

**Impactos del Régimen de Distritos Especiales (Ley 1617 De 2013) Sobre la Gobernanza
Territorial en Colombia: El Caso del Distrito Especial de Buenaventura**

Maira Alexandra Prieto Padilla

27 de septiembre de 2017

Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración

Maestría en Políticas Públicas

2017

**Impactos del Régimen de Distritos Especiales (Ley 1617 De 2013) Sobre la Gobernanza
Territorial en Colombia: El Caso del Distrito Especial de Buenaventura**

Maira Alexandra Prieto Padilla

Trabajo de Investigación Para Optar al Título de Magíster en Políticas Públicas

Director:

Édgar Varela Barrios Phd.

Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración

Maestria en Políticas Públicas

2017

Nota de Aceptación

El presente trabajo de investigación fue aprobado por el director de los posgrados en Administración Pública, el director del trabajo de investigación y los jurados evaluadores.

Profesor

JORGE ENRIQUE ARIAS CALDERÓN

Director Posgrados en

Administración pública

Profesor

ÉDGAR VARELA BARRIOS

Director

Trabajo de Investigación

Jurado evaluador

Jurado evaluador

Agradecimientos

Con estas líneas quisiera expresar mi más profundo agradecimiento a todas aquellas personas que hicieron parte de este proceso, en especial a mi Director y Jefe por sus orientaciones y constante seguimiento. Al Instituto de Prospectiva y el equipo de investigación que en su momento participó en el proyecto por el cual surge esta investigación. A aquellas personas que dispusieron de su tiempo para atender una entrevista y compartir su conocimiento frente a la problemática planteada. Especial reconocimiento merece la Dirección de Programa de la Maestría en Políticas Públicas por su interés y seguimiento para cerrar este ciclo formativo.

Culminar esta etapa no hubiera sido posible sin el apoyo y la motivación incondicional de mi esposo, a él todo mi agradecimiento por siempre tener una voz de aliento. A mi pequeña Renata, quien ahora es el principal motivo de todo lo que hago. A mis padres y hermanas por confiar y estar orgullosos de cada paso, y por supuesto a mi Dios, nada es posible sin Él. A todos ellos muchas gracias.

Tabla de contenido

Introducción	1
1. Justificación y Planteamiento del Problema de Investigación.....	6
2. Objetivos.....	8
2.1. Objetivo general	8
2.2. Objetivos específicos.....	8
3. Marco Conceptual.....	9
3.1. Gobernabilidad y gobernanza.....	9
3.2. Capacidad institucional	11
4. Marco Normativo	14
4.1. Constitución Política de Colombia.....	14
4.2. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial	14
4.3. Ley 1617 de 2013.....	16
5. Diseño Metodológico	23
5.1. Tipo de estudio	23
5.2. Participantes	23
5.3. Técnicas de recolección de información	23
5.4. Técnicas de Análisis de información	24
6. Resultados y análisis.....	26
6.1. Caracterización General del Distrito de Buenaventura	26
6.1.1. Características demográficas.	26
6.1.2. Características sociales y culturales.	30
6.1.3. Características político y administrativas.	36
6.1.4. Características económicas.	40
6.1.5. Características ambientales.	44
6.2. Cambios Institucionales Realizados en Buenaventura para la Implementación de la Ley 1617 de 2013.....	46
6.2.1. Creación de la autoridad ambiental para las zonas urbana y suburbana de Buenaventura.	49
6.2.2. División del Territorio en Localidades.	54
6.3. Impactos Sobre las Relaciones entre el Gobierno Distrital de Buenaventura y Grupos de Interés del Distrito, a Partir de la Implementación de la Ley 1617 de 2013	57
7. Conclusiones y Recomendaciones.....	64
Referencias Bibliográficas	72
Anexos	77

IMPACTOS DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE DISTRITOS - BUENAVENTURA

Lista de Siglas

CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CCBUN	Cámara de Comercio de Buenaventura
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo,
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRI	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural
DTA	Dirección Técnica Ambiental de Buenaventura
EICE	Empresas Industriales y Comerciales del Estado
EP	Establecimiento Público
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John Von Neumann”
ILPES-CEPAL	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe	
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública)
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INPA	Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés”
IPIGC	Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento
JAL	Juntas Administradoras Locales

IMPACTOS DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE DISTRITOS - BUENAVENTURA

OIT Organización Internacional del Trabajo

ONG Organización No Gubernamental

ONU Organización de las Naciones Unidas

PAC Plan de Acción Cuatrienal

PGAD Plan de Gestión Ambiental Distrital

POT Plan de Ordenamiento Territorial

SGP Sistema General de Participaciones

SINA Sistema Nacional Ambiental

TCBUEN Terminal de Contenedores de Buenaventura

Lista de Figuras

Figura 1. Tasas de homicidios en Buenaventura por cada 100.000 habitantes. Comparativo Valle-Cali-Distrito, 1999-2016	36
Figura 2. Valor agregado distrital, sectores de mayor importancia económica, Buenaventura 2013.....	42
Figura 3. Distribución porcentual de la población ocupada según rama de actividad Buenaventura..	44

Lista de Tablas

Tabla 1 Criterio de inclusión de participantes en entrevista	23
Tabla 2 Ejemplo de cuadro asociativo	25
Tabla 3 Estimaciones de población de Buenaventura por Áreas y Total 2005, Proyección 2017	27
Tabla 4 Población por Comunas en Buenaventura 2010 – 2015(p)	28
Tabla 5 Población por corregimiento, 2005, 2011 y 2013.....	29
Tabla 6 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Buenaventura, Valle y Colombia, por componente 2012.	33
Tabla 7. Resguardos Indígenas con Titulación de Tierras, 2013.....	39
Tabla 8. Asociación de ideas entrevistados –Percepción del factor de cambio	47
Tabla 9. Asociación de ideas entrevistados – Debilidades y retos	47

Lista de Mapas

Mapa 1. Comunas y barrios de Buenaventura. Fuente: Anuario Estadístico de Buenaventura 2012-201.	29
Mapa 2. Área de competencia de la nueva autoridad ambiental: zonas urbana y suburbana del distrito.	51

Introducción

El termino de distrito es usado para definir a las entidades territoriales de segundo nivel, es decir los municipios, dotadas de un régimen legal, político, fiscal y administrativo independiente, con características especiales que las destaca o diferencia de las demás en cuanto a su economía, sus recursos, su cultura o su papel administrativo y geográfico (Corte Constitucional, Sentencia C-313/09). Colombia cuenta acualmente con cinco distritos, Bogotá, Barranquilla, Santa Marta, Cartagena y Buenaventura, resultado de diferentes actos legislativos que los ratificaron. El Distrito Federal de Mariana (1861), fue el primero que se creó en Colombia de él se derivó el Distrito Especial de Bogotá declarado como tal en 1954. En el artículo 328 de la Constitución Política de 1991 se erige El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Mediante el acto legislativo 01 de 1993, se incluyó a Barranquilla como Distrito Especial, Industrial y Portuario. En 2007, el Acto Legislativo 02 modificó la Constitución e incluyó como distritos a Cúcuta, Popayán, Tunja, Buenaventura, Turbo y Tumaco. Sin embargo, en 2009 la Corte Constitucional declaró inexecutable gran parte de este acto, quedando reconocido únicamente Buenaventura como distrito especial industrial, portuario y biodiverso.

En el año 2013 el Congreso de la República expide la Ley 1617 o Régimen para los Distritos Especiales en Colombia, que aplica para todos los distritos especiales del país que existen en la actualidad, con excepción de Bogotá que se rige por el Decreto Ley 1421 de 1993, y los que adquieran tal categoría en el futuro. La Ley 1617 de 2013 tiene como objetivo dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes a partir del aprovechamiento

de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan (Ley 1617 de 2013 – artículo 1°).

Buenaventura como Distrito Especial, Portuario, Industrial, Biodiverso y Ecoturístico se acoge a las disposiciones establecidas por la Ley 1617 de 2013, que le establece nuevas competencias y responsabilidades, entre la cuales se destacan la división que debe realizar de la totalidad de su territorio en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y una homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico (Ley 1617 de 2013 - artículo 34). Esto busca darle continuidad al proceso de descentralización que inició en Colombia a partir de la segunda mitad del siglo XX, mediante el otorgamiento de mayor autonomía a los gobiernos locales y regionales, así como la desconcentración de aquellas funciones y servicios que desde lo local podrían contribuir a una mayor legitimidad del Estado y al mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida de sus habitantes. La división del territorio en localidades implica la creación de una institucionalidad político-administrativa en Buenaventura fundamentada en un nuevo nivel de gobierno que permitirá una mayor interlocución de la ciudadanía con sus autoridades gubernamentales; asimismo, el Régimen para los Distritos Especiales le otorga la competencia a la administración distrital para crear y poner en marcha una autoridad ambiental cuya área de jurisdicción sean las áreas urbana y suburbana de Buenaventura.

La Ley 1617 de 2013 le otorga competencias al Distrito de Buenaventura en temas y sectores como el industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico. Sin embargo, la presente investigación aborda solo los desarrollos institucionales relacionados con la creación de las localidades y la autoridad ambiental de las áreas urbana y suburbana, toda vez que para cada uno

de ellos la administración distrital expidió actos administrativos¹ con relativa prontitud en cumplimiento de los plazos perentorios establecidos en la misma ley, los cuales continúan vigentes y en tal sentido, permiten identificar sus impactos sobre la capacidad de la administración distrital de ejercer gobernabilidad y gobernanza sobre su territorio.

Asimismo, se debe tener en cuenta que el gobierno distrital de Buenaventura ejerce poca gobernabilidad sobre los sectores portuario, turístico y cultural, dado que estas actividades se encuentran gestionadas principalmente por el sector privado y solidario, sin desconocer que la Ley 1617 de 2013 le otorga participación a la administración distrital en el diseño de los planes de expansión portuaria que se desarrollan en su territorio. De esta manera, se busca responder a la pregunta ¿Cuál ha sido el impacto de la implementación de la Ley 1617 de 2013 de Régimen de los Distritos Especiales, sobre la capacidad de la Alcaldía Distrital de Buenaventura para ejercer gobernanza territorial?

De acuerdo con lo anterior, este documento se organizó en tres ejes. El primero de ellos evidencia que la importancia de la investigación se encuentra en la comprensión de la dinámica de gobernanza y gobernabilidad de un territorio como lo es el Distrito de Buenaventura, integrado por diversos grupos de interés, normatividades específicas, ubicación geográfica privilegiada, con una gran biodiversidad, una importante actividad portuaria, y condiciones sociales, institucionales y económicas precarias. Así, el objetivo general apunta a identificar el impacto de la implementación de la Ley 1617 de 2013 de Régimen para los Distritos Especiales sobre la capacidad de la Alcaldía Distrital de Buenaventura para ejercer gobernanza territorial.

¹ Acuerdos distritales 034 de 2014 “Por el cual se crea el Establecimiento Público Ambiental del Distrito de Buenaventura –EPA, como autoridad ambiental del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura” y 07 de 2014 “Por el cual se crean las localidades urbana y suburbana en el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura y se establece su organización y funcionamiento”.

Esta comprensión se fundamenta conceptualmente desde la gobernanza, gobernabilidad y capacidad institucional; y normativamente desde La Constitución Nacional de la República de Colombia, la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial que fue sancionada mediante la Ley 1454 de 2011 y la ley Ley 1617 de 2013 de Régimen para los Distritos Especiales.

Metodológicamente, el desarrollo de la investigación fue posible por un enfoque cualitativo de corte descriptivo, lo que permitió conocer cómo se relacionan los grupos de interés para la administración pública del territorio de Buenaventura, con el fin de observar cómo resultan impactados por las directrices desde la dimensión normativa.

En el segundo eje se da respuesta a cada uno de los objetivos planteados, identificando que se creó una autoridad ambiental para áreas y suburbanas (establecimiento público ambiental de buenaventura) y se dividió el territorio en localidades; que los impactos se instauran principalmente en tensión entre órganos institucionales y sociales por la forma en que los últimos se integrarían a la división de territorios, y falta de claridad en cómo se implementa los cambios propuestos en el proceso (capacidad institucional).

Finalmente, el tercer eje concluye frente al proceso investigativo, mostrando que la implementación de la Ley 1617 de 2013 en Buenaventura es una muestra del carácter exegetico de la dirigencia política nacional, expresada en la creencia de que las normas *per se* transforman las realidades sociales. Se promueven así diagnósticos específicos y coordinación institucional en los territorios para propuestas reglamentarias, con el fin de desarrollar procesos asertivos para la gobernanza y gobernabilidad del territorio. Los retos se encuentran en la necesidad de una dinámica de responsabilidad compartida (gobierno nacional, regional y local), el desarrollo de mecanismos institucionales y de cultura política que combatan las dinámicas de clientelismo y

corrupción que afectan el funcionamiento del Estado, entre otros, que tienen de fondo la necesidad de coordinación vertical y horizontal entre los planes de desarrollo local y distrital.

1. Justificación y Planteamiento del Problema de Investigación

El marco institucional relacionado con los distritos especiales implica para Buenaventura la creación de un establecimiento público que desempeñe las funciones de autoridad ambiental definidas en la Ley 99 de 1993², cuya jurisdicción corresponde a las áreas urbana y suburbana de este Distrito. Dichas funciones son las mismas atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo aplicable a su jurisdicción. Asimismo, debe emprender un proceso de descentralización local mediante la creación de localidades que permitan fortalecer la democracia en lo local y acercar la administración pública distrital a la ciudadanía.

En este contexto, se torna pertinente conocer los desafíos y oportunidades generadas por la implementación de un marco normativo particular sobre la gobernanza de un territorio y sus efectos sobre las problemáticas institucionales y de gestión de los gobiernos locales. Asimismo, permite obtener aprendizajes sobre el relacionamiento que existe entre el gobierno nacional, departamental y distrital y aportar experiencias a los municipios que en un futuro pudieran convertirse en Distritos Especiales, tales como Santiago de Cali en los ámbitos del deporte, la cultura, el turismo, el fomento empresarial y los servicios; cuya concreción representaría para este municipio y su área de influencia, importantes retos y oportunidades en términos institucionales, fiscales, territoriales, económicos y sociales.

Es importante destacar que esta investigación retoma elementos empíricos y metodológicos del acompañamiento científico-técnico que realizó el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle a la Alcaldía Distrital de

² “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

Buenaventura entre 2014 y 2015 para diseñar los estudios técnicos que facilitaran el proceso de implementación de la Ley 1617 de 2013 en este distrito, proyecto en el cual participé activamente como coordinadora administrativa, lo que me facilitó tener interacción permanente con el equipo interdisciplinario de investigadores y consultores que designó el Instituto de Prospectiva para el desarrollo de dicho proyecto, mediante la participación en las actividades de campo (talleres, grupos focales y reuniones de trabajo), así como en los encuentros de los coordinadores académicos de este proyecto con el entonces director del Instituto de Prospectiva y tutor de esta investigación, Édgar Varela Barrios PhD. Igualmente, durante el desarrollo de este proyecto de intervención tuve la oportunidad de interactuar directamente con exfuncionarios, dirigentes gremiales, líderes sociales y académicos de Buenaventura, que posteriormente fueron entrevistados.

2. Objetivos

2.1. Objetivo general

Identificar el impacto de la implementación de la Ley 1617 de 2013 de Régimen para los Distritos Especiales, sobre la capacidad de la Alcaldía Distrital de Buenaventura para ejercer gobernanza territorial.

2.2. Objetivos específicos

- Caracterizar demográfica, política, administrativa, social y económicamente el distrito de Buenaventura.
- Identificar los cambios institucionales realizados en el Distrito de Buenaventura para la implementación de la Ley 1617 de 2013.
- Analizar los impactos sobre las relaciones entre la administración distrital de Buenaventura y los diversos grupos de interés del Distrito, a partir de la implementación de la Ley 1617 de 2013.

3. Marco Conceptual

3.1. Gobernabilidad y gobernanza

El vínculo funcional entre gobernanza y políticas públicas es una fórmula institucional que favorece el tratamiento de la dirección por consenso, tomando en cuenta el vigor de la sociedad y la regulación que ejercen los gobiernos. En la medida que el poder público también sea entendido como un poder de los ciudadanos, la gobernanza y las políticas públicas tendrán un valor institucional que se alimentará de valores democráticos, los cuales se condensarán en un gobierno abierto, deliberativo y corresponsable (Uvalle, 2004).

Los últimos treinta años los países latinoamericanos han sido marcados por la idea gerencialista de la administración pública, conocida como la nueva gestión pública y que quiere cuestionar los supuestos y resultados de la organización burocrática clásica del estado. Los gobiernos han sido inspirados a un estilo de gobierno pos gubernamental llamado gobernanza, que parte de la idea de que hoy en las actuales condiciones nacionales no se puede gobernar más que en forma de asociación público privada, asociación gubernamental social.

Se concibe que el gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad, por tanto, es necesario: primero, integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno, quienes poseen competencias y saberes indispensables para resolver los problemas sociales; y segundo, el modo de integrar esos actores no puede ser mediante el mando jerárquico, ya que las lógicas que dominan su campo a su actividad, y que definen el éxito de esas organizaciones, difieren de las lógicas de la política.

En la lógica del Estado regulador, el perfil del gobierno es más coordinador, emprendedor y facilitador, y estimula a los agentes de la sociedad para desenvolverse más con base en un desempeño de autoorganización y cooperación que de imposición y verticalidad (Bourgon, 2010:

18). En un esquema de nueva gobernanza, el espacio público tiene una identidad organizativa y funcional, lo cual permite aprovechar su capacidad instalada para dar paso a la coproducción de políticas públicas (Cunill, 2004: 66)

El Estado es la organización política de la sociedad, la economía de mercado es el ámbito en el cual se organizan, producen y distribuyen los bienes y servicios que se necesitan para satisfacer las necesidades de las personas, los ciudadanos y las organizaciones. La libertad de comercio, la libertad de industria y la libertad de trabajo garantizan que el intercambio mercantil se efectúe con base en la certidumbre, la cual se acredita con la vigencia del Estado de derecho (Hayek, 1993: 103-120).

No obstante, el Estado a través de la administración pública debe mantener su rol fundamental en el ejercicio del gobierno sobre la sociedad, en tanto que esto le permitirá corregir y hacer más efectivas las decisiones gubernamentales, para lo cual deberá cambiar sus prácticas e instrumentos para ser más productivo bajo las actuales condiciones de la economía y la política nacional y mundial (Varela y otros, 2014).

Por tanto, la solución de los problemas públicos es más abierta y participativa, motivo por el cual las sociedades contemporáneas aportan soluciones que se institucionalizan con base en los arreglos y la cooperación entre los actores más activos de la vida comunitaria. Las operaciones de los gobiernos, combinadas y coordinadas con actores y organizaciones de la sociedad, dan como resultado una mejor coordinación que es importante estimular para que la práctica de la gobernanza tenga en las políticas públicas un método para mejorar las respuestas a las demandas y asuntos públicos.

La coordinación de actores y políticas se ha convertido en un asunto clave para avanzar en la configuración de una arquitectura institucional que funcione bajo un enfoque de

gobernanza, en la medida en que la ejecución de políticas se ha complejizado con la transformación de los aparatos del Estado, la amplificación del ámbito del mercado y los procesos de globalización.

Capacidad institucional

Los gobiernos territoriales han adquirido un papel más protagónico frente a los desafíos de la competitividad global y las condiciones de inequidad que ha generado el modelo de desarrollo económico. La descentralización en Colombia modificó las reglas de juego a los gobiernos locales, los cuales pasaron de ser implementadores de políticas públicas y ejecutores de un porcentaje significativo del gasto público a ser actores centrales en el diseño, implementación y cofinanciación de las políticas. Ello ha implicado desafíos a la arquitectura institucional territorial, dado que se le asignaron nuevas responsabilidades frente al desarrollo, sin tener en cuenta sus capacidades institucionales y especialmente la disponibilidad fiscal que se requiere para afrontar dichos retos.

En relación con lo anterior, el informe “Agenda prospectiva Valle del Cauca 2032” (Instituto de Prospectiva para Gobernación del Valle, 2014:102), en su eje desarrollo institucional y gobernabilidad, plantea que “...los municipios del Valle del Cauca y el departamento mismo presentan una baja capacidad y esfuerzo fiscal. Paralelamente, la aplicación del modelo de descentralización fiscal en el país adoptó un modelo intermedio, basado en un sistema de transferencias de recursos del nivel central hacia los niveles sub-nacionales para que éstos cumplan con las competencias delegadas. Producto de esto, muchas entidades territoriales han limitado su gestión financiera, por depender de los recursos por transferencias, lo que termina agravando la situación anteriormente descrita”. En este sentido, Roberto Steiner (2011), citado en el informe referenciado, argumenta que:

(...) desde la Constitución de 1991 el ordenamiento territorial sufre de una descentralización “patas arriba”, puesto que la dependencia de los gobiernos sub-nacionales a las transferencias del gobierno nacional hace que el nivel central se sienta con el derecho de dictar las pautas para la asignación de recursos; que los gobernantes locales no se sientan responsables ante su electorado sino frente al gobierno central; y que los electores, al no actuar como “contribuyentes compradores”, encuentren difícil identificar al gobierno local como el responsable.

Estos planteamientos indican que los problemas fiscales y en general de la estructura institucional del Distrito de Buenaventura, se enmarcan en factores estructurales relacionados con el modelo de descentralización, los cuales afectan a la mayoría de los entes territoriales del país. Incluso, en la actualidad, el departamento del Valle del Cauca está experimentando una crisis institucional relacionada con el modelo de departamentos que construye la Constitución Política de 1991, dado que:

...la Constitución no estableció taxativamente sus funciones y competencias, indicándoles la responsabilidad de desempeñar roles de planificación y promoción del desarrollo económico y social, la coordinación de políticas y actores, funciones administrativas y acciones de intermediación entre los Municipios y la Nación, pero no sus alcances (artículo 298, C.P., 1991). Además, este nuevo modelo asumió que existía homogeneidad en el grado de competitividad territorial entre los departamentos y sus capacidades institucionales, desconociendo las asimetrías intra e inter-regionales, que tienen un carácter histórico en Colombia (Instituto de Prospectiva para Gobernación del Valle, 2014).

En el caso de Buenaventura, la situación es más compleja, en la medida en que se relaciona con la histórica exclusión a la que ha estado sometida la población, que no le ha permitido insertarse plenamente al circuito de la producción, la distribución y el consumo, así como a la condición de enclave de su actividad económica más representativa (puerto) que, por lo tanto, no le genera el impacto positivo esperado ni en términos de la generación de empleo, ni en los recursos que le trasfiere la nación, elementos que redundarían en la equidad. Sumado a lo anterior, otros aspectos estructurales y coyunturales que afectan la capacidad institucional del Distrito están relacionados con el conflicto armado, el narcotráfico, la cooptación por diferentes grupos de interés, la cultura del no pago de impuestos por parte de la ciudadanía, así como las deficiencias del modelo de gestión de la administración distrital.

3. Marco Normativo

En este capítulo se hace referencia a las disposiciones de la Constitución Política de 1991, actos legislativos y leyes que se relacionan de manera directa con la conversión y funcionamiento de Buenaventura como Distrito Especial.

4.1. Constitución Política de Colombia

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece en sus artículos 286 y 287 que en Colombia son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, los cuales están facultados para elegir sus autoridades, ejercer las competencias que le asigne la ley, administrar tributos y recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales.

Posteriormente, el Acto Legislativo 02 de 2007 "Por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia" convierte a Buenaventura en el quinto distrito especial del país, conjuntamente con Tumaco, declaró a Popayán, distrito histórico y ecoturístico; a Cúcuta, como distrito fronterizo; a Tunja, como distrito histórico y cultural, y a Turbo, como distrito especial. Sin embargo, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-033 del año 2009 declaró inexecutable buena parte de este Acto legislativo, dejándole la categoría de Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico únicamente a Buenaventura.

4.2. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

Después de diecisiete proyectos de ley presentados para promulgar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), ésta es finalmente sancionada mediante la Ley 1454 de 2011, cuyo objeto es el siguiente:

(...) dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial. (Ley 1454 de 2011 - artículo 1°).

La LOOT establece que a los distritos especiales les corresponde en materia de ordenamiento del territorio: a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas. b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano. c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda (Ley 1454 de 2011 - artículo 29). De tal forma, a partir de la entrada en vigencia de la LOOT, todos los distritos que se erijan en el país deben desarrollar estas tres competencias en materia de ordenamiento territorial. Finalmente, el artículo 37 de esta ley establece en su primer párrafo que el Gobierno Nacional debe presentar al Congreso en un período no superior a los seis (6) meses de la entrada en vigencia, un proyecto de ley sobre un Código de Régimen Distrital.

4.3. Ley 1617 de 2013

En desarrollo de la LOOT se sanciona la Ley 1617 de 2013 “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”, la cual tiene como objeto:

(...) dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan. (Ley 1617 de 2013 - artículo 1°).

Teniendo en cuenta que este es un régimen político, administrativo y fiscal aplicable a todos los distritos especiales del país, con excepción de Bogotá D.C. Las ciudades de Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Buenaventura y los distritos que en adelante se erijan, deben adecuar su organización y funcionamiento a las disposiciones contenidas en esta norma. Por su naturaleza de estatuto, esta ley contiene directrices para la estructura, organización y funcionamiento distrital (Título I), dentro del cual hay unas disposiciones generales (Capítulo I) que establecen que el gobierno y la administración de los distritos están a cargo de: 1. El Concejo Distrital. 2. El Alcalde Distrital. 3. Los Alcaldes y las JAL y 4. Las entidades que el Concejo, a iniciativa del Alcalde Distrital, cree y organice. También dicta las condiciones para la creación, funcionamiento y límites de los distritos (Capítulo II), el desarrollo y ordenamiento territorial (Capítulo III). En cuanto a la organización política y administrativa del distrito (Título II), como primera autoridad aparece el Concejo Distrital (Capítulo I), el cual ejerce las atribuciones que la Constitución y las leyes atribuyen a los concejos municipales, y unas adicionales de carácter especial. Seguido se encuentra el Alcalde Distrital (Capítulo II), las entidades descentralizadas

distritales (Capítulo III), las localidades (Capítulo IV), alcaldes locales (Capítulo V), juntas administradoras (Capítulo VI); así mismo se determina la creación de Fondos de Desarrollo Local (Capítulo VII). En el Título III se determinan las disposiciones especiales de los distritos, atribuciones especiales (Capítulo I), régimen portuario (Capítulo II), régimen para el fomento y desarrollo del turismo (Capítulo III), recursos turísticos y su declaratoria (Capítulo IV), estímulos al desarrollo de las actividades turísticas (Capítulo V). El título IV es dedicado a asuntos culturales para la protección y recuperación del patrimonio artístico, histórico y cultural de los distritos.

En este contexto normativo, la Ley 1617 de 2013 establece que el Gobierno nacional debe realizar las siguientes acciones en Buenaventura:

- Fortalecer el desarrollo y consolidación del transporte multimodal en el distrito, apropiará las partidas de inversión, dando prioridad a la asignación de recursos para la construcción y mantenimiento de las vías terrestres, ferroviarias y fluviales que se requieran, así como las obras de infraestructura, mejoramiento y acondicionamiento de los puertos y aeropuertos que permitan el desarrollo del distrito.
- El Ministerio de Comercio Exterior entregará al Distrito de Buenaventura el inmueble donde funcionó la extinta zona franca, su uso será para operaciones logísticas y portuarias.
- El Ministerio de Cultura, entregará a la Alcaldía de Buenaventura el inmueble donde funcionó la Estación de los Ferrocarriles Nacionales, su uso estará destinado a que funcione allí el Centro Histórico del distrito de Buenaventura, o el Centro de Convenciones, Información y Documentación del Pacífico.

- El Gobierno Nacional creará el Centro de Estudios Internacionales para el área del Pacífico y celebrará convenios y tratados internacionales para la organización y funcionamiento del mismo, cuya sede principal será el Distrito de Buenaventura.

- La Nación - Departamento Nacional de Planeación- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, entregará todos los bienes muebles e inmuebles a la Alcaldía de Buenaventura y que fueron adquiridos por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, por encargo de la Nación en cumplimiento de los Decretos 2110 de 1983, Decreto 1015 de 1987.

Igualmente, la administración distrital de Buenaventura debe realizar las siguientes acciones, que requieren modificaciones institucionales y organizativas:

- En materia fiscal, el distrito de Buenaventura tiene derecho a solicitar que los dineros recaudados en razón de impuestos, tasas y contribuciones en el territorio distrital por el departamento, sean invertidos preferiblemente en el distrito. El manejo y administración de los bienes de uso público que existan en jurisdicción del distrito, susceptibles de explotación turística, ecoturística, industrial, histórica, recreativa y cultural, corresponde a la autoridad distrital, el cual se ejercerá conforme a las disposiciones legales vigentes.

- En lo portuario, intervendrán en la formulación de los planes de expansión portuaria que le presente el Ministerio de Transporte al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), definiendo en su territorio las que sea conveniente o no la construcción y funcionamiento de puertos y demás instalaciones portuarias.

- Con relación al fomento y desarrollo turístico, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, formulará el Proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo del Turismo que será puesto a consideración del concejo distrital para su aprobación e incorporación

al Plan General de Desarrollo Distrital. Tendrán vigencia durante el período para el cual hubiese sido elegido el gobierno distrital. Igualmente, deberá: Participar en la elaboración del Plan Sectorial de Turismo del nivel nacional. Elaborar su propio Plan Sectorial de Turismo, Ecoturismo y Turismo Social. Diseñar, coordinar y ejecutar los programas de mercadeo y promoción turística que se adelanten en el nivel local, nacional e internacional. Celebrar Convenios de Fomento y Desarrollo de Turismo con entidades o empresas de carácter internacional. Constituir comités integrados por expertos en el tema o representantes de las entidades, empresas u organizaciones especializadas o relacionadas con las actividades turísticas, recreacionales o culturales. Diseñar programas de fomento y apoyo al turismo de interés social concertadas con las entidades nacionales. Las autoridades distritales en coordinación con las autoridades del orden nacional brindarán el apoyo y asesoría necesaria a las empresas que realicen actividades relacionadas con el turismo de interés social. Impulsar el desarrollo de las actividades relacionadas con la industria turística. Al concejo distrital le corresponde definir políticas, adoptar medidas y asignar recursos para la preservación, recuperación, protección, defensa y aprovechamiento en beneficio colectivo de las áreas o zonas del territorio, los bienes o conjunto de estos, las edificaciones, monumentos, acontecimientos y demás elementos que integran los recursos turísticos. Al concejo distrital mediante acuerdo a iniciativa del alcalde distrital la declaratoria de un bien, conjunto de bienes, área del territorio, actividad, evento o acontecimiento como recurso turístico. Crear el Comité de Manejo de las Zonas Costeras del distrito, organismo asesor encargado de determinar la vocación de estas zonas. Contar con un plan y un proyecto de reconstrucción, restauración y conservación. Adoptar planes, programas, proyectos; y ejecutar obras para el desarrollo y mejoramiento de las condiciones físicas y la

calidad de vida de las mencionadas comunidades y sus miembros. Ejecución de programas de capacitación laboral y de desarrollo microempresarial de las comunidades afectadas.

- En materia cultura deberá: crear el Comité Técnico de Patrimonio Histórico y Cultural, encargado de proponer medidas para la regulación, manejo, administración y control de los bienes que forman parte del mencionado patrimonio. El concejo distrital de cultura, además de las facultades o funciones previstas en la ley, harán las veces de comité para la promoción y fomento a la creación, investigación, y a las actividades artísticas y culturales. El concejo distrital, previa solicitud del comité para la protección, recuperación y promoción del patrimonio artístico, histórico y cultural del distrito, podrán autorizar el cobro de tasas o contribuciones por el derecho al acceso e ingreso a los mismos. El manejo y conservación de los bienes culturales es responsabilidad compartida entre el Ministerio de Cultura y los distritos, pero la responsabilidad de cubrir los gastos de mantenimiento estará a cargo del distrito donde se encuentre ubicado el bien. El concejo distrital podrá expedir, a iniciativa del alcalde distrital, el estatuto de promoción para inversión en las áreas históricas del distrito confiriéndole derechos a los respectivos propietarios para reclamar estímulos tributarios locales. La administración de los bienes y monumentos que forman parte del patrimonio artístico, histórico y cultural de la Nación localizados en jurisdicción de los distritos, podrá ser asumida por las autoridades distritales a las que corresponda el manejo y control de los mismos, según lo disponga el respectivo concejo distrital mediante acuerdo. Definir políticas, adoptar medidas y asignar recursos para la preservación, recuperación, protección, defensa y aprovechamiento en beneficio colectivo. Diseñar, organizar, promocionar y desarrollar programas de recreación orientados a la tercera edad, pensionados y personas en estado de discapacidad, Promover el turismo para la juventud. Las autoridades distritales y entidades que integran el Sistema Nacional de Patrimonio

Cultural tienen la responsabilidad de fomentar la salvaguardia, sostenibilidad y divulgación del Patrimonio Cultural Inmaterial. Apoyar las iniciativas comunitarias de documentación, investigación y revitalización de estas manifestaciones, y los programas de fomento legalmente facultados.

En relación al tema ambiental, El concejo distrital, a iniciativa del alcalde, creará el Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en la jurisdicción del distrito, conforme lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política. Conformar el consejo directivo de la autoridad ambiental creada. Destinar los recursos de transferencias del sector eléctrico creados en el marco del artículo 45 de la Ley 99 de 1993, los de sobretasa ambiental contemplados en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, que actualmente el Distrito de Buenaventura transfiere a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Definir, en asocio con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el plan de manejo de los manglares, acuíferos y esteros en el área de jurisdicción de la autoridad ambiental. Crear el Comité de Monitoreo de la Biodiversidad del Distrito de Buenaventura. Formular y ejecutar proyectos de monitoreo, protección, recuperación, y conservación de la biodiversidad del Distrito de Buenaventura del 15% de los recursos destinados por la ley de regalías para el distrito del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Declarada inexequible). La autoridad distrital tendrá atribuciones para reglamentar, dirigir y establecer los usos y actividades que podrán adelantarse en los caños, lagunas interiores, playas turísticas existentes dentro de la jurisdicción territorial. Participación del distrito con voz y voto en iguales condiciones que los departamentos en todas las instancias de decisión administrativas colegiadas que tengan jurisdicción sobre su territorio. El Concejo Distrital de Buenaventura, a iniciativa del alcalde distrital, deberá expedir las normas que reglamenten lo relativo a la recuperación sanitaria del sistema de caños y lagunas interiores

de la ciudad, mediante acuerdo que deberá adoptarse en coordinación con la Dirección General Marítima y las autoridades ambientales con jurisdicción en el Distrito de Buenaventura.

Tal como se evidencia, la Ley 1617 de 2013 le asigna funciones y competencias tanto al nivel nacional como al distrital, haciendo uso de principios constitucionales como la concurrencia, complementariedad y subsidiaridad entre los diferentes niveles de gobierno. Para ello se requiere mejorar las acciones encaminadas a la transferencia, coordinación y transversalidad indispensables para la implementación de políticas públicas en un escenario de gobernanza y gobierno multinivel.

5. Diseño Metodológico

5.1. Tipo de estudio

La investigación se inscribió, según lo que menciona Hernández, Fernández y Baptista (2010), en una metodología cualitativa, ya que pretende comprender la realidad del Distrito Especial de Buenaventura frente a la gobernanza institucional, desde las versiones de representantes de consejos comunitario, sector empresarial y la administración distrital, a quienes se les reconoce como lo menciona Morse (1994), participantes activos en una realidad construida con otros. Desde lo cualitativo, el corte descriptivo se encuentra en la posibilidad de acercamiento primario con el tema en este distrito especial del Valle del Cauca.

5.2. Participantes

Tabla 1

Criterio de inclusión de participantes en entrevista

Criterio de Inclusión de los participantes	Participantes³
Integrante de los diferentes grupos de interés del Distrito de Buenaventura que tienen conocimiento de: 1. El Distrito de Buenaventura; 2. La Ley 1617 de 2013; 3. Los cambios institucionales para la implementación de la Ley.	Presidente Ejecutivo Cámara de Comercio de Buenaventura (Entrevistado 1). Ex-director de Planeación de Buenaventura (director en período de gobierno 2012-2015) (Entrevistado 2). Representante de Consejos Comunitarios de Buenaventura. (Entrevistado 3).

Fuente: Elaboración propia

5.3. Técnicas de recolección de información

Para acercarse a la realidad de Buenaventura, los participantes fueron entrevistados. La entrevista, como técnica de recolección de información, se comprende como la posibilidad de generar preguntas y profundizar en temas según la visión del entrevistado. De Godoy (2000), la

³ Entrevistas realizadas en 2016.

define como la posibilidad de interacción en un momento preciso en el cual se construye entre dos personas una realidad.

Se utilizó una entrevista semi-estructurada, con tópicos que dieran cuenta de los objetivos de la investigación, para posibilitar el surgimiento de nuevas preguntas y así poder considerar cuándo el tema estaba comprendido en su totalidad. Los dos tópicos de trabajo en la entrevista con los entrevistados fueron: 1. Percepción del factor de cambio que trajo la ley 1617 de 2013; 2. Debilidades y retos que se proyectan ante la expedición de la ley.

5.4. Técnicas de Análisis de información

Para analizar lo que se obtuvo en las entrevistas se manejó la técnica de análisis de contenido. Analizar el contenido de un texto escrito (transcripción de la entrevista), que ha sido producto de una construcción de diálogo entre dos personas, significa adentrarse *ex post facto* en el sentido de lo que los hablantes quisieron decir. Con esta técnica se rastrea, en el texto, todas las alusiones que el entrevistado haya hecho a la categoría o tópico indagado, que dan cuenta a su vez de la relación entre la teoría y la realidad, de Buenaventura en este caso. Dichas alusiones se ubican en un cuadro asociativo o, como lo denomina Spink y Lima (2000), mapa asociativo de ideas, que tiene los tópicos pre-diseñados, esto se hace para toda la entrevista, y entrevistado por entrevistado.

Un mapa de asociación de ideas sirve para sistematizar el proceso de análisis de información, “constituyen instrumentos de visualización que tiene doble objetivo: aporta al proceso de interpretación y facilita la comunicación de los pasos subyacentes al proceso interpretativo” (Spink & Lima, 2000 p107). A continuación, un ejemplo del cuadro asociativo:

Tabla 2

Ejemplo de cuadro asociativo

Tópico para entrevista	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3
1. Percepción del factor de cambio que trajo la ley 1617 de 2013.			
2. Debilidades y retos que se evidencian ante la expedición de la ley.			

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con el cuadro anterior, se puede decir que se encuentra con el análisis de información resultados tanto de manera vertical (concepciones propias de cada entrevistado) como de manera horizontal (concepciones de los tres entrevistados en simultánea). Cabe anotar que, de acuerdo con los dos (2) y tres (3) objetivos de investigación, la lectura analítica de los resultados de los tópicos es la que se produce horizontalmente.

6. Resultados y análisis

6.1. Caracterización General del Distrito de Buenaventura

Buenaventura es el municipio, hoy distrito, de mayor extensión del departamento del Valle del Cauca con 6.078 Km² y representa el 27,3% del territorio departamental. Está localizado a 7 msnm, y a 128 km de Cali, la capital del departamento, cuenta con una temperatura promedio de 28 grados centígrados, de mucha humedad y con abundantes precipitaciones. Cuenta con manglares, bosques y mar; extensas reservas petrolíferas aún sin explotar; quebradas y corrientes menores que descienden de la cordillera, así como por numerosos y caudalosos ríos, los cuales constituyen una importante reserva hídrica para el país (Alcaldía de Buenaventura, 2014⁴). Este territorio posee ecosistemas de zona andina, sub-andina, pluvial y manglares de clima cálido y húmedo, lo que da origen a una densa biodiversidad de bosque sem-itropical (Orozco, 2004, citado por Delgado, Jiménez y Valderrutén, 2017).

6.1.1. Características demográficas.

Para el año 2005 (según el Censo realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE) la población de Buenaventura alcanzó los 328.753 habitantes, los cuales representaron el 7,9% de la población del Valle del Cauca y el 0,77% de la población total del país, mientras que para el año 2017 la población alcanza los 415.770 habitantes, lo que significa una participación del 8,8% de la población del Valle y del 0,84% de la población nacional (Tabla 3). En este mismo periodo se registró un incremento porcentual de la población que vivía en la cabecera, se pasó de un 89% en el 2005 a un 91,8% en el 2017, en tanto la población localizada en el resto o en la zona rural tuvo una tendencia a la disminución durante este periodo, de 35.864 habitantes en el 2005 pasó a 33.908 en el 2017.

⁴ <http://www.buenaventura.gov.co/categorias/2/1/informacion-general>

Tabla 3

Estimaciones de población de Buenaventura por Áreas y Total 2005, Proyección 2017

Población por área y total	2005	2017(p)
<i>Buenaventura</i>		
Cabecera	292.889	381.862
Resto	35.864	33.908
Población Total	328.753	415.770
<i>Valle del Cauca</i>		
Cabecera	3.593.222	4.124.018
Resto	568.248	584.244
Población Total	4.161.470	4.708.262
<i>Colombia</i>		
Cabecera	31.889.299	37.816.051
Resto	10.999.293	11.475.558
Población Total	42.888.592	49.291.609
Participación Buenaventura / Valle	7,90%	8,83%
Participación Buenaventura / Colombia	0,77%	0,84%

Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2011).

Población localizada en la zona urbana. La cabecera distrital de Buenaventura consta de dos zonas, una insular (Isla de Cascajal) en donde se concentra la mayoría de las actividades económicas y de servicios; y otra continental, con una vocación principalmente residencial. Administrativamente se ha dividido en 12 comunas y 158 barrios. De acuerdo a los datos demográficos por comuna (Tabla 4), el 20% de la población urbana se localiza en zona insular y

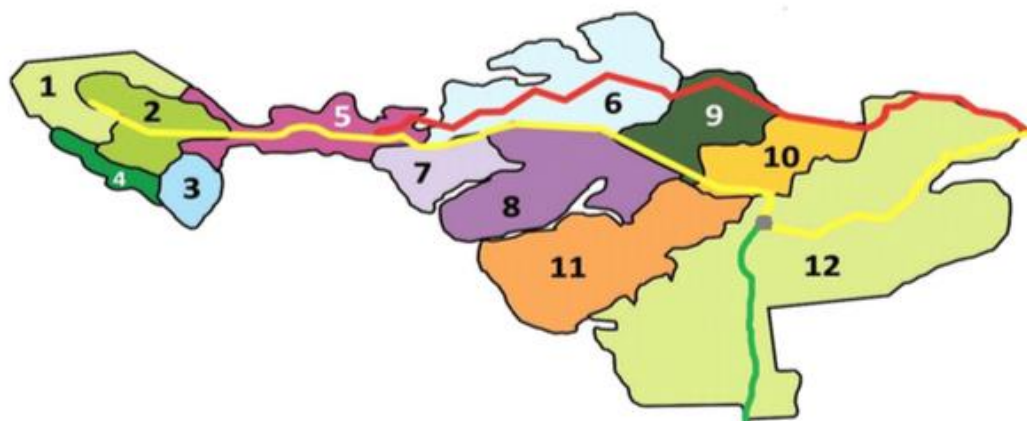
el 80% restante en el continente, siendo las comunas 5, 7 y 8 las que tienen mayor cantidad de población.

Tabla 4

Población por Comunas en Buenaventura 2010 – 2015(p)

Comunas	Población/Año					
	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015
1	18.138	18.493	18.855	19.225	19.603	19.988
2	17.413	17.754	18.101	18.456	18.818	19.189
3	18.102	18.456	18.817	19.187	19.563	19.948
4	17.014	17.347	17.686	18.033	18.387	18.749
5	38.453	39.206	39.973	40.757	41.558	42.375
6	28.295	28.850	29.414	29.991	30.580	31.181
7	45.672	46.603	47.515	48.447	49.399	50.370
8	47.885	48.822	49.778	50.754	51.751	52.769
9	26.119	26.630	27.151	27.684	28.228	28.783
10	38.090	38.836	39.596	40.373	41.166	41.975
11	38.453	39.206	39.973	40.757	41.558	42.375
12	29.130	29.665	30.246	30.840	31.443	32.062
Totales	362.764	369.868	377.105	384.504	392.054	399.764

Fuente: MinTrabajo – PNUD, 2013, p. 36.



Mapa 1. Comunas y barrios de Buenaventura. Fuente: Anuario Estadístico de Buenaventura 2012-201.

Población localizada en el área rural. La zona rural del Distrito de Buenaventura se encuentra constituida por 19 corregimientos que a su vez agrupan a 268 veredas. La distribución de esta población por corregimiento para el año 2013 (Tabla 5) indica que aquellos con mayor cantidad de población son los corregimientos 15, 3, 8, y 11, constituidos por veredas de entre 700 y 1000 habitantes como: Puerto Merizalde, Juanchaco, Ladrilleros, Zacarias y Pital.

Tabla 5
Población por corregimiento, 2005, 2011 y 2013

Corregi				Corregi			
Población				Población			
mientos	2005	2011	2013	mientos	2005	2011	2013
1	1.937	1.926	2.064	11	2.770	2.755	2.900
2	697	693	691	12	1.868	1.858	1.952
3	3.044	3.028	3.326	13	1.886	1.875	1.974
4	867	862	908	14	1.239	1.232	1.296
5	1.098	1.092	1.148	15	3.198	3.180	3.343
6	484	482	419	16	1.279	1.272	1.336

Corregi	Población			Corregi	Población		
mientos	2005	2011	2013	mientos	2005	2011	2013
7	1.486	1.478	1.482	17	1.467	1.459	1.535
8	3.207	3.189	3.296	18	3.011	2.994	1.168
9	1.765	1.755	1.845	19	1.816	1.806	1.905
10	1.569	1.560	1.613	Totales	34.688	34.496	34.201

Fuente: Anuario Estadístico de Buenaventura, 2012-2013.

Para el año 2017 la proyección del DANE registra una población rural de 33.908 habitantes, aproximadamente un 5,4% menos que en el año 2005. La información del Anuario Estadístico de Buenaventura para los años 2012- 2013⁵ también registra un comportamiento decreciente en la población rural del Distrito de Buenaventura durante el periodo 2005 – 2013, la mayoría de los corregimientos registra una disminución en el número de sus habitantes, sin embargo es evidente la fuerte disminución en el corregimiento 18, el cual agrupa a veredas como Zaragoza, San Cipriano y el Salto en las cuales se registra disminución de sus habitantes del más del 50%. Este territorio es un corredor estratégico para el tránsito de las actividades comerciales ilícitas como el tráfico de drogas o la explotación de minera, lo cual implica permanentes conflictos entre los actores armados ilegales asentados en el territorio, interesados en obtener su control para dominar estos corredores. Sin duda alguna, este contexto de violencia sumado a la desarticulación económica da cuenta de la disminución de la población rural.

6.1.2. Características sociales y culturales.

El territorio de Buenaventura, ubicado en el litoral pacífico se caracteriza por su inmensa biodiversidad, riqueza hídrica y confluencia de grupos étnicos. En su gran mayoría la población

⁵ La cual se basa en estadísticas de la Oficina Asesora de Planeación y Ordenamiento Territorial del Distrito.

pertenece a comunidades negras (88,7%) y, en menor medida, a comunidades indígenas, tienen una historia compartida y unas tradiciones y costumbres basadas principalmente en la tradición oral, lo que les da una identidad particular (IPIGC, 2014).

La explotación de las riquezas mineras de la región en la época de la conquista y la colonia jugó un papel trascendental, puesto que la explotación implicó la introducción de grandes contingentes de esclavos africanos y prácticamente la extinción de la fuerza de trabajo aborígen. Esta introducción de mano de obra esclava fue conduciendo a su expansión demográfica, llegando a constituirse en el grupo étnico dominante del Pacífico (Rueda, 1993).

Las características naturales del territorio han contribuido a que este no se encuentre completamente poblado. Las altas temperaturas, la alta humedad y la existencia de suelos no aptos para la agricultura, han limitado la preferencia por establecer un asentamiento en el lugar. Adicionalmente, la concepción de Buenaventura como enclave económico por parte del Estado, ha ubicado al distrito como escenario de extracción de recursos para la nación, sin que ello se traduzca en políticas que fomenten el desarrollo urbano y la generación de condiciones óptimas para la habitabilidad de la población tanto urbana como rural (Delgado, Jiménez y Valderrutén, 2017).

Pobreza. La pobreza según Feres y Mancero (2001) podría definirse como: “la situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros (...)”. El método directo más utilizado en América Latina para medir la pobreza es el Índice de NBI el cual busca evaluar si los hogares han logrado satisfacer sus necesidades básicas en vivienda adecuada, educación, acceso a servicios sanitarios y capacidad económica, de esta forma el índice relaciona el bienestar de los

hogares no en términos de su capacidad de consumo sino en términos de algunos elementos críticos que efectivamente se consume.

En el caso de Buenaventura el índice de NBI es de 35,85%, muy por encima del índice del departamento del Valle del Cauca del 15,68% y del promedio nacional que equivale al 27,78% para el año 2012 (Tabla 6). Estas cifras evidencian el rezago social en el que se encuentra la población bonaverense. La situación es más crítica en la zona rural alcanzado un índice del 47,32%, mientras que en la zona urbana es del 34,52%, 2,4 veces mayor al índice departamental y 1,7 veces el índice nacional en el área urbana. Cabe resaltar los porcentajes de población en condiciones de miseria (individuos/hogares que tienen dos o más necesidades básicas insatisfechas) ya que, si se suman estos porcentajes a la población con NBI, se puede deducir que cerca de la mitad de la población del Distrito (49,31%) se encuentra en condiciones de pobreza. (IPIGC, 2014).

Tabla 6

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Buenaventura, Valle y Colombia, por componente 2012.

Territorio	Área y Total	personas en NBI (%)	personas	% por componente				
			en miseria (%)	Vivienda	Servicios	Hacinamiento	Inasistencia	Dependencia económica
Buenaventura	Total	35,85	13,46	3,44	18,51	16,27	3,69	12,09
	Cabecera	34,52	12,96	3,46	17,67	15,97	3,53	11,5
	Resto	47,32	17,82	3,3	25,74	18,83	5,03	17,24
Valle del Cauca	Total	15,68	3,49	2,26	2,26	6,61	3,69	6,9
	Cabecera	14,06	3,03	1,74	2,18	6,32	1,79	5,87
	Resto	26,22	6,45	5,65	2,75	8,52	3,91	13,67
Colombia	Total	27,78	10,64	10,41	7,36	11,11	3,56	11,33
	Cabecera	19,66	5,88	4,79	5,01	8,46	2,37	7,33
	Resto	53,51	25,71	28,24	14,82	19,42	7,33	23,96

Fuente: Anuario Estadístico de Buenaventura 2012-2013.

Se puede identificar que los indicadores que más peso tienen en Buenaventura son los de viviendas con servicios inadecuados (18,51%)⁶, viviendas con hacinamiento crítico (16,27%)⁷ y viviendas con alta dependencia económica (12,09%)⁸. El primero supera en más de dos veces el porcentaje de población con servicios inadecuados en el país y ocho veces el porcentaje del departamento, lo cual evidencia las ineficientes condiciones que existen en el Distrito en cuanto a la cobertura y la calidad de los servicios de acueducto y alcantarillado, tanto en la zona urbana como en la rural (IPIGC, 2014).

Los servicios públicos a los que hace referencia el índice NBI son los de acueducto y alcantarillado, los cuales efectivamente presentan grandes deficiencias en su cobertura y calidad. La cobertura del servicio de acueducto en la zona urbana, medida en número de usuarios activos, es del 69%, mientras que la del sistema de alcantarillado es del 44%. Durante el periodo 2008 – 2011, la cobertura del acueducto sólo aumentó en un 1%. Adicionalmente, existe una gran falta en la continuidad del servicio, presentando periodos de racionamiento de hasta ocho días, solo el 17% de los usuarios activos tienen una continuidad en el servicio de 24 horas, mientras que el 30% de los mismos sólo tiene el servicio por 12 horas y el 11% por 6 horas diarias (Delgado, Jiménez y Valderrutén, 2017).

⁶ Este indicador expresa en forma más directa el no acceso a condiciones vitales y sanitarias mínimas. Se distingue, igualmente, la condición de las cabeceras y las del resto. En cabeceras, comprende las viviendas sin sanitario o que careciendo de acueducto se provean de agua en río, nacimiento, carrotanque o de la lluvia. En el resto, dadas las condiciones del medio rural, se incluyen las viviendas que carezcan de sanitario y acueducto y que se aprovisionen de agua en río, nacimiento o de la lluvia. Metodología de NBI, DANE: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

⁷ Con este indicador se busca captar los niveles críticos de ocupación de los recursos de la vivienda por el grupo que la habita. Se consideran en esta situación las viviendas con más de tres personas por cuarto (excluyendo cocina, baño y garaje). Metodología de NBI, DANE: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

⁸ Es un indicador indirecto sobre los niveles de ingreso. Se clasifican aquí, las viviendas en los cuales haya más de tres personas por miembro ocupado y el jefe tenga, como máximo, dos años de educación primaria aprobados. Metodología de NBI, DANE: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

Por otra parte, el índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que refleja el grado de privación de las personas en cinco dimensiones con quince variables y que complementa los indicadores monetarios de pobreza, para el caso de Buenaventura las estadísticas oficiales el IPM es de 66,5%, mientras que en la nación es de 49% y en el Valle del Cauca 38,8% lo que indica que el IPM en el territorio es superior en 17,5% con relación a la nación y 27,7% respecto del Valle del Cauca (Consejo Distrital de Buenaventura, 2016)

Las cifras presentadas, tanto en el NBI como en el IMP, evidencia la situación de pobreza en la que se encuentra la población de Buenaventura, las muchas privaciones y escasas oportunidades para vivir de manera digna.

Seguridad. La población de Buenaventura sufre del fenómeno de la violencia por múltiples causas, es un corredor estratégico que tiene presencia de todos los grupos ilegales y de la delincuencia común. La violencia está focalizada en algunos barrios y sectores del distrito. Las comunas 2 y 4 en la que se encuentran algunos barrios de bajar mar y la zona del centro son los puntos más afectados y viven una constante disputa por el control de la extorsión y los carteles de alimentos (Consejo Distrital, 2016).

La figura 1 registra la tasa de homicidios del distrito, comparada con las de Cali y el Valle del Cauca durante años 1999-2016. Se observa como esta tasa ha tenido variaciones significativas, en el año 2000 llegó a ser mucho mayor que la tasa de Cali y el departamento del Valle del Cauca, registrando el pico más alto (142,5) en el periodo de diecisiete años. Entre los años 2006 y 2011 se presentó una disminución significativa de la tasa de homicidios al pasar de 125 homicidios por cada cien mil habitantes a 36 por cada cien mil, tasa significativamente menor a las de Cali y el Valle del Cauca. El año 2016 sin duda tiene un record histórico en el registro de homicidios, llegando a tener una tasa de 15,94. Buenaventura se encuentra entre los

municipios a nivel nacional en los que hubo una mayor disminución del número de homicidios entre el 2015 y el 2016, alcanzándose una reducción del 58%; los demás municipios fueron: los Segovia (92%), El Cerrito (68%), Buenaventura (58%), Valledupar (39%), Palmira (36%), Cartagena (20%), Cali (11%) y Bogotá (5%), de acuerdo la información de medicina legal.

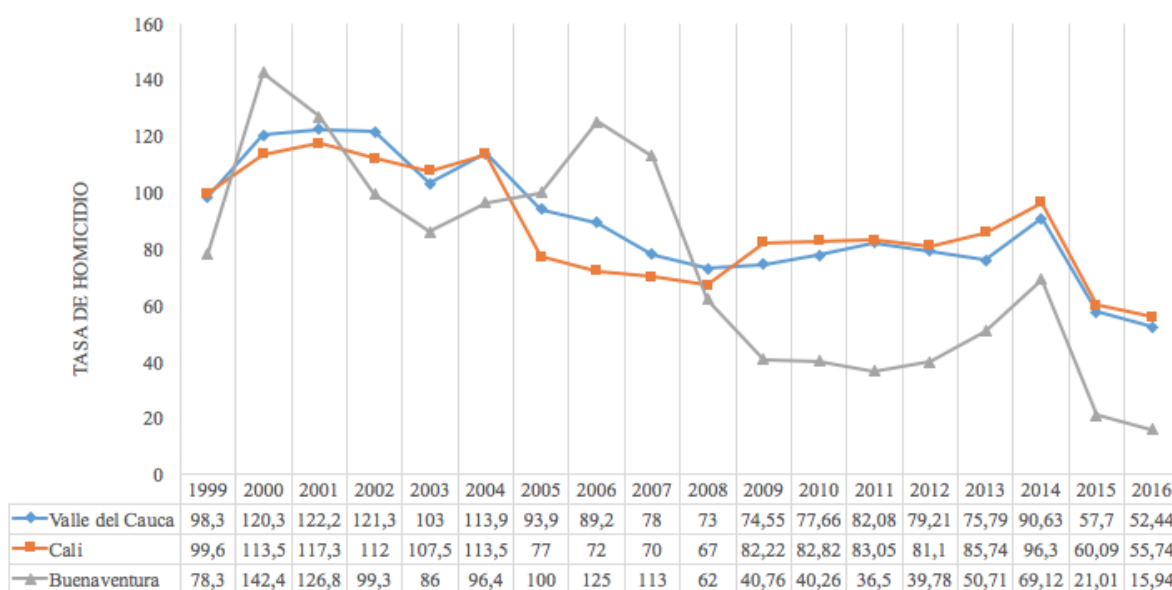


Figura 1. Tasas de homicidios en Buenaventura por cada 100.000 habitantes. Comparativo Valle-Cali-Distrito, 1999-2016. Fuente: elaboración propia con base en información de medicina legal.

6.1.3. Características político y administrativas.

Como se mencionó anteriormente, el territorio de Buenaventura está dividido política y administrativamente en 12 comunas con 169 barrios en la cabecera, y 19 corregimientos con 268 veredas en la zona rural. Las comunas y corregimientos fueron instauradas en el Acuerdo Municipal 015 de 1989, como respuesta a la Ley 11 de 1986 y el Decreto 1333 de 1986 que constituyó, en su momento, el estatuto básico de la administración municipal. Cada corregimiento y comuna deben tener una Junta Administradora Local con funciones de control y

veeduría al Gobierno Municipal, así como servir de mediación entre la comunidad y el Gobierno para la solución de sus problemas y necesidades, para el año 2013 existían 119 juntas administradoras locales en las doce comunas. (IPGC, 2014).

Comunas y corregimientos. Cuatro de las 12 comunas se encuentran localizadas en la zona insular (desde la Comuna 1 hasta la 4, y un porcentaje aproximado del 15% de la Comuna 5); mientras que los ocho restantes pertenecen a la zona continental (aproximadamente el 85% de la Comuna 5 hasta la comuna 12). Por su parte, la mayoría de los 19 corregimientos de la zona rural se encuentran ubicados en áreas costeras o en la ribera de los ríos. En el POT de Buenaventura (2001) se indica que existen 388 centros poblados, de los cuales 39 se localizan en la zona costera. En el Decreto Municipal No. 015 de 1989, por medio del cual fueron creados estos corregimientos, se le asignó a cada uno un número de identificación y sólo en algunos casos un nombre (IPIGC, 2014).

Adicional a la división político administrativa de comunas y corregimientos, se encuentran las autoridades comunitarias, que para el caso de Buenaventura son los consejos comunitarios y los cavildos indígenas quienes son titulares del derecho a la propiedad colectiva y encargados de la administración interna de las tierras que tradicionalmente han habitado.

Consejos comunitarios. A partir de la Ley 70 de 1993 se otorgó el derecho de la propiedad colectiva a las comunidades negras (82,5% de la población). Estos Consejos Comunitarios son administrados por una junta directiva y juegan papel preponderante a la hora de establecer la percepción de gobernabilidad de los habitantes de su comunidad. Entre las funciones de los Consejos comunitarios se encuentran, administrar internamente las tierras de propiedad colectiva que se les adjudique; delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva; la

preservación de la identidad cultural; el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación (Ley 70 Art. 5).

Para el año 2013 existían 46 consejos comunitarios, administrando la propiedad de 381,936 hectáreas de tierra para 28,556 personas en 6,733 familias, según la información del Anuario Estadístico de Buenaventura 2012-2013. En algunos sectores del Pacífico colombiano los líderes de los Consejos Comunitarios tienen papel protagónico a la hora de evaluar los procesos de desarrollo en la comunidad, siendo reconocidos por sus acciones, al destacarse por sus procesos organizativos internos, proactivos y de gestión. No obstante, en muchas de estas comunidades es notorio el olvido del Estado, al punto que los Consejos Comunitarios deben asumir los roles de gobierno local en lo que tiene que ver con la provisión de algunos servicios básicos. (Moreno, 2015).

Comunidades indígenas. Las comunidades indígenas también gozan del derecho a la propiedad colectiva de la tierra, para ellos poseer la tierra tiene un valor cultural, la tierra está asociada a tradiciones que identifican su sentido de pertenencia y arraigo, además de ser un factor productivo. De acuerdo a la Ley los resguardos están constituidos por un territorio delimitado; un título de propiedad comunitaria registrado; una o varias comunidades que se identifican a sí mismas como indígenas y una organización que se rige por sus propias regulaciones internas. Estos derechos de las comunidades indígenas no son asimilables a los derechos colectivos de otros grupos humanos, ya que según lo establecido por la Corte Constitucional (T-380 de 1993), la comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos. (IPGC,2014)

EL Anuario Estadístico 2012-2013 registran 28 comunidades indígenas, bajo la denominación de resguardos, asentamientos y cabildos⁹. Estas comunidades se encuentran divididas entre aquellas que reciben transferencias de la nación y aquellas que aún no las tienen.

La población indígena registrada en el Anuario Estadístico de Buenaventura presenta importantes diferencias dependiendo de la fuente de información que se utilice. Para el 2013 el INCODER registró nueve resguardos indígenas, con una titulación colectiva 16.891 hectáreas de cinco diferentes grupos étnicos, los cuales agrupan 849 personas de 191 familias (no se registran datos de familias y números de personas en los últimos dos resguardos) (Tabla 7).

Tabla 7.

Resguardos Indígenas con Titulación de Tierras, 2013

No	Resguardo indígena	Grupo étnico	Familias	Personas	Hectáreas
1	Chachajo	Waunana	24	104	2.240
2	Burujón	Waunana	37	172	6.960
3	Río Dagua	Waunana	15	42	43
4	Guayacán Santa Rosa	Waunana	14	53	236
5	Río Naya	Embera	11	65	774
6	Chonara Huena	Embera	13	62	459
7	La Delfina	Embera Chamí	77	351	781

⁹ El Cabildo indígena es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos y costumbres y el reglamento interno de cada comunidad (Decreto 2164 de 1995, Art. 2).

8	Cabeceras- Puerto Pizarro	Naunara		2.920
9	Nuevo Pitalito- Chamapuro	Waunana		2.478
Total		191	849	16.891

Fuente: INCODER, Anuario Estadístico de Buenaventura 2012-2013.

6.1.4. Características económicas.

De acuerdo al Análisis Socioeconómico de Buenaventura 2016, las diez actividades económicas, según el código CIIU, en donde se concentra los activos líquidos son: actividades de puertos y servicios complementarios para el transporte acuático, concentrando el 79,9% de los activos líquidos totales, seguido de la extracción de piedra, áreas comunes con un 3,5% y la manipulación de carga con un 2,0%. El 14,5% restante se distribuyen en más de 300 actividades económicas. En relación con las actividades económicas en donde se presenta la mayor concentración de empresas, se registra que el comercio al por menor alberga 21% de las empresas. Así mismo, se registra la mayor concentración de empleos y empresas en el tamaño micro, 93,7 % en número de empresas y 66% en empleos, que representa un 2,2 % en activos líquidos respectivamente. En contraste la mayor concentración del 83,99 % en activos para las grandes empresas, constituyen un bajo porcentaje en número de empresas y empleados generados. (CCBU, 2016)

La estructura económica de Buenaventura está conformada principalmente por el sector terciario¹⁰, que tiene una participación del 89,5% en el PIB del Distrito, seguido por el sector secundario¹¹ que representa el 8,4% y del sector primario¹² que tiene un porcentaje de participación del 2,1%. De acuerdo con cifras del DANE (DNP – DDTS, 2016), para el año 2013, el valor agregado de la economía del Distrito fue de \$3.641.600 millones, de los cuales el sector terciario fue el mayor aportante, dado que las actividades que generaron mayor valor agregado al Distrito durante dicho período, fueron las de administración pública y defensa (15%, equivalente a \$549.100 millones), los servicios inmobiliarios (14%, \$520.000 millones) y los servicios a las empresas (14%, \$511.600 millones), como se puede apreciar en la Figura 2 que muestra las 10 actividades que generaron mayor valor agregado a la economía del Distrito (Delgado, Jiménez y Valderrutén, 2017).

¹⁰ Este sector comprende las empresas, actividades que prestan un servicio a la sociedad, mediante la oferta de bienes y servicios, los cuales se desglosan en tres subsectores: comercio, actividades de servicios comunales, sociales y personales, y servicios. Para el caso del distrito especial de Buenaventura, el sector terciario comprende las entidades de gobierno y las empresas de: electricidad, gas y agua; comercio; transporte y comunicaciones; servicios financieros; actividades inmobiliarias; y demás servicios (JAC, consejos comunitarios, resguardos indígenas, recreación y deporte, casas de cultura, hoteles y salones, diócesis, funerarias, educación, salud, turismo, entre otros) (CCBUN – Alcaldía Distrital, 2014, p. 40).

¹¹ Este sector comprende las empresas de transformación de la materia prima, tales como las de industria y construcción (CCBUN – Alcaldía Distrital, 2014, p. 41).

¹² Este sector abarca lo relacionado con la extracción de materia prima y se clasifica en los siguientes subsectores: agrícola, piscícola, pecuario, silvícola y minero. Para el caso de Buenaventura, también se incluye el sector maderero.



Figura 2. Valor agregado distrital, sectores de mayor importancia económica, Buenaventura 2013. Fuente: DNP – DDTs, 2016.

El sector secundario representa el 9% de la producción total del PIB del distrito, 5 % en la industria manufacturera con 175,1 miles de millones y el 4% en la construcción de edificaciones por valor de 149,5 miles de millones de pesos. Este es un ejemplo más de la desindustrialización generalizada que vive Colombia y de manera específica el Valle del Cauca.

Empleo. En el mes de abril del año 2015 el DANE inició la aplicación de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) al Distrito de Buenaventura y solo hasta abril del año 2017 se conocen los primeros datos oficiales. La encuesta registra una tasa de desempleo¹³ del 18% con 31.000 personas desocupadas. Los desempleados, son personas dispuestas a trabajar que no encuentran donde emplearse. La tasa de ocupación¹⁴ fue de 50,2 y la tasa global de

¹³ Tasa de Desempleo, TD: es la relación entre los desempleados y la PEA, y señala el porcentaje de personas que están buscando empleo.

¹⁴ Tasa de Ocupación, TO: es la relación entre los Ocupados y la PET, y señala el porcentaje de personas en edad de trabajar que se encuentran ocupadas

participación¹⁵ del 61,3%. Aunque la tasa de desempleo registrada (solo en el casco urbano) es inferior a la de años anteriores, duplicó la tasa de desempleo nacional que para el año 2016 llegó a un 9,1%. Así mismo, la cifra indica un descenso en la desocupación que para el 2015 tenía una tasa de desempleo de 21,2 %. Los datos muestran que, en 2016, la población ocupada en Buenaventura fue de 143.000 personas, 11.000 más que en 2015 y los ciudadanos sin empleo sumaron el año pasado 31.000 personas, 5000 menos que el año inmediatamente anterior.

La tasa de subempleo subjetivo, que se refiere al deseo manifestado por el trabajador para cambiar de empleo, fue del 31,6%; la tasa de subempleo objetivo fue del 9,5%, esta tasa hace referencia a aquellos trabajadores que tienen el deseo y han hecho alguna gestión para mejorar sus condiciones laborales. Para Ortiz, Uribe & García (2008) el subempleo es una variable utilizada para agregar los empleos de baja calidad desde el punto de vista de la oferta, ya que el subempleo agrupa a los trabajadores que se sienten de alguna forma insatisfechos con su empleo.

De acuerdo a la Figura 3 se observa que el empleo se concentró principalmente en las ramas de actividad de comercio, hoteles y restaurante (33,2%) seguido de los servicios comunales, sociales y personales con un 23,7% y un 22,3% en la rama de actividad de transporte, almacenamiento y comunicaciones.

¹⁵ Tasa Global de Participación, TGP: es la relación entre la PEA y la PET, la cual define la participación de la población en el mercado laboral



Figura 3. *Distribución porcentual de la población ocupada según rama de actividad Buenaventura.* Fuente: DANE. Boletín GEIH Buenaventura. 2017.

Aunque los resultados parecieran alentadores, para los gremios del Puerto no se atemperan a la realidad de la ciudad, en la que se percibe en las calles una mayor desocupación, y aunque se acoge la cifra oficial se cree que la cifra de desempleo del puerto es mucho mayor, según el DNP alcanza el 62%¹⁶.

6.1.5. Características ambientales.

El territorio de Buenaventura corresponde al 29,7%, del área total del departamento del Valle del Cauca, está situado dentro de la Región del Chocó Biogeográfico, en donde existen nueve parques naturales y quince distritos biogeográficos, siendo una de las regiones de mayor biodiversidad en el mundo. Su territorio abarca todos los pisos térmicos, desde el litoral hasta los

¹⁶ <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Buenaventura,-la-puerta-de-entrada-al-Pac%C3%ADfico,-comienza-a-dise%C3%B1ar-su-desarrollo-a-20-a%C3%B1os.aspx>

inicios de páramo en la cordillera Occidental, cuenta con una importante riqueza hídrica, por sus abundantes precipitaciones (promedio anual es de 7.650,1 mm/año, unas de las mayores a nivel mundial) y las fuentes de agua superficiales (ríos, quebradas y arroyos).

Posee diferentes ecosistemas en la zona costera, paisajes, aguas marinas, playas, acantilados, manglares, natales, naidizales, islas, islotes, deltas, bocanas, corales, fondos blandos, arenosos y rocosos, bahías, golfos y ensenadas. Estos ecosistemas de aguas salinas no solo son usados como medio de comunicación, sino también como sitios de pesca y captura de mariscos, en ellos se pueden encontrar diferentes especies de peces, ostras y crustáceos de importancia económica y ambiental para la comunidad.

Las selvas con mayor diversidad biológica del mundo se encuentran en la región, aunque también con una gran susceptibilidad al deterioro por encontrarse en suelos pobres y frágiles que pueden ser fácilmente erosionables en caso de pérdida de cobertura natural. Se estima que el área cubierta de selva alcanza unos ocho millones de hectáreas con un nivel de intervención que oscilar entre el 50% y el 60% (Ministerio del Medio Ambiente, 2001), lo que también evidencia el alto grado de vulnerabilidad de la región y la urgencia de medidas efectivas para su conservación y protección. (IPIGC, 2014)

Algunos de sus ecosistemas han sido declarados como áreas protegidas a nivel regional y nacional, entre estas se encuentran: el Parque Nacional Natural Uramba Bahía Málaga; el Parque Nacional Natural Los Farallones (compartido con el municipio de Cali); la Reserva Forestal de los Ríos Escalerete y San Cipriano; el Parque Regional Natural La Sierpe; el Distrito de Manejo Integrado La Plata y el Santuario de Fauna y Flora Malpelo. Esta protección permite resguardar los importantes ecosistemas, además de tener un gran potencial de generación de ingresos económicos para las poblaciones nativas (IPIGC, 2014).

Por su parte, en el Plan de Desarrollo 2016-2019 destaca las siguientes problemática ambiental: asentamientos humanos en zonas de alto riesgo; contaminación de esteros, bahía y ríos portan aguas residuales; degradación del paisaje y de la biodiversidad (flora y fauna); aprovechamiento y manejo inadecuado de recursos mineros, contaminación del aire, agua y suelo; contaminación atmosférica; contaminación del agua, del suelo y degradación del paisaje y de la biodiversidad; disminución del recurso bosque; manejo y disposición inadecuada de residuos sólidos y peligros; contaminación del agua y suelo. Para cada problemática se plantea una posible solución.

Como se puede observar, el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura, es muy particular. Cuenta con una riqueza incalculable en cuanto a biodiversidad, cultura y ubicación geográfica; lo cual contrasta con las profundas carencias sociales, políticas y económicas e institucionales.

6.2.Cambios Institucionales Realizados en Buenaventura para la Implementación de la Ley 1617 de 2013

Para lograr el desarrollo de los objetivos dos y tres de la investigación se usó la técnica de análisis de discurso desde su herramienta de mapa de asociación de ideas de Spink y Lima (2000). A continuación, se presenta el resultado de la clasificación de los fragmentos de entrevista, según los tópicos establecidos para esta. Se precisa anotar, que a partir de estos resultados se presenta el despliegue analítico de la investigación.

Tabla 8.

Asociación de ideas entrevistados –Percepción del factor de cambio

Percepción del factor de cambio que trajo la ley 1617 de 2013		
Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3
Ordenamiento o reordenamiento territorial, dos localidades, los nuevos alcaldes y ediles. Podrían haber sido más localidades por lo extenso que es Buenaventura.	Creación de dos localidades en el área rural y dos localidades en el área urbana-suburbana	Dividir territorialmente el Distrito de Buenaventura en cuatro localidades, dos rurales y dos urbana - suburbana
La necesidad e importancia de la creación de un fondo para el desarrollo local de esas localidades.		
Se generó una expectativa de un clima de inversiones, un clima de negocios propicio porque le está dando herramientas a la administración distrital precisamente para poder avanzar en el desarrollo del territorio.		
	Recibimiento de bienes inmuebles por parte de la CVC y los ministerios de cultura y transporte	
		Contraposición a lo que ya se ha ganado en términos de legislación étnica. Por lo que se debería trabajar para para ayudar también al ejercicio de la gobernabilidad interna en los territorios colectivos

Tabla 9.

Asociación de ideas entrevistados – Debilidades y retos

Debilidades y retos que se evidencian ante la expedición de la ley		
Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3
Hay una gran falencia dentro de la administración pública. Es necesario para implementar la Ley de Distritos se coloquen unos gerentes, unos responsables para la implementación de todos los acuerdos necesarios que permitan tener una ley operativa.	El Concejo solo aprobó las localidades urbanas-suburbanas y se dejó de aprobar las rurales so pretexto de que muy seguramente se necesitaba agotar un proceso de consulta previa a las comunidades. Posteriormente se	No se realizó la consulta que el Ministerio del Interior determinó, por tratarse territorios y poblaciones con categorías especiales, para poder avanzar en la implementación de la división

	verificó que esta consulta previa no era necesaria.	territorial del distrito en localidades en el área rural.
No ha habido una buena socialización, ni ha habido un buen manejo de la información para generar gobernabilidad. La Ley no ha generado ninguna gobernabilidad de la administración distrital, creo más que se tiene la percepción de que la Ley no ha servido para nada y que no se ha hecho gran cosa	No ha sido posible mejorar la gobernabilidad por lo incipiente de la implementación	En términos de gobernabilidad el avance ha sido muy poco, eso casado con la poca implementación que se ha hecho de la Ley
Existe una gran incertidumbre pues no se ha hecho la tarea y que unos dicen que no se va a hacer y que va a ser una ley más que va a quedar en el papel, desde el punto de vista de nosotros vamos a seguir trabando en este proceso		
Había unos plazos, todos se han incumplido, entonces yo definitivamente no entendí por qué se hizo una elección de los ediles, se posesionaron y hoy hay una discusión, y ellos están reclamando, están entutelando a la administración sobre el pago de sus prestaciones sociales porque eso está en la Ley, pero no hay fondo. No existe una estructura para el funcionamiento		Se eligieron a los ediles y edilesas, quienes hasta el momento no han podido ejercer su trabajo como tal porque tampoco está reglamentada la manera en términos administrativos cómo entrarían ellos a operar en esta nueva dinámica del distrito de Buenaventura divididos en localidades
Las debilidades están en que no nos hemos preparado para analizar el marco de distritos, hay que hacer pedagogía también sobre lo que significa la Ley, mirar sus beneficios	Un gran reto de la ley es el fortalecimiento de la participación, en todo sentido.	Una debilidad es la poca disposición de avanzar en que Buenaventura como tal se consolide, en un distrito especial portuario, ecoturístico, biodiverso e industrial.
	No hay unos recursos específicos del gobierno nacional, para los entes territorios que son elegidos como distritos.	
	Buenaventura sigue arrastrando sus deficiencias y esas necesidades básicas insatisfechas, pero se le cargan unas obligaciones adicionales, que precisamente ahí radica como la paradoja de todo este modelo.	
	Desde el punto de vista de bienes se avanzó satisfactoriamente en lo que tiene que ver con la CVC, no se pudo avanzar en relación con los bienes que tenían que entregar los ministerios.	

Es necesaria la restructuración administrativa del distrito	Se presentó proyecto donde se hacía un ajuste a la estructura administrativa para atender los requerimientos de la Ley 1617, tampoco fue aprobada por el Concejo
	Se repiten acciones. No hay relación entre el POT o los planes de desarrollo del distrito y los planes de vida de las comunidades indígenas y los planes de etno-desarrollo

6.2.1. Creación de la autoridad ambiental para las zonas urbana y suburbana de Buenaventura.

De acuerdo a las competencias ambientales dadas al Distrito de Buenaventura, descritas el artículo 124 de la Ley 1617 de 2013, el concejo distrital, a iniciativa del alcalde, debía crear un Establecimiento Público (EP), que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en la jurisdicción del distrito (áreas urbana y suburbana). Esta fue una de las principales tareas emprendidas por la administración distrital en con el fin de implementar el régimen especial de distritos para Buenaventura.

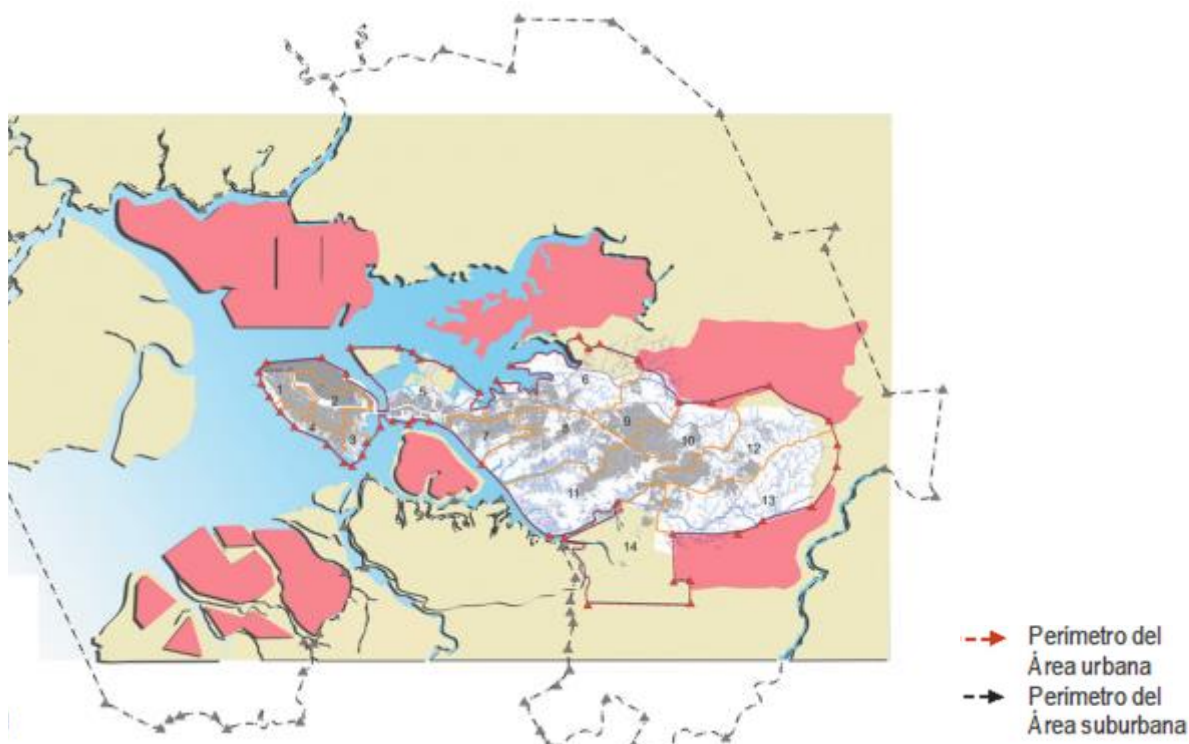
Inicialmente, las políticas ambientales del distrito eran desarrolladas por la Dirección Técnica Ambiental, DTA. Entidad creada en 1995 bajo la denominación de Oficina del Medio Ambiente, luego de dos restructuraciones, la entidad adquirió la denominación de Dirección Técnica Ambiental, oficina que dependía directamente del Alcalde. Esta oficina tenía como objetivo proteger la diversidad e integridad del ambiente bajo los principios de sostenibilidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad social y ecológica, con el fin de propender por la conservación del ambiente y la armonización de los recursos naturales, dando respuesta a la Ley 99 de 1993 (IPIGC, 2014).

La Ley 489 de 1998, que regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública, incluyó a los EP en la rama ejecutiva del poder público (Artículo 38) y en el conjunto de las entidades descentralizadas (Artículo 68) del orden nacional. Así mismo, esta ley establece que éstos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del derecho público, con las siguientes características: Personería jurídica, Autonomía administrativa y financiera, y Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.

En este sentido, según Delgado, Jiménez y Valderrutén (2017), una de las justificaciones para que la Ley 1617 de 2013 determinara la figura de EP como naturaleza jurídica para la autoridad ambiental urbana y suburbana de Buenaventura, era descentralizar el ejercicio del poder público o estatal en asuntos especialmente sensibles para la comunidad como el de la protección de los recursos naturales, para lo cual era necesario aplicar un régimen especial. Diferente a lo ocurrido con las autoridades ambientales urbanas establecidas por la Ley 99 de 1993.

El 6 de diciembre de 2014, el Concejo Distrital expide el acuerdo 034 de 2014 “Por el cual se crea el Establecimiento Público Ambiental del Distrito de Buenaventura –EPA, como autoridad ambiental del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura” (Anexo A). La jurisdicción de la nueva autoridad ambiental, es establecida por el POT vigente. Aunque actualmente se está adelantando la formulación de un nuevo POT de

carácter distrital¹⁷, aún sigue vigente el Acuerdo Distrital 03 de 2001, por medio del cual se adopta el POT de Buenaventura. Los perímetros de las zonas urbana y suburbana se establecen en los artículos 44, 45, 49 y 50 de este Acuerdo de 2001, así como se señalan en el mapa 2.



Mapa 2. Área de competencia de la nueva autoridad ambiental: zonas urbana y suburbana del distrito. Fuente: Alcaldía de Buenaventura (2001). Plan de Ordenamiento Territorial.

¹⁷ Al respecto, el Director Ejecutivo de la CCBUN, Entrevistado 1 (2016), argumenta que: “(...) es fundamental que hoy nuevamente replanteemos la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial, precisamente porque ya hay unos documentos finalizados como es el Plan Maestro Buenaventura 2050, hay unos instrumentos como el Plan de Desarrollo Socioeconómico y Competitividad de Buenaventura (...), hay unos estudios en los cuales desde el punto de vista socioeconómico se analiza cómo Buenaventura se inserta en las cadenas globales de valor y en ese orden se establecen cuáles son los sectores económicos en los cuales Buenaventura podría sacar ventaja por su posición geoestratégica para las materias primas que se requieren para esas demandas internacionales en los cuales Buenaventura podría insertarse y generar los valores agregados porque eso se refleja en la creación de empresas y de negocios, y en la generación de nuevos empleos que es fundamental para Buenaventura. Por lo tanto, hoy nos encontramos en esa formulación de ese Plan de Ordenamiento Territorial, con una nueva administración, hoy con un impulso que venía antes desde el Gobierno Nacional, el Departamento Nacional de Planeación donde va a financiar algunos POT y donde Buenaventura va a estar inmerso y va a ser uno de los primeros en ser abordados (...)”.

El EPA tiene como misión gestionar, liderar y garantizar el manejo sostenible de los recursos naturales y renovables y del ambiente, así como de la preservación y conservación de los ecosistemas presentes en las zonas urbana y suburbana del Distrito, con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de la población y la competitividad del Distrito.

Algunas de las funciones y competencias del EPA que se pueden destacar son: competencias que le corresponden a las CAR, establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993. Será responsables de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción; efectuar control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación. Funciones atribuidas a la DTA, las cuales correspondían, en gran medida, a las funciones ambientales del distrito. Igualmente, asume algunas funciones específicas, relacionadas con la elaboración del plan de recursos hídricos, el ejercicio de la secretaría técnica del comité de biodiversidad y el apoyo en la elaboración de planes especiales de manejo en áreas de parques nacionales naturales de su jurisdicción. Así mismo, la elaboración y actualización del plan de gestión integral de residuos sólidos, y funciones que responden a algunas prioridades identificadas en el diagnóstico ambiental que se realizó de la zona urbana.

En materia organizacional, la nueva autoridad ambiental como establecimiento público, tiene autonomía administrativa y financiera respecto a la Alcaldía Distrital de Buenaventura. La estructura organizacional definida cuenta con una Secretaría General, dos oficinas asesoras en planeación y asuntos jurídicos. Así mismo se establecieron, cuatro subdirecciones a saber: 1. Gestión Corporativa y Financiera, encargada de los asuntos propios del funcionamiento de la

organización, tales como el presupuesto, la gestión del talento humano, la logística y bienes, la informática, la contabilidad y tesorería. 2. Control Ambiental e Investigaciones, responsable de materializar las competencias que como autoridad ambiental tiene esta nueva entidad, para ello contará con áreas de trabajo en bosque, flora y fauna; recurso hídrico y del suelo; calidad del aire, auditiva y visual. 3. Gestión Ambiental, dirige la ejecución de los planes, programas y proyectos ambientales por medio de procesos técnicos para el cumplimiento de las políticas que en materia ambiental sean aplicables al Distrito, para ello cuenta con dos áreas de trabajo para los asuntos urbanos, portuarios, empresariales, de ecosistemas y rurales. 4. Educación e Investigación Ambiental trabaja en las áreas de educación y participación ciudadana y ciencia, innovación y tecnología.

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 33 del Acuerdo Distrital 34 de diciembre de 2014, el 24 de junio de 2015, la Corporación Autónoma Regional del Valle, CVC, hace entrega al Establecimiento Público Ambiental, EPA, la gestión de la autoridad ambiental en la zona urbana y suburbana del Distrito de Buenaventura, terminando así el periodo de empalme establecido en dicho acuerdo. La CVC, entregó 20 expedientes correspondientes a derechos ambientales y procesos sancionatorios, los cuales el EPA, debía seguir atendiendo. Así mismo, la atención a los ciudadanos que requieran trámites como: el otorgamiento de permisos ambientales, salvoconductos, permisos de vertimientos, decomisos de flora y fauna, derechos ambientales y sancionatorios en general, seguimiento y control a los recursos naturales y al medio ambiente, también quedaron a cargo de la nueva autoridad ambiental, en el área de su jurisdicción¹⁸. Así mismo, de acuerdo a lo mencionado por el entrevistado 2, desde el punto de

¹⁸ <https://www.cvc.gov.co/index.php/carousel/1123-epa-2015-buenaventura>

vista de bienes se avanzó satisfactoriamente con los bienes inmuebles que debía entregar la CVC, no se pudo avanzar en relación con los bienes que debían que entregar los Ministerios.

6.2.2. División del Territorio en Localidades.

Las administraciones de los entes territoriales deben hacer la distribución de competencias o atribuciones administrativas entre las autoridades distritales y locales, de acuerdo a la normatividad (Artículos 26 y 37 de la Ley 1617 de 2013). Igualmente debe definir las funciones del alcalde local, considerando en la asignación de competencias los siguientes criterios: 1. buscar un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios. 2. implementar las metas y disposiciones del Plan General de Desarrollo. 3. evitar la duplicación de funciones y organizaciones administrativas y 4. No podrán fijarse responsabilidades sin previa asignación de los recursos necesarios para su atención (Ley 1617 de 2013 - Artículo 38).

Las administraciones municipales y distritales comparten las mismas funciones básicas (a pesar de las atribuciones especiales con que cuentan los distritos) y tienen competencias en aproximadamente diecinueve políticas públicas sectoriales, amparadas por una abundante normatividad Educación, Salud, Servicios públicos domiciliarios, Agua potable y saneamiento básico, Tecnologías de la información y las comunicaciones, Cultura, Turismo, Vivienda, Ambiente, Deporte y recreación, Prevención y atención de desastres, Orden público, Ordenamiento del territorio, Promoción del desarrollo, Fortalecimiento institucional, Juventud, Desarrollo agropecuario.

Es así como, la organización político y administrativa del distrito es una de los cambios más significativos que debía adelantar el distrito para dar cumplimiento a la Ley 1617 de 2013. En artículo 34 de esta Ley, se establece que los distritos deberán ser divididos en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, con homogeneidad relativa desde el

punto de vista geográfico, social, cultural y económico. Tal como se plantea en el trabajo realizado por el Instituto de Prospectiva, (2014) era necesario el rediseño de la arquitectura institucional de la Administración Distrital, asumiendo una estructura de gobierno multinivel, redefiniendo las competencias de los niveles: estratégico, misional y operativo.

Las localidades propuestas harían parte nivel operativo del gobierno, y requerirían de articulación y coordinación con las dependencias de nivel intermedio (misionales), que cumplen la función de implementar y reconfigurar las políticas sectoriales y territoriales y por tanto suministrar los lineamientos de las acciones que desarrollarán las Alcaldías locales. (Instituto de Prospectiva, 2014). El estudio técnico arrojó como resultado la propuesta de crear dos (2) localidades urbanas/suburbanas (Isla del Cascajal y El Pailón) y dos (2) localidades rurales (Málaga y Naya). Además de los lineamientos que establece la Ley 1617 de 2013, se consideró elementos políticos y fiscales que condicionan la posibilidad real de funcionamiento de las localidades con el fin de evitar la creación de estamentos locales débiles administrativa y financieramente, que funcionen de manera desarticulada de la administración distrital.

El Concejo Distrital expidió el Acuerdo 07 de 2014 “Por el cual se crean las localidades urbana y suburbana en el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura y se establece su organización y funcionamiento” (Anexo B) con el cual creó dos localidades para las áreas urbana y suburbana denominadas de la siguiente manera: Localidad Isla de Cascajal y Localidad Continente (El Pailón).

Para el caso del área rural del Distrito, las dos localidades propuestas por la Alcaldía Distrital a partir del estudio realizado por el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle, a la fecha en la cual se construye el presente documento (Mayo de 2017) no han sido aprobadas por el Concejo Distrital pese a que según el

exdirector de la Oficina Asesora de Planeación, entrevistado 2, las consultas que sobre el particular le realizó la Alcaldía de Buenaventura al Gobierno nacional señalaron que no era necesario agotar el proceso de consulta previa con los consejos comunitarios y cabildos indígenas.

No obstante, un punto de vista contrario lo plantea el representante del Consejo Comunitario del Río Naya, entrevistado 3, quien asegura que para la aprobación de dichas localidades en el área rural sí se debe adelantar un proceso de consulta previa de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las cuales manifiestan que todo plan, programa o proyecto que se vaya a realizar en los territorios de las comunidades étnicas debe ser consultado, solicitud que en su momento se le hizo llegar a Bartolo Valencia, alcalde de Buenaventura.

Es importante resaltar que para todos los entrevistados, el mayor factor de cambio que trae consigo la Ley 1617 de 2013 es el “ordenamiento o reordenamiento territorial en localidades”, esperando que la nueva institucionalidad conduzca a promover e incentivar la participación ciudadana, en la medida en que la población podrá interlocutar con un nivel de gobierno más cercano (localidades) para proponer cursos de acción relacionados con la provisión de bienes públicos que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos en el territorio. No obstante, también se genera preocupación por parte del representante del consejo comunitario pues menciona una posible “contraposición a lo que ya se ha ganado en términos de legislación étnica. Por lo que se debería trabajar para para ayudar también al ejercicio de la gobernabilidad interna en los territorios colectivos”

6.3.Impactos Sobre las Relaciones entre el Gobierno Distrital de Buenaventura y Grupos de Interés del Distrito, a Partir de la Implementación de la Ley 1617 de 2013

En el marco de la democracia y las políticas públicas como expresión del régimen político, los grupos de interés cumplen funciones de mediación entre las demandas que realiza el sector que representan y las respuestas provenientes del Estado por medio de los cursos de acción. En este sentido, la mayoría de los grupos de interés económicos representados en el Comité Inter-gremial e Inter-empresarial de Buenaventura¹⁹, han percibido históricamente al territorio de Buenaventura como un enclave económico por su posición geoestratégica de salida a la cuenca del Pacífico. Esto se expresa en la débil presencia del sector industrial en este distrito, que se explica por la visión cortoplacista de las élites políticas y económicas de la nación en la que no existe una apuesta estratégica de largo plazo que busque generar las condiciones para que este territorio sea competitivo, tales como el ordenamiento del territorio; infraestructura de servicios públicos; educación técnica y tecnológica de calidad; multi-modalidad en el transporte; gobernanza, seguridad y acceso a la justicia; etc. Por el contrario, el sector industrial, de servicios y logística ha preferido asumir los sobre costos que implica tener la industria asentada al interior del país, contrario a la tendencia global de ubicar la industria y la logística en aquellas ciudades con puertos.

¹⁹ El Comité Inter-gremial e Inter-empresarial de Buenaventura cuenta con representación del sector portuario y logístico (Sociedad Portuaria Terminal de Contenedores de Buenaventura, Asociación de Operadores y Desarrolladores Logísticos de Buenaventura, Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional, Grupo Portuario S.A, Compañía Operadora Portuaria Cafetera S.A, OPP Graneles S.A, Sociedad Puerto Industrial del Aguadulce S.A, Sociedad Portuaria Delta del Río Dagua S.A, Servicios de Pilotaje de Buenaventura S.A, Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura S.A), pesquero (Asociación Colombiana de Industriales y Armadores Pesqueros), cultural (Asociación Turística y Cultural de Buenaventura), gremial (Cámara de Comercio de Buenaventura), asociaciones de profesionales (Asociación de Ingenieros de Buenaventura), comercial y financiero (Comercializadora Internacional de Azúcares y Mieles S.A, (Comité Bancario de Buenaventura), cajas de compensación (Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca Andi y Comfenalco Valle) y turístico (Cotelco Valle del Cauca), entre otros.

No obstante, según el director ejecutivo de la cámara de comercio de Buenaventura, entrevistado 1, el Régimen para los Distritos Especiales “generó una expectativa de un clima de inversiones, un clima de negocios propicio porque le está dando herramientas a la administración distrital precisamente para poder avanzar en el desarrollo del territorio”, ello explicaría porque la Cámara de Comercio de Buenaventura fue uno de los primeros actores que luego de la expedición de la Ley 1617 de 2013 contrató un estudio técnico para indagar los retos y oportunidades de la misma sobre el territorio. Pese a ello, el impacto de estas y otras iniciativas del sector gremial de Buenaventura sobre la gestión pública del Distrito son débiles, en parte, por la escasa interlocución y la desconfianza que provocan los constantes actos de corrupción de la administración distrital en el manejo de los recursos de la educación, los servicios públicos y la infraestructura, por los que los últimos tres mandatarios distritales y un buen número de su respectivos funcionarios, se encuentran privados de su libertad.

Por otra parte, frente a los grupos de interés del ámbito político, la administración distrital ha asumido diversas posturas con la implementación de la Ley 1617 de 2013. Para el caso del Concejo distrital, se manejó una fuerte tensión frente al proceso de aprobación de la división del territorio en localidades, en particular, por las inquietudes sobre el papel de los consejos comunitarios y los cabildos indígenas en este proceso, tal como lo plantea el entrevistado 2:

(...) con el apoyo del Instituto de Prospectiva hicimos la propuesta técnica completa de todo el territorio, nosotros propusimos dos localidades en el área rural y dos localidades en el área urbana-suburbana, producto de algunas consideraciones del Concejo (distrital), al final se termina aprobando solamente las localidades urbanas-suburbanas y se dejó de aprobar las rurales so pretexto de que muy seguramente se necesitaba agotar un proceso de consulta previa con ellos, para

efecto de adoptarlas a través de acuerdos, posteriormente nosotros (Oficina Asesora de Planeación) hicimos consulta (previa a la comunidades negras e indígenas) y resultó que no era necesario agotar ese proceso, razón por la cual volvimos a presentar localidades rurales de acuerdo al contexto del estudio que habíamos hecho, pero realmente no fue posible que el honorable Concejo distrital las aprobara.

En relación al proceso de aprobación y puesta en marcha del establecimiento público ambiental mediante el Acuerdo 034 de 2014, el Concejo Distrital asumió este proceso con celeridad, al punto que hoy esta autoridad ambiental está en funcionamiento.

Frente a los organismos de control, en especial la Contraloría y Defensoría Distrital, se abrió una gran inquietud frente a la capacidad organizacional de los mismos para ejercer eficientemente sus funciones sobre estos nuevos componentes de la administración distrital (localidades y autoridad ambiental), toda vez que durante el proceso de implementación del régimen de distritos no se ha expedido ningún acto administrativo orientado a fortalecerlos. Esto evidencia que hay un desfase entre los propósitos normativos expedidos por el Gobierno nacional, frente a las capacidades institucionales de los gobiernos territoriales y expectativas de los grupos de interés locales. Situación que resulta más evidente en un territorio como Buenaventura que se caracteriza, entre otras cosas, por la debilidad institucional y la poca capacidad por parte de la administración territorial de ejercer gobernabilidad sobre el territorio y las personas.

En relación con los grupos de interés del ámbito social, se destacan los consejos comunitarios, los cabildos indígenas y las diversas organizaciones sociales. La relación de estos grupos con la administración distrital se caracteriza por una tensión permanente, producto de las

prácticas de corrupción y clientelismo que genera bajos niveles de confianza y legitimidad de la ciudadanía en la dirigencia política²⁰. De hecho, para el inicio del proceso de implementación de la Ley de Distritos Especiales en Buenaventura, tal como lo expresa Wilson Delgado Moreno (conversación personal, 15 febrero de 2017), integrante del equipo consultor del Instituto de Prospectiva:

(...) Durante las actividades realizadas como parte del trabajo de campo con los consejos comunitarios y cabildos indígenas, fue evidente su disgusto por la falta de socialización de la administración distrital frente a los retos y oportunidades que ofrece este marco normativo para Buenaventura y sus habitantes. Por tanto, los líderes y representantes de estas organizaciones decidieron no participar en unos de los talleres programados por el Instituto de Prospectiva de la Universidad del Valle en el marco de su proyecto de asesoría a la Alcaldía de Buenaventura. También hay que tener en cuenta que los cabildos indígenas por cultura y tradición tienen un manejo del tiempo diferente al institucional y por tal razón argumentaron que necesitaban mayor plazo para deliberar y tomar una decisión consensuada frente a las implicaciones de la Ley 1617 de 2013.

Asimismo, dado que el modelo de localidades debe aplicarse a todo el territorio de Buenaventura, el régimen de distritos especiales posibilita que los representantes de los consejos comunitarios y cabildos indígenas se integren directamente a la gestión de los recursos de la administración distrital mediante su participación en las localidades del ámbito rural, ya sea

²⁰ De forma complementaria expresa entrevistado 3: “(...) las tensiones de los consejos comunitarios y los resguardos indígenas no solo se presentan con la administración distrital sino con el gobierno nacional, dado que este último implementa proyectos estratégicos en este territorio, desconociendo en algunos casos la potestad constitucional que tienen los gobiernos territoriales sobre su jurisdicción y las facultades que le otorga la Ley 70 de 1993 a los consejos comunitarios”.

como alcaldes locales o integrantes de las JAL de cada localidad. No obstante, el riesgo que se corre con la implementación de las localidades en un sistema político con bajo niveles de institucionalidad es que se trasladen las prácticas de corrupción y clientelismo del gobierno distrital hacia las localidades, perdiendo una oportunidad histórica de profundizar la democracia y construir ciudadanía²¹.

En este sentido, los entrevistados 1 y 3 concuerdan en las dificultades que se han generado con la elección de los ediles, al respecto el entrevistado 1 manifiesta: “(...) definitivamente no entendí por qué se hizo una elección de los ediles, se posesionaron y hoy hay una discusión, ellos están reclamando, están entutelando a la administración sobre el pago de sus prestaciones sociales porque eso está en la Ley, pero no hay fondo. No existe una estructura administrativa para el funcionamiento”. El entrevistado 3 menciona: “(...) Se eligieron a los ediles y edilesas, quienes hasta el momento no han podido ejercer su trabajo como tal porque tampoco está reglamentada la manera en términos administrativos cómo entrarían ellos a operar en esta nueva dinámica del distrito de Buenaventura divididos en localidades”.

El esquema de localidades que establece la Ley 1617 de 2013 le garantiza a las Juntas Administradoras Locales (JAL) el acceso a mínimo el 10% de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración distrital mediante los fondos de desarrollo local, lo que constituye un cambio sustancial frente a los manejos de los recursos fiscales que se hace en los

²¹ Frente a la relación entre los consejos comunitarios y los resguardos, entrevistado 3 afirma: “Bueno, con los resguardos indígenas hay un tipo de acercamiento coyunturales, por un lado entendiendo la dinámica que es muy diferente la figura legislativa para las comunidades negras y la figura administrativa de los resguardos y cabildos indígenas y que ambos grupos étnicos se rigen por normatividades muy diferentes, incluso la misma manera de concebir el territorio dista de una visión étnica a otra, en el caso de las comunidades negras e indígenas, sin embargo, hemos hecho ejercicios estratégicos que nos han permitido crear escenarios de convivencia conjunta en un territorio y creamos la figura de Cultinaya que es la Unión Interétnica del Naya, donde confluíamos comunidades afrodescendientes, comunidades indígenas y comunidades campesinas, sobre todo ubicadas en la parte alta del Naya y que en ese ejercicio de alianzas estratégicas hacíamos frente común a situaciones que podrían, en términos colectivos, afectar a los grupos étnicos e interculturales”.

municipios, dado que ello implica descentralizar recursos, funciones y competencias hacia las localidades. No obstante, tal como se evidencia, este fondo no se ha creado.

En el ámbito ambiental, el régimen de distritos especiales faculta a la administración de Buenaventura para crear una autoridad ambiental, lo cual hace imperativo el ejercicio de la coordinación interinstitucional entre el EPA Buenaventura y la CVC como autoridad ambiental departamental, para el ejercicio de funciones y competencias, el traslado de recursos y la implementación de planes, programas y proyectos. De acuerdo con Wilson Delgado (2017), desde el principio de la puesta en marcha de la Ley 1617 de 2013, el proceso de coordinación interinstitucional ha presentado tensiones entre los funcionarios de la CVC, la Alcaldía Distrital (Oficina Asesora de Planeación) y el EPA Buenaventura, por las siguientes razones:

1. El traslado de recursos de la sobretasa ambiental, tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, entre otros que establece la Ley 99 de 1993, y la desconfianza sobre la dirigencia política y la débil capacidad institucional y de gestión que tiene la administración distrital.
2. Las problemáticas y potencialidades ambientales desbordan los ámbitos rurales y urbanos de los territorios, lo que hace aún más compleja la gestión ambiental de Buenaventura.

Asimismo, es necesario que el EPA Buenaventura adelante acciones orientadas a construir mecanismos de coordinación institucional con el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John Von Neumann” (IIAP), el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” (INVEMAR) y demás integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) para poner en marcha planes, programas y proyectos en Buenaventura.

Fianalmente, la implementación de la Ley 1617 de 2013, requiere mayores esfuerzos institucionales en relación, por ejemplo, a labor pedagógica de la administración distrital para y con la ciudadanía, como lo mencionó el entrevistado 1, “(...) no ha habido una buena socialización, ni ha habido un buen manejo de la información para generar gobernabilidad. La Ley no ha generado ninguna gobernabilidad de la administración distrital, creo más que se tiene la percepción de que la Ley no ha servido para nada y que no se ha hecho gran cosa”, al respecto el entrevistado 2 consideró que “no ha sido posible mejorar la gobernabilidad por lo incipiente de la implementación”, en el mismo sentido el entrevistado 3 mencionó que en “en términos de gobernabilidad el avance ha sido muy poco, eso casado con la poca implementación que se ha hecho de la Ley”.

7. Conclusiones y Recomendaciones

La Ley 1617 de 2013 es una apuesta estratégica para el proceso de descentralización del país, en el marco del cual se le otorga a los distritos diferentes instrumentos de gestión para transformar la institucionalidad político-administrativa, profundizar la democracia, la participación ciudadana y alcanzar mayores grados de desarrollo y bienestar social. En este escenario es indispensable que el gobierno distrital de Buenaventura, en concurso y cooperación con los demás actores que comparten responsabilidades frente al desarrollo del territorio, realicen esfuerzos significativos, específicamente en lo relacionado con la creación de una nueva autoridad ambiental descentralizada y la división geopolítica del territorio en localidades. La modernización y ampliación de sus esquemas fiscales, los mayores niveles de coordinación y el ordenamiento del territorio, constituyen oportunidades de reinversión y reconstrucción del aparato administrativo público.

La creación y puesta en marcha de las Alcaldías Locales, implica que las administraciones distritales deben asumir una estructura de gobierno multinivel (estratégico, misional y operativo). Para el buen funcionamiento de este tipo de gobierno, es necesario que exista responsabilidad compartida entre los niveles, sectores y dependencias que lo conforman, así como con diversos actores del entorno (local, regional, nacional y global), bajo un enfoque sistémico y de redes de políticas públicas que permiten aunar esfuerzos y crear consensos sobre cursos de acción para resolver los problemas estructurales que desbordan la capacidad, voluntad y gobernabilidad de los gobiernos distritales, todo ello en un escenario de gobernanza (IPIGC, 2014).

En este sentido, se evidencian limitaciones al proceso de descentralización. La Ley estableció que cada localidad debe contar con un Fondo de Desarrollo Local que tiene patrimonio

autónomo, personería jurídica y cuyo ordenador del gasto es el Alcalde Local. Según lo mencionado por el entrevistado 1, este Fondo no ha sido creado lo que desencadenó una serie de dificultades con los ediles y alcades locales electos, como se mencionó anteriormente.

Adicionalmente, con los recursos de este fondo no se pueden sufragar gastos de personal y, por tanto, las funciones técnicas y administrativas son cumplidas por funcionarios de libre nombramiento y remoción designados por el alcalde y otras entidades distritales. Ello provoca que las Alcaldías locales tengan serias restricciones para alcanzar un desarrollo institucional que les permita cumplir con las funciones, responsabilidades y expectativas que genera la implementación de este proceso.

Así mismo, las restricciones presupuestales que en la actualidad presentan los entes territoriales, hacen mínimo el porcentaje del presupuesto asignado a las localidades, sumado a esto, “no hay recursos específicos del gobierno nacional para los entes territoriales que son elegidos como distritos” (entrevistado 2). Otro elemento significativo, que ha limitado la efectiva implementación de la Ley fue la no aprobación por parte del Concejo Distrital del ajuste a la estructura administrativa del distrito, reestructuración necesaria para atender los requisitos de la Ley, tal como fue señalado por los entrevistados 1 y 2.

Estos elementos del modelo de descentralización territorial para los gobiernos sub-nacionales, evidencian que se debe fortalecer aspectos, entre otros, relacionados con la participación ciudadana hay que hacer pedagogía sobre lo que significa la Ley, mirar sus beneficios (entrevistado 1) con el fin de que el constituyente primario se reconozca y asuma su rol como ciudadano involucrado en la gestión de los bienes y servicios públicos, contribuyendo con esto a la gobernabilidad de la administración territorial. En este sentido, el entrevistado 1 considera que dada la “(...) gran falencia dentro de la administración pública, es necesario para implementar la

Ley de Distritos, que se coloquen unos gerentes, unos responsables para la implementación de todos los acuerdos necesarios que permitan tener una ley operativa”.

Otro de los retos del modelo de distritos en Colombia es desarrollar mecanismos institucionales y de cultura política que permitan contrarrestar en las localidades, las prácticas de clientelismo y corrupción del Estado colombiano. Asimismo, hay un gran desafío político administrativo relacionado con la coordinación vertical y horizontal entre los planes de desarrollo local y distrital, que permita la continuidad en los planes, programas y proyectos de carácter estratégico.

En lo que respecta a las oportunidades del modelo de distritos especiales, se presenta la posibilidad de profundizar la descentralización como apuesta política y administrativa en los regímenes democráticos. En el caso que nos ocupa de los distritos especiales de Colombia, los cuales deben distribuir su territorio en localidades, este acercamiento entre la ciudadanía, la dirigencia política y la estructura administrativa del gobierno, permitirá conocer las necesidades y demandas de la ciudadanía relacionadas con la provisión de bienes públicos y sociales y por lo tanto diseñar e implementar planes, programas y proyectos pertinentes que satisfagan las demandas de los ciudadanos y contribuyan a mejorar los niveles de legitimidad del Estado en lo local.

Igualmente, este ordenamiento jurídico le otorga la competencia al gobierno distrital de participar en el diseño de los planes de expansión portuaria en aquellos territorios en los cuales se desarrolle esta actividad económica, lo que dota al ente territorial de nuevas herramientas de regulación frente a esta actividad estratégica. Algo similar ocurre con la gestión ambiental, donde la creación de autoridades ambientales de las áreas urbana, y suburbana para el caso de Buenaventura, permite desarrollar las capacidades de la administración distrital para generar

conocimiento a través de acciones de investigación que permitan conocer las características ambientales, sociales y económicas de sus áreas urbanas y utilizar dicho conocimiento para diseñar e implementar programas y acciones de educación ambiental orientadas a la construcción de actitudes, valores de responsabilidad y respeto hacia todas las formas de vida, al igual que a la transformación de modelos de producción y consumo, y los hábitos de vida de las personas en su relación con el medio ambiente; y viceversa.

A su vez, cabe señalar que estas acciones de investigación y educación ambiental pueden trascender y derivar en programas y estrategias que, además de constituirse en mecanismos de financiación para el apoyo a la conservación de zonas de importancia ecológica, contribuirían al crecimiento económico, el desarrollo social, la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida de la población, toda vez que durante las últimas dos décadas, en algunos países de Latinoamérica y el Caribe (como por ejemplo, Brasil y Costa Rica), se ha venido desarrollando un mercado “verde”, asociado a la venta de servicios ambientales, para los cuales un territorio como Buenaventura por ejemplo, tiene unas ventajas y un potencial difícilmente existentes en otros territorios del país y el mundo.

De igual forma, en un escenario de gobernanza existe corresponsabilidad entre el sector público, privado, solidario y la ciudadanía en el ordenamiento del territorio. En el caso de los alcaldes locales, se les confirió un conjunto de competencias en diversos ámbitos, entre las funciones se destacan la posibilidad de contribuir a garantizar la convivencia, seguridad y participación ciudadana, el espacio público, coordinar y promover las actividades culturales, deportivas y turísticas, así como la planeación y gestión de recursos fiscales.

Con la implementación de la Ley 1617 de 2013 se hace necesario reconfigurar la estructura organizacional y desconcentrar algunas de las funciones que hasta el momento realizan las

dependencias misionales de la administración. Estas son las condiciones mínimas que se requieren para implementar la ley en relación con estos cambios (localidades y autoridad ambiental). Sin embargo, tanto en términos teóricos como funcionales, reconfigurar la estructura organizacional implica modificar sus prácticas de gestión para mejorar su desempeño y generar valor agregado a los procesos administrativos, sobre todo teniendo, en cuenta las deficiencias organizacionales de las administraciones distritales. Poner en marcha estos cambios institucionales y administrativos por parte de las actuales administraciones es una decisión responsable -aunque probablemente con un alto costo político- en relación con las demandas de políticas que el Régimen de Distritos Especiales le exige a la administración en diversos sectores del desarrollo (turístico, cultural, portuario, industrial, ambiental, etc.).

No obstante, es necesario resaltar que este marco normativo parte del supuesto de que la administración pública de Buenaventura tiene la capacidad de asumir nuevas funciones y competencias, lo cual desconoce las profundas dificultades que este territorio ha tenido históricamente para configurarse como ciudad, que se pueden profundizar con los requerimientos que demanda la implementación del Régimen de Distritos Especiales, que no trae consigo nuevos recursos fiscales ni el compromiso de las diversas agencias del Gobierno nacional de acompañar técnica y económicamente al ente territorial en su proceso de conversión en distrito. En este sentido el entrevistado 2 mencionó que “Buenaventura sigue arrastrando sus deficiencias y esas necesidades básicas insatisfechas, pero se le cargan unas obligaciones adicionales” a esto lo llama la “paradoja del modelo”.

Un escenario en el que la implementación de la Ley 1617 de 2013 no implique el mejoramiento de la capacidad de institucional del gobierno distrital y la calidad de vida de sus habitantes, tiene una alta probabilidad de desembocar en un descontento generalizado que

profundice la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones y sus gobernantes, esto incluso se puede evidenciar en lo afirmado por el entrevistado 1: “existe una gran incertidumbre pues no se ha hecho la tarea y unos dicen que no se va hacer nada, que va a ser una ley más que va a quedar en el papel (...)”.

Por otra parte, la caracterización socioeconómica de Buenaventura evidenció la histórica exclusión a la que ha estado sometida su población, expresada particularmente en unos niveles de NBI que superan los de los otros distritos de Colombia, situación que no le ha permitido a los bonaverenses insertarse plenamente al circuito de la producción, la distribución y el consumo, así como a la condición de enclave de su actividad económica más representativa (puerto) que, por lo tanto, no le genera el impacto positivo esperado en términos de generación de empleo, ni en los recursos que le trasfiere la Nación, elementos que redundarían en la equidad. Sumado a lo anterior, otros aspectos estructurales y coyunturales que afectan la capacidad institucional del Distrito están relacionados con el conflicto armado, el narcotráfico, la cooptación por diferentes grupos de interés, la cultura del no pago de impuestos por parte de la ciudadanía, así como las deficiencias del modelo de gestión de la administración distrital.

Este fenómeno no es coyuntural, obedece a un problema estructural, lo que resulta en una baja capacidad organizacional de la comunidad y una alta vulnerabilidad de su población. Esta trampa de bajo desarrollo combina varios factores: delincuencia e inseguridad juvenil, alto desempleo e informalidad y una pobreza estructural profunda.

En lo referente a la división del territorio en localidades, es un proceso que debe hacerse de manera gradual y tomando en cuenta las experiencias de otros distritos que le permitan a la administración de Buenaventura y demás grupos de interés, contar con aprendizaje institucional. Para ello se hace necesario que las localidades cuenten con estructuras organizacionales flexibles

que les permitan operativizar funciones que se desconcentran de la administración distrital, coordinar políticas y mediar entre la ciudadanía y el gobierno distrital. Estos cambios institucionales requieren para su eficaz funcionamiento una reconfiguración de la estructura administrativa bajo un enfoque multinivel que articule vertical, horizontal y transversalmente los gobiernos locales con la administración distrital (IPIGC, 2014).

En 2014 el Concejo Distrital aprobó la creación de dos localidades para las áreas urbanas y suburbanas, que solo hasta enero de 2017 cuentan con sus respectivos alcaldes locales (Sindy Lorena Caicedo Torres, alcaldesa de la localidad Isla Cascajal, y Jair Bonilla Minotta, alcalde de la localidad Continente - El Pailón), no obstante, para la zona rural, las dos localidades propuestas por la administración distrital aún no han sido aprobadas por el Concejo Distrital, lo cual denota ciertas tensiones entre los concejos comunitarios, los cabildos indígenas y la administración distrital, que se suma a la desconfianza que estos grupos étnicos manifiestan históricamente frente a la dirigencia política local.

Por otra parte, la Ley 1617 de 2013 faculta a la administración distrital para crear una autoridad ambiental de las áreas urbanas y suburbanas, que en la práctica representan un porcentaje marginal del total del territorio de Buenaventura (menos del 1%), lo cual plantea un gran cuestionamiento sobre la capacidad de esta entidad de ejercer gobernabilidad sobre la biodiversidad del territorio, que conduce a un gran reto en términos de coordinación de políticas, estrategias y acciones con la CVC y demás integrantes del SINA que permitan un manejo sustentable de los recursos naturales del distrito. No obstante, no se puede desconocer que el alcalde como autoridad político-administrativa tiene gobernabilidad plena sobre diversas dinámicas que se dan en su territorio, entre ellas, la relacionada con la gestión ambiental.

Finalmente, la implementación del Régimen de Distritos en Buenaventura es una muestra del carácter exegético de la dirigencia política nacional, que se expresa en la creencia de que las normas *per se* transforman las realidades sociales. El régimen de distritos poco ha contribuido a la transformación territorial, institucional, política y social de Buenaventura, porque en la práctica se constituyó en una imposición del gobierno central que no se acompañó de un proceso de alistamiento de las autoridades locales que redujera la incertidumbre propia de los procesos de implementación de políticas públicas en contextos de baja institucionalidad.

Referencias Bibliográficas

- Acuña, C. H. (2010). Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una introducción. En: Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, pp. 9 – 12. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros – Proyecto de Modernización del Estado.
- Aguilar, L. F. (2009). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica. Tercera reimpresión.
- Alcaldía Distrital de Buenaventura (2001). POT Buenaventura “Convivencia pacífica desde la diversidad”. Diagnóstico General y Prospectiva. Capítulo 1: Relación funcional urbano – regional. Volumen 3. Buenaventura: Oficina Asesora de Planeación y Ordenamiento Territorial.
- ANDI, FIP y NIR (2011). Entornos Complejos: Buenaventura.
- Arboleda M., N. (2016). Diagnóstico del sistema de aprovechamiento del agua lluvia en el Consejo Comunitario de la comunidad negra de Los Lagos, Buenaventura. En: Luna azul. No. 43, julio – diciembre.
- Bozeman, B. (Coord.). (1998). La gestión pública y su situación actual. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Comercio de Buenaventura – Alcaldía Distrital de Buenaventura (2014). Informe de Coyuntura Económica y Social Buenaventura 2012 – 2013. Buenaventura.
- CCBUN – Alcaldía Distrital de Buenaventura (2010a). Anuario Estadístico Buenaventura en Cifras 2008 – 2009. Buenaventura: CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura.

CCBUN – Alcaldía Distrital de Buenaventura (2011b). Informe de Coyuntura Económica y

Social de Buenaventura 2011. Buenaventura: CCBUN y Alcaldía Distrital de Buenaventura.

DANE (2011). Estimaciones de población 1985 – 2005 y proyecciones de población 2005 –

2020 total municipal, departamental y nacional por área. Bogotá.

DANE-CIDSE (s.f.). Análisis regional de los principales indicadores sociodemográficos de la

comunidad afrocolombiana e indígena a partir de la información del Censo general de 2005.

Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/Afro_indicadores_](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/Afro_indicadores_sociodemograficos_censo2005.pdf)

[sociodemograficos_censo2005.pdf](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/Afro_indicadores_sociodemograficos_censo2005.pdf)

Delgado, W, Jiménez, N. y Valderrutén, A. (2017). Distritos Especiales, Establecimientos

Públicos Ambientales y Territorios Locales El caso de la implementación de la Ley 1617 de

2013 en Buenaventura. Documento inédito. Cali: Instituto de Prospectiva, Innovación y

Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle.

DNP – DDTs (2016). Fichas de caracterización territorial, Buenaventura, Bogotá, Cartagena,

Barranquilla y Valle del Cauca. Disponibles en: <https://ddtspr.dnp.gov.co/fit/#!/fichas>

Dror, Y. (1996). La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma. México: Fondo de Cultura

Económica.

Evans, P. (2007). Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal. Bogotá:

ILSA

Gentry, A. (1993). Sabemos más de la luna que del Chocó. En: Ecológica. Bogotá. Año IV

Nº15-16 (octubre 1993); p. 59.

Instituto de Prospectiva. (2014) Valle del Cauca. Visión 2032. Plan prospectivo. Cali:

Gobernación del Valle del Cauca y Universidad del Valle.

- IPGC (2014). Asistencia técnica para la actualización y armonización del Distrito de Buenaventura, en el marco de la implementación de la Ley 1617 de 2013 o Régimen para los distritos especiales en Colombia. Informes técnicos. IPGC – Universidad del Valle, Alcaldía del Distrito de Buenaventura.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21. Caracas.
- Mayntz, R. (2002). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. Instituciones y Desarrollo 7. Barcelona: IIG.
- Ministerio del Medio Ambiente (2001). Política Nacional de Investigación Ambiental. Bogotá: Consejo Nacional Ambiental – DNP – COLCIENCIAS.
- MinTrabajo – PNUD (2013). Perfil productivo municipio de Buenaventura. Insumo para el diseño de las estrategias y alternativas para la generación de empleo a las víctimas de la violencia. Bogotá: Red ORMET.
- Pérez, M. (2013). Integrante del equipo asesor para la creación del DAGMA. Entrevista semi-estructurada con los autores. Santiago de Cali, agosto 24.
- Peters, B. G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional* 182 (XVL), pp. 585 – 598.
- Rueda, J. O. (1993). Colombia Pacífico Tomo II. Fondo para la Protección del Medio Ambiente “José Celestino Mutis”. FEN COLOMBIA. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/cpacifi2/37.htm>
- Stiglitz, J. (2010). Caída libre – El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial. España: Taurus.

Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.

Varela B., E., Martínez S., Á. M. y Delgado M., W. (2013). Gobernanza y redes de política en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia. Estudios Políticos 43, pp. 205 – 227. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

Varela B., E.; Escobar Á. D.; López R., M. P.; Martínez S., Á. M.; Vallejo M., C. F. y Delgado M., W. (2014). Visión Valle 2032: Documento de posicionamiento Eje de Desarrollo Institucional y Gobernabilidad. Santiago de Cali: Gobernación del Valle del Cauca – Universidad del Valle.

Leyes

Congreso de la República de Colombia (2013). Ley 1617 “Por la cual se expide el régimen para los distritos especiales”. Bogotá, Diario Oficial.

Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 99 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, Diario Oficial No. 41146 de diciembre 22 de 1993.

Entrevistas

Wilmar, G. (2016). Entrevista como exdirector de la Oficina Distrital de Planeación de Buenaventura. Cali: Entrevistadora: Maira Alexandra Prieto.

Rodallega, R. (2016). Entrevista como representante de un Consejo Comunitario de Comunidades Negras. Cali. Entrevistadora: Maira Alexandra Prieto.

Micolta, A. (2016). Entrevista como director de la Cámara de Comercio de Buenaventura.

Cali: Entrevistadora: Maira Alexandra Prieto.

Anexos

Anexo A: Acuerdo distrital 034 de 2014 Por el cual se crea el Establecimiento Público Ambiental del Distrito de Buenaventura –EPA.

Anexo B: Acuerdo Distrital 07 de 2014 “Por el cual se crean las localidades urbana y suburbana en el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura y se establece su organización y funcionamiento”