito tienen rendimientos menores a la media del país (ver Tabla 5). Entre 2009 y 2011, Buenaventura concentró alrededor del 60% de la producción nacional de borjón y el 66% de la de chontaduro, productos que destacan por su potencial para impulsar el

desarrollo económico y cultural de la región²⁶. También sobresale la producción de papa china y bananito, con 12% y 10% de la producción nacional, respectivamente. Los demás cultivos tienen participaciones muy pequeñas dentro del total del país.

Tabla 5. Rendimiento de los cultivos de Buenaventura y comparación con Colombia 2011

Producto	Buenaventura	Colombia
	2011	2011
Bananito	13,0	7,3
Banano	13,0	27,5
Borojó	12,0	6,0
Cacao	0,5	0,6
Caña panelera	3,5	6,2
Chontaduro	14,0	8,0
Cimarrón	6,7	8,0
Coco	12,0	7,1
Guayaba	13,0	10,0
Maíz	1,5	2,1
Papa china	8,0	10,7
Plátano	7,0	8,0
Yuca	7,0	10,7

Fuente: Sistema de Estadística Agropecuarias, Ministerio de Agricultura. Elaboración propia

Entender la naturaleza y limitaciones de la producción agrícola en Buenaventura resulta vital para la formulación de los proyectos productivos. Como se pudo constatar, fortalecer estas actividades es fundamental para garantizar la seguridad alimentaria de la población rural, mejorar su calidad de vida, y en alguna medida reducir la migración a la ciudad. Es así que encontrar la manera de potenciar los productos que se adaptan bien tanto a la forma de producción local como a las limitaciones de fertilidad del suelo, como el chontaduro, borojó y bananito, puede contribuir así a la generación de ingresos en las comunidades rurales, sin amenazar las relaciones ambientales y culturales de la población afro campesina de la región.

La Agenda para la Competitividad de Buenaventura menciona también un punto importante con respecto de este tema. En vista de la generalización de minifundios, las limitaciones de fertilidad del suelo y la naturaleza propia de la cultura de producción de las comunidades, es importante que en los sistemas de producción se apueste e incentive la asociatividad y el manejo de proyectos en comunidad en el sector rural, lo que permitiría comercializar mayores volúmenes de los productos y disminuir los costos de transporte y de transacción para cada productor. Existen proyectos puntuales que buscan impulsar la asociatividad; sin embargo, todos son a escala muy

²⁶ Ver <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/frutales-del-pacifico-un-sector-promisorio.html>

pequeña. Igualmente pueden desarrollarse iniciativas de biocomercio²⁷, que pueden traer mayores beneficios a las comunidades.

Por otro lado, y consecuente con las características del suelo, la producción pecuaria en Buenaventura es prácticamente nula. De acuerdo al Anuario Estadístico de 2010, solamente se registraron alrededor de 600 unidades porcinas, 500 bovinos y 31.000 aves. Los dos primeros representaron cerca del 0,1% del total de la producción pecuaria del Valle del Cauca, mientras que la población avícola fue apenas el 0,03% de la registrada en ese departamento.

Finalmente, con respecto al crédito agropecuario, aunque pequeño, ha crecido en los últimos años. De acuerdo con las cifras del Banco Agrario, mientras que en 2009 se entregaron 22 créditos por un valor de \$134 mil millones, en 2012 la cantidad de créditos aumentó a 86 y por un valor total de \$736 mil millones. Este crecimiento del crédito hizo que Buenaventura aumentara su participación dentro del total de créditos agropecuarios otorgados por el Banco Agrario en el Valle del Cauca, al pasar del 0.3% en 2009 al 1,0% en 2012. De todas maneras, es claro que el nivel de crédito agropecuario en Buenaventura es muy bajo en términos relativos, pero esto es consecuente con las limitaciones de las actividades agropecuarias ya descritas.

2.1.2.2 Producción pesquera

Las actividades pesqueras en Buenaventura no pasan por un buen momento. Si bien históricamente este sector ha sido un importante generador de ingresos y empleo en la ciudad, factores como la filtración de dinero del narcotráfico, la persistente violencia e inseguridad y los altos costos del combustible, se han encargado de estancarlo. A pesar de esto, Buenaventura se mantiene como un importante centro pesquero debido a que esta ciudad es el centro económico del Pacífico colombiano. Allí convergen tanto pescadores artesanales e industriales como comercializadores y distribuidores. El sector pesquero además impulsa otros sectores como comercio y servicios y genera empleo. Adicionalmente, la pesca tiene una connotación social y cultural importante para las comunidades rurales y urbanas de bajamar (Universidad del Valle, 2012).

De acuerdo con el Plan de Local de Empleo 2011-2015 del Ministerio de Trabajo, el sector industrial pesquero de Buenaventura se ha reducido: de las 15 flotas con documentación, sólo 8 operan normalmente. Además, el valor agregado de la cadena es prácticamente nulo, con las empresas dedicadas en su mayoría al acopio y la distribución local.

²⁷El Biocomercio se refiere al conjunto de actividades de recolección, producción, procesamiento o comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa, bajo criterios de sostenibilidad ambiental, social y económico. El término fue adoptado durante la VI Conferencia de las Partes del Convenio de Diversidad Biológica en 1996, y su definición fue acordada en 2004 por los Programas Nacionales de Biocomercio, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

La pesca industrial en el Pacífico tuvo un auge importante en la década de los años 50, a partir de las abundantes capturas de camarón de aguas de poca profundidad. Sin embargo, la sobreexplotación que se hizo de este recurso llevó a un declive de la actividad. Posteriormente, se impulsó la pesca de atún como una actividad con ventajas comparativas importantes. No obstante, las principales plantas de procesamiento se encuentran en el Caribe, lo que hace necesario desembarcar las capturas en ese litoral y no en el Pacífico (Econometría y USAID, 2010).

En Buenaventura, desde los años 80 ha estado en crisis el sector industrial de la pesca. Desde entonces, empresas pesqueras, comercializadoras y distribuidoras empezaron a quebrar. La crisis estuvo condicionada por varios factores, entre ellos la sobreexplotación de los recursos y la relación de algunos empresarios del sector con actividades del narcotráfico, que llevó al cierre de importantes empresas (Econometría y USAID, 2010).

Por otro lado, la pesca artesanal se caracteriza por ser principalmente de subsistencia, aunque es clave para las comunidades rurales y urbanas de bajamar de Buenaventura. Según uno de los representantes de asociaciones de pescadores de La Playita, el corredor pacífico del Valle del Cauca cuenta con alrededor de 10.000 pescadores artesanales, 3.800 embarcaciones y un ingreso bruto promedio de \$400.000 (Ministerio del Trabajo, 2012).

La actualidad de la pesca industrial y artesanal es cada vez más difícil. Por un lado, los pescadores se encuentran en medio de la lucha contra el narcotráfico que hacen las autoridades costeras. Según explica el estudio de la Andi y otros (2011), la navegación está prohibida entre las 6:00 pm y las 6:00 am, salvo se cuente con un permiso especial, un trámite que a menudo se procesa desde Bogotá. Esto tiene como objetivo obstaculizar el movimiento de cargamentos del narcotráfico, pero colateralmente afecta la actividad pesquera.

Otro problema importante son los altos costos de los insumos, especialmente el del combustible, que ha hecho que la rentabilidad de la actividad se vea cada vez más reducida. Además, la ausencia de una política integral de apoyo a este sector, tanto a nivel local como a nivel nacional, ha hecho que esta industria no cuente con las inversiones necesarias en tecnología, capacitación o innovación, lo que hace que permanezca en condiciones de inferioridad frente a la producción de países como Ecuador o Vietnam.

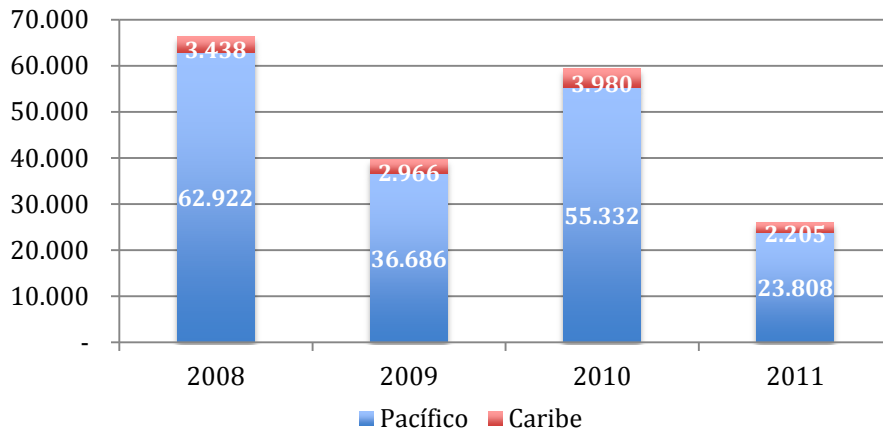
Existe también una limitación natural importante. Las aguas de Perú, Chile e incluso Ecuador gozan de la abundante presencia de nutrientes que atraen una gran variedad de peces, moluscos y crustáceos, gracias a la corriente oceánica de Humboldt. Sin embargo, los beneficios de ésta no llegan hasta las costas colombianas, por lo que la pesca de aguas profundas tiene posibilidades mucho más reducidas en Buenaventura, en comparación con la que se obtiene en los países vecinos. Esto hace difícil mantener de forma constante grandes flotas de pesca en el océano, quedando la actividad relegada a periodos del año específicos (Universidad del Valle, 2012).

A pesar de todos los limitantes, el Océano Pacífico es, de lejos, el mayor proveedor de recursos marinos con el que actualmente cuenta el país. Tal como se observa en el

Gráfico 6, alrededor del 93% de la pesca en Colombia se hace en aguas del Pacífico. Sin embargo, es también visible que, a pesar de la alta fluctuación en las capturas registradas, estas son cada vez menores. Con respecto a 2008, las capturas de pesca artesanal e industrial cayeron 62% en 2011.

Gráfico 6. Capturas según litoral de origen de pesca artesanal e industrial 2008-2011.

Toneladas



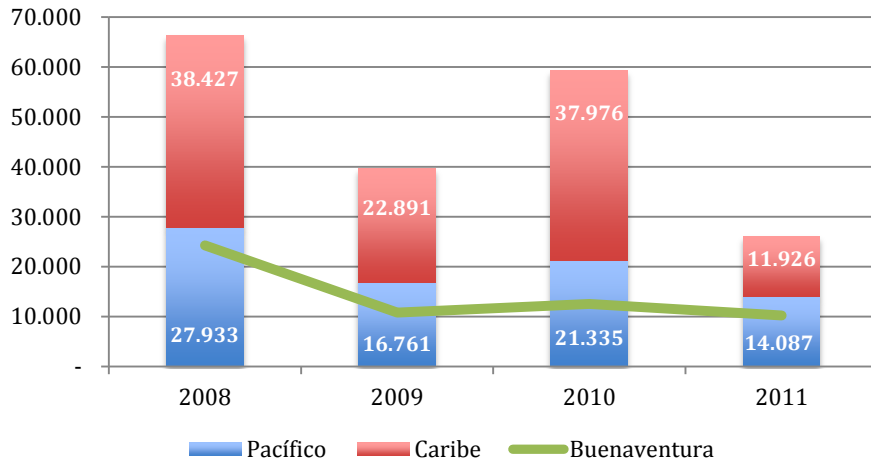
Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural-Corporación Colombia Internacional, 2010

Si bien la mayoría de la producción pesquera tiene como fuente el Pacífico²⁸, gran parte de las capturas industriales son desembarcadas en el Caribe, en los puertos de Cartagena o Barranquilla por las grandes limitaciones de infraestructura adecuada para el acopio, procesamiento, distribución y comercialización (

²⁸ Ver Zuleta y Becerra (2013).

Gráfico 7). Esto es, por supuesto, una oportunidad que pierde el Pacífico para su propio desarrollo social y económico.

Gráfico 7. Litoral de desembarco de capturas de pesca artesanal e industrial 2008-2011 ton.



*Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural-Corporación Colombia Internacional.
Elaboración Propia*

Tal como se observa en la

Tabla 6, la mayoría de las capturas hechas anualmente en el litoral Pacífico corresponden a pesca industrial. De hecho, del total de capturas realizadas entre 2008 y 2011, el 86% correspondió a este tipo de pesca. Entre esos mismos años, en Barranquilla se desembarcaron alrededor de 76.000 toneladas, lo que representó el 48% de la pesca industrial del Pacífico y el 42% del total de pesca en ese litoral. En Cartagena se desembarcaron cerca de 23.000 toneladas, casi todas en 2010, pero con esto alcanzó a concentrar el 14% de la pesca industrial y el 13% del total de pesca durante ese periodo. En total, desde el litoral Pacífico llegaron a esos dos puertos del Caribe algo más de 98.000 toneladas de productos de pesca, que representaron el 62% de la pesca industrial y el 55% del total de pesca hecha en ese litoral.

A diferencia de la pesca industrial, la totalidad de la pesca artesanal realizada en el Pacífico es desembarcada en puertos sobre su litoral. Entre 2008 y 2011, en Buenaventura se desembarcaron el 53% de las capturas artesanales, y en Tumaco el 34%. Guapí y Bahía Solano tienen una participación significativamente menor. En lo que se refiere a la pesca industrial, entre esos años, en Buenaventura se desembarcaron 47.000 toneladas, un 30% del total de la pesca industrial del Pacífico. En Tumaco se descargaron solo 12.000 toneladas, cerca del 8%.

Así, queda en evidencia que, a pesar de la distancia, en Barranquilla se desembarcan más capturas de pesca industrial hecha en el Pacífico que en Buenaventura y Tumaco juntos.

Tabla 6. Desembarcos por municipio según tipo de pesca en el litoral Pacífico

Toneladas

Municipio/tipo de pesca	2008	2009	2010	2011
Artesanal	3.867	4.806	6.170	5.682
Bahía Solano	254	304	223	290
Buenaventura	2.313	2.522	3.063	2.999
Guapí	341	424	460	345
Tumaco	959	1.556	2.424	2.048
Industrial	59.056	31.880	49.162	18.126
Barranquilla	34.992	19.781	13.398	7.745
Buenaventura	21.979	8.282	9.445	7.243
Cartagena	-	146	20.599	1.976
Tumaco	2.084	3.671	5.721	1.162
Total general	62.922	36.686	55.332	23.808

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural-Corporación Colombia Internacional. Elaboración Propia

Si bien la importancia del sector pesquero en Buenaventura como generador de ingresos es clara, no hay certeza de la magnitud del empleo generado por esta actividad. Según el Anuario Estadístico de Buenaventura, y con fuente Incoder, en 2010 la pesca industrial generó alrededor de 1.000 empleos directos y 2.500 indirectos, mientras que la pesca artesanal dio sustento a 3.000 personas de forma directa y a 30.000 de manera indirecta. Sin embargo, para Econometría y USAID (2010), en ese mismo año se registraban alrededor de 14.000 empleos en la pesca artesanal, y 4.400 en la pesca industrial, 1.100 de forma directa y 3.300 de forma indirecta.

2.1.2.3 Sector maderero y forestal

La región del Pacífico colombiano es el principal escenario de explotación maderera del país; alrededor del 70% de la madera aserrada y de la materia prima que utiliza la industria del papel que se consume en Colombia proviene de esa región y el punto central del acopio, distribución y comercialización de la madera es Buenaventura. La baja fertilidad del suelo, que por un lado perjudica las actividades agrícolas, por el otro le da a la zona una vocación forestal, en el que el 96% del área es apta para bosques. Sin embargo, la extracción del recurso maderero se ha hecho de forma intensiva sin la existencia de un manejo forestal adecuado y sostenible (DNP, CONPES 3410 de 2006).

No obstante, la realidad del sector maderero en Buenaventura es, como en otros casos, diametralmente opuesta a lo que se podría pensar, dada la importancia que tiene éste para la región y el país. De acuerdo a un informe periodístico de 2009 del periódico El País²⁹ de la ciudad

²⁹<http://historico.elpais.com.co/paionline/notas/Junio012009/ec4.html>

de Cali, la crisis del sector es tan grande, que de las 120 empresas comercializadoras y productoras que hace 15 años operaban, solo sobreviven alrededor de 70, y con grandes dificultades. Muchas empresas quebraron por dificultades económicas, pero otras tantas cambiaron de actividad por problemas de inseguridad. Además, la transformación de la madera en Buenaventura es prácticamente nula.³⁰

En 2008 se movilizaron alrededor de cuatro millones de tablones (madera aserrada) y un millón de trozas (madera redonda), menos de la mitad de lo que se movilizaba 15 años atrás. De acuerdo al Anuario Estadístico de 2010, entre 2008 y 2010 la movilización de madera en Buenaventura cayó 6%, lo que impacta el empleo generado por el sector. Mientras que a mediados de los años 90 este sector generaba alrededor de 70.000 empleos, en la actualidad serían unos 19.000, de acuerdo a Econometría y USAID (2010).

Otro problema importante para el sector es que las actividades del narcotráfico, especialmente los cultivos ilícitos, están desplazando tanto la mano de obra como la misma actividad de tala, la cual ha quedado en manos de unos pocos aserríos sometidos a presiones de grupos armados ilegales.

Por otro lado está el nada despreciable fenómeno de la explotación ilegal de maderera³¹. Mientras que en 2010 se registraron 1.227 metros cúbicos de madera decomisada por las autoridades, en 2012, hasta el mes de octubre, se calculaban en 3.500 metros cúbicos, en todo el andén Pacífico, desde Tumaco hasta Buenaventura. El problema es de gran escala no solo en la región, sino en todo el país. En 2009 el Ministerio de Medio Ambiente calculó que anualmente se talan alrededor de 48.000 hectáreas de madera ilegal, un 42% de la producción total.

En el Pacífico, el mangle es una de las maderas más decomisadas, lo que además genera una situación de deterioro ambiental muy grave en la región, ya que estos arbustos son claves para el desarrollo de los ecosistemas marinos, de los que a su vez dependen los pescadores artesanales.

Un informe de 2012 del diario El País de Cali³², profundiza la realidad alrededor del tráfico ilegal de madera en Buenaventura. Según señalan, esta problemática tiene dos aristas. Por un lado, están los nativos de las zonas rurales que talan la madera de forma artesanal. Lo hacen de forma ilegal, dado que no cuentan con los permisos ni salvoconductos requeridos para desarrollar la actividad.

³⁰ <http://www.valledelcauca.gov.co/asamblea/publicaciones.php?id=8762>

³¹ Para extraer, transportar, transformar, comercializar y utilizar madera de forma legal es necesario obtener unos permisos que otorgan cada autoridad ambiental departamental. En el caso de la Región Pacífico, la responsabilidad recae sobre las Corporaciones Autónomas del Valle del Cauca, Nariño, Cauca y Chocó. Hacer parte de la cadena sin el respectivo permiso o hacer subreportes de los registros convierte ilegal el producto.

³² <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/informe-exclusivo-madera-ilegal-nueva-mina-grupos-armados-colombia>

Por otro lado, se han detectado estructuras organizadas que se dedican a este negocio a gran escala; falsifican los salvoconductos, sub reportan la carga transportada o reportan especies prohibidas como si fueran legales y, en general, utilizan todo tipo de estrategias para evitar los controles de las autoridades. Estas últimas si bien han incrementado los esfuerzos y, consecuentemente, los decomisos, reconocen las limitaciones que tienen tanto operativas como de capacitación de los individuos para reconocer la madera ilegal.

En ese contexto, han surgido iniciativas que buscan crear alternativas de ingresos para las comunidades rurales del Pacífico, tal como el pago de servicios ambientales para su conservación. La agencia estadounidense de cooperación internacional USAID, a través del programa MIDAS, ha implementado proyectos en los que acuerdan con consejos comunitarios el pago de un valor por hectárea de bosque conservado. Esto genera, por un lado, un ingreso monetario estable a las comunidades, y por otro, un incentivo a la conservación del área forestal. El proyecto tiene como objetivo principal reducir la deforestación en la zona, y el reto es quitarle mano de obra a la tala ilegal, a través de una alternativa de generación de ingresos.

2.1.3 Sector de servicios: turismo y comercio

2.1.3.1 Sector turismo

El potencial del sector del turismo que tiene la región del Pacífico es notable y bastante evidente. La riqueza cultural, la amplia biodiversidad, los exuberantes paisajes y los exóticos sabores de su gastronomía hacen del Pacífico colombiano un lugar con todas las condiciones naturales y culturales para que la industria del turismo florezca.

El ecoturismo es el renglón con mayor potencial en el corto plazo. Tal como se observa en la Tabla 7, los principales atractivos turísticos con los que actualmente cuenta Buenaventura corresponden a sitios naturales ubicados en la zona rural del distrito. El avistamiento de ballenas, en Bahía Málaga, es quizá la actividad más reconocida a nivel nacional, y la que atrae a turistas más allá de del área metropolitana de Cali. Por otro lado, apenas destacan algunos sitios de interés en el área urbana, limitándose principalmente a los hoteles, que de por sí no son un atractivo turístico como tal.

De acuerdo a la Cámara de Comercio de Buenaventura, en 2011 estaban registrados 496 establecimientos entre hoteles, bares, restaurantes y similares. Estos establecimientos registrados generaron 1.968 empleos en 2011, un 27% menos que el año anterior. Esto indicaría que aunque el número de establecimientos permaneció estable entre 2010 y 2011, en promedio cada uno de estos empleó menos gente en 2011.

Es importante señalar que la Agenda de Competitividad para Buenaventura de 2012 destaca el aumento de la inversión en infraestructura hotelera, calculada en más de \$15.000 millones con una proyección a que aumente otros \$20.000 millones en los próximos años. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que este crecimiento en infraestructura hotelera no es necesariamente una respuesta a una masiva llegada de turistas. En Buenaventura, es usual que empleados de las

grandes empresas habiten de lunes a viernes en hoteles de la ciudad y se dirijan los fines de semana a Cali, de donde son la mayoría de este tipo de empleados no nativos, lo que crea un nicho bastante diferenciado para la industria hotelera de la ciudad.

Tabla 7. Principales atractivos turísticos de Buenaventura

Playas	Ríos	Hoteles y Restaurantes	Otros
Raposo y Santa Bárbara	Escarlete	Hotel Estación	Parque Néstor Urbano Tenorio
Santa Delicia	San Cipriano	Hotel Plaza Mar Boutique	Muelle turístico flotante
Papayal	Escalarete	Hotel Gran Hotel	Mural "Buenaventura 450 años"
Soledad	Sabaletas	Hotel Las Gaviotas	Catedral de Buenaventura
El Pital	Bajo Calima	Hotel Titanic	
De la Muerte	Cascada La Sierpe	Hotel Maguipi	
Concepción		Hotel Azul y Verde	
El Choncho		Hotel Capilla del Sol	
La Bocana		Restaurante Café Pacífico	
Piangüita			
Juanchaco			
Ladrilleros			
La Barra			
Bahía Málaga			
Isla Cangrejo			
Cayo Cangrejo			
Isla Palma			
Arrecife Los Negritos			
Golfo de Tortugas			

Fuente: Trujillo (2011)

En la temporada de avistamiento de ballenas de 2010, entre agosto y noviembre, se registraron alrededor de 13.000 visitantes en Buenaventura, de acuerdo a un informe de El Espectador³³. En la Semana Santa de 2013, las autoridades locales registraron alrededor de 19.000 visitantes en la zona de los ríos y 14.700 en la zona de las playas, aunque sin aclarar si esos datos hacen doble contabilidad de turistas que visitaron ambos sitios. Por su parte, el primer y único muelle turístico

³³ <http://www.elespectador.com/impreso/nacional/articuloimpreso-235846-el-nido-de-los-ballenatos>

flotante en el Pacífico colombiano³⁴ registra el movimiento anual de un promedio de 41.000 turistas, sin una tendencia clara hacia un aumento o disminución del flujo de visitantes.

No obstante, y como bien se reseña en el Plan Local de Empleo de 2012, pese a los atractivos turísticos existentes, los gobiernos locales no han implementado políticas claras para el fortalecimiento y emprendimiento del sector. La infraestructura hotelera, vial y de saneamiento básico es insuficiente, lo que aleja a la ciudad de convertirse en un destino turístico de talla nacional e internacional. Además, la violencia asociada a las actividades del narcotráfico que persiste en algunas zonas de Buenaventura ha forjado una percepción generalizada de inseguridad que aleja a potenciales turistas.

2.1.3.2 Sector comercio

El comercio es la principal actividad económica de Buenaventura. En los establecimientos registrados en 2011 en la Cámara de Comercio de Buenaventura se tiene que alrededor del 52% de las empresas en la ciudad están dedicadas a actividades comerciales, y generan el 35% del empleo formal. Este sector está caracterizado por alta informalidad de ventas ambulantes y cacharrereros (Ministerio del Trabajo, 2012).

De acuerdo con el Ministerio de Trabajo (2012), la actividad comercial en Buenaventura está fuertemente concentrada en el comercio minorista, con alrededor del 85% del total de establecimientos. Sólo el 4% corresponden a empresas de comercio al por mayor, mientras que cafeterías, heladerías y restaurantes representan alrededor del 11% de los establecimientos comerciales. Comparativamente, a nivel nacional, el comercio minorista concentra el 73% de los establecimientos, seguido por los hoteles, restaurantes y similares con una participación de 21%, significativamente superior a la proporción en Buenaventura. Por tamaño, la Cámara de Comercio de Buenaventura registra que el 96% corresponde a microempresas comerciales y 4% eran PYMES. Sólo había una gran empresa comercial registrada, Almacenes Éxito. Esta estructura de los establecimientos comerciales no es muy diferente a lo observado en el Valle del Cauca o a nivel nacional, en donde de acuerdo al Censo 2005 el 98% de los establecimientos comerciales son microempresas y menos del 2% son PYMES.

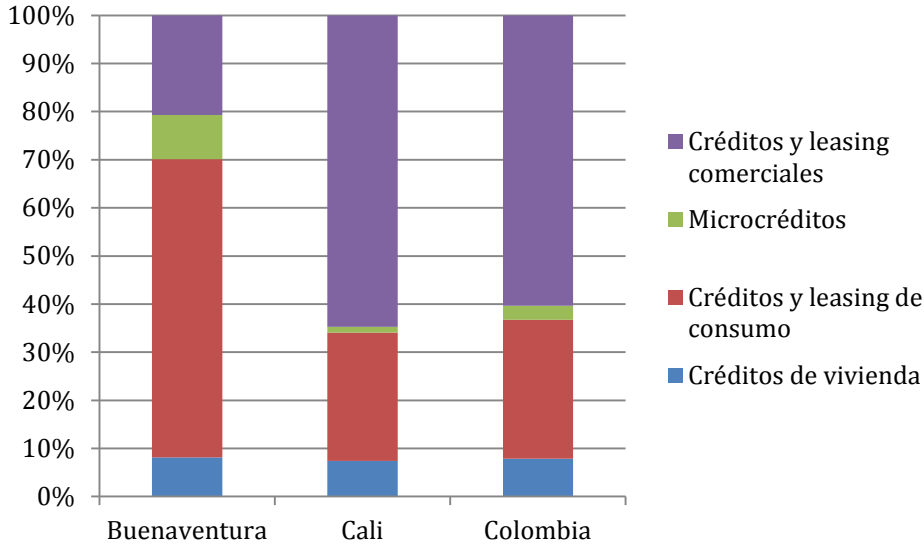
2.1.3.3 Sector financiero

En Buenaventura se encuentran sucursales de los principales bancos del país y no hay tasas de interés diferenciadas para esta ciudad. Ahora bien, de acuerdo a datos de la Superfinanciera, en Buenaventura la distribución por tipo de crédito es diferente a la de Cali y a la del promedio nacional. Los créditos de consumo en Cali y en Colombia representan el 28% del total de créditos otorgados, mientras que los créditos y leasing comerciales son el 62% de los créditos. En Buenaventura la proporción es justamente la opuesta, 62% son créditos al consumo y 21% son

³⁴<http://www.buenaventura.gov.co/categorias/38/62/informacion#sthash.WngYctFs.dpuf>

créditos comerciales. Los microcréditos en Buenaventura también son más importantes que en las otras zonas. Mientras que a nivel nacional representan 3% del crédito, en Buenaventura son el 9% como se muestra enseguida.

Gráfico: Distribución del tipo de crédito en Buenaventura, Cali y Colombia



Fuente: Superfinanciera, 2012

Esto parece indicar que la falta de inversión en proyectos rentables en Buenaventura no necesariamente es por falta de recursos para llevarlos a cabo. La baja demanda de crédito para actividades productivas puede ser porque no hay proyectos rentables o porque no se identifican. Ahora bien, para poder descartar dificultades para obtener financiamiento para proyectos productivos rentables sería necesario tener más información sobre las solicitudes de crédito aprobadas y rechazadas en Buenaventura. Sin embargo, no parece ser que esta sea la restricción principal al crecimiento económico de la ciudad.

2.2 ACTIVIDADES ECONÓMICAS ILEGALES

La economía ilegal en Buenaventura juega un papel importante en la ciudad. El narcotráfico, el contrabando, la extorsión y la minería ilegal logran incluso afectar a las empresas legales, impactar la producción local y desestimular la inversión privada legal (ANDI y otros, 2011).

2.2.1.1 Narcotráfico

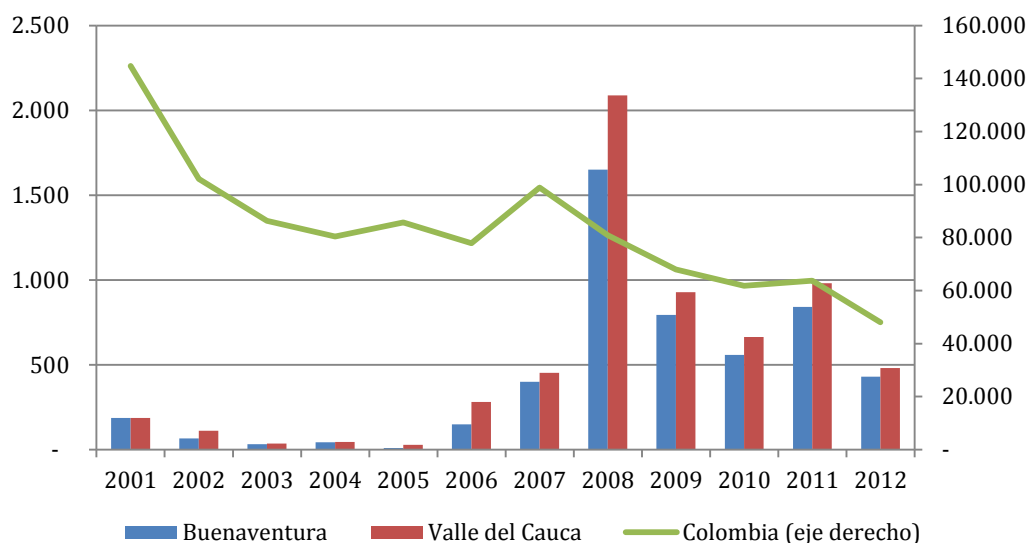
El tráfico de drogas es una de las actividades ilegales más rentables de la zona. Claramente, la importancia de Buenaventura en la cadena del narcotráfico no está en el cultivo de la hoja de coca. Su ubicación geográfica y la presencia del puerto más importante en el Pacífico, hacen de este

municipio un corredor estratégico para la exportación de drogas hacia Estados Unidos y para la importación y transporte de insumos químicos para la elaboración de la pasta base de cocaína.

Aunque el Valle del Cauca no ha sido un lugar importante para el cultivo de coca, la puesta en marcha del Plan Patriota en 2004 y la consecuente erradicación de cultivos ilícitos en Caquetá y Putumayo, hizo que parte de los cultivos se trasladaran hacia los departamentos de la región del Pacífico, especialmente hacia Nariño y Cauca. Esto llevó a que en 2006 se multiplicaran los cultivos en Valle del Cauca, y alcanzaran un máximo de 2.100 hectáreas en 2008. En este último departamento, históricamente los cultivos se han concentrado en Buenaventura, el cual ha albergado más del 80% de área sembrada de coca registrada entre 2001 y 2012. En ese último año se registró la menor área sembrada de la que se venía presentando desde 2009 (Ver Gráfico 8).

Gráfico 8. Cultivos de coca en Buenaventura, Valle del Cauca y Colombia 2001-2012

Hectáreas



Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (OUNDC). Cálculos propios.

Los puertos de Tumaco y Buenaventura se convirtieron en importantes centros de producción y comercialización de la cocaína que se produce en el Pacífico y el sur del país. En el caso de Buenaventura, también hay que decir que los crecientes esfuerzos de las autoridades por controlar el narcotráfico han hecho más difícil para los narcotraficantes exportar la droga. Por ello, el microtráfico al interior de la ciudad es cada vez más importante para el financiamiento de los grupos ilegales (ANDI y otros, 2011).

2.2.1.2 Minería

El municipio de Buenaventura forma parte de los núcleos productivos 15 y 16 del Distrito Minero del Valle. La actividad minera se concentra en explotaciones de oro, manganeso y material de arrastre para construcción (FGAUV, 2007).

La extracción se caracteriza por métodos de extracción artesanal. La mayoría de las unidades de producción son pequeñas y son de las comunidades afro descendientes asentadas en la zona. Los mineros dedicados a la explotación de oro lo hacen mediante barequeo en la región de Dagua, Bajo Calima, río Aguacalara y río Raposo. Las condiciones son precarias e inseguras.

Las explotaciones de manganeso apenas empiezan a tener un incipiente desarrollo pero el acceso hasta el sitio donde se localizan las minas es muy difícil y limitado por razones de orden público.

La extracción del material de arrastre se desarrolla en la mayoría de los casos de manera informal con baja capacidad técnica, organizativa y empresarial por la ausencia de procesos productivos que demuestren una visión empresarial. Igualmente, de acuerdo a la CVC, genera deterioro ambiental en los cauces (FGAUV, 2007).

Las extracciones, principalmente en material de arrastre, son intermitentes y tienen un comportamiento cíclico, dependiendo del grado de pluviosidad. En épocas de verano la extracción se dificulta porque la capacidad de arrastre de los ríos disminuye y por ende la producción de materiales; en épocas de invierno, la capacidad de arrastre y sedimentación aumenta, pero el alto nivel de las aguas dificulta la recuperación del material debido a la alta velocidad de las corrientes de agua y al aumento en su profundidad.

La explotación cíclica hace que desde el punto de vista económico los niveles de ingreso no sean constantes ni regulares. En la mayoría de los casos el ingreso no supera el salario mínimo legal vigente, generando ingresos mensuales por debajo de los \$433.700. No existe en la mayor parte de los casos contratos de trabajo legalmente estipulados para estos la remuneración consiste en un porcentaje de la producción pactado con el dueño de la mina y debido a las practicas artesanales de extracción, se la cataloga como una labor de subsistencia (FGAUV, 2007). En las empresas activas registradas en la Cámara de Comercio de Buenaventura en 2012 hay 453 empleos en minería (1.6% del total de empleos).

La minería que se da en la zona es no solo artesanal sino también en muchos casos ilegal. Esto no es único de Buenaventura. A nivel nacional, el 63 por ciento de las minas es técnicamente ilegal, dado que carece de supervisión gubernamental y de licencia, (Ministerio de Minas y Energía, 2012). La situación es similar en el Departamento del Valle del Cauca, donde de acuerdo a la información suministrada por la Agremiación de Mineros del Valle de 54% de las explotaciones son ilegales (FGAUV, 2007).

Si se analizan los datos por tipo de mineral, se ve que la proporción de ilegalidad es más alta para la producción de oro y material de arrastre, los principales minerales que se explotan en Buenaventura (Tabla 8).

Tabla 8. Unidades productivas por mineral en el Departamento del Valle del Cauca

Mineral	Áreas Productivas	Legales	Ilegales	Proporción ilegales (%)
Agregados pétreos	70	50	20	28.6
Arcilla	19	5	14	73.7
Bauxita	6	0	6	100.0
Caliza	30	24	6	20.0
Carbón	50	30	20	40.0
Manganeso	1	1	0	0.0
Material de arrastre	182	60	122	67.0
Oro	14	0	14	100.0
Total	372	170	202	54.3

Fuente: Gremivalle citado en FGAUV (2007)

Los problemas de legalización de la actividad acarrear problemas de tipo administrativo y policivo frente a las autoridades administrativas de los municipios, autoridad minera, autoridad ambiental y responsabilidad penal por el delito de explotación ilícita de yacimiento minero. Sin embargo las autoridades no se dan abasto para tomar las medidas correspondientes frente a estas explotaciones.

En los últimos años se ha visto una expansión de prácticas ilegales de minería como parte de circuitos de actores ilegales, narcotráfico y corrupción política. La minería ilegal permite evitar impuestos y normas laborales y ambientales lo que reduce los costos de producción y además da flexibilidad a los mineros para detener la explotación si los precios no son buenos. El ejemplo más claro de esta situación es la extracción de oro aluvial en el municipio de Zaragoza.

Explotación de oro aluvial en Zaragoza

Desde inicios del 2009 a la altura del kilómetro 23 en la vía Buenaventura Cali en el río Dagua se inició la exploración y explotación indiscriminada de oro aluvial sin tener en cuenta el Código de Minas ni ningún tipo de licenciamiento ambiental.

La zona afectada del río Dagua se encuentra en un área titulada al Consejo Comunitario de la Comunidad de la parta Alta y media de la Cuenca del río Dagua y en la reserva forestal de San Cipriano. Son 9.600 hectáreas, de las cuales un 60% aproximadamente está conformada por bosques primarios, donde el Consejo Comunitario prohíbe la extracción de madera y preserva el área como reserva natural (Colombia Punto Medio, 2011).

Desde épocas ancestrales se ha registrado minería artesanal en la zona, pero a partir de las obras de ampliación de la vía Cali – Buenaventura, y específicamente la extracción de gravas, se descubrió una importante reserva de oro aluvial, la que desató la fiebre del oro entre barequeros, inicialmente de lugareños, luego de personas procedentes de Buenaventura y otros municipios.

En el momento más grave de explotación en la región se reportaron hasta 10.000 trabajadores,

muchos de ellos de otras regiones del país, 220 dragas y cerca de 300 retroexcavadoras. Se calcula que en los 19 meses de mayor extracción se extrajeron entre 90 y 120 toneladas de oro³⁵. Los barequeros recibían entre \$50.000 a \$60.000 por onza (Colombia Punto Medio, 2011).

Esta extracción desordenada a gran escala trajo varios problemas a la zona y a la región. Localmente se generaron focos de zancudos transmisores de malaria y dengue hemorrágico, que afectan principalmente a niños y ancianos. Se afectaron también pequeñas quebradas que servían como acueductos a veredas de la zona que ahora son inservibles. La modalidad de minería a través de “topos humanos” o cúbicos que se ocultan en viviendas o cambuches localizados a lo largo de la carretera o del río Dagua han generado no solo daño ambiental, sino también un daño para la vía que puede perder su estabilidad. También a lo largo de este corredor está la línea férrea y algunas de las líneas del oleoducto, lo cual hace especialmente peligrosa la minería ilegal en la zona (Colombia Punto Medio, 2011).

Adicionalmente las excavaciones en la zona aumentaron la sedimentación arrastrada por el río Dagua, que afectó la profundidad del canal de acceso al puerto de Buenaventura, lo que implicó mayores inversiones en dragado para mantener la profundidad. Por último, se ha detectado contaminación por mercurio en peces de consumo humano en la zona. Y el daño ambiental causado a la cuenca del río que quedó destruida.

Estos problemas van acompañados de la presencia de grupos ilegales que por un lado controlan parte de la explotación y la venta del oro obtenido (los altos precios del oro hacen que se puedan obtener más ganancias a partir de la minería de oro ilegal que de la cocaína), y por otro lado cobran “vacunas” a los barequeros tradicionales.

El caso de explotación de oro en Zaragoza pone en evidencia las limitaciones de la autoridad para asegurar la explotación segura y ordenada de los minerales presentes en la zona, así como la compleja interacción entre comunidades en pobreza y grupos ilegales.

2.3 CAPITAL NATURAL Y DIAGNÓSTICO AMBIENTAL³⁶

Buenaventura es el primer municipio en extensión territorial del departamento del Valle de Cauca con 6.297 Km² y el segundo municipio con mayor cantidad poblacional del departamento con 384.402 habitantes, según proyecciones de población del DANE 2013. La mayor parte de la población del municipio habita en zona definida como urbana (91%), que abarca 2.160,9 hectáreas, porcentaje de urbanización superior al del departamento del Valle (87%) y al del país (76%) en el

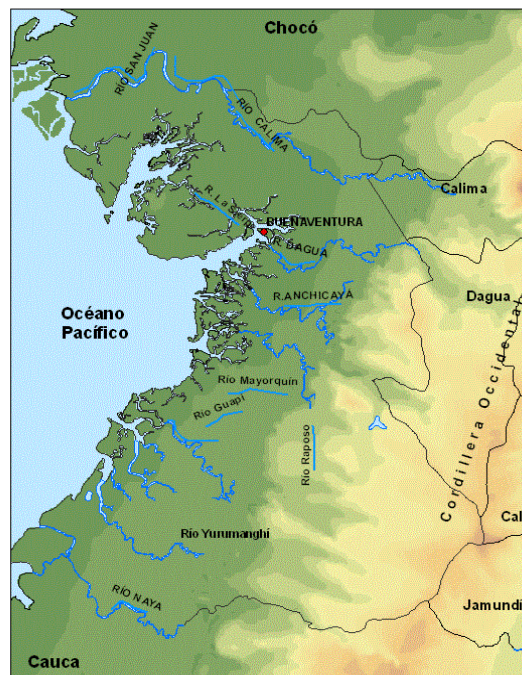
³⁵ Otras fuentes señalan que la producción total aproximada fue de unas 40 toneladas y que quedaría un volumen similar por explotar directamente o a través de recuperación secundaria.

³⁶ Acápito a cargo de Danny Ramírez

mismo año.

Buenaventura es el municipio de mayor extensión del departamento del Valle del Cauca, rico en fauna, flora y minerales, goza de una privilegiada posición geoestratégica; en la ciudad se encuentra el terminal marítimo más importante de Colombia.

Buenaventura limita al norte con el departamento del Chocó, al oriente con los municipios de Darién, Dagua, Santiago de Cali y Jamundí, al sur con departamento del Cauca y al occidente con el Océano Pacífico. Está atravesada por nueve cuencas hidrográficas que desembocan en el océano pacífico: Calima, San Juan, Dagua, Anchicaya, Raposo, Mayorquín, Cajambre, Yurumanquí y Naya. Además de las bahías de Málaga y Buenaventura; posee la zona rural más extensa del departamento, lo que la convierte en una zona de gran riqueza ambiental y de biodiversidad. Sus coordenadas son 3° 50` 00" de latitud norte y 77° 00` 00" de longitud oeste con una extensión de 6.297 kilómetros cuadrados y a una altura de 7 metros sobre el nivel del mar.



Buenaventura se encuentra dividida en un territorio insular (Isla del Cascajal) y un continente los cuales los une el puente El Piñal, que tiene aproximadamente doscientos metros. En la zona urbana se localizan 12 comunas a las que pertenecen 157 barrios, 19 corregimientos, 35 Consejos Comunitarios y 22 asentamientos indígenas.

La zona rural del municipio se encuentra conformada por un sistema de cuencas hidrográficas, la zona costera y la plataforma continental. Se caracteriza por contar con concentraciones mayores

de población que oscilan entre los 100 y 4.000 habitantes, donde su sistema de asentamientos disperso y lineal es poblado por familias a lo largo de los ríos, quebradas y la zona costera.

Dentro de la zona costera sus dos ecosistemas más importantes son la Bahía de Buenaventura y la de Bahía Málaga, en cuya zona de influencia se encuentran esteros y áreas de manglar.

La principal actividad de la ciudad es la portuaria, que incluye el intercambio de mercancías que realiza el país y la región del occidente colombiano a través de Buenaventura. Dentro de la actividad portuaria existen actividades que generan riesgo ambiental como son: el manejo de carbón, el almacenamiento de hidrocarburos, sustancias nocivas o químicos y el manejo de gráneles sólidos.

Esta situación a su vez provoca impactos ambientales que le son trasladados a la ciudad y que se manifiestan en una significativa contaminación atmosférica y sónica, sumado al aumento de riesgos por accidentes, deterioro de las vías, congestión vehicular, trepidación y en el incremento del volumen de hidrocarburos usados que debe manejar la ciudad para atender los automotores y naves.

La bahía de Buenaventura presenta un grave problema de sedimentación, principalmente atribuido a los aportes que realizan los ríos Dagua y Anchicayá, que obligan a costosos y frecuentes dragados del canal de acceso al muelle y de la zona de maniobras.

Por otro lado, la de ser lugar de recepción y de movilización de miles de turistas que llegan en temporadas altas y bajas de regiones próximas a la del Pacífico, constituye una carga de población flotante, que junto con la que desarrolla actividades económicas de manera permanente, generan diversas manifestaciones de deterioro del medio relacionadas con la producción de basura y la generación de aguas residuales.

Una base significativa de los problemas ambientales de la ciudad de Buenaventura tiene que ver con las características del área natural donde está localizada, situación que ha provocado dificultades en su proceso de desarrollo.

La seguridad física de la ciudad es amenazada por fenómenos naturales como los maremotos (tsunamis) y los terremotos, y los inducidos, como las inundaciones, avalanchas, explosiones, incendios y atentados, que si bien presentan baja ocurrencia, preocupan por su incidencia ambiental.

La seguridad física de la ciudad también se ve afectada por las marejadas ocasionadas por la coincidencia de la marea alta, en especial las de puja, con vientos provenientes del mar que elevan el nivel de éste por encima de los valores esperados e incrementan su energía, obteniendo un potencial destructivo que puede afectar las viviendas palafíticas en zonas de bajamar, agravado por la baja profundidad de sus cimientos. Los asentamientos en zonas de bajamar presentan riesgo por ocupar suelos inestables y propensos a la licuación.

La ciudad presenta una gran fragilidad geológica tanto en la zona insular como continental, producto de estar asentada sobre un área fallada y con probabilidades de sufrir movimientos telúricos que pueden ocasionar el fenómeno de licuación en las zonas bajas de la ciudad con suelos formados por depósitos de sedimentos cuaternarios (recientes) y que las zonas altas con terrenos terciarios saturados de humedad pueden ocasionar movimientos de masa.

Entre los principales factores cuya combinación ha dado como resultado una débil cultura ambiental, se encuentran:

- La incidencia de los procesos migratorios rurales-urbanos que han contribuido a la pérdida de prácticas culturales ancestralmente conservacionistas.
- La reproducción en el contexto urbano de las condiciones sanitarias deficientes propias de las zonas rurales y que se manifiestan de manera tácita en los asentamientos palafíticos de las zonas de bajamar y en la utilización de los pobladores de depresiones conectadas a los drenajes naturales en donde vierten todo tipo de residuos, agravado por la bajo recolección municipal.
- La presión de la demanda de servicios públicos domiciliarios que al no encontrar respuesta lleva a los habitantes a disponer y usar el territorio y la infraestructura de modo indebido, desperdiciando el agua principalmente.
- Contaminación por aguas residuales, gases, partículas, ruidos y residuos sólidos.

Los residuos sólidos y particularmente la basura ha sido históricamente uno de los problemas de conflicto socio ambiental e institucional más críticos de la ciudad; esta fuente de contaminación que impacta el suelo por lixiviados y olores nauseabundos, contaminación visual, contribuye además a la aparición de vectores de enfermedades que impactan la salud humana y afectan la competitividad de la ciudad al no contar con un Plan de Manejo Integral de Residuos que esté en funcionamiento

La planeación y la gestión ambiental local son débiles debido a la escasa disponibilidad de recursos técnicos y financieros, y la falta de coordinación interinstitucional.

La zona rural de Buenaventura se caracteriza por su alta biodiversidad y endemismo, que constituye una de sus grandes riquezas. A pesar de que la zona rural presenta aún un alto grado de cobertura vegetal, a diferencia de los demás municipios del Departamento, esta presenta problemas asociados tanto a fenómenos naturales como a las acciones antrópicas. Además, no existe un ordenamiento del recurso bosque para determinar la disponibilidad del recurso y que sirva como elemento para la toma de decisiones en el otorgamiento de permisos o autorizaciones de aprovechamiento forestal en el territorio.

Las actividades tradicionales de carácter productivo, que regularmente se realizan en la zona (colonización, explotación forestal, minería, entre otras) han generado progresivas alteraciones degradantes del medio natural tales como: destrucción del bosque y cambio de uso del suelo como resultado de la colonización no dirigida; explotación reiterada e intensiva del bosque de segundo crecimiento; modificación del paisaje (especialmente por la tala rasa y la explotación minera con dragas) y de la vegetación con disminución de la biodiversidad; apertura

indiscriminada de espacios selváticos; crecimiento de la población; incremento de la demanda de bienes y servicios.

Las principales situaciones o variables críticas ambientales identificadas en la zona rural son:

- Deficiente gestión ambiental municipal. No existe una dependencia del municipio que apropie la implementación de las acciones ambientales concertadas en el POT.
- Aprovechamiento no sostenible de especies, incluyendo la pesca, al igual que el mercado ilegal de fauna, utilizado para mascotas, caza, etc.
- Sobreexplotación de materiales de arrastre y minería sobre todo del río Dagua, que está afectando las comunidades étnicas y la producción primaria de la bahía, debido a la necesidad de dicho recurso para el desarrollo de las obras del vía alterna interna y demás obras civiles de la ciudad.
- El manejo de los combustibles que abastecen la región presentan riesgos de contaminación de las aguas e incendios.
- Actitudes ciudadanas de irrespeto hacia el medio natural y construido y uso inadecuado de los recursos naturales.
- Incompatibilidades en el uso del suelo, por la ocupación de zonas de riesgo.
- Contaminación de los cursos de agua, por sedimentación y metales pesados por efecto de las acciones anti técnicas usadas por la minería, por hidrocarburos (ejemplo, Bahía de Buenaventura) o por la disposición en ellos de residuos sólidos y aguas residuales. Alterando además el paisaje, la calidad del agua y las comunidades de organismos dulceacuícolas y estuarios.
- Inundaciones por desbordamientos de los ríos, por sedimentación de cauces o cambios en la hidrodinámica por acciones antrópicas.
- Erosión por pérdida de capa vegetal producto de acciones de deforestación, en las cuencas altas de los ríos Dagua y Anchicayá principalmente, que drenan a la Bahía, trayendo consigo sedimentación y alteración de los recursos hidrobiológicos.
- Pérdida de recurso de biodiversidad por acciones de distinto tipo como manejo no sostenible de recursos forestales, mineros y pesqueros. Esta riqueza también se ve afectada por el nivel de intervención del manglar para la explotación maderera, alterando este ecosistema de amortiguación en los cuales habitan gran cantidad de organismos que utilizan este lugar como sitio de reproducción y refugio.
- El desarrollo de actividades turísticas y recreativas y construcciones que contaminan las playas.
- Ubicación de asentamientos en zonas de protección o de reserva que alteran el hábitat natural y los recursos para la sostenibilidad humana, es el caso de la ocupación actual de las reservas naturales de San Cipriano-Escalerete y el Parque Farallones.
- Manejo y disposición inadecuada de los residuos sólidos (basuras) como es el caso del botadero de Córdoba, el cual presenta una corta vida útil y se hace necesario la clausura del mismo.
- Contaminación de ríos y quebradas por aporte de aguas residuales como las generadas por balnearios, hoteles turísticos, lavaderos de vehículos y asentamientos humanos.
- Remoción de lechos de ríos por la explotación de materiales pétreos.
- Cambios en la dirección de los cauces de ríos y quebradas por remoción de tierra para los procesos de saca de madera.
- Inundaciones por desbordamiento de los ríos de modo irregular, por distintas acciones antrópicas en las riveras.

- Pérdida de recursos de biodiversidad por acciones de distinto tipo, especialmente por saturación en su explotación, captura y manejo no sostenible.
- Intervención del manglar para la explotación maderera y alteración de los ecosistemas de amortiguación.
- Contaminación de cursos de agua por actividades relacionadas con el uso de hidrocarburos.
- La alta explotación minera ilegal principalmente que afecta el recurso hídrico, forestal y sobre todo el deterioro del suelo y subsuelo.

En resumen, Buenaventura es catalogado como uno de los municipios de mayor riesgo por fenómenos naturales y la forma como sus habitantes han ocupado el territorio. La zona urbana presenta riesgos inminentes y en la zona rural, localidades como Juanchaco, Cisneros, La Plata y un sector de Puerto Merizalde deben ser reubicadas junto a otros pequeños centros poblados.

Sin embargo, Las ventajas del capital natural de Buenaventura están dadas por el gran potencial del aprovechamiento de la biodiversidad, del abundante recurso hídrico para consumo humano y generación de energía eléctrica, al igual que la existencia de una vasta red de esteros para la navegación artesanal y para el aprovechamiento ecoturístico, tanto como playas y ríos.-

2.4 PROYECTOS ESTRATÉGICOS EN BUENAVENTURA

Esta sección revisa los proyectos de desarrollo que se han planteado para Buenaventura desde el nivel nacional, regional y local. Se describen los principales planes y proyectos haciendo énfasis en los que tienen incidencia sobre el desarrollo económico del municipio.

2.4.1 Proyectos propuestos desde el Gobierno Nacional

Para el Gobierno del presidente Santos, el desarrollo social y económico de la ciudad de Buenaventura está considerado como un objetivo estratégico para el país. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 reconoce esa importancia y mencionan la necesidad de llevar a cabo proyectos de impacto regional y nacional como la consolidación de la Red Férrea del Pacífico, la adecuación del corredor vial entre Bogotá y Buenaventura, el dragado de los canales de acceso a los puertos marítimos y la construcción del puerto de Aguadulce. Básicamente, se enfatiza en la necesidad de invertir en infraestructura para mejorar la competitividad de las actividades portuarias y de logística. Al día de hoy, destacan dos mega-proyectos que buscan mejorar el acceso y conectividad de Buenaventura con el país y el mundo: la construcción de la doble calzada entre Buga y Buenaventura –aunque no estaría lista antes de 2015- y la profundización del canal de acceso en la bahía externa.

Además, tal como lo expuso en el 4° Simposio de la Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional (FITAC) el Gobierno considera a Buenaventura no sólo como un lugar estratégico en el Pacífico colombiano, sino también como la capital de la denominada Alianza del Pacífico, un bloque comercial que tiene como países miembros a Colombia, México, Perú y Chile. En ese contexto, se hace prioritario para el Gobierno hacer de Buenaventura una ciudad exitosa y

por ello lanzó el llamado Plan Buenaventura Próspera. La estrategia integral del Gobierno Nacional para con la ciudad se articula en cuatro componentes: conectividad, desarrollo urbano, desarrollo empresarial y desarrollo social.

En el componente de conectividad, además de la doble calzada y el dragado de los canales de acceso, se considera tanto la construcción de la segunda línea de energía como la de una planta regasificadora con el respectivo gasoducto que conectaría al puerto con Yumbo. En particular, la construcción de la segunda línea de energía eléctrica se hace prioritaria para la ciudad, puesto que la existencia de una sola línea la ha hecho muy vulnerable a los problemas que se pueden presentar en la infraestructura energética. En 2012, un atentado de las FARC a una torre de energía dejó sin luz a la ciudad durante tres días, lo que dejó pérdidas calculadas en más de 10.000 millones de pesos. Además, se prevé un crecimiento del 60% en el consumo de energía durante los próximos cinco años, impulsado por el desarrollo de los importantes proyectos empresariales y portuarios que se tienen previstos. Es por eso que resulta vital para la ciudad la construcción de esta línea. La obra, que será ejecutada por EPSA, tiene un valor aproximado de \$30.000 millones y estaría lista para mediados de 2014. Sin embargo ha tenido problemas para conseguir la licencia ambiental. La planta regasificadora no ha pasado de la etapa de formulación.

En el componente de desarrollo urbano, la propuesta del Gobierno se centra en el fortalecimiento institucional y en la gestión de grandes proyectos ciudad-Nación. Con el apoyo de Findeter, la idea general es crear confianza y mejorar la capacidad de gestión local, a través del asesoramiento en temas de ordenamiento territorial, gestión fiscal, desarrollo urbano, movilidad, educación y agua y saneamiento, y con un apoyo especial con respecto al manejo del POT y la Ley de Distritos. La gestión de grandes proyectos pasa principalmente por la elaboración de un 'Master Plan' para Buenaventura. Este documento integraría las diferentes iniciativas de crecimiento y desarrollo social, ambiental, industrial, logístico y portuario y sería la hoja de ruta para el desarrollo de Buenaventura para los próximos 30 años. El diseño estará a cargo de la firma española Esteyco, estaría listo a mediados de 2014 y se estima que con esas herramientas el Gobierno Nacional entregue recursos por más de \$600 mil millones para hacer realidad dicho plan³⁷. También se destacan otros proyectos en los que habría participación del Gobierno Nacional, como la construcción del Malecón Bahía de la Cruz en el borde sur-occidental de la isla Cascajal, el cual tendrá un área total de 180.000 metros cuadrados y también se destaca la elaboración de estudios de movilidad de transporte público que contrató el DNP, para proponer estrategias en temas de logística, tránsito y transporte.

El componente de desarrollo empresarial se enfoca en las denominadas 'apuestas productivas'. Inicialmente se pretende identificar dichas propuestas, para luego así concertar proyectos de largo plazo y garantizar la participación ciudadana, todo esto teniendo como base principalmente a los ejercicios anteriores realizados por la Universidad del Valle (2011) y Econometría (2010).

³⁷ Según El País del 9 de septiembre de 2013.

Finalmente, en el componente de desarrollo social se busca articular la oferta institucional para garantizar un mayor impacto social de los proyectos. Inicialmente se tiene propuesto la construcción de un mega colegio con capacidad para 1.400 niños por un valor de \$16 mil millones, así como la instalación de 1.300 conexiones intra domiciliarias que beneficiarían a 5.000 personas. Adicionalmente, el Departamento de Prosperidad Social (DPS) y la Fundación Carvajal firmaron un convenio para llevar a cabo una estrategia innovadora de focalizar las familias con mayores necesidades y llevarles la oferta del Estado. A través de este convenio se beneficiarían 3.500 familias durante 2013, con una proyección general en la que participarían un total de 17.000 familias de 17 barrios de las comunas 3, 5, 10 y 12.

2.4.1.1 Inversiones en el sector portuario

Las inversiones planeadas en el sector portuario superan los 1.500 millones de dólares en los próximos años. Se destacan los tres proyectos con los que se busca ampliar la capacidad de la zona portuaria: la Terminal de Contenedores de Buenaventura (TCBuen), el Puerto Industrial de Aguadulce y el Terminal Marítimo del río Dagua.

El primero de ellos, TCBuen, inició operaciones en 2011, y tuvo una inversión inicial de 250 millones de dólares en su primera fase. Se encuentra ubicado en la zona continental de Buenaventura. Entre 2011 y 2012 aumentó un 80% su volumen de carga, al pasar de 1,7 millones de toneladas a un poco más de 3 millones. Para 2012, ya alcanzó a representar el 30% de la carga de la SPR. En ese mismo año se inició la construcción de la segunda fase, con una inversión de 110 millones de dólares, y que estaría lista para el primer semestre de 2014, a pesar que estaba contemplada inicialmente para empezarse a construir en 2017. Esta ampliación se hizo necesaria antes de tiempo por los requerimientos del mercado, y duplicará la capacidad actual de esta terminal.

Para el Puerto Industrial de Aguadulce, por su parte, se estima una inversión inicial de 400 millones de dólares³⁸. Ubicado en la península de Aguadulce, al norte de la Isla Cascajal, este complejo portuario también contaría con un parque industrial, para así permitirle a las empresas importadoras aumentar el valor agregado de sus productos con fines de exportación (Pérez, 2007). La fase final del proyecto tendría capacidad para movilizar 15 millones de toneladas por año. Por el momento, se encuentra en construcción 21 kilómetros de una vía alterna que daría acceso al puerto de Aguadulce y estará terminada a mediados de 2014. Una vez finalizada la carretera, se daría inicio a las obras del puerto propiamente dichas, del que se espera empiece a funcionar a mediados de 2015³⁹.

³⁸ Según Portafolio del 17 de junio de 2013.

³⁹ Según El País del 14 de febrero de 2013.

Por otro lado, el terminal marítimo Delta del río Dagua tiene un plan de inversiones estimado en alrededor de 700 millones de dólares y que estarán distribuidos en cinco etapas. Este macro proyecto, definido como un puerto multipropósito, contempla la puesta en marcha de ocho áreas portuarias, una zona de industria liviana, un puerto pesquero con plantas procesadoras y una pequeña zona comercial. El proyecto, ubicado al sur de la bahía de Buenaventura, contempla también la construcción de una carretera para conectar al terminal marítimo con la ciudad de Buenaventura.

2.4.1.2 Proyectos para mejorar la conectividad

Adicionalmente a los proyectos de expansión portuaria, vale la pena resaltar otros macroproyectos regionales, que mejorarán la conectividad de Buenaventura con el país y el mundo. Por un lado, está la doble calzada Buga-Buenaventura, la cual empezó a construirse en 2007 y ha sufrido numerosos retrasos y sobrecostos, por cuenta de las licencias ambientales, la gestión predial, la presencia de minería ilegal, las lentas ejecuciones, entre otras causas. En 2012 desde la Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada de la Presidencia⁴⁰, se conformó un equipo de seguimiento al proyecto junto con el Observatorio de Infraestructura del Valle para supervisar la obra e identificar cuellos de botella, lo que ha facilitado el ritmo de ejecución. Dado que el proyecto está conformado por varios contratos; algunos son de obra pública (Invías) y otros son por concesión (ANI), no es posible establecer una única fecha de finalización de toda la vía. Aún hay dos tramos que se licitarán a fines de 2013. Es así que la doble calzada entre Buga y Buenaventura, aunque ahora avanza a mejor ritmo, no estará lista antes de 2015.

Por otro lado, otro de los macro proyectos es el dragado del canal de acceso de la bahía de Buenaventura a 13,5 metros en la parte externa (de la boya de mar a la Bocana) y 12,5 metros en la parte interna (desde la Bocana hasta los muelles). Los trabajos se entregaron oficialmente en febrero de 2013, dentro del plazo previsto, con un costo total de menos de 30 millones de dólares, un 50% inferior a lo inicialmente presupuestado. Esta obra permitirá recibir buques de gran calado en el puerto de Buenaventura, que antes no podían entrar.

2.4.1.3 El Plan Local de Empleo de Buenaventura

El Ministerio del Trabajo, con el apoyo de USAID y la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), y en el marco del Programa Nacional de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las políticas de empleo, emprendimiento y generación de ingresos, publicó en 2012 el Plan Local de Empleo para Buenaventura. El documento tiene como objetivo servir de insumo base para el desarrollo de esta ciudad, a partir de la creación de un mercado de trabajo que genere alto valor agregado, el impulso del emprendimiento y la proyección empresarial y el fortalecimiento

⁴⁰ Ver <http://www.ccc.org.co/revista-accion-ccc/17062/buenaventura-es-prioridad-para-el-gobierno-nacional.html>

institucional de la ciudad. El desarrollo de este plan local de empleo se enmarcó en una estrategia del Ministerio del Trabajo en el que se encargó de apoyar y acompañar durante el diseño de estos documentos en 16 municipios con altos índices de desempleo, con la idea fundamental de fortalecer a futuro el ‘Servicio Público de Empleo’.

A partir de un diagnóstico de la situación socioeconómica de Buenaventura, esta propuesta se articula a partir de tres ejes estratégicos: calidad del empleo, emprendimiento y clima de inversión y promoción. Para ello desarrolla una lista de proyectos que en líneas generales buscan fortalecer los sectores con mayor potencial: pesca, puerto, turismo y madera, mejorar la educación, impulsar el emprendimiento, mejorar el acceso al microcrédito y desarrollar la infraestructura logística e institucional para hacer de Buenaventura una ciudad-puerto de clase mundial.

El primer eje, empleo de calidad, surge a partir de la lectura que se hace del mercado laboral de la ciudad. Un alto desempleo, sumado a una generalización de la informalidad y los bajos ingresos, y en un contexto en donde las principales actividades económicas no ofrecen nuevas alternativas de empleo, son las principales características de la crítica situación de Buenaventura. En ese sentido, los programas y proyectos desarrollados en este eje buscan promover la generación de empleo formal y de ingresos más estables para los bonaverenses. En particular, se tiene como objetivo la disminución del 10% del desempleo en el primer año.

Dentro de este eje, se destacan dos programas en particular: i) fortalecimiento de la productividad y competitividad de los sectores potenciales y ii) promoción económica e igualdad en materia de empleo. Los proyectos de estos programas buscan fortalecer y reactivar los principales sectores económicos de Buenaventura (logístico y portuario, pesca, turismo e industria maderera) así como caracterizar el mercado laboral de la ciudad y promover el encuentro entre oferta y demanda laboral (ver Anexo 1 para el listado completo de proyectos). Igualmente, se listan dos macro proyectos regionales de infraestructura, con el que se lograría mejorar la conectividad del municipio y así permitir el fortalecimiento de las actividades productivas al interior de éste.

La inversión en la reactivación de los sectores de pesca, turismo y en la industria maderera se acerca a los \$240 mil millones. Sin embargo, los recursos están muy concentrados en el sector de la pesca, el cual concentra cerca del 90% del total del monto estimado. Para esta actividad se destaca el proyecto para la reactivación de la pesca atunera con una inversión de \$171 mil millones, así como la creación de un fondo nacional para otorgar créditos, con \$40 mil millones. Los demás proyectos oscilan entre los \$100 y \$1.200 millones, especialmente para proyectos de pesca artesanal y actividades acuícolas.

Por otro lado, los proyectos para la industria maderera tienen un valor estimado de alrededor de \$17 mil millones, de los cuales \$10 mil millones se destinarían a la creación de un centro de desarrollo productivo y tecnológico para fomentar el emprendimiento. Los otros \$7 mil millones se destinarían para la construcción de un parque industrial y de procesamiento de la madera. Finalmente, para la industria del turismo, se tienen destinados un poco más de \$7 mil millones, de los cuales sobresalen los cerca de 3 mil millones se invertirán en la creación del Museo Marino de

la Ballena Yubarta y del Museo del Pacífico Vivo y \$900 millones para el fortalecimiento del sector turístico y la misma cantidad se destinarían para la seguridad y protección del turista.

El segundo eje, Fortalecimiento y Emprendimiento, surge a partir tanto del alto desempleo como de la persistente informalidad que existe en el mercado laboral de Buenaventura. Por ello, el objetivo central de los programas y proyectos de este eje es motivar el surgimiento de iniciativas para el fomento de la cultura del emprendimiento. En particular, se tiene como meta la reducción del 10% del desempleo en el distrito en el primer año, la formalización de 1.000 empresas en los primeros dos años y la colocación de al menos 1.000 microcréditos para la inversión empresarial.

Este eje está compuesto por dos grandes programas: i) mejoramiento de las condiciones de acceso a los servicios de créditos y ii) apoyo al emprendimiento regional del Pacífico vallecaucano. Igualmente, se listan dos macro proyectos regionales, que se articularían con los programas mencionados. En el Anexo 2 se presenta la lista de los proyectos que componen cada programa, así como el valor que se destina a cada inversión.

Para mejorar el acceso al crédito empresarial se tienen presupuestados cerca de \$7.000 millones, los cuales están prácticamente distribuidos en dos programas de microcrédito: Buenaventura Produciendo y Programa de microcrédito a las empresas. Por otro lado, para el apoyo al emprendimiento se tienen recursos por algo más de \$16.000 millones. Para este programa, el proyecto con más recursos es un centro para el emprendimiento y capacitación para la producción a partir de madera y fibra de vidrio, con \$6.000 millones, pero que apenas está en etapa de 'idea de proyecto'. Le sigue en importancia según el monto de la inversión un proyecto para la creación de empresas por parte de madres cabeza de familia, jóvenes y discapacitados, con \$3.600 millones. Otros de los principales proyectos son la creación del Museo Etnográfico de la Escuela de Artes y Oficios con recursos que alcanzan los \$2.200 millones y la adecuación y fortalecimiento de los vendedores ambulantes del centro, con \$2.000 millones. Destacan otros proyectos con recursos más limitados, como el fortalecimiento de unidades productivas juveniles con \$600 millones, el proyecto agroindustrial de la papa china con algo más de \$400 millones y el proyecto Buenaventura Gastronómica con \$270 millones. Se enumeran otros proyectos cuyo impacto es muy limitado o cuya población objetiva es muy específica y limitada, algo no muy adecuado para un gran plan local de empleo. Hay que decir que aunque el monto de algunos proyectos es muy importante, no es clara la existencia de un eje conductor de dichos proyectos; en cambio, la percepción que queda es que cada uno le apunta a objetivos, aunque similares, desarticulados entre sí.

A nivel de macro proyecto regional se destaca el Fondo Emprender del SENA. Este es un Fondo creado por el Gobierno Nacional con el objetivo de financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrollados por alumnos o egresados del SENA, por lo que se articularía con el objetivo del segundo eje del Plan Local de Empleo de Buenaventura. De forma similar, por parte de BANCÓLDEX, se otorgarían cupos especiales de apoyo a la formalización de micro y pequeñas empresas, en el marco de una línea especial de crédito que tiene este banco para población vulnerable, y en particular, desplazados por la violencia.

El tercer y último eje del Plan Local de Empleo para Buenaventura se denomina Clima de Inversión y Promoción. El objetivo de este eje es el fomento de acciones para hacer de Buenaventura una zona atractiva para la inversión tanto local como nacional e internacional. Para ello, se diseñaron dos programas: i) normatividad favorable para la inversión y ii) Buenaventura, ciudad-puerto de clase mundial (ver Tabla 9). El primer programa tiene dos metas puntuales: por un lado, actualizar y reglamentar el POT del distrito, para así normalizar el uso de la tierra en Buenaventura, y por otro, implementar y desarrollar la normatividad que regule la actividad de la ciudad para los próximos cuatro años, contados desde 2012.

El segundo programa, por su parte, lista iniciativas que buscan hacer de Buenaventura una ciudad más competitiva a nivel mundial. Por ello, se proponen algunos proyectos mínimos para alcanzar en el futuro la categoría de ciudad-puerto de clase mundial, como la creación de la Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad, el desarrollo de infraestructura vial, aeroportuaria y marítima, crear un sistema estratégico de transporte para Buenaventura y elevar el distrito a primera categoría, logro que ya se alcanzó en octubre de 2012. Adicionalmente, se tienen presupuestados \$2.500 millones para realizar un proyecto de City Marketing, lo cual implica la creación de una marca-ciudad y toda una estrategia de generación de reconocimiento y percepción que permita posicionar a Buenaventura como un lugar atractivo para vivir, invertir y visitar.

Adicionalmente, se menciona un macro proyecto regional, que tiene que ver con un programa de integración entre los municipios del Valle del Cauca. En particular, éste tiene como objetivo intercambiar ideas para coincidir en una agenda y proyectos con intereses y beneficios comunes. La idea subyacente es que los municipios comparten dinámicas sociales y económicas similares, por lo que también tienen problemas comunes con soluciones que también pueden compartir, especialmente en temas de movilidad y conectividad.

Tabla 9. Proyectos de inversión de naturaleza económica del eje Inversión y Promoción

Proyecto	Valor	Programa
Distrito elevado a primera categoría	\$ -	Buenaventura, ciudad puerto de clase mundial
Constitución de la Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad	\$ -	
Sistema Estratégico de Transporte en Buenaventura	\$ -	
City Marketing	\$ 2.500.000.000	
Programa de Integración Regional (Municipios del Valle del Cauca)	\$ -	Macroproyectos regionales
Ajuste al POT	\$ -	Normatividad favorable para la inversión
Normatización del proceso de consulta previa (reglamentación Ley 70 de 1993)	\$ -	

Fuente: Ministerio del Trabajo (2012). Elaboración propia

2.4.2 Proyectos propuestos desde lo local

2.4.2.1 Plan de Desarrollo de Buenaventura 2012-2015

La dimensión económica del último Plan de Desarrollo de Buenaventura (PDB) está compuesta por tres estrategias que buscan el fortalecimiento de la base económica, el aumento de la productividad y el aprovechamiento de la dotación de los capitales natural, físico y humano para así elevar la competitividad del distrito⁴¹.

El Anexo 3 lista las principales iniciativas que tienen impacto en la actividad económica en Buenaventura, los municipios cercanos y la Región del Pacífico. A través de dichos proyectos se busca dar forma a las políticas de la dimensión económica. Vale la pena destacar que muchas de esas iniciativas no son nuevas, y otras tantas se enmarcan dentro de estrategias regionales y nacionales que van más allá del alcance administrativo, político y económico que pueda tener el gobierno local de Buenaventura. Igualmente es importante señalar que el Plan de Desarrollo no establece un presupuesto para estas acciones y en los planes de acción sectoriales no necesariamente se incluyen.

2.4.2.2 Agenda de Competitividad de Buenaventura

Uno de los ejercicios de identificación de sectores promisorios y acciones de intervención más completos y reconocidos fue el realizado por la Universidad del Valle en 2012 para la elaboración de la Agenda de Competitividad de Buenaventura. Por esa razón, se retoma en esta sección las propuestas hechas en el documento, puesto que han de servir de base para la formulación de proyectos productivos en Buenaventura.

En esta propuesta se toma como base inicial un criterio geoeconómico en el que se diferencian cuatro zonas del territorio de Buenaventura: el área urbana no portuaria, el área portuaria, el área rural y el área de interconexión con el resto del país. Cada una de estas áreas tiene unas actividades predominantes y diferentes entre sí, pero que se complementan, y en las que también surgen problemas y desafíos comunes. Desde esta óptica, la intervención se debe hacer teniendo en cuenta esta diversidad geoeconómica, para así garantizar una intervención integral y promover la integración socioeconómica y la transformación productiva de Buenaventura.

Se recomienda el fortalecimiento de actividades productivas que garanticen la generación de valor agregado, y permitir así el crecimiento de empleos más calificados y con mejores ingresos. Igualmente, se propone que la identificación de otras actividades productivas emergentes se caractericen por: i) ser consecuentes con las tendencias de demanda mundial y tengan proyección

⁴¹ Para una descripción completa ver el anexo del Componente Social de este informe.

a nivel nacional e internacional, ii) que tengan potencial en la creación de eslabonamientos productivos, iii) que generen valor agregado y se pueda incorporar innovación tecnológica en los procesos productivos y v) que sean consecuentes con las apuestas productivas del Valle y del país.

Además, de manera transversal, se insiste en la necesidad de tomar acciones integrales que garanticen el desarrollo de las actividades económicas, pues dadas las limitaciones que tiene la ciudad, es indispensable trabajar en ello. De manera específica, la gestión se debe enfocar en la necesidad de cualificar el capital humano, mejorar y fortalecer la infraestructura urbana, incrementar la capacidad institucional para generar Alianzas Público-Privadas y garantizar la seguridad y la convivencia.

La Tabla 10 expone las propuestas de apuestas estratégicas que se hacen desde la Agenda de Competitividad para Buenaventura, para cada área geoeconómica del distrito. Con estas propuestas, se busca fortalecer especialmente las actividades tradicionales de la ciudad (puerto, pesca, forestal), desarrollar con mejores estrategias otras actividades potenciales (turismo, agroindustria) y proponer nuevas actividades principalmente en el área de servicios, donde puede haber una gran proyección sin necesidad de grandes inversiones.

Tabla 10. Apuestas estratégicas para las cuatro áreas geoeconómicas de Buenaventura

Área urbana portuaria	Área urbana no portuaria
Servicios de transferencia multimodal	Cadena del ritmo, el sabor y la cultura artesanal del pacífico con orientación al turismo
Servicios asociados a la función logística	Procesamiento agroindustrial de productos del mar: atún, pargo, dorado, corvina, camarones de aguas profundas. Obtención de quitina a partir de camarones.
Zonas de desarrollo logístico	Logística turística y de transporte de pasajeros por vía aérea, terrestre, marítima y férrea
Eco-parques industriales y agroindustriales cerca al epicentro de desarrollo portuario	Servicios de comercio exterior, transporte, logística y telecomunicaciones
Elaboración y ensamble de autopartes (maquilas)	Servicios tercerizados a empresas que se localicen en la zona portuaria e industrial (administración de nómina, call center, mercadeo y ventas, viajes y turismo)
Procesamiento de materias primas y productos de origen agrícola, pecuario, forestal y minero	Reparación y mantenimiento de vehículos particulares de transporte de pasajeros y de carga
Centro de investigación y desarrollo para biotecnología, nuevos materiales y TIC	Área rural
Agencias de información, orientación y atracción de inversiones	Cultivos de agroforestales exóticos y sus productos (chontaduro, borojó, naidí, coco)
Centros de consultoría	Piscicultura y maricultura
	Cría de especies menores (gallinas, cerdos) y otras especies para producción de carnes

	exóticas (guagua, zaino, iguana, tulicio)
	Industria de aceite vegetales
	Cultivos para la obtención de tintes naturales
Área de interconexión	Ecoturismo rural (de naturaleza y de aventura)
Centros de transferencia de carga movilizada por vía férrea, aérea y vial que llega y sale de Buenaventura (antepuertos)	Artesanías étnicas y utilitarias
Montaje en Buenaventura de nodos de las zonas francas existentes en la región o en el resto del país	Reforestación y recuperación integral de cuencas hidrográficas
Servicios de vigilancia y monitoreo de carga hasta su punto de destino final dentro y fuera del país	Recuperación y mantenimiento de canales de navegación

Fuente: Agenda de Competitividad para Buenaventura (Universidad del Valle, 2012)

Como se mencionó previamente, estas apuestas productivas no se verán materializadas si no se tienen en cuenta las acciones integrales necesarias mencionadas previamente. En particular, vale la pena destacar las líneas prioritarias de intervención propuestas para impulsar el desarrollo urbano en Buenaventura, al considerarlas clave en este proceso de consolidación económica y social. Estas son las propuestas: i) renovación y consolidación de una zona de servicios gubernamentales, administrativos, financieros y comerciales en la Isla de Cascajal, ii) reubicación de asentamientos concentrados en la zona de baja mar de la Isla de Cascajal, iii) implementación de un plan de movilidad con énfasis en un sistema de transporte bimodal (terrestre, lancha), espacio público y cultura ciudadana, iv) construcción de un escenario emblemático para eventos culturales y v) modernización de la red de servicios públicos (energía, acueducto, alcantarillado, fibra óptica) y del manejo de basuras.

2.4.3 Relación entre el diagnóstico, las propuestas y los proyectos y programas en Buenaventura

El deseo de las autoridades locales y nacionales para convertir a Buenaventura en una ciudad próspera y un puerto eficiente es claro y evidente. Sin embargo, cabe preguntarse si las acciones realizadas y proyectadas están alineadas con dichos objetivos.

Para el Gobierno Nacional, Buenaventura es una ciudad clave para el desarrollo del país, por su importancia como puerto en el Pacífico, y por todo lo que ello significa para el comercio exterior y el desarrollo del aparato productivo nacional. Sin embargo, podría decirse que, al menos en el mediano plazo, el interés del Gobierno se centra en Buenaventura como puerto y no necesariamente como ciudad.

Los grandes proyectos e inversiones que se están desarrollando en Buenaventura se reducen a la zona portuaria o, a lo sumo, a las inmediaciones de la Isla de Cascajal. La gran apuesta del Gobierno Nacional se centra en los problemas de conectividad y acceso que aquejan al puerto. Dadas las restricciones presentes, estas inversiones son necesarias, pero el reto está en articular estos desarrollos empresariales con el desarrollo propio de la ciudad. Hoy día, el puerto funciona

casi que de forma independiente y aislada a los problemas de la ciudad; los beneficios de las actividades portuarias permiten la inyección de grandes capitales que usualmente solucionan los problemas de infraestructura que la ciudad aún no resuelve. Este es un lujo que solo se da en la zona portuaria. Para las demás inversiones potenciales, las limitaciones de infraestructura son un limitante crítico.

El Master Plan que se va a hacer para Buenaventura es el primer ejercicio de pensar a la ciudad más allá del puerto y busca articular las diferentes actividades productivas con la sociedad. El reto estará justamente en garantizarle a la población una ciudad que les permita desarrollar sus proyectos personales, asegurando un espacio agradable para vivir donde se puedan obtener unos ingresos estables.

Por otro lado, los proyectos propuestos desde el Plan de Empleo están especialmente enfocados en el fortalecimiento de las diferentes actividades productivas y en el desarrollo del emprendimiento. Sin embargo, más allá de los proyectos, no es claro si Buenaventura tiene la capacidad institucional para llevarlos a cabo de manera exitosa. Para ejecutar grandes inversiones en el fortalecimiento del aparato productivo de la ciudad, en la promoción del emprendimiento empresarial y, en general, en hacer de Buenaventura una ciudad-puerto de talla mundial es clave tener un ambiente institucional propicio que asegure el éxito de los proyectos, independientes de los vaivenes de la política y las limitaciones financieras que puedan existir. Si bien el Gobierno Nacional es un actor importante que permite la llegada de grandes inversiones para la ciudad, son las autoridades locales las que deben garantizar el éxito a largo plazo de las mismas.

En cuanto a los proyectos para el fortalecimiento de las actividades productivas se puede afirmar que, en general, parecen ir por el camino correcto, al apostar a las actividades que mayor potencial tienen de desarrollo. Sin embargo, tanto en el Plan Local de Empleo como en las propuestas expuestas en el Plan de Desarrollo, parece estar ausente un eje conductor para cada sector económico y, en cambio, se parecen más a una unión de varios proyectos y de buenas intenciones que apuntan a objetivos diferentes entre sí.

Trabajos como el de la Universidad del Valle con la Agenda de Competitividad para Buenaventura son importantes para tener claros los sectores y actividades económicas que tienen potencial para desarrollarse, y servirán como punto de partida para la elaboración de Agendas de Competitividad Sectoriales mucho más específicas para cada actividad con potencial de desarrollo. Esto permitiría el diseño de una estrategia más clara y elaborada para cada actividad y evitar así una lista de proyectos que, más allá de si tienen éxito o no, por sí solos no estarían en capacidad de transformar la estructura productiva de la ciudad en el largo plazo.

De la mano con lo anterior, es clave pensar en el desarrollo de encadenamientos productivos en cada actividad económica y entre las distintas actividades. La presencia del puerto es una oportunidad para la creación de una estructura empresarial que transforme y agregue valor y sepa aprovechar la ventaja que tiene la ubicación estratégica de Buenaventura con el comercio exterior. Esta oportunidad es válida tanto para los productos de la región (pesca, agroindustria, maderas) como para los importadores y exportadores de todo el país. Por ahora, existen algunos proyectos

que buscan justamente establecer ciertos parques industriales de pesca y madera en Buenaventura y, en ese sentido, es clave entender que algunos de estos proyectos ya existen en otras partes del país, y el reto está en mostrar que la ciudad tiene algo mejor y diferente que ofrecer que lo que ya tienen en otros lugares. De lo contrario, puede repetirse de forma sistemática el caso de la fábrica de partes de aviones Embraer, en el que aunque Buenaventura estuvo confirmada como la ciudad donde se instalaría dicha fábrica, el interés mostrado por Barranquilla para tener las instalaciones en su ciudad retrasó la decisión final por parte del Ministerio de Defensa⁴². Ese no es el primer ni será el último caso en el que se presente este tipo de situaciones y, a priori, para Buenaventura no será fácil competir con los grandes grupos empresariales de las ciudades principales del país.

Finalmente, es importante priorizar las inversiones en la infraestructura física de la ciudad, puesto que actualmente Buenaventura carece de las condiciones mínimas que se necesitan para el desarrollo del tejido empresarial de la ciudad. Sin inversiones de este tipo, los empresarios seguirán colocando sus capitales en ciudades que sí garantizan el acceso a servicios públicos sin la necesidad de hacer inversiones adicionales para ello, y donde es más atractivo vivir.

⁴² <http://www.bluradio.com/#!26391/en-colombia-se-construira-fabrica-de-aviones-de-transporte-militar>

ANEXO 1: PROYECTOS DE INVERSIÓN DE NATURALEZA ECONÓMICA DEL EJE EMPLEO DE CALIDAD

Proyecto	Valor	Programa	Sector Productivo
Centro de desarrollo productivo y tecnológico de la madera- educativo y emprendimiento	\$ 10.000.000.000	Fortalecimiento de la actividad y competitividad de los sectores potenciales	Industria Maderera
Industria y procesamiento de la madera	\$ 6.000.000.000		Industria Maderera
Parque Industrial de la Madera- estudios	\$ 1.200.000.000		Industria Maderera
Desarrollo de la infraestructura vial, saneamiento básico y energía del Centro de Actividades Económicas de Buenaventura (CAEB)	\$ -		Logístico y portuario
Ajuste al POT, elaboración de fichas normativas	\$ -		Logístico y portuario
Proyecto portuario Agua Dulce	USD 400.000.000 b)		Logístico y portuario
Proyecto portuario Delta del rio Dagua	USD 700.000.000 c)		Logístico y portuario
Terminal de Contenedores de Buenaventura (TCBuen)	USD 360.000.000 d)		Logístico y portuario
Empresas logísticas y transporte de carga	\$ -		Logístico y portuario
Fortalecimiento de las agencias de aduanas	\$ -		Logístico y portuario
Fortalecimiento para la comercialización y transformación de productos de mar	\$ 273.907.000		Pesca
Cría de especies marinas en la zona costera del Distrito de Buenaventura	\$ 600.000.000		Pesca
Terminal pesquero artesanal de la Playita	\$ 273.907.000		Pesca
Cría de especies ornamentales en la zona continental	\$ 140.000.000		Pesca
Granja multipropósito agropecuaria y piscícola	\$ 470.336.350		Pesca
Reactivación de la actividad atunera	\$ 171.000.000.000		Pesca
Formación en construcción de embarcaciones para pesca artesanal, en fibra de vidrio	\$ 1.200.000.000		Pesca
Alianza productiva para la pesca artesanal	\$ 600.000.000		Pesca
Aprovechamiento de los residuos pesqueros	\$ 200.000.000		Pesca
Caracterización de la actividad pesquera	\$ 140.000.000		Pesca

Relimpia del canal de acceso del estero San Antonio	\$	-		Pesca
Aprovechamiento de pequeños pelágicos para consumo humano	\$	630.000.000		Pesca
Creación de un fondo nacional para la actividad pesquera- créditos	\$	40.000.000.000		Pesca
Museo del Pacífico Vivo	\$	1.143.777.945		Turismo
Proyecto Piloto de ordenamiento de la playa en Pianguita-Bocana	\$	300.000.000		Turismo
Proyecto de emprendimiento de señalización turística	\$	350.000.000		Turismo
Museo marino de la ballena yubarta	\$	1.800.000.000		Turismo
Proyecto de emprendimiento para la seguridad y protección del turista	\$	900.000.000		Turismo
Inversión para el desarrollo de la infraestructura de la planta turística en Punta Soldado	\$	600.000.000		Turismo
Emprendimiento formación de grupos de salvamento y rescate	\$	220.000.000		Turismo
Reactivación de la corporación de Turismo	\$	60.000.000		Turismo
La ruta del agua	\$	100.000.000		Turismo
Fortalecimiento empresarial del sector turístico	\$	900.000.000		Turismo
Programa Desarrollo Eco-turístico y ecológico en la reserva natural de San Cipriano- Distrito de Buenaventura	\$	200.000.000		Turismo
Sensibilización a diferentes gremios del sector turístico	\$	350.000.000		Turismo
Portal web promocional de turismo	\$	200.000.000		Turismo
Doble calzada Buga-Buenaventura	\$	-		
Profundización del canal de acceso de la bahía de Buenaventura a 13,5m en la parte externa y 12,5 m en la parte interna	USD	30.000.000 (a)	Macroproyectos regionales	
Observatorio del empleo, caracterización en materia laboral de la población de Buenaventura	\$	-	Promoción económica e igualdad materia de	
Centro de atención empresarial	\$	-		
Proyectos de regionalización de los municipios del Valle del Cauca	\$	-	empleo	

Fuente: Ministerio del Trabajo (2012). Elaboración propia. Nota: a) Según la Sala de Prensa de Presidencia de la República. b) Según Portafolio del 17 de junio de 2013 c) Según la web oficial del proyecto <http://www.deltadagua.com> d) Según El País del 11 de mayo de 2011 y web oficial <http://www.tcbuen.com.co>

ANEXO 2: PROYECTOS DE INVERSIÓN DE NATURALEZA ECONÓMICA DEL EJE FORTALECIMIENTO Y EMPRENDIMIENTO

Proyecto	Valor	Programa
Fortalecimiento institucional: red de parteras tradicionales de Colombia	\$ -	Apoyo al emprendimiento regional del Pacífico Vallecaucano
Fortalecimiento de microempresa de producción de extracto de plantas medicinales usadas por parteras cabeza de hogar asociadas a Asoparupa	\$ -	
Pacífico joven	\$ -	
Dotación de uniformes diarios y de educación física	\$ 160.000.000	
Fortalecimiento a las unidades productivas juveniles del distrito para la generación de ingresos	\$ 600.000.000	
Buenventura gastronómica	\$ 270.000.000	
Creación de empresa asociativa que desarrolle actividades de modistería y bisutería para 50 mujeres en el barrio Vista Hermosa Comuna 12, zona urbana de Buenaventura	\$ 70.000.000	
Cocheras San Pedro	\$ 22.600.000	
Agricultura urbana	\$ 439.632.400	
Proyecto agroindustrial de la Papachina "Colocasia Esculeta"; producción de almidón nativo y almidones modificados para uso industrial- primera etapa 30 hectáreas	\$ 426.296.130	
Comercializadora de Ortiga	\$ 110.000.000	

Cría, levante, engorde y comercialización de aves de corral en las veredas de San Pedro, Santa Cruz y Primavera del Distrito de Buenaventura	\$ 40.408.500	
Creación de empresa madres cabeza de familia-jóvenes-discapacitados	\$ 3.600.000.000	
Adecuación y fortalecimiento de los vendedores ambulantes sector centro	\$ 2.000.000.000	
Diseño e implementación de una empresa rural de aseo y reciclaje en Puerto Merizalde Rio Naya-Buenaventura	\$ 250.000.000	
Museo etno-gráfico- Escuela de Artes y Oficios	\$ 2.200.000.000	
Proyecto de intervención social "Una idea productiva"	\$ 300.000.000	
Centro para el emprendimiento, madera-fibra de vidrio-capacitación	\$ 6.000.000.000	
Proyecto avícola Renacer	\$ 115.000.000	
Fondo Emprender (para alumnos del SENA)	\$ -	Macroproyectos regionales
Cupos especiales para desplazados por la violencia, de apoyo a la formalización de micro y pequeñas empresas (Bancoldex)	\$ -	
Programa de microcrédito a pequeñas empresas	\$ 3.367.200.000	Mejoramiento de las condiciones de acceso a los servicios de crédito
Buenaventura produciendo	\$ 3.000.000.000	
Sensibilización empresarial y creación de empresas asociativas para mujeres cabezas de hogar	\$ 500.000.000	
Estructurar un sistema administrativo y financiero que haga viable y sostenible la promoción y creación de empresas	\$ 60.000.000	

Fuente: Ministerio del Trabajo (2012). Elaboración propia.

ANEXO 3: PLAN DE DESARROLLO BUENAVENTURA 2012-2015

Tabla 11 Iniciativas macro de impacto en la actividad económica a nivel local

Iniciativas Locales

Proyecto de incubadora de empresas con tecnologías limpias

Proyecto de la zona franca biotecnológica

Promover el dragado del estero de San Antonio

Mejorar las condiciones de navegabilidad en los esteros de la ciudad

Fomentar y extender la producción agrícola de coco, chontaduro, borojó, naidí, pepepán y papa-china para aumentar los volúmenes de producción y facilitar el procesamiento industrial

Propiciar un centro de transformación de la madera

Diseñar y establecer granjas integrales demostrativas en localidades rurales

Proyecto de la ruta del agua y ecoturismo

Proyecto de modernización de TIC

Proyecto Parque de la Creatividad, para propiciar el desarrollo sostenible a través de la ciencia y la tecnología

Apoyo a la implementación del Plan de Empleo Local

Actualización catastral y de estratificación socioeconómica

Estratificación de la zona rural

Formulación de la Agenda Estratégica Buenaventura 2040

Construcción de la primera etapa del Malecón

Diseño de la segunda y tercera etapa del Malecón

Implementación plataforma logística distrital

Formulación plan parcial del parque industrial pesquero

Formulación e implementación del proyecto de renovación urbana del centro de la ciudad

Recuperación del centro recreacional Acuparque

Terminación de la pavimentación de la carretera Simón Bolívar (vía alterna a Cali)

Gestionar la instalación de la fábrica de construcción de piezas para cabinas de avión KC-390 EMBRAER

Fuente: Plan de Desarrollo del Distrito de Buenaventura 2012-2015. Elaboración propia.

Tabla 12 Iniciativas macro de impacto en la actividad económica a nivel Ciudad-Región

Iniciativas	de	Ciudad-Región
(Buenaventura, Candelaria, Dagua, Jamundí, La Cumbre, Palmira, Yumbo, Cali)		
Canales de acceso a puertos		
Consolidación Red Férrea del Pacífico		
Consolidación de corredores viales		
Nuevo puerto de Aguadulce		
Terminal Marítimo Delta del Rio Dagua		
Consolidación corredor Bogotá-Buenaventura		
Macro proyectos minero energéticos y portuarios		
Macro proyectos de productos agroalimentario no tradicionales		
Formulación y apoyo de la política económica regional y las agendas locales		
Apoyo a los sectores y cadenas estratégicas de la subregión		

Apoyo a la cadena hortofrutícola y de plantas medicinales

Formulación del plan turístico de la subregión

Apoyo al emprendimiento y la innovación a partir de la promoción de incubadoras de empresas de tecnología

Fuente: Plan de Desarrollo del Distrito de Buenaventura 2012-2015. Elaboración propia.

Tabla 13.3 Iniciativas macro de impacto en la actividad económica a nivel Región Pacífico

Iniciativas de Región Pacífico
Estudios de factibilidad para la Acuapista Tumaco-Buenaventura
Plan maestro de movilidad fluvial y marítima del Litoral Pacífico
Formalización e industrialización de la minería comunitaria de pequeña escala
Manejo y producción forestal sostenible en el Pacífico
Fortalecimiento del cultivo del cacao en el Pacífico
Fortalecimiento regional de la pesca, acuicultura y maricultura
Reactivación del sector hortofrutícola como instrumento de desarrollo rural en el Pacífico
Programa para el desarrollo del sector turístico de la región

Fuente: Plan de Desarrollo del Distrito de Buenaventura 2012-2015. Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

ANDI-FIP (2011). Entornos Complejos Buenaventura.

Collazos, Jaime Andrés y Borrero, Santiago (2006). Las SPR en el comercio exterior colombiano: Una reseña sobre la importancia del Puerto de Buenaventura 1990-2004. Ensayos sobre Economía Regional Banco de la República.

Colombia Punto Medio (2011). Fiebre de oro en Zaragoza, Valle: lo que no puede volver a ocurrir.

Díaz, Juan Manuel y Gast, Fernando (2009). *Chocó Biogeográfico de Colombia*. I/M Editores

Econometria – USAID (2011). Identificación de sectores estratégicos que impacten el desarrollo económico y social de Buenaventura. Reporte.

Fundación General de Apoyo a la Universidad del Valle (2007). Agenda para la productividad y competitividad del Distrito Minero del Valle. Informe Final.

Gärtner, Álvaro. (2005). “Un puerto contra la voluntad del destino”, SPRB (Editor) en Buenaventura Ciudad – Puerto. Cali. Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura.

Hausmann, Ricardo; Klinger, Bailey y Rodrigo Wagner (2008). Doing Growth Diagnostics in Practice: A ‘Mindbook’. CID Working Paper No. 177

Hausmann, Ricardo; Rodrik, Dani y Andrés Velasco (2005). “Growth Diagnostics”. Manuscrito, Inter-American Development Bank.

Medina Vázquez, Javier et al (2012). Agenda de Competitividad para Buenaventura. Universidad del Valle.

MHCP (2010). Informe de viabilidad fiscal Buenaventura. Dirección General de Apoyo Fiscal.

Ministerio del Trabajo (2012). Buenaventura: ciudad puerto de clase mundial, Plan local de empleo 2011-2015

Pérez, Gerson J. (2007). Historia, geografía y puerto como determinantes de la situación social de Buenaventura. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No. 91. Banco de la República.

Zuleta, L.A. y A. Becerra. 2013. “*El mercado del atún en Colombia*”. Fedesarrollo, Bogotá.

3 COMPONENTE INSTITUCIONAL Y DE CONFLICTIVIDADES SOCIALES⁴³

En esta sección se busca analizar la interacción entre las conflictividades sociales, la situación de seguridad y las instituciones que tienen presencia en Buenaventura, y sus efectos en el desarrollo integral del municipio en el marco de la región.

Además de una breve descripción del marco teórico usado en la investigación y a esta introducción, este componente aborda tres aspectos: en la primera parte se hace un análisis de los principales nodos de **conflictividades** sociales en Buenaventura, a partir del cual se busca caracterizar la forma como operaron las instituciones en la tramitación de estos conflictos y desde ahí extraer lecciones para la resolución de futuros o actuales conflictos sociales.

La segunda parte aborda la situación actual de **seguridad** en el municipio, con el objetivo de identificar las situaciones críticas asociadas con el conflicto armado, la criminalidad organizada y el narcotráfico que afectan los derechos humanos y las capacidades para el desarrollo de los habitantes del Puerto.

Finalmente, en la tercera parte se elabora un diagnóstico de las principales dimensiones institucionales del municipio, a partir del cual se analiza el tipo y alcance de la contribución de estas **instituciones** al desarrollo de Buenaventura.

Marco teórico y conceptual

Metodología de análisis de conflictividades sociales

El análisis de las conflictividades sociales en el municipio de Buenaventura parte de la identificación de nodos de conflictividad a partir de los factores sobre los que giran los diferentes conflictos y tensiones sociales.

Por **conflictos sociales** se entienden las situaciones en las que grupos sociales con intereses contrapuestos buscan imponer sus preferencias a través de las acciones que realizan y la forma de relacionarse con los demás grupos sociales. Las **tensiones sociales**, por su parte, son situaciones similares a las de los conflictos sociales en las cuales los grupos no expresan sus preferencias a través de acciones. En ese sentido, las tensiones son conflictos en potencia.

La metodología que se plantea pretende capturar la dinámica de las conflictividades sociales. En ese orden de ideas, se clasifica cada conflictividad social identificada y se define si corresponde a

⁴³ Sección a cargo de CERAC. Director: Jorge Alberto Restrepo. Investigadores: Pablo Alberto Ortega Poveda, Juan David González y Luz Adriana Rocha. Con la colaboración de María Fernanda Arocha y Angélica Aguilera.

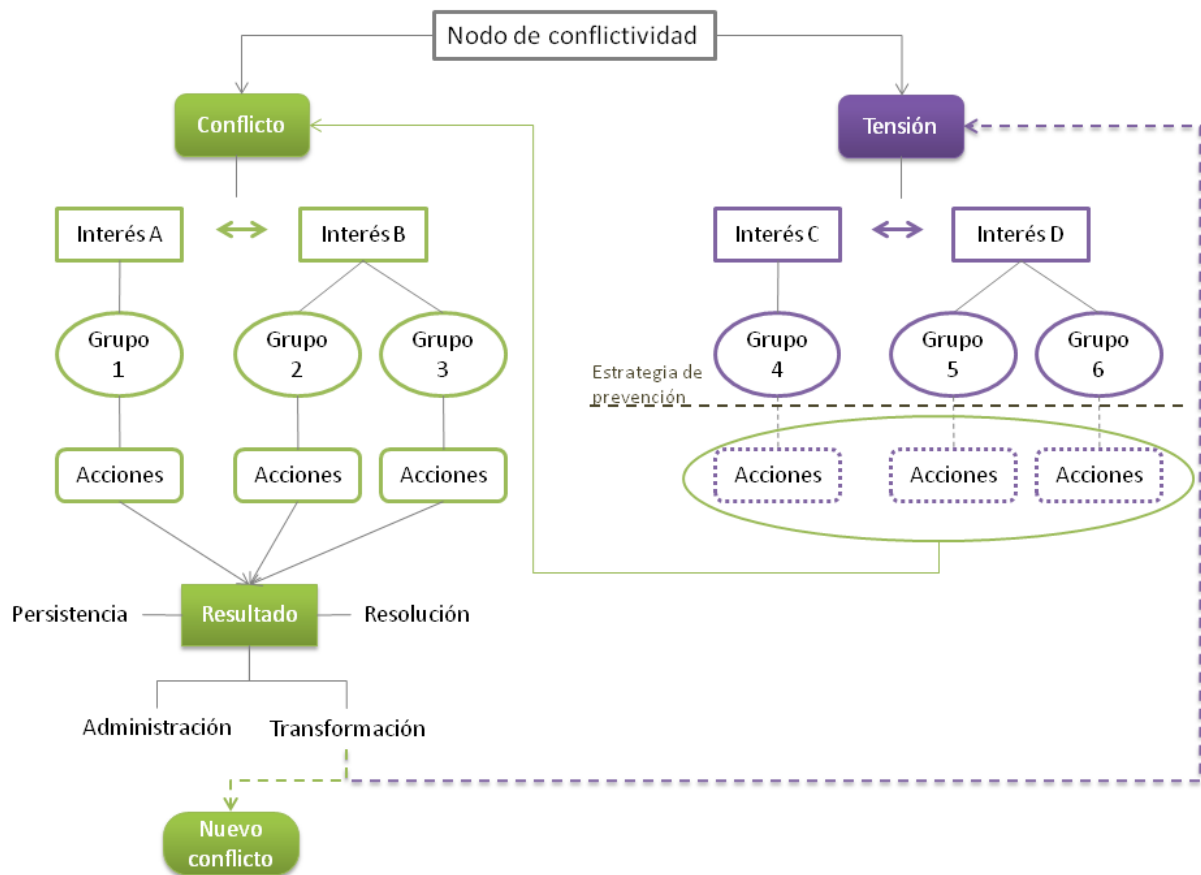
un conflicto social que se está desarrollando en el presente, o si por el contrario, es una tensión social que tiene el potencial de convertirse en un futuro conflicto.

Para cada uno de los conflictos o tensiones identificado se analizarán los intereses contrapuestos que son la base de la conflictividad social, los grupos sociales que persiguen estos intereses y, en caso de presentarse, las acciones realizadas por cada uno de ellos y la manera en que fueron solucionados los conflictos sociales. De igual forma, se reconoce que una vez se soluciona o no un conflicto, es posible que la tensión entre los diferentes intereses de los grupos se mantenga o que vuelva a manifestarse como un conflicto.

Nótese que la presencia de un conflicto o una tensión no supone la presencia de acciones de tipo violento, pero tampoco las descarta.

La siguiente Gráfico sintetiza el esquema de análisis de dicha sección:

Gráfico 1. Esquema de análisis de conflictividades sociales



La sección sobre conflicto armado se centra en la identificación de **situaciones críticas de seguridad** en el municipio y la región biogeográfica circundante, es decir, las principales problemáticas que vulneran la vida y la integridad de las personas en Buenaventura, asociados a la persistencia o al aumento de eventos ocurridos en el marco del conflicto armado, el crimen organizado y/o el narcotráfico.

Para ello, se identificarán los grupos armados y las organizaciones criminales que tienen presencia en el municipio, y los tipos de acciones que llevan a cabo, analizando sus tendencias, niveles, y distribución geográfica. Aunado a lo anterior, se analizarán los procesos y factores que explican este tipo de violencia, y la emergencia o persistencia de las situaciones críticas de seguridad.

Metodología de análisis institucional

La sección de análisis institucional parte de un ejercicio de priorización de las instituciones formales más importantes en términos de su posible contribución al desarrollo integral de Buenaventura. En ese sentido, se toma la propuesta teórica de García y Espinosa (2012), quienes analizan dimensiones institucionales centrales a nivel municipal: gestión ejecutiva, provisión de justicia y protección de la propiedad. Además de estas, dado el eje de interés de este Componente, se abordan dos dimensiones adicionales: provisión de seguridad y étnico-territorial.

La dimensión ejecutiva y legislativa da cuenta del funcionamiento de las entidades estatales más importantes de un municipio (la Alcaldía y el Concejo) y está relacionada con la capacidad de gestión del aparato burocrático local (García y Espinosa, 2012).

La dimensión de provisión de justicia es central para la elaboración de un diagnóstico institucional de Buenaventura. La justicia es una función del Estado y es un factor crucial en la tramitación de los conflictos sociales e institucionales (García y Espinosa, 2012). Aunque se puede observar diferentes aspectos del aparato de justicia a nivel municipal, el énfasis estará en el funcionamiento del sistema penal. Las entidades relacionadas con esta dimensión son los juzgados penales, y la Fiscalía.

La dimensión de protección a la propiedad de la tierra permitirá abordar una función estatal que ha estado relacionada con la emergencia de conflictos sociales por el acceso a la tierra y la vivienda, que en ocasiones se han tramitado de forma violenta, incluso a través de su articulación con el conflicto armado. Las oficinas de notariado y registro, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, entre otras entidades, cumplen roles centrales en la protección de la propiedad.

La dimensión de provisión de seguridad es crucial para el análisis institucional y de conflictividades. La persistencia del conflicto armado y de la criminalidad organizada, son uno de los principales factores que obstruyen el desarrollo en el municipio. Dos variables son claves en esta dimensión: la seguridad ciudadana, por un lado, y la lucha estatal contra la criminalidad

organizada, el narcotráfico y los grupos armados, por el otro. La Policía y la Fuerza Pública son las entidades claves en estas áreas.

Finalmente, dadas las particularidades del municipio de interés, se incorporó una dimensión étnico-territorial, relacionada con el funcionamiento de las instancias de autoridad de las comunidades afrodescendientes y la administración de las tierras colectivas afrocolombianas. Dada la predominancia de la comunidad afrocolombiana en el territorio, la entidad que se estudiará será primordialmente los consejos comunitarios.

En cada una de las dimensiones institucionales se identificarán las principales instituciones formales e informales que operan en el municipio y se presentarán como una tabla de referencia en el análisis de cada dimensión.

Se abordarán estas dimensiones institucionales, a partir del desempeño de las entidades relacionadas con su ejecución, siguiendo la metodología planteada por Portes y Rodríguez (2012: 10). Además, se tratará de evaluar la contribución de estas instituciones al desarrollo (Portes y Rodríguez, 2012: 15).

En torno al desempeño se indagará por la eficacia de las entidades señaladas en cuanto al cumplimiento de sus funciones institucionales. Además, se tendrá en cuenta si estas entidades coadyuvan en la tramitación no violenta de los conflictos sociales de interés del estudio. Se evaluará el nivel de desempeño a partir de una escala de 1 a 5, en donde 1 es un desempeño muy bajo y 5 un desempeño muy alto.

En relación con la contribución de estas instituciones al desarrollo, se toma la propuesta de Portes y Rodríguez (2012), quienes afirman que una entidad contribuye al desarrollo en la medida que cumple cinco condiciones:

- Meritocracia: la capacidad de las entidades “para administrar el reclutamiento y la promoción de personal con base en credenciales profesionales, resultados y desempeño” (Rodríguez, 2012: 64).
- Inmunidad a la corrupción: la existencia de mecanismos internos de las entidades “que determinan si es relativamente autónoma o dependiente de los grupos de interés que inciden en ella” (Rodríguez, 2012: 65).
- Ausencia de islas de poder: la existencia de círculos de poder dentro de las entidades “que pueden obstaculizar su funcionamiento y desviarlo de los objetivos institucionales” (Rodríguez, 2012: 66).
- Proactividad: si la entidad “tiene la capacidad de establecer relaciones virtuosas con los agentes externos del campo en el que están inmersas” (Rodríguez, 2012: 66).
- Aliados externos: la existencia de aliados externos a la entidad (que pueden provenir tanto del Estado como de otros sectores) “que ejercen un poder de contrapeso capaz de evitar que élites con intereses particulares tomen el control de una organización” (Rodríguez, 2012: 68). Algunos de los aliados externos de las entidades deberían ser otras entidades

estatales con objetivos institucionales similares (por ejemplo, en el caso de la DIAN sería el Ministerio de Hacienda, en el de un municipio, el departamento o el gobierno nacional).

Se analizará una variable adicional:

- Ausencia de rivales externos: la existencia o no de agentes que buscan boicotear el cumplimiento de las funciones institucionales por parte de la entidad, a través de la violencia o la corrupción. Un ejemplo de ello pueden ser organizaciones criminales al servicio del narcotráfico interesadas en obstaculizar el trabajo de un Juzgado a través de la intimidación y/o compra de sus funcionarios judiciales.

Se evaluarán la existencia de estas condiciones en las entidades de estudio en una escala de 1 a 5, donde 1 es la total inexistencia de la condición y 5 es la total existencia de la condición.

Al final, se determinará la contribución de cada entidad al desarrollo integral del municipio tras el análisis de las siete variables, con una ponderación igualitaria de cada variable. Se señalará si la entidad contribuye de forma **muy limitada**, **parcial** o **alta** al desarrollo.

3.1 ANÁLISIS DE CONFLICTIVIDADES SOCIALES

Buenaventura, considerada por algunos como la puerta de Colombia a la Cuenca del Océano Pacífico, tiene un enorme potencial para el desarrollo, como se vio en el componente económico. Sin embargo, dichas potencialidades para el desarrollo no se han materializado en mejoras significativas en el bienestar para la población del principal puerto colombiano en la costa pacífica, como se mostró en el componente social. Esta situación ha ido de la mano con el surgimiento de un sinnúmero de conflictos sociales en Buenaventura, que es necesario analizar, como un insumo para identificar posibles rutas de acción para materializar las potencialidades del municipio en términos de desarrollo.

En total se identificaron **tres nodos de conflictividades**, a partir de los cuales giran los diferentes conflictos y tensiones en Buenaventura. Estos nodos de conflictividad están relacionados con el acceso y uso de la tierra, la explotación de recursos naturales y las relaciones laborales.

A continuación se analizarán cada uno los nodos. En primer lugar, se realizará una breve caracterización de cada uno de los nodos. Luego, se analizarán los conflictos y las tensiones que conforman estos nodos, a través de la identificación de los grupos sociales involucrados; los intereses y acciones de estos grupos; sus relaciones intergrupales; y el estado actual del conflicto o la tensión. Por último, se analizará la forma de mediación del conflicto o la tensión por parte de las instituciones, y, a partir de ahí, se extraerán algunos aprendizajes.

3.1.1 Nodo de conflictividades por el acceso y uso de la tierra en Buenaventura

Según el informe de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas -PNUD- del año 2011, en Colombia es posible identificar cinco tipos de conflictos por el acceso y uso de la tierra⁴⁴: por el acceso a la propiedad rural, por la apropiación de la tierra para desarrollar grandes proyectos, por la recuperación de territorios indígenas, por el reconocimiento de los derechos colectivos sobre el territorio de las comunidades afrodescendientes y por la ocupación de territorios baldíos⁴⁵. Para el caso puntual de Buenaventura, fue posible identificar conflictos relacionados con la tierra para desarrollar grandes proyectos, por el reconocimiento de territorios colectivos y por los territorios baldíos.

Los conflictos en este nodo tienen como catalizador común la implementación de proyectos de inversión -privada o pública- en zonas rurales y urbanas del municipio. Algunos proyectos se relacionan con la inversión privada para el fortalecimiento de las actividades portuarias, los proyectos de construcción y de adecuación de infraestructura de transporte y los proyectos de adecuación de zonas turísticas en el municipio. Para la ejecución de estos proyectos, es necesario hacer uso de terrenos que, en su mayoría, revisten algún tipo de complejidad derivada de las falencias en la definición o protección de la propiedad, de la informalidad o falencias en la titulación de predios, de la posesión por asentamiento de comunidades sin títulos de propiedad sobre los terrenos en los que habitan o por estar inmersos en procesos de titulación colectiva⁴⁶. Los intereses de uso y acceso a los terrenos generan conflictividades entre los antiguos moradores, los ejecutores de los diferentes proyectos y personas que buscan especular con los precios de las tierras⁴⁷.

⁴⁴ Schlager y Ostrom definen cinco tipos de conflictos por la propiedad de la tierra: “A) El derecho de acceso, es decir, el derecho de entrar en una determinada propiedad física. B) El derecho de extracción, es decir, el derecho de obtener los productos de un recurso. C) El derecho de gestión, es decir, el derecho a regular normas internas de uso y transformar el recurso haciendo mejoras. D) El derecho de exclusión, es decir, el derecho a determinar quién tendrá derecho al acceso y cómo ese derecho puede ser transformado. E) El derecho de alienación o transferibilidad, es decir, el derecho a vender o alquilar cada uno los dos anteriores derechos” (citado en Caballero y Garza, s.f., pp. 9).

⁴⁴<http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/88.pdf>

⁴⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. (2011). “Colombia Rural. Razones para la esperanza”. pp. 187 y 188.

⁴⁶ Con respecto a los procesos de titulación colectiva ver: Congreso Nacional de Colombia. (1993). Ley 70 de 1993. [en línea] Disponible en:

<http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1779DocumentNo2137.PDF>

Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2013.

⁴⁷ Al respecto ver: El Espectador. (2013). “Buenaventura, entre la pobreza y la violencia”. [en línea] Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-406499-buenaventura-entre-pobreza-y-violencia> Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013; El Espectador. (2013). “La guerra por los terrenos del área urbana”. [en línea] Disponible en:

Grupos sociales

Los grupos sociales involucrados en los conflictos y tensiones alrededor del acceso y uso de la tierra son las empresas portuarias, las poblaciones de bajamar, los consejos comunitarios e inversionistas privados. A continuación se presentan cada uno de los grupos y sus intereses con relación al acceso y uso de la tierra en Buenaventura.

Empresas portuarias

Dos de las empresas portuarias que operan en Buenaventura, la Sociedad Portuaria de Buenaventura y TCBuen se encuentran en proceso de expansión. Dichos proyectos de expansión requieren terrenos que, en la mayoría de los casos, son de bajamar, que son propiedad del Estado y son administrados por la Dimar.

El interés de estas empresas es el de acceder a dichos terrenos en el marco de su contrato de concesión, para de esta manera, aumentar su capacidad y la rentabilidad de las empresas.

Poblaciones que habitan zonas de bajamar

Este grupo está compuesto por las personas de Buenaventura que habitan zonas aledañas al mar. Estas zonas, pertenecientes al Estado y administradas por la Dimar, fueron habitadas a manera de invasiones por pobladores que en su mayoría implementaron modelos constructivos en palafitos sobre los terrenos de bajamar. Con el tiempo estos terrenos han sido rellenados con residuos sólidos. En palabras de los habitantes de estas zonas, estos terrenos fueron ganados al mar⁴⁸. La mayoría de actividades económicas desarrolladas por estos pobladores giran en torno a estas zonas⁴⁹. El interés de estos grupos es continuar habitando en estas zonas o, en caso de ser reubicados, obtener las mejores condiciones posibles en acceso a bienes y servicios y en la posibilidad de desarrollar actividades productivas.

Consejos Comunitarios

Este grupo está conformado por poblaciones afrodescendientes que están organizados bajo esta figura y buscan titular colectivamente los territorios en los que habitan, en el marco de la Ley 70 de 1993. Estos consejos están agrupados en tres organizaciones: el Proceso de Comunidades

<http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-406663-guerra-los-terrenos-del-area-urbana> Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013, y Procesos de Comunidades Negras. (2011). "Propuesta de reparación colectiva para la comunidad negra de Buenaventura". [en línea] Disponible en: http://publications.iom.int/bookstore/free/Propuesta_autonoma.pdf Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

⁴⁸ Entrevista 8. (28 de agosto de 2013). Representante de organizaciones de la sociedad civil.

⁴⁹ El acceso a bienes y servicios y el acceso al mar como medio de subsistencia a través de la pesca artesanal son las principales actividades que estos pobladores realizan en estas zonas. Al respecto ver: Entrevista 11. (29 de agosto de 2013). Trabajador de empresa portuaria y Entrevista 3. (29 de agosto de 2013). Entrevista representante de organizaciones de la sociedad civil.

Negras- PCN, la Asamblea de Consejos Comunitarios y la federación de Consejos Comunitarios del Valle, FECOVA.

El interés de este grupo es avanzar en los procesos de titulación colectiva de predios ubicados en áreas cercanas a las zonas donde se desarrollarán estos proyectos, en el entendido de que la cercanía a los proyectos implica la posibilidad de desarrollar mantener proyectos productivos ligados a la pesca artesanal, principalmente.

Otros inversionistas privados

Dada la informalidad en la propiedad de la tierra en algunos predios en los que se desarrollarán los proyectos mencionados, puede haber inversionistas que busquen adquirir estos terrenos como un mecanismo de especulación con los precios de la tierra y así obtener beneficios económicos de la ejecución de estos proyectos en una posterior reventa a los inversionistas que ejecutan los proyectos.

A continuación se presenta una matriz en la que se sintetizan los tipos de relaciones establecidas entre los diferentes grupos.

Matriz 1. Tipos de relaciones nodo de conflictividad acceso y uso de la tierra

Matriz nodo de conflictividad por el acceso y uso de la tierra				
Grupos	Empresas portuarias	Población de bajamar	Consejos comunitarios	Inversionistas privados
Empresas portuarias	x	↓	↓	↓
Población de bajamar		x	=	↓
Consejos comunitarios			↓⊗	↓
Inversionistas privados				x

Tensión	↓
Tensión al interior del grupo	↓⊗
Afinidad de intereses	↑
Afinidad de intereses que se convierte en tensión	⊗↑
Indiferente	=

Conflictos sociales

Construcción de vías

Con relación a proyectos viales como la vía alterna y la doble calzada Cali- Buenaventura (Ver **Mapa 1** y **Tabla 1**) es posible observar dos tipos de conflictos. El primero, relacionado con la adquisición de los predios propiedad de particulares que componen el trazado de la vía o los requeridos para la adecuación de la vía. El segundo, con relación la existencia de propiedades colectivas de consejos comunitarios o territorios en proceso de titulación colectiva en los predios en los que se desarrollarán los proyectos.

Con respecto a los predios propiedad de particulares, se han adelantado negociaciones con el objetivo de adquirir dichos predios y poder finalizar los proyectos. Sin embargo, en ocasiones, los titulares de los predios han optado por no negociar por lo que se han presentado retrasos en la ejecución de los proyectos⁵⁰. En cuanto a los territorios colectivos, dado su carácter “imprescriptibles, inembargables e inajenables”⁵¹, se han observado divisiones al interior de los consejos comunitarios frente a la posibilidad de desarrollar los proyectos que afectan sus territorios⁵²

⁵⁰ El Espectador. (2013). “Los pleitos no pararán las obras”. [en línea] Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/articulo-426611-los-pleitos-no-pararan-obras>
Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

⁵¹ Econometría Consultores. Op., cit. P. 14.

⁵² La Silla Vacía. (2013). “El asesinato de Demetrio López: crónica de otra muerte anunciada”. [en línea] Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia-invitado/42497/destanthonny/el-asesinato-de-demetrio-lopez-cronica-de-otra-muerte-anunciada> Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

Para la tramitación de estos dos tipos de conflictos, se han implementado mecanismos y se han diseñado normas que buscan establecer los procedimientos para adquisición de predios, así como vincular a las comunidades en la toma de decisiones sobre proyectos que los afectan. Para la adquisición de predios que son propiedad de particulares, en noviembre se aprobó la Ley 1682 que regula la infraestructura con la que se busca agilizar los trámites y aclarar competencias que permitan desarrollar los proyectos de infraestructura de transportes con mayor eficiencia. En esta ley, se establecen criterios para determinar el avalúo del predio, parámetros para guiar el accionar judicial frente a disputas frente a los predios y mecanismos de reclamación, entre otros⁵³.

Si bien esta ley busca tramitar los conflictos que surgen en torno al uso y acceso a la tierra, se requiere un proceso adicional que conduzca a la formalización de la propiedad, uno de los elementos centrales en este conflicto. La informalidad en la propiedad de la tierra ha generado tensiones y conflictos que no han podido ser tramitados pues no existe claridad sobre los títulos de propiedad ni recursos en las entidades encargadas de tramitarlos. Es así como, individuos han intentado titular predios de interés para el desarrollo de los proyectos⁵⁴, en predios en los que hay comunidades vulnerables. Esta situación se presenta debido a la informalidad histórica en la propiedad de la tierra⁵⁵ (ver **Análisis Institucional de este estudio**).

Frente a los territorios colectivos, se han desarrollado los procedimientos formales de consulta previa con las comunidades, tendientes a involucrar a las comunidades en la toma de decisiones que los afectan. Sin embargo, hay vacíos legales e incapacidad estatal: "...la ley no define claramente cómo y con quién deberían celebrarse esas consultas, también lo es que las entidades responsables de asegurar el cumplimiento de ese derecho no actúan siempre en concordancia con la norma."⁵⁶.

Así mismo, se hace necesario fortalecer organizativamente a los Consejos Comunitarios pues, en algunas ocasiones, el mecanismo de consulta previa y el desarrollo de proyectos que afectan a las

⁵³ El Espectador. (2013). "Los pleitos no pararán las obras". [en línea] Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/articulo-426611-los-pleitos-no-pararan-obras>
Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

⁵⁴ Al respecto ver Entrevista 12. (29 de agosto de 2013). Representante de organizaciones de la sociedad civil y Entrevista 3. (29 de agosto de 2013). Representante de organizaciones de la sociedad civil.

⁵⁵ La informalidad en la propiedad de la tierra se deriva de prácticas históricas de adquisición de predios a través de acuerdos de palabra. Al respecto Ver Entrevista 1. (26 de agosto de 2013). Funcionario de la administración municipal.

⁵⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. (2010). "Políticas públicas para el avance de la población afrocolombiana: revisión y análisis". P. 46. [en línea] Disponible en: http://www.afrodescendientes-undp.org/FCKeditor_files/File/PP_AVANCE_POB_AFROCOLOMBIANA.pdf Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

comunidades, generan confrontaciones entre integrantes de las comunidades, lo que dificulta la aplicación del mecanismo⁵⁷.

Malecón

El proyecto que busca la construcción de un Malecón en terrenos de bajamar de la parte insular de Buenaventura, plantea un conflicto entre el propósito de desarrollar el potencial turístico del municipio y los intereses de los moradores actuales de los territorios requeridos para ello y que son propiedad de la nación. Para desarrollar el proyecto en mención, es necesario relocalizar a aquellos habitantes de las zonas de bajamar, quienes manifiestan que dichos territorios han sido ganados al mar⁵⁸, que allí han construido sus viviendas y que son fuente de ingresos con los que pueden acceder a sus actividades productivas, y a bienes y servicios⁵⁹.

Si bien la construcción del Malecón se considera fundamental para explotar el potencial turístico del municipio, los pobladores de estas zonas se verían afectados por tres factores. El acceso al mar es fundamental para desarrollar actividades productivas como la pesca. Así mismo, la localización de las zonas de bajamar (zona insular) en el centro económico del municipio, facilita el acceso de sus pobladores a bienes y servicios, situación que sería susceptible de cambiar. Por último, el tipo de viviendas que han construido, ha permitido que varias familias habiten en una sola vivienda, lo que puede que no sea posible en las nuevas construcciones⁶⁰.

Para la tramitación de este conflicto, la alcaldía ha iniciado los procesos de negociación con los habitantes de dichas zonas para que sean relocalizados en San Antonio (Ver mapa 1). Sin embargo, la ubicación del proyecto de vivienda, implica que las comunidades perderán el acceso al mar y a bienes y servicios⁶¹.

Así mismo, para ejecutar este proyecto, ya se ha adelantado el proceso de consulta previa con las comunidades afrodescendientes que allí habitan. Sin embargo, en aquella zona, también habitan comunidades de pescadores que se oponen al proyecto y quienes han iniciado un proceso legal en contra de su ejecución⁶².

Expansión Portuaria

⁵⁷ Al respecto ver: Fiscalía General de la Nación. (2012). "Formato Único de Noticia Criminal". [en línea] Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/131518072/Denuncia-Fiscalia> Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013; Consejos Comunitarios Comunidad Negra La Esperanza. (2013). "Situación del territorio ancestral del Consejos Comunitario de la Esperanza". [en línea] Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/131518317/La-Esperanza> Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

⁵⁸ Entrevista 8. (28 de agosto de 2013). Representante de organizaciones de la sociedad civil.

⁵⁹ Entrevista 3. (29 de agosto de 2013). Representante de organizaciones de la sociedad civil.

⁶⁰ Entrevista 3. Op., cit.

⁶¹ Entrevista 3. Op., cit.

⁶² Entrevista 1. (26 de agosto de 2013). Funcionario de la alcaldía de Buenaventura.

En el marco de la expansión comercial hacia la Cuenca del Pacífico, las empresas portuarias han identificado una ventana de oportunidad para ampliar su capacidad. Es así como han iniciado procesos de expansión portuaria.

Sin embargo, esta expansión se enmarca en algunas denuncias sobre el desalojo de las comunidades que habitaban en las zonas en las que se construyeron los puertos, la ausencia de consulta previa a estas comunidades, daños a viviendas de los barrios aledaños y cierres de espacios de circulación de estas comunidades⁶³, lo que indica que pudo haber existido un conflicto en torno al uso y acceso a la tierra.

Estas denuncias dan muestra de una tensión que surgió la construcción del puerto en dicha zona, lo que sumado a posibles restricciones a actividades pesqueras por la actividad portuaria, podría generar un nuevo conflicto que deberá tramitarse por vías institucionales para evitar que estas tensiones continúen latentes.

3.1.2 Nodo de conflictividades por la explotación de recursos naturales en Buenaventura.

Las principales actividades económicas en Buenaventura, excluyendo la actividad portuaria, son la pesca y la minería⁶⁴, y se configuran como fuentes de empleo para los pobladores del municipio. Sin embargo, en los últimos años, los controles para realizar estas actividades, la informalidad de los sectores, la falta de infraestructura para darle valor agregado a los recursos y la cooptación de estas actividades por parte de grupos armados, han generado un declive lo que se ve reflejado en los bajos niveles de ocupación de los habitantes de Buenaventura. Esto ha generado conflictos y tensiones en torno al desarrollo de actividades productivas en el municipio y los efectos sobre el bienestar de la población.

Grupos sociales

Los grupos sociales involucrados en las tensiones y/o conflictos por la extracción de recursos naturales en el municipio son, los mineros artesanales, los mineros ilegales, los grupos armados al margen de la ley, los pescadores industriales, los pescadores artesanales, los pescadores ilegales y los Consejos comunitarios. A continuación se presentan cada uno de los grupos y sus intereses con relación a la extracción de recursos naturales.

Mineros artesanales

⁶³ Al respecto ver: Espinoza, Adrián. (2011). “De lo global a lo local en los repertorios de acción de las organizaciones negras frente al conflicto armado en Buenaventura”. [en línea] Disponible en: https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/1039/1353 Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013, y Entrevista 12. (29 de agosto de 2013. Representante de organizaciones de la sociedad civil.

⁶⁴ Econometría Consultores. Op., cit. p. 30-45 y Fedesarrollo, 2012b.

Este grupo está compuesto por aquellas personas que desarrollan actividades tendientes a extraer oro a través del barequeo⁶⁵. Su interés radica en continuar desarrollando su actividad como forma de subsistencia sin ser criminalizados o afectados por las acciones estatales. Así mismo, buscan desarrollar estas actividades en condiciones de seguridad frente al accionar de los grupos armados ilegales.

Mineros ilegales

Este grupo está integrado por aquellas personas que extraen recursos minerales sin tener un título minero o sin tener autorización del titular de la propiedad donde se realizan dichas actividades⁶⁶. El interés de este grupo es continuar con sus actividades de extracción de oro sin tener controles por parte de las autoridades y obtener los mayores beneficios posibles de dicha actividad.

⁶⁵ Según el Ministerio de Minas y Energía, el barequeo "...es la actividad que se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas.". Al respecto ver: Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia. (S.F.). "Qué es el barequeo". [en línea] Disponible en: http://www.minminas.gov.co/minminas/kernel/usuario_externo_faq/faq_minas.jsp?clasePanel=File&flag=0&optionSelected=consultar&id=582&codigo_categoria=581&flag=%200 Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2013.

⁶⁶ Al respecto ver: Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia. (S.F.). "Hacer frente a la explotación ilícita de minerales. Gran reto del Estado colombiano". [en línea] Disponible en: http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Minas_%20Anllela/Boletines/Boletin%2023/Boletin_23_espanol_v10.pdf Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2013. Ver también Fedesarrollo, 2011.

Mineros criminales

Este grupo está compuesto por aquellas personas que desarrollan la actividad minera, y en ello tienen nexos con grupos armados⁶⁷. El interés de este grupo es el de continuar desarrollando dicha actividad sin ser controlados por la Fuerza Pública y así, obtener las rentas derivadas de la minería.

Grupos armados

Tanto los Grupos Pos Desmovilización Paramilitar -GPDP-, como las Farc, buscan depredar las rentas derivadas de la minería a través del cobro de extorsiones e intimidaciones a los mineros.

Pescadores industriales

Grupo compuesto por aquellas personas o empresas cuya actividad económica se basa en la pesca marina, usando embarcaciones que cuentan con sistemas mecánicos para el manejo de las artes y las redes y que, además, cuentan con la infraestructura y los equipos para la conservación del producto⁶⁸. Este grupo tiene interés de desarrollar la actividad pesquera en condiciones que permitan su rentabilidad, dado el potencial pesquero del municipio, y pese a los altos precios del combustible y la ubicación de las plantas de procesamiento (se encuentran en Cartagena y Barranquilla), que aumentan los costos asociados a la pesca por lo que la hacen inviable⁶⁹.

Pescadores artesanales

Este grupo está conformado por aquellas personas que realizan actividades de pesca en embarcaciones “pequeñas de limitada autonomía y que usan sistemas manuales o parcialmente mecanizados para el calado y halado de las artes o redes”⁷⁰. Los intereses de este grupo consisten en continuar desarrollando la actividad de la pesca sin que se impongan restricciones⁷¹ a la

⁶⁷ El País. (2013). “Tras lograr acuerdo con Gobierno, mineros levantan paro”. [en línea] Disponible en: http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/tras-lograr-acuerdo-con-gobierno-mineros-levantan-paro?ref=news&utm_source=newsletter&utm_medium=news-gral-pais&utm_campaign=ampliar-noticias-otras-secciones-pais&utm_content=posicion-noticia-2
Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

⁶⁸ Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial -Unido-. (S.F.). “Estudio de prospectiva de la cadena productiva de la industria pesquera en la República de Colombia”. [en línea] Disponible en: http://www.unido.org/fileadmin/import/38129_EstudiodedeProspectivadeColombia.pdf. Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2013.

⁶⁹ Econometría Consultores. Op., cit. p. 38.

⁷⁰ Econometría Consultores. Op., cit. p. 36.

⁷¹ Las restricciones a la actividad pesquera consisten en la prohibición de desarrollar esta actividad en horario nocturno, horario habitual en el que se pescaba y en la implementación de controles para desarrollar esta actividad como mecanismo para controlar el tráfico de narcótico. Al respecto ver: Entrevista 8. (28 de agosto de 2013). Entrevista con representante de organizaciones de la sociedad civil.

realización de dicha labor y que se generen incentivos que aumenten la rentabilidad de la actividad⁷².

Pescadores ilegales

Son aquellas embarcaciones que, sin contar con los permisos correspondientes, realizan labores de pesca en aguas territoriales de Colombia, principalmente tripuladas por pescadores extranjeros⁷³. El interés de este grupo radica en obtener beneficios económicos de la actividad pesquera.

Consejos comunitarios

Este grupo de pobladores afrodescendientes que habitan territorios que son propiedad colectiva, y con la potestad legal para administrar los territorios colectivos⁷⁴, buscan explotar los recursos naturales disponibles en sus territorios.

A continuación se presenta una matriz en la que se sintetizan los tipos de relaciones establecidas entre los diferentes grupos.

Matriz 2. Tipos de relaciones nodo de extracción de recursos

Matriz nodo de conflictividad por explotación de recursos naturales								
Grupos	Mineros artesanales	Mineros ilegales	Mineros criminales	Grupos armados ilegales	Pescadores industriales	Pescadores artesanales	Pescadores ilegales	Consejos comunitarios
Mineros artesanales	x	↓	↓	↓	=	=	=	↑
Mineros ilegales		x	↑	↑	=	=	=	↓
Mineros criminales			x	↑	=	=	=	↓
Grupos armados ilegales				x	↓	↓	=	↓
Pescadores industriales					x	↑	↓	=
Pescadores artesanales						x	↓	=
Pescadores ilegales							x	=
Consejos comunitarios								x

⁷² Entre los incentivos para aumentar la rentabilidad de la actividad se encuentran los subsidios al combustible pues el costo de este insumo generan una disminución en dicha actividad.

⁷³ El País. (2012). "La ilegalidad de la pesca, un delito difícil de pagar en Colombia". [en línea] Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/ilegalidad-pesca-delito-dificil-pagar>
Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2013.

⁷⁴ Con respecto a los procesos de titulación colectiva ver: Congreso Nacional de Colombia. (1993). Ley 70 de 1993. [en línea] Disponible en: <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1779DocumentNo2137.PDF>.
Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2013.

Tensión	↓
Tensión al interior del grupo	↓⊗
Afinidad de intereses	↑
Afinidad de intereses que se convierte en tensión	⊗↑
Indiferente	=

Las relaciones de tensión en este conflicto se presentan en torno a las diferentes actividades que buscan explotar recursos naturales en la región.

Conflictos sociales

Minería

El conflicto entorno a la minería, detonó por la aplicación del Decreto 2235, que reglamenta la Ley del Plan de Desarrollo, mediante el que se autoriza la destrucción de maquinaria usada para la explotación minera⁷⁵. Detrás del conflicto se encontraba la ausencia de una distinción clara entre la minería artesanal, la minería ilegal y la minería criminal⁷⁶. Es por esta razón que el accionar de la Fuerza Pública ha afectado de la misma manera tanto a mineros ilegales y a mineros artesanales, como a los mineros criminales⁷⁷.

Así mismo, el accionar de los grupos armados ilegales (Ver análisis de seguridad y conflicto armado en secciones posteriores), sumado a la percepción de los mineros sobre la ausencia de condiciones de seguridad para ejercer su labor, genera inconformidades entre los mineros artesanales e ilegales⁷⁸. Estos consideran que las acciones de la Fuerza Pública están encaminadas a atacarlos y no a proveerles seguridad frente al accionar de los grupos armados.

El conflicto se vió reflejado en las protestas mineras en el municipio en las que se presentaron hechos de violencia entre los que se destaca el incendio de vehículos de transporte en la vía Cali - Buenaventura⁷⁹. A raíz de las protestas se inició un proceso de diálogo entre el gobierno nacional y

⁷⁵ El País. (2013). "Tras lograr acuerdo con Gobierno, mineros levantan paro". [en línea] Disponible en: http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/tras-lograr-acuerdo-con-gobierno-mineros-levantan-paro?ref=news&utm_source=newsletter&utm_medium=news-gral-pais&utm_campaign=ampliar-noticias-otras-secciones-pais&utm_content=posicion-noticia-2
Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

⁷⁶ Semana. (2013). "¿Por qué razones protestan los mineros?". [en línea] Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/por-que-razones-paran-mineros/351267-3> Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2013.

⁷⁷ Fedesarrollo, 2013.

⁷⁸ Según la legislación colombiana "ilegal" es el minero que desarrolla su actividad sin tener Título minero. Se puede dar el caso de mineros que trabajan con dineros ilícitos y que al contar con un título minero no son considerados ilegales.

⁷⁹ Semana. (2013). Op., cit.

los mineros artesanales en el que se llegó a un acuerdo en relación al establecimiento de distinciones claras entre la actividad ilegal, la artesanal y la criminal⁸⁰.

Pesca

Las tensiones en torno a la pesca se derivan de los controles a las embarcaciones con el objetivo de prevenir el narcotráfico⁸¹. Así mismo, se presenta tensión debido a los altos costos del combustible⁸² lo que aumenta los costos asociados al desarrollo de la actividad productiva. Por último, las distancias que deben recorrer las autoridades para detectar y capturar a los pescadores ilegales hacen que las labores de control a la pesca ilegal no sean efectivas⁸³.

Si bien, estas tensiones aún no se han manifestado en acciones puntuales desarrolladas por los grupos para imponer sus preferencias, dada la importancia de la actividad pesquera de la economía de la región y en la generación de empleo⁸⁴, es posible que surjan conflictos en torno a la actividad de la pesca.

⁸⁰ El País. (2013). "Tras lograr acuerdo con Gobierno, mineros levantan paro". [en línea] Disponible en: http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/tras-lograr-acuerdo-con-gobierno-mineros-levantan-paro?ref=news&utm_source=newsletter&utm_medium=news-gral-pais&utm_campaign=ampliar-noticias-otras-secciones-pais&utm_content=posicion-noticia-2

Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

⁸¹ Entrevista 13. (29 de agosto de 2013). Personal de empresa portuaria.

⁸² Explicados por la sobretasa a la gasolina.

⁸³ El País. (2012). "La ilegalidad de la pesca, un delito difícil de pagar en Colombia". [en línea] Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/ilegalidad-pesca-delito-dificil-pagar>
Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2013.

⁸⁴ Econometría Consultores. Op., cit. p.34 a 36.

3.1.3 Nodo de conflictividades laborales en Buenaventura

La actividad económica de Buenaventura se ha concentrado en aquella de tipo portuario. Si a esto se le suma el cambio en el carácter de la actividad portuaria⁸⁵ y los cambios en los esquemas de contratación tendientes a la flexibilización laboral, se presentan inconformidades de los trabajadores de empresas contratistas y de cooperativas de trabajo asociado -CTA-. Estos buscan la contratación directa por parte de los Puertos, mientras que la tecnificación de los puertos y las políticas laborales imponen menor necesidad de mano de obra y contratación tercerizada.

Grupos sociales

Empresas portuarias

Este grupo está compuesto por aquellas empresas que, a manera de concesión, administran los puertos en Buenaventura. Su interés radica en aumentar la rentabilidad de la actividad portuaria, apegándose al marco legal vigente.

Empresas contratistas de las empresas portuarias

Este grupo está compuesto por aquellas empresas que son contratadas por las empresas portuarias para prestar servicios en el marco de las actividades desarrolladas en los puertos. El interés de este grupo consiste en obtener los mayores beneficios posibles de los contratos suscritos con las empresas portuarias.

Cooperativas de Trabajo Asociado -CTA-

Este grupo está conformado por organizaciones “que asocian personas naturales que simultáneamente son gestoras, contribuyen económicamente a la cooperativa y son aportantes directos de su capacidad de trabajo para el desarrollo de actividades económicas, profesionales o intelectuales, con el fin de producir en común bienes, ejecutar obras o prestar servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general”⁸⁶. Su interés radica en la obtención de contratos con las empresas portuarias.

Trabajadores portuarios de empresas contratistas y CTA

Este grupo está compuesto por los trabajadores portuarios que no tienen un contrato directo con las empresas portuarias. Su interés radica en ser contratados directamente por las empresas portuarias.

⁸⁵ La administración pasa de Puertos de Colombia, de carácter público, a la Sociedad Portuaria de Buenaventura, de carácter privado.

⁸⁶ Ministerio del Trabajo de la República de Colombia. (S.F.). “¿Qué es una cooperativa y precooperativa de trabajo asociado?”. [en línea] Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/preguntas-frecuentes/cooperativas-de-trabajo-asociado.html>
Fecha de consulta 3 de octubre de 2013.

A continuación se presenta una matriz en la que se sintetizan los tipos de relaciones establecidas entre los diferentes grupos.

Matriz 3. Tipos de relaciones nodo laboral

El conflicto laboral en Buenaventura se desprende del inconformismo manifestado por los trabajadores portuarios de empresas contratistas y CTA, en tanto consideran que a través de la tercerización laboral, se vulneran sus derechos. Los principales reclamos de los trabajadores hacen referencia a salarios considerados como bajos, aumento de la intensidad horaria, pagos a destiempo⁸⁷ e incumplimiento en los pagos de seguridad social⁸⁸ por parte de las empresas contratistas y las CTA.

Estas tensiones se manifestaron en el paro de trabajadores realizado en el 2008, ante lo cual el gobierno condicionó la renovación de las concesiones a los operadores portuarios en tanto se pague el salario mínimo a los trabajadores, se realizarán los pagos de prestaciones legales, extralegales y de seguridad social. Así mismo, la Sociedad Portuaria anunció la creación de una Oficina del Trabajo para recibir las quejas y reclamos de los trabajadores⁸⁹.

A continuación se presenta una tabla en la que se resumen los diferentes conflictos identificados en Buenaventura según el nodo de conflictividad al que pertenecen, el tipo de conflictividad social y el tipo de zona donde se presenta dicha conflictividad.

⁸⁷ Al respecto ver: Entrevista 5. (27 de agosto de 2013). Representante de organizaciones de la sociedad civil, y Entrevista 9. (28 de agosto de 2013). Representante de organizaciones de la sociedad civil.

⁸⁸ Al respecto ver: Entrevista 1. (26 de agosto de 2013). Funcionaria de la Alcaldía de Buenaventura, y Entrevista 3. (29 de agosto de 2013). Representante de organizaciones de la sociedad civil.

⁸⁹ El Espectador. (2008). "Trabajadores del puerto de Buenaventura entrarían en paro". [en línea] Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-trabajadores-del-puerto-de-buenaventura-entrarian-paro>
Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

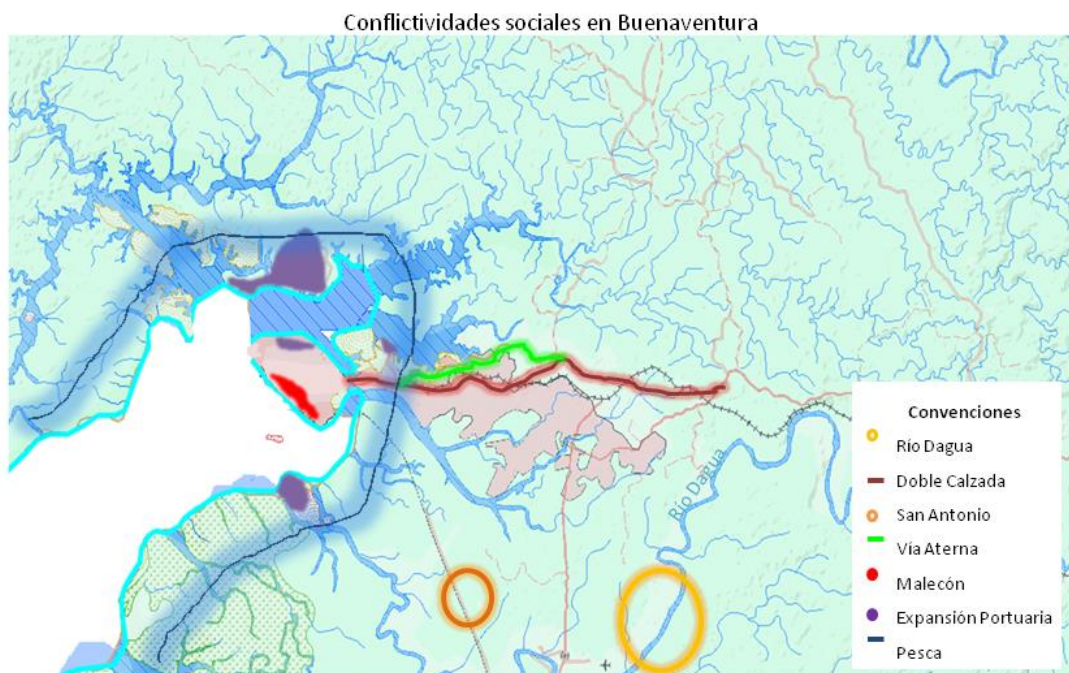
Tabla 1. Resumen principales conflictividades sociales en el territorio

Conflictividades sociales				
Nodos de conflictividad	Conflicto social	Descripción de la conflictividad social	Tipo de conflictividad social	Estado de la conflictividad social
Acceso y uso de la tierra	Construcción de vías	Las comunidades que habitan en los predios que constituyen los trazados de la doble calzada y la vía alterna interna, buscan continuar habitando en dichas zonas o ser compensados. Mientras tanto, se presentan disputas por la titulación de predios aledaños al trazado por especulación con los precios de los terrenos.	Conflicto	Activo
	Malecón	Para el desarrollo del proyecto, se hace necesario relocalizar a las poblaciones que habitan en las zonas de bajamar, quienes no tienen títulos de propiedad sobre dichos predios, pues son propiedad de la Nación.	Conflicto	Activo
	Expansión portuaria	tensión derivada de posibles impactos de la ampliación portuaria en las actividades productivas desarrolladas por comunidades y por tensiones resultantes de conflictos pasados.	Tensión	Potencial
Explotación de recursos naturales	Minería	La actividad minera en el municipio se ve permeada por grupos armados ilegales lo que impone restricciones a los mineros de pequeña escala para que desarrollen dicha actividad productiva.	Conflicto	Tramitado
	Pesca	La ausencia de incentivos para desarrollar la actividad de las pesaca, sumado a los controles para evitar el tráfico de narcótico, han generado que la pesca no sea viable para los pescadores.	Tensión	Potencial
Relaciones laborales	Tercerización laboral	Los trabajadores del puerto buscan ser contratados directamente por los puertos, mientras que el modelo de contratación impone la contratación tercerizada a través de empresas contratistas o cooperativas asociadas de trabajo.	Conflicto	Tramitado

Fuente: CERAC.

Así mismo, en el siguiente mapa es posible observar la distribución geográfica de las diferentes conflictividades sociales identificadas en Buenaventura.

Mapa 1. Conflictividades sociales en Buenaventura⁹⁰



Fuente: CERAC.

3.2 ANÁLISIS DE SEGURIDAD Y CONFLICTO ARMADO

Uno de los principales obstáculos para el desarrollo integral en Buenaventura es la persistencia del conflicto armado, y su articulación con formas de criminalidad organizada asociadas a la explotación de recursos naturales y a la extracción ilegal de rentas de los sectores formales e informales de la economía del municipio.

La presencia y las acciones de grupos armados, oficinas de cobro, organizaciones criminales al servicio del narcotráfico, grupos delincuenciales, entre otros agentes de violencia, vulneran los derechos fundamentales de los bonaverenses; constituyen un riesgo para la ejecución y expansión

⁹⁰ No se incluyen los conflictos laborales en el mapa dado que no es posible agruparlos en una zona específica.

de proyectos de inversión económica en el municipio; y minan la confianza y legitimidad de las entidades estatales y las autoridades civiles del Distrito.

Esta sección analiza la situación de seguridad y conflicto armado del municipio. En primer lugar, presenta un breve contexto histórico sobre la incursión de los grupos armados en Buenaventura, y su articulación con organizaciones criminales y el narcotráfico, así como su impacto en la población civil. En segundo lugar, realiza un análisis de la situación actual de seguridad en el municipio, enfocándose en el período 2009-2013. Finalmente, identifica y describe las principales situaciones críticas en materia de seguridad que afectan a la población civil, asociadas al conflicto armado, la criminalidad organizada y el narcotráfico.

3.2.1 Contexto histórico del conflicto armado en Buenaventura

Es posible identificar cuatro etapas en la configuración y desarrollo del conflicto armado en Buenaventura:

Primera etapa (1980-1999): incursión tardía y hegemonía de las FARC

El primer grupo en tener una presencia importante en Buenaventura fueron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), quienes llegaron con el Frente 30 en la década de 1980. Este frente guerrillero fue creado en el marco de la expansión territorial que impulsaba el Comando Conjunto Central de las FARC de los departamentos de Cauca y Tolima hacia el Valle del Cauca, y se asentó en cercanía de los ríos Dagua y Calima, y en la vía que comunica al Puerto con Cali⁹¹.

Hasta la mitad de los noventa, las FARC mantuvieron una actividad armada de baja intensidad en Buenaventura, y tuvieron una influencia dominante pero restringida a las comunidades de la zona rural del municipio⁹². Esta tendencia en la iniciativa militar de las FARC cambió drásticamente a partir de 1997, cuando se presentó un incremento en los hostigamientos y emboscadas a la Fuerza Pública, y en los ataques a la infraestructura vial y energética del municipio. Además, durante este año se creó la Columna Móvil Manuel Cepeda (CMMC), que, a partir del trabajo de milicias urbanas, expandió la hegemonía del grupo hacia los barrios marginales del municipio⁹³.

Dos factores explican este cambio en la estrategia político-militar del grupo guerrillero: en primer lugar, el posicionamiento del Pacífico como un territorio estratégico no sólo para la economía nacional, dado el interés de los gobiernos nacionales de insertar la región en la economía global,

⁹¹ CODHES y ACNUR. (2013), "Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha", Bogotá, Ediciones Antropos Ltda. p. 52

⁹² *Ibid.*, p. 53.

⁹³ Defensoría del Pueblo (2011), "Violencia contra las mujeres en el Distrito de Buenaventura, Informe Temático" [documento de trabajo] [en línea] Disponible en: http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/sat/publicaciones/inf_violenciaMujerBuenaventura.pdf, Fecha de consulta: 2 de julio de 2013. p. 40

sino también para los demás grupos del conflicto y los sectores ilegales asociados al narcotráfico que veían en ella una zona propicia para el desarrollo de sus actividades delictivas. En segundo lugar, el debilitamiento de los carteles de narcotráfico del Valle del Cauca, en especial del Cartel de Cali, permitió que las FARC aumentaran su influencia y continuaran su expansión territorial en el departamento⁹⁴.

Buenaventura dejó de ser una zona de retaguardia para las FARC y se convirtió en un territorio central en su nueva estrategia, encaminada a la construcción de un corredor estratégico en el cordón Pacífico, que les permitiera tener control e influencia en los centros de actividad económica más importante de la región (los puertos de Buenaventura y Guapi), en sus principales vías de comunicación con el centro del país (carreteras Cali-Buenaventura y Buga-Loboguerrero-Buenaventura), y en las zonas de tránsito y tráfico de armas y drogas, así como de movilidad de tropas, en el Darién y Urabá chocoano⁹⁵.

Segunda etapa (1999-2004): creación del Bloque Calima y confrontación con las FARC

En 1999 se conforma el Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que tuvo presencia en el Valle del Cauca hasta 2004. Este bloque paramilitar fue creado con el apoyo del Cartel del Norte del Valle y de sectores empresariales, que se habían visto afectados por el aumento de las extorsiones y las acciones violentas de las FARC y los demás grupos guerrilleros que tenían presencia en el departamento⁹⁶.

Los grupos paramilitares llegaron a Buenaventura en el año 2000, a través del Frente Pacífico del Bloque Calima. El principal objetivo de este grupo armado fue disputar el control que tenían las FARC en Buenaventura de las vías de acceso al mar y conexión del Pacífico con el interior del departamento (la carretera a Cali y el río Naya)⁹⁷.

En una primera etapa su accionar se concentró en las cuencas de los ríos Naya, Yurumanguí, Anchicayá, Raposo, Cajambre y Calima, así como en la Comuna 12. Allí, el Frente Pacífico realizó masacres, asesinatos selectivos y desplazamientos forzados que afectaron a personas señaladas de colaborar con las FARC⁹⁸. Para 2002, las AUC habían logrado una posición hegemónica en el municipio, obligando al Frente 30 a replegarse hacia la zona rural. Sin embargo, en los barrios estratégicos para el control de rutas de narcotráfico continuó la disputa armada con las FARC⁹⁹. Desde este período, grupos delincuenciales y organizaciones al servicio del narcotráfico fueron involucrados en el conflicto, prestando servicios sicariales a ambos grupos armados¹⁰⁰.

⁹⁴ CODHES, Op., cit, p. 54

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ *Ibíd.*, p. 56.

⁹⁷ Defensoría del Pueblo. Op., cit, p.40

⁹⁸ *Ibíd.*, p. 41

⁹⁹ CODHES, Op., cit, p.57.

¹⁰⁰ *Ibíd.*

Tercera etapa (2004-2009): desmovilización del Bloque Calima y emergencia de GPDP

La confrontación de las FARC con los grupos paramilitares llegó a su fin con la desmovilización del Bloque Calima en el 2004. Sin embargo, la situación de seguridad asociada al conflicto armado no mejoró en el municipio. Por el contrario, la emergencia de grupos pos desmovilización paramilitar (GPDP), interesados en mantener el control territorial que había alcanzado el Frente Pacífico, generó una reacomodación de los grupos armados y una reactivación de la disputa entre los GPDP y las FARC.

En particular, dos falencias del proceso de desmovilización del Bloque Calima de las AUC explican la emergencia de GPDP en Buenaventura: por un lado, no se entregaron la totalidad de hombres armados del Bloque Calima; de 800 se entregaron 564. Por otro lado, no se desmovilizó el Frente Pacífico que operaba en Buenaventura¹⁰¹.

Esta situación llevó a un reacomodamiento de los grupos armados en dos sentidos: primero, la mayoría de los paramilitares que no se integraron a la vida civil fueron cooptados por el Frente 30 de las FARC, grupos al servicio del narcotráfico, y, en mayor medida, Los Rastrojos y las Águilas Negras¹⁰². En especial, Los Rastrojos se posicionaron como el GPDP predominante en el territorio al recibir a la mayoría de paramilitares no desmovilizados y a los que se rearmaron, y al reorganizar su estructura armada para mantener el dominio que había alcanzado el Frente Pacífico¹⁰³.

En segundo lugar, la desmovilización del Bloque Calima impulsó a las FARC a buscar recuperar el control perdido en el área urbana del municipio, así como a los grupos emergentes y a las organizaciones al servicio del narcotráfico a impedirselo. Esa situación reactivó la confrontación armada por el dominio de los barrios de bajamar¹⁰⁴. Adicionalmente, se presentó una intensificación del conflicto entre las fuerzas estatales (FFAA) y las FARC, dado el incremento del pie de fuerza de las FFAA en el municipio, en el marco de la Política de Seguridad Democrática, y el despliegue de un “Plan Pistola” de milicianos de las FARC en contra de militares y policías¹⁰⁵.

La confrontación armada generó un sinnúmero de afectaciones a la población civil, entre las que se destacan el desplazamiento intramunicipal y el uso de prácticas para generar terror como desapariciones forzadas, castigos ejemplarizantes y descuartizamientos¹⁰⁶. Desde 2007, las FARC comenzaron a perder influencia en la zona urbana, al recibir una fuerte ofensiva en dos frentes: por el lado de los GPDP y las organizaciones al servicio del narcotráfico que se posicionaron en los

¹⁰¹ Defensoría del Pueblo. Op., cit, p.41

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ CODHES, Op., cit, p. 59.

¹⁰⁴ *Ibíd.*

¹⁰⁵ Defensoría del Pueblo. Op., cit, p.42

¹⁰⁶ *Ibíd.*, p. 43

barrios de bajamar; y por el lado de las FFAA que dieron fuertes golpes a los jefes políticos, militares y de finanzas de la CMMC¹⁰⁷.

Cuarta etapa (2009-2013): dominio de GPDP y nuevo deterioro en seguridad

La última etapa puede resumirse en dos períodos: desde 2009 hasta mediados de 2012, cuando Los Rastrojos, en asocio con el grupo criminal La Empresa, logran un dominio indiscutido de la zona urbana del municipio y obligan a las FARC a replegarse a la cuenca de los ríos; y desde octubre de 2012 hasta la fecha, cuando estalla un nuevo ciclo de confrontación por el control del casco urbano, ahora por la disputa entre los GPDP Los Rastrojos y Los Urabeños.

¹⁰⁷ CODHES, Op., cit, p, 61

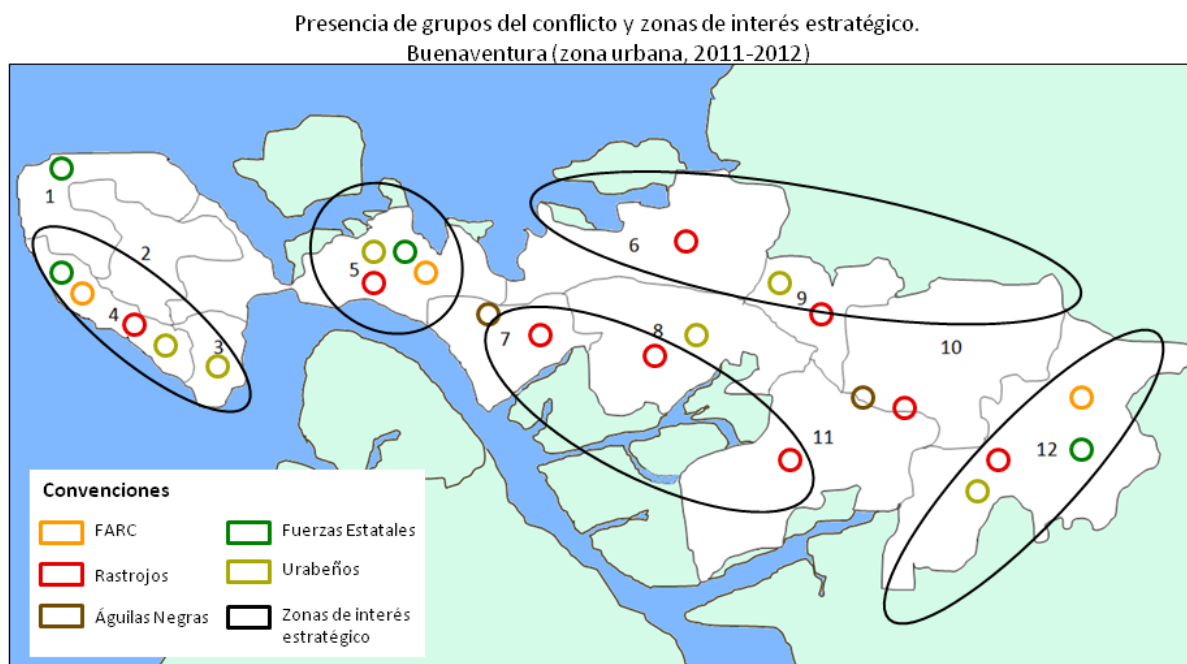
3.2.2 Situación actual de seguridad en el territorio (2009-2013)

Actualmente tienen presencia en Buenaventura las FARC; los GPDP Los Rastrojos, Los Urabeños, las Águilas Negras y La Empresa; organizaciones criminales al servicio del narcotráfico y de los grupos armados; y las FFAA.

Zona urbana

El siguiente mapa resume la información sobre la presencia de los grupos del conflicto en el casco urbano del municipio y señala cuáles son sus principales zonas territoriales de interés.

Mapa 2. Presencia de grupos del conflicto y zonas de interés estratégico. Buenaventura (zona urbana) 2011-2012



Fuente: Defensoría del Pueblo (2011), adaptado por CERAC.

El caso urbano ha sido controlado desde el 2009 por los GPDP. En el primer período señalado más atrás (2009-mediados de 2012) se observó un control férreo de las comunas del municipio (sobre

todo en los barrios de bajamar) por parte de Los Rastrojos, en asocio con La Empresa¹⁰⁸. Las Águilas Negras reportaron presencia en la comuna 7 y 11 en 2011, según la Defensoría del Pueblo¹⁰⁹.

Con la incursión de Los Urabeños, desde septiembre de 2012, el mapa del conflicto cambió y, al igual que en períodos precedentes, es difícil señalar un control dominante de alguno de estos GPDP sobre las comunas del municipio. En las comunas 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11 y 12 se ha concentrado la mayor intensidad de la confrontación entre estos grupos, según las agencias humanitarias que han atendido a la población afectada en eventos de desplazamiento masivo¹¹⁰.

Durante este período, organizaciones criminales que usan a pandillas locales y que incorporaron a antiguos paramilitares realizan trabajos para los GPDP y los principales traficantes de droga del municipio. Estas organizaciones controlan el negocio de la microextorsión, el microtráfico de drogas y la prostitución en los barrios bajo su influencia¹¹¹.

En cuanto a las FARC, a partir de 2009, la CMMC perdió influencia en el área urbana del municipio. No obstante, durante 2011 y parte de 2012, este grupo buscó recuperar su presencia en los barrios de bajamar y los barrios periféricos de la zona continental a través de la reactivación de sus milicias. Durante esos años se registraron atentados con explosivos, ataques y hostigamientos contra la Fuerza Pública en la vía que comunica al Puerto con Cali, en la comuna 12 y en la zona céntrica en las comunas 1 y 2¹¹². Según la Defensoría del Pueblo, las FARC habrían llegado a un acuerdo funcional con Los Rastrojos para distribuir funciones en la cadena de tráfico de drogas en la zona rural y la urbana, respectivamente.

Las FFAA tienen presencia en el casco urbano a través de la Policía Nacional, la Policía Antinarcóticos, la Armada Nacional y la Tercera Brigada del Ejército que opera en el área portuaria y la vía Cali-Buenaventura¹¹³.

En el área urbana es posible identificar cinco zonas estratégicas para los grupos del conflicto. Algunas de ellas coinciden geográficamente con las áreas donde actualmente, o en el pasado

¹⁰⁸ La Empresa es una organización criminal, conformada por cerca de 150 hombres armados, que prestan servicios criminales a los grupos del conflicto. En los últimos años, este grupo había prestado sus servicios exclusivamente a Los Rastrojos. Sin embargo, con la entrada de Los Urabeños algunos integrantes de esta organización han cambiado de grupo; lo cual recrudesció el conflicto por los ajustes de cuenta entre estos grupos.

¹⁰⁹ Defensoría del Pueblo. (2011). Op., cit, p.45

¹¹⁰ Defensoría del Pueblo. (2010) "Nota de Seguimiento 034 de diciembre 16 de 2009" [en línea] Disponible en:

¹¹⁰ http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/Desplazamientos_intraurbanos_en_Buenaventura_-_Informe_No._2.pdf

Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2013.

¹¹⁰ Servicio jesuita de refugiados (2013). Op. Cit. 15.

¹¹¹ ANDI-FIP (2012) "Entornos complejos". Op. Cit. p. 11

¹¹² Defensoría del Pueblo. (2010). Op., cit, p. 17-18.

¹¹³ La Infantería de Marina tuvo presencia en el casco urbano entre 2006 y 2009, apoyando a la Policía en el manejo del orden público de la ciudad. ANDI-FIP.

reciente, se han presentado las principales conflictividades sociales en torno al acceso y uso de la tierra en Buenaventura:

- Zona 1: comprende los barrios de bajamar del sur de las comunas 1, 3, 4 y 5 en la zona insular. Estos barrios tienen acceso directo al mar y su control es importante para el tráfico de armas y drogas. Además, en la comuna 1 (y también en la 2) se desarrolla la mayor parte de la actividad comercial del municipio, que es una fuente de recursos para los grupos armados a través de la extorsión¹¹⁴. Finalmente, la importancia de esta zona también radica en el hecho de que colinda con el complejo portuario que administra la Sociedad Portuaria Regional y en la proyección económica que tienen las administraciones locales del uso de este territorio: allí se prevé la construcción del Malecón Turístico, territorio frente al cual hay presión por el acceso a la tierra.
- Zona 2: ubicada en la comuna 5. Esta área es estratégica no sólo porque tiene acceso directo al mar por el sur y el norte, sino también porque allí se está llevando a cabo parte del proyecto de expansión portuaria y está ubicado TC-Buen¹¹⁵.
- Zona 3: conformada por los barrios del sur de las comunas 7, 8 y 11 en la zona continental. Estos barrios tienen acceso directo a los esteros de algunos de los principales ríos de la zona rural y, en ese sentido, funcionan como vía de comunicación fluvial entre la zona continental urbana y la rural. La comuna 7, además, tiene acceso al mar, a través del Estero de San Antonio¹¹⁶.
- Zona 4: ubicada al norte de los barrios de las comunas 6, 9 y 10 de la zona continental. El control de esta zona le permite a los grupos tener influencia en la vía alterna interna del municipio¹¹⁷.
- Zona 5: comprende la comuna 12 en su totalidad. Esta comuna es estratégica en tanto permite a los grupos tener control sobre la principal vía de acceso terrestre al municipio (la carretera Cabal-Pombo)¹¹⁸.

Zona rural

El siguiente mapa resume la información sobre la presencia de los grupos del conflicto en el área rural del municipio y señala cuáles son sus principales zonas territoriales de interés.

¹¹⁴ CODHES, Op., cit, p. 63.

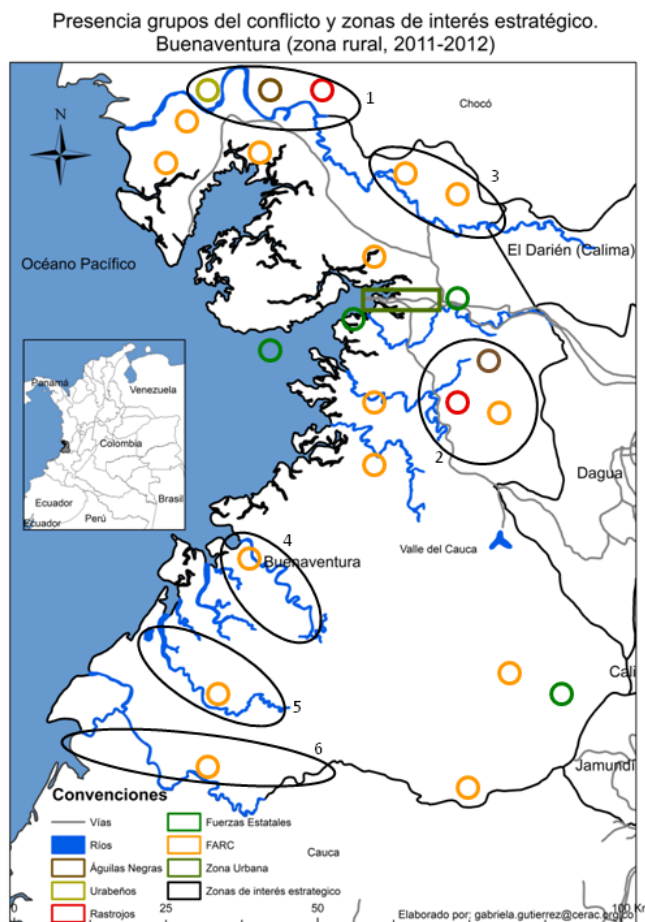
¹¹⁵ *Ibíd.*

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ *Ibíd.*

¹¹⁸ *Ibíd.*

Mapa 3. Presencia de grupos del conflicto y zonas de interés estratégico. Buenaventura (zona rural 2011-2012)



Fuente: ANDI-FIP (2012), CODHES y ACNUR (2013), Defensoría del Pueblo (2010), e información recopilada en terreno.

En la zona rural, las FARC conservan una fuerte influencia y un relativo dominio: al norte del municipio tiene presencia el Frente 30 en la cuenca de los ríos San Juan y Calima; en los corregimientos de San Isidro y Bajo Calima en la frontera con el municipio de Dagua (Valle del Cauca) están asentadas las Columnas Móviles Arturo Ruíz y Libardo García; hacia la zona suburbana, a las afueras del perímetro urbano, cerca de la cuenca del río Dagua y al suroriente en los Farallones de Cali sigue teniendo presencia la CMMC; y, finalmente, en las cuencas de los ríos del sur (Anchicayá, Mayorquín, Cajambre, Yurumanguí y Naya) tiene presencia el Frente 30, con apoyo de la Columna Móvil Miler Perdomo a lo largo del río Naya¹¹⁹.

Los GPDP no han tenido una presencia determinante fuera del casco urbano de Buenaventura. No obstante, en la región minera ubicada en la cuenca del río Dagua, Los Rastrojos ejercieron un

¹¹⁹ Defensoría del Pueblo. (2011). Op., cit, p 47

fuerte control de la explotación ilegal e informal del oro, posiblemente con la connivencia de las FARC. Según el Coronel de la Policía de Buenaventura, Óscar Gómez, la incursión de Los Urabeños al municipio también estaba relacionada con el interés de disputarle a Los Rastrojos el control sobre esta zona minera¹²⁰. Otra región en la que se ha identificado presencia de los GPDP es la frontera con el municipio de San Juan del Litoral (Chocó) al norte de Buenaventura. En este lugar tienen presencia las Águilas Negras y Los Rastrojos, y se han registrado enfrentamientos entre el último grupo y Los Urabeños, en el marco de la disputa por el dominio de la región del San Juan chochoano entre estos grupos¹²¹.

En cuanto a las FFAA, tienen presencia el Batallón de Alta Montaña ubicado en el Parque Nacional de los Farallones de Cali, al suroriente del municipio; la Tercera Brigada del Ejército que ofrece seguridad a las instalaciones de la zona portuaria y a la vía que comunica a Puerto con Buenaventura; y la Fuerza Naval del Pacífico que vigila las desembocaduras de los ríos y la costa del Océano Pacífico¹²².

En el área rural es posible identificar seis zonas estratégicas para los intereses de los grupos del conflicto. Algunas de estas zonas coinciden con áreas en las que actualmente, o de forma reciente, se han presentado conflictividades sociales en torno a la explotación de recursos naturales:

- Zona 1: conformada por la región fronteriza entre los municipios de Buenaventura y el de San Juan del Litoral, en la cuenca de los ríos San Juan y Calima. Esta región es un corredor natural de movilidad que comunica a Buenaventura con el medio San Juan chochoano, con la cordillera occidental y con el cañón de las Garrapatas. Este corredor es utilizado para la producción, procesamiento y tránsito de derivados de la coca. Así mismo, en esta zona se prevé la ejecución de megaproyectos y es central para la explotación de yacimientos petrolíferos y recursos naturales¹²³.
- Zona 2: la cuenca del río Dagua, en especial, el corregimiento de Zaragoza. Esta región es crucial para la explotación ilegal de oro y para la siembra, comercialización y venta de derivados de la coca¹²⁴.
- Zona 3: la cuenca del río Calima, en particular el corregimiento de Bajo Calima, central para la producción de cultivos ilícitos¹²⁵.
- Zona 4: la cuenca del río Cajambre en donde las FARC han intentado controlar la explotación minera en territorios colectivos de comunidades negras¹²⁶.
- Zona 5: la cuenca del río Yurumanguí para la producción de cultivos ilícitos¹²⁷.

¹²⁰ <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-empresa-criminal-buenaventura/269166-3>

¹²¹ [http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/Litoral del San Juan - Informe No. 2 - 04022013se.pdf](http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/Litoral_del_San_Juan_-_Informe_No._2_-_04022013se.pdf)

¹²² ANDI-FIP. Op., cit, p. 67-70

¹²³ Ibíd. 24

¹²⁴ Defensoría del Pueblo. (2010). Op., cit, p 7.

¹²⁵ ANDI-FIP. Op., cit, p.24

¹²⁶ Defensoría del Pueblo. (2010). Op., cit, p.11.

- Zona 6: la cuenca del río Naya. Este río funciona como un corredor natural a través del cual se transporta la droga que se produce o que transita por el departamento del Cauca hacia Buenaventura, y de allí se exporta a otros países¹²⁸.

La competencia por el control de territorios estratégicos

Tanto en la zona rural como urbana, el conflicto armado y las principales problemáticas de seguridad en Buenaventura han estado relacionadas con la búsqueda de control de territorios estratégicos para el desarrollo de actividades militares y, sobre todo, para la extracción ilegal de rentas económicas por parte de los grupos armados.

La geografía del municipio, en especial, su acceso al Océano Pacífico, su rico y complejo sistema hídrico (que cuenta con 9 cuencas), sus manglares, su acceso al Parque Natural de los Farallones de Cali; así como la fragilidad de las entidades estatales, han hecho de Buenaventura un botín de guerra para los GPDP, las FARC y los carteles del narcotráfico.

En particular, hay dos fuentes principales de financiación por la cual compiten los grupos armados en el territorio: el narcotráfico y la extorsión a la mayoría de sectores económicos formales e informales del territorio.

Narcotráfico: tradicionalmente, Buenaventura ha tenido un papel muy importante en el eslabón del tráfico de drogas hacia otras regiones del país y hacia el exterior, a través del Océano Pacífico. Los traficantes usan los esteros de los ríos para acceder al mar y desde allí llevar la droga a través de distintos tipos de embarcaciones hacia Centroamérica y Asia.

Según la ANDI y la Fundación Ideas para la Paz (FIP), la droga es transportada en embarcaciones de pasajeros, en las que se llevan pequeñas cantidades de droga (cerca de 700 kilogramos) hacia países de tránsito como Ecuador y Panamá; en lanchas rápidas que son de difícil interceptación por parte de la Armada; y recientemente en embarcaciones semisumergibles y submarinos que pueden cargar entre 4 y 12 toneladas de droga. Este último tipo de embarcación es casi imperceptible por las autoridades navales colombianas, dado que sólo se pueden identificar mediante el uso de radares sonoros, con los cuales sólo cuentan las fragatas colombianas¹²⁹.

La salida de drogas y el intercambio de otro tipo de mercancías (armas, contrabando y dinero) se facilita por las dificultades que tienen las autoridades aduaneras y la Policía Antinarcóticos para vigilar y controlar las mercancías que entran y salen del Puerto. La Policía Aduanera sólo cuenta

¹²⁷ *Ibíd.*

¹²⁸ ANDI-FIP. Op., cit, p.24

¹²⁹ ANDI-FIP. Op., cit, p.19-20

con un radar que permite hacer control del contenido de los contenedores; sólo, cerca del 30% de los contenedores son registrados diariamente¹³⁰.

El municipio también ha tomado una mayor importancia en el eslabón de la producción de drogas de uso ilícito, aunque el Valle del Cauca no figura entre los principales departamentos productores de base de coca en el país (Simci). Según la ANDI-FIP, la mayoría de hectáreas de cultivos ilícitos sembrados en Buenaventura se ubican en el Parque Natural de los Farallones de Cali y en la cuenca de los ríos del suroccidente del municipio¹³¹.

Finalmente, en cuanto al último eslabón de la cadena del narcotráfico, ha crecido un mercado interno de consumo de drogas (marihuana, heroína y derivados de la cocaína como el bazuco) en ciudades principales cercanas a Buenaventura como Cali. Incluso en el mismo municipio se ha incrementado el consumo y microtráfico de drogas¹³². Allí, los expendedores de drogas locales compran los productos a los grandes traficantes del municipio.

Según la ANDI-FIP, tanto las FARC como los GPDP están involucrados en el negocio del narcotráfico. El Frente 30 de las FARC tiene control de la mayor parte de los cultivos de coca, y de los laboratorios de producción de los derivados de esta planta en la zona rural, así como también maneja rutas de exportación hacia México. Los Rastrojos, por su parte, “manejan el negocio a nivel macro y mueven grandes cargamentos desde la zona, por tierra como por mar, por corredores internos y puntos de salida del puerto”¹³³.

Extorsiones: el cobro continuo de impuestos ilegales o “vacunas” a los sectores económicos formales e informales del municipio es la otra fuente principal de extracción de rentas para los grupos armados en el municipio.

Esta práctica se presenta tanto en la zona rural como en la urbana, y en ella participan prácticamente todos los grupos armados y organizaciones criminales que tienen presencia en el territorio. En el casco urbano los sectores más afectados son el comercio y el transporte. La Defensoría del Pueblo y la Diócesis de Buenaventura han denunciado cómo se han creado “carteles” de productos de la canasta básica familiar de los bonaverenses, tales como el plátano, el huevo, el pollo, o el queso¹³⁴.

¹³⁰ Entrevista 14, realizada el 20 de agosto de 2013. Sector privado.

¹³¹ ANDI-FIP. Op., cit, p.24.

¹³² Entrevista 3, realizada el 29 de agosto de 2013.

¹³³ ANDI-FIP. Op., cit, p.10.

¹³⁴ El País (2011). “Asesinatos y extorsiones atemorizan a comerciantes de Buenaventura” [en línea] Disponible en: http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/preocupa-aumento-extorsiones-comerciantes-buenaventura?utm_source=rss&utm_medium=rss-pais&utm_campaign=. Fecha de consulta: 26 de septiembre de 2013.

¹³⁴ Defensoría del Pueblo. (2010). Op., cit, p.11

Grupos criminales controlan la llegada de los comerciantes mayoritarios al municipio, y, de acuerdo al cargamento de estos productos seleccionados, les cobran un impuesto de entrada a las plazas de mercado y a las centrales de abastos. Allí, cobran una nueva “sobre tasa” a los productos ofrecidos por los pequeños comerciantes de barrio¹³⁵. También son extorsionados los vendedores informales de minutos, jugos, comida, artesanías, etc., sobre todo en el centro de la ciudad¹³⁶.

Los transportadores de pasajeros en el sector formal (microbuses) y en el informal (moto taxistas) también pagan impuestos en puntos establecidos de sus rutas. Pero no sólo ellos; también se extorsionan a los dueños de viviendas construidas con materiales¹³⁷, y los beneficiarios de programas de subsidio del Estado¹³⁸.

Los precios de las extorsiones varían de acuerdo a los sitios de ubicación de los negocios, los productos que se comercializan y las ganancias obtenidas¹³⁹, y pueden ir de un rango de diez mil a cien mil pesos¹⁴⁰. Se han registrado homicidios de comerciantes y personas extorsionadas que se han negado a pagar estas extorsiones. También se podrían estar presentando desplazamientos forzados individuales de comerciantes que no pueden pagando las extorsiones¹⁴¹. Las extorsiones operan como un mecanismo de control social por parte de los grupos armados: de este modo vigilan la entrada y salida de personas al municipio¹⁴².

En el área rural, los grupos armados, en particular las FARC y Los Rastrojos han controlado y cobrado extorsiones a los minero informales y artesanales en las minas de oro de Zaragoza (ver: **Nodo de conflictividades por el acceso y uso de la tierra en Buenaventura**).

En el período 2009-2012, los grupos armados lograron una situación de relativo equilibrio en el control de territorios estratégicos. Según la Defensoría del Pueblo, era posible identificar durante esos años “una coordinación de actividades ilícitas entre las Farc y ‘Los Rastrojos’ para la siembra,

¹³⁵ La Silla Vacía (2011) “El régimen del terror volvió a mandar en Buenaventura” [en línea] Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/el-regimen-del-terror-volvio-mandar-en-buenaventura-26664>. Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2013.

¹³⁶ El País (2011). “Asesinatos y extorsiones atemorizan a comerciantes de Buenaventura”. Op. Cit.

¹³⁷ Semana (2012). “La empresa criminal de Buenaventura” [en línea] Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-empresa-criminal-buenaventura/269166-3> Fecha de consulta: 26 de septiembre de 2013.

¹³⁸ Defensoría del Pueblo. (2010). Op., cit, p.17

¹³⁹ *Ibíd.*

¹⁴⁰ Semana (2012). “La empresa criminal de Buenaventura”. Op. Cit.

¹⁴¹ El País (2011). “Asesinatos y extorsiones atemorizan a comerciantes de Buenaventura”. Op. Cit.

¹⁴² La Silla Vacía (2011) “El régimen del terror volvió a mandar en Buenaventura”. Op. Cit.

producción, venta y comercialización de la pasta de coca, y de la minería de hecho”¹⁴³. Los Rastrojos controlaban la parte urbana del municipio y las FARC la zona rural.

La entrada de Los Urabeños al municipio a finales de 2012 y el estallido de su confrontación con Los Rastrojos tiene que ver con la competencia por el acceso y control de las rentas de la extorsión al comercio, el transporte y otros sectores de la economía, de las rutas del narcotráfico y tráfico de armas, y de los puestos de venta de drogas a nivel interno, e incluso de la explotación del oro en la zona rural. Según el Comandante de la Policía de Buenaventura, Óscar Gómez, Los Urabeños llegaron al municipio con el apoyo de narcotraficantes y mineros ilegales afectados por las extorsiones de Los Rastrojos a estos dos sectores¹⁴⁴.

Aunque este conflicto ha tenido una expresión de carácter más urbano, es previsible una reacomodación de fuerzas en el municipio y una expansión de la disputa hacia las zonas rurales. Esto implicaría un incremento en la participación de las FARC en el conflicto y una posible reactivación de su presencia en la zona urbana.

¹⁴³ Defensoría del Pueblo. (2010). Op., cit, p. 6

¹⁴⁴ Semana (2012). “La empresa criminal de Buenaventura”. Op. Cit.

3.2.3 Principales situaciones críticas de seguridad en Buenaventura

La última etapa del conflicto armado en el municipio ha generado una situación humanitaria crítica caracterizada por la ocurrencia de conductas violatorias como desapariciones forzadas, desplazamientos forzados masivos e intramunicipales, violaciones sexuales contra mujeres, reclutamiento forzado de menores, entre otras; que afectan gravemente los derechos humanos, el bienestar y las capacidades para el desarrollo de la población bonaverense.

La siguiente tabla presenta las principales situaciones críticas en materia de seguridad en el municipio.

Tabla 2. Situaciones críticas de seguridad en Buenaventura

Situaciones críticas	Zona rural		Zona urbana	
	Grupos armados	Grupo poblacional afectado	Grupos armados	Grupo poblacional afectado
Desapariciones forzadas	FARC	Pescadores y labriegos	Los Rastrojos y Los Urabeños	Hombres jóvenes Mujeres menores de edad
Desplazamiento forzado intraurbano	FARC y FFAA	Comunidades de zonas en conflicto	Los Rastrojos, La Empresa y Los Urabeños	Comunidades de barrios de bajamar y territorios estratégicos
Violaciones sexuales	Grupos armados no identificados	Mujeres jóvenes	Grupos armados no identificados	Mujeres jóvenes
Reclutamiento forzado	FARC	Jóvenes	Los Urabeños, Los Rastrojos, La Empresa, organizaciones criminales	Menores de edad
Violencia contra líderes sociales y comunitarios	FARC y Águilas Negras	Líderes sociales y defensores de derechos humanos, y representantes de Consejos Comunitarios	N.A.	N.A.

Desapariciones forzadas

Las desapariciones forzadas continúan siendo uno de las conductas violatorias de los derechos humanos más graves y recurrentes en Buenaventura.

Este fenómeno se presenta en todo el municipio. En la zona rural los principales responsables de estos delitos son las FARC, quienes interceptan y desaparecen a pescadores y labriegos afrocolombianos; las comunidades asentadas cerca de los ríos Naya, Yurumanguí y Raposo son las más afectadas por este tipo de hechos¹⁴⁵. En el casco urbano, las desapariciones son cometidas por Los Rastrojos y Los Urabeños, y las víctimas son, en su mayoría, hombres jóvenes engañados con ofertas de trabajo o interceptados y raptados en buses de servicio público. También se han registrado casos de mujeres menores de edad (entre 14 y 16 años), violadas y posteriormente desaparecidas por integrantes de Los Rastrojos¹⁴⁶.

Las desapariciones forzadas son una estrategia de control implementada por los grupos del conflicto, que opera como un mecanismo de invisibilización de los homicidios. Mientras que los homicidios llaman la atención de las autoridades locales, de ONG defensoras de derechos humanos y de los medios de comunicación, el descenso del número de homicidios genera una percepción de mejoramiento en la situación de seguridad favorable para que los grupos sigan ejerciendo dominio sobre un territorio¹⁴⁷.

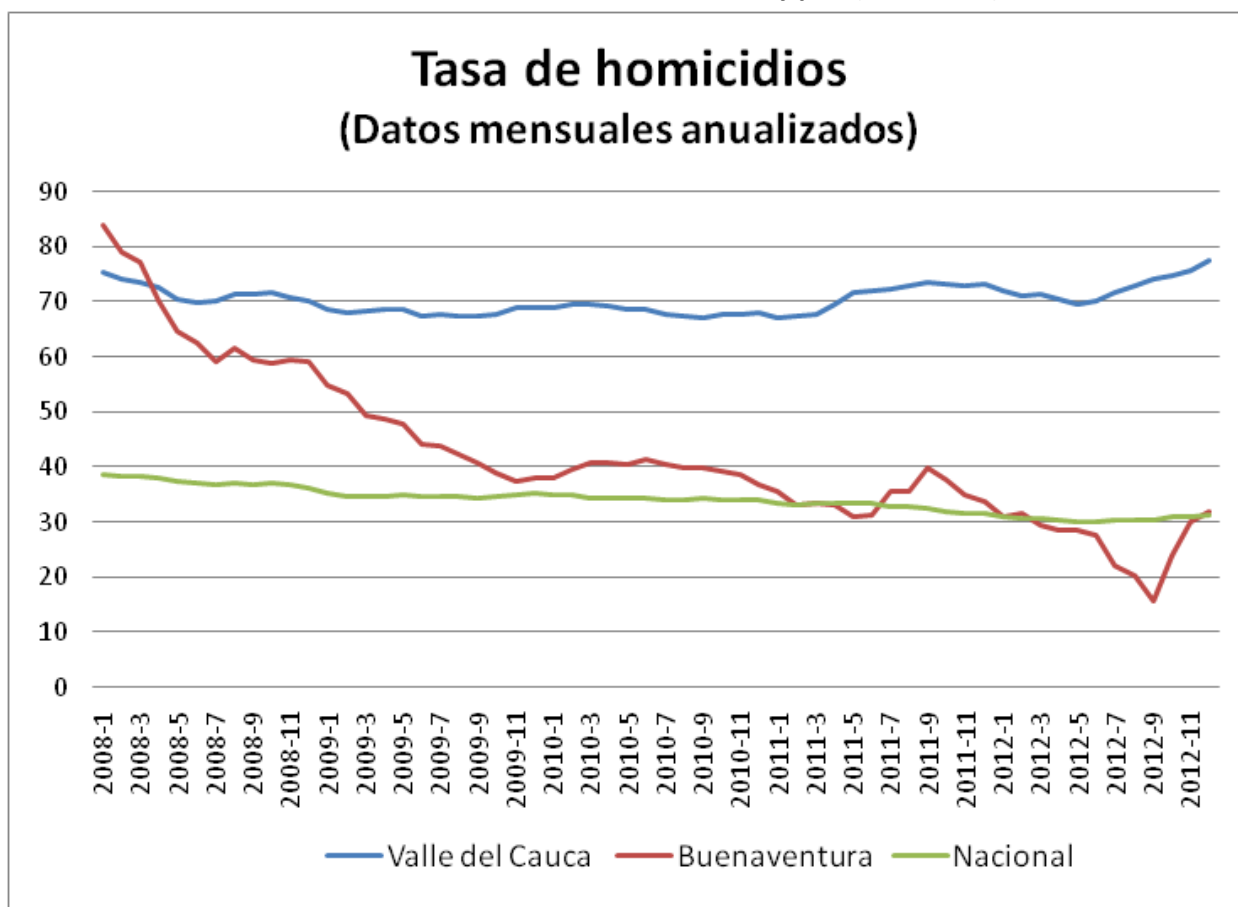
En efecto, según la Policía Nacional, entre el 2008 y el 2012 se presentó una disminución significativa en la tasa de homicidios en Buenaventura; el municipio dejó de estar por encima del promedio del Valle del Cauca y del país, en el 2008, para estar ligeramente por debajo del promedio nacional en el 2012. Durante el 2012, se registraron 120 homicidios en Buenaventura, frente a los 3469 del Valle del Cauca y 14594 a nivel nacional. En cuanto a las tasas de homicidios, Buenaventura registró una tasa de 32 muertos por 100.000 habitantes, inferior a la registrada en el Valle del Cauca (77) y ligeramente superior a la tasa nacional (31).

¹⁴⁵ Defensoría del Pueblo. (2010). Op., cit, p.14-15.

¹⁴⁶ *Ibíd.*

¹⁴⁷ CODHES. 64

Gráfico 2. Tasa de homicidios en Buenaventura, Valle del Cauca y país (2008-2012)



Fuente: Policía Nacional.

Sin embargo, según la Defensoría del Pueblo, en la mayoría de los casos, los grupos armados asesinan a las personas desaparecidas y, para dificultar la identificación de las víctimas, las descuartizan y las lanzan a los ríos o las entierran en fosas clandestinas en los esteros. Las víctimas suelen ser asesinadas en el marco de acciones de limpieza social o de ajustes de cuentas cometidos por los grupos armados¹⁴⁸. Por tanto, la persistencia de los casos de desaparición forzada durante el mismo período no permite percibir la magnitud real de los homicidios en Buenaventura.

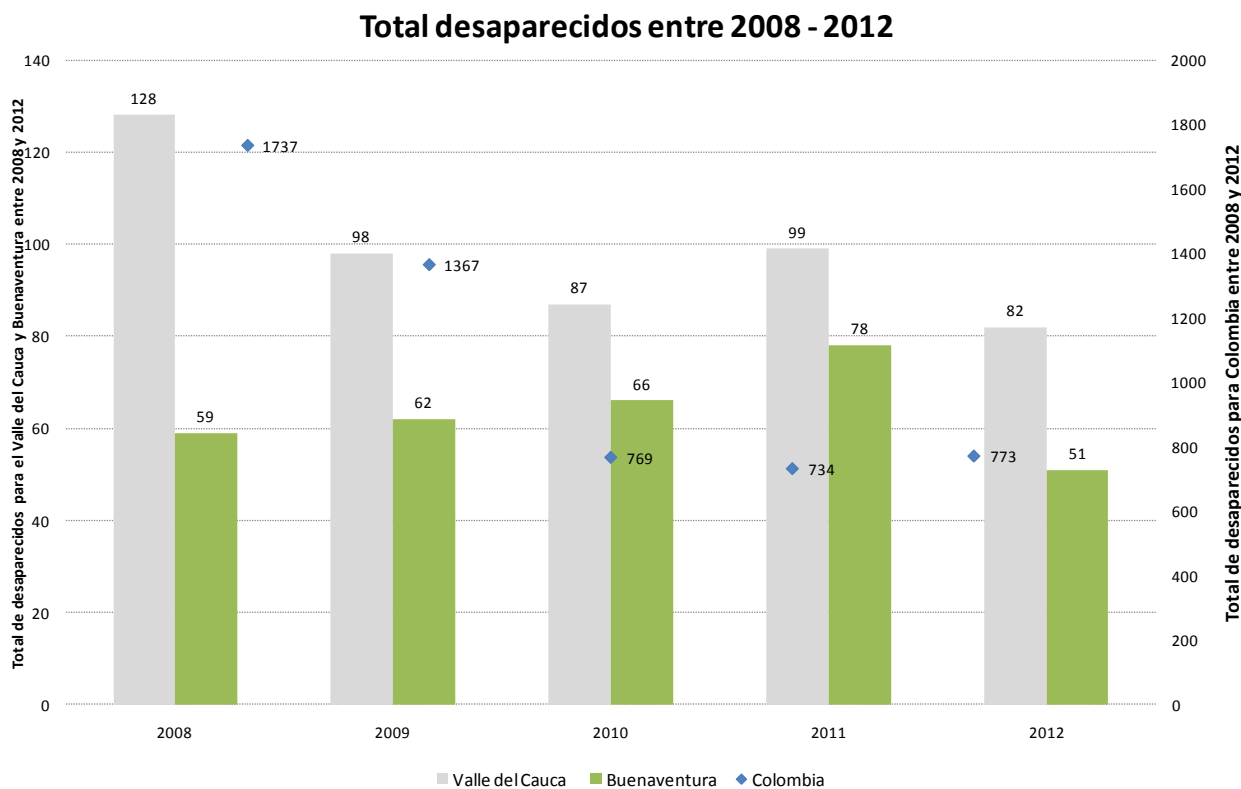
Las cifras sobre el fenómeno de la desaparición forzada no son confiables. Los familiares de las víctimas no denuncian estos hechos dado que son amenazadas por grupos armados¹⁴⁹. Sin embargo, la información registrada da cuenta de la gravedad de esta situación crítica en el municipio. En el período 2008-2012, la Unidad de Víctimas registró 316 casos en Buenaventura,

¹⁴⁸ <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/buenaventura-ciudad-donde-confluyen-todos-rostros-guerra>

¹⁴⁹ ANDI-FIP. Op. Cit. 50.

178 casos menos que el total del Valle del Cauca para los mismos años: lo cual representa una participación de 63,9%. Incluso, en 2011, año en que se presentó el máximo nivel de casos denunciados en el municipio, Buenaventura representó el 10% del total del país. En cada uno de estos años se registraron más de 50 casos en el municipio.

Gráfico 3. Número de desaparecidos en Buenaventura, Valle del Cauca y país (2008-2012)



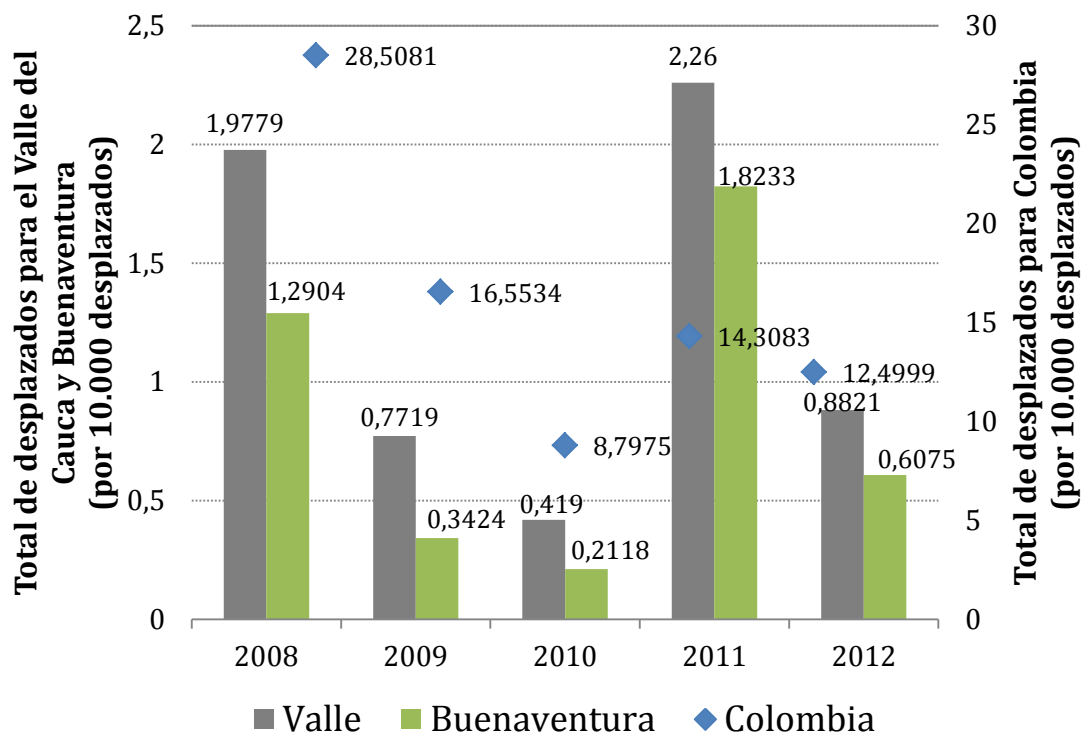
Fuente: Unidad de Víctimas.

Desplazamientos forzados intraurbanos

Los desplazamientos al interior de Buenaventura, de carácter urbano-urbano y rural-urbano, son la expresión más evidente de la crisis humanitaria que se ha presentado en la última etapa del conflicto.

En términos agregados, según Acción Social, Buenaventura ha sido uno de los municipios con mayores niveles de desplazamiento forzado en el país, entre el 2008 y el 2012. Durante este período, el municipio representó el 67% del total del Valle del Cauca y el 5% del país. En el 2011 se observó el punto más alto en toda la serie, con 18233 personas desplazadas; para ese año, el 12% de participación en el total nacional. El 2012 terminó con una tendencia decreciente (6075 desplazados), no obstante mayor a lo registrado entre el 2009 (3424) y 2010 (2118).

Gráfico 4. Número de personas desplazadas en Buenaventura, Valle del Cauca y país (2008-2012)



Fuente: Acción Social.

Contrario a lo anterior, según cifras de CODHES, los casos de desplazamientos masivos terminaron en una tendencia ascendente: 2008: 9495, 2009: 1256, 2010: 1229, 2011: 1389, y 2012: 5495¹⁵⁰. Esta situación está relacionada, en gran parte, con el recrudecimiento del conflicto a nivel urbano entre Los Rastrojos y Los Urabeños: entre octubre y noviembre de 2012 se registraron 10 desplazamientos masivos de familias ubicadas en barrios de bajamar y en territorios estratégicos del municipio, afectadas por la ocurrencia de balaceras, amenazas, asesinatos selectivos, desapariciones forzadas e incursiones armadas¹⁵¹.

Los desplazamientos intra urbanos se han visto acompañados en algunos casos, según CODHES, por el despojo de viviendas localizadas en sitios estratégicos para el control de territorios, como son las casas esquineras o con acceso al mar y a los ríos¹⁵².

¹⁵⁰ CODHES. Op. Cit. 71.

¹⁵¹ *Ibíd.* 70

¹⁵² *Ibíd.* 68

En la zona rural, también se han registrado casos de desplazamientos masivos rural-urbano entre el 2009 y el 2013, ocasionados por los enfrentamientos entre las FARC y las FFAA. En particular, cinco zonas se han visto afectadas por este tipo de hechos: el río Cajambre, con 4 eventos entre noviembre y enero de 2009 (145 familias desplazadas); el río Anchicayá, 1 evento en noviembre de 2009 (47 familias desplazadas); río Mayorquín, con 1 evento en abril de 2012 (42 familias desplazadas); corregimiento de Bajo Calima, con 1 evento en agosto de 2012 (39 familias desplazadas); y el río San Juan, en la frontera con el municipio de San Juan del Litoral (Chocó), con 1 evento en enero de este año (74 familias desplazadas)¹⁵³.

Violaciones sexuales

Las violaciones sexuales contra mujeres cometidas por integrantes de grupos armados son otro tipo de conducta violatoria de los derechos humanos en Buenaventura.

Según la Defensoría del Pueblo, las mujeres jóvenes son las más propensas a sufrir esta clase de afectación, sobre todo, quienes cumplen alguno o varios de estos roles: participación o liderazgo en organizaciones sociales comunitarias, políticas o de defensa de derechos humanos; familiares de jóvenes amenazados de reclutamiento forzado; o quienes tienen presuntas relaciones sentimentales con integrantes de grupos armados. Los casos de violaciones sexuales suelen estar acompañados de homicidios o desapariciones forzadas, o amenazas y desplazamiento¹⁵⁴.

Al igual que en el resto del país, las mujeres víctimas de violencia sexual enfrentan serias dificultades para denunciar estos casos ante las autoridades, por lo cual el sub registro de este fenómeno puede llegar a ser muy alto, según Yajaira Gaviria, coordinadora de la Ruta Pacífica del Valle (organización defensora de derechos humanos de las mujeres)¹⁵⁵. Las organizaciones de mujeres señalan que las víctimas de este tipo de violencia reciben amenazas de integrantes de grupos armados y que en las entidades estatales como la Fiscalía y la Policía hay infiltrados que alertan cuando una mujer interpone una denuncia contra un grupo armado¹⁵⁶.

Reclutamiento forzado

Los grupos armados tanto de la zona rural como de la urbana del municipio reclutan y usan de forma ilegal a menores de edad para actividades delictivas.

¹⁵³ Este último caso se presentó por un combate entre Los Rastrojos y Los Urabeños en la zona del Medio San Juan Chocoano.

¹⁵⁴ Defensoría del Pueblo. (2010). Op., cit, p15.

¹⁵⁵ El País (2011). “Violencia sexual, delito invisible detrás del conflicto armado” [en línea] Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/violencia-sexual-delito-invisible-detras-del-conflicto-armado> Fecha de consulta: 26 de septiembre de 2013.

¹⁵⁶ Ibid.

Según la Defensoría del Pueblo, en el casco urbano los grupos vinculan a los menores de edad, sobre todo hombres, a un proceso de entrenamiento que va desde su uso hasta su reclutamiento a estructuras armadas. Esta práctica no es exclusiva de Los Rastrojos y Los Urabeños, también es realizada por La Empresa y las organizaciones criminales¹⁵⁷.

Niños y niñas de 10 a 12 años son usados como “campaneros”, “chancleteros” o “mandaderos”, es decir, para el apoyo de tareas logísticas como la vigilancia de territorios o la venta y transporte de pequeñas cantidades de droga. Luego los jóvenes que se destacan en este tipo de actividades son entrenados en acciones sicariales. Finalmente, algunos de ellos reciben entrenamiento militar por parte de Los Rastrojos y son integrados a la estructura armada de esta organización. Las mujeres realizan tareas de aseo y cocina, o se convierten en compañeras sentimentales de los integrantes de los grupos. En las comunas 2, 5, 7, 11 y, sobre todo, 12 se han presentado la mayoría de los casos de reclutamiento forzado¹⁵⁸. En algunos casos, cuando los jóvenes se rehúsan al reclutamiento son amenazados por los grupos, lo cual genera desplazamientos individuales o familiares¹⁵⁹.

En la zona rural, las FARC son los principales reclutadores de menores de edad. Lo hacen, sobre todo, en las cuencas de los ríos y en las comunidades asentadas cerca de la carretera Cali-Buenaventura¹⁶⁰.

Violencia contra líderes sociales y comunitarios

En Buenaventura, especialmente en la zona rural, se han presentado varios casos de amenazas y desapariciones forzadas de líderes sociales y de integrantes de consejos comunitarios.

La mayoría de los hechos de violencia contra líderes sociales han ocurrido en la zona rural del municipio. Allí se han presentado amenazas, actos de persecución, vigilancia y desapariciones forzadas de representantes y directivos de consejos comunitarios que trabajan en la exigibilidad de derechos colectivos y en la defensa de sus territorios, frente a prácticas de explotación de recursos naturales o de siembra de cultivos ilícitos¹⁶¹. Se destacan los siguientes casos:

- Desaparición forzada de Ana Rentería, presidenta de la junta del Consejo Comunitario del río Cajambre, y su esposo, según la Defensoría del Pueblo, por parte de las FARC en 2011,

¹⁵⁷ Defensoría del Pueblo. (2010). Op., cit, p. 15.

¹⁵⁸ “La Personería Municipal ha calificado de muy preocupante la situación de la desaparición forzada indicando que de ante mano las cifras que se tienen, 31 casos este año, no corresponden a la real situación que se vive en los barrios y en especial en la comuna 12”. [en línea] Disponible en:

¹⁵⁸ <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/bacrim-siguen-reclutando-fuerza-buenaventura> Fecha de consulta:

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Defensoría del Pueblo. (2010). Op., cit, p. 15.

¹⁶¹ Defensoría del Pueblo. 16

por la oposición que había demostrado esta lideresa frente al ingreso de maquinaria y la explotación de oro en el territorio colectivo¹⁶².

- Desaparición forzada de un líder comunitario e integrante de la junta del Consejo Comunitario de la Cuenca Baja del Río Naya, y su acompañante, por un grupo desconocido en agosto de 2011¹⁶³.
- Homicidio de Hugo Ulcué, hermano de la gobernadora del Cabildo La Playa-Alto Naya, de Buenaventura, por parte de desconocidos asesinaron en abril de 2011. Ulcué era líder del proceso de restitución de tierras de las víctimas de la masacre del río Naya¹⁶⁴.
- Amenazas contra los integrantes de las juntas de los consejos comunitarios de la cuenca del río Yurumanguí, por parte de integrantes de las FARC, dado el proceso de resistencia que adelantó estas comunidades para no permitir la siembra de cultivos ilícitos en su territorio¹⁶⁵.

Otros casos que no se circunscriben al área rural se presentaron en el 2011, cuando las Águilas Negras enviaron un panfleto en el que se amenazó a las ONG y sectores que trabajan en la defensa de los derechos humanos en el municipio. Así mismo, la representante legal de la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados de Buenaventura, Luz Mila Gutiérrez, fue amenazada también ese mismo año por integrantes de un grupo desconocido.

3.3 ANÁLISIS INSTITUCIONAL

Esta sección realiza un diagnóstico sobre la contribución al desarrollo integral de Buenaventura por parte de las principales entidades en el marco de cinco dimensiones institucionales claves: ejecutivo-legislativo, provisión de justicia, protección de la propiedad de la tierra, provisión de seguridad y étnico-territorial.

Frente a cada una de las dimensiones se presentan dos tablas de resumen, una sobre las principales instituciones formales y no formales identificadas, y la otra sobre la evaluación de la contribución de las entidades al desarrollo. Además, se analizan los factores que explican dicha contribución, destacando las falencias y las fortalezas más notables.

¹⁶² Ibíd. 11

¹⁶³ Ibíd. 14

¹⁶⁴ CINEP. (2012). "El despojo en el Valle, un mal que sigue vivo". [en línea] Disponible en: http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=315%3Ael-despojo-en-el-valle-un-mal-que-sigue-vivo&catid=85%3Ael-cinepppp-en-los-medios&lang=es Fecha de consulta: 26 de septiembre de 2012.

¹⁶⁵ ANDI-FIP. 21

3.3.1 Dimensiones ejecutiva y legislativa

A continuación se presenta una tabla resumen con las principales instituciones formales e informales identificadas para esta dimensión y las entidades a su cargo:

Tabla 3. Instituciones y entidades que operan en la dimensión ejecutiva - legislativa

Instituciones	Alcaldía	Concejo	Tipo de institución
Ley 1176 de 2011 "Sistema General de Participaciones"	Aplica	No aplica	Formal
Ley 136 del 2 de junio de 1994 "Organización y funcionamiento de los municipios"	Aplica	No aplica	No aplica
Acuerdo No 5 del 2012 "Plan de Desarrollo Distrital 2012 - 2015"	Aplica	Aplica	Formal
Acto Legislativo 2 de 2007 "Decreta a Buenaventura como un Distrito"	Aplica	Aplica	Formal
Ley 1617 de 2013 "Régimen de Distritos"	Aplica	Aplica	Formal

La Alcaldía y el Concejo de Buenaventura tienen una **contribución muy limitada al desarrollo integral** del municipio. Esto se debe a la casi inexistente inmunidad frente a la corrupción que tienen estas entidades, la ausencia de meritocracia en el nombramiento de funcionarios de la Alcaldía y de las entidades bajo la influencia del ejecutivo y legislativo municipal, la injerencia de sectores criminales en la actuación de estas entidades, y la falta de iniciativa frente a las dificultades que afronta la población de Buenaventura.

El balance de las variables de análisis de esta dimensión puede ser observado en la siguiente tabla:

Tabla 4. Resumen variables de análisis dimensión ejecutivo – legislativo

Entidades	Desempeño	Condiciones favorables para el desarrollo						Puntaje total
		Meritocracia	Inmunidad frente a la corrupción	Ausencia de islas de poder	Proactividad	Aliados externos	Ausencia de rivales externos	
Alcaldía	2	2	1	3	2	2	2	2
Concejo	NI	NA	2	3	2	2	2	3

Convenciones	
Desempeño	1 Muy bajo - 5 Muy alto
Condiciones	1 Ausencia total - 5 Presencia total
Contribución al desarrollo	1-2 Contribución muy limitada
	3 Contribución parcial
	4-5 Contribución alta
NA	No aplica
NI	No hay información

La corrupción es una de las problemáticas que mayor visibilidad, persistencia e impacto negativo tienen en el desempeño de estas entidades. En los últimos 20 años, 5 de 10 alcaldes han estado involucrados en investigación, por malversación de recursos públicos y contratación indebida de funcionarios.

En la siguiente tabla se resumen las principales causas de investigación judicial, y en algunos casos, de destitución de los alcaldes sancionados en el municipio:

Tabla 5. Mandatarios locales destituidos en Buenaventura

Alcalde	Período	Partido Político	Motivo de finalización de su mandato
Édgar Roberto Carabalí Mallarino	1988 - 1990	Liberal	Escándalo por la supuesta malversación de dineros provenientes del pago de impuestos de la entonces empresa Colpuertos. Carabalí estuvo retenido algunas semanas en la cárcel local, siendo absuelto
Bernardino Abad Quiñones	1990 - 1992	Liberal	No hubo escándalos de corrupción
Edinson Delgado	1992 - 1994	Liberal	No hubo escándalos de corrupción
José Felix Ocoró	1995 - 1997	-	Investigaciones en 1997 por irregularidades entre ellas peculado por apropiación, falsedad en documento público, y un supuesto pago de nómina paralela, siendo detenido por cuatro meses en un centro carcelario de Cali. Luego fue dejado en libertad al no encontrarse méritos para que siguiera privado de la libertad.
Freddy Salas Guaitotó	1998 - 2000	Liberal	No se le conoció irregularidades pero fue asesinado luego de terminar su mandato, sin que se esclarecieran los motivos del crimen.
Jaime Mosquera Borja	2000 - 2003	Liberal	Exiliado en EEUU por amenazas de muerte luego de terminar su período. Se dio una investigación por irregularidades con un contrato pero no avanzó el proceso.
Saulo Quiñones	2003 - 2006	Liberal	Fue detenido por estar sindicado de los presuntos delitos de contratación indebida y prevaricato en hechos relacionados con construcciones escolares que no se llevaron a cabo especialmente en la zona rural. Igualmente enfrenta una investigación por hechos dolosos en la contratación de la educación subsidiada o la llamada cobertura educativa.
José Felix Ocoró	2007 - 2010	Partido Convergencia Ciudadana/ PIN	Fue detenido por acusaciones de: peculado por apropiación, celebración indebida de contratos, interés indebido en la celebración, fraude procesal y falsedad en documento público.
Jaime Oswaldo	2011	No identificado	Alcalde encargado
Bartolo Valencia	2012 - a la fecha	Liberal	No hay procesos abiertos por corrupción

Fuente: recopilación documental CERAC.

Las graves falencias en materia de corrupción en Buenaventura han ocasionado desconfianza ciudadana en las entidades estatales, reduciendo los niveles de gobernabilidad y debilitando la

institucionalidad. Además, sectores criminales amenazan a las personas que denuncian este tipo de problemáticas en el municipio.

Es posible identificar dos claros ejemplos de esa situación. El primero es el caso del asesinato del concejal Stalin Ortiz por desconocidos en Cali, el 28 de enero de este año, por denunciar hechos de corrupción y clientelismo en el sector de salud¹⁶⁶. Otro caso relevante, son las amenazas e intentos de soborno hacia la excontralora de Buenaventura, Ana Betty Arboleda. La funcionaria investigó a funcionarios públicos del municipio, cercanos al sector político del exsenador Juan Carlos Martínez, por “pedir una relación de gastos a la Secretaría de Hacienda e investigar denuncias sobre malos manejos de educación”¹⁶⁷. En este caso se evidencia la falta de garantías para quienes trabajan en estos órganos de control y tienen la función de denunciar actos de corrupción.

Otra grave falencia de la Alcaldía y el Concejo, que se constituye en un obstáculo para su contribución al desarrollo, es la ausencia de meritocracia en el nombramiento de funcionarios en las secretarías de la Alcaldía y en las empresas del Estado, frente a la cual estas entidades tienen influencia. Además de este tipo de nombramientos los funcionarios no cumplen con el perfil adecuado. “Los funcionarios públicos de la Alcaldía tienen un perfil nefasto... Se les solicita que sean profesionales, pero no se les exige que sea en un área determinada. Entonces un funcionario contratado para una secretaría cumple el requisito de ser profesional pero no tiene el perfil requerido para ese despacho. Entonces rige un criterio de favoritismo. Por ejemplo, un funcionario de la Secretaría de Hacienda no infringe la Ley, pero no es contador público o no conoce derecho tributario”¹⁶⁸.

Por otro lado, en estas entidades se presentan prácticas de nepotismo, dada la contratación de familiares de concejales y de funcionarios de la Alcaldía; y clientelismo, debido al pago de favores a sectores políticos y grupos de interés con puestos burocrático.

La elección de los directores del Hospital de Buenaventura y la contratación de los trabajadores de esta entidad, que ha sido cuestionado públicamente por la intervención de concejales en dicha

¹⁶⁶ El concejal había recibido constantes amenazas y su muerte se relaciona con la denuncia de celebración indebida de contratos en el sector de la salud y en el que están involucrados, según el concejal, varios funcionarios públicos. El País, “Involucran al Alcalde de Buenaventura en asesinato de concejal Stalin Ortiz”, <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/involucran-alcalde-buenaventura-asesinato-concejal-stalin-ortiz>

¹⁶⁷ el país, “en buenaventura había un premio para el que me inhabilitara: excontralora” [en línea], disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/buenaventura-habia-premio-para-me-inhabilitara-ana-betty-arboleda>

¹⁶⁸ Entrevista 4 (27 de agosto de 2013), Concejal de Buenaventura.

elección¹⁶⁹, es un claro ejemplo de esa situación. El concejal Stalin Ortiz denunció problemas de corrupción y nepotismo en la elección del director del Hospital Luis Ablanque de la Plata, Víctor Meneses. Posteriormente, el director de esta entidad confirmó las irregularidades en las pasadas administraciones del hospital: “no había un manejo financiero claro, ni balances, el sistema de facturación, a pesar de tener un software, no funcionaba; se contrataban servicios y personal sin cumplir con los requisitos, la mitad de los empleados no iba a trabajar o se ausentaba, sus centros de salud estaban en total abandono, y no había claridad sobre las compras”¹⁷⁰.

La Alcaldía no sólo carece de una burocracia preparada técnicamente para cumplir sus funciones institucionales, ella, junto con el Concejo, tienen serias falencias para desarrollar programas y proyectos que respondan a las necesidades de la comunidad bonaverense. La tendencia a una persistencia en el tiempo (con muy leves mejorías) en los índices sociales de los habitantes del municipio así lo evidencian, como se puede observar en el **Componente social** de este documento. Las iniciativas de desarrollo que han impulsado los gobiernos locales, que tienen un potencial para el mejoramiento de las condiciones de los habitantes del municipio, en algunos casos han quedado enmarcados en la lógica de conflictos sociales entre empresas y pobladores locales, que no siempre se han solucionado de una forma equitativa y justa para las dos partes (ver **Conflictividades sociales**).

Según la evaluación del desempeño municipal que realiza el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para el 2011, Buenaventura obtuvo uno de las más bajas calificaciones (30,3) en cuanto al cumplimiento de las metas de producto que estableció la administración en su Plan de Desarrollo. Incluso está por debajo de la calificación obtenida por otros municipios del departamento como Yumbo (60,9), El Cerrito (72,9) y San Pedro (66,2). Lo cual corrobora lo presentado anteriormente¹⁷¹.

Las falencias en el desempeño de estas entidades y su falta de proactividad frente a las necesidades de la comunidad pueden estar relacionadas con la existencia de sectores criminales que, como grupos de presión, buscan tener control sobre estas entidades a través de la corrupción y la violencia, e imponer sus intereses por encima de los objetivos institucionales de estas entidades. Según uno de los funcionarios públicos entrevistados, “El puerto está afectado por todos los factores de violencia (paramilitares, guerrilla y delincuencia común) y tiene que convivir con ellos. Estos grupos siempre buscan intimidar al gobierno de turno, chantajear para lograr sus objetivos”¹⁷².

¹⁶⁹ <http://www.semana.com/nacion/articulo/ortiz-martir-buenaventura/335965-3>

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=iZAV49Pxx2Y%3d&tabid=387> p. 165

¹⁷² Entrevista No. 4, realizada el 27 de agosto de 2013.

En 2011, la Misión de Observación Electoral, MOE, consideró que Buenaventura era uno de los municipios con mayor riesgo de violencia política¹⁷³. La injerencia de grupos criminales en la agenda y la campaña política de los candidatos de cualquier colectividad comprueba su poder en el Distrito y la importancia que le prestan en demostrar su control en ciertas zonas a quienes podrían ser elegidos. “hay denuncias de que en algunos barrios de Buenaventura los candidatos a la Alcaldía y el Concejo tienen que pedir permiso a los paramilitares para hacer proselitismo y que en algunos sectores se ha encarecido la campaña porque tienen que pagar su propia vacuna para que los dejen entrar”¹⁷⁴

Pero la falta de proactividad también se encuentra relacionada con la poca posibilidad de renovar estas entidades, principalmente el Concejo. El apadrinamiento y los cacicazgos hacen parte del respaldo político de las nuevas generaciones que ingresan a las colectividades. De los 19 concejales elegidos 6 son repitentes y 6 de los concejales que pertenecen a una nueva generación pertenecen al partido Partido de Integración Nacional (PIN) y el Movimiento de Inclusión y Oportunidades (MIO)¹⁷⁵.

A pesar de las grandes falencias identificadas en esta dimensión, la nueva ley que proclama a Buenaventura como Distrito Especial le abre oportunidades y retos a las entidades del gobierno local. El traspaso de funciones que contempla esta normatividad permite la creación de nuevos agentes políticos. Las Juntas Administradoras que tienen un papel directo en lo local y la creación de localidades con su Alcalde respectivo.

Estos cambios podrían fortalecer la participación política local, favoreciendo una mejor relación entre el gobierno local y la ciudadanía bonaverense. Sin embargo, a su vez, la transformación de la estructura política municipal demanda un mejoramiento en la capacidad de control y vigilancia de los órganos de control público distrital y ciudadano, para blindar de prácticas de corrupción y clientelismo a la nueva burocracia.

Otro riesgo que plantea a futuro la aplicación de la Ley de Distrito en el municipio es la falta de preparación del aparato administrativo al nuevo reto que se avecina: hasta el momento el Gobierno Nacional no ha invertido en el mejoramiento de las capacidades del Distrito, en términos de recursos humanos, físicos y financieros frente al incremento de sus funciones y responsabilidades institucionales. Urge, entonces, una mejora en la eficacia de los mecanismos de articulación entre la Nación y Buenaventura.¹⁷⁶

¹⁷³ <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/elecciones-en-valle-del-cauca-estan-en-alto-riesgo>

¹⁷⁴ <http://lasillavacia.com/historia/el-regimen-del-terror-volvio-mandar-en-buenaventura-26664>

¹⁷⁵ <http://www.elespectador.com/noticias/politica/alcalde-de-buenaventura-bartolo-valencia-dice-no-acepta-articulo-319605>

¹⁷⁶ el país.com.co (7 de febrero de 2013), “conozca qué beneficios trae a buenaventura el convertirse en distrito especial” [en línea], disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/conozca-beneficios-trae-buenaventura-convertirse-distrito-especial>

3.3.2 Dimensión de provisión de justicia

A continuación se presenta una tabla resumen con las principales instituciones formales e informales identificadas para esta dimensión y las entidades a su cargo:

Tabla 6. Instituciones que operan en la provisión de justicia

Instituciones	Juzgados	Fiscalía	Tipo de institución
Ley 906 de 2004 "Código de Procedimiento Penal"	Aplica	Aplica	Formal
Ley 1142 de 2007 "Reforma parcial al Código de Procedimiento Penal"	Aplica	Aplica	Formal
Acto legislativo 3 de 2002 "Reforma a la Constitución, asignación de funciones judiciales"	Aplica	No aplica	Formal
Normas informales de resolución de conflictos que imponen grupos armados en sus territorios bajo control	No aplica	No aplica	Informal

La Fiscalía y los juzgados penales que operan en el municipio tienen una **contribución parcial al desarrollo integral** de Buenaventura. Lo anterior se debe al bajo desempeño en el cumplimiento de sus funciones en el sistema penal, a las acciones de grupos armados y otros sectores criminales que obstruyen la administración de justicia, y a la permeabilidad de estas entidades (sobre todo la Fiscalía) a hechos de corrupción.

El balance de las variables de análisis de esta dimensión se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 7. Resumen variables de análisis dimensión provisión de justicia

Entidad	Desempeño	Condiciones favorables para el desarrollo						Puntaje total
		Meritocracia	Inmunidad frente a la corrupción	Ausencia de islas de poder	Proactividad	Aliados externos	Ausencia de rivales externos	
Fiscalía	2	4	2	2	NI	NI	2	3
Juzgados	2	4	3	3	NI	NI	1	3

Convenciones	
Desempeño	1 Muy bajo - 5 Muy alto
Condiciones	1 Ausencia total - 5 Presencia total
Contribución al desarrollo	1-2 Contribución muy limitada
	3 Contribución parcial
	4-5 Contribución alta
NA	No aplica
NI	No hay información

El bajo nivel de desempeño de las entidades estatales que proveen justicia en Buenaventura se evidencia en el represamiento que se presenta actualmente en el sistema; de entre 500 a 800 investigaciones por cada juzgado municipal, según una funcionaria de la justicia del municipio.

Estas problemáticas pueden estar relacionadas con unas limitadas capacidades del aparato de justicia a nivel local, situación que no es exclusiva del municipio, pero que por las particularidades del mismo pueden acentuarse. Para comenzar Buenaventura es uno de los municipios más grandes del departamento del Valle del Cauca; además la mayor parte de su territorio es rural, lo que dificulta el acceso de las entidades estatales a las distintas zonas. Además, aunque hay presencia de un número considerable de entidades judiciales en el territorio (8 jueces y 10 fiscales)¹⁷⁷, a diferencia de otros municipios del país, la percepción de los funcionarios de esta rama es que los recursos humanos quedan superados frente al gran número de hechos delictivos que suceden en Buenaventura¹⁷⁸. Frente a lo anterior, resulta positivo el anuncio del Gobierno Nacional durante este año en relación con el aumento del número de fiscales, para un total de 35 ó 40 funcionarios¹⁷⁹.

Incluso, mucho más que las limitadas capacidades del aparato judicial, la injerencia de grupos armados y sectores criminales es tal vez el factor que más impacta en la provisión de justicia en el territorio. Por medio de acciones violentas, estos grupos amenazan por igual tanto a funcionarios judiciales como a víctimas y testigos, obstruyendo el normal desarrollo de los procesos penales; lo cual genera desconfianza en la ciudadanía frente a la falta de eficacia y respuesta de las entidades judiciales.

En algunos casos se han presentado denuncias de presunta infiltración de estos grupos en estas entidades. Esta situación se presenta sobre todo en la Fiscalía, según lo denuncian las mujeres víctimas de violencia sexual¹⁸⁰, y los familiares de desaparecidos¹⁸¹. Además, esta entidad se ha

¹⁷⁷ Entrevista 6, realizada en 28 de agosto de 2013.

¹⁷⁸ *Ibíd.*

¹⁷⁹ Alcaldía Distrital Buenaventura (2013). "Anuncian medidas de seguridad para Buenaventura, luego de Consejo de Seguridad con presencia del presidente Juan Manuel Santos" [en línea] Disponible en: <http://www.buenaventura.gov.co/noticias/38/1/4405/anuncian-medidas-de-seguridad-para-buenaventura-luego-de-consejo-de-seguridad-con-presencia-del-presidente-juan-manuel-santos>. Fecha de consulta 28 de septiembre de 2013.

¹⁸⁰ Defensoría del Pueblo (2011). "Violencia contra las mujeres en el Distrito de Buenaventura" [en línea]. Disponible en: http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/sat/publicaciones/inf_violenciaMujerBuenaventura.pdf. Fecha de consulta 20 de septiembre de 2013.

visto involucrada en casos de corrupción y, en el pasado, se denunció que fiscales tenían vínculos con organizaciones al servicio del narcotráfico¹⁸².

Según la Defensoría del Pueblo, la acción de la fiscalía de Buenaventura, en casos de violencia sexual y violencia contra la mujer es muy deficiente. De acuerdo con los testimonios de las víctimas no hay confianza en esta entidad; esto se evidencia por la “constante infiltración de información hacia actores armados cuando alguna de sus víctimas ha entablado algún tipo de denuncia en su contra”¹⁸³.

La provisión de justicia y la ejecución de instituciones formales también se ven afectadas por el control que ejercen los grupos armados en Buenaventura. En los territorios bajo su control, tanto en la zona urbana¹⁸⁴ como en la rural, los grupos armados imponen normas que operan como instituciones informales que regulan las interacciones entre los habitantes. En otras palabras, estos grupos suplantando la forma básica de administración de justicia, al dirimir (de forma violenta) conflictos sociales entre vecinos. Según la Defensoría del Pueblo, “las Farc, en las zonas de débil presencia estatal, demuestran su capacidad de control social sobre la población civil, en su mayoría afrocolombiana, suplantando de manera parcial e ilegal algunas de las funciones propias del Estado como es el monopolio del uso de la fuerza, la resolución de conflictos, y la administración de la justicia”¹⁸⁵.

¹⁸¹ ANDI-FIP 50.

¹⁸¹ El país (2013). “En el Día de las Víctimas, Buenaventura reclama acciones reales contra los victimarios” [en línea] Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/buenaventura-ciudad-donde-confluyen-todos-rostros-guerra>. Fecha de consulta 28 de septiembre de 2013.

¹⁸² El Espectador (2013) “Destituido fiscal de Buenaventura que ayudaba al narcotráfico” [en línea] Disponible en <http://m.elespectador.com/noticias/nacional/destituido-fiscal-de-buenaventura-ayudaba-al-narcotrafic-articulo-350040>. Fecha de consulta 27 de septiembre de 2013.

¹⁸³ Defensoría del Pueblo (2011). “Violencia contra las mujeres en el Distrito de Buenaventura” [en línea]. Disponible en: http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/sat/publicaciones/inf_violenciaMujerBuenaventura.pdf. Fecha de consulta 20 de septiembre de 2013. pp. 90.

¹⁸⁴ Esta situación también se presenta en los barrio bajo el control de GPDP, según el testimonio de representantes de la sociedad civil entrevistados (Entrevista 9, representante de la sociedad civil, 29 de agosto de 2013).

¹⁸⁵ Defensoría del Pueblo (2012) “Nota de seguimiento N° 012-12 Cuarta al Informe de Riesgo N° 032 de 2008” [en línea] Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/112605564/NS-N%C2%B0-012-12-a-IR-N%C2%B0-032-08-Buenaventura-VALLE-DEL-CAUCA>. Fecha de consulta 25 de septiembre de 2013. pp. 7

3.3.3 Dimensión de protección de la propiedad de la tierra

A continuación se presenta una tabla resumen con las principales instituciones formales e informales identificadas para esta dimensión y las entidades a su cargo:

Tabla 8. Instituciones y entidades que operan en la protección a la propiedad sobre la tierra

Instituciones	Oficinas de Notariado y Registro	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	INCODER	Tipo de institución
Decreto 2163 de 2011 "Reestructura la Superintendencia de Notariado y Registro y determina las funciones de sus dependencias"	Aplica	Aplica	Aplica	Formal
Decreto 1728 de 2012 "Suprime la notaría cuarta del Círculo Notarial de Buenaventura"	Aplica	No aplica	No aplica	Formal
Ley 1579 de 2012 "Estatuto de registro de instrumentos públicos"	Aplica	No aplica	No aplica	Formal
Ley 2 de 1959 "Establece áreas de reserva forestal y Bosques Nacional en el Pacífico"	Aplica (indirectamente)	Aplica	No aplica	Formal
Ley 70 de 1993 "Reconocimiento de tierras baldías a las comunidades negras"	Aplica (indirectamente)	Aplica	Aplica	Formal
Patrones culturales en transacciones comerciales de derechos sobre la tierra que favorecen la informalidad	Aplica	Aplica	Aplica	Informal
Ley 21 de 1991 " Ratifica Convenio 169 de la OIT sobre consultas previas a pueblos indígenas y comunidades negras"	Aplica	Aplica	Aplica	Formal

Las entidades encargadas de la protección de la propiedad de la tierra, en especial, las oficinas de notariado y registro, y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, tienen una **contribución muy limitada al desarrollo integral** de Buenaventura. Estas entidades tienen un bajo desempeño en la labor de formalización de títulos de propiedad y de resolución de conflictos en torno al acceso, propiedad y uso de la tierra; lo cual constituye una de las principales talanqueras que tiene el municipio para el desarrollo (ver **Análisis de conflictividades sociales**).

Lo anterior se debe a varias falencias: el diseño de normas que regulan la propiedad de la tierra lo que genera conflictos de funciones entre diferentes entidades estatales encargadas de esta dimensión; la baja inmunidad frente a la corrupción al interior de estas entidades; la presunta injerencia de sectores criminales en estos entes administrativos para lograr acceder a predios estratégicos en las zonas rural y urbana, para la ejecución de iniciativas de desarrollo; y la

existencia de patrones culturales frente a las transacciones comerciales de bienes inmuebles y predios en Buenaventura, que dificulta la formalización de territorios.

El balance de las variables de análisis de esta dimensión se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 9. Resumen variables de análisis dimensión protección a la propiedad sobre la tierra

Entidades	Desempeño	Condiciones favorables para el desarrollo						Puntaje total
		Meritocracia	Inmunidad frente a la corrupción	Ausencia de islas de poder	Proactividad	Aliados externos	Ausencia de rivales externos	
Oficinas de Notariado y Registro	2	4	1	2	1	2	1	2
Oficina de Registro de Instrumentos Públicos	2	NI	2	2	1	2	2	2

Convenciones	
Desempeño	1 Muy bajo - 5 Muy alto
Condiciones	1 Ausencia total - 5 Presencia total
Contribución al desarrollo	1-2 Contribución muy limitada
	3 Contribución parcial
	4-5 Contribución alta
NA	No aplica
NI	No hay información

Como se mencionó anteriormente, en Buenaventura hay serias falencias en la titulación de predios, en parte, debido a que estos se localizan en terrenos baldíos en zonas de bajamar, o en áreas que se encuentran en procesos de titulación colectiva o, de hecho, ya hacen parte de la propiedad colectiva de comunidades afrocolombianas.

La informalidad en el acceso a la tierra, y la falta de garantías jurídicas que esto conlleva, se hace más compleja cuando el Distrito o el Gobierno Nacional pretende vender tierras habitadas por comunidades, en muchos casos vulnerables, que no tienen título de propiedad. Los problemas de titulación más frecuentes se encuentran en la zona urbana, en los territorios de bajamar, por el carácter de terrenos baldíos de esa zona, y por el proceso de poblamiento y asentamiento que se dio en estos territorios, sin ningún tipo de planeación territorial. La sección de **Análisis de conflictividades sociales** los conflictos y tensiones sociales que surgen en torno a estas problemáticas.

El bajo nivel de desempeño de las oficinas de notariado y registro, y de la Oficina de Instrumentos Públicos, se debe en parte a la limitada capacidad de estas entidades: tienen escasos recursos para realizar su labor¹⁸⁶; la información sobre tenencia de tierras, está desactualizada, especialmente, en zonas rurales; existe un rezago en la relación catastro/registro; y las oficinas de registro de

¹⁸⁶ Entrevista 1, (26 de agosto de 2013), funcionario público.

instrumentos públicos no han llevado a cabo un proceso de modernización tecnológica acorde a sus funciones¹⁸⁷.

Otro factor importante que limita el aporte al desarrollo de las entidades encargadas de la protección de la tierra es la alta permeabilidad de estas entidades a la corrupción; que se hace evidente en los casos que se han denunciado sobre el registros fraudulento de escrituras o títulos de propiedad en el municipio, lo cual exacerba los conflictos y las tensiones sociales en torno al acceso y la propiedad de la tierra¹⁸⁸. Según un representante de la sociedad civil, en algunos casos estas entidades operan con mayor diligencia cuando hay intereses privados de por medio: “Hay lugares en los que no se titula, pues hay funcionarios o intereses de funcionarios que se pueden ver afectados con la titulación”¹⁸⁹.

También se destacan las acciones de grupos e individuos interesados en quedarse con predios ubicados en zonas estratégicas, por el valor comercial que estos representan. Por un lado se encuentran grupos armados que encuentran en el puerto la oportunidad para comercializar droga. De otro lado, están algunos pobladores, quienes ante el anuncio o la ejecución de megaproyectos e iniciativas de desarrollo habitan las tierras para luego venderlas a un mayor precio. Así mismo, algunos de estos agentes afectan a las comunidades afrocolombianas, al tratar de despojarlas de tierras ubicadas en zonas estratégicas. Por ejemplo, se registró una denuncia de amenazas que realizaron desconocidos contra los miembros de las comunidades afrodescendientes que habitan la doble calzada Buga- Buenaventura, supuestamente por la oposición de los consejos comunitarios de esta zona a recibir dinero por parte del Invías¹⁹⁰.

Frente a este panorama, es evidente que las oportunidades de desarrollo integral en el municipio pasan por atender la carencia de información geográfica, catastral y registral completa, pública,

¹⁸⁷ PNUD (2011), *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Bogotá: INDH PNUD.

¹⁸⁸ Como muestra está el caso del barrio Isla de la Paz, situado en la Comuna 6 de la parte continental de Buenaventura, ubicado en la zona de construcción de la Vía Alternativa del municipio. Allí, “Decidieron hacer la vía atravesando este barrio que siempre había sido marginado por los políticos. Pero la sorpresa fue que a partir de ese momento, empiezan a aparecer personas manifestando que son los dueños del barrio y nos dijeron que tenían títulos del 19 de abril de 1960 emitidos por el Incora, pero esta entidad no existía en ese tiempo. Empezaron a intimidarnos, a decirnos que o desalojábamos el barrio o estos territorios se nos convertirían en tumbas”.

El Espectador (2013) “la guerra por los terrenos del área urbana” [en línea] Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-406663-guerra-los-terrenos-del-area-urbana>. Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

¹⁸⁹ Entrevista 3 (Agosto 29 de 2013).

¹⁹⁰ El Tiempo (2008). “Amenazas por dónde va la doble calzada a Buenaventura” [en línea] Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4085084>. Fecha de consulta: 26 de septiembre de 2013.

verificable y transparente. El mejoramiento de la articulación de las entidades que tienen competencia en esta dimensión también es crucial para el fortalecimiento de esta dimensión institucional.

3.3.4 Dimensión de provisión de seguridad

A continuación se presenta una tabla resumen con las principales instituciones formales e informales identificadas para esta dimensión y las entidades a su cargo:

Tabla 10. Instituciones y entidades que operan en la provisión de seguridad

Instituciones	Policía	FFAA	Tipo de institución
Ley 1453 de 2011 "Seguridad Ciudadana".	Aplica	No aplica	Formal
"Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad".	Aplica	Aplica	Formal
"Plan de Desarrollo de Buenaventura 2012-2015"	Aplica	Aplica	Formal
Normas informales de comportamiento que imponen grupos armados en territorios bajo su control	No aplica	No aplica	Informal

La Policía Nacional y las fuerzas armadas (en particular, el Ejército y la Armada), entidades que tienen las principales funciones institucionales en la dimensión de provisión de seguridad, tienen una **contribución parcial al desarrollo integral** de Buenaventura.

Ello se debe a los resultados limitados tanto en la lucha antinarcóticos y contrainsurgente, como en la protección de los ciudadanos frente a las acciones de la delincuencia organizada y los grupos armados que tienen presencia en el municipio. En parte, esto se puede explicar por la carencia de una respuesta integral y articulada con los demás entidades del Estado (sobre todo la Alcaldía y los entes de justicia) a los retos en materia de seguridad; por los problemas de corrupción al interior de estas entidades; y por las dificultades para establecer relaciones sinérgicas con la población y la sociedad civil del territorio.

El balance de las variables de análisis de esta dimensión se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 11. Resumen variables de análisis dimensión provisión de seguridad

Entidad	Desempeño	Condiciones favorables para el desarrollo						Puntaje total
		Meritocracia	Inmunidad frente a la corrupción	Ausencia de islas de poder	Proactividad	Aliados externos	Ausencia de rivales externos	
Policía	2	4	2	3	2	2	1	3
FFAA	2	4	2	3	2	2	1	3

Convenciones	
Desempeño	1 Muy bajo - 5 Muy alto
Condiciones	1 Ausencia total - 5 Presencia total
Contribución al desarrollo	1-2 Contribución muy limitada
	3 Contribución parcial
	4-5 Contribución alta
NA	No aplica
NI	No hay información

Como se puede observar en la sección de **Conflicto armado y seguridad**, durante el período 2009-2013, los resultados operativos de la Policía en materia de seguridad ciudadana y de las fuerzas armadas, FFAA, en la lucha antinarcoóticos y contrainsurgente han sido ambivalentes.

Si bien la Policía logró ejecutar varias operaciones exitosas contra integrantes de los GPDP que controlan la zona urbana del municipio en el 2012¹⁹¹, por lo cual las autoridades municipales afirman que estos grupos están actualmente desarticulados¹⁹²; persisten situaciones críticas de seguridad que afectan gravemente la vida e integridad de los bonaverenses. Las metas del plan de desarrollo en materia de seguridad no podrán ser cumplidas, dada la ocurrencia de graves hechos en el primer año de gobierno de esta administración, entre los que se destacan homicidios, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados intraurbanos, violaciones sexuales y reclutamientos forzados¹⁹³.

Por su parte, aunque las FFAA lograron limitar a un nivel muy bajo la capacidad operativa de las FARC en la zona urbana del municipio; este grupo sigue teniendo una presencia dominante en la extensa área rural de Buenaventura. Además, según la Defensoría del Pueblo, existe un riesgo latente de que las FARC busquen recuperar su influencia en el casco urbano del municipio; de

¹⁹¹ Según el coronel Óscar Gómez, comandante de la Policía de Buenaventura, en el 2012 fueron capturados 60 integrantes de La Empresa y 32 de Los Urabeños.

¹⁹¹ El Espectador (2013). "El Problema social es el más grave" [en línea] Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-406843-el-problema-social-el-mas-grave>. Fecha de consulta 28 de septiembre de 2013.

¹⁹² Según el Presidente Santos, "Se hizo una incautación de unas caletas de una banda criminal que se denomina 'La Empresa', era una banda criminal muy importante en el sentido de la cantidad de crímenes que estaba cometiendo. Con esa incautación, que la pudimos ver, fusiles, inclusive uniformes, y las capturas que se han logrado hacer a esa banda, esa banda está prácticamente desarticulada". También afirma que se capturó el jefe de Los Urabeños en el municipio.

¹⁹² Presidencia de la República (2013). "Presidente Santos entrega 100 nuevos policías y anuncia Gaula Especial para reforzar seguridad en Buenaventura". [en línea] Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Febrero/Paginas/20130226_13.aspx. Fecha de consulta 29 de septiembre de 2013.

¹⁹³ El Plan de Desarrollo de Buenaventura (2012-2015) se plantea como metas de seguridad para el final del gobierno del alcalde Bartolo Valencia, 132 homicidios, 43 casos de desapariciones forzadas denunciados, 11 casos de extorsiones y 8 atentados terroristas. Como se puede observar en la sección de Conflicto armado y seguridad, la mayoría de esos índices ya están próximos a cumplirse o ya lo hicieron.

¹⁹³ Concejo Distrital de Buenaventura (2012). "Plan de Desarrollo Distrital 2012-2015". [en línea] Disponible en: http://salud.univalle.edu.co/pdf/procesos_de_interes/planes_desarrollo/1_plan_de_desarrollo_2012_2015_buenaventura.pdf. Fecha de consulta 25 de septiembre de 2013.

hecho, desde el 2011 este grupo ha realizado atentados con explosivos al interior de la ciudad y hostigamientos contra el Ejército en la vía a Cali¹⁹⁴.

En cuanto a la lucha antinarcóticos, pese a los resultados operativos que ha logrado la Fuerza Pública contra de organizaciones al servicio del narcotráfico¹⁹⁵, el municipio continúa siendo un punto estratégico en el envío de drogas hacia Centroamérica y Asia. No sólo eso, las otras cadenas del narcotráfico (producción y venta) han tomado mayor importancia como fuentes de financiación de los grupos armados y organizaciones criminales. Además, los agentes de violencia en el territorio han diversificado sus fuentes de extracción de rentas con la explotación ilegal de oro (ver **Conflictividades sociales por la explotación de recursos naturales**).

La alta capacidad de resiliencia de los grupos armados y de las organizaciones criminales frente a las acciones de la Fuerza Pública, su habilidad para ampliar sus fuentes de extracción de rentas, así como los impactos que esto genera en la población civil del municipio, no se explican por una carencia en los recursos físicos y humanos de la Policía y las FFAA. Por el contrario, en 2012 la Policía tenía 844 efectivos en el municipio¹⁹⁶ y, como parte de las medidas que tomaron el Gobierno Nacional y el municipal para afrontar la crisis humanitaria de ese año, se anunció un fortalecimiento de la entidad con 100 policías más, la ampliación del plan cuadrantes de 40 a 52 zonas, la creación de un grupo especial del Gaula para combatir la extorsión y el mejoramiento de la capacidad de investigación de la Policía criminal¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Según la cuarta nota de seguimiento a la situación de riesgo en Buenaventura, emitida por la Defensoría del Pueblo en agosto de 2012, uno de los principales factores de amenaza para los pobladores del municipio son las acciones bélicas de las FARC contra la Fuerza Pública tanto en las áreas rural como urbana. Entre el 2011 y el 2012 se registraron 4 atentados con explosivos y 3 hostigamientos contra la Fuerza Pública en el casco urbano.

¹⁹⁴ Defensoría del Pueblo. (2012) "Nota de Seguimiento 012-12 Cuarta al Informe de Riesgo 032 de 2008". Op., Cit. pp. 18.

¹⁹⁵ Entre junio del 2009 y junio del 2010, la Fuerza Pública capturó a 23 personas integrantes de dos grupos al servicio del narcotráfico en Buenaventura y otros municipios del Valle del Cauca. Entre junio de 2010 y junio de 2011, la Fuerza Pública capturó 10 integrantes de la red de tráfico de drogas que operaba en Buenaventura y otras ciudades del país, y que permitía el envío de droga bajo el control del Frente 30 de las FARC hacia México. También en ese período fue capturado un jefe del Frente 30 de las FARC, quien ejercía funciones centrales en el narcotráfico en el municipio. En los años siguientes no se registraron más acciones contra el narcotráfico en el municipio.

¹⁹⁵ Ministerio de Defensa (2010) "Memorias al Congreso 2009-2010". [en línea] Disponible en: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/normatividad/EstrategiaPlaneacion/SistemaDeControlInterno/GPA/InformesDeGestion/memorias2009-2010.pdf>. Fecha de consulta 28 de septiembre 2013.

¹⁹⁵ Ministerio de Defensa (2011) "Memorias al Congreso 2010-2011". [en línea] Disponible en: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2010-2011.pdf>. Fecha de consulta 28 de septiembre 2013.

¹⁹⁶ Alcaldía de Buenaventura (2012) "Alcalde destacó el trabajo de 844 miembros de la Policía Nacional" [en línea] Disponible en : <http://www.buenaventura.gov.co/noticias/38/1/3952/alcalde-destaco-el-trabajo-de-los-844-miembros-de-la-policia-nacional-ditrto-especial-buenaventura>. Fecha de consulta 28 de septiembre de 2013.

¹⁹⁷ Presidencia de la República (2013). "Gobierno anuncia medidas para fortalecer la seguridad en Buenaventura". [en línea] Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Junio/Paginas/20130626_05-Medidas-para-fortalecer-la-seguridad-en-Buenaventura-anuncia-el-Presidente-Santos.aspx. Fecha de consulta 27 de septiembre de 2013.

Más bien, la persistencia de serias problemáticas en materia de seguridad están relacionadas con tres factores: en primer lugar, la carencia de una estrategia de seguridad integral y articulada entre las entidades estatales. Según líderes de la sociedad civil entrevistados en este estudio, la respuesta de las autoridades a los problemas de seguridad suele ser militarista: se aumenta el pie de fuerza militar y policivo en el territorio (muchas veces de forma temporal)¹⁹⁸, pero no se acompaña de otras medidas para mejorar la situación de vulnerabilidad y amenaza de los habitantes de los barrios y regiones afectados por este tipo de violencia.

Además, las medidas tienen un carácter reactivo, son tomadas frente a graves crisis humanitarias como la que se presentó a finales de 2012¹⁹⁹, o frente a situaciones de criminalidad desbordada, como ocurrió en el marco de la explotación ilegal de oro en la cuenca del río Dagua²⁰⁰. En ambos casos, tanto la Alcaldía como la Fuerza Pública desconocieron las solicitudes que hicieron la Defensoría del Pueblo²⁰¹ y organizaciones sociales, para que se realizaran acciones preventivas orientadas a la protección de la población civil en el territorio.

Las estrategias de seguridad también han carecido de coordinación entre la Alcaldía, la Fuerza Pública y las entidades judiciales del territorio. No obstante, a futuro puede ser positivo el anuncio del Gobierno Nacional en torno a la creación de un Centro Integrado para reducir la criminalidad en Buenaventura, en el cual tendrían participación las diferentes entidades del Estado encargadas de la situación de seguridad del municipio²⁰².

¹⁹⁸ “Entre más militarizado está un barrio, más violento es. Ese es el caso del Lleras en el cual hay estaciones de policía y puestos militares en cuatro puntos del barrio, y allí pasa de todo” (Entrevista 12 representante de la sociedad civil, 29 de agosto de 2013).

¹⁹⁸ “En Buenaventura se militarizan temporalmente algunos barrios como un factor disuasivo, pero no se meten con la comunidad” (Entrevista 3, representante de la sociedad civil, 29 de agosto de 2013).

¹⁹⁸ “Hay bastante pie de fuerza que cuenta con recursos (motos, camionetas, formación y la implementación del Plan Cuadrantes). Hay presencia, pero no hay acciones puntuales. La fuerza pública se encuentra al servicio de las grandes empresas y siguen en aumento las desapariciones, los homicidios, las ejecuciones y el desplazamiento intraurbano” (Entrevista 9, representante de la sociedad civil, 29 de agosto de 2013).

¹⁹⁹ Azurero, Manuel (2012) “El alcalde de Buenaventura derrotó a Juan Carlos Martínez, pero la mafia criminal amenaza su gobierno” [en línea] Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/el-alcalde-de-buenaventura-derroto-juan-carlos-martinez-pero-la-mafia-criminal-amenaza-su-g>. Fecha de consulta 28 de septiembre de 2013.

²⁰⁰ portafolio (2010) “la minería ilegal costó \$2,1 billones” [en línea] disponible en: http://www.portafolio.co/detalle_archivo/mam-4283750. fecha de consulta 29 de septiembre de 2013.

²⁰¹ La Defensoría del Pueblo había emitido una nota de seguimiento a la situación de riesgo del municipio dos meses antes de lo ocurrido en el 2012, y había pedido a la Alcaldía, Gobernación y a la Fuerza Pública proteger a la población civil y tomar medidas efectivas contra los GPDP que tienen presencia en el territorio. En cuanto al segundo caso, la Alcaldía y las FFAA sólo actuaron en contra de los grupos criminales que tenían injerencia en la explotación ilegal de oro en Zaragoza cuando el Juzgado Segundo Administrativo de Buenaventura ordenó el desalojo de la zona afectada por esta práctica.

²⁰² Presidencia de la República (2013). “Gobierno anuncia medidas para fortalecer la seguridad en Buenaventura”. Op., Cit.

El segundo problema de las entidades de la dimensión de provisión de seguridad es su bajo nivel de inmunidad frente a la corrupción. Diversas denuncias sobre casos particulares de corrupción al interior de la Policía y el Ejército dan cuenta de esta situación:

- En el año 2006, Monseñor Héctor Epalza (obispo de la ciudad), recibió amenazas y tuvo que salir del municipio luego de denunciar casos de corrupción al interior de la Policía²⁰³.
- En el 2007, la inteligencia del Ejército abrió cargos contra 12 oficiales de la Tercera Brigada que opera entre los departamentos de Nariño, Cauca y Valle por su colaboración con el cartel del narcotráfico liderado por Diego Montoya, alias “Don Diego”. Este narcotraficante logró infiltrar las unidades del Ejército que operaban en la región que comunica el cañón de Las Garrapatas con el norte del Valle y Buenaventura²⁰⁴.
- En este año, la Fiscalía imputó cargos contra cuatro Policías de Bogotá por su colaboración en la entrega de información con el grupo La Empresa²⁰⁵.

Actualmente, persisten señalamientos sobre casos de corrupción en la Fuerza Pública y sobre injerencia en estas entidades por parte de grupos armados y organizaciones al servicio del narcotráfico. Sin embargo, según el coronel de la Policía no se ha comprobado ninguna de estas denuncias²⁰⁶.

La tercera falencia importante que se identificó es la dificultad de las entidades que proveen seguridad para establecer relaciones sinérgicas con la comunidad y las organizaciones de la sociedad civil de Buenaventura. El alcalde y el comandante de la Policía reclaman una mayor colaboración de la comunidad en la lucha contra el crimen y el conflicto armado²⁰⁷. Sin embargo, la desconfianza en estas entidades, sobre todo en la Policía, es generalizada entre los habitantes del municipio, y los líderes sociales y comunitarios²⁰⁸.

²⁰³ El Colombiano (2013) “Por amenazas contra su vida se fue el obispo de Buenaventura” [en línea] Disponible en :http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/P/por_amenazas_contra_su_vida_se_fue_el_obispo_de_buenaventura/por_amenazas_contra_su_vida_se_fue_el_obispo_de_buenaventura.asp Fecha de consulta 27 de septiembre de 2013.

²⁰⁴ Según la Revista Semana, el comandante del Batallón de Alta Montaña de Jamundí, que opera en la región que del norte del Valle conduce a Buenaventura, recibía dinero, y, prácticamente, trabajaba para este narcotraficante.

²⁰⁴ Revista Semana (2007) “Corrupción hasta el tuétano” [en línea] Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/corrupcion-hasta-tuetano/87562-3>. Fecha de consulta 28 de septiembre de 2013.

²⁰⁵ Fiscalía General de la Nación (2013) “A la cárcel policías por presuntos vínculos con delincuentes en Bogotá” [en línea] Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/a-la-carcel-policias-por-presuntos-vinculos-con-delincuentes-en-bogota/>. Fecha de consulta 28 de septiembre de 2013.

²⁰⁶ El Espectador (2013). “El Problema social es el más grave”. Op. Cit.

²⁰⁷ El Tiempo (2912). “Éxodos de bandas no para en barrios de Buenaventura” [en línea] Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12381627>. Fecha de consulta 29 de septiembre de 2013.

²⁰⁸ Según CODHES, para las organizaciones sociales, “la Fuerza Pública, más allá de garantizar la seguridad para intereses económicos privados, no representa condiciones de seguridad para la población civil y, por el contrario, se convierte en un actor que exacerba la confrontación armada y comete graves violaciones a los derechos humanos”. Op. Cit. 61.

Esto se debe a los hechos de corrupción mencionados, a la supuesta connivencia de la Fuerza Pública con algunos grupos criminales²⁰⁹, y a las denuncias de presuntos casos de violaciones a los derechos humanos en operaciones militares y policiales²¹⁰. Además, los habitantes de un barrio o región bajo la influencia de un grupo armado buscan no relacionarse con la Fuerza Pública, porque “estar al lado de ellos es convertirse en objetivo de los grupos armados”²¹¹.

Pese a lo anterior, la Fuerza Pública ha buscado mejorar su actividad frente a la comunidad: según un funcionario público entrevistado, los militares y la Policía “han avanzado y ahora tienen sensibilidad para no revictimizar ni poner en riesgo a la población (...) ya no llegan agresivos”²¹². Además, la Policía diseñó un plan anticorrupción para el Valle del Cauca, en especial Buenaventura, que busca construir canales de denuncia y veeduría ciudadana a este tipo de casos en la entidad²¹³.

Finalmente, como se señaló en la dimensión de provisión de justicia, cabe destacar que los grupos armados imponen normas de convivencia que regulan las interacciones de los habitantes de zonas marginales del municipio que están bajo su control. Estas normas operan como instituciones informales que tienen efectos en la situación de seguridad de los bonaverenses. Según algunos testimonios recopilados en las entrevistas, las personas hacen “solicitudes en materia de seguridad al ‘jefe de la cuadra’”²¹⁴, “la gente dice: ‘vamos a donde los muchachos a solucionar un conflicto’. De ahí se desprenden castigos físicos. Esto es validado por la comunidad debido a la ausencia de la Fuerza Pública y el Estado”²¹⁵.

3.3.5 Dimensión étnico - territorial

A continuación se presenta una tabla resumen con las principales instituciones formales e informales identificadas para esta dimensión y las entidades a su cargo:

²⁰⁹ Este tipo de señalamientos desde la sociedad civil surgen debido a los casos en que víctimas de grupos armados denuncian los hechos que los afectan ante las autoridades, y luego son amenazados por grupos armados. Ver Recuadro 2.

²¹⁰ CINEP (2011). “Infierno en el puerto” [en línea] Disponible en: http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=375%3Ainfierno-en-el-puerto&catid=85%3Ael-cinepppp-en-los-medios&lang=es. Fecha de consulta 15 de septiembre de 2013

²¹¹ Entrevista 3, representante de la sociedad civil, 29 de agosto de 2013.

²¹² Entrevista 10, funcionario público, 27 de agosto de 2013.

²¹³ HSB Noticias (2013) “Policía hace Plan Anticorrupción en Buenaventura” [en línea] Disponible en : <http://hsbnoticias.com/vernoticia.asp?wplaca=53717> Fecha de consulta 28 de septiembre de 2013.

²¹⁴ Entrevista 3, representante de la sociedad civil, 29 de agosto de 2013.

²¹⁵ Entrevista 9, representante de la sociedad civil, (29 de agosto de 2013).

Tabla 12. Instituciones y entidades que operan en la dimensión étnico - territorial

Instituciones	Consejos Comunitarios	Tipo de institución
Ley 70 de 1993 "Comunidades afrocolombianas"	Aplica	Formal
Decreto 1745 de 1995 "Reglamentación de asambleas generales de consejos comunitarios"	Aplica	Formal
Decreto 159 de 2002 "Asignación de recursos a entidades territoriales"	Aplica	Formal
Normas informales impuestas por grupos armados en zonas bajo su influencia	Aplica	Informal
Mecanismos comunitarios de resolución de conflictos y ejercicio de autoridad	Aplica	Informal

El gran número de consejos comunitarios que tienen presencia en Buenaventura (49), y las diversas características de cada uno de ellos (su ubicación geográfica, el número de familias que representan, su capacidad, entre otras), dificultan la posibilidad de hacer una evaluación exacta sobre la contribución al desarrollo que tienen estas entidades.

Aun así, la existencia de obstáculos transversales para el cumplimiento de las funciones institucionales de cada uno de estas entidades permite afirmar que los consejos comunitarios tienen una **contribución parcial al desarrollo integral** del municipio.

Tabla 13. Resumen variables de análisis dimensión étnico - territorial

Entidades	Desempeño	Condiciones favorables para el desarrollo						Puntaje total
		Meritocracia	Inmunidad frente a la corrupción	Ausencia de islas de poder	Proactividad	Aliados externos	Ausencia de rivales externos	
Consejos Comunitarios	3	Depende	Depende	2	Depende	3	2	3

Convenciones	
Desempeño	1 Muy bajo - 5 Muy alto
Condiciones	1 Ausencia total - 5 Presencia total
Contribución al desarrollo	1-2 Contribución muy limitada
	3 Contribución parcial
	4-5 Contribución alta
NA	No aplica
NI	No hay información

Una de las principales falencias transversales de los consejos comunitarios, que afectan seriamente su desempeño en la protección de la propiedad colectiva, es la carencia de recursos²¹⁶. Esta situación también hace vulnerable a los integrantes de los consejos comunitarios a ofrecimientos de corrupción por parte de agentes externos interesados en explotar recursos naturales en territorios colectivos o en apropiarse de parte de estos terrenos.

Las denuncias de prácticas de corrupción y “compra” de algunos integrantes de consejos comunitarios en Buenaventura, por parte de agentes externos a los territorios colectivos, ha generado una profunda desarticulación de las organizaciones de consejos comunitarios ante los espacios consultivos, que se podría caracterizar como una tensión social²¹⁷.

En algunos casos los intereses individuales de representantes de los consejos comunitarios priman sobre los intereses colectivos. La venta de tierras por parte de las autoridades de los consejos es una de las evidencias de las malas prácticas que se llevan a cabo al interior de algunas de estas entidades²¹⁸.

Otra dificultad que deben afrontar los consejos comunitarios es la presencia y las acciones de grupos armados que buscan imponer sus intereses en los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas. Según la Defensoría del Pueblo:

²¹⁶ Entrevista 2 (28 de agosto de 2013).

Los gobiernos nacional y municipal no están en la obligación de proveer recursos a los consejos comunitarios. Esto supone que debe existir un alto grado de articulación y subsidiariedad entre estas entidades y la Alcaldía y la Nación. Situación que no se presenta actualmente en Buenaventura.

²¹⁷ La Silla Vacía (marzo 29 de 2013), “Rosa Solís, el dolor de cabeza de los grandes proyectos del Gobierno” [en línea], disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/rosa-solis-el-dolor-de-cabeza-de-los-grandes-proyectos-del-gobierno-32410>

²¹⁸ Ibíd.

“El debilitamiento de la autonomía de los consejos comunitarios y de las organizaciones de base por las presiones de las Farc, son evidencia de ese control social, que tiene como propósito impartir pautas y normas orientadas a la sujeción de las comunidades, descalificar los proyectos comunitarios mediante el señalamiento de que los líderes no facilitan el progreso económico al no permitir las excavaciones o la entrada de la maquinaria para este fin, o de que son los que promueven y permiten las fumigaciones y erradicaciones a los cultivos de hoja coca. Estos mecanismos de coerción incrementan el riesgo para los miembros de los consejos comunitarios y organizaciones de base, al ser declarados como objetivos de ataque por parte de las Farc”²¹⁹.

En contraste con lo anterior, se pueden resaltar casos positivos en algunos consejos comunitarios. Con iguales limitaciones en la capacidad de recursos y la presencia de grupos armados con intereses en su territorio, el Consejo Comunitario de Yurumanguí logró hacer un ejercicio de resistencia frente al narcotráfico y erradicar de forma voluntaria los cultivos ilícitos en su territorio, desde el año de 2007²²⁰. Por supuesto, esta situación les ha generado grave riesgos a la vida e integridad de los líderes comunitarios, por la presión de las FARC para que se cultive coca en esa región²²¹.

Otro caso positivo es el de los consejos comunitarios del río Anchicayá, quienes por medio de una tutela en 2002 lograron que la Corte Constitucional fallara a favor de las comunidades afectadas por la contaminación del río, por parte de la Empresa de Energía del Pacífico.

Aunque la empresa logró que este fallo se suspendiera por vicios de forma y, hasta el momento no se ha resuelto dicha demanda²²², estos dos casos evidencian que algunos consejos comunitarios cumplen sus funciones de protección del territorio, cuentan con líderes preparados para esta labor y tienen una relación armónica con las comunidades, la cual se expresa en la unión para llevar a cabo acciones riesgosas y costosas.

²¹⁹ Defensoría del Pueblo (2010). Op. Cit. P. 9

²²⁰ Programa Presidencial de DDHH y DIH (2009) “Diagnóstico de la situación de los municipios habitados por las comunidades afrocolombianas priorizadas por la Honorable Corte Constitucional en el departamento de Valle del Cauca” [en línea] Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/documents/2010/DiagnosticoAfro/ValleDelCauca.pdf>. Fecha de consulta 29 septiembre de 2013.

²²¹ ANDI-FIP (2012) “Entornos complejos”. Op. Cit. P. 24

²²² Movimiento Ríos Vivos. (2012) “Corte colombiana retrocede en reconocimiento de derechos a comunidades negras afectadas por represa Bajo Anchicayá” [en línea], disponible en: <http://defensaterritorios.wordpress.com/2012/10/10/corte-colombiana-retrocede-en-reconocimiento-de-derechos-a-comunidades-negras-afectadas-por-represa/>. Fecha de consulta 29 de septiembre 2013.

BIBLIOGRAFIA

Azurero, Manuel (2012) "El alcalde de Buenaventura derrotó a Juan Carlos Martínez, pero la mafia criminal amenaza su gobierno" [en línea] Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/el-alcalde-de-buenaventura-derroto-juan-carlos-martinez-pero-la-mafia-criminal-amenaza-su-g>.

Fecha de consulta 28 de septiembre de 2013.

Alcaldía de Buenaventura (2012) "Alcalde destacó el trabajo de 844 miembros de la Policía Nacional" [en línea] Disponible en : <http://www.buenaventura.gov.co/noticias/38/1/3952/alcalde-destaco-el-trabajo-de-los-844-miembros-de-la-policia-nacional-distrito-especial-buenaventura>.

Fecha de consulta 28 de septiembre de 2013.

Alcaldía Distrital Buenaventura (2013). "Anuncian medidas de seguridad para Buenaventura, luego de Consejo de Seguridad con presencia del presidente Juan Manuel Santos" [en línea] Disponible en: <http://www.buenaventura.gov.co/noticias/38/1/4405/anuncian-medidas-de-seguridad-para-buenaventura-luego-de-consejo-de-seguridad-con-presencia-del-presidente-juan-manuel-santos>.

Fecha de consulta 28 de septiembre de 2013.

ANDI-FIP (2012) "Entornos complejos".[en línea] Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/109561319/Entornos-Complejos-Buenaventura-2011>.

Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2013.

CODHES y ACNUR. (2013), "Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha", Bogotá, Ediciones Antropos Ltda.

CINEP (2011). "Infierno en el puerto" [en línea] Disponible en: http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=375%3Ainfierno-en-el-puerto&catid=85%3Ael-cinepppp-en-los-medios&lang=es. Fecha de consulta 15 de septiembre de 2013

CINEP. (2012). "EL DESPOJO EN EL VALLE, UN MAL QUE SIGUE VIVO". [EN LÍNEA] DISPONIBLE EN: HTTP://WWW.CINEP.ORG.CO/INDEX.PHP?OPTION=COM_CONTENT&VIEW=ARTICLE&ID=315%3AEL-DESPOJO-EN-EL-VALLE-UN-MAL-QUE-SIGUE-VIVO&CATID=85%3AEL-CINEPPPP-EN-LOS-MEDIOS&LANG=ES FECHA DE CONSULTA:26 DE SEPTIEMBRE DE 2012.

Congreso Nacional de Colombia. (1993). Ley 70 de 1993. [en línea] Disponible en: <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1779DocumentNo2137.PDF> Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2013.

Consejo Distrital de Buenaventura (2012). "Plan de Desarrollo Distrital 2012-2015". [en línea] Disponible en:

http://salud.univalle.edu.co/pdf/procesos_de_interes/planes_desarrollo/1_plan_de_desarrollo_2012_2015_buenaventura.pdf. Fecha de consulta 25 de septiembre de 2013.

Defensoría del Pueblo. (2010) “Nota de Seguimiento 034 de diciembre 16 de 2009” [en línea] Disponible en:

http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/Desplazamientos_intraurbanos_en_Buenaventura_-_Informe_No._2.pdf Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2013.

Defensoría del Pueblo (2011), "Violencia contra las mujeres en el Distrito de Buenaventura, Informe Temático" [documento de trabajo] [en línea] Disponible en: http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/sat/publicaciones/inf_violenciaMujerBuenaventura.pdf, Fecha de consulta: 2 de julio de 2013

Departamento Nacional de Planeación. (2011). “Evaluación del desempeño integral de los municipios” [en línea]. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=iZAV49Pxx2Y%3d&tabid=387>. Fecha de consulta 26 de septiembre de 2013. P. 165

Econometría Consultores. (2010). “Situación actual de competitividad de Buenaventura”.

El Colombiano (2006) “Por amenazas contra su vida se fue el obispo de Buenaventura” [en línea] Disponible en

:http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/P/por_amenazas_contra_su_vida_se_fue_el_obispo_de_buenaventura/por_amenazas_contra_su_vida_se_fue_el_obispo_de_buenaventura.asp Fecha de consulta 27 de septiembre de 2013.

El Espectador. (2008). “Trabajadores del puerto de Buenaventura entrarían en paro”. [en línea] Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-trabajadores-del-puerto-de-buenaventura-entrarian-paro> Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

El Espectador. (2013). “Buenaventura, entre la pobreza y la violencia”. [en línea] Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-406499-buenaventura-entre-pobreza-y-violencia> Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

El Espectador (2013) “la guerra por los terrenos del área urbana” [en línea] Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-406663-guerra-los-terrenos-del-area-urbana>. Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

El Espectador (2013) “Destituido fiscal de Buenaventura que ayudaba al narcotráfico” [en línea] Disponible en: <http://m.elespectador.com/noticias/nacional/destituido-fiscal-de-buenaventura-ayudaba-al-narcotrafico-articulo-350040>. Fecha de consulta 27 de septiembre de 2013.

El Espectador (2013). “El Problema social es el más grave” [en línea] Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-406843-el-problema-social-el-mas-grave>. Fecha de consulta 28 de septiembre de 2013.

El País (2011). “Violencia sexual, delito invisible detrás del conflicto armado” [en línea] Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/violencia-sexual-delito-invisible-detras-del-conflicto-armado> Fecha de consulta: 26 de septiembre de 2013.

El País. (2012). “La ilegalidad de las pesca, un delito difícil de pagar en Colombia”. [en línea] Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/ilegalidad-pesca-delito-difcil-pagar> Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2013.

El País. (2013). “Bandas criminales siguen reclutando a la fuerza jóvenes de Buenaventura”. [en línea] Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/bacrim-siguen-reclutando-fuerza-buenaventura> Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2013.

El País. (2013). “En el día de las víctimas, Buenaventura reclama acciones reales en contra de los victimarios”. [en línea] Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/buenaventura-ciudad-donde-confluyen-todos-rostros-guerra> Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2013.

El País. (2013). “Tras lograr acuerdo con Gobierno, mineros levantan paro”. [en línea] Disponible en: http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/tras-lograr-acuerdo-con-gobierno-mineros-levantan-paro?ref=news&utm_source=newsletter&utm_medium=news-gral-pais&utm_campaign=ampliar-noticias-otras-secciones-pais&utm_content=posicion-noticia-2 Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

El País (2013) “En Buenaventura había un premio para el que me inhabilitara: excontralora” [en línea] disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/buenaventura-habia-premio-para-me-inhabilitara-ana-betty-arboleda>. Fecha de consulta: 2 de octubre de 2013.

El País. (2013). “Involucran al Alcalde de Buenaventura en asesinato de concejal Stalin Ortiz”, [en línea] Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/involucran-alcalde-buenaventura-asesinato-concejal-stalin-ortiz>. Fecha de consulta: 2 de octubre de 2013.

El País. (2013). “Estos son los municipios del Valle en alerta de riesgo electoral”. [en línea] Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/elecciones-en-valle-del-cauca-estan-en-alto-riesgo>. Fecha de consulta: 1 de octubre de 2013.

El País. (2013), “Conozca qué beneficios trae a Buenaventura el convertirse en Distrito Especial” [en línea], disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/conozca-beneficios-trae-buenaventura-convertirse-distrito-especial>. Fecha de consulta: 1 de octubre de 2013.

El Tiempo (2008). “Amenazas por donde va la doble calzada a Buenaventura” [en línea] Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4085084>. Fecha de consulta: 26 de septiembre de 2013.

Espinoza, Adrián. (2011). “De lo global a lo local en los repertorios de acción de las organizaciones negras frente al conflicto armado en Buenaventura”. [en línea] Disponible en: https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/1039/1353 Fecha de

consulta: 3 de octubre de 2013, y Entrevista 12. (29 de agosto de 2013. Representante de organizaciones de la sociedad civil.

Fedesarrollo (2012^a). “Impacto socioeconómico de la minería en Colombia”. abril, Bogotá.

Fedesarrollo (2012b). “Levantamiento de una línea de base sobre minería ilegal de oro en Colombia. diciembre, Bogotá.

Fiscalía General de la Nación. (2012). “Formato Único de Noticia Criminal”. [en línea] Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/131518072/Denuncia-Fiscalia> Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013; Consejos Comunitarios Comunidad Negra La Esperanza. (2013). “Situación del territorio ancestral del Consejos Comunitario de la Esperanza”. [en línea] Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/131518317/La-Esperanza> Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

Fiscalía General de la Nación (2013) “A la cárcel policías por presuntos vínculos con delincuentes en Bogotá” [en línea] Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/a-la-carcel-policias-por-presuntos-vinculos-con-delincuentes-en-bogota/>. Fecha de consulta 28 de septiembre de 2013.

García, Mauricio; Espinosa, José. (2012). “La debilidad institucional de los municipios en Colombia”. Documento sin publicar.

La Silla Vacía. (2013). “El asesinato de Demetrio López: crónica de otra muerte anunciada”. [en línea] Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia-invitado/42497/destanthonny/el-asesinato-de-demetrio-lopez-cronica-de-otra-muerte-anunciada> Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

La Silla Vacía (2013), “Rosa Solís, el dolor de cabeza de los grandes proyectos del Gobierno” [en línea], disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/rosa-solis-el-dolor-de-cabeza-de-los-grandes-proyectos-del-gobierno-32410>. Fecha de consulta 28 de septiembre de 2013.

Ministerio de Defensa (2010) “Memorias al Congreso 2009-2010”. [en línea] Disponible en: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/normatividad/EstrategiaPlaneacion/SistemaDeControlInterno/GPA/InformesDeGestion/memorias2009-2010.pdf>. Fecha de consulta 28 de septiembre 2013.

Ministerio de Defensa (2011) “Memorias al Congreso 2010-2011”. [en línea] Disponible en: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2010-2011.pdf>. Fecha de consulta 28 de septiembre 2013.

Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia. (S.F.). “Qué es el barequeo”. [en línea] Disponible en: http://www.minminas.gov.co/minminas/kernel/usuario_externo_faq/faq_minas.jsp?clasePanel=Fi laC&flag=0&optionSelected=consultar&id=582&codigo_categoria=581&flag=%200 Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2013.

Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia. (S.F.). "Hacer frente a la explotación ilícita de minerales. Gran reto del Estado colombiano". [en línea] Disponible en: [http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Minas %20Anllela/Boletines/boletin%2023/Boletin_23_espanol_v10.pdf](http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Minas%20Anllela/Boletines/boletin%2023/Boletin_23_espanol_v10.pdf) Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2013.

Ministerio del Trabajo de la República de Colombia. (S.F.). "¿Qué es una cooperativa y precooperativa de trabajo asociado?". [en línea] Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/preguntas-frecuentes/cooperativas-de-trabajo-asociado.html> Fecha de consulta 3 de octubre de 2013.

Movimiento Ríos Vivos. (2012) "Corte colombiana retrocede en reconocimiento de derechos a comunidades negras afectadas por represa Bajo Anchicayá" [en línea], disponible en: <http://defensaterritorios.wordpress.com/2012/10/10/corte-colombiana-retrocede-en-reconocimiento-de-derechos-a-comunidades-negras-afectadas-por-represa/>. Fecha de consulta 29 de septiembre 2013.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial -Unido-. (S.F.). "Estudio de prospectiva de la cadena productiva de la industria pesquera en la República de Colombia". [en línea] Disponible en: http://www.unido.org/fileadmin/import/38129_EstudiodedeProspectivadeColombia.pdf Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2013.

OCHA. (2013) "Informe de Situación No. 2 (03/11/2012 al 16/11/2012)" [en línea] Disponible en: http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/Desplazamientos_intraurbanos_en_Buenaventura_-_Informe_No._2.pdf Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2013.

OCHA. (2013). "Desplazamiento masivo y limitaciones a la movilidad en comunidades afrocolombianas e indígenas (litoral del san juan - chocó, buenaventura - valle del cauca)" [en línea] disponible en: http://www.colombiassh.org/site/img/pdf/litoral_del_san_juan_-_informe_no._2_-_04022013se.pdf. fecha de consulta 21 de septiembre de 2013.

Portafolio. (2013). "La integración verdadera no viene solo de intenciones". [en línea] Disponible en: <http://www.portafolio.co/opinion/la-integracion-verdadera-no-vive-solo-intenciones> Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2013.

Portafolio (2010) "La minería ilegal costó \$2,1 billones" [en línea] Disponible en: http://www.portafolio.co/detalle_archivo/MAM-4283750. Fecha de consulta 29 de septiembre de 2013.

Portes, Alejandro; Rodríguez, César. (2012). "Introducción. Una nueva mirada a las instituciones colombianas: el contexto, el diseño y la metodología de estudio". En Rodríguez, César. "Las instituciones en Colombia: Un análisis sociológico", Bogotá, Ediciones Uniandes.

Presidencia de la República (2013). "Presidente Santos entrega 100 nuevos policías y anuncia Gaula Especial para reforzar seguridad en Buenaventura". [en línea] Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Febrero/Paginas/20130226_13.aspx. Fecha de consulta 29 de septiembre de 2013.

Presidencia de la República (2013). "Gobierno anuncia medidas para fortalecer la seguridad en Buenaventura". [en línea] Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Junio/Paginas/20130626_05-Medidas-para-fortalecer-la-seguridad-en-Buenaventura-anuncia-el-Presidente-Santos.aspx. Fecha de consulta 27 de septiembre de 2013.

Procesos de Comunidades Negras. (2011). "Propuesta de reparación colectiva para la comunidad negra de Buenaventura". [en línea] Disponible en: http://publications.iom.int/bookstore/free/Propuesta_autonoma.pdf Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. (2010). "Políticas públicas para el avance de la población afrocolombiana: revisión y análisis". P. 46. [en línea] Disponible en: http://www.afrodescendientes-undp.org/FCKeditor_files/File/PP_AVANCE_POB_AFROCOLOMBIANA.pdf Fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.

Programa Presidencial de DDHH y DIH (2009) "Diagnóstico de la situación de los municipios habitados por las comunidades afrocolombianas priorizadas por la Honorable Corte Constitucional en el departamento de Valle del Cauca" [en línea] Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/documents/2010/DiagnosticoAfro/ValleDelCauca.pdf>. Fecha de consulta 29 septiembre de 2013.

Rodríguez, César. (2012). "La paradoja de las instituciones en Colombia: un análisis sociológico". En Rodríguez, César. "Las instituciones en Colombia: Un análisis sociológico", Bogotá, Ediciones Uniandes.

Rodríguez, César. "Las instituciones en Colombia: Un análisis sociológico", Bogotá, Ediciones Uniandes.

Romero, Mauricio (2013) "Globalización, "espacios sin gobierno" y narcotráfico: Buenaventura y el Pacífico colombiano. Mimeo.

Semana (2007) "Corrupción hasta el tuétano" [en línea] Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/corrupcion-hasta-tuetano/87562-3>. Fecha de consulta 28 de septiembre de 2013.

Semana. (2012). "La "empresa" criminal de Buenaventura". [en línea] Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-empresa-criminal-buenaventura/269166-3>. Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2013.

Semana. (2013). "¿Por qué razones protestan los mineros?". [en línea] Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/por-que-razones-paran-mineros/351267-3> Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2013.

Semana. (2013). "Ortiz, el mártir de Buenaventura", [en línea] Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ortiz-martir-buenaventura/335965-3>. Fecha de consulta: 1 de octubre de 2013

Servicio Jesuita de Refugiados. (2012). p15. "Buenaventura: Una crisis humanitaria sin respuesta" [en línea] Disponible en: <https://www.irs.net/Assets/Regions/IOR/media/files/InformeBuenaventura.pdf>. Fecha de consulta: 1 de octubre de 2013.

Presidencia de la República de Colombia- alta Consejería para la gestión pública y privada-BID. (2013). "Estructuración de un modelo de planificación y modelo institucional para el centro de actividades económicas de Buenaventura. Producto #2: Modelo institucional y de planificación para el desarrollo logístico en Buenaventura". Consultor principal: Alejandro Rodríguez de Geografía Urbana, Bogotá.

Revista Semana. (2012). "La "empresa" criminal de Buenaventura". [en línea] Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-empresa-criminal-buenaventura/269166-3>. Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2013.

Rodríguez, Alejandro. (2003.). "Mapas mentales del desarrollo social en el Chocó". Mimeo.

Rodríguez, César. (2012). "La paradoja de las instituciones en Colombia: un análisis sociológico". En Rodríguez, César. "Las instituciones en Colombia: Un análisis sociológico", Bogotá, Ediciones Uniandes.

Rodríguez, César. "Las instituciones en Colombia: Un análisis sociológico", Bogotá, Ediciones Uniandes.

4 Barreras al desarrollo de Buenaventura²²³

A partir del diagnóstico presentado, se observa que en Buenaventura existe poca diversificación en las actividades productivas y hay un bajo nivel de actividad económica formal, lo que incide en altas tasas de desempleo y subempleo, y en últimas en altos niveles de pobreza.

Las instituciones estatales del nivel nacional cuentan con una batería de políticas públicas para hacerle frente a la debilidad de la institucionalidad territorial, fortalecer la sociedad civil, defender los derechos humanos y reunir los instrumentos de la política social para incidir en cada aspecto de la problemática aquí caracterizado.

Algunos de los proyectos priorizados a nivel municipal, regional y nacional buscan resolver estos problemas, sin embargo no necesariamente son las mejores intervenciones para hacerles frente. Esta sección busca identificar cuáles son las principales barreras al desarrollo de Buenaventura utilizando la metodología de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) adaptada a la ciudad.

Con los resultados de este ejercicio pueden focalizarse mejor los esfuerzos y programas para tener mayor incidencia en el desarrollo de Buenaventura.

4.1 METODOLOGÍA

Hausmann, Rodrik y Velasco en su trabajo “Growth Diagnostics” (2005) presentan una metodología para identificar cuáles son las barreras más importantes al crecimiento y desarrollo de los países. Esto permite priorizar e implementar las políticas más efectivas para un contexto complejo y no seguir simplemente un recetario de intervenciones que no necesariamente da los resultados esperados.

Este enfoque se basa en la idea de que hay muchas razones por las que una economía no crece, y lo extendemos a por qué una sociedad no evoluciona en un sentido moderno e incluyente, pero cada una de esas razones tiene “síntomas” diferentes. Al identificar y analizar los síntomas se puede llegar a mejores intervenciones de política pública.

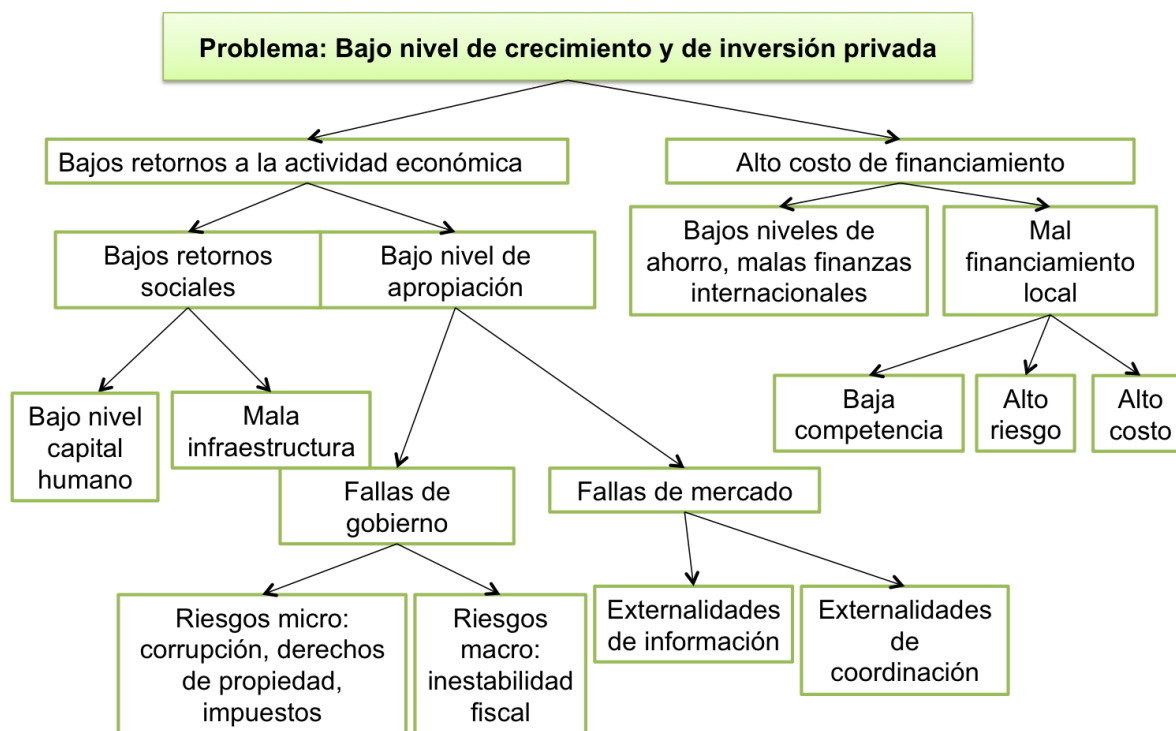
Por ejemplo, en una economía con un alto nivel de deserción escolar puede pensarse que esa es la causa del bajo nivel de crecimiento económico. Sin embargo, hay que evaluar si realmente es así analizando cuáles son los retornos a la educación. Si hay altos retornos a la educación podemos pensar que el bajo nivel educativo de la población sí es una barrera al crecimiento. Por el contrario, si el mercado laboral no premia más años de educación, entonces una política enfocada a incrementarlos no tendrá el impacto deseado sobre el crecimiento de esa economía.

²²³ Metodología elaborada por Helena García con el concurso del grupo de investigadores de Fedesarrollo y CERAC.

Una política que aborde la problemática de la seguridad y el narcotráfico puede tener los ingredientes del pie de fuerza y la interdicción, pero, si deja de lado el hecho de que las actividades ilícitas son fuente de ingresos para una población desempleada puede fracasar. Si la impunidad campea, la criminalidad puede aumentar en ausencia de un fortalecimiento de la justicia.

En su trabajo, los autores desarrollan un árbol de restricciones que permite ir evaluando posibles causas al bajo desarrollo económico de un país. Este árbol está dividido en dos grandes ramas: una que tiene que ver con el financiamiento en la economía para proyectos económicos rentables y la otra que busca identificar si el problema es que los retornos a las actividades económicas son bajos, por lo que no hay inversión. La Figura 1 muestra el árbol original de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005).

Figura 1: Árbol de restricciones Hausmann, Rodrik y Velasco (2005)



Fuente: Hausmann, Rodrik y Velasco (2005)

Esta metodología supone que los determinantes del crecimiento son complementos y no sustitutos, por lo que mejoras en un sector tendrán un efecto distinto a mejoras en otro sector. Al identificar la restricción más estricta se maximiza el efecto marginal sobre el crecimiento económico, mientras que mejorar un sector que no representa la restricción más estricta tendrá un impacto menor.

En ocasiones puede pensarse que todos los problemas que presenta una economía son restricciones estrictas porque todo puede mejorarse. Pero es importante tener claro que no todas

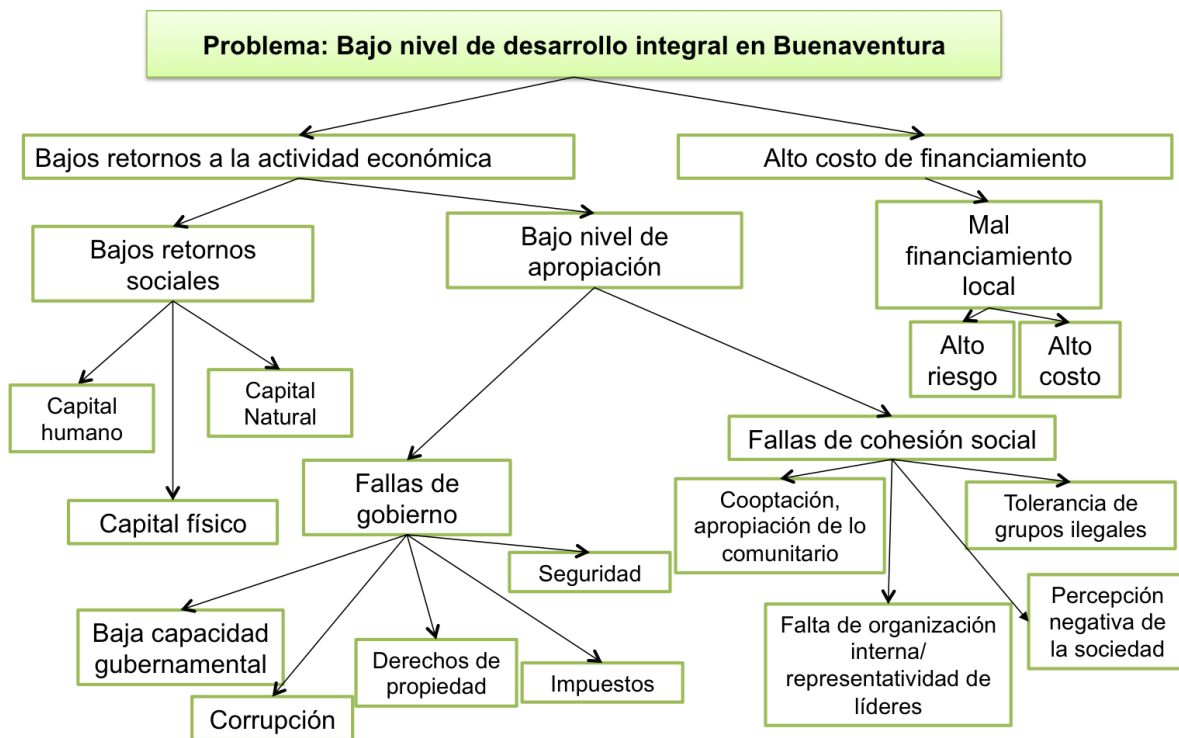
las restricciones pueden ser estrictas al mismo tiempo por lo que hay que identificar la más importante. La pregunta detrás de la metodología es ¿cuál de las restricciones o problemas si se relaja tendrá n mayor impacto en el desarrollo de la economía?

Los pasos para llevar a cabo un diagnóstico de crecimiento son los siguientes:

1. Descripción de la economía, su proceso de crecimiento e identificar la pregunta relevante
2. Realizar un diagnóstico diferenciado
3. Proponer un síndrome
4. Probar evidencia del síndrome
5. Repetir 3 y 4 hasta encontrar una explicación adecuada

Para el caso de Buenaventura tomamos los principios básicos de la metodología y a partir de un nuevo árbol de restricciones buscamos cuál es la restricción más estricta a su desarrollo (Figura 2). Por la falta de datos e información no es posible realizar las pruebas estadísticas deseables para algunos de los problemas, pero a partir de información secundaria y entrevistas se puede identificar cuáles son las posibles barreras más importantes para el desarrollo y ampliar el análisis al desarrollo integral, y no sólo económico, del municipio.

Figura 2: Árbol de restricciones para Buenaventura



Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en el árbol de restricciones para Buenaventura no se toma en cuenta el financiamiento internacional ni la tasa de ahorro interna ya que son variables más asociadas al proceso de crecimiento de un país y no de una ciudad. Igualmente en la rama de bajos retornos

sociales se incluye además de capital humano e infraestructura capital natural por ser particularmente importante en Buenaventura y para las actividades que se pueden llevar a cabo ahí.

De igual manera se detallan más las **fallas de gobierno** para incluir seguridad y baja capacidad gubernamental. Y se añade una nueva categoría, las **fallas de cohesión social** que por la complejidad de las relaciones sociales en Buenaventura creemos que son importantes para explicar el bajo nivel de inversión, la debilidad del tejido social y de desarrollo integral del municipio.

A continuación se analiza cada una de las ramas del árbol para identificar la restricción más importante al desarrollo integral de Buenaventura.

4.2 ANÁLISIS DE RESTRICCIONES EN BUENAVENTURA

4.2.1 Bajos retornos a la actividad económica

Esta rama del árbol de restricciones busca identificar si por las características de la ciudad, las actividades económicas viables tienen bajos retornos económicos, por lo que no son atractivas y no llevan a un mayor crecimiento. Los bajos retornos económicos pueden diferenciarse en que el tipo de actividades posibles tienen bajos retornos sociales o en que el inversionista no puede apropiarse los retornos de su actividad.

Cabe mencionar algunas paradojas en las que se mueve el Distrito, que han tenido o pueden llegar a tener influencia sobre el curso de su desarrollo. La primera tiene que ver con la *dualidad Puerto-Ciudad y más aún Puerto-territorio*. La infraestructura urbana se ha desarrollado en función del puerto (vías de acceso, servicios públicos, servicios financieros), pero el puerto no genera ya los empleos e ingresos que generaba a mediados del siglo pasado e incluso hasta el cambio de modelo, cuando era claramente el principal empleador de la ciudad. Para el resto del territorio, no urbano, el puerto es más extraño aún, pero tiene incidencia sobre las cuentas, los esteros y los mangles, que para el poblador original han sido fuente de actividad productiva.

La actividad portuaria no ha desarrollado entonces los encadenamientos necesarios con la economía local. Aparte de algunas pocas iniciativas de responsabilidad social, realizadas por las Fundaciones vinculadas a las empresas portuarias o por ellas directamente, que buscan generar algún tipo de actividad productiva de tercerización, no se ha logrado generar un valor agregado significativo en actividades industriales o de servicios. El empleo, entonces, sigue siendo esquivo.

A esto se suma una economía extra portuaria fuertemente tradicional, con muy poca diversificación productiva. Las actividades ilegales que producen dinero rápido tienen éxito en una ciudad con alto desempleo y débiles vocaciones productivas.

Las barreras de inclusión productiva de la población que se manifiestan en altas tasas de desempleo y de informalidad, no son consecuencia solamente de exceso de mano de obra o de baja capacitación. Se relaciona, a nivel nacional con un sesgo poco generador de empleo, y en el

Distrito con una baja capacidad de la actividad portuaria para generar actividades de valor agregado, y la poca diversificación económica del Distrito.

La condición de puerto genera también un imaginario de ciudad diferente. Es una ciudad de paso. Donde mucha gente llega y sale. Una ciudad de trabajo, para la gente de la zona pacífica que acude en busca de oportunidades y para otros que permanecen en ella solamente durante el tiempo laboral. Una ciudad refugio, para otros, que huyen de la violencia. Una ciudad expulsora, para otros más, que se ven afectados por la espiral de violencia. Una ciudad de tránsito, también para las actividades ilícitas.

Buenaventura, en los últimos 50 años, ha crecido y se ha urbanizado. El reconocimiento de los derechos de las comunidades negras, especialmente de las comunidades de la costa Pacífica, consagrados en la Constitución de 1991, con las consecuencias que tiene en materia de propiedad de la tierra, organización administrativa y capacidad de incidencia en las decisiones que los afectan ha introducido cambios importantes en la forma de gobierno del territorio.

Paradoja urbano-rural, Buenaventura es uno de los territorios más densos poblacionalmente hablando, si nos limitamos a la zona urbana, pero esta densidad desaparece cuando consideramos la vasta zona rural. Pero la alta densidad urbana, afecta la prestación de servicios básicos, impone retos en materia de provisión de vivienda, transporte y servicios sociales. La importancia de los niños y jóvenes en la estructura poblacional, impone inversiones específicas en el corto plazo, pero abre una ventana de oportunidades en el mediano y largo plazo. Hasta ahora, la dimensión poblacional no ha sido una de especial consideración en el diseño de políticas.

4.2.2 Bajos retornos sociales

4.2.2.1 Capital humano

El nivel de capital humano en Buenaventura es bajo. Los indicadores de educación y salud están por debajo de los del departamento y de la nación. Al tener un bajo nivel de capital humano se limita el rango de actividades que se pueden llevar a cabo a actividades que no requieren mayor especialización, pero que tampoco generan grandes retornos económicos.

En Buenaventura la tasa de analfabetismo es del 9.2%, cifra que casi duplica el registro de la zona rural del municipio (20.5%). El promedio nacional fue de 8.4%, en 2005. Los años promedio de escolaridad registrados en la población de 15 a 24 años, según cifras del Censo 2005, son 8,3 años. En cuanto al nivel educativo máximo, cerca del 35.5% ha completado primaria básica, el 30.8% ha alcanzado secundaria, el 6.4% el nivel normalista, tecnólogo y profesional, y el 0.5% algún estudio de postgrado. Casi el 10% de la población no ha alcanzado ningún nivel educativo.

Adicionalmente al bajo nivel educativo se observa que la calidad de la educación en Buenaventura es inferior al promedio nacional y a la del Valle del Cauca. Entre 2006 y 2010 el municipio ocupó los últimos puestos en las pruebas Saber en las áreas de lenguaje, ciencias naturales, matemáticas y ciencias sociales (Plan local de empleo, 2012).

En 2012, 46.8% de las instituciones educativas (oficiales y no oficiales) que presentaron las pruebas Saber o Icfes 11 quedaron en la categoría de muy inferior o inferior. 19.1%, quedaron en la categoría de bajo; 18.1% quedaron en medio; y 12.8% quedaron en categoría de alto. En el nivel superior quedó el 32% de las instituciones educativas. No se registraron instituciones en el nivel “muy superior”, pero hubo avances con respecto de 2010.

Es así que la mayor parte de la población solo ha alcanzado un nivel educativo medio, pero por la mala calidad de la educación en realidad tiene competencias de educación básica. Esto implica que los empleos que pueden ocupar son no calificados y de poco valor agregado.

Para los bonaverenses que tienen educación técnica o profesional se observa que la oferta educativa es poco relevante para la realidad del municipio. De acuerdo a la Agenda de Competitividad de Buenaventura (2012), 75% de las personas inscritas en educación superior en las universidades del Valle y del Pacífico adelantan estudios de Contaduría y Administración de Empresas, Tecnología en Sistemas, Tecnología Informática y Trabajo Social. El SENA regional cuenta con un Centro Náutico Pesquero del SENA; sin embargo, la falta de recursos hace que el centro no esté tan ligado a las actividades productivas.

Ahora bien, para evaluar si el nivel educativo es la principal barrera al crecimiento económico de Buenaventura sería deseable ver cuáles son los retornos en términos salariales a aumentos en el nivel de escolaridad. A pesar de que no se cuenta con esos datos, es importante mencionar que las personas que logran un mayor nivel educativo tienden a migrar hacia otras ciudades del país donde tienen mayores y mejores oportunidades de empleo. Esto indica que en Buenaventura no hay mayores oportunidades para personas más capacitadas por lo que, a pesar de ser un problema importante, no parece ser la restricción más estricta.

En términos de capital humano es importante mencionar que los indicadores de salud en el municipio están por debajo de los indicadores departamentales y se presentan enfermedades crónicas que merman la capacidad productiva de las personas como son tuberculosis, dengue y malaria.

4.2.2.2 Infraestructura o capital físico

La infraestructura vial y de transporte del Distrito de Buenaventura está compuesta de una red de vías férreas, vehiculares, peatonales, una malla vial intermedia, un subsistema Aéreo y un subsistema de transporte acuático. Sin embargo, a pesar de la importancia de este tipo de infraestructura para la competitividad regional, la movilidad interna y la conectividad con el interior del país, se encuentran en malas condiciones y ha sido un problema de carácter permanente, con avances que normalmente se quedan cortos frente a las crecientes necesidades de la ciudad y del puerto.

Buenaventura se encuentra muy mal comunicada con el resto del país. La doble calzada Buga-Buenaventura estará lista hasta después del 2015 y su construcción ha tenido muchas demoras y problemas. Adicionalmente, las zonas rurales del municipio están alejadas y aisladas de la zona

urbana. En muchos casos la comunicación entre veredas y la ciudad de Buenaventura implica traslados por río, veredas no transitables en muchas épocas del año, y en general, largos tiempos de desplazamiento. La falta de vías dificulta la provisión de servicios públicos y el desarrollo de proyectos productivos, ya que es muy difícil sacar los productos de las zonas de producción.

La red de vías férreas se utiliza para el transporte de carga. Sin embargo, al igual que la infraestructura ferroviaria a nivel nacional, está deteriorada y tiene un rezago tecnológico que hace que sea costoso utilizarla, especialmente para carga de volúmenes muy grandes (Agenda de Competitividad, 2012). Adicionalmente, otro problema del corredor férreo de Buenaventura es la invasión de viviendas y actividades económicas informales que se han incrementado en los últimos años.

En cuanto a infraestructura aeroportuaria, el aeropuerto Gerardo Tobar López de Buenaventura solo tiene capacidad para recibir aviones pequeños (20-25 personas), ya que la pista del aeropuerto es pequeña. Recibe solamente 3 vuelos semanales, lo que dificulta transportar personas y carga a la ciudad, así como la programación de actividades culturales con invitados del resto del país y extranjeros.

El subsistema de transporte acuático fluvial está centrado en el cabotaje que desde el puente del Piñal transporta personas y productos con origen y destino a regiones cercanas y costeras. Es la única alternativa de transporte para comunidades por fuera del perímetro urbano y ha sido poco estudiado.

Adicional a la infraestructura vial y de transporte, es importante considerar la infraestructura para la prestación de servicios básicos y telecomunicaciones que es fundamental para el establecimiento residencial y el desarrollo de actividades productivas ya que da las condiciones mínimas de salubridad, higiene, seguridad, conectividad, entre otros.

La cobertura y calidad de este tipo de infraestructura es en general deficiente para Buenaventura y los precios son altos con relación a otros municipios del departamento. El servicio de acueducto cuenta con alrededor de 42.000 suscriptores en la zona urbana y 300 en la zona rural. Está principalmente enfocado al servicio residencial, ya que solo 5% de los suscriptores corresponde a actividades comerciales. No hay usuarios industriales. Ochenta por ciento de los pagos corresponde al sector residencial, mientras que el 20% se distribuye entre el comercio y el sector oficial. En cuanto al alcantarillado, la cobertura es menor a la de acueducto y representa un problema importante, sobre todo en las zonas de bajamar.

En cuanto al servicio de energía, 93% de los suscriptores del servicio de energía eléctrica son residenciales, pero 99% del consumo de energía lo hace el sector comercial. Existe una línea única de transmisión que dificulta las actividades productivas al no poder garantizar un suministro constante y seguro de energía, ya que es vulnerable a ataques de la guerrilla, como el que se dio en noviembre de 2013 y que afectó al municipio durante dos días. Las empresas que logran instalarse en Buenaventura deben hacer inversiones en plantas generadoras de emergencia que en ocasiones no logran asegurar el funcionamiento normal de los equipos, lo que implica pérdidas

económicas para las empresas. Actualmente está en marcha el proyecto para construir una segunda línea de transmisión, pero ha tenido demoras por cuestiones de licenciamiento ambiental.

El servicio de gas natural empezó en 2010. Es un sector incipiente que provee solo a una empresa del sector industrial y a dos del comercio. El servicio de gas domiciliario y a las empresas puede tener un efecto importante sobre la reducción de costos de los hogares y las empresas.

Por último, a pesar de que no es necesariamente un activo productivo, el entorno urbano de Buenaventura no facilita el desarrollo de actividades económicas más rentables que las tradicionales. La falta de planeación de la ciudad, la carencia de espacios de esparcimiento, la falta de zonas seguras y agradables para vivir hace que no sea atractivo vivir en la ciudad, lo que dificulta el establecimiento de nuevas empresas y actividades. Es así que los trabajadores externos no establecen su residencia en la ciudad, sino que viven en hoteles durante la semana y regresan a otras ciudades durante el fin de semana.

A partir de las entrevistas realizadas se identifica que la falta de infraestructura en Buenaventura es uno de los principales obstáculos al desarrollo de nuevas actividades productivas en el municipio. Son inversiones que en el corto y mediano plazo pueden tener un efecto transformador importante de la ciudad y la comunidad. En la medida en que no fuera necesario incurrir en sobrecostos de transporte, en energía de respaldo, vivienda temporal, entre otros, Buenaventura se podría convertir en una ciudad competitiva para atraer inversión, integrada al resto del país al estar mejor conectada y más abierta a personas de fuera.

4.2.2.3 Capital natural

El capital natural como insumo productivo en muchas ocasiones no se toma en cuenta, ya que no cuenta con un precio de mercado y se toma como dado. Buenaventura hace parte del Chocó biográfico que va desde el Darién en Panamá hasta el noroeste de Perú, con una extensión de más de 187 mil kilómetros cuadrados y es una de las regiones con mayor diversidad del planeta en cuanto a flora y fauna. En la región del Pacífico colombiano hay una gran riqueza ecológica, hidrográfica, forestal y minera. En Buenaventura hay elementos de riqueza que permiten actividades económicas importantes: el puerto, recursos pesqueros, recursos forestales. Sin embargo no siempre son aprovechados ni usados de manera sostenible. Igualmente hay factores naturales que disminuyen la productividad de ciertas actividades, por ejemplo la mala calidad del suelo para la producción agrícola.

Un adecuado manejo de los recursos naturales puede permitir nuevas actividades económicas o incrementar la rentabilidad de las existentes. Por ejemplo, un manejo adecuado de las cuencas hidrográficas disminuye la frecuencia con la que se debe dragar el puerto, y puede abrir espacios para el desarrollo de actividades turísticas. De igual manera un manejo forestal adecuado puede ser fuente de ingreso para las comunidades. Sin embargo estas actividades no se llevan a cabo por la dificultad para apropiarse de los retornos, como se describe en la siguiente sección.

4.2.2.4 Bajo nivel de apropiación de los retornos económicos

Otra explicación a la falta de inversión y diversificación de la actividad económica en Buenaventura es que el inversionista no pueda apropiarse de los retornos de su inversión, sea por fallas de gobierno o fallas de cohesión social.

Las fallas de gobierno se refieren a que el gobierno no puede garantizar la seguridad de las inversiones, sea por baja capacidad o también por problemas de corrupción. Las fallas de cohesión social tienen que ver con la comunidad que más allá del gobierno no generan procesos de rendición de cuentas, o de procesos participativos que mejoren la distribución de los recursos entre la población.

4.2.2.5 Fallas de gobierno

En Buenaventura hay una baja capacidad gubernamental, en parte por el bajo nivel de capital humano descrito anteriormente, y en parte porque muchos de los cargos públicos se asignan como favores políticos y no necesariamente a las personas con las capacidades para asumir las responsabilidades del cargo. Esta falta de capacidad se traduce en bajos niveles de planeación, fallas en la ejecución de recursos, y casi nula evaluación de las labores realizadas.

Una aproximación hecha en este estudio a la calidad de las instituciones sobre cinco dimensiones centrales: ejecutivo-legislativo, provisión de justicia, protección de la propiedad de la tierra, provisión de seguridad y étnico-territorial y con una evaluación de siete variables por cada una de las entidades: desempeño, meritocracia, barreras a la corrupción, ausencia de islas de poder, proactividad, aliados externos y ausencia de rivales externos, determinó el grado de contribución de las entidades al desarrollo del municipio.

Los resultados no fueron positivos: ninguna entidad de las dimensiones estudiadas tiene una contribución alta al desarrollo. Las entidades de tres dimensiones (provisión de justicia, provisión de seguridad y étnico-territorial) tienen una contribución parcial al desarrollo. Las entidades de las dimensiones restantes (ejecutivo-legislativo y protección de la propiedad de la tierra), presentaron un panorama negativo, puesto que tienen una contribución muy limitada al desarrollo.

Estas dimensiones son cruciales debido a los recursos a los que acceden y a las funciones centrales que tienen en el territorio. El bajo desempeño que registran las entidades de ambas dimensiones está directamente relacionado con la emergencia de conflictividades sociales y con la dificultad para resolverlos. La falta de respuesta de la Alcaldía y el Concejo a las necesidades de los bonaverenses; aunado a la escasa formalización de títulos de propiedad y a la limitada capacidad de resolución de conflictos en torno al acceso, propiedad y uso de la tierra por parte de las Oficinas de notariado y registro, y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, son dos de las más graves talanqueras que tiene el municipio para el desarrollo.

Una de las falencias transversales en las cinco dimensiones institucionales es el muy alto nivel de permeabilidad de las entidades estatales a la corrupción y a la injerencia de grupos armados y sectores criminales, lo que incide en el bienestar de los pobladores.

También se identificaron otras falencias relacionadas con la carencia de capacidades en las entidades para promover la institucionalidad estatal: pocos recursos, perfil de funcionarios no calificados, ausencia de sincronización entre diferentes agentes e incapacidad de construir relaciones armónicas y positivas con la comunidad.

La baja capacidad gubernamental también tiene que ver con el bajo nivel de recaudo del municipio y con los riesgos financieros para la sostenibilidad de la entidad territorial evaluados por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Después de 10 años que pasó el municipio en el proceso de reestructuración de pasivos de la Ley 550 de 1999²²⁴ y que generó atrasos importantes en inversiones necesarias para provisión de bienes públicos, en 2010 la DAF mantuvo al municipio en semáforo rojo por los niveles de los indicadores de capacidad de pago de solvencia y sostenibilidad (23% y 138% respectivamente). En 2011, el municipio mejora sus indicadores y ocupa el lugar 208 entre más de 1100 municipios del país.

En cuanto al nivel de recaudo, para 2010 los ingresos tributarios y no tributarios representaron el 20% de los ingresos totales, las transferencias participaron con el 54% del total y los ingresos de capital participan con el 26% del total. Los impuestos tributarios están distribuidos de la siguiente manera: impuesto predial 54% (dos puntos por encima que en 2009), impuesto de industria y comercio 25%, sobretasa al consumo de gasolina a motor participa 9%, estampillas con el 1% y otros ingresos tributarios con el 11%. A pesar de que este nivel de recaudo respecto al total de ingresos no es particularmente bajo comparado con otros municipios del país, sería deseable que el municipio tuviera mayor capacidad tributaria.

²²⁴ En febrero de 2001 el alcalde municipal de Buenaventura solicitó formalmente a la admisión en el proceso de reestructuración de pasivos establecido en la Ley 550 de 1999. Al finalizar la vigencia fiscal 2000 el nivel de gasto con relación a los ingresos corrientes de libre destinación alcanzó el 145% y el monto de los pasivos era 5.45 veces el valor de sus ingresos corrientes de libre destinación (15.000 millones). Al 31 de enero del año 2001 el municipio estaba paralizado pues no tenía fuente de ingreso para cancelar ni siquiera el salario de sus trabajadores y las mesadas pensionales. Con la DAF se estructuró el pago de pasivos sobre la venta de un lote en la extinta zona franca, pero la operación no pudo llevarse a cabo. Esto implicó una modificación al acuerdo en 2004 para garantizar el pago de obligaciones que se finiquitó en noviembre de 2010. En ese periodo el municipio incrementó sus ingresos, tanto los recursos propios como transferencias del Departamento y la Nación, y aumentó en menor proporción sus gastos de funcionamiento e inversión.

El alto nivel de informalidad y ambulante en la ciudad tiene un impacto negativo sobre el recaudo y sobre algunas actividades económicas que enfrentan una especie de competencia desleal por los vendedores que no pagan impuestos ni servicios.

En cuanto a impuestos, en Buenaventura la alcaldía, por sus necesidades de financiamiento, continuamente busca introducir nuevos tributos o aumentar los existentes. En la mayoría de los casos estos nuevos impuestos se controvierten, pero mientras tanto las empresas deben pagarlos y asignar recursos a la discusión jurídica sobre la validez de los impuestos (SPR, 2013).

Además de la baja capacidad gubernamental, Buenaventura tiene altos niveles de corrupción y de percepción de corrupción. La corrupción reduce los rendimientos que recibe el inversionista y a altos niveles puede impedir que nuevas actividades se lleven a cabo. De esta manera la corrupción tiene un doble efecto negativo: ahuyenta a la inversión y no genera los bienes públicos complementarios a la actividad productiva.

De otro lado, pese a la riqueza de normas y mecanismos de tramitación de conflictividades sociales, basada en la cultura de los habitantes afrocolombianos del municipio, en el estudio se identificó que han primado las normas informales que imponen los grupos armados y las organizaciones criminales que tienen control sobre territorios y poblaciones en zonas determinadas de Buenaventura. Estas instituciones informales efectivamente regulan las interacciones de los habitantes y, por estar basadas en el uso de la violencia, constituyen una talanquera al bienestar de la población bonaverense.

En cuanto a seguridad, Buenaventura se ha deteriorado mucho en los últimos años. La presencia de grupos al margen de la ley, la baja capacidad administrativa, y la percepción de impunidad también tiene un efecto negativo sobre la decisión de nuevos actores económicos sobre si entrar a Buenaventura. Las vacunas y la extorsión son prácticas comunes y ampliamente extendidas en la ciudad, lo que ahuyenta nuevas actividades económicas. Los grupos armados (FARC, Los Urabeños, Los Rastrojos, Las Águilas Negras, y La Empresa) y las organizaciones criminales que actualmente (período 2009-2013) tienen presencia en el municipio realizan acciones que vulneran de forma grave y persistente los derechos de los bonaverenses: desapariciones forzadas, desplazamientos forzados intraurbanos, violaciones sexuales, reclutamientos forzados, y violencia contra líderes sociales y comunitarios, son las principales situaciones críticas de seguridad.

Las desapariciones forzadas y los desplazamientos forzados intraurbanos son especialmente graves. Según la Unidad de Víctimas, en el período 2008-2012 se registraron 316 denuncias de personas desaparecidas en Buenaventura, en contraste con los 494 casos registrados en el Valle para los mismos años: lo cual representa una participación de 63,9% de Buenaventura en el total departamental. En cada uno de estos años se registraron más de 50 casos en el municipio. En cuanto a desplazamiento forzado intraurbano en los mismos años, el municipio representó el 67% del total del Valle y el 5% del país, de acuerdo a Acción Social. El desplazamiento masivo presentó una tendencia ascendente, después de haber bajado de 9495 en 2008, a 1256 en 2009. En 2012 la cifra remontó a 5495, según CODHES.

Casi todas las situaciones críticas afectan a los pobladores del área urbana como la rural. En el casco urbano, los grupos que ejercen la mayoría de las afectaciones a los derechos de los bonaverenses son grupos remanentes del paramilitarismo en asocio con organizaciones criminales; grupos como los Rastrojos, La Empresa y los Urabeños son los principales agentes de violencia en barrios de bajamar y zonas marginales urbanas. En la zona rural los principales agentes de violencia son las FARC.

Las dinámicas de violencia están, en gran parte, asociadas a la disputa de los grupos armados por el control de territorios estratégicos para el desarrollo de actividades militares y para la extracción ilegal de rentas económicas por parte de los grupos armados. Se observan dos fuentes de financiación por la cual compiten los grupos armados en el territorio: el narcotráfico y la extorsión a comerciantes, transportadores y mineros informales, entre otros pobladores.

Las respuestas institucionales en materia de seguridad y justicia no han logrado proteger tales derechos ni afectar de manera contundente la presencia y control de tales organizaciones de las fuentes de renta en la ciudad o la región circundante.

Finalmente, los derechos de propiedad en Buenaventura no son claros. La Ley 70 de 1993 estableció que la tierra de las comunidades afrocolombianas sería comunal a partir de la creación de consejos comunitarios. Sin embargo, en la zona urbana la tierra no pertenece a los consejos y en ocasiones hay poca claridad sobre los dueños de los predios. En las zonas rurales, a pesar de estar asignada la tierra a consejos comunitarios pueden presentarse documentos que asignen la tierra a otros dueños, generando pleitos y largos litigios. Esto dificulta la identificación de zonas donde establecer actividades productivas y no permite a los pobladores utilizar sus tierras como colateral para acceder a créditos productivos.

Las fallas de gobierno, como factor que reduce los beneficios de las inversiones que puede recibir un inversionista, son uno de los mayores problemas en Buenaventura. Es necesario avanzar en mejorar la capacidad gubernamental, reducir los espacios de corrupción y la violencia tan común en la ciudad. Sin embargo, no necesariamente es la mayor restricción que enfrenta la ciudad ya que otras ciudades del país tienen problemas similares y se han desarrollado más actividades económicas.

4.2.2.6 Fallas de cohesión social

Buenaventura tiene un entramado social complejo. Por un lado los consejos comunitarios buscan asegurar la tierra y el modo de vida de las comunidades negras. Por otro lado, se han dado procesos donde líderes políticos han cooptado estas estructuras y las utilizan como instrumento de presión para bloquear proyectos nacionales o locales y obtener beneficios particulares. Además, el olvido histórico de la región ha generado desconfianza hacia los proyectos que se generan desde fuera, ya que pocas veces han representado un beneficio para la comunidad.

De acuerdo a Corpovisionarios (2013) en Buenaventura hay un alto grado de tolerancia a grupos ilegales y un alto nivel de desconfianza sobre los otros. Esto genera que no haya mecanismos de presión social para reducir los niveles de corrupción y que sea difícil generar procesos asociativos más amplios que el grupo social inmediato. Adicionalmente, la presencia de violencia en la zona ha ido mermando la cohesión social existente al romper vínculos y generar miedo entre la comunidad.

De esta manera desde fuera se ven los procesos de consulta previa como búsqueda de rentas, y desde dentro como intentos de aprovecharse y quitarle su riqueza a las comunidades. Esta falta de comunicación y entendimiento crea una barrera que hace un imaginario de Buenaventura poco atractivo para la inversión, por lo que posibles inversionistas prefieren evitarse las dificultades asociadas a estos procesos. Sin embargo, la discusión de los impactos de los proyectos de infraestructura que se han emprendido en los últimos años ha desarrollado capacidades y capital social de las comunidades, las cuales, si son bien aproximadas, pueden llegar a otorgar una licencia social a las empresas que entran con vocación de permanencia en el municipio.

Las fallas de cohesión social son un problema complejo y que requieren procesos largos para solucionarse. Sin embargo, no es evidente que si se resuelven estos problemas sería suficiente para desatar un mayor crecimiento en el municipio. Es por esta razón que no parece ser la barrera más importante al crecimiento del municipio.

4.3 DIAGNÓSTICO PARA BUENAVENTURA

A partir del análisis de las posibles restricciones al crecimiento de Buenaventura, se presentan dos candidatas para ser la restricción más estricta. Como se argumentó anteriormente, el bajo nivel de actividad y diversificación económica no parece estar determinado por problemas de financiamiento. A partir de los datos de crédito otorgados parece ser más un problema de demanda de crédito que de oferta.

En cuanto a la falta de actividades rentables en la ciudad, lo que se observa es que en efecto los tipos de actividad económica son, por un lado, el puerto, como sector moderno al que fluyen recursos de inversión, y por otro lado actividades de baja rentabilidad como el comercio al detalle o procesos de transformación de madera o pesca muy básicos. Esto puede deberse al bajo nivel de capital humano, pero si hubiera una actividad rentable que requiriera de personas más capacitadas, éstas podrían venir de fuera, como de hecho sucede en las actividades portuarias. El problema de bajo capital humano se traduce entonces más en pocas oportunidades para la población local que realmente en una barrera al desarrollo de nuevas actividades económicas.

Por otra parte, la falta de infraestructura de transporte y de servicios públicos parece ser una barrera más importante. La falta de servicios públicos confiables y de buen precio no permiten la instalación de maquinaria industrial que puede verse afectada por cortes en energía o mala calidad del agua. A ello se suman los altos costos de transporte para llevar insumos a la ciudad o para internarlos en el país. De otra parte, no existen las condiciones de vida urbana que permitan atraer trabajadores calificados para que residan en la ciudad. Esto implica entonces mayores

costos por tener que pagar hoteles a los trabajadores para que entre semana se queden en la ciudad.

En este sentido es importante señalar que muchos de los proyectos estratégicos definidos a nivel nacional apuntan a mejorar estos problemas: la doble calzada y la segunda línea de transmisión de energía. Sin embargo, los problemas de servicios de agua y alcantarillado o de entorno urbano están en manos de la alcaldía. En el Plan de Desarrollo y en los planes sectoriales se mencionan como prioridades, pero dadas las limitantes en la capacidad de gobierno no es evidente cuándo ni cómo se vayan a resolver.

Esto nos lleva a la segunda candidata de restricción que son las fallas de gobierno. La complementariedad que existe entre la provisión de bienes públicos y el desarrollo de actividades económicas hace que los problemas de baja capacidad de gobierno, corrupción, inseguridad, y débiles derechos de propiedad tengan un impacto importante sobre la actividad económica en la ciudad. Ahora bien, existen mecanismos para sustituir esos bienes públicos por bienes privados, pero esto implica mayores gastos para las empresas, por lo que solo aquellas que sean capaces de operar sin ellos o proveerlos ellas mismas estarán presentes en la ciudad. Sin embargo, no son claros los instrumentos de política pública para hacer frente a esta restricción.

Finalmente, como se mencionó, las fallas de cohesión social son muy importantes en Buenaventura y tienen un impacto directo sobre el bienestar de las comunidades y la capacidad local para generar proyectos y riqueza. Sin embargo, no parece ser la restricción más importante para el desarrollo del municipio.